

Jaarverslag 2006

INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID



Inspectie
OPENBARE ORDE
EN VEILIGHEID

Jaarverslag 2006

INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID



COLOFON

*Uitgave: Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Postbus 20011, 2500 EA Den Haag, www.ioov.nl
Ontwerp en lay out: Grafisch Buro van Erkelens, Den Haag
Foto's: Fons SLuiter Fotografie
Druk: Hegra Offset, Den Haag
ISBN: 978-90-5414-124-2*

april 2007

Inhoud

VOORWOORD	5
1 RAMPENBESTRIJDING	7
De ADR in 2006: de 'rampen van Harlingen en Appingedam'	7
Onderzoek rampenbestrijding gemeente Rozenburg	9
Vorbereiding provincies op de rampenbestrijding	10
Aandacht voor verminderd zelfredzamen in gemeentelijke rampenplannen	12
Ondersteuningstraject territoriale congruentie Schiphol	12
Formalisering Toezicht Schiphol	14
2 CRISISBEHEERSING	15
Onderzoek stroomstoring Haaksbergen	15
Toezicht Beveiliging C2000	16
Inspectiebericht GriepPandemie	16
Inspectiebericht Civiel-Militaire samenwerking	17
3 BRANDWEERZORG	19
Bestuurlijke aansturing brandweezorg	19
Onderzoek Penitentiaire Inrichtingen en complexen in unitbouw	22
Vorbereiding op spoorwegongevallen	23
Onderzoek gebruiksvergunningen in samenwerking met Inspectie VROM	24
Advisering	25
4 POLITIEZORG	27
'Opsporing bezocht': de kwaliteit van de politieële opsporing	27
Landelijke Informatie Coördinatie	29
Inspectiebericht Radicalisering	32
Inspectiebericht Diversiteit	32
Integraal Toezicht Jeugd	32
Onderzoeken uitgevoerd in 2006, gepubliceerd in 2007	33
5 POLITIEONDERWIJS	35
Periodiek kwaliteitsonderzoek Gevaarsbeheersing	35
Periodiek Kwaliteitsonderzoek Verkeer & Milieu	36
Onderzoek naar de examinering van het initiële politieonderwijs niveau 2, 3 en 4	36
Onderzoeken uitgevoerd in 2006, gepubliceerd in 2007	37
6 TOEZICHT IN BEWEGING	39
Meerjarenbeleidsplan 'Progressie in Toezicht 2006-2008' in werking	39
De Inspectie OOV werkt samen	40
Interbestuurlijk Toezicht herijkt en doorgelicht	41
Projectplan Eenduidig Toezicht: samenwerking is de sleutel	42
Kaderstellende visie op toezicht 2005	43
BIJLAGE	45
I De Staat van het Nederlandse Politieonderwijs 2007	45

Onze missie

De Inspectie OOV levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Zij oefent daartoe toezicht uit op besturen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en stelt hen daarmee in staat de veiligheid te verbeteren.

De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR).

De Inspectie OOV laat zich leiden door enerzijds de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's en anderzijds door de vraag waar zij met haar toezicht maximaal kan bijdragen aan het realiseren van beoogde beleidseffecten. In haar werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden de gemaakte keuzes en gevolgde werkwijzen verantwoord.

Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand.

De Inspectie OOV draagt haar bevindingen actief uit. Zij geeft daarmee de ministers en de onder toezicht staande organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid. De Inspectie OOV beoogt daarmee bij betrokkenen een oriëntatie op permanente aandacht voor verbetering tot stand te brengen.

De Inspectie OOV zoekt actief samenwerking met andere partijen van beleid, uitvoering en toezicht, zowel op het OOV-domein als op aanverwante terreinen.

De Inspectie OOV weet wat er leeft en toetst of het werkt.



Voorwoord

Een overheid die plannen maakt, moet ook rekenschap willen en durven afleggen over de uitvoering van die plannen en het effect daarvan. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, die namens de minister van BZK en de minister van Justitie toezicht houdt op de diensten en mede-overheden die belast zijn met uitvoering van taken op het gebied van openbare orde en veiligheid, doet dat door middel van het voorliggende jaarverslag.

Aan wie wil de Inspectie OOV met dit jaarverslag verantwoording afleggen? Natuurlijk aan iedere geïnteresseerde burger en lezer, maar specifiek ook aan de verantwoordelijke ministers van BZK en Justitie die voor het werkplan 2006 de instemming verkregen van de Tweede Kamer. En aan verantwoordelijke besturen, gemeenteraden en de (uitvoerings-)organisaties waar de Inspectie OOV toezicht op houdt.

Welke informatie is in dit jaarverslag te vinden? Ten eerste bevat het jaarverslag een overzicht, op hoofdlijnen, van de onderzoeken die het afgelopen jaar door de Inspectie OOV zijn uitgevoerd binnen de domeinen: politiezorg/politieonderwijs, rampenbestrijding/crisisbeheersing, brandweezorg en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen. De korte weergave van aanleiding, bevindingen en conclusies van elk van deze onderzoeken gaat daarnaast vergezeld van een paragraaf waarin aandacht wordt besteed aan het effect van het werk van de Inspectie OOV.

Aan dit jaarverslag is de Staat van het Nederlandse Politieonderwijs 2007 toegevoegd. Het eens in de vier jaar opmaken van een dergelijke staat is een formele taak van de Inspectie OOV. In de Staat wordt geconcludeerd dat de ontwikkeling die het politieonderwijs de afgelopen jaren heeft doorgemaakt tot voorbeeld kan zijn voor het gehele veld van openbare orde en veiligheid (politie, brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)). Daarom is de rapportage relevant voor alle uitvoeringsorganisaties die professionalisering tot doel hebben.

Voor een aantal van de onderzoeken die in het jaarverslag worden beschreven heeft de Inspectie de samenwerking gezocht en gevonden met andere toezichthouders. Het tot stand brengen van deze samenwerkingsverbanden maakt onderdeel uit van de toezichtstrategie van de Inspectie OOV. In lijn met deze strategie, vastgelegd in het Meerjarenbeleidsplan 'Progressie in Toezicht', houdt de Inspectie OOV toezicht waarmee een zo groot mogelijk effect wordt bereikt en tegelijkertijd zo min mogelijk last wordt veroorzaakt.



De Inspectie OOV geeft hiermee enerzijds praktische invulling aan de principes van goed toezicht zoals die in de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 zijn vastgesteld. Anderzijds sluit de Inspectie OOV aan op de kabinetsbesluiten over de vormgeving van toezicht die in 2006 zijn genomen en die sterk zijn gericht op het intensiveren van de samenwerking tussen toezichthouders en vermindering van toezichtslast. Dit jaarverslag bevat een overzicht van de ontwikkelingen op het gebied van toezicht en geeft inzicht in de wijze waarop de Inspectie OOV deze implementeert en inpast in haar toezichtspraktijk.

HET HOOFD VAN DE INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

H.J.I.M. de Rooij

Rampenbestrijding

1

De overheid kan het plaatsvinden van incidenten, rampen en crises niet verhinderen maar moet er wel zo goed mogelijk op voorbereid zijn. De Inspectie OOV houdt toezicht op de voorbereiding op rampenbestrijding en crisisbeheersing met als doel de verantwoordelijke bestuursorganen en uitvoeringsdiensten in staat te stellen deze voorbereiding te optimaliseren. Daarom zette de Inspectie OOV ook in 2006 in op toezicht gericht op de praktijk, uitgevoerd in samenwerking met deskundigen uit de praktijk. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van (achtereenvolgens) de systematische en thematische onderzoeken die de Inspectie OOV op het gebied van de rampenbestrijding en crisisbeheersing heeft uitgevoerd.

De onderzoeken die de Inspectie in 2006 verrichtte naar de voorbereiding door bestuursorganen op verschillende aspecten van de rampenbestrijding stonden ook in het teken van een goede uitvoering in de praktijk. De Inspectie OOV deed in 2006 onder meer onderzoek naar de voorbereiding van provincies op hun wettelijke taken in het kader van de rampenbestrijding. In reactie op de vraag van de Taskforce Handicap en Samenleving kreeg de Inspectie OOV van de minister van BZK de opdracht om onderzoek te doen naar de aandacht in gemeentelijke rampenplannen voor de specifieke positie van verminderd zelfredzamen.


Een belangrijk instrument voor het praktijkgerichte toezicht op de rampenbestrijding is de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding (ADR). De ADR is, sinds de start in 2003, als instrument van systematisch toezicht zeer effectief gebleken. Zo kon de Inspectie OOV in een rapportage over de eerste drie jaren van de ADR, van 2003 tot en met 2005, aan de minister van BZK en de Tweede Kamer melden dat de regio's, in reactie op de doorlichting, op vele cruciale punten in de voorbereiding verbeterplannen formuleren en deze verbeteringen ook daadwerkelijk doorvoeren. Als positieve ontwikkeling kon eveneens gemeld worden dat rampenbestrijdingsorganisaties meer en meer veranderen van louter intern gerichte organisaties naar extern georiënteerde, omgevingsbewuste organisaties.

DE ADR IN 2006:

DE 'RAMPEN VAN HARLINGEN EN APPINGEDAM'

Hoe functioneert de veiligheidsregio Fryslân als in de haven van Harlingen een schip met 200 passagiers in aanvaring komt met een vrachtschip vol met kerosine? Hoe opereert de rampenbestrijdingsorganisatie in Groningen als in Appingedam een vrachtwagencombinatie in botsing komt met een goederentrein met wagons vol brandbaar gas?

Het moge duidelijk zijn: het gaat hier niet om vragen die vanachter het bureau kunnen worden beantwoord maar waar alleen een praktijktest antwoord op biedt. De Inspectie OOV voert die praktijktest uit. In 2006 zijn door een simulatie van bovenstaande rampen de regio's Fryslân en Groningen getest; uiterlijk in 2010 zal elke regio zijn 'getest'. Het doel: toetsen of elke veiligheidsregio in Nederland goed is voorbereid op de bestrijding van rampen en zware ongevallen.



'De overheid moet zo goed mogelijk voorbereid zijn op een ramp, incident of crisis.

De ADR draagt daaraan bij.'

In elk van de drie delen van de ADR staat de praktijk centraal. In het eerste deel, waarin wordt gekeken naar de kritische processen binnen de operationele hoofdstructuur en de opschaling van de rampenbestrijdingsorganisatie. In het tweede deel, waarin door middel van een simulatie (een zo realistisch mogelijke praktijktest) gekeken wordt naar het vermogen om de kritische processen in de acute fase van een ramp daadwerkelijk uit te voeren. In het derde deel, waarin wordt gekeken naar de bestuurlijke en organisatorische aansturing en naar de overige rampbestrijdingsprocessen. Een volgend deel van de ADR wordt in een regio pas gestart als geconstateerde cruciale knelpunten in het deel daarvoor zijn opgelost.

De Inspectie OOV wil geen toezicht houden vanuit een Haagse ivoren toren. Het toezicht moet, naast onafhankelijk, boven alles effectief zijn. Is een deel van de ADR in een regio uitgevoerd dan wordt niet het rapport met bevindingen over de schutting van het regio-bestuur gegooid, maar overleg gevoerd met de regio over het oplossen van knelpunten in de rampenbestrijdingsorganisatie. Een goed voorbeeld van een dergelijk verbetertraject, gericht op effectief toezicht, is de ADR in Frsylvân. In deze regio is in 2006 het tweede deel van de ADR uitgevoerd. Nadat bij de uitvoering van het eerste deel in 2003 knelpunten waren geconstateerd zijn deze door de Inspectie OOV besproken met regionale functionarissen. Begin 2006 is de Inspectie OOV met het bestuur van de regio overeengekomen om het tweede deel van de ADR uit te voeren. In december 2006 is door de Inspectie OOV een ramp in Harlingen geënceneerd waarbij de rampenbestrijdingsorganisatie van de regio op de proef werd gesteld. Dit werkt: regio's gaan graag de uitdaging van de ADR aan en grijpen de kans om hun rampenbestrijdingsorganisatie te optimaliseren met beide handen aan.



'Regio's gaan graag de uitdaging van de ADR aan.'

Naast de uitvoering van de simulatie in de regio's Groningen en Frsylvân zijn in 2006 ook de resultaten van de eerste ADR-simulatie, eind 2005 gehouden in Twente, gepresenteerd aan de regio. Tijdens de simulatie van een ongeval met gevaarlijke stoffen in het Hof van Twente werd gekeken hoe de verschillende teams binnen de rampenbestrijdingsorganisatie, waaronder het Coördinatieteam Plaats Incident, de meldkamer, het Regionaal Operationeel Team, het Regionale Beleidsteam, Gemeentelijk Beleidsteam, presteerden op het punt van kritische processen (opschaling, informatiemanagement, leiding en coördinatie) die nodig zijn om de rampenbestrijdingsorganisatie tijdig en effectief te kunnen laten functioneren. De regio bleek in staat om het grootste deel van de rampenbestrijdingsorganisatie binnen de gestelde tijden op de been te krijgen; ook de structuur en middelen

voor het informatiemanagement bleek beschikbaar. Wel gaf de simulatie de Inspectie OOV reden om de regio aan te bevelen het proces van opschaling te analyseren op te boeken tijdswinst en de alarmering van sleutelfunctionarissen efficiënter vorm te geven. De bevindingen en aanbevelingen zijn gevat in een rapportage en door medewerkers van de Inspectie OOV gepresenteerd in de regio.

Waar in een aantal regio's de praktijktest van het tweede deel van de ADR al is uitgevoerd of op stapel staat, werd in 2006 in een aantal regio's een begin gemaakt met deel 1 van de ADR, te weten de regio's Midden en West Brabant, Noord-Holland Noord, Limburg-Noord, Zeeland en Haaglanden. Naar aanleiding van de bevindingen uit het eerste deel van de ADR zijn in 2006 vervolgonderzoeken en aanvullende tests gehouden in Hollands Midden en Limburg-Zuid; met de regio's Gelderland-Midden en Utrecht zijn, op basis van de conclusies van deel 1 van de ADR, verbetertrajecten afgesproken.

ONDERZOEK RAMPENBESTRIJDING GEMEENTE ROZENBURG

De Inspectie OOV heeft, in opdracht van de minister van BZK, in 2006 onderzoek verricht naar de mate van voorbereiding op de bestrijding van rampen door de gemeente Rozenburg. Directe aanleiding voor deze opdracht was de stand van zaken bij de verbetering van het plansysteem in het kader van de kwaliteitsbevordering rampenbestrijding in de provincie Zuid-Holland, zoals begin 2006 opgemaakt door de commissaris van de Koningin. In een aantal eerdere rapporten was daarnaast gewag gemaakt van een aantal gebreken bij de voorbereiding van de rampenbestrijding door de gemeente Rozenburg, een gemeente die met een complex risicobeeld te maken heeft. Beoogd effect van het onderzoek van de Inspectie OOV was het, binnen de landelijke en regionale kaders, bevorderen van een verbetering van de voorbereiding op rampen in Rozenburg.

'Bij een complex risicobeeld is het maken van een goede analyse essentieel voor een goede rampenbestrijding.'

Is sprake van een zo complex risicobeeld als dat van de gemeente Rozenburg dan is een goede analyse van dat beeld én zijn principiële keuzen wat betreft de invulling van het opperbevel en gemeentelijke processen essentieel voor een goede rampenbestrijding. Zowel analyse als keuzen waren in Rozenburg ten tijde van het onderzoek van de Inspectie nog niet gemaakt, hoewel deze knelpunten ook in een extern onderzoek uit 2002 al nadrukkelijk aan de orde waren gesteld.

Het voorbereiden van de rampenbestrijding is voor een belangrijk deel het realiseren van continuïteit. Voor kleine gemeenten, die slechts beperkte mogelijkheden hebben om zich voor te bereiden op rampen, ligt samenwerking met één of meerdere gemeenten en met de betreffende Veiligheidsregio voor de hand. De gemeente Rozenburg zocht die samenwerking nog te weinig.



'Het voorbereiden van de rampenbestrijding is voor een belangrijk deel het realiseren van continuïteit.'

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat ten opzichte van 2002 de infrastructuur, de uitwijklocaties, het opleiden en oefenen, de invulling van de functie ambtenaar OOV, het borgen van de bereikbaarheid en beschikbaarheid van functionarissen, de interne afstemming en communicatie en de intergemeentelijke/regionale samenwerking niet of nauwelijks zijn verbeterd. Met betrekking tot de planvorming en het functioneren van de beleidsstaf ten tijde van oefeningen is sprake van een lichte verbetering. De Inspectie OOV deed de gemeente de aanbeveling om te investeren in de eigen organisatie, meer samen te werken met gemeenten en/of de regio en de noodzakelijke activiteiten tijdig te implementeren.

Vervolg

Naar aanleiding van de rapportage van de Inspectie OOV over de staat van de rampenbestrijding in de gemeente Rozenburg is door de gemeente Rozenburg met de provincie Zuid-Holland een verbetertraject afgesproken. Uit de voortgangsrapportages van de gemeente blijkt dat er inmiddels gewerkt wordt aan een inhaalslag, waarbij de bevindingen van de Inspectie OOV dienen als basis. Zo heeft de gemeente voor een aantal activiteiten in het kader van de rampenbestrijding de oplossing gevonden in samenwerking met de veiligheidsregio en buurgemeenten (o.a. interne alarmering); gemeentelijke draaiboeken zijn uitgewerkt op basis van deelplannen. Ook wat betreft uitwijklocaties is de gemeente actief op zoek gegaan naar een oplossing. De gemeente heeft verder hoge prioriteit gegeven aan de invulling van sleutelfuncties binnen de rampenbestrijdingsorganisatie.

De ADR voor de veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond staat gepland voor 2007. Daarbij zal de Inspectie OOV ook de stand van zaken van de aan Rozenburg gedane aanbevelingen tegen het licht houden.

VOORBEREIDING PROVINCIES OP DE RAMPENBESTRIJDING

Wil een bestuursorgaan taken in het kader van de rampenbestrijding goed kunnen uitvoeren dan moet die uitvoering, vanwege het vaak complexe karakter van de betreffende taken, op papier al goed zijn voorbereid. De provincies kennen wettelijke verplichtingen om de hen toebedeelde taken voor te bereiden en te implementeren in de provinciale plannen. De Inspectie OOV verrichtte onderzoek naar de vraag of de provincies aan die wettelijke verplichtingen tot implementatie voldoen.

Het gaat hierbij om taken waarin provinciale bestuursorganen, soms verregaande, bevoegdheden zijn toebedeeld: bijvoorbeeld in de Waterstaatwet, de Kernenergiewet en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag.

Voorop staat dat elke provincie voldoet aan de wettelijke opdracht om een provinciaal coördinatieplan (PCP) te hebben. Verschillen tussen provincies daargelaten vertonen de PCP's vooralsnog echter de nodige mankementen: waar een praktische, op de uitvoeringspraktijk gerichte beschrijving en invulling van bevoegdheden noodzakelijk is, hebben de meeste provinciale plannen een (te) hoog abstractieniveau. Niet alle taken en bevoegdheden, waaronder bijvoorbeeld de coördinerende taak van de commissaris van de Koningin in geval van een kernongeval (Kernenergiewet), zijn helder in beeld gebracht en/of uitgewerkt, hetgeen problemen kan opleveren in geval van een daadwerkelijke crisissituatie.



'De meeste provinciale plannen hebben een (te) hoog abstractieniveau.'

De Inspectie OOV constateerde ook lacunes in de voorbereiding van de provincies op hun taken in het kader van de rampenbestrijding. Geen van de provincies schenkt in hun PCP's bijvoorbeeld aandacht aan ongevalssituaties uit het Plan voor de Kernongevallenbestrijding. De provincies Zeeland en Noord-Holland beschikken wel over een rampenbestrijdingsplan respectievelijk een draaiboek Nucleair voor de inrichtingen binnen deze provincies. Het gaat hier om belangrijke bevoegdheden in de Kernenergiewet, waaronder de bevoegdheid van de commissaris van de Koningin om de minister van VROM te verzoeken een ongeval met een categorie B-object (installaties waarbij sprake is van de aanwezigheid van radioactieve stoffen) te bestrijden als ware het een ongeval met een categorie A-object (kerncentrales, onderzoeksreactoren).


Vervolg

De Inspectie OOV acht het van groot belang dat de provincies in staat worden gesteld de geconstateerde tekortkomingen te verhelpen. Daarbij zou het naar het oordeel van de Inspectie OOV moeten gaan om een praktische invulling, waarbij taken en bevoegdheden helder in de organisatie zijn belegd, betrokkenen zijn aangewezen, opgeleid en geoefend en processen, procedures en werkinstructies helder zijn beschreven. De tussenrapportage is, voorzien van verbeterbrieven, door de minister van BZK gezonden aan de provincies. De Inspectie OOV zal, als de provincies het verbetertraject hebben doorlopen, aan het einde van 2007 bekijken in hoeverre de provincies de leemten in de implementatie van de taken op het gebied van de rampenbestrijding hebben opgevuld. De provincie Noord-Holland heeft inmiddels in een reactie aan de Inspectie OOV laten weten het voortouw en de coördinatie van de verbetertrajecten op zich te willen nemen.

AANDACHT VOOR VERMINDERD ZELFREDZAMEN IN GEMEENTELIJKE RAMPENPLANNEN

In geval van een evacuatie van burgers kan de overheid, indien de omstandigheden dat toelaten, een beroep doen op burgers om zich op eigen gelegenheid naar veilig gebied te begeven. Moeilijker, zo niet onmogelijk, is een dergelijk beroep wanneer de burgers die geëvacueerd moeten worden verminderd zelfredzaam zijn. De Taskforce Handicap en Samenleving kaartte deze problematiek in april 2006 aan bij de minister van BZK. Aan de Inspectie OOV werd de opdracht verleend na te gaan of en hoe gemeenten in rampenplannen rekening houden met verminderd zelfredzamen.

Hoofdconclusie van de Inspectie OOV: in de onderzochte gemeentelijke rampenplannen is nauwelijks sprake van invulling van activiteiten om verminderd zelfredzamen uit bedreigde gebieden te halen. Dat terwijl volgens het Besluit kwaliteitscriteria rampenbestrijding gemeentelijke rampenplannen een verplaatsingsplan dienen te bevatten waarin beschreven wordt hoe rekening is gehouden met speciale doelgroepen, waaronder gehandicapten, ouderen, zieken en gedetineerden.



'In rampenplannen is nauwelijks sprake van invulling van activiteiten om verminderd zelfredzamen uit bedreigde gebieden te halen.'

De provincies onderschrijven de bevindingen van de Inspectie en delen de opvatting dat de aandacht voor verminderd zelfredzamen in de gemeentelijke rampenplannen verbeterd moet worden. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat de toetsing van de gemeentelijke plannen door de provincies niet heeft geresulteerd in voldoende aandacht in de gemeentelijke plannen voor het evacuatieproces van verminderd zelfredzamen. Gemeenten en regio's dienen de voorbereiding en de planvorming ten aanzien van het evacueren van verminderd zelfredzamen te verbeteren. Gemeenten dienen de planvorming rond het evacuatieproces zo concreet mogelijk en multidisciplinair in te vullen. De Inspectie OOV beveelt de minister van BZK aan te stimuleren dat richtlijnen worden geformuleerd met als doel te komen tot een adequate en uniforme voorbereiding en planvorming voor de evacuatie van verminderd zelfredzamen.

Vervolg

De minister van BZK heeft in een brief aan gemeenten, provincies en relevante maatschappelijke organisaties aandacht gevraagd voor de problemen die de Inspectie OOV heeft gesignaleerd. De minister volgt de aanbevelingen die de Inspectie OOV doet en geeft aan dat bij de invulling van de regionale crisisplannen (met de vorming van de veiligheidsregio's) aandacht moet worden gegeven aan de positie van verminderd zelfredzamen; daarnaast moet er een mogelijkheid worden geschapen voor inwoners die verminderd zelfredzaam zijn om zich als zodanig bij de gemeente te laten registreren. Oplossingen moeten gezocht worden in de richting van het inventariseren van en kennismaken met relevante contacten binnen de lokale gemeenschap gericht op de doelgroep verminderd zelfredzamen. Met maatschappelijke organisaties moeten afspraken worden gemaakt over informatie-uitwisseling voor en tijdens crisissituaties en de praktische ondersteuning van de uitvoering van eventuele reddingsoperaties.

ONDERSTEUNINGSTRAJECT TERRITORIALE CONGRUENTIE SCHIPHOL

De afgelopen jaren heeft de minister van BZK ingezet op het congruent maken van hulpverlenings- en politieregio's. Voor een aantal regio's was bij het bewerkstelligen van

territoriale congruentie sprake van knelpunten. Eén van de knelpunten was de territoriale indeling van de gemeente Haarlemmermeer.

In 2006 heeft het kabinet de knoop doorgehakt en besloten de gemeente Haarlemmermeer (inclusief Schiphol) per 1 januari 2008 in te delen bij de regio Kennemerland. Zoals elke congruentieaanpassing van politie- en hulpverleningsregio's heeft ook deze aanpassing zowel bestuurlijke als organisatorische implicaties. De minister van BZK heeft aangegeven het proces van de aanpassing van congruentie te laten begeleiden door de Inspectie OOV. De Inspectie OOV levert deze ondersteuning, in de vorm van toetsing en Compliance Assistance (kennis en informatieoverdracht). Daarbij wordt samen gewerkt met alle betrokken partijen.

De Inspectie OOV heeft voor de voorbereiding van de regio Kennemerland op de kritische processen (alarmering en opschaling, informatiemanagement en coördineren c.q. leidinggeven), die een rol spelen bij grootschalig optreden, een op maat gesneden traject vastgesteld. Conform de wens van de Tweede Kamer is een historisch overzicht opgesteld van de accidentafhandeling op en rond Schiphol over de laatste vijf jaar. Daarbij is door middel van een extrapolatie een prognose opgesteld over hoe vaak er een beroep zal worden gedaan op de veiligheidsregio als bestuurlijke eenheid, afgezet tegen het aantal keer dat lokale of landelijke afhandeling nodig zal zijn.

Verder zijn in 2006 de plannen van aanpak van de regio Kennemerland, de gemeente Haarlemmermeer en de regio Amsterdam-Amstelland geanalyseerd; de drie partijen is daarbij geadviseerd deze plannen te integreren in één, samenhangend plan van aanpak. Een nulmeting is uitgevoerd waarbij het integrale Plan van Aanpak van de regio Kennemerland is beoordeeld op haar inhoud. In dit kader is er een inventarisatie gehouden van de wijze waarop de voorbereiding op de rampenbestrijding met betrekking tot Schiphol op dit moment in de regio Amsterdam-Amstelland en gemeente Haarlemmermeer is geregeld. Ook is de actuele stand van zaken opgemaakt met betrekking tot de voorbereiding van de rampenbestrijding in de regio Kennemerland.

Belangrijkste conclusie van de Inspectie OOV: het Plan van Aanpak van de regio Kennemerland is, met uitzondering van de gemeentelijke processen, volledig. Daarbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat niet alle deelprojecten in hun onderlinge samenhang zijn geformuleerd. Daarnaast ontbreekt het in een aantal gevallen aan een gedifferentieerde en samenhangende planning (proces van ambtelijke besluitvorming, bestuurlijke besluitvorming tot en met implementatie).

De komende twee jaar zal de Inspectie OOV de uitvoering van de plannen van de regio blijven volgen en ondersteunen. Daarbij zullen onder andere twee uitgebreide toetsingen plaatsvinden, vergelijkbaar met het toetsinstrument simulatie uit de Algemene Doorlichting Rampenbestrijding inclusief de gemeentelijke processen.

Vervolg

De regio Kennemerland is aan de slag gegaan met het aanpassen van het Plan van Aanpak, mede langs de lijn van de bevindingen van de Inspectie OOV.

FORMALISERING TOEZICHT SCHIPHOL

De organisatie van de rampenbestrijding op de luchthaven Schiphol wordt gekenmerkt door een complexe verdeling van taken en bevoegdheden. De gemeente Haarlemmermeer stuurde in het najaar van 2005 een brief aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat waarin, gelet op de complexiteit als mogelijke oorzaak voor verwarring, werd gevraagd om een herbevestiging van de afspraken en verantwoordelijkheden op het vlak van de rampenbestrijding op Schiphol. Eerder al had de Veiligheidsadvies Commissie Schiphol (VACS) verzocht om, gezien de onduidelijkheden in wet- en regelgeving en de complexiteit van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op strategisch en tactisch niveau bij de rampenbestrijding op Schiphol, de aansturing op strategisch niveau te versterken.

De brief van de gemeente en het onderzoek van de VACS vormden aanleiding voor gezamenlijk onderzoek van de Inspectie V&W en de Inspectie OOV naar het toezicht op de alarmregeling Schiphol. Daarbij wordt onder de alarmregeling verstaan het scala aan activiteiten opgenomen ten behoeve van alarmering en bestrijding van een calamiteit aan de bron. In de rapportage zijn de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden op het gebied van de rampenbestrijding op Schiphol en op het terrein van het toezicht op die rampenbestrijding uiteengezet. Geconstateerd werd dat de kwaliteit en de effectieve werking van het crisisbestrijdingsplan Schiphol, waar de alarmregeling Schiphol als een van de draaiboeken onderdeel van uitmaakt, moeilijk vast te stellen is. Zo bleef de vraag open of de feitelijke coördinatie van de verantwoordelijkheden van de diverse partijen gewaarborgd is.

Vervolg

De minister van Verkeer en Waterstaat is in overleg getreden met de minister van BZK en andere verantwoordelijken in de rampenbestrijding Schiphol teneinde de kwaliteit en de effectieve werking van het crisisbestrijdingsplan Schiphol te verzekeren. Tijdens een ambtelijk overleg zijn afspraken gemaakt over verbeteractiviteiten.



Crisisbeheersing

2

Voor het toezicht op de crisisbeheersing, een met het beleidsplan Crisisbeheersing 2004-2007 aan het toezichtspalet van de Inspectie OOV toegevoegd domein, wordt de nadruk gelegd op de werking van het stelsel van crisisbeheersing onder praktijkomstandigheden. De Inspectie OOV richt, met behulp van scenario's ontleend aan praktijksituaties als de stroomstoring in Haaksbergen, de aandacht op de kritische processen die onmiddellijk ingrijpen van 'sleutelorganisaties' noodzakelijk maken.

De structuur van het toezichtsinstrumentarium voor de crisisbeheersing is inmiddels gereed. De invulling van het instrumentarium is afhankelijk van het beschikbaar komen en de implementatie van de beschrijving van de crisisorganisatie in Nederland, de voorbereiding op specifieke risico's door middel van operationele plannen en beleidsdraaiboeken, strategieën en draaiboeken voor risico- en crisiscommunicatie, voorzieningen ten behoeve van het informatiemanagement en andere producten van de projecten van het beleidsplan Crisisbeheersing.

De integrale toepassing van het toezichtsinstrumentarium is verder afhankelijk van de beschikbaarheid van praktijkgerichte en toetsbare prestatie-eisen en de implementatie hiervan bij de onder toezicht staande organisaties. Daartoe heeft de Inspectie OOV bijgedragen aan het ontwikkelen van basisvereisten voor de rampen- en crisisbeheersing, zowel voor het decentrale als het nationale niveau. De betrokkenheid van de Inspectie OOV bij het opstellen van basisvereisten past ook in haar adviserende functie ten aanzien van normen die bij het toetsen worden gehanteerd.

ONDERZOEK STROOMSTORING HAAKSBERGEN

Het waren voor Nederlandse begrippen ongewone omstandigheden: als gevolg van een combinatie van extreme weersomstandigheden, die een ijsafzetting op de hoogspanningslijnen veroorzaakten die daardoor braken, zaten in november 2005 zo'n vijftienduizend inwoners van Haaksbergen en omgeving gemiddeld 30 en sommigen zelfs 61 uur zonder stroom. De Inspectie OOV kreeg opdracht van de minister van BZK om onderzoek te doen naar de crisisbeheersing ten tijde van de stroomuitval. Doel van het onderzoek was te leren van de wijze waarop de crisisbeheersingsorganisatie zowel qua voorbereiding als tijdens de respons op de stroomstoring heeft gefunctioneerd.

'Respons op de stroomstoring is over het algemeen goed verlopen.'

Belangrijkste conclusie van de Inspectie luidt dat de respons op de stroomstoring over het algemeen goed is verlopen. De bij de stroomstoring betrokken actoren hebben, ondanks de extreme weeromstandigheden, snel een functionerende crisisbeheersingsorganisatie gerealiseerd. De Inspectie OOV is van mening dat de crisisbeheersingsorganisatie onder de

gegeven omstandigheden geen reële mogelijkheden had om die tijd significant te bekorten en dan ook naar vermogen op die omstandigheden heeft gereageerd.



'Onduidelijkheid over noodstroomvoorzieningen moet verholpen worden.'

Belangrijk knelpunt bleek de onduidelijkheid wat betreft de verantwoordelijkheid voor de noodstroomvoorziening. De Inspectie OOV heeft de minister van BZK dan ook aanbevolen om in overleg met de minister van EZ duidelijkheid te verschaffen over de verantwoordelijkheid voor het herstel van stroomvoorziening via noodstroomvoorzieningen. Voorts heeft de Inspectie OOV een aantal aanbevelingen geformuleerd die geadresseerd zijn aan de gemeenten, regio's en netbeheerders.

Vervolg

Naar aanleiding van het onderzoek is het ministerie van BZK in samenwerking met het ministerie van EZ een pilot gestart in de hulpverleningsregio Twente. Doel van de pilot was het opstellen van een 'good practice' voor de afstemming tussen bestuurders, hulpverleningsdiensten en de elektriciteitsbedrijven. In samenwerking met de hulpverleningsregio Twente, de provincie Overijssel, een aantal gemeenten in de regio en Essent Netwerk BV is een handleiding 'aandachtspunten bij langdurige stroomuitval' opgesteld. Deze handleiding verscheen in het voorjaar van 2007 en is landelijk verspreid.

TOEZICHT BEVEILIGING C2000

In 2006 heeft de Inspectie OOV voor toezicht op C2000 de focus gericht op de regio's c.q. de hulpverleningsdiensten. Vanwege het lopende BZK-project C2000, waarvoor destijds een aparte verantwoordingsstructuur was opgezet, heeft de Inspectie OOV met aandacht de ontwikkelingen bij de centrale beheerorganisatie gevolgd. De Inspectie OOV heeft voor het opzetten van een systematische en gestructureerde aanpak van toezicht op C2000 een referentiekader opgesteld en op bruikbaarheid getoetst bij een tweetal pilotregio's. De daarbij geconstateerde bevindingen zijn in de vorm van pilot verslagen teruggekoppeld naar de beide regio's. Deze bevindingen zijn tevens meegenomen in een voor de minister van BZK opgestelde rapportage over de in het kader van toezicht C2000 tot oktober 2006 uitgevoerde activiteiten.


INSPECTIEBERICHT GRIEPPANDEMIE

Wat gebeurt er in de Nederlandse steden als er in ons land een infectieziekte uitbreekt, de ziekenhuizen overvol raken en er een medicijntekort ontstaat? Kunnen we het rustig houden of verwordt de openbare orde in wanorde? Met deze vragen in het achterhoofd heeft de Inspectie OOV, in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ),

zich georiënteerd op de problemen bij de handhaving van de openbare orde en veiligheid die kunnen ontstaan als er bijvoorbeeld een griepdemie uitbreekt. Doelstelling: de professionals die betrokken zijn bij rampenbestrijding informeren over knelpunten en best practices bij de bescherming van de openbare orde en veiligheid in het geval van de uitbraak van een infectieziekte als bijvoorbeeld een griepdemie.

Aanleiding voor het Inspectiebericht Griepdemie was het rapport 'Is Nederland er klaar voor?' uit 2005, waarin de IGZ constateerde dat het met de regionale voorbereiding op een influenza-epidemie niet overal in het land even goed gesteld was. Op dat gebied zijn inmiddels door de regio's verbeteringen aangebracht. De IGZ constateerde in 2005 echter ook dat de regionale draaiboeken wat betreft OOV-aspecten te weinig actiegericht zijn.

Over welke OOV-problemen gaat het? Een uitbraak van een griepdemie zou zeer specifieke en grote gevolgen kunnen hebben voor de openbare orde en veiligheid. De mensen die ziek zijn kunnen hun rol in de maatschappij niet meer vervullen; dit kan leiden tot ontwrichting van de maatschappij. De angsten en zorgen over een griepdemie kunnen leiden tot maatschappelijke onrust; een gebrek aan medicijnen of overvolle ziekenhuizen kunnen aanleiding geven tot wanordelijkheden. Alle redenen dus om in de plannen en draaiboeken over de omgang met een influenza-epidemie ook aandacht te besteden aan de impact van een outbreak op de openbare orde en veiligheid.



'Een uitbraak van een griepdemie zou zeer specifieke en grote gevolgen kunnen hebben voor de openbare orde en veiligheid.'

In het Inspectiebericht wordt een aantal deskundigen aan het woord gelaten die een uiteenzetting geven over hun ervaring met deze problemen en hoe deze het best aangepakt kunnen worden. Rode draad in alle best practices die in het Inspectiebericht zijn verzameld: om paniek en wanorde te voorkomen is een goede communicatie van de overheid met de burger essentieel. De overheid moet zich bij de communicatie verplaatsen in de burger, empathie tonen: de burger wil geen ingewikkelde maar vooral praktische zaken weten, hij vraagt zich af of de kinderen moeten worden thuisgehouden van school of van het kinderdagverblijf. Hij vraagt zich af of hij extra boodschappen in huis moet halen of andere voorzorgsmaatregelen moet treffen.

Vervolg

De Inspectie OOV zal in 2007 een nader onderzoek uitvoeren naar OOV-aspecten van een griepdemie. Dit onderzoek zal eind 2007 gereed zijn.

INSPECTIEBERICHT CIVIEL-MILITAIRE SAMENWERKING

Defensie heeft zich ontwikkeld tot een structurele veiligheidspartner naast politie, brandweer en GHOR. Op meerdere terreinen is sprake van samenwerking tussen civiele en militaire autoriteiten.

Bestuurlijke en justitiële autoriteiten kunnen, op het moment dat geconstateerd wordt dat de capaciteiten van de civiele diensten ontoereikend zijn, een beroep doen op personeel en middelen van het ministerie van Defensie. In het Inspectiebericht Civiel-Militaire samenwerking wordt aan de hand van interviews met betrokken deskundigen in vogelvlucht een overzicht gegeven van de recente ontwikkelingen op het gebied van deze civiel-militaire samenwerking. Het bericht dient als voorloper op een onderzoek naar deze samenwerking dat de Inspectie OOV in samenwerking met de Audit Dienst Defensie begin 2007 heeft afgerond.

'Defensie heeft zich ontwikkeld tot een structurele veiligheidspartner naast politie, brandweer en GHOR.'

In het Inspectiebericht wordt onder andere aandacht besteed aan de Civiel-Militaire Bestuursafspraken (CMBA) die in maart 2005 zijn gemaakt door de ministers van Defensie, Justitie en BZK. Projectleiders van het project Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking (ICMS, dat volgde op de CMBA), dat zich richt op verdere stroomlijning en structurering van de samenwerking komen aan het woord en benadrukken het belang van harde garanties voor specifieke vormen van ondersteuning. Het zijn die harde garanties waar in het kader van het ICMS bindende afspraken over worden gemaakt waardoor civiele autoriteiten binnen enkele uren weten waar ze op kunnen rekenen. Daarnaast is het noodzakelijk dat de Regionaal-Militaire Commando's en de veiligheidregio's elkaar, meer dan nu het geval is, ook echt opzoeken om de samenwerking van de grond te krijgen.

Vervolg

Een landelijk overzicht van de stand van zaken op het gebied van de civiel-militaire samenwerking ontbreekt op dit moment. De Inspectie OOV heeft, in het vierde kwartaal van 2006, in samenwerking met de Audit Dienst Defensie de stand van zaken zowel vanuit de civiele als militaire zijde bekeken.

Het onderzoek, dat in het voorjaar van 2007 gepubliceerd zal worden, richt zich specifiek op de vertaling van afspraken in operationele processen en procedures in de praktijk van de civiel-militaire samenwerking.



Brandweezorg



3


In het bestuurlijk stelsel van de brandweezorg wordt een groot deel van de bestuurlijke verantwoordelijkheid gedragen door gemeentelijke bestuursorganen. De Inspectie OOV heeft meerdere keren de wijze waarop deze bestuursorganen uitvoering geven aan de taken op het gebied van de brandweezorg onderzocht. Een voorbeeld is het onderzoek 'Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid' (2002) over de gebruiksvergunningverlening en controles daarop. Dit onderzoek gaf de Inspectie OOV aanleiding om gemeentelijke bestuursorganen aan te bevelen de politiek-bestuurlijke aandacht voor de brandweezorg te intensiveren. In het onderzoek 'Vakbekwaamheid Brandweer' (2004) kwam de Inspectie OOV tot de conclusie dat veel gemeenten onvoldoende op de hoogte zijn van het feit dat het brandweerpersoneel in hun gemeente niet goed op de risicovolle taak is voorbereid. Aan de gemeenteraad werd aanbevolen daar meer aandacht voor te vragen en de commandant van de brandweer schriftelijk te laten rapporteren aan het gemeentebestuur.

De bestuurlijke aandacht voor brandweezorg was in deze onderzoeken echter niet het hoofdonderwerp van onderzoek; de aandacht richtte zich op de feitelijke prestaties van de brandweer. Vanwege de essentiële rol van gemeentelijke bestuursorganen in het stelsel van de brandweezorg, heeft de Inspectie OOV in 2006 wel onderzoek gedaan naar de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg. Een onderzoek dat van belang is voor de brandweezorg én voor de effectiviteit van het toezicht daarop. Willen door de Inspectie OOV aangedragen voorstellen voor verbetering van de brandweezorg daadwerkelijk effect hebben, dan moeten gemeentelijke bestuursorganen ook daadwerkelijk de aandacht en bestuurlijke kracht opvatten om met deze verbeteringen aan de slag te gaan.

BESTUURLIJKE AANSTURING BRANDWEERZORG


Het eerste deel van het rapport geeft inzicht in en beoordeelt de wijze waarop de bestuurlijke aansturing van de gemeentelijke brandweezorg plaatsvindt. De prestaties van de brandweer zijn onderzocht aan de hand van de verlening van gebruiksvergunningen en controles, het realistisch oefenen van operationeel leidinggevenden (bevelvoerders) en de uitrukprestaties.

Bestuurlijke aansturing vereist allereerst bestuurlijke aandacht. Met betrekking tot die aandacht concludeert de Inspectie OOV dat het thema brandweezorg bij de gemeentelijke bestuursorganen niet hoog op de politiek-bestuurlijke agenda staat. Naast een lage plek voor de brandweezorg op de politiek-bestuurlijke agenda heeft de Inspectie OOV in het rapport ook moeten concluderen dat gemeenten meestal niet beschikken over actuele, betrouwbare en relevante beleidsinformatie over de prestaties en het functioneren van de brandweer. Hierdoor kan het college van B&W niet adequaat sturen en kan de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende taken niet waarmaken.



'Het thema brandweezorg staat bij de gemeentelijke bestuursorganen niet hoog op de politiek-bestuurlijke agenda.'

De prestaties van de brandweer blijven, bij afwezigheid van adequate bestuurlijke aansturing, ook achter; gemeenten hebben nog steeds een grote achterstand wat betreft het verlenen van gebruiksvergunningen, er wordt nog steeds te weinig geoefend en van de oefeningen wordt nog steeds te weinig geleerd. Een groot deel van de gemeenten voldoet niet aan de minimumnorm voor beroepsondersteuning voor niet-repressieve brandweertaken en maakt daarbij slechts beperkt gebruik van de mogelijkheid taken uit te besteden aan de regionale brandweer.



'De prestaties van de brandweer blijven, bij afwezigheid van adequate bestuurlijke aansturing, ook achter.'

Bij de aanbieding door de minister van BZK van dit rapport aan de colleges van B&W en de gemeenteraden onderschrijft de bewindspersoon de aanbevelingen van de Inspectie: brandweezorg verdient het hoger op de politiek-bestuurlijke agenda te worden geplaatst. De rode draad bij de bevindingen van het onderzoek is de gebrekkige informatievoorziening over de prestaties van de brandweer. Om deze te verbeteren heeft de Inspectie tevens een handreiking in het rapport opgenomen. Om de niet-repressieve taken adequaat te kunnen uitvoeren dient het bij de meeste gemeenten aanwezige tekort aan personele capaciteit te worden weggewerkt. Ook uitbesteding aan de regionale brandweer kan daarvoor een oplossing bieden. De Inspectie beveelt aan het gezamenlijk uitvoeren van gemeentelijke brandweezorgtaken daarom serieus in overweging te nemen. Dat geldt in het bijzonder voor de kapitaalsintensieve, specialistische repressieve taken en voorzieningen zoals duikteams, gaspakkenteams en hulpverleningsvoertuigen.

Het rapport bevat daarnaast een studie van het bestuurlijke stelsel voor de brandweezorg, die in opdracht van de Inspectie OOV is verricht door prof. dr. F. Fleurke (hoogleraar bestuurskunde aan de VU Amsterdam). Daarin constateert hij dat, alhoewel de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de brandweezorg primair een taak is van het lokaal bestuur, de belangstelling van gemeentebesturen voor de brandweezorg niettemin beperkt blijkt. Een eerste verklaring hiervoor is dat het gemeentebestuur in het algemeen brandweezorg ziet als een beleidsveld met een beleidsarm karakter. Het beleidsveld brandweezorg wordt beheerst door professionele normen, techniek en effectiviteits- en efficiencyoverwegingen. De teneur is de brandweezorg over te laten aan de professionals, bij wie de fysieke veiligheid van burgers geacht wordt in goede handen te zijn.


Een tweede reden voor de geringe belangstelling heeft betrekking op de controletaak van de gemeenteraad. Midden jaren 80 ontstond bij gemeenten als gevolg van (relatief) teruglopende budgetten meer belangstelling voor tot stand gebrachte prestaties en

voorzieningen. De systematiek van planning en control deed zijn intrede. Professor Fleurke constateert echter dat deze systematiek van programmasturing en –verantwoording in veel gemeenten aan de organisatie voor beleidsvoering van de brandweer voorbij is gegaan. De derde verklaring voor de hardnekkige knelpunten in de gemeentelijke aansturing van de brandweezorg moet worden gezocht in de aard van brandweerstelsel zelf. In het algemeen gesproken is een bestuurlijk stelsel voorzien van checks en balances: wanneer een bepaald bestuursorgaan tekort schiet, is er een hoger bestuursorgaan dat overeenkomstig de theorie van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bijstand verschaft. Het bijzondere van het stelsel voor de brandweezorg is dat daarin niet is voorzien. Daarmee is een van de elementaire beginselen van een bestuurlijk stelsel, namelijk dat het zodanig is ingericht dat het negatieve feedback genereert, geheel afwezig.

De bestuurscultuur is er een van zachte normen, waarbij het Rijk zich wat betreft het ontwikkelen van dwingende professionele normen op de achtergrond houdt. Tenslotte concludeert prof. Fleurke dat ondanks veranderde maatschappelijke omstandigheden de hervorming van het brandweerbesteding in de vorm van regionalisering de afgelopen 30 jaar niet of nauwelijks van de grond is gekomen. Het conceptvoorstel van de Wet op de veiligheidsregio's heeft, naast de regionalisering, nu wel een dimensie toegevoegd aan de discussie over de hervorming van het bestuurlijke stelsel, waarin de vraag naar de plaats van het Rijk in dat stelsel centraal is komen te staan.

Vervolg

Om het effect van het onderzoek zo groot mogelijk te laten zijn is er voor gekozen in het rapport een best practice 'bestuurlijke aansturing brandweezorg' op te nemen, aan de hand waarvan gemeentelijke bestuursorganen de aansturing van hun brandweerkorpsen kunnen verbeteren. Tevens is een good practice opgenomen voor het genereren van bedrijfsgegevens over de uitrukprestaties van de brandweer. Als verdere handreiking voor gemeenten en regio's zal de Inspectie OOV in 2007 indicatoren ontwikkelen die ertoe moeten leiden dat zij zelf kunnen bepalen of de kwaliteit van de brandweezorg op orde is.



'De Inspectie OOV zal in 2007 indicatoren ontwikkelen die ertoe moeten leiden dat gemeenten en regio's zelf kunnen bepalen of de kwaliteit van de brandweezorg op orde is.'

De minister van BZK heeft er in de aanbiedingsbrief bij het rapport aan gemeenteraden en colleges van B&W op aan gedrongen met de aanbevelingen in het rapport aan de slag te gaan. In reactie op het rapport heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) opgemerkt, in aansluiting op de conclusies van het rapport, een goede informatievoorziening aan bestuursorganen over de brandweezorg te willen bevorderen alsmede aandacht te willen geven aan het sturen op kentallen wat betreft prestaties van de brandweerkorpsen. Op 10 februari 2007 is daarnaast op initiatief van de VNG en onder verwijzing naar de conclusies van de Inspectie OOV over regionale samenwerking op het gebied van de brandweezorg, het Veiligheidsberaad opgericht. Belangrijkste missie van dit Veiligheidsberaad

wordt het samenbrengen van de veelheid aan overleggen over veiligheid en het bevorderen van de ontwikkeling en sturing van de veiligheidsregio's.

ONDERZOEK PENITENTIAIRE INRICHTINGEN EN COMPLEXEN IN UNITBOUW

Op 21 september 2006 publiceerde de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) haar rapport over de Schipholbrand die in oktober van het jaar daarvoor het leven kostte aan 11 mensen. Het onderzoek van de OvV omvatte een studie naar het handelen van de overheid voor, tijdens en na de brand in de K-vleugel van het cellencomplex te Schiphol.

In de dagen direct na de bewuste brand waren in de Tweede Kamer al vragen gerezen over de brandveiligheid in andere penitentiaire inrichtingen met een vergelijkbare bouw als de bewuste K-vleugel. Aan de VROM-Inspectie werd de opdracht verstrekt om in samenwerking met de Inspectie OOV en de Arbeidsinspectie (AI) een onderzoek uit te voeren naar de brandveiligheid in andere penitentiaire inrichtingen (PI's) in Nederland. Hierbij is, vanwege de vergelijkbaarheid met Schiphol, prioriteit gegeven aan de 25 cellencomplexen in unitbouw maar ook wooncomplexen van een vergelijkbare constructie. Naast een toetsing van de algemene informatie van de Rijksgebouwendienst en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) is ook een onderzoek verricht bij 5 PI's (cellenunits) te Lelystad, Doetinchem, Balkbrug, Zeist en Rotterdam.

Belangrijkste conclusie van dit onderzoek luidde dat in de onderzochte cellenunits bij PI's geen sprake was van een apert onveilige situatie voor gedetineerden en personeel. Ook werd geconstateerd dat zowel de Rijksgebouwendienst als de Dienst Justitiële Inrichtingen inmiddels goede verbeteracties hadden gepland en in gang gezet. De kanttekening is daarbij geplaatst dat unitbouw, uit oogpunt van brandveiligheid, in combinatie met de aard en het huisvestingsregiem van de bewoners intrinsiek een kwetsbare bouwwijze kan worden geacht in vergelijking met traditionele bouw in steen/beton.

Sommige aandachtspunten naar aanleiding van de brand te Schiphol en bevindingen uit de overige onderzoeken bleken zeer relevant voor de brandveiligheid van arrestantenverblijven. Belangrijkste aanbeveling ten aanzien van de brandveiligheid van arrestantenverblijven aan de Board Handhaving van de Raad van Hoofdcommissarissen: zorg voor een landelijke aanpak en stel een referentiekader op voor de brandbeveiliging van arrestantenverblijven. Belangrijke punten in dit referentiekader behoren te zijn aandacht voor het beheersen van rookproductie en rookverspreiding gericht op de brandcel en het opleiden en oefenen van personeel onder praktijkomstandigheden.

Vervolg

Vooruitlopend op de publicatie van het rapport is door de minister van VROM aan gemeenten en brancheorganisaties een handreiking verstuurd met daarin aanbevelingen om de brandveiligheid in complexen in unitbouw te borgen.

In reactie op het rapport is door DJI conform de aanbevelingen een stappenplan opgesteld om de brandveiligheid in complexen, uitgevoerd in unitbouw, te vergroten. De geconstateerde tekortkomingen en verbeterpunten zijn betrokken bij de actualisering van het Brandbeveiligingsconcept Cellen en Celgebouwen en meegenomen in het programma Brandveiligheid dat in januari 2007 aan de Kamer is aangeboden.

'Conform de aanbevelingen in het rapport is door DJI een stappenplan opgesteld om de brandveiligheid in cellencomplexen te vergroten.'

De inspecties zijn voornemens om de verbetering van de (borging van de) brandveiligheid tevens te helpen bewerkstelligen richting de verantwoordelijke instanties. Dit gebeurt in de vorm van handreikingen. Naast de al genoemde handreiking ten behoeve van de cellencomplexen zullen ook handreikingen worden ontwikkeld voor andere verblijfsgebouwen. Deze zogenaamde 'wegwijzers' zijn bedoeld voor zowel de gebruikers als de bouwers van deze verblijfsgebouwen. De inspecties zullen in 2007 opnieuw de brandveiligheid gaan toetsen.

VOORBEREIDING OP SPOORWEGONGEVALLEN

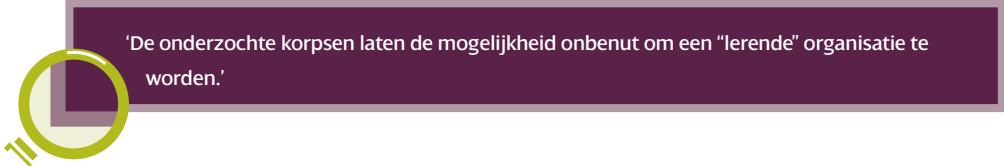
Spoorwegongevallen kunnen uitlopen op grote incidenten waarbij een groot beroep wordt gedaan op hulpverlening. Het is zaak dat verantwoordelijke instanties goed voorbereid zijn op de bestrijding van dit type ongeval, omdat dit een complexe afstemming vraagt tussen de traditionele hulpverleningsorganisaties, zoals de brandweer, politie en ambulancezorg, en de calamiteitenorganisaties van de spoorwegbranche.

In 2006 onderzocht de Inspectie OOV de voorbereiding door gemeenten op spoorwegongevallen. Zij volgde daarmee een aanbeveling op uit een onderzoek van de Inspectie Brandweertzorg en Rampenbestrijding uit 2001. Mede met het oog op de ingebruikname in 2007 van zowel de HSL-Zuid als de Betuweroute was een dergelijk onderzoek opportuun. Bijzondere omstandigheid daarbij was dat, teneinde de operationele voorbereiding op de hulpverlening bij ongevallen op deze routes goed op te pakken, de regionale brandweercommandanten hadden besloten om in een gezamenlijk project (Railplan) invulling te geven aan die voorbereiding en daartoe in 2004 de 'Leidraad Voorbereiding Treinincident Bestrijding' uit hadden gebracht.

Het onderzoek richtte zich op negen gemeenten waar zich in het recente verleden spoorwegincidenten hebben voorgedaan. Hoe hebben deze ervaringsdeskundigen de voorbereiding van spoorwegincidenten sinds 'hun' incident opgepakt? Hoewel op basis van het onderzoek geen uitspraken kunnen worden gedaan over de staat van de voorbereiding op spoorwegongevallen van alle Nederlandse gemeenten heeft het onderzoek toch landelijke betekenis: het doorlichtingsinstrument waarmee het onderzoek is uitgevoerd is aan het gehele brandweerveld ter beschikking gesteld ten behoeve van zelfevaluaties.

Het onderzoek geeft een gemengd beeld van de voorbereiding van de onderzochte gemeenten. Acht van de negen gemeenten hebben zich voldoende voorbereid op spoorwegongevallen. Vijf van de negen onderzochte gemeenten hebben een goed of uitstekend (rampen)bestrijdingsplan voor spoorwegongevallen en één gemeente heeft een matig tot voldoende (rampen)bestrijdingsplan. Drie gemeenten krijgen echter een onvoldoende voor hun rampenbestrijdingsplan. Daarbij blijkt de huidige opzet van de rampenbestrijdingsplannen problematisch voor gemeenten: de nadruk ligt voornamelijk op het 'hebben' van rampenbestrijdingsplannen en nauwelijks op in de praktijk 'bruikbare' plannen.

Nog belangrijker dan goede rampenplannen of scenario's is het leren van eerdere ervaringen. Het kan dan gaan om ervaringen met daadwerkelijke spoorwegongevallen of ervaring opgedaan door oefeningen. Al eerder is geconstateerd (onderzoek Vakbekwaamheid Brandweer, 2004 en Veiligheidsbewustzijn bij de brandweer, 2004) dat brandweerkorpsen onvoldoende schriftelijk evalueren en daarom ook onvoldoende leren van hun eigen en andermans ervaringen. Ook met betrekking tot spoorwegongevallen laten de onderzochte korpsen de mogelijkheid onbenut om een 'lerende' organisatie te worden.



'De onderzochte korpsen laten de mogelijkheid onbenut om een "lerende" organisatie te worden.'

De minister van BZK wordt onder andere geadviseerd de in gang gezette beleidswijziging wat betreft rampenbestrijdingsplannen, waarbij de nadruk komt te liggen op in de praktijk bruikbare plannen, door te zetten. Aan de NVBR is de aanbeveling gericht om ervoor te ijveren dat de projectorganisatie Railplan in één of andere vorm in de toekomst behouden blijft. Besturen van regionale en gemeentelijke brandweerkorpsen wordt geadviseerd ervoor zorg te dragen dat het structureel schriftelijk evalueren van brandweerinzetten en -oefeningen op korte termijn in hun korps wordt ingevoerd, een aanbeveling die overigens ook opgenomen is in het onderzoek naar de bestuurlijke aansturing van de brandweezorg.

Vervolg

In de beleidsreactie heeft de minister van BZK aangegeven de veranderde, meer op de praktijk gerichte, beleidslijn inzake de rampenbestrijdingsplannen met kracht te willen doorvoeren. Daarbij wordt, conform de aanbeveling van de Inspectie OOV, de samenwerking van hulpverleningsorganisaties in het kader van Railplan, die een eenvoudig, uniform, algemeen toepasbaar bestrijdingsplan voor spoorwegincidenten heeft opgeleverd, als voorbeeld genoemd. Aan de aanbeveling van de Inspectie OOV om het project Railplan in enige vorm doorgang te laten vinden geeft de minister invulling door de veiligheidsregio's nadrukkelijk te wijzen op de resultaten van het project.

ONDERZOEK GEBRUIKSVERGUNNINGEN IN SAMENWERKING MET INSPECTIE VROM

De Inspectie OOV verrichtte het onderzoek naar gemeentelijke gebruiksvergunningen in samenwerking met de VROM-Inspectie (in het kader van de 'Landelijke rapportage VROM-

brede Gemeenteonderzoeken'). In 2006 werd gerapporteerd over de stand van zaken met betrekking tot de kwalitatieve en de kwantitatieve aspecten van gemeentelijk beleid met betrekking tot gebruiksvergunningen. Met betrekking tot het verlenen van de gebruiksvergunningen werd geconstateerd dat 36 procent van gemeenten een adequaat beleid voert en 52 procent gedeeltelijk adequaat beleid. Twaalf procent van de gemeenten scoort een onvoldoende. Belangrijke constatering in de rapportage was verder dat gemeenten nog steeds problemen hebben met de handhaving. Alhoewel er de laatste jaren sterk is ingezet op verbetering van de handhaving (een verbetering die ook in de onderzoeken van de Inspectie is waar te nemen) blijkt de uitvoering van de handhaving nog problematisch.

ADVISERING

In 2006 werd in toenemende mate een extern beroep gedaan op de expertise van de Inspectie OOV. Het gaat dan om burgers, die zorgen hebben over de inrichting van de brandweezorg in hun gemeente, vertegenwoordigers van gemeenteraadsfracties of burgemeesters die een second opinion wensen bij netelige kwesties. De Inspectie gaat pas in op dergelijke verzoeken na een zorgvuldige afweging.

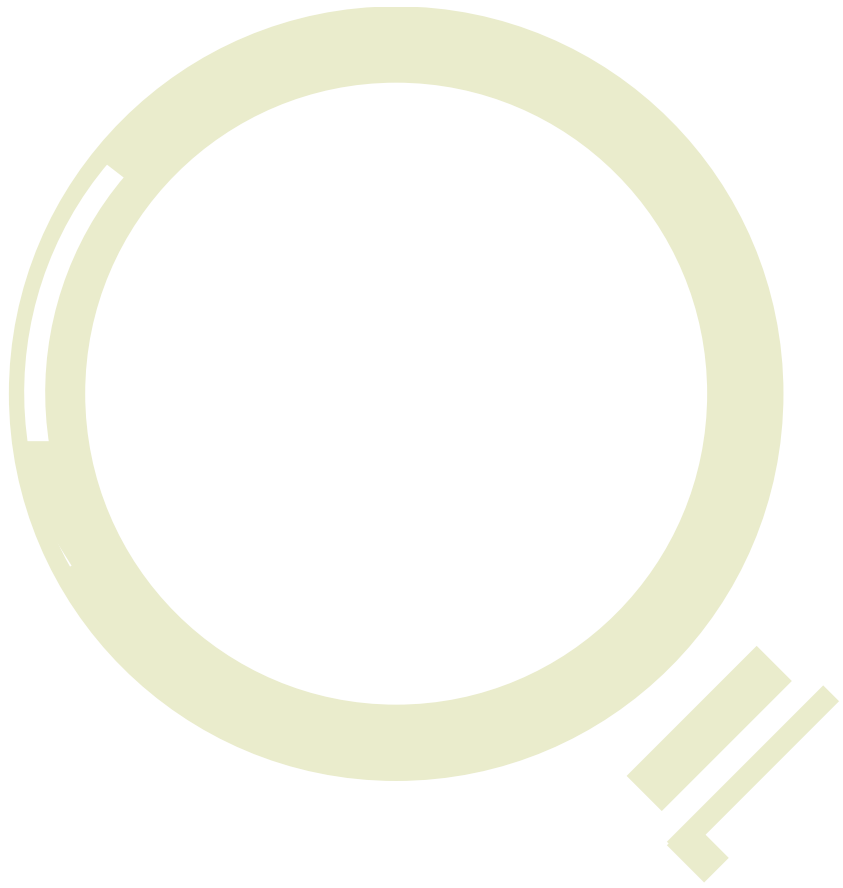
'In 2006 werd in toenemende mate een extern beroep gedaan op de expertise van de Inspectie OOV.'

Na zorgvuldige afweging, waarbij ook het mogelijke leereffect voor de Inspectie zelf een belangrijke rol speelt, heeft de Inspectie OOV op een aantal verzoeken om advies positief gereageerd. Een verzoek daartoe van de burgemeester van Rijssen/Holten naar aanleiding van een brand in een bedrijfsgebouw waarbij asbest vrij kwam, leidde tot een evaluatie van het onderzoek door de gemeente en de operationele diensten zelf.

In een aantal gevallen volgde een onderzoek naar aanleiding van verzoeken van burgers die hun zorg hadden uitgesproken over een mogelijke achteruitgang van de kwaliteit van de brandweezorg in hun gemeente. Vaak ging het hier technisch-organisatorische kwesties zoals het opheffen of samenvoegen van brandweerposten.

In enkele gevallen werd de gemeenten in kwestie geadviseerd om de kwaliteit van de brandweezorg middels een aantal extra maatregelen te waarborgen. Gemeenten nemen dergelijke adviezen ter harte, zo mag bijvoorbeeld blijken uit de reactie van de gemeente Gennep. Het advies van de Inspectie OOV om bij de bouw van een nieuwe brandweerkazerne een aantal flankerende maatregelen te nemen om de kwaliteit van de brandweezorg te waarborgen, werd integraal door het college van B&W overgenomen.





De Inspectie OOV beoogt door middel van haar toezicht de kwaliteit van de taakuitoefening te verhogen. Met een risico-analyse richt de Inspectie OOV daarbij haar toezicht op die aspecten van de taakuitoefening waar de grootste risico's op een gebrekkige uitvoering bestaan. Voor het maken van een dergelijke risico-analyse zoekt de Inspectie OOV de samenwerking met deskundigen van de organisaties waarop toezicht wordt gehouden.

In het kader van een dergelijke risico-analyse heeft de Inspectie OOV in 2006 met vertegenwoordigers van de ministeries van BZK en Justitie, de Politieonderwijsraad, alle korpsen, van de Koninklijke Marechaussee en van de Politieacademie bijeen gebracht om in een zogeheten Group Decision Room-bijeenkomst een lijst van risico's samen te stellen op basis waarvan onderzoeksonderwerpen op de lange en de korte termijn zijn vastgesteld. Ketensamenwerking, de samenwerking van politie met gemeenten in het kader van integrale veiligheid en de samenwerking van politie met Openbaar Ministerie (OM), reclassering wat betreft veelplegers (ketensamenwerking justitiële thema's) werd door de aanwezigen als belangrijkste onderzoeksonderwerp geïdentificeerd. Net als een onderzoek naar de kwaliteit van operationeel leidinggevendend zijn deze twee vormen van ketensamenwerking als vastgesteld onderzoeksonderwerp in het werkplan van de Inspectie OOV voor 2007 opgenomen.

'OPSPORING BEZOCHT': DE KWALITEIT VAN DE POLITIËLE OPSPORING

De Inspectie OOV startte in de zomer van 2005 het onderzoek naar de kwaliteit van het opsporingsproces van de Nederlandse politiekorpsen. Kort daarop, in september van dat jaar, publiceerde de onderzoekscommissie Posthumus haar conclusies over het opsporingsonderzoek inzake de Schiedammer Parkmoord. Als vervolg op het rapport-Posthumus werd door het OM in samenwerking met de politie en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) het programma 'Versterking Opsporing en Vervolging' opgesteld.

Ligt de focus van het programma 'Versterking Opsporing en Vervolging' vooral op groot-schalige onderzoeken, de Inspectie OOV heeft zich in haar onderzoek gericht op het gehele opsporingsproces. Daarbij werd, vanuit de inrichting van het Nederlands politiebestedel met de 25 regiokorpsen, ook aandacht besteed aan de verschillen, overeenkomsten en samenwerking tussen korpsen op het gebied van het opsporingsproces. Ook is gekeken naar de resultaten en implementatie van eerdere verbeterprogramma's zoals het programma Abrio (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding).

Het algemene beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is dat er in alle korpsen veel aandacht is voor verbetering van de kwaliteit. De korpsen nemen de zorg voor een professionele uitvoering van de opsporingstaak serieus. Er bestaan echter tussen korpsen ook grote verschillen en er is soms ook vrijblijvendheid ten aanzien van noodzakelijke

voorwaarden voor het verbeteren van de kwaliteit van de opsporing. Binnen de korpsen en door het OM worden weliswaar kwaliteitseisen gesteld aan de opsporing, op de naleving daarvan wordt gestuurd, maar dit gebeurt op verschillende manieren.


De Inspectie heeft verder de indruk dat de korpsen met betrekking tot informatiegestuurde politie een flinke stap hebben gezet en daarbij gebruik hebben gemaakt van elkaars ervaringen.

Meer specifiek kan over de volgende onderzoeksonderwerpen het volgende worden gemeld.

De organisatie van de opsporingstaak en het beleid

De organisatie van de opsporingstaak binnen de korpsen is niet uniform en er is geen overheersend organisatiemodel. Dit is niet verrassend. De korpsen zijn betrekkelijk vrij bij de inrichting van hun organisatie op dit terrein. Er is overal sprake van een scheiding tussen de uitvoering van de opsporingstaken door de 'blauwe teams' en door de rechercheonderdelen.

Aan de functie van taakaccenthouders (b.v. op het gebied van jeugd of zeden) worden, naar de mening van de Inspectie, door de korpsen te veel uiteenlopende kwaliteitseisen gesteld. De 'vrijwillige' samenwerkingsvormen tussen korpsen op onderdelen van tactische en technische recherche vormen een belangrijke bijdrage aan de verdere professionalisering van de politie maar hebben – een enkele uitzondering daargelaten – nog een sterk op zichzelf staand karakter.



'De organisatie van de opsporingstaak binnen de korpsen is niet uniform en er is geen overheersend organisatiemodel.'

De Inspectie zou het toejuichen als de politie de criteria en achtergronden van de sterktoedeling binnen de korpsen ten behoeve van de opsporing op een uniforme en transparante wijze zichtbaar zou maken.

Het gebruik van maatstaven door de politie en het OM

Binnen de meeste korpsen zijn er weliswaar afspraken gemaakt over maatstaven (kwaliteitseisen) op het gebied van de opsporing, maar de sturing en controle daarop vindt op te veel verschillende manieren plaats. Naar de mening van de Inspectie gebeurt dit té vaak tijdens mondelinge overleggen. Ten behoeve van een goede taakuitvoering en verantwoording verdient het aanbeveling om de sturing en controle op een gestructureerde en meetbare manier uit te voeren.

In een aantal korpsen is de Aanwijzing voor de opsporing (van het college van Procureurs-Generaal (PG's)) onder de medewerkers slechts schriftelijk verspreid of besproken in overleggen. De Inspectie vraagt aandacht voor de wijze van implementatie van de Aanwijzing voor de opsporing (en andere aanwijzingen); de beste waarborg tot naleving

biedt volgens de Inspectie het implementeren in het case screeningsproces of het opnemen in een geautomatiseerd systeem.

De kwaliteit van de opsporingsinformatie

Over het algemeen heeft informatiebeveiliging nog niet het beoogde niveau. De organisatorische en personele kanten van informatiebeveiliging binnen de korpsen moet volgens de Inspectie meer aandacht krijgen. Dit wordt onderstreept door een aantal recente incidenten waarbij informatiedragers van politie of justitie zijn ontvreemd of vermist.

Het gebruik van Abrio-producten

Bij de politie en het OM is er voldoende draagvlak voor Abrio (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding)-producten en de waardering van de producten is over het algemeen positief. Er is ook een beeld van vrijblijvendheid. Vaststelling van Abrio-producten door de Raad van Hoofdcommissarissen (RvHC) leidt niet zonder meer implementatie en consequent gebruik in alle korpsen. Echter in een procesgeoriënteerde organisatie, waarnaar de politie streeft, vraagt het streven naar een professionele standaardisatie bij gelijke taken gebruik van dezelfde vastgestelde processen en producten. Het niet consequente gebruik en de verschillen in waardering van sommige Abrio-producten behoeft daarom nadere aandacht van de politie.

Vervolg

De onderzoeksgegevens uit het rapport, die zijn verzameld voor de start van het project 'Versterking Opsporing en Vervolg', zullen als nulmeting worden gebruikt bij de implementatie van dit programma. Zodoende spelen bevindingen en aanbevelingen van de Inspectie OOV een rol in het bredere proces van verbetering en verdere professionalisering van het opsporingsproces dat recentelijk is ingezet.

LANDELIJKE INFORMATIE COÖRDINATIE

Voor een goed functionerend politie-apparaat is een goede uitwisseling van informatie tussen politiekorpsen en landelijk niveau noodzakelijk. De Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (de 'Commissie Leemhuis') concludeerde in 2005 dat het bij de politie ontbrak aan een eenduidige informatiearchitectuur en -voorziening waarmee nationaal tot een goede informatie-uitwisseling kan worden gekomen om criminaliteit boven de eigen organisatiegrenzen adequaat te kunnen bestrijden. De Stuurgroep signaleerde een rol voor toezichthouders bij het bewerkstelligen van deze eenduidige informatiearchitectuur.

De Inspectie OOV heeft in 2004 onderzoek gedaan naar de resultaten van het project 'Landelijke Informatie Coördinatie' De Nederlandse Politie (LIC). Algemeen oordeel van de Inspectie in 2004 was dat de Nederlandse politie de goede weg was ingeslagen met de ontwikkeling van landelijke informatie coördinatie. De situatie was echter nog niet optimaal. Winst was vooral nog te behalen bij verdere implementatie, monitoring en doorontwikkeling van het project 'Landelijke Informatie Coördinatie'. Daarnaast kon de structuur voor informatie-uitwisseling nog vereenvoudigd worden.

In 2006 heeft de Inspectie OOV, vanwege het toegenomen belang van het onderwerp, onderzoek gedaan naar het effect van de aanbevelingen van dit rapport. Resultaten van het herhalingsonderzoek zijn gebundeld in het rapport 'LIC'.


Doelstelling van het rapport: het verder stimuleren van de professionalisering van het systeem van landelijke informatie coördinatie en het bevorderen van de integratie van de informatiefuncties.

Algemene bevinding van de Inspectie OOV luidt dat de politie op het terrein van de landelijke informatie coördinatie (LIC) belangrijke slagen heeft gemaakt. Er is sprake van doorontwikkeling in de goede richting. Zo heeft de dnRI (dienst Nationale Recherche Informatie) het voortouw genomen in de regiefunctie binnen LIC en is zij leidend in de doorontwikkeling van LIC. Door het procesmatiger inrichten van het monitorproces, het werken met indicatoren en het structureel evalueren van inwinplannen heeft de dnRI bijgedragen aan de professionalisering van LIC.

De Inspectie constateert daarnaast dat LIC zich ontwikkelt van calamiteitenkanaal naar een breed informatiekanaal. De ontwikkelingen vanuit dnRI worden mede gedragen door de visie die de RvHC heeft neergelegd in 'Wenkend Perspectief' en 'Politie in ontwikkeling'. De Inspectie beveelt de RvHC en de korpsen wel aan een aanvullende strategische visie te ontwikkelen, gericht op het in evenwicht brengen van de ICT ontwikkelingen met de Intelligence ontwikkelingen. De Inspectie beveelt ook aan de kwaliteitscontrole op aangeleverde informatie (procesmatig en inhoudelijk) te verbeteren en korpsen consequent aan te spreken op het niet aanleveren van gevraagde informatie.

De Inspectie raadt daarnaast aan dat de spelers binnen de LIC-structuur elkaar nog consequenter moeten voorzien van feedback op uitgewisselde informatie. Dit draagt bij aan de verdere doorontwikkeling van het systeem en het vergroten van het draagvlak. Vooruitgang kan verder worden geboekt indien de korpsen de informatiefuncties op eenduidige wijze integreren.

Ten aanzien van de vraag hoe de Regionale Inlichtingen Dienst het best kan worden gepositioneerd binnen het korps en of de AIVD-informatie in het proces van informatie-coördinatie een rol kan spelen, zal gezocht moeten worden naar een bevredigende oplossing, waarbij zowel de korpsen als de AIVD oog zullen moeten hebben voor elkaanders belangen en positie. Nu nog maakt ieder korps zijn eigen afweging in deze kwestie. De Inspectie adviseert partijen dan ook op om de gevonden oplossingsrichting(en) binnen alle korpsen te implementeren.



'De politie heeft op het terrein van de landelijke informatiecoördinatie (LIC) belangrijke slagen gemaakt.'

Vervolg

De minister van BZK heeft in de beleidsreactie op het rapport aangegeven dat, conform de aanbeveling van de Inspectie OOV, de Raad van Hoofdcommissarissen meer zal moeten streven naar de realisatie van een politieke informatiehuishouding, sturing op de samenhang tussen LIC, de landelijke ICT-ontwikkeling en de intelligencefunctie, inclusief de processtandaardisering en de Informatie Gestuurde Politie. In overleg met de dNRI en de portefeuillehouder Intelligence binnen de Raad van Hoofdcommissarissen zal de minister verder bezien hoe door de Inspectie OOV gesignaleerde verbeterpunten, zoals de verhoging van de kwaliteit van de aan dNRI aangeleverde informatie, verbeterd kan worden.

INSPECTIEBERICHT RADICALISERING

De bestrijding van terrorisme is een succes als terroristische aanslagen worden voorkomen. De bestrijding van terrorisme moet met andere woorden vooral plaatsvinden in de preventieve sfeer. Nederlandse politiekorpsen besteden aandacht aan het herkennen van signalen van radicalisering. De Inspectie OOV signaleerde een behoefte bij korpsen aan kennis over radicalisering en preventief beleid. In het Inspectiebericht Radicalisering heeft de Inspectie OOV daarop via een quick scan informatie verkregen over de manier waarop korpsen hun medewerkers toerusten om signalen van radicalisering en extremisme te kunnen herkennen, opdat korpsen van elkaar kunnen leren.

De Inspectie heeft in het bijzonder gekeken naar de opleidingsprogramma's van de korpsen Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond, Haaglanden en Utrecht en de ervaring van de Politieacademie. Amsterdam-Amstelland organiseerde themadagen met een lespakket waarin onder andere de zes v's van terrorismebestrijding werden behandeld (verblijf, valse documenten, valuta, voorbereiding, voorwerpen, vervoer). Het korps Rotterdam-Rijnmond liet het Instituut Clingendael een film over terrorisme en radicalisering ontwikkelen en liet daar haar verdere instructie over de zes v's door inspireren.

Alle korpsen zijn hard aan de slag gegaan om hun informatiepositie op dit terrein te versterken. Ook de landelijke informatie coördinatie is van de grond gekomen. Vanaf 2003 zijn de korpsen programma's gaan ontwikkelen om de toerusting van hun mensen handen en voeten te geven opdat zij vroegtijdig signalen van radicalisering en extremisme kunnen herkennen.

De Inspectie OOV heeft in het kader van het Inspectiebericht een doorlichting van de lesprogramma's laten verrichten door TNO. Inhoudelijk valt op dat een brede benadering gekozen is waardoor veel aandacht is voor terrorisme en de gevolgen daarvan. Dit is goed omdat het – soms indringend materiaal – de bewustwording van de korpsleden sterk kan verhogen. De training die door het korps Rotterdam-Rijnmond wordt verzorgd is een goede stap naar een cultuur waar het loont om informatie te delen in plaats van 'voor je zelf te houden'. De lesprogramma's bevatten waardevolle elementen, maar de mate waarin medewerkers de aangedragen kennis ook incorporeren in hun dagelijks werk is nog teveel afhankelijk van de individuele docent en diens didactische vaardigheden. Door aanpassingen van het lesmateriaal in didactisch opzicht en verruiming van het

materiaal in inhoudelijk opzicht zouden politiekorpsen het uiteindelijke doel, medewerkers die radicalisering kunnen herkennen en daardoor terrorisme helpen bestrijden, sneller kunnen bereiken.

INSPECTIEBERICHT DIVERSITEIT

De politie wint zowel aan effectiviteit en legitimiteit als haar personeelsbestand de samenstelling van samenleving weerspiegelt. Het voeren van een gedegen diversiteitsbeleid, gericht op het werven van vrouwen, allochtonen en homoseksuelen en waarin aandacht wordt besteed aan omgangsvormen in de multiculturele samenleving, is hierbij een belangrijk instrument. Het gaat bij diversiteitbeleid om het herkennen en optimaal inzetten van de verscheidenheid van medewerkers, rekening houdend met de verschillen en overeenkomsten tussen mensen.

Vooruitlopend op het onderzoek naar diversiteitsbeleid dat de Inspectie OOV in 2007 zal uitvoeren heeft de Inspectie met een Inspectiebericht Diversiteit korpsen willen stimuleren hun diversiteitbeleid kritisch tegen het licht te houden en verbeterpunten op te pakken. In het Inspectiebericht worden politiemensen, waaronder politiemensen uit de doelgroepen, korpschefs en de directeur van het Landelijk Expertisecentrum Diversiteit (LECD), aan het woord gelaten over het belang van diversiteit en de noodzaak om knelpunten voortvarend op te pakken. Uit de artikelen blijkt dat het niet alleen ligt aan de inzet van de korpsleiding of diversiteitbeleid succesvol kan worden uitgevoerd. De ambitie van mensen uit de doelgroepen zelf is een kritische succesfactor: de uitspraak 'It takes two to tango' is hierop beslist van toepassing.

Daarnaast wordt duidelijk dat diversiteit bij de politie van social issue ook business issue is geworden. Diversiteit als business issue heeft geleid tot de ontwikkeling van multicultureel vakmanschap. Politiemensen staan immers elke dag voor belangrijke dilemma's. Zij moeten hun spoor onder andere zoeken in andere culturen, religies en andere vormen van diversiteit. Netwerkvorming blijkt een essentiële voorwaarde voor dat multiculturele vakmanschap.

De politie is wat betreft het diversiteitsbeleid op het goede spoor, maar het eindstation is zeker nog niet in zicht. Het is een beweging, die dankzij de visie op diversiteit als business issue leidt tot een nog professionelere politie.

INTEGRAAL TOEZICHT JEUGD

In het programma Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) werken vijf inspecties op het terrein van jeugd samen: Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie Werk en Inkomen. Het jaar 2006 is door de Jong-departementen en de jeugdinspecties gedefinieerd als een overgangsjaar waarin de implementatie van het nieuwe toezichtinstrument in de staande organisaties gerealiseerd moest worden en er tevens gelegenheid zou blijven bestaan om de integrale werkwijze samen met enkele gemeenten nog verder te ontwikkelen.

Beide zaken hebben in 2006 volop de aandacht gekregen. Het implementatieproces is in 2006 vooral gericht geweest op de verbinding van de nieuwe vorm van (keten)toezicht met het bestaande reguliere instellingsgerichte toezicht van de afzonderlijke inspecties. Daartoe zijn bijeenkomsten georganiseerd die tot doel hadden belanghebbenden over deze toezichtvorm te informeren en hen actief bij het implementatievraagstuk te betrekken. Daarnaast is door de jeugdinspecties steeds (pro)actief geanticipeerd op informatiebehoeften van (Jong)departementen, andere inspecties en gemeenten.

In 2006 zijn de pilotonderzoeken (dak- en thuisloze jongeren in Heerlen en spilcentra in Eindhoven) afgerond. De pilotonderzoeken in Almere en Venlo zijn gevolgd bij het uitvoeren van de actieplannen. Verder zijn nog vier nieuwe onderzoeken van start gegaan: Jeugdprostitutie (Rotterdam), kindermishandeling (Haarlem), kinderen met overgewicht (Culemborg) en schooluitval (Emmen).

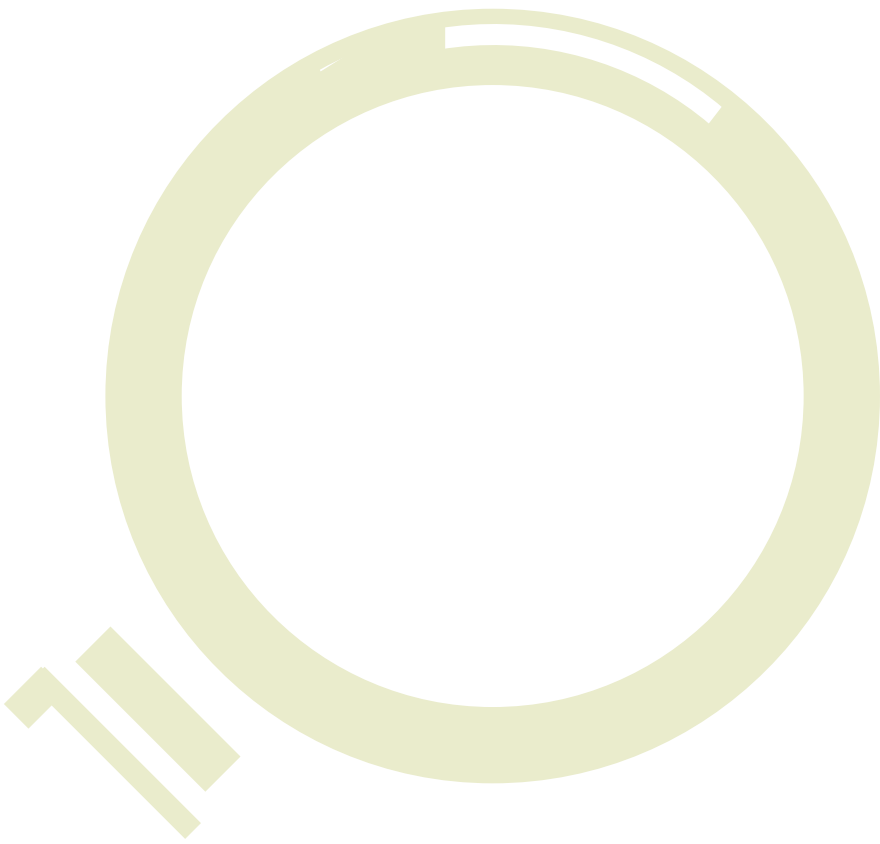
Ter versterking van de Europese component van het toezicht op jeugdzaken is op initiatief van ITJ in mei 2006 in Egmond een werkconferentie georganiseerd, waarbij vertegenwoordigers uit Schotland, Verenigd Koninkrijk, Ierland en Noord-Ierland aanwezig waren. Deze landen werken evenals Nederland aan de ontwikkeling van integraal beleid en integraal toezicht. De werkconferentie krijgt een vervolg in een Internationale Conferentie Jeugd die door de jeugdinspecties samen met de gemeente Rotterdam in januari 2007 werd gehouden.

De programmatische samenwerking is voor de periode 2007-2011 vastgelegd in het Toezichtprogramma Jeugd. Hierin zijn voor 2007 de sectorale onderzoeken opgenomen die een relatie hebben met de jeugdketen, themaonderzoeken die sectoraal of gezamenlijk worden uitgevoerd en ketenonderzoeken die volgens de ITJ-methode op lokaal niveau worden uitgevoerd.

ONDERZOEKEN UITGEVOERD IN 2006, GEPUBLICEERD IN 2007

In 2006 zijn op het gebied van de politiezorg een aantal onderzoeken uitgevoerd waarover begin 2007 gerapporteerd zal worden. Het betreft hier de onderzoeken naar de klachtbehandeling door korpsen, naar burgerparticipatie in de politiepraktijk en de Officier van Dienst Politie. Verder brengen de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid een rapport uit over het 'Maasmeisje'.





Politieonderwijs

5

De Inspectie OOV onderscheidt met betrekking tot het toezicht op het politieonderwijs verschillende soorten onderzoek. Ten eerste het periodiek kwaliteitsonderzoek, een vierjaarlijks kwaliteitsonderzoek naar alle kwaliteitsaspecten uit het toezichtskader. Daarnaast voert de Inspectie OOV jaarlijkse, in reikwijdte beperkte, onderzoeken uit, gericht op behaalde prestaties, actualisatie van gegevens en evaluatie van eerder onderzoek. Thematische onderzoeken worden verricht naar aanleiding van ernstige klachten, Kamervragen, signalen uit het veld en eigen risicoanalyses.

PERIODIEK KWALITEITSONDERZOEK GEVAARSBEHEERSING

De Inspectie OOV voert, volgens de Wet op het LSOP en het politieonderwijs, een periodiek kwaliteitsonderzoek uit bij alle politieonderwijsinstituten. De Inspectie OOV heeft in 2006 een Periodiek Kwaliteitsonderzoek verricht op het domein Gevaarsbeheersing van de Politieacademie. Een dergelijk onderzoek houdt in dat verschillende opleidingen binnen het domein op alle kwaliteitskenmerken van het door de ministers van BZK en Justitie vastgestelde toezichtskader worden onderzocht.

Het onderzoek is toegespitst op de leergang Onderwijs Gevaarsbeheersing, de leergang Persoonsbeveiliging, de leergang Aanhouding en Ondersteuning, de leergang Specialistische Operaties en de functiegerichte applicatie Optreden als lid ME. De Inspectie OOV heeft onder andere kunnen concluderen dat het niveau van het onderwijs voldoende is gegarandeerd. De verschillende leergangen worden actueel gehouden en aangepast aan de behoeften van zowel korpsen als studenten. Hoe de afgestudeerden de bijgebrachte kennis toepassen in de politiepraktijk kon echter, vanwege het feit dat hier geen systematische gegevens over zijn, niet onderzocht worden.

In didactisch opzicht is het de Inspectie opgevallen dat de docenten met veel enthousiasme en betrokkenheid de studenten stimuleren om het gewenste eindniveau te behalen. Een risico voor het domein vormt het tekort aan docenten, de druk van afnemers om studenten 'af te leveren' en het ontbreken van de door het management van het domein wel gewenste leerprocesbegeleiders. De Politieacademie is, gezien deze knelpunten, en gelet op het zware karakter van de opleiding op het domein Gevaarsbeheersing, aangeraden de tijd en de belasting van studenten, waar grenzen aan zitten, goed in de gaten te houden.

'In didactisch opzicht is het de Inspectie opgevallen dat de docenten met veel enthousiasme en betrokkenheid de studenten stimuleren om het gewenste eindniveau te behalen.'

Vervolg

De Politieacademie geeft in haar reactie aan zich reeds bewust te zijn van een aantal knelpunten, daartoe waren al enkele verbeteracties gestart. Bovendien is de Politieacademie verheugd dat de Inspectie melding maakt van veel positieve ontwikkelingen. Zij geeft aan de huidige verbeteracties door te zetten en de door de Inspectie geconstateerde knelpunten op te pakken.

PERIODIEK KWALITEITSONDERZOEK VERKEER & MILIEU

Dit rapport betreft het onderzoek in het Domein Verkeer & Milieu binnen het postinitiële onderwijs, toegespitst op de leergangen politie verkeersspecialist en politie milieuspecialist. Voor het kwaliteitsonderzoek wordt bekeken of de onderwijsinstelling in kwestie per leergang opbrengsten van voldoende niveau genereert en of het onderwijs en de examinering van voldoende kwaliteit zijn.

De Inspectie heeft niet kunnen beoordelen of voornoemde leergangen kwantitatief gezien voldoende opbrengen omdat betrouwbare rendementsgegevens ontbreken; een systeem waarmee deze gegevens bijgehouden kunnen worden ontbrak op het moment van onderzoek. Ten aanzien van de kwaliteit van de leergang spreekt de Inspectie haar zorgen uit. Zowel in het onderwijs als in de examinering heeft de Inspectie knelpunten gesignaleerd. Zo zijn bepaalde delen van het onderwijs nog in ontwikkeling op het moment dat ze moeten worden uitgevoerd. Als tekortkoming heeft de Inspectie verder onder andere gesignaleerd dat het voor studenten vrijwel onmogelijk is om voldoende tijd aan de studie te besteden en leeropdrachten te volbrengen.

Vervolg

Ten aanzien van de rendementsgegevens verwacht de Politieacademie in 2007 de gegevens over studievoortgang adequaat te kunnen berekenen.

In reactie op voornoemde conclusies heeft de Politieacademie onder andere aangegeven de achtergebleven ontwikkeling van delen het onderwijs middels een plan van aanpak een extra impuls te hebben gegeven, waarbij naar verwachting aan het einde van 2007 alle kernopgaven zijn ontwikkeld. De Politieacademie zal de problemen die studenten ondervinden bij het verdelen van tijd tussen korps en onderwijs aanpakken door middel van het opstellen van een onderwijsovereenkomst (tussen korps en Politieacademie) en een leerovereenkomst (tussen student, korps en politieacademie); door middel van deze overeenkomsten verwacht de Politieacademie het duale ritme optimaal te kunnen inrichten.

ONDERZOEK NAAR DE EXAMINERING VAN HET INITIËLE POLITIEONDERWIJS NIVEAU 2, 3 EN 4

Een onafhankelijke, zorgvuldige examinering die voldoet aan vooraf gestelde, inhoudelijke kwaliteitseisen is essentieel voor de kwaliteit van elke vorm van onderwijs, zo ook voor het politieonderwijs. In het kader van het kwaliteitskenmerk 'Examinering' heeft de Inspectie

OOV met betrekking tot de niveau's 2, 3 en 4 van het initiële politieonderwijs de vraag gesteld 1) of de examinering dekkend is voor de inhoud en het niveau van de door de minister vastgestelde competentiegerichte eindtermen en 2) of de uitvoering van de examinering plaatsvindt op onafhankelijke en zorgvuldige wijze. De Inspectie OOV heeft kunnen constateren dat op relatief korte termijn een goede start is gemaakt met een vorm van examinering die recht doet aan de uitgangspunten van het nieuwe politieonderwijs. Aandachtspunten wat betreft de vorm en de inhoud van de proeven van bekwaamheid zijn de geringe variatie in casuïstiek en het feit dat een groot deel van de proeven lijdt aan een gebrek aan actualiteit.

'De Inspectie OOV heeft kunnen constateren dat op relatief korte termijn een goede start is gemaakt met een vorm van examinering die recht doet aan de uitgangspunten van het nieuwe politieonderwijs.'

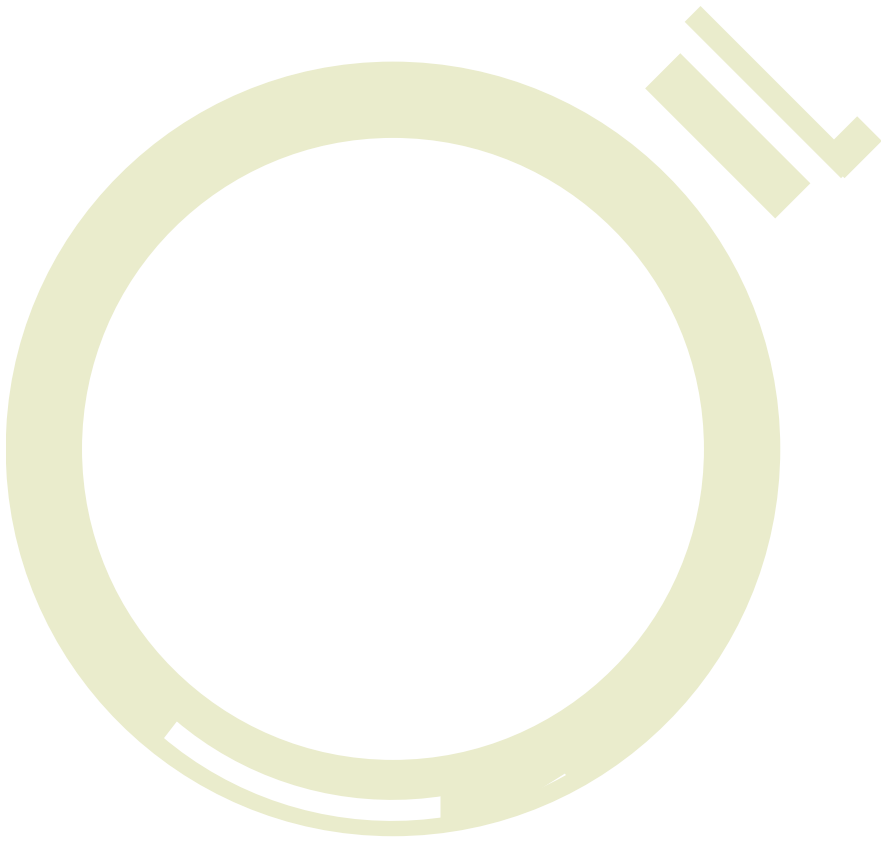
Terug naar de twee toetsstenen van het kwaliteitskenmerk 'Examinering': Is de examinering dekkend voor de inhoud en het niveau van de door de minister vastgestelde competentiegerichte eindtermen? Ten dele, want niet alle vereiste competenties worden getoetst, waarbij de Inspectie OOV met name lacunes heeft geconstateerd wat betreft leer- en vormgevingscompetenties, de sociaal-communicatieve en de normatief-culturele competenties.

Voor wat betreft de tweede toetssteen, de onafhankelijke en zorgvuldige uitvoering van de examinering, heeft de Inspectie OOV geconcludeerd dat de examinering voor wat betreft het deel dat door Bureau Examinering wordt verzorgd, op onafhankelijke en zorgvuldige wijze plaatsvindt. Bij de uitvoering van de onderdelen die door de faculteit dan wel door de korpsen wordt verzorgd zijn kanttekeningen te plaatsen.

ONDERZOEKEN UITGEVOERD IN 2006, GEPUBLICEERD IN 2007

In 2006 zijn op het gebied van het politieonderwijs een aantal onderzoeken uitgevoerd waarover begin 2007 is gerapporteerd of zal worden gerapporteerd. Het betreft het onderzoek Politieacademie en korpsen, partners in onderwijsontwikkeling en het onderzoek domein Politieleiderschap.





Toezicht in beweging

6

Toezicht, op welk beleidsterrein ook uitgeoefend, heeft de belangrijke functie om te waarborgen dat regels worden gehandhaafd en nageleefd, beleid goed wordt uitgevoerd en bestuurlijke processen goed verlopen. Alhoewel het belang van toezicht niet wordt bestreden is er de afgelopen jaren ook veel politiek-bestuurlijke discussie geweest over de manier waarop toezicht moet worden uitgeoefend. Begrippen als 'toezichtslast', bij het toezicht op burgers en bedrijven, en 'bestuurlijke drukte', bij het interbestuurlijk toezicht op (mede)overheden, speelden een belangrijke rol in deze discussie, die ook in 2006 voortduurde.

'Toezicht, op welk beleidsterrein ook uitgeoefend, heeft de belangrijke functie om te waarborgen dat regels worden gehandhaafd en nageleefd, beleid goed wordt uitgevoerd en bestuurlijke processen goed verlopen.'

Het jaar 2006 zag de totstandkoming van een aantal belangrijke kabinetsbesluiten op het gebied van toezicht die in het onderstaande kort worden weergegeven, en die ook worden gezien vanuit het perspectief van het regeerakkoord 'Samen werken, samen leven' van het kabinet Balkenende IV. Verder kende de modernisering van het rijkstoezicht in 2006 ook voortgang als gevolg van reeds eerder opgestarte projecten. In dit hoofdstuk een overzicht van deze ontwikkelingen en een blik op de vruchten die de toezichtstrategie van de Inspectie OOV heeft afgeworpen.

MEERJARENBELEIDSPLAN 'PROGRESSIE IN TOEZICHT 2006-2008' IN WERKING


In het licht van de ontwikkelingen op het gebied van toezicht, zoals de vaststelling van de principes van goed toezicht gericht op het streven naar meer effectiviteit en minder last, maar ook vanuit reflectie op haar rol als toezichthouder, heeft de Inspectie OOV voor de jaren 2006-2008 een lange termijn toezichtstrategie vastgesteld. Deze strategie, vervat in het Meerjarenbeleidsplan 'Progressie in Toezicht', is erop gericht als 'lerende' en 'resultaatgerichte organisatie' effectief toezicht te houden op het domein van de openbare orde en veiligheid.

Het Meerjarenbeleidsplan geeft, middels de keuze voor vier thema's van toezicht, richting aan het toezicht van de Inspectie OOV voor de jaren 2006-2008. Deze thema's zijn:

- maatschappelijke oriëntatie;
- bestuurlijke verantwoordelijkheden;
- professie van het vak;
- informatiehuishouding.

Voor de onderzoeksprogrammering voor 2006 en 2007 zijn deze vier thema's richtinggevend geweest. Zo is in het kader van het thema van de bestuurlijke verantwoordelijkheden onderzoek gedaan naar de bestuurlijke aansturing van de brandweerzorg (zie pag. 19). Binnen het thema maatschappelijke oriëntatie, waarvoor de Inspectie zich richt op onderwerpen die direct de burger raken, werd in 2006 onderzoek verricht naar de toepassing van burgerparticipatie in de politiepraktijk.

In het kader van het toezicht op de rampenbestrijding wordt toezicht gehouden op de 'bestuurlijke leiding en coördinatie', als een van de kritische processen die voor een effectieve bestrijding van rampen goed dienen te verlopen.



'Binnen het thema maatschappelijke oriëntatie richt de Inspectie OOV zich op onderwerpen die de burger direct raken.'

In dit jaarverslag is bij het merendeel van de uitgevoerde onderzoeken aangegeven wat, voor zover nu bekend, de effecten zijn. Het optimaliseren van het effect van toezicht is in het kader van het Meerjarenbeleidsplan tot een van de prioritaire doelstellingen van de Inspectie OOV benoemd. Het gaat dan om het bereiken van het specifieke effect op de uitvoeringspraktijk van de onder toezichtsstaanden en het bereiken van het meer algemene maatschappelijke effect, het waarborgen van de veiligheid van de Nederlandse burger. De Inspectie meet de effecten van haar toezicht door:


- 1 na te gaan of aanbevelingen worden overgenomen; zowel door de ministers als door de verantwoordelijke besturen;
- 2 systematisch alle inspectieonderzoeken te evalueren, inclusief de wijze van rapporteren en communiceren van conclusies en aanbevelingen;
- 3 gericht onderzoek te doen naar effecten.

In dat kader heeft de Inspectie OOV in 2006 de landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie onderzocht (zie pag. 29). Dit onderzoek was een vervolgonderzoek van het onderzoek 'Landelijke informatie coördinatie en uitwisseling van politie-informatie – Een evaluatie van het project Landelijke Informatiecoördinatie DNP' uit 2004. De Inspectie heeft met dit onderzoek willen bezien wat de effecten waren van haar onderzoek uit 2004 en welke nieuwe ontwikkelingen in de tijd hebben plaatsgevonden op het gebied van informatie-uitwisseling.

DE INSPECTIE OOV WERKT SAMEN

Samenwerking met andere toezichthouders is in het Meerjarenbeleidsplan geïdentificeerd als een belangrijk middel om de effectiviteit en de kwaliteit van het toezicht te vergroten en de toezichtslast te verminderen. Dat toezichthouders zoveel mogelijk moeten samenwerken om dubbel werk te voorkomen en toezichtslast te verminderen, daar is iedereen het mee eens. Maar de goede voornemens moeten wel worden omgezet in de praktijk. De ADR is een

voorbeeld van een dergelijke samenwerking in de praktijk: er wordt samen gewerkt met de VROM-Inspectie, de Inspectie Gezondheidszorg, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat. In het kader van het Integraal Toezicht Jeugd (zie pag. 32) werkt de Inspectie OOV samen met de Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie jeugdzorg en de Inspectie Werk en Inkomen.



'De ADR is een voorbeeld van samenwerking in de praktijk: er wordt samen gewerkt met de VROM-Inspectie, de Inspectie Gezondheidszorg, de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.'

De Inspectie OOV werkte voor het onderzoek naar gemeentelijke gebruiksvergunningen samen met de VROM-Inspectie, hetgeen leidde tot minder toezichtlast voor gemeenten (zie pag. 24). In één overkoepelend onderzoek worden zowel de kwantitatieve aspecten (waar de Inspectie OOV zich op richt) als de kwalitatieve aspecten (waar de VROM-Inspectie zich op richt) van de gebruiksvergunningen getoetst.

In 2006 nam de Inspectie actief deel aan nog twee andere onderzoeken van de VROM-Inspectie: een bijdrage werd geleverd aan het onderzoek naar de veiligheid van overdekte speeltuinen en naar de veiligheid en gezondheid in discotheken. De samenwerking die de Inspectie OOV in 2006 zocht en vond met andere toezichthouders en instanties kende nog andere vormen. Zo werden in 2006 aan de Onderzoeksraad voor de Veiligheid twee medewerkers ter beschikking gesteld ten behoeve het onderzoek naar de Schipholbrand.

INTERBESTUURLIJK TOEZICHT HERIJKT EN DOORGE LICHT

In het regeerakkoord 'Samen werken, samen leven', dat de basis vormt voor het recentelijk aangetreden kabinet Balkenende IV, is in het hoofdstuk Overheid en Dienstbare Publieke Sector te lezen dat op 'enkele nader te bepalen beleidsterreinen maximaal twee bestuurlijke niveaus betrokken kunnen zijn: het niveau dat beleid uitvoert en de taak uitvoert en maximaal één niveau dat coördineert respectievelijk toezicht uitoefent'. De bepaling wordt, zo blijkt uit de rest van de paragraaf, gezien als een belangrijk instrument in de strijd tegen de zogeheten 'bestuurlijke drukte'.

De Inspectie OOV oefent, naast uitvoeringstoezicht, ook interbestuurlijk toezicht op (mede)overheden uit. In 2006 heeft de minister van BZK de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (DIT) ingesteld, onder wiens verantwoordelijkheid een doorlichting zal plaatsvinden van oude en toekomstige arrangementen op het gebied van interbestuurlijk toezicht. De doorlichting vindt plaats aan de hand van het stappenplan, zoals vervat in het rapport 'Interbestuurlijk toezicht herijkt' van de bestuurlijke werkgroep Alders. Belangrijkste doelstelling van de Commissie, die onder voorzitterschap staat van de heer mr. dr. M. Oosting, is te komen tot een vermindering van het interbestuurlijk toezicht door een stroomlijning, vereenvoudiging en efficiëntere inrichting van deze vorm van toezicht.

De doorlichting wordt uitgevoerd door de departementen in overleg met de bij het betreffende toezichtarrangement betrokken overheden. In het najaar van 2006 heeft de minister van BZK een eerste rapportage over de uitvoering van haar interbestuurlijk toezicht aan de Commissie DIT ter beschikking gesteld. De commissie zal medio 2007 adviseren over de modernisering van het interbestuurlijk toezicht aan de betrokken vakministers en aan de minister van BZK.

PROJECTPLAN EENDUIDIG TOEZICHT: SAMENWERKING IS DE SLEUTEL

In reactie op de motie(s) Aptroot en gestoeld op de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 heeft het kabinet het streven geformuleerd om te komen tot een vermindering van de toezichtlast voor bedrijven en instellingen met 25 procent. Om dit streven te verwezenlijken is het project Eenduidig Toezicht (ET) opgezet. Het project kent als voornaamste doel het verminderen van toezichtlast voor in het bijzonder het midden- en kleinbedrijf. Intensieve en verplichte samenwerking tussen rijksinspecties vormen binnen het project belangrijke instrumenten om deze doelstelling te bereiken.

Oprichtster van het project Eenduidig Toezicht is de Inspectieraad, het in januari 2007 ingestelde maar tegelijkertijd met de lancering van het project ET aangekondigde forum voor samenwerkende Rijksinspecties. De Inspectie OOV neemt ook zitting in dit forum. De Inspectieraad zal de opdrachten vervat in het project Eenduidig Toezicht dienen uit te voeren met de centrale gedachte van het project in het achterhoofd: dat voor het toezicht van de toekomst geredeneerd moet worden vanuit het perspectief van de onder toezichtstaande en niet vanuit het perspectief van de toezichthouder. Is er grond voor vertrouwen dan kan de toezichthouder zich terughoudend opstellen, bij geschonden vertrouwen kan het toezicht geïntensiveerd worden.

Waar het redeneren vanuit het perspectief van de onder toezichtstaande onder andere toe heeft geleid is het voornemen om per domein van toezicht zogeheten front- en backoffices in te richten. De frontoffices vormen voor hun domein het ene aanspreekpunt voor betrokken bedrijven, burgers, besturen en organisaties. De frontoffice moet leiden tot meer effectiviteit en efficiency, door samenwerking (uitmondend in een gezamenlijk werkplan), afstemming en domeinbrede risicoanalyses.

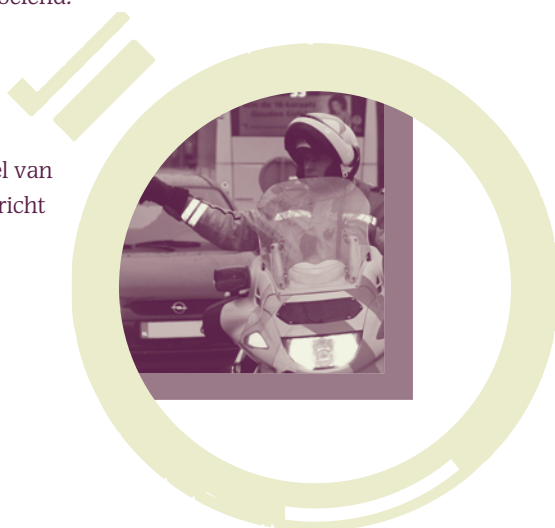
Wat betekent dit voor de Inspectie OOV? De minister van BZK heeft ingestemd met het voornemen om de Inspectie OOV te laten fungeren als het frontoffice voor het domein rampenbestrijding en crisisbeheersing. In de backoffice zullen onder meer de inspecties deelnemen waarmee de Inspectie OOV al samenwerkt in het kader van het toezicht op de rampenbestrijding, te weten de Inspectie Gezondheidszorg en de VROM-Inspectie. Daarnaast zullen de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer & Waterstaat deelnemen. Een inventarisatie is gemaakt van de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze inspecties op het gebied van rampenbestrijding en crisisbeheersing.

KADERSTELLEDE VISIE OP TOEZICHT 2005

Onder het motto 'minder last, meer effect' is door het kabinet met de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005 een ontwikkeling ingezet die moet leiden tot verdergaande professionalisering van het toezicht. De basis hiervoor wordt gevormd door de zes principes van goed toezicht. Het kabinet heeft als een van de doelstellingen geformuleerd dat het toezicht tegen het einde van 2007 duidelijk moet hebben gewonnen aan selectiviteit, slagvaardigheid, samenwerking, onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit.

Eind 2006 is door de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties aan de Kamer gerapporteerd over de voortgang die de Rijksinspecties hebben geboekt met betrekking tot de implementatie van drie principes uit de KVoT 2005, te weten selectief, slagvaardig en professioneel. Daarbij is aangegeven dat de Inspectie OOV haar toezicht het afgelopen jaar, deze principes indachtig, heeft uitgeoefend.

De selectiviteit in haar toezicht heeft de Inspectie bevorderd door haar onderzoeken consequent te selecteren op basis van een risico-analyse. De professionaliteit van haar toezicht tracht de Inspectie te verzekeren en te versterken door middel van een op versterking van de inhoudelijke expertise gericht personeelsbeleid en een verdere optimalisering van onderzoeksprocessen.



*Bijlage: De Staat van het
Nederlandse politieonderwijs 2007*



*De Staat van het Nederlandse
politieonderwijs 2007*

POLITIEONDERWIJS: FUNDAMENT VOOR PROFESSIONALITEIT

3 APRIL 2007

Inhoudsopgave

DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE POLITIEONDERWIJS 2007: SAMENVATTING

1 INLEIDING

De Staat van het Nederlandse politieonderwijs
Formeel kader en verantwoording

2 HET POLITIEONDERWIJS EN DE ACTUELE DISCUSSIE OVER 'COMPETENTIEGERICHT ONDERWIJS'

- 2.1 2007: de discussie over het nieuwe leren in volle vaart
- 2.2 'Competentiegericht leren' in het politieonderwijs
- 2.3 Het zoeken en vinden van de juiste balans in het initiële onderwijs
- 2.4 'Competentiegericht leren' in het postinitiële onderwijs
- 2.5 Competentiebeoordeling: proeven van bekwaamheid
- 2.6 Conclusie

3 VAN BEDRIJFSOPLEIDING NAAR BEROEPSOPLEIDING

- 3.1 Competentie- en praktijkgericht, inhoudelijke samenwerking met korpsen
- 3.2 Afwisselend leren en werken aan de Politieacademie en in de korpsen
- 3.3 Diplomagelijkwaardigheid
- 3.4 Samenwerking met regulier onderwijs
- 3.5 Druk op de beroepsopleidingen
- 3.6 Conclusie

4 INSTROOM EN UITSTROOM

- 4.1 Kwantiteit instroom
- 4.2 Kwaliteit instroom
- 4.3 Uitstroom
- 4.4 Conclusie

BIJLAGE

- I Overzicht opleidingen samenhangend stelsel politieonderwijs

Samenvatting

Politiewerk varieert van het uitdelen van een bekeuring, het verlenen van hulp aan mensen, tot het oplossen van moord. Van het tegengaan van vandalisme, het opnemen van een aangifte, tot het aanpakken van drugshandel. De samenleving verwacht dat politiefunctionarissen hun taak professioneel en adequaat uitvoeren. Dat de politie bij het uitvoeren van haar taken gebruik kan maken van geweld, versterkt de noodzaak dat politiemedewerkers zich onder alle omstandigheden professioneel gedragen, precies op de hoogte zijn van hun taken en bevoegdheden in onverwachte situaties en daarnaar handelen. Een goede opleiding is een belangrijke – zo niet de belangrijkste – voorwaarde voor een professionele politieorganisatie.

Executieve politiemedewerkers worden in beginsel opgeleid aan één van de opleidingslocaties van de Politieacademie. De Politieacademie verzorgt zowel initiële opleidingen als opleidingen waarmee politiemedewerkers zich verder kunnen specialiseren in een vakgebied of in het leidinggeven (het zogenaamde postinitiële onderwijs). Sinds 2002 is het politieonderwijs volledig vernieuwd. Het nieuwe politieonderwijs heeft de volgende uitgangspunten:

- competentie- en contextgerichtheid;
- afwisselend werken en leren (duaal onderwijs);
- diplomagelijkwaardigheid aan het reguliere (beroeps)onderwijs;
- uitvoering en ontwikkeling in samenwerking met de korpsen en het reguliere onderwijs.

Eén van de formele taken van de Inspectie OOV is het eens in de vier jaar opmaken van de Staat van het Nederlandse politieonderwijs.¹ In 2007 beschrijft de Inspectie OOV voor het eerst de staat van het vernieuwde politieonderwijs. Hierin staat de vraag centraal op welke wijze de bovengenoemde uitgangspunten in de praktijk hebben uitgewerkt en wat de kwaliteit is van het politieonderwijs. Hierbij wordt zowel gekeken naar de wijze waarop de Politieacademie haar rol heeft ingevuld als naar de manier waarop de korpsen met het huidige politieonderwijs omgaan. De Politieacademie en de korpsen hebben hierin namelijk nadrukkelijk een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Algemeen

De uitgangspunten van het huidige politieonderwijs leiden ertoe dat politiemedewerkers aan de start van hun carrière een volledige beroepsopleiding volgen en tegelijkertijd kennis en ervaring opdoen in de praktijk. Die vernieuwing draagt bij tot de realisatie van een professionele politieorganisatie. De ontwikkeling die het politieonderwijs in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt kan bovendien een voorbeeld vormen voor het gehele veld van openbare orde en veiligheid (politie, brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)).

Het politieonderwijs en ‘competentiegericht onderwijs’

Niet alleen in het OOV-veld hebben de Politieacademie en de korpsen met hun samenhangende stelsel van beroepsopleidingen pionierswerk verricht. De Politieacademie voerde in 2002 duaal, contextgebonden en competentiegericht onderwijs in. Hiermee loopt de

¹ *Besluit tot vaststelling van taken en bevoegdheden van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en het toezichtkader ten behoeve van het toezicht op het politieonderwijs*, Staatscourant 2003, nr. 49.

Politieacademie voor op het reguliere (mbo-)onderwijs, dat uiterlijk in 2008 competentiegericht onderwijs in dient te voeren. Vastgesteld kan worden dat het vernieuwde onderwijsconcept in het politieonderwijs als zodanig staat en functioneert. Wel blijft de uitvoering daarvan bijzondere aandacht vragen. Aandachtpunten liggen onder andere op het terrein van de inhoudelijke terugkoppeling op de leeropdrachten en het in stand houden van een up-to-date opgeleid en in aantal voldoende docentenkorps. Voor het overige wordt verwezen naar de conclusies in hoofdstuk 2.

Van bedrijfsopleiding naar beroepsopleiding

Een belangrijk uitgangspunt van het huidige politieonderwijs is dat korpsen en de Politieacademie samenwerken bij de ontwikkeling en de uitvoering. Deze samenwerking is in de afgelopen jaren tot stand gekomen, maar staat tegelijkertijd onder druk. De korpsen, de Politieacademie en de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie hebben te maken met een fors dilemma. Enerzijds willen zij dat politiefunctionarissen volwaardige beroepsopleidingen volgen. Anderzijds zien de partijen de druk waaronder politiemedewerkers moeten worden opgeleid en bijgeschoold. De Inspectie OOV pleit ervoor dat er op beleidsniveau een goede dialoog komt over dit fundamentele dilemma. De Politieacademie doet haar best om binnen de kaders tegemoet te komen aan de behoefte van de korpsen dat medewerkers zo vlug mogelijk worden opgeleid. De Inspectie OOV signaleert hierbij het risico dat vooral het postinitiële deel van het samenhangende stelsel uitgehold raakt, doordat het afnemen van losse kernopgaven (onderdelen) van het samenhangende stelsel en (maatwerk-) alternatieven de overhand krijgt. Hiermee dreigt de ambitie van de betrokken ministers, de Politieacademie en de korpsen deels te sneuvelen om van de politieopleidingen beroepsopleidingen te maken die zich kunnen meten met reguliere (beroeps)opleidingen op mbo-, hbo- en wetenschappelijk niveau.

Een ander belangrijk aandachtspunt is de aansluiting van het politieonderwijs met het reguliere onderwijs.

Instroom en uitstroom

De Inspectie OOV is van oordeel dat het noodzakelijk is dat de korpsen hun personeelsarrangementen zorgvuldig samenstellen en hierop hun opleidings- en instroombeleid afstemmen. Het gaat hierbij zowel om de kwantiteit als de kwaliteit van de instroom. De kwantitatieve instroom van studenten (en dus van medewerkers in de korpsen) fluctueert sterk. Dit maakt het voor de Politieacademie (en overigens ook voor de korpsen zelf) moeilijk te borgen dat alle gewenste opleidingen met de gewenste kwaliteit kunnen worden verzorgd.

Verder stelt de Inspectie OOV voor wat betreft de kwalitatieve instroom vast dat er een flinke discrepantie bestaat tussen de ambitie van de korpsen om ook al op korte termijn tot een hoger opgeleid personeelsbestand te komen en de zeer beperkte instroom van studenten aan de opleidingen op hbo- en wo-niveau. De wens is om te komen tot een percentage van 20 procent hoger opgeleiden in de korpsen in 2010, maar in de afgelopen jaren maakte de instroom aan de politieopleidingen op hbo- en wo-niveau slechts 3,5 procent uit van de totale instroom.

Het is teleurstellend dat de Inspectie OOV bij geen enkel onderzoek inzicht heeft gekregen in de studie-uitval en rendementcijfers van de bezochte opleidingslocaties. Overigens blijken er van het initiële onderwijs inmiddels wel cijfers beschikbaar te zijn op centraal niveau en worden deze structureel bijgehouden. Voor het postinitiële onderwijs verdient het bijhouden van de rendementcijfers hoge prioriteit. Ook vindt de Inspectie OOV dat de realisatie van één studentvolgsysteem dat gebruikt kan worden door zowel de korpsen als de Politieacademie op korte termijn vereist is.

Uit de beschikbare rendementgegevens blijkt dat het percentage uitvallers van de eerste instroom in het initiële onderwijs hoger ligt dan door de Politieacademie was nagestreefd. De Inspectie OOV vindt het positief dat de Politieacademie zich heeft voorgenomen met ingang van 2006 jaarlijks over de analyse van de studievoortgang en studie-uitval van haar studenten te rapporteren. De Inspectie OOV zal ook de komende jaren in haar onderzoeken nadrukkelijk aandacht blijven besteden aan de rendementcijfers van de te inspecteren opleidingen en leergangen.

1 Inleiding

Politiewerk varieert van het uitdelen van een bekeuring, het verlenen van hulp aan mensen, tot het oplossen van moord. Van het tegengaan van vandalisme, het opneemen van een aangifte, tot het aanpakken van drugshandel. De samenleving verwacht dat politiefunctionarissen hun taak professioneel en adequaat uitvoeren. Dat de politie bij het uitvoeren van haar taken gebruik kan maken van geweld, versterkt de noodzaak dat politiemedewerkers zich onder alle omstandigheden professioneel gedragen en precies op de hoogte zijn van hun taken en bevoegdheden in onverwachte situaties. Een goede opleiding is een belangrijke – zo niet de belangrijkste – voorwaarde voor een professionele politieorganisatie.

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie zagen eind jaren negentig de noodzaak om de kwaliteit van de politieorganisatie te vergroten en een brede inzetbaarheid van het politiepersoneel te bevorderen. Hiertoe moest de kwaliteit van het politieonderwijs verbeteren en het onderwijs worden afgestemd op de beroepspraktijk en het reguliere beroepsonderwijs. Het LSOP (tegenwoordig: de Politieacademie) moest uitgroeien tot het politie expertisecentrum binnen de Nederlandse politie in samen­spel met de politiekorpsen en het reguliere onderwijs.² Sindsdien is gewerkt aan een nieuw onderwijsstelsel voor de Nederlandse politie, waarvan de kaders zijn neergelegd in de *Wet op het LSOP en het politieonderwijs* uit 2003 en het *Functioneel Ontwerp*³.

2 Algemeen deel van de memorie van toelichting op de *Wet op het LSOP en het politieonderwijs*.
3 *Functioneel ontwerp politieonderwijs initieel en Functioneel ontwerp politieonderwijs postinitieel* (versie maart 2003). In de *Staat van het Nederlandse politieonderwijs 2007* gaat de Inspectie OOV uit van dit *Functioneel Ontwerp*, dat in de afgelopen jaren het kader vormde. Het College van Bestuur heeft het Functioneel Ontwerp begin 2007 bijgesteld in het document *Kaders voor de inrichting Samenhangend Stelsel van het Politieonderwijs. Geactualiseerd Functioneel Ontwerp initieel en postinitieel*. De uitgangspunten van het politieonderwijs zijn hierin ongewijzigd gebleven.

Vanaf 2002 verzorgt de Politieacademie het nieuwe politieonderwijs dat is gestoeld op de uitgangspunten:

- competentie- en contextgerichtheid;
- afwisselend leren en werken (dual onderwijs);
- diplomagelijkwaardigheid aan het reguliere (beroeps-)onderwijs;
- uitvoering en ontwikkeling in samenwerking met de korpsen en het reguliere onderwijs.

Politiemedewerkers worden in beginsel opgeleid aan één van de opleidingslocaties van de Politieacademie. De Politieacademie verzorgt zowel initiële opleidingen als leergangen waarmee politiemedewerkers zich verder kunnen specialiseren in een vakgebied of in het leidinggeven (het zogenaamde postinitiële onderwijs). De bijlage bevat een overzicht van alle opleidingen. Het postinitiële onderwijs is – stapsgewijs – vanaf 2002 ingevoerd.

DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE POLITIEONDERWIJS

In deze *Staat van het Nederlandse politieonderwijs* staat de vraag centraal op welke wijze de uitgangspunten van het nieuwe onderwijs in de praktijk hebben uitgewerkt. Allereerst komt aan de orde hoe het vernieuwde onderwijs aan de opleidingsinstituten van de Politieacademie is vormgegeven. Daarbij wordt aangehaakt bij de actuele discussie die in het reguliere onderwijs speelt over 'competentiegericht onderwijs'.

De Politieacademie heeft een pioniersfunctie vervuld door het onderwijs al in 2002 volgens de principes van 'competentiegericht onderwijs' vorm te geven. Hoofdstuk 2 gaat hier nader op in.

Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de vraag hoe de samenwerking tussen de Politieacademie en haar partners is uitgekapt. Met de partners worden de korpsen en het reguliere onderwijs bedoeld. Verder wordt kort besproken in hoeverre het politieonderwijs diplomagelijkwaardig is met het reguliere onderwijs. Aan de hand hiervan kan de vraag worden beantwoord in hoeverre de betrokken partijen erin zijn geslaagd om de omslag te maken van de oude 'bedrijfsopleidingen' naar volwaardige beroepsopleidingen.

Nadat is besproken hoe het politieonderwijs is opgebouwd en ingericht, komt in hoofdstuk 4 tenslotte de vraag aan de orde in hoeverre het nieuwe gebouw van het politieonderwijs ook daadwerkelijk wordt benut. Verder wordt besproken wat het rendement is van het huidige politieonderwijs, voor zover dat op dit moment kan worden aangegeven.

De Inspectie OOV beoogt met de *Staat van het Nederlandse politieonderwijs* een bijdrage te leveren aan beter opgeleid politiepersoneel en een betere professionele politieorganisatie, door de kwaliteit van het politieonderwijs en de -examinering en de opbrengsten van het onderwijs te bevorderen. De Inspectie OOV wil deze bijdrage leveren door waar nodig te stimuleren dat:

- bijstellingen in de uitvoering van het politieonderwijs plaatsvinden (zowel bij de korpsen als de Politieacademie);
- bijstellingen in het beleid van de bij het politieonderwijs betrokken ministers (BZK en Justitie) plaatsvinden.

De ontwikkeling die het politieonderwijs in de afgelopen jaren heeft doorgemaakt kan bovendien een voorbeeld vormen voor het gehele veld van openbare orde en veiligheid (politie, brandweer en Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR)).

De Staat van het Nederlandse politieonderwijs komt op een goed moment omdat de Politieacademie in 2006 in opdracht van de ministers van BZK en van Justitie een evaluatieonderzoek heeft laten uitvoeren naar het samenhangende stelsel van het politieonderwijs. De resultaten van het evaluatieonderzoek worden binnenkort verwacht. De aanbevelingen van de Inspectie OOV en van het programma Evaluatie Politieonderwijs kunnen in onderlinge samenhang worden gebruikt voor aanpassingen in het beleid en de uitvoering van het politieonderwijs.

FORMEEL KADER EN VERANTWOORDING

De Inspectie OOV houdt sinds 2003 toezicht op de kwaliteit van het politieonderwijs en de examinering. Eén van de taken van de Inspectie OOV is het vierjaarlijks opstellen van een *Staat van het Nederlandse politieonderwijs*⁴. In 2007 is de eerste periode van vier jaar toezicht op het politieonderwijs verstreken en wordt de *Staat van het Nederlandse politieonderwijs* voor het eerst opgesteld. Aan het eind van 2006 had de Inspectie OOV vrijwel alle onderdelen van de Politieacademie⁵ minimaal één keer bezocht. Verder is 2007 een goed moment om de staat op te maken, omdat alle vormen van onderwijs ten minste eenmaal een volledige cyclus hebben doorlopen.

De Staat vormt een aggregatie van al het onderzoek dat de Inspectie OOV sinds 2003 heeft uitgevoerd naar het Nederlandse politieonderwijs binnen het samenhangend stelsel. De Staat heeft dus de conclusies en aanbevelingen uit de rapporten van de Inspectie OOV uit de periode 2003-2006 als bron, tenzij anders vermeld. Hierbij worden zowel de positieve aspecten belicht als de aspecten die verbetering behoeven. Waar mogelijk worden trends gesignaleerd.

Voor de bevindingen van de Inspectie OOV over de opleidingslocaties van de Faculteit Algemene Politiekunde (FAP) en de domeinen van de Faculteit Bijzondere Politiekunde en Leiderschap (FBPL) wordt verwezen naar de afzonderlijke rapportages.⁶

4 De taken van de Inspectie OOV ten aanzien van het politieonderwijs staan in het *Besluit tot vaststelling van taken en bevoegdheden van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en het toezichtkader ten behoeve van het toezicht op het politieonderwijs*. Staatscourant 2003, nr. 49.

5 Uitzondering vormen de master- en bacheloropleidingen en het domein Vreemdelingentoezicht.

6 De rapporten zijn te raadplegen op www.ioov.nl.

2 *Het politieonderwijs en de actuele discussie over ‘competentiegericht onderwijs’*

Het politieonderwijs is in de periode 1999-2002 volledig nieuw vormgegeven. ‘Competentiegericht onderwijs’ is op dat moment in het politieonderwijs ingevoerd. Hiermee is de Politieacademie in veel opzichten een pionier geweest. De discussie over invoering van ‘competentiegericht onderwijs’ als één van de elementen van het ‘nieuwe leren’ in het reguliere (beroeps)onderwijs is anno 2007 in volle gang. Dit hoofdstuk gaat eerst kort op deze brede discussie in. Vervolgens wordt besproken hoe nieuwe vormen van leren bij de Politieacademie een plaats hebben gekregen en op welke punten verbetering mogelijk is.

2.1 **2007: DE DISCUSSIE OVER HET NIEUWE LEREN IN VOLLE VAART**

‘Nieuwe schoolstrijd’ is aangebroken, kopte het NRC Handelsblad van 15 februari 2007. Voor- en tegenstanders van het ‘nieuwe leren’, een containerbegrip voor allerlei nieuwe vormen van (onderwijzen en) leren, voeren vooral in de media een polemiek.

Deze zo genoemde ‘schoolstrijd’ broeide al in 2006, maar ontstak in volle hevigheid na een brandbrief van de scholieren- en studentenorganisaties LAKS (Landelijk Actie Komitee Scholieren), JOB (Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs) en LSVb (Landelijke Studenten Vakbond) aan de toenmalige staatssecretaris van onderwijs op 26 januari van dit jaar. De scholieren- en studentenorganisaties vroegen hiermee aandacht voor problemen die naar hun oordeel ontstaan door invoering van ‘het nieuwe leren’. In een persbericht meldde de LSVb dat studenten en scholieren te maken krijgen met ‘minder (inhoudelijke) lesuren, minder kennisoverdracht, maar wel eindeloze zelfstudies en opdrachten, zonder begeleiding of goede instructie’.

Het ‘nieuwe leren’ is inmiddels een gevleugeld begrip, maar zoals gezegd ook een containerbegrip. In literatuur over het nieuwe leren worden de volgende ‘karakteristieke kenmerken’ genoemd:

- de leeromgeving is authentiek (realistisch, in overeenstemming met de werkelijkheid), de context van het leren is betekenisvol (aansluitend bij de leefwereld en interesses van een student);
- er is een grote mate van zelfsturing van de student in een activerende leeromgeving, wat inhoudt dat studenten zelfstandig naar informatie zoeken om hun taken en opdrachten tot een goed einde te brengen. Zo verwerven ze zelfstandig kennis. De student kan en mag de eigen vorderingen beoordelen en reflecteert op zijn leerproces;
- het leren gebeurt veelal in sociale settings;
- ICT is een belangrijk hulpmiddel voor het creëren van deze kenmerken.⁷

⁷ Inspectie van het Onderwijs, *De Staat van het Onderwijs* (Utrecht 2006) pag. 216. De Onderwijsinspectie verwijst hierbij naar een studie over het nieuwe leren in het basisonderwijs (Blok, Oostdam & Peetsma, 2006) en in het voortgezet onderwijs (Teurlings, Van Wolput & Vermeulen, 2006). Deze definitie is door Inspectie OOV aangevuld met uitleg over authentieke, activerende en betekenisvolle leeromgeving.

2.2 'COMPETENTIEGERICHT LEREN' IN HET POLITIEONDERWIJS

Het politieonderwijs wordt sinds 2002 uitgevoerd met de uitgangspunten duaal, contextgebonden en competentiegericht onderwijs. Hiermee loopt de Politieacademie voor op het reguliere (mbo-)onderwijs, dat in 2008 competentiegericht leren in moet voeren.

Het ligt voor de hand dat het politieonderwijs en het reguliere onderwijs iets kunnen opsteken van elkaars ervaringen bij de invoering van het 'nieuwe leren'. Het is wel belangrijk hierbij op te merken dat de doelgroepen afwijken. De studenten van de Politieacademie zijn gemiddeld ouder en hebben vaak al geheel of gedeeltelijk een andere opleiding afgerond. Verder is het traject van werving en selectie voor opleidingen aan de Politieacademie anders ingericht dan in het reguliere onderwijs.

Allereerst wil de Inspectie OOV er op wijzen dat bij de invoering van een volledig aangepast onderwijsconcept altijd startproblemen zullen bestaan. De Politieacademie heeft in 2002-2003 de omslag naar een geheel vernieuwd onderwijsconcept in één keer gemaakt. Vastgesteld kan worden dat het vernieuwde onderwijsconcept als zodanig staat en functioneert, maar dat er in de uitvoering wel enkele problemen bestaan. In de paragrafen 2.3 en 2.4 wordt – naast de positieve ontwikkelingen – gespecificeerd welke knelpunten de Inspectie OOV in het politieonderwijs heeft aangetroffen tijdens haar onderzoeken in de periode 2003-2006.

2.3 HET ZOEKEN EN VINDEN VAN DE JUISTE BALANS IN HET INITIËLE ONDERWIJS

De Inspectie OOV is van oordeel dat het vinden van een balans tussen enerzijds de invoering van competentiegericht onderwijs, en anderzijds de belangen van alle studenten en de deskundigheid en verandercapaciteit van docenten, voor het slagen van een zo omvangrijke vernieuwing essentieel is.

Vernieuwingen in het politieonderwijs volgen elkaar soms in snel tempo op. Op het moment dat de verandering wordt ingevoerd zijn niet altijd de consequenties van een verandering volledig in kaart gebracht en zijn de betrokkenen hier voldoende op voorbereid. Zowel betrokkenen bij de Politieacademie als betrokkenen in de korpsen waren in het begin nog niet allen ingespeeld op het competentiegerichte onderwijs.⁸

Ook in 2007 heeft de Politieacademie de consequenties van vernieuwingen niet altijd volledig in kaart gebracht voordat ze worden ingevoerd. In 2006 werd bijvoorbeeld aangekondigd dat basisleersets in het onderwijs zouden worden ingevoerd. Met de basisleersets beoogde de Politieacademie het programma meer te standaardiseren, te structureren en verder te verduidelijken. De Inspectie OOV waarschuwde voor de invoering van de basisleersets op korte termijn, omdat er in korte tijd goed lesmateriaal moest worden ontwikkeld en het overallbeeld (waaronder de benodigde capaciteit aan docenten voor het hele programma) nog ontbrak. Begin 2007 bleek dat de basisleersets

niet dwingend konden worden ingevoerd, omdat het niet mogelijk bleek om het onderwijs op het niveau van leeractiviteiten te plannen.

Elkaar snel opvolgende veranderingen kunnen leiden tot onduidelijkheid bij het (onderwijzend) personeel van de Politieacademie, de studenten en de korpsen en vertraging in de studievoortgang. Verder is het belangrijk dat de Politieacademie wijzigingen in het onderwijs adequaat communiceert aan de korpsen en studenten, zodat het onderwijs voor alle partijen herkenbaar blijft. Niet-gecommuniceerde wijzigingen in het programma leiden gemakkelijk tot misverstanden. Korpsen kunnen bijvoorbeeld ten onrechte veronderstellen dat een student op zeker moment bepaalde competenties bezit, terwijl het programma is gewijzigd waardoor betreffende competenties pas later in het onderwijsprogramma aan bod komen. Juist omdat de opleidingen binnen het samenhangend stelsel sterk op elkaar aansluiten, is de herkenbaarheid van de opleidingen en de diploma's van groot belang.

Een positieve trend

De afgelopen jaren kwam geregeld de klacht naar voren dat studenten (van verschillende niveaus) vooral aan het begin van hun opleiding onvoldoende bij hun leerproces werden begeleid. Tegelijk leek er verbetering te zijn in de toepassing van het onderwijsconcept door de Politieacademie. Al in 2004 was er op een aantal locaties namelijk een verschuiving naar meer begeleiding en uitleg aan het begin van de studie. In 2006 werd het concept van afnemende sturing in algemene zin beter toegepast dan in de eerste jaren van het huidige politieonderwijs⁹. Studenten worden beter voorbereid om zelfstandig te kunnen leren in een latere fase (didactiek van afnemende sturing). Verder werd het computerprogramma 'Backbone' ingevoerd, een programma voor het aanleren van juridische bevoegdheden dat diagnostische toetsen bevat. Met diagnostische toetsen kan een student inzicht krijgen in zijn kennisniveau. Ook bij andere vakken zijn diagnostische toetsen ingevoerd.

De Inspectie OOV deed in 2004 de aanbeveling om nader onderzoek in te stellen naar de vraag of het concept van afnemende sturing geschikt is voor studenten van de opleiding assistent politiemedewerker. De redenen voor deze aanbeveling waren dat deze studenten duidelijk structuur nodig hebben en de studieduur van de opleiding tot assistent politiemedewerker te kort lijkt om met het concept van afnemende sturing aan de slag te gaan. Een andere belangrijke vraag was in welke mate in de korpspraktijk zelfstandigheid van assistent politiemedewerkers wordt verwacht en dus deze zelfstandigheid moet worden aangeleerd.

Wat betreft de opleiding tot assistent politiemedewerker achtte ook de Politieacademie aanpassingen noodzakelijk. Het is positief te constateren dat er initiatieven zijn genomen om ook hier te voorzien in meer begeleiding en sturing aan het onderwijsleerproces van deze studenten. De toepassing van het concept van afnemende sturing in de opleiding voor assistent politiemedewerkers blijft een punt van aandacht.

Ontwikkelpunten

Er lijkt sprake van een positieve trend in de toepassing van het nieuwe onderwijsconcept, maar tegelijkertijd moeten nog essentiële verbeteringen worden doorgevoerd. Het gaat om vijf aspecten:

- de effectieve besteding van onderwijs- en studietijd (de zogenaamde studiebelastingen);

- de terugkoppeling op leeropdrachten;
- het gebruik van het persoonlijk studentendossier (portfolio) en ICT in het onderwijs;
- het zorgen voor een goed opgeleid en in aantal voldoende docentenkorps;
- het voorzien in adequate leerprocesbegeleiding.

Een andere belangrijke voorwaarde voor het succesvol toepassen van het nieuwe onderwijs, namelijk de invulling van het werkend leren in het korps, komt aan de orde in hoofdstuk 3, *Van bedrijfsopleiding naar beroepsopleiding*.

Studiebelastingen

Studenten hebben soms het gevoel dat de tijd die zij op school doorbrengen nuttiger kan worden besteed. Ook wordt de studielast als laag ervaren, hetgeen ook blijkt uit de studenttevredenheidsmetingen. In 2004 volgde uit de studenttevredenheidsmeting dat het evenwicht tussen zelfstudietijd en contacttijd tijdens het instituutskwartiel een direct actiepunt was.¹⁰ Mogelijk bestaat een samenhang tussen de ervaren lage studielast en de overkwalificatie van veel studenten (zie paragraaf 4.2).

Voor de Inspectie OOV is de effectieve besteding van onderwijs- en studietijd (de zogenaamde studiebelastingen) een blijvend aandachtspunt.

Terugkoppeling op leeropdrachten

In 2003 waren de contacten met de docenten in de ogen van veel studenten minimaal. Studenten wisten hierdoor niet of zij wel 'goed bezig waren'. Studenten wisten niet wat er van hen verlangd werd, onder andere als gevolg van het ontbreken van feedback.¹¹

Ook in 2006 verdiende terugkoppeling op de leeropdrachten nog altijd meer aandacht¹². Er bestaat een directe relatie tussen de competentiegerichte eindtermen, de leeropdrachten en de proeven van bekwaamheid. De leeropdrachten sturen het leerproces. De uitvoering van de leeropdrachten is daarom essentieel voor de voortgang en de ontwikkeling van de student.

Als studenten met opdrachten op pad gestuurd worden en er vervolgens nauwelijks aandacht aan de uitwerking wordt besteed, levert dit de nodige risico's op. Onvoldoende terugkoppeling op de leeropdrachten kan ertoe leiden dat studenten niet de juiste methoden en technieken aanleren, en dus ook niet op de juiste wijze te werk gaan tijdens de korpskwartielen. Hierdoor kunnen onveilige situaties ontstaan.

De Inspectie OOV heeft wat betreft terugkoppeling op de leeropdrachten in 2006 overigens ook positieve initiatieven gezien. Soms waren er extra contacturen ingevoerd, waarin de terugkoppeling van de leeropdrachten centraal stond.

Portfolio

Het Functioneel Ontwerp, waarin de uitgangspunten van het huidige politieonderwijs beschreven staan, schrijft voor dat studenten een persoonlijk dossier (portfolio) bijhouden. Daarin documenteert de student het leerproces en verzamelt hij of zij de behaalde leerresultaten. Een portfolio geeft een student inzicht in wat er goed en minder goed loopt in zijn eigen leerproces. Het portfolio zou een belangrijke rol moeten vervullen bij voortgangsgesprekken in het korps en bij de opleiding.¹³

¹⁰ STEM initieel 2004.

¹¹ Eindrapport bestandsopname Instituut voor de Basis Politiefunctie.

¹² Rapportages jaarlijkse onderzoeken 2006.

¹³ Functioneel Ontwerp initieel politieonderwijs, pag. 18.

In 2003 bleek het gebruik van portfolio's onvoldoende geïmplementeerd. In 2006 gebruikten studenten portfolio's voornamelijk om documenten in op te bergen, maar vervulde het algemene portfolio nauwelijks een rol in het onderwijs en bij het volgen van studenten. Positief is dat in het laatste jaar het gebruik van het portfolio bij de kernopgaven Jeugdzorg en Gemeenschappelijke Veiligheidszorg op de meeste onderwijslocaties van de Faculteit Algemene Politiekunde wel meer vorm lijkt te krijgen. Het examen van deze vakken heeft gesprekken op basis van deze portfolio's als uitgangspunt.

Ondanks deze uitzonderingen blijkt ook in 2007 het gebruik van portfolio's ter ondersteuning van het onderwijsleerproces nog niet goed ingevoerd.

ICT in het onderwijs

In de eindrapportage over de bestandsopname deed de Inspectie OOV in 2004 de aanbeveling aan het College van Bestuur van de Politieacademie om een breed gedragen plan op te stellen voor de ontwikkeling van digitale leerprogramma's, waarbij ook de scholing van docenten aandacht verdiende. Hoewel er in 2006 plannen waren voor een verbeterde toepassing van ICT-voorzieningen in het onderwijs, was de feitelijke integratie van ICT in het onderwijs op dat moment nog onvoldoende van de grond gekomen.

De volgende knelpunten werden geconstateerd:

- het systeem Blackboard werd door veel gebruikers als gebruiksonvriendelijk ervaren;
- er waren nog onvoldoende digitale leerprogramma's ontwikkeld;
- docenten wisten nog onvoldoende van de mogelijke toepassingen van ICT in het onderwijs.

Up-to-date opgeleid en in aantal voldoende docentenkorps

In 2004 noemde de Inspectie OOV de kwaliteit van docenten op alle locaties in meer of mindere mate punt van aandacht.¹⁴ Het voorzien in coachings- of opleidingstrajecten, vakinhoudelijke scholing geënt op de kernopgaven en helderheid over de teamrollen waren daarbij belangrijke aspecten.

In het initiële onderwijs waren er in 2006 problemen van diverse aard om het docentenbestand in kwantitatief en kwalitatief opzicht op peil te brengen en te houden. Op een aantal locaties kwamen bijvoorbeeld geplande bijscholingstrajecten (op didactisch en vakinhoudelijk gebied) onder druk te staan vanwege tijdgebrek. Soms vormde de sterke wisseling van docenten een probleem.

Verder werd op verschillende locaties vastgesteld dat niet alle docenten in staat waren gebleken, dan wel gemotiveerd waren de slag naar de nieuwe onderwijsmethode te maken. Overigens waren studenten over het algemeen van oordeel dat docenten over actuele vakkennis beschikten.¹⁵

De Politieacademie zoekt naar hulpmiddelen voor de docenten bij het invullen van het onderwijs. Zo wil de Politieacademie veel investeren in opleidingen voor docenten (onder andere in het kader van de didactiek van de afnemende sturing). Hiertoe zijn op alle locaties professionaliseringstrajecten gepland of in gang gezet. Alle nieuwe docenten aan de Politieacademie moeten tegenwoordig geschoold zijn op hbo-niveau. Nieuwe masterdocenten moeten een wetenschappelijke opleiding hebben voltooid. Daarnaast dienen

¹⁴ Eindrapport bestandsopname Instituut voor de Basis Politiefunctie.

¹⁵ STEM 2004 en STEM 2005/2006.

docenten over een pedagogische aantekening te beschikken. Van zittende docenten wordt het werk- en denkniveau beoordeeld; zij worden in de gelegenheid gesteld zich bij te scholen.

Als gezegd kwamen deze trajecten in 2006 echter onder druk te staan als gevolg van een tekort aan docenten. Vanwege de sterk fluctuerende instroom (zie de tabel in hoofdstuk 4, *Instroom en uitstroom*) van studenten in het politieonderwijs heeft de Politieacademie in 2003 de contracten met ongeveer honderd docenten moeten opzeggen, en in 2006 weer een groot aantal nieuwe contracten moeten aangaan.

Leerprocesbegeleiding

De leerprocesbegeleider bewaakt de voortgang van de student tijdens het leren op het instituut en gezamenlijk met de trajectbegeleider (in het korps) tijdens de periode werkend leren. Hij is aanspreekpunt bij problemen. Tevens is hij verantwoordelijk voor het volgen van de studievorderingen en de vastlegging daarvan.¹⁶

Leerprocesbegeleiders zouden volgens de *Onderwijs- en Examenregeling* ten minste één keer per jaar met elke individuele student een gesprek moeten voeren en de studievoortgang van de (hun toegewezen) studenten moeten volgen. In 2003-2004 waren er te weinig leerprocesbegeleiders voor het aantal studenten. Het voeren van gesprekken met alle studenten was hierdoor niet mogelijk. Op de meeste locaties was er daarom voor gekozen alleen die studenten te begeleiden die ondermaats dan wel bovenmaats presteerden.

Ook in 2006 werd de norm van jaarlijks een gesprek met elke individuele student op geen van de locaties gerealiseerd. Uit de studenttevredenheidsmetingen blijkt dat de studenten - gemiddeld genomen - matig tevreden zijn over de mate waarin de leerprocesbegeleiders de studievoortgang van de studenten volgen.

De Inspectie OOV vindt het zorgelijk dat in 2006 de norm die in de *Onderwijs- en Examenregeling* is gesteld voor de leerprocesbegeleiding nog altijd niet was gehaald. De uitbreiding van het aantal leerprocesbegeleiders is wel gerealiseerd.

2.4 'COMPETENTIEGERICHT LEREN' IN HET POSTINITIËLE ONDERWIJS

Het doel van het postinitiële onderwijs is de professionalisering van de Nederlandse politie te versterken, door in plaats van kort functiegericht onderwijs volwaardige beroepsopleidingen te bieden.

De meeste postinitiële leergangen die de Politieacademie verzorgt, zijn toegankelijk voor politiemensen met een diploma allround politiemedewerker (niveau 4) met aansluitend enige jaren ervaring. In de afgelopen jaren heeft de Inspectie OOV onderzoek gedaan naar de kwaliteit van tien postinitiële leergangen (aansluitend op niveau 4), verspreid over de vier domeinen¹⁷.

De Inspectie OOV heeft in haar onderzoeken naar postinitiële leergangen vastgesteld dat de in paragraaf 2.3 beschreven ontwikkelpunten voor het initiële onderwijs in meer of mindere mate ook gelden voor het postinitiële onderwijs. Twee zaken over het 'competen-

¹⁶ *Functioneel Ontwerp politieonderwijs initieel*, pag. 10.

¹⁷ Domein Recherche, domein Verkeer & Milieu, domein Gevaarsbeheersing en domein Politieleiderschap.

tiegerichte leren' in het postinitiële onderwijs verdienen in deze *Staat* bijzondere aandacht, namelijk de doelgroep van het postinitiële onderwijs en het feit dat de professionalisering van docenten ook hier zeer onder druk staat.

Doelgroep van het postinitiële onderwijs

Bij vrijwel alle domeinen van de Faculteit Bijzondere Politiekunde en Leiderschap (FBPL) bestaat er een verschil in beoogde doelgroep en huidige afnemers van het postinitiële onderwijs. De doelgroep waarvoor het onderwijs is ontwikkeld (namelijk studenten die het initiële onderwijs hebben gevolgd en enkele jaren hebben gewerkt) is op dit moment pas in geringe mate toe aan het volgen van het postinitiële onderwijs. De meeste opleidingsplaatsen in het postinitiële onderwijs worden bezet door mensen die eerder een basisopleiding hebben voltooid en de nodige ervaring op het vakgebied hebben. Een volledige leergang, waarbij veel van de zelfwerkzaamheid en tijdsinvestering van de studenten wordt verwacht, sluit niet altijd aan op hun manier van leren en leerbehoefte. Deze studenten zijn gewend aan 'oud' onderwijs en hebben moeite met de nieuwe manier van leren. Aangezien de nieuwe postinitiële leergangen breed zijn opgezet en betrokkenen al over veel kennis en ervaring beschikken, missen ze soms de directe aansluiting van de leergang op hun competenties.

Hoewel over enkele jaren steeds meer initieel opgeleide studenten zullen instromen, blijft het probleem van de ervaren doelgroep voorlopig toch een structureel vraagstuk. Naast de initiële instroom zal voorlopig behoefte blijven aan een overgangsaanbod naast de postinitiële opleidingen, voor politiefunctionarissen die (ruim) vóór 2002 zijn opgeleid.

Bijscholing van docenten onder druk

De bijscholing van docenten staat onder zeer grote spanning vanwege de werkdruk van docenten. Als gevolg van ontwikkelingen binnen de samenleving en politie ontstaat soms ineens een grote vraag naar specifieke leergangen en 'maatwerk'-opleidingen. Van docenten wordt verwacht dat zij zowel (meer) leergangen verzorgen, in sommige gevallen een bijdrage leveren aan 'maatwerk'-opleidingen, (aangepast) onderwijs ontwikkelen, als zichzelf bijscholen.

In tijden van schaarste vissen de Politieacademie en de korpsen 'in dezelfde vijver' als het gaat om vakbekwame docenten respectievelijk vakbekwaam personeel. Het is belangrijk dat de korpsen op die momenten niet alleen extra mensen willen opleiden, maar ook bereid zijn extra docenten te leveren (waarin op didactisch gebied mogelijk moet worden geïnvesteerd). De beschikbaarheid van voldoende docenten aan de Politieacademie draagt er namelijk toe bij dat de korpsen voldoende medewerkers kunnen opleiden voor leidinggevende en specialistische taken.

2.5 COMPETENTIEBEOORDELING: PROEVEN VAN BEKWAAMHEID

De competenties van studenten worden uiteindelijk getoetst in een proeve van bekwaamheid. Het werken hiermee is in grote onderdelen van het beroepsonderwijs relatief nieuw. Proeven van bekwaamheid als examenvorm stellen studenten in de gelegenheid de door

hen verworven competenties in hun onderlinge samenhang te demonstreren, zo mogelijk in een reële beroepssituatie.

Signalen tijdens de bestandsopname in 2003-2004 over de kwaliteit van de examinering in het initiële politieonderwijs waren reden voor de Inspectie OOV om in 2005 een onderzoek uit te voeren naar dit onderwerp¹⁸.

Uit het onderzoek bleek dat het Bureau Examinering van de Politieacademie in een korte tijd een goede start had gemaakt met een vorm van examinering die recht doet aan de uitgangspunten van het nieuwe politieonderwijs. Het Bureau Examinering heeft voldoende aandacht voor het waarborgen van de kwaliteit van de proeven van bekwaamheid. Ook de organisatie van examenonderdelen die door het Bureau Examinering worden afgenomen verliep goed. Verder spande het bureau zich in om de kwaliteit van de beoordeling van die onderdelen te borgen.

De organisatie en beoordeling van faculteitsopdrachten en korpsopdrachten (als onderdelen van de proeven van bekwaamheid) verliepen minder goed. In tegenspraak met de voorschriften uit het Functioneel Ontwerp kwam het voor dat studenten op de Politieacademie en in de korpsen werden beoordeeld door hun eigen docenten en praktijkcoaches. Er waren voor de beoordeling van faculteitsopdrachten en korpsopdrachten niet altijd uitvoeringsdocumenten voor docenten en korpsen (met een toelichting op de beoordelingscriteria en casuïstiek) beschikbaar. Verder gaf het Bureau Examinering (nog) geen invulling aan de voorgeschreven kwaliteitscontrole op de beoordeling van de faculteits- en korpsopdrachten.

Inhoud van de examens

De Inspectie OOV deed wat de inhoud van de examens betreft de aanbeveling zo snel mogelijk te starten met de actualisatie van een groot deel van de proeven van bekwaamheid, onder andere omdat soms al geruime tijd dezelfde proeven werden afgenomen, met weinig variatie in de casuïstiek. Hierdoor was soms al precies bij de studenten bekend wat hen bij een proeve te wachten stond. Om studenten aan te leren in verschillende situaties adequaat te handelen, is voldoende variatie in casuïstiek bij de examinering een vereiste.

Uit de laatste studenttevredenheidsmetingen van het initiële onderwijs bleek verder dat studenten niet erg tevreden waren over de afstemming van de proeven van bekwaamheid op de praktijk.¹⁹ In het postinitiële onderwijs waren de studenten hierover positiever, hoewel de Inspectie OOV wel een opmerkelijk verschil tussen de domeinen signaleerde.²⁰ De studenttevredenheidsmetingen geven aan dat binnen de Faculteit Bijzondere Politiekunde & Leiderschap het domein Gevaarsbeheersing de examinering in algemene zin het best op orde heeft en dat bij het domein Milieu de grootste knelpunten bestaan.

2.6 CONCLUSIE

De Politieacademie heeft in het perspectief van het Nederlandse onderwijs pionierswerk verricht met de invoering van competentiegericht onderwijs en in dat verband het bevorderen van het zelfstandig leren. De Politieacademie voerde in 2002 duaal, context-

¹⁸ Inspectie OOV, *Onderzoek naar de examinering van het initiële politieonderwijs niveau 2, 3 en 4* (Den Haag 2006).

¹⁹ STEM 2004 en 2005/2006.

²⁰ STEM 2005/2006.

gebonden en competentiegericht onderwijs in. Met dit 'nieuwe leren' loopt de Politieacademie voor op het reguliere (mbo-)onderwijs, uiterlijk in 2008 competentiegericht onderwijs in moet voeren.

De Politieacademie heeft moeten zoeken (en zoekt soms nog) naar een balans tussen enerzijds vernieuwing en anderzijds de rust die voor studenten nodig is om te kunnen leren en voor docenten om studenten te kunnen begeleiden bij hun leerproces. Er lijkt echter verbetering te zijn in de toepassing van het onderwijsconcept door de Politieacademie. Studenten worden aan het begin van hun opleiding beter begeleid, wat recht doet aan het principe van de 'didactiek van de afnemende sturing'. Toch is de Inspectie OOV van oordeel dat de Politieacademie een aantal essentiële zaken met voorrang aan moet pakken:

- een verbetering van de benutting van de beschikbare onderwijs- en studietijd (de zogenaamde studiebelastingen);
- een verbetering van de inhoudelijke terugkoppeling op leeropdrachten als onderdeel van het leerproces van studenten;
- een verbetering van het gebruik van portfolio en ICT in het onderwijs;
- het in stand houden van een up-to-date opgeleid en in aantal voldoende docentenkorps;
- de begeleiding van het leerproces van elke student door een leerprocesbegeleider.

In het postinitiële onderwijs verdient daarnaast de doelgroep van 'ervaren politiemedewerkers' die gewend zijn aan 'oud' onderwijs extra aandacht. Aangezien het onderwijs breed is opgezet en betrokkenen al over veel kennis en ervaring beschikken, missen ervaren politiemedewerkers soms de directe aansluiting van de opleiding op hun competentieniveau.

Ook de beschikbaarheid van voldoende en (ook op didactisch gebied) goed opgeleide docenten met actuele praktijkkennis is in het postinitiële onderwijs soms een knelpunt. Het is belangrijk dat de korpsen bereid zijn docenten te leveren, waarin op didactisch gebied mogelijk moet worden geïnvesteerd. De beschikbaarheid van voldoende docenten aan de Politieacademie draagt er namelijk toe bij dat de korpsen voldoende medewerkers kunnen opleiden voor leidinggevende en specialistische taken.

3 *Van bedrijfsopleiding naar beroepsopleiding*

In hoofdstuk 2 kwam vooral aan de orde op welke wijze de Politieacademie het politieonderwijs in de afgelopen jaren heeft vormgegeven. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de vraag hoe de samenwerking tussen de Politieacademie en haar partners is uitgekapt. Met de partners worden de korpsen en het reguliere onderwijs bedoeld. Verder wordt kort besproken in hoeverre het politieonderwijs diplomagelijkwaardig is met het reguliere onderwijs. Aan de hand hiervan kan de vraag worden beantwoord in hoeverre de betrokken partijen erin zijn geslaagd om de omslag te maken van de oude 'bedrijfsopleidingen' naar volwaardige beroepsopleidingen.

Dit was namelijk de ambitie van de Politieacademie, de korpsen en de betrokken ministers met de invoering van het nieuwe politieonderwijs in 2002. De politieopleidingen zouden

beroepsopleidingen moeten worden die zich kunnen meten met reguliere (beroeps)opleidingen op mbo-, hbo- en wetenschappelijk niveau.

In dit hoofdstuk wordt geschetst in welke mate genoemde uitgangspunten in de afgelopen jaren zijn gerealiseerd. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de redenen waarom deze uitgangspunten voortdurend onder druk staan en de oplossingen die de Politieacademie en de korpsen kiezen om deze druk het hoofd te bieden.

3.1 **COMPETENTIE- EN PRAKTIJKGERICHT, INHOUDELIJKE SAMENWERKING MET KORPSSEN**

Het Functioneel Ontwerp uit 2002 beschrijft op welke wijze wordt beoogd het politieonderwijs te laten aansluiten op de politiepraktijk: *Om het politieonderwijs goed te laten aansluiten bij de beroepspraktijk is nagegaan welke beroepsbeoefenaren nodig zijn: aan wat voor medewerkers met welke competenties hebben de korpsen de komende jaren behoefte? Het antwoord op die vraag is neergelegd in vijf beroepsprofielen voor het initiële politieonderwijs en elf beroepsprofielen voor het postinitiële onderwijs. Deze zijn door de beroepspraktijk gevalideerd, door de politieberaden gelegitimeerd en door de politieministers vastgesteld. De profielen vormen de leidraad voor het beroepsonderwijs voor de politie.*

De ministers van BZK en van Justitie dragen zorg voor het vaststellen en onderhouden van dit geheel van competentiegerichte eindtermen. De Politieonderwijsraad doet hiertoe jaarlijks voorstellen aan de ministers van BZK en Justitie.²¹ In deze raad zijn onder andere de korpsen vertegenwoordigd.

Ondanks dat met het vaststellen van de eindtermen de aansluiting op de beroepspraktijk lijkt gewaarborgd, bestonden in de afgelopen jaren in de praktijk knelpunten. Ten eerste constateerde de Inspectie OOV dat het geleerde op school niet altijd toepasbaar bleek in de politiepraktijk²². Er werden bijvoorbeeld technieken aangeleerd die in de praktijk nog niet overal werden gebruikt. En hoewel het wenselijk is dat in het onderwijs ook vernieuwingen aan bod komen, moeten aan vernieuwing gerelateerde leeropdrachten uitvoerbaar zijn in de praktijk en herkenbaar zijn voor de praktijk.

Een tweede constatering was dat de leeropdrachten die in het korps moesten worden uitgevoerd, niet altijd aansloten op de werkzaamheden. Zo moesten studenten in een leeropdracht bijvoorbeeld de leiding nemen over een bepaalde zaak, terwijl dat in het korps lastig te organiseren bleek. Uit de studenttevredenheidsmetingen blijkt dat de aansluiting tussen de instituutsdelen en de werkend leren delen zowel in het initiële als in het postinitiële onderwijs over het algemeen een aandachtspunt is voor de Politieacademie.²³ Voor de Inspectie OOV was het de vraag in hoeverre dit wordt veroorzaakt door de wijze waarop de Politieacademie en de korpsen samenwerken bij de totstandkoming van de uitwerking van de competentiegerichte eindtermen in leeropdrachten en proeven van bekwaamheid. De Inspectie OOV heeft daarom in 2006 de samenwerking onderzocht tussen de Politieacademie en de korpsen bij de ontwikkeling van leeropdrachten en proeven van bekwaamheid in het postinitiële onderwijs.

21 Wet op het LSOP en het politieonderwijs, art. 14.

22 Periodieke kwaliteitsonderzoeken naar het domein Recherche en het domein Verkeer & Milieu.

23 STEM initieel 2004, 2005/2006, STEM postinitieel 2005/2006.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat sprake is van samenwerking tussen de Politieacademie en de korpsen bij de ontwikkeling van leeropdrachten en proeven van bekwaamheid. De samenwerking vindt plaats in ontwikkelgroepen waarin de benodigde informatie wordt uitgewisseld en de inbreng van de verschillende partijen wordt gebruikt om het onderwijs aan te laten sluiten op de praktijk. De Inspectie OOV is positief over de politiekundige validatie zoals deze is uitgevoerd voor grote delen van het recherche-onderwijs. Bij politiekundige validatie beoordeelt een aantal experts uit de beroepspraktijk het onderwijs en de proeve van bekwaamheid.

Aandachtspunten die uit het onderzoek naar voren komen zijn:

- het onderwijs van de meeste domeinen van de Faculteit Bijzondere Politiekunde en Leiderschap is nog niet politiekundig gevalideerd;
- de ontwikkelgroepen hebben geen duidelijke inhoudelijke opdracht;
- er zijn geen eenduidige criteria voor de samenstelling van de ontwikkelgroepen en de selectie van deelnemers uit de korpsen;
- korpsdeelnemers in de ontwikkelgroepen nemen op persoonlijke titel deel. Korpsdeelnemers zouden naar het oordeel van de Inspectie OOV moeten spreken namens politie Nederland en beschikken over een zeker mandaat en draagvlak bij vakgenoten, leidinggevend en collega's. Momenteel is dat nog onvoldoende het geval.

Verder stelt de Inspectie OOV vast dat de toenemende vraag naar onderwijs de samenwerking bij de onderwijsontwikkeling onder druk kan zetten. Tot slot bestaat het risico dat niet alle relevante ketenpartners zijn vertegenwoordigd bij de ontwikkeling van zeer specialistisch onderwijs, omdat er maar enkele deskundigen in het land zijn.

3.2 **AFWISSELEND LEREN EN WERKEN AAN DE POLITIEACADEMIE EN IN DE KORPSEN**

Het Functioneel Ontwerp zegt over de dualiteit in het politieonderwijs: *Het duale leren is een belangrijke peiler in het competentiegerichte onderwijs. Duaal leren houdt in, dat de student afwisselend leert in de beroepspraktijk en binnen een onderwijsinstituut.*

Over het algemeen zijn initiële studenten tevreden over de manier waarop zij in hun korps door hun praktijkcoaches worden begeleid. Zij gaven studenten de gelegenheid vragen te stellen en gaven feedback, en beschikten over actuele vakkennis.²⁴

Toch bleken er in de afgelopen jaren²⁵ grote verschillen tussen korpsen en binnen korpsen te bestaan in de mate waarin de studenten in de gelegenheid werden gesteld om te werken aan hun opdrachten en de mate waarin ze begeleid werden²⁶. Dat is een ernstige zaak, omdat de studenten de helft van hun opleiding in het korps doorbrengen. Bovendien vindt een deel van de examinering in de korpsen plaats. Als hun niet dezelfde basisfaciliteiten worden geboden, hebben niet alle studenten dezelfde kansen om binnen de gestelde tijd hun opleiding met succes af te ronden.

Dit probleem speelt in hoge mate ook in het postinitiële onderwijs. Daar bestaat het probleem dat studenten meestal een (volledige) functie te vervullen hebben, waardoor de leeropdrachten er vaak bij in schieten of in de eigen tijd moeten worden vervuld.

²⁴ STEM initieel, 2004 en 2005/2006.

²⁵ Deelrapporten en Eindrapport bestandsopname Instituut voor de basispolitiefunctie, Eindrapport Onderzoek naar de Periode van Werkend Leren, Rapportages jaarlijkse onderzoeken 2006.

²⁶ Eindrapport bestandsopname Instituut voor de basispolitiefunctie, Eindrapport Onderzoek naar de Periode van Werkend Leren.

Ook als studenten formeel over voldoende studietijd in het korps beschikken, springen ze regelmatig toch bij als de werkdruk dit verlangt. Hoewel het afwisselend leren op de faculteit en in het korps over het algemeen als zinvol wordt ervaren, doen zich knelpunten voor zoals (het gebrek aan) faciliteiten die studenten worden geboden en de invulling van de begeleidende rol van de praktijkcoach.²⁷

Geen van de onderwijslocaties voor initieel en postinitieel onderwijs had (sinds 2003 wettelijk voorgeschreven) onderwijsovereenkomsten vastgesteld met de bij het onderwijs betrokken korpsen. Voor een goede uitvoering van het vernieuwde politieonderwijs vindt de Inspectie OOV heldere en voor alle partijen verplichtende afspraken over de invulling van de periode van werkend leren belangrijk. Deze afspraken kunnen de vorm krijgen van een tussen de Politieacademie en de korpsen op te stellen onderwijsovereenkomst. Onderdeel van de afspraken zou het vaststellen van een minimaal niveau van begeleiding (zowel wat betreft de inhoud als de omvang) moeten zijn.

Normenset werkend leren

De Inspectie OOV deed in het *Eindrapport Onderzoek naar de Periode van Werkend Leren* de aanbeveling aan de minister van BZK om een door de Politieacademie en het veld gedragen normenset op te laten stellen voor de kwaliteit van de periode van werkend leren. Een dergelijke normenset moet ertoe leiden dat de periode van werkend leren in alle korpsen op dezelfde wijze wordt vormgegeven. Het advies is opgevolgd en heeft ertoe geleid dat er een normenset is vastgesteld²⁸. Verder is afgesproken dat:

- in 2007 de Onderwijsovereenkomsten zoals bedoeld in artikel 13, negende lid van de *Wet op het LSOP en het politieonderwijs* tussen het College van Bestuur en regionale politiekorpsen en het KLPD zullen worden gesloten. Dit met inachtneming van het advies *Normenset werkend leren*;
- er sprake zal zijn van een gefaseerde invoering van de normenset werkend leren²⁹.

De Inspectie OOV vindt het positief dat er afspraken over de periode van werkend leren zijn gemaakt. Nu komt het erop aan deze afspraken zodanig in te vullen dat ook daadwerkelijk dezelfde basisfaciliteiten wordt geboden in alle korpsen aan alle studenten.

3.3 DIPLOMAGELIJKWAARDIGHEID

Het Functioneel Ontwerp schrijft over de diplomagelijkwaardigheid met het reguliere onderwijs: *De vijf kwalificatieniveaus (2 tot en met 6) sluiten aan bij de kwalificatiestructuur van het regulier beroepsonderwijs zoals vervat in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW). Hierdoor wordt de gewenste in- en doorstroom naar en vanuit het reguliere beroepsonderwijs mogelijk. Om die aansluiting in de praktijk te realiseren dienen de diploma's en deelkwalificaties (kernopgaven) binnen het Politieonderwijs initieel vergelijkbaar te zijn met de deelkwalificaties en diploma's uit het reguliere beroepsonderwijs.*

²⁷ *Periodiek Kwaliteitsonderzoek Domein Politieleiderschap*.

²⁸ Politieonderwijsraad, *Werken aan werkend leren. Advies met betrekking tot een normenset voor de periode van werkend leren* (Den Haag, 2006).

²⁹ *Convenant 2007-2008 tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en het College van Bestuur van de Politieacademie, onder 2.5.*

De Politieonderwijsraad³⁰ doet jaarlijks een voorstel aan de ministers van BZK en van Justitie voor het vaststellen en onderhouden van het geheel van competentiegerichte eindtermen van het politieonderwijs. Daaruit moet blijken dat de Politieonderwijsraad voldoende acht slaat op de aansluiting van politie-opleidingen op de opleidingen voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, de beroepsopleidingen, de opleidingen voor hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs.³¹ Omdat de diplomagelijkwaardigheid hiermee in principe gewaarborgd is, heeft de Inspectie OOV hier in de afgelopen jaren niet afzonderlijk naar gekeken.

Voor wat betreft de diplomagelijkwaardigheid van de bachelor- en masteropleidingen geldt het volgende. De opleidingen politiekundige hbo-bachelor, politiekundige hbo-master, hbo-master leergang tactisch leidinggevende, hbo-master politiekundige milieuspecialist en de hbo-master leergang recherchekundige zijn geaccrediteerd door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). Accreditatie door de NVAO is voor het reguliere bachelor- en masteronderwijs een voorwaarde voor bekostiging/financiering door de overheid, voor het recht om in Nederland erkende diploma's af te geven en voor toekenning van studie-financiering aan studenten. Het feit dat genoemde politieopleidingen zijn geaccrediteerd, houdt in dat de opleidingen vergelijkbaar zijn met reguliere opleidingen van hetzelfde niveau.

Voor de wo-master strategisch leidinggeven geldt dat de NVAO-accreditatie uiterlijk in 2008 plaatsvindt. De hbo-leergang politiekundig verkeersspecialist start niet eerder dan in 2008 en wordt naar verwachting in 2010/2011 geaccrediteerd.

De politiekundige wo-master is geaccrediteerd door de Canterbury Christ Church University. De politiekundige wo-bachelor is nog niet als zodanig geaccrediteerd. Het is essentieel dat deze opleidingen ook aan de Nederlandse maatstaven worden getoetst. Dit is van belang vanwege één van de uitgangspunten van het huidige politieonderwijs – de diplomagelijkwaardigheid – maar ook vanwege het toezicht op de kwaliteit van het politieonderwijs als zodanig.

3.4 SAMENWERKING MET REGULIER ONDERWIJS

De Politieacademie vindt het belangrijk om aansluiting te blijven houden met de meest actuele onderwijsinzichten, de maatschappij en de politiepraktijk, zo schrijft het College van Bestuur in zijn voorwoord op het *Jaarbericht 2005*. Deze aansluiting krijgt onder andere vorm door samenwerking met de korpsen en met het reguliere onderwijs. Bovendien is deze samenwerking voorgeschreven in de *Wet op het LSOP en het politieonderwijs*.³²

De samenwerking tussen de Politieacademie en de geselecteerde Regionale Opleidingscentra (ROC's) is in de afgelopen jaren niet goed van de grond gekomen, ondanks het feit dat de samenwerking één van de uitgangspunten van het vernieuwde onderwijs is. In 2006 was vrijwel overal in het initiële onderwijs een vorm van samenwerking tot stand

30 In de Politieonderwijsraad zitten, naast vertegenwoordigers van de politiekorpsen, de politievakorganisaties, het Openbaar Ministerie en de Politieacademie, ook vertegenwoordigers van het beroepsonderwijs, het hoger onderwijs en een onafhankelijk lid dat deskundig is op het terrein van het beroepsonderwijs.

31 *Wet op het LSOP en het politieonderwijs*, art. 14.

32 *Wet op het LSOP en het politieonderwijs*, art. 13.

gekomen, maar nergens waren de ervaringen positief. De aansluiting tussen het onderwijs aan het ROC en het politieonderwijs bleek moeilijk te maken. Een algemeen genoemd knelpunt was dat de doelgroepen sterk van elkaar verschillen.

De Politieacademie en de ministers van BZK en van Justitie hebben de afspraak gemaakt dat de Politieacademie een plan van aanpak opstelt voor het aandeel van het reguliere onderwijs in de uitvoering van het initiële onderwijs³³. Het is de bedoeling dat de uitvoering van het plan leidt tot een aandeel van 10 procent voor de opleidingen tot assistent politiemedewerker en politiemedewerker en een aandeel van 12,5 procent voor de opleidingen tot allround politiemedewerker, politiekundige bachelor en politiekundige master. Het plan moet vóór 1 juli 2007 gereed zijn.

De Inspectie OOV vindt het belangrijk dat in het plan van aanpak nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan het draagvlak voor de samenwerking onder studenten en docenten.

3.5 DRUK OP DE BEROEPSOPLEIDINGEN

De beroepsopleidingen van de Politieacademie staan voortdurend onder druk. Enerzijds hebben alle partijen zich gecommitteerd aan het ontwikkelen, uitvoeren, respectievelijk afnemen van volwaardige opleidingen en leergangen. Anderzijds voeren actuele ontwikkelingen de druk bij alle partijen op om zo snel mogelijk politiefunctionarissen op te leiden voor hun vaak complexe taken. Eén van de ontwikkelingen is het vervangingsvraagstuk bij de Nederlandse politie. De komende jaren is sprake van een grote uitstroom van ervaren politiemedewerkers. Tegelijkertijd moet de Nederlandse politie voorzien in een uitbreiding van de sterkte, waarvoor eveneens een groot aantal medewerkers moet worden opgeleid. Andere actuele ontwikkelingen zijn de implementatie van het rapport 'Posthumus'³⁴ en de terreurdreiging. De korpsen en de Politieacademie hebben zich uitgesproken voor het leveren van kwaliteit, maar zijn genoodzaakt om (ook) kwantiteit te leveren.

De constante druk van de afnemers om snel goed opgeleide professionals te leveren is groot. Het trainen van vaardigheden en het verwerven van competenties vragen tijd en de belasting van studenten heeft grenzen.³⁵

De Politieacademie en de korpsen zoeken naar oplossingen om tegemoet te komen aan de vraag naar onderwijs, in de vorm van flexibilisering en maatwerkoplossingen. Hieronder wordt kort ingegaan op de alternatieven die in meer of mindere mate bestaan voor het volgen van volledige leergangen.

Flexibilisering in het initiële onderwijs

Studenten die kunnen versnellen, moeten hierin zoveel mogelijk gefaciliteerd worden door de korpsen en de Politieacademie. Helemaal in gevallen dat een student overgekwalificeerd aan een opleiding begint, is de mogelijkheid tot het volgen van versnelde studietrajecten van groot belang (zie hierover hoofdstuk 4, *Benutting van de leergangen door de korpsen*).

Op het terrein van versnelde studietrajecten signaleerde de Inspectie OOV een voorzichtig positieve trend. In 2003-2004 was het op geen van de locaties mogelijk om individuele

33 *Convenant 2007-2008 tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en het College van Bestuur van de Politieacademie.*

34 De commissie Posthumus heeft gerapporteerd over de Schiedammer parkmoord. Naar aanleiding van de rapportage is het programma Versterking Opsporing en Vervolgging gestart.

35 Inspectie OOV, *Periodiek Kwaliteitsonderzoek Domein Gevaarsbeheersing* (Den Haag 2006), pag. 30.

leerroutes te volgen. In 2006 was dit op de meeste locaties wel mogelijk. De procedure voor het verkrijgen van vrijstellingen op basis van eerder verworven competenties (evc's) en het organiseren van individuele leerroutes blijven studenten en korpsen echter complex vinden. Dit bleek niet alleen uit de inspectieonderzoeken, maar ook uit de studenttevredenheidsmetingen.³⁶ Ook over het resultaat van de procedure lijken de studenten niet erg tevreden. In de studenttevredenheidsmetingen was de mate waarin de vrijstellingen overeen kwamen met de competenties die de studenten bezaten een direct actiepoint.³⁷

Het is van belang dat de Politieacademie en de korpsen samen tot goede oplossingen komen voor een optimale benutting van de evc-procedure en het volgen van individuele leerroutes.

De Politieacademie heeft in het convenant met de verantwoordelijke ministers afgesproken dat zij vanaf 1 januari 2007 een verkorte leerroute 'allround politiemedewerker' aanbiedt voor studenten met een afgeronde (verwante) mbo-opleiding. Er bestaat al een verkorte opleiding politiekundige bachelor, die openstaat voor studenten met een afgeronde (verwante) hbo-opleiding. Hiervan wordt veel gebruikgemaakt.

Flexibilisering in het postinitiële onderwijs

In het postinitiële onderwijs kunnen ook binnen het samenhangende stelsel tegenwoordig in plaats van een volledige leergang steeds meer kernopgaven los worden afgenomen (al dan niet als functiegerichte applicatie), om tegemoet te komen aan de wens van de korpsen om hun medewerkers in een relatief korte tijd bij te scholen in één bepaald onderwerp. Het betreft dan meestal ervaren functionarissen, opgeleid vóór 2002, die de nodige ervaring op het vakgebied hebben. Over deze doelgroep werd al gesproken in paragraaf 2.4. Het is begrijpelijk dat voor deze groep naar andere arrangementen wordt gezocht. Tegelijkertijd brengt dit het risico mee dat de volledige beroepsopleidingen steeds minder worden afgenomen, waarmee de uitgangspunten en de herkenbaarheid van het huidige politieonderwijs onder druk komen te staan.

Naast het afnemen van losse kernopgaven bestaat – net als in het initiële onderwijs - de mogelijkheid om vrijstellingen aan te vragen op basis van eerder verworven competenties. Net als in het initiële onderwijs bestaan in het postinitiële onderwijs knelpunten bij het verkrijgen van vrijstellingen op basis van eerder verworven competenties. Uit de studenttevredenheidsmetingen blijkt ook dat dit bij veel domeinen een aandachtspunt is.³⁸ Net als in het initiële onderwijs is het voor wat betreft de postinitiële leergangen wenselijk dat de Politieacademie en de korpsen samen tot goede oplossingen komen voor een optimale benutting van de evc-procedure en het volgen van individuele leerroutes.

Ook buiten het samenhangende stelsel bestaan alternatieven voor het volgen van volledige leergangen. Alternatieven zijn maatwerkproducten van de Politieacademie en onderwijs aan andere instituten en verzorgd door de korpsen zelf.

De Inspectie OOV wil kort ingaan op de trend die is ingezet naar het afnemen van losse kernopgaven en het gebruik van deze alternatieven door de korpsen. Dit kan er op de langere termijn toe leiden dat volledige postinitiële leergangen binnen het samenhangende stelsel steeds minder worden afgenomen. Een belangrijk uitgangspunt van het huidige

36 STEM initieel 2005/2006.

37 STEM initieel 2004 en 2005/2006.

38 STEM postinitieel 2005 en 2005/2006.

onderwijs was dat de korpsen beter in staat zouden zijn om te gaan samenwerken, omdat overal hetzelfde onderwijs gevolgd werd en dat de uitwisselbaarheid vergroot werd. Verder was het wenselijk dat politiemedewerkers ook zouden kunnen overstappen naar andere beroepen. Daarvoor zijn eenduidige opleidingen en diploma's nodig.

3.6 CONCLUSIE

In 2007 zijn nog niet alle uitgangspunten van het politieonderwijs geborgd. Belangrijke aandachtspunten zijn de aansluiting met het reguliere onderwijs en de voortdurende dialoog tussen de Politieacademie en de korpsen over de inhoud en de inrichting van het politieonderwijs.

De korpsen, de Politieacademie en de ministers van BZK en Justitie hebben te maken met een fors dilemma. Enerzijds willen zij volwaardige beroepsopleidingen afnemen, respectievelijk aanbieden. Anderzijds zien de partijen de druk waaronder politiemedewerkers moeten worden opgeleid en bijgeschoold. De Inspectie OOV pleit ervoor dat er op strategisch niveau een goede dialoog komt over dit fundamentele dilemma. De Inspectie OOV signaleert het risico dat vooral het postinitiële deel van het samenhangende stelsel uitgehold raakt, doordat het afnemen van losse kernopgaven (onderdelen) van het samenhangende stelsel en (maatwerk-) alternatieven de overhand krijgen. Hiermee dreigt de ambitie van de betrokken ministers, de Politieacademie en de korpsen deels te sneuvelen om van de politieopleidingen beroepsopleidingen te maken die zich kunnen meten met reguliere (beroeps)opleidingen op mbo-, hbo- en wetenschappelijk niveau.

4 *Instroom en uitstroom*

4.1 KWANTITEIT INSTROOM

Vóór de invoering van het vernieuwde politieonderwijs waren de politiescholen in sommige jaren maar voor de helft gevuld. In andere jaren wilden korpsen juist heel veel mensen opgeleid hebben. De variërende benodigde opleidingscapaciteit had soms ook te maken met de doelstellingen van opeenvolgende kabinetten over de gewenste sterkte van de politie. Het was voor de scholen moeilijk om telkens in deze sterk wisselende behoefte te voorzien. Daarom is enige jaren geleden tussen de ministers van BZK en Justitie, de korpsen en de Politieacademie de afspraak gemaakt om een gelijkmatige instroom te realiseren. Een gelijkmatige instroom is van belang voor een optimale organisatie van de Politieacademie. Ook voor de korpsen is het niet wenselijk dat er in een jaar zo'n grote instroom aan nieuwe medewerkers is, dat de praktijkcoaches dit niet meer aankunnen en het reguliere politiewerk onder het 'werkend leren' gaat lijden. Toch blijkt uit onderstaande tabel dat de gelijkmatige instroom van studenten nog altijd geen feit is, met alle consequenties van dien. Het lijkt nog altijd te ontbreken aan evenwichtige personeelsarrangementen bij de korpsen.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de instroom per jaar en per niveau in de afgelopen jaren sterk fluctueerde.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Totaal
Niveau 2	441	213	241	360	303	296	1854
Niveau 3	650	522	529	654	994	1526	4875
Niveau 4	1029	570	716	753	831	868	4767
Niveau 5	35	41	57	43	79	166	421
Niveau 6	41	11	7	8	3	16	86
Totaal	2196	1357	1550	1818	2210	2872	12003

Instroomgegevens per opleidingsniveau en instroomjaar

NB: 2006 en 2007 op basis van aanmeldingen³⁹

Dat evenwichtige personeelsarrangementen ontbreken, blijkt ook uit het feit dat het herhaaldelijk voorkomt dat er grote verschillen bestaan tussen het aantal aanvankelijk door de korpsen opgegeven studenten en de studenten die daadwerkelijk met de opleiding beginnen.⁴⁰ De Inspectie OOV is van oordeel dat het noodzakelijk is dat de korpsen hun personeelsarrangementen zorgvuldig samenstellen en hierop hun opleidings- en instroombeleid afstemmen.

4.2 KWALITEIT INSTROOM

In de wijze waarop de korpsen de verschillende opleidingsniveaus benutten is niet direct een lijn te herkennen. In de periode tot 2006 maakten maar vijf korpsen gebruik van alle opleidingsniveaus⁴¹. Slechts zes korpsen stuurden studenten naar de masteropleiding. De korpsen nemen vooral de initiële opleidingen van niveau 3 en 4 af. Het grootste deel van de studenten stroomt op niveau 3 en 4 in. Eén korps stuurde alleen studenten naar de opleiding op niveau 3 (de opleiding politiemedewerker).

Instroom overgekwalificeerden

In 2004 signaleerde de Inspectie OOV dat sommige korpsen hoog opgeleide studenten op een – gelet op hun vooropleiding en kwaliteiten – laag niveau lieten instromen, om zo een kweekvijver te creëren voor het moment dat er een grote uitstroom van leidinggevendenden zou ontstaan. Ook in 2006 begon een (substantieel) deel van de studenten overgekwalificeerd aan de opleiding. Uit het *Jaarbericht 2005* van de Politieacademie blijkt dat overkwalificatie in het politieonderwijs op grote schaal voorkomt: bijna driekwart van de instroom aan de opleiding tot assistent politiemedewerker (niveau 2) is onder zijn of haar niveau ingestroomd; bij de opleiding tot politiemedewerker (niveau 3) bijna zestig procent en bij de allround politiemedewerker (niveau 4) ruim de helft.

Een groot deel van de studenten stroomt vanwege het personeelsbeleid van de korpsen dus op een lager niveau in dan op grond van hun vooropleiding verwacht mag worden. De Politieacademie wijst naar het oordeel van de Inspectie OOV terecht op de nadelen van overkwalificatie, namelijk dat het een bron kan zijn voor potentiële onvrede en studievoort-

³⁹ Politieacademie, J. Prins en G. Terlouw, *Studievoortgang en studieuitval initiële politieopleidingen* (2006) 14. Het rapport gaat over de in- en doorstroomcijfers uit de periode januari 2002– december 2005.

⁴⁰ *Jaarbericht Politieacademie 2005*, pag. 19.

⁴¹ Politieacademie, Prins en Terlouw, *Studievoortgang en studieuitval initiële politieopleidingen*, pag. 6.

gangsproblemen, temeer daar de studenten gemiddeld zo'n zes tot acht jaar ouder zijn en vaak al een mbo-, hbo- of zelfs wo-opleiding hebben afgerond. Onvrede kan zeker aan de orde zijn als de (on)mogelijkheden niet expliciet met betrokkenen zijn gedeeld, als onderdeel van het wervings- en selectieproces. Bovendien worden de mogelijkheden van de studenten en van het samenhangende stelsel niet optimaal gebruikt.⁴²

De korpsen zouden hun personeelsbeleid voor wat betreft het niveau waarop medewerkers instromen zo dienen in te richten dat ze optimaal gebruikmaken van de opleidingsmogelijkheden van de Politieacademie en de competenties van de medewerkers. Competentiegericht onderwijs vraagt om personeelsbeleid dat zich daar ook op richt. Dit maakt een meer directe relatie mogelijk tussen de te volgen opleiding en de competenties waarover betrokkene al beschikt. Hierdoor kan het korps ook goed beargumenteerde verzoeken tot vrijstelling indienen.

Percentage hoogopgeleiden

De instroom bij de initiële bachelor- en masteropleidingen beslaat over de totale periode 2002-2007 3,5 procent van de totale instroom⁴³. Dit cijfer strookt niet met de ambitie om de politie als geheel naar een hoger opleidingsniveau te tillen. De Raad van Hoofdcommissarissen heeft als doelstelling geformuleerd dat in 2010 20 procent van de politiemedewerkers geschoold moet zijn op hbo- of academisch niveau. "In dat streven is vertraging opgelopen", zei de voorzitter van het College van Bestuur van de Politieacademie tijdens de opening van het politieacademisch jaar 2006-2007. Ook in het *Jaarbericht 2005* van de Politieacademie staat dat het aantal hoogopgeleiden bij de politie achterblijft bij de streefcijfers.

Het percentage hoger opgeleiden zou veel hoger liggen als de korpsen de studenten op het juiste niveau lieten instromen. Het rapport *Studievoortgang en studieuitval initiële politieopleidingen* stelt zelfs dat de doelstelling van 20 procent hoger opgeleid personeel gehaald zou kunnen worden, als dit gebeurde.⁴⁴

Eind 2006 is een Taskforce personeelsvoorziening gestart die zich richt op de kwalitatieve en kwantitatieve personeelsvoorziening van korpsen voor de komende jaren. In de Taskforce zijn het ministerie van BZK, de korpsen en de Politieacademie vertegenwoordigd. Het doel is om oplossingen aan te reiken voor een meer evenwichtige sturing op de kwantitatieve en kwalitatieve personeelsvoorziening van de politie. Als voorbeeld van een door de Taskforce aan te pakken probleem wordt de enorme toestroom naar de opleiding tot politiemedewerker (niveau 3) in 2007 genoemd, een toestroom die niet past bij de afspraken over niveauverhoging van de Nederlandse politie (zie ook de tabel in paragraaf 2.3).

Posthumus – zij-instroom

Vanwege de rapportage van de commissie Posthumus naar aanleiding van de Schiedammer parkmoord en wat daarop volgde is het programma Versterking Opsporing en Vervolging gestart. Het programma richt zich onder andere op vergroting van het aantal hoger opgeleiden in recherchefuncties. De Politieacademie verwacht dat van dit programma een voorbeeldfunctie uit zou kunnen gaan voor het opleidingsbeleid in andere vakgebieden bij de politie.

42 Idem, pag. 6.

43 Idem, pag. 14.

44 Idem, pag. 17.

Beschikbaarheid rendementscijfers

Rendementscijfers zijn van belang om verschillende redenen. Ten eerste zijn de gegevens essentieel voor de evaluatie van het onderwijs en het eigen functioneren van de Politieacademie. Ook zijn de cijfers belangrijk als middel om tot een vergelijking tussen de locaties te kunnen komen en zo nodig het onderwijs aan te kunnen passen. Ten tweede is zicht op de cijfers vereist om boven- of ondermaatse prestaties van individuele studenten tijdig te signaleren en waar nodig begeleiding aan te bieden. Ten derde moet de Politieacademie haar rendement kunnen verantwoorden aan haar opdrachtgevers.

Het is dan ook teleurstellend dat de Inspectie OOV bij geen enkel onderzoek per locatie inzicht heeft gekregen in het rendement en de uitval van de studenten per intake en per niveau vanaf de invoering van het huidige politieonderwijs.

In juli 2006 heeft de Inspectie OOV het rapport *Studievoortgang en studieuitval initiële politieopleidingen* ontvangen. De Politieacademie meldde in dit rapport dat er inmiddels rendementscijfers voor de initiële opleidingen beschikbaar zijn. Uit dit rapport blijkt dat het Centrum voor Competentiemeting en Monitoring sinds 2005 over een voortdurende vernieuwde database (Micros) beschikt. Het is positief dat hiermee (ten minste op centraal niveau) in het vervolg actuele rendementsgegevens beschikbaar zijn. Het is echter te betreuren dat ook bij de laatste onderzoeken van de Inspectie OOV nog geen landelijk studentenvolgsysteem functioneerde, waarmee zowel studenten, docenten, leerprocesbegeleiders als betrokkenen in de korpsen op de hoogte blijven van de vorderingen van studenten. De beschikbaarheid van een studentenvolgsysteem is onder meer belangrijk om te kunnen sturen op de voortgang van de individuele studenten.

Van de postinitiële leergangen zijn tot op heden geen betrouwbare rendementscijfers beschikbaar.

Rendement

Het College van Bestuur heeft zich ten doel gesteld dat het percentage studenten dat de initiële opleiding heeft beëindigd zonder diploma in 2007 en 2008 gemiddeld niet hoger ligt dan 8 procent.⁴⁵ Het numerieke rendement was al eerder begroot op 92 procent. De Politieacademie heeft in het rapport *Studievoortgang en studieuitval initiële politieopleidingen* vastgesteld dat dit rendement voor de eerste instroom niet is gehaald. De uitvalcijfers van de latere cohorten laten een dalende tendens zien. Hierbij moet de opmerking worden gemaakt dat het in juli 2006 (het moment van de rapportage) eigenlijk nog te vroeg was de rendementen voor de opleidingen van de niveaus 4 tot en met 6 te berekenen.

Overigens blijkt de gemiddelde tijd die de studie-uitvallers aan de opleiding doorbrengen lang. Voor uitvallers van niveau 2 is de gemiddelde studieduur ruim 10 maanden (terwijl de nominale duur van de opleiding 16 maanden is), voor uitvallers van niveau 3 ruim 16 maanden (nominale duur: 36 maanden) en voor uitvallers van niveau 4 ruim 18 maanden (nominale duur: 48 maanden).

45 De Politieacademie en de betrokken ministers hebben afspraken gemaakt over het te behalen rendement in het *Convenant 2007-2008 tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie en het College van Bestuur van de Politieacademie*.

46 *Studievoortgang en studieuitval initiële politieopleidingen*, pag. 7.

47 *Idem*, pag. 27

De studie-uitval komt relatief meer voor bij de heel jonge en bij oudere studenten, bij allochtone studenten en vooral bij sommige korpsen.⁴⁶ Wat betreft het laagste (4,0 procent) en het hoogste (22,1 procent) studieuitvalpercentage bestaat tussen de korpsen een opmerkelijk verschil.⁴⁷ Om vast te stellen waardoor bij sommige korpsen meer uitval voorkomt, is nader onderzoek nodig.

De Politieacademie heeft zich voorgenomen met ingang van 2006 jaarlijks over de analyse van de studievoortgang en studie-uitval van haar studenten te rapporteren. De Inspectie OOV vindt dit een positieve ontwikkeling. Het is belangrijk dat het College van Bestuur de rapportages als uitgangspunt neemt om te bevorderen dat:

- de werkelijke studie-uitval overeenkomt met of blijft onder de streefcijfers;
- studie-uitval zo veel mogelijk in de eerste kwartielen van de opleidingen plaatsvindt;
- zo nodig het onderwijs tijdig wordt bijgestuurd;
- cijfers beschikbaar zijn voor alle betrokkenen bij het leerproces van studenten, zodat gestuurd kan worden op de voortgang van de individuele studenten.

4.4 CONCLUSIE

De Inspectie OOV is van oordeel dat het noodzakelijk is dat de korpsen hun personeelsarrangementen zorgvuldig samenstellen en hierop hun opleidings- en instroombeleid afstemmen. Het gaat hierbij zowel om de kwantiteit als de kwaliteit van de instroom.

De kwantitatieve instroom van studenten (en dus van medewerkers in de korpsen) fluctueert sterk. Dit maakt het voor de Politieacademie moeilijk te borgen dat alle gewenste opleidingen met de gewenste kwaliteit kunnen worden verzorgd. Voor een optimale invulling van de periode van werkend leren én het operationele werk in de korpsen is het niet wenselijk dat er in het ene jaar een overvloed aan studenten instroomt en in andere jaren niet.

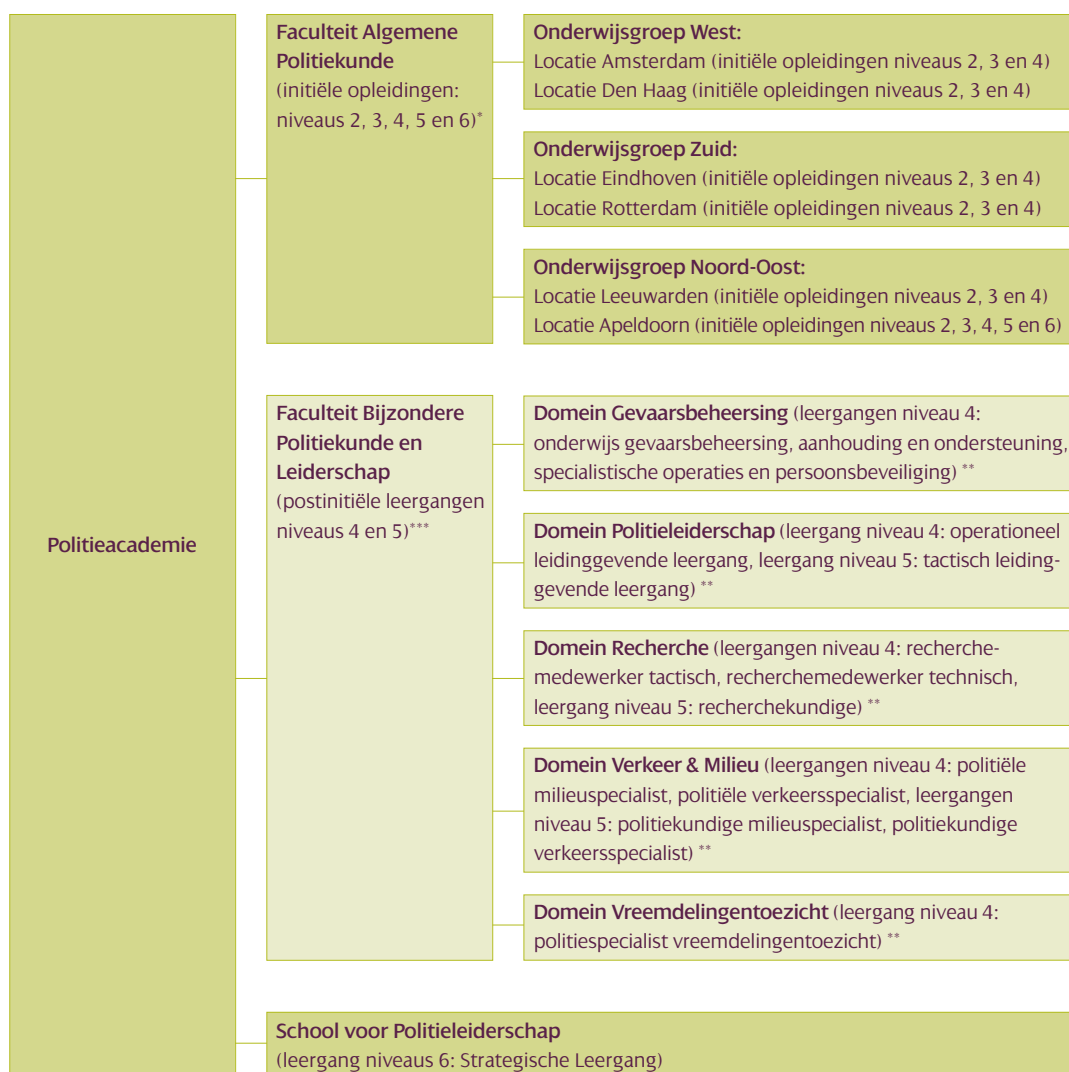
Verder stelt de Inspectie OOV voor wat betreft de kwalitatieve instroom vast dat er een flinke discrepantie bestaat tussen de ambitie van de korpsen om ook al op korte termijn tot een hoger opgeleid personeelsbestand te komen en de zeer beperkte instroom van studenten aan de opleidingen op hbo- en wo-niveau.

Het is teleurstellend dat de Inspectie OOV bij geen enkel onderzoek inzicht heeft gekregen in de studie-uitval en rendementcijfers van de bezochte opleidingslocaties. Overigens blijken er van het initiële onderwijs inmiddels wel cijfers beschikbaar te zijn op centraal niveau en worden deze structureel bijgehouden. Voor het postinitiële onderwijs verdient het bijhouden van de rendementcijfers hoge prioriteit. Ook vindt de Inspectie OOV dat de realisatie van één studentvolgsysteem dat gebruikt kan worden door zowel de korpsen als de Politieacademie op korte termijn vereist is.

Uit de beschikbare rendementsgegevens blijkt dat het percentage uitvallers van de eerste instroom in het initiële onderwijs hoger ligt dan door de Politieacademie was nagestreefd. De Inspectie OOV vindt het positief dat de Politieacademie zich heeft voorgenomen de analyse van de studievoortgang en studie-uitval van haar studenten jaarlijks te rapporteren.

De Inspectie OOV zal ook de komende jaren in haar onderzoeken nadrukkelijk aandacht blijven besteden aan de rendementcijfers van de te inspecteren opleidingen en leergangen.

Bijlage: Overzicht opleidingen samenhangend stelsel politieonderwijs



* Niveau 2: assistent politiemedewerker, niveau 3: politiemedewerker, niveau 4: allround politiemedewerker, niveau 5: politiekundige bachelor, niveau 6: politiekundige master).

** Naast de leergangen bieden de domeinen ook functiegerichte applicaties aan.

*** Postinitiële opleidingen op de niveaus 4, 5 en 6 sluiten respectievelijk aan op de initiële opleidingen op de niveaus 4, 5 en 6).



Inspectie
OPENBARE ORDE
EN VEILIGHEID

