

De Staat van het Nederlandse politieonderwijs 2007

POLITIEONDERWIJS: FUNDAMENT VOOR PROFESSIONALITEIT



Inspectie
OPENBARE ORDE
EN VEILIGHEID

De Staat van het Nederlandse politieonderwijs 2007

**POLITIEONDERWIJS: FUNDAMENT VOOR
PROFESSIONALITEIT**

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

Den Haag

april 2007

INSPECTIE OPENBARE ORDE EN VEILIGHEID

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV)
Bezoekadres: Juliana van Stolberglaan 148, 2595 CL Den Haag
Postadres: Postbus 20011, 2500 EA Den Haag
Telefoon: (070) 426 62 61
Telefax: (070) 426 69 90
Website: www.ioov.nl

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: Hega Offset, Den Haag
ISBN: 978-90-5414-128-0

april 2007

Deze tekst is eerder gepubliceerd als bijlage bij het Jaarverslag 2006 van de Inspectie OOV (Den Haag, april 2007).

Inhoudsopgave

SAMENVATTING	5
1 INLEIDING	9
De Staat van het Nederlandse politieonderwijs	10
Formeel kader en verantwoording	11
2 HET POLITIEONDERWIJS EN DE ACTUELE DISCUSSIE OVER 'COMPETENTIEGERICHT ONDERWIJS'	13
2.1 2007: de discussie over het nieuwe leren in volle vaart	13
2.2 'Competentiegericht leren' in het politieonderwijs	14
2.3 Het zoeken en vinden van de juiste balans in het initiële onderwijs	14
2.4 'Competentiegericht leren' in het postinitiële onderwijs	19
2.5 Competentiebeoordeling: proeven van bekwaamheid	20
2.6 Conclusie	21
3 VAN BEDRIJFSOPLEIDING NAAR BEROEPSOPLEIDING	23
3.1 Competentie- en praktijkgericht, inhoudelijke samenwerking met korpsen	23
3.2 Afwisselend leren en werken aan de Politieacademie en in de korpsen	25
3.3 Diplomagelijkwaardigheid	26
3.4 Samenwerking met regulier onderwijs	27
3.5 Druk op de beroepsopleidingen	28
3.6 Conclusie	30
4 INSTROOM EN UITSTROOM	31
4.1 Kwantiteit instroom	31
4.2 Kwaliteit instroom	31
4.3 Uitstroom	33
4.4 Conclusie	35
BIJLAGE	36
I Overzicht opleidingen samenhangend stelsel politieonderwijs	36

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.

Betreffende dit rapport

De Staat van het Nederlandse politieonderwijs 2007

De Inspectie OOV bepaalt door een jaarlijks met haar partners uitgevoerde risico-analyse welke thema's binnen het politiedomein, passend binnen de hoofdlijnen van het Meerjarenbeleid Progressie in Toezicht, in het bijzonder zullen worden onderzocht.

De richtinggevende thema's voor 2006-2008 zijn:

- maatschappelijke oriëntatie van de korpsen;
- professie van het vak;
- informatiehuishouding;
- bestuurlijke verantwoordelijkheden (met name ketensamenwerking).

Dit onderzoek past binnen het thema 'professie van het vak'.

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 (dual 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)).

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.

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 Politieacademie voor op het reguliere (mbo-)onderwijs, dat uiterlijk in 2010 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 docentekorps. 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.

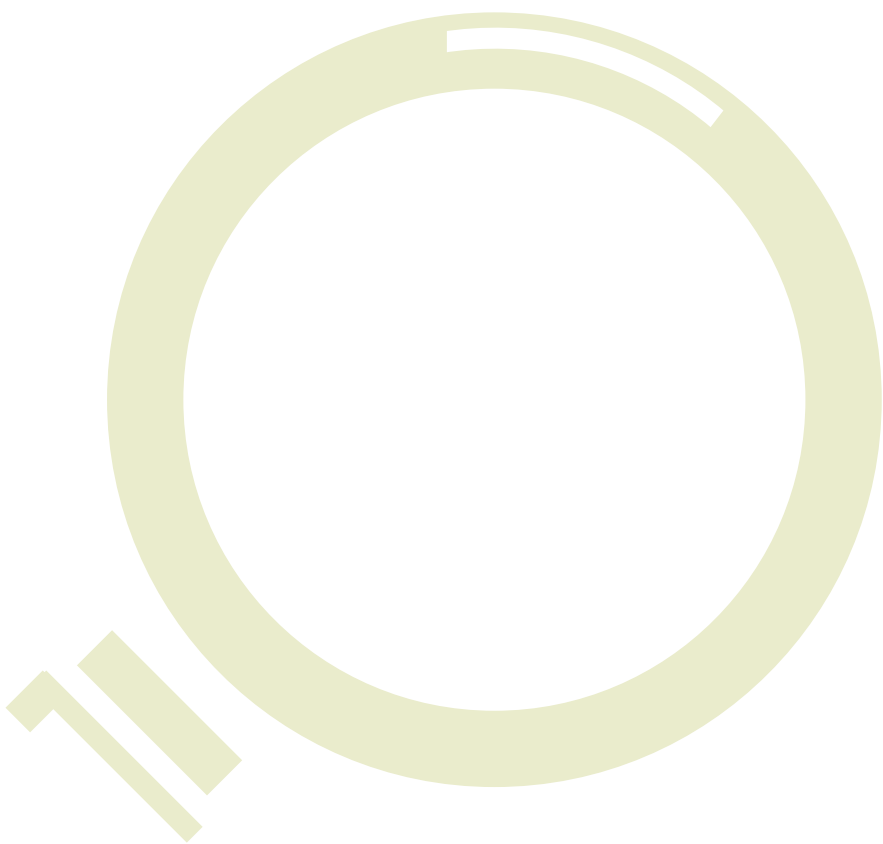
Instroom en uitstroom

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 student-volgsysteem 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 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.



Inleiding

1

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 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 beroeps onderwijs. 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.

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.

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.

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 uitgepakt. 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.

Het politieonderwijs en de actuele discussie over ‘competentiegericht onderwijs’

2

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 ‘comptententiegericht 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 polemieek.

Deze zo genoemde ‘schoolstrijd’ broeide al in 2006, maar ontstak in volle hevigheid na een brandbrief van de scholieren- en studentenorganisaties LAKS (Landelijk Aktie 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) lessen, 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

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 2010 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

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.

⁸ *Eindrapport bestandsopname Instituut voor de Basis Politiefunctie* (Den Haag 2004), pag. 6.

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 wisselingen 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 korps-

praktijk 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 onderwijs-leerproces 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 onderwijs-concept, 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.

¹⁰ STEM initieel 2004.

¹¹ Eindrapport bestandsopname Instituut voor de Basis Politiefunctie.

¹² Rapportages jaarlijkse onderzoeken 2006.

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 korpskwartieren. 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

In 2003 bleek het gebruik van portfolio's onvoldoende geïmplementeerd. In 2006 gebruikten studenten portfolio's voornamelijk om documenten in op te bergen, maar vulde 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 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

14 Eindrappport bestandsopname Instituut voor de Basis Politiefunctie.

15 STEM 2004 en STEM 2005/2006.

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

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 'competentiegerichte 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 tijds-

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

investering 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 examenform 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

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

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 dual, contextgebonden en competentiegericht onderwijs in. Met dit 'nieuwe leren' loopt de Politieacademie voor op het reguliere (mbo-)onderwijs, uiterlijk in 2010 competentiegericht onderwijs in moet voeren.

19 STEM 2004 en 2005/2006.

20 STEM 2005/2006.

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 docentencorps;
- 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.

Van bedrijfsopleiding naar beroepsopleiding

3

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 uitpakkt. 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 politie-ministers vastgesteld. De profielen vormen de leidraad voor het beroepsopleiding 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.

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

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.

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 rechercheonderwijs. 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.

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

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

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 basiscapaciteiten 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. 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.

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.

27 Periodiek Kwaliteitsonderzoek Domein Politieleiderschap.

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.*

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.

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.

30 In de Politieonderwijsraad zitten, naast vertegenwoordigers van de politiekorpsen, de politieadviesorganisaties, 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.

Voor wat betreft de diplomagelijkwaardigheid van de bachelor- en masteropleidingen geldt het volgende. De opleidingen politiekundige hbo-bachelor, hbo-master leergang tactisch leidinggevende, hbo-master politiekundige milieuspecialist en de hbo-master leergang rechnerkundige 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 studiefinanciering 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 gevisiteerd 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 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.

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

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 genooddaakt 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*).

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 Vervolgning gestart.

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

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 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 post-initiële 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.

36 STEM initieel 2005/2006.

37 STEM initieel 2004 en 2005/2006.

38 STEM postinitieel 2005 en 2005/2006.

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 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.

Instroom en uitstroom

4

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.

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.

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).

Instream 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 studievoortgangsproblemen, 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

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

⁴² Idem, pag. 6.

⁴³ Idem, pag. 14.

ambitie om de politie als geheel naar een hoger opleidingsniveau te tillen. De Raad van Hoofddoelstellingen 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 Vervolgging 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.

4.3 UITSTROOM

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).

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.

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 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.

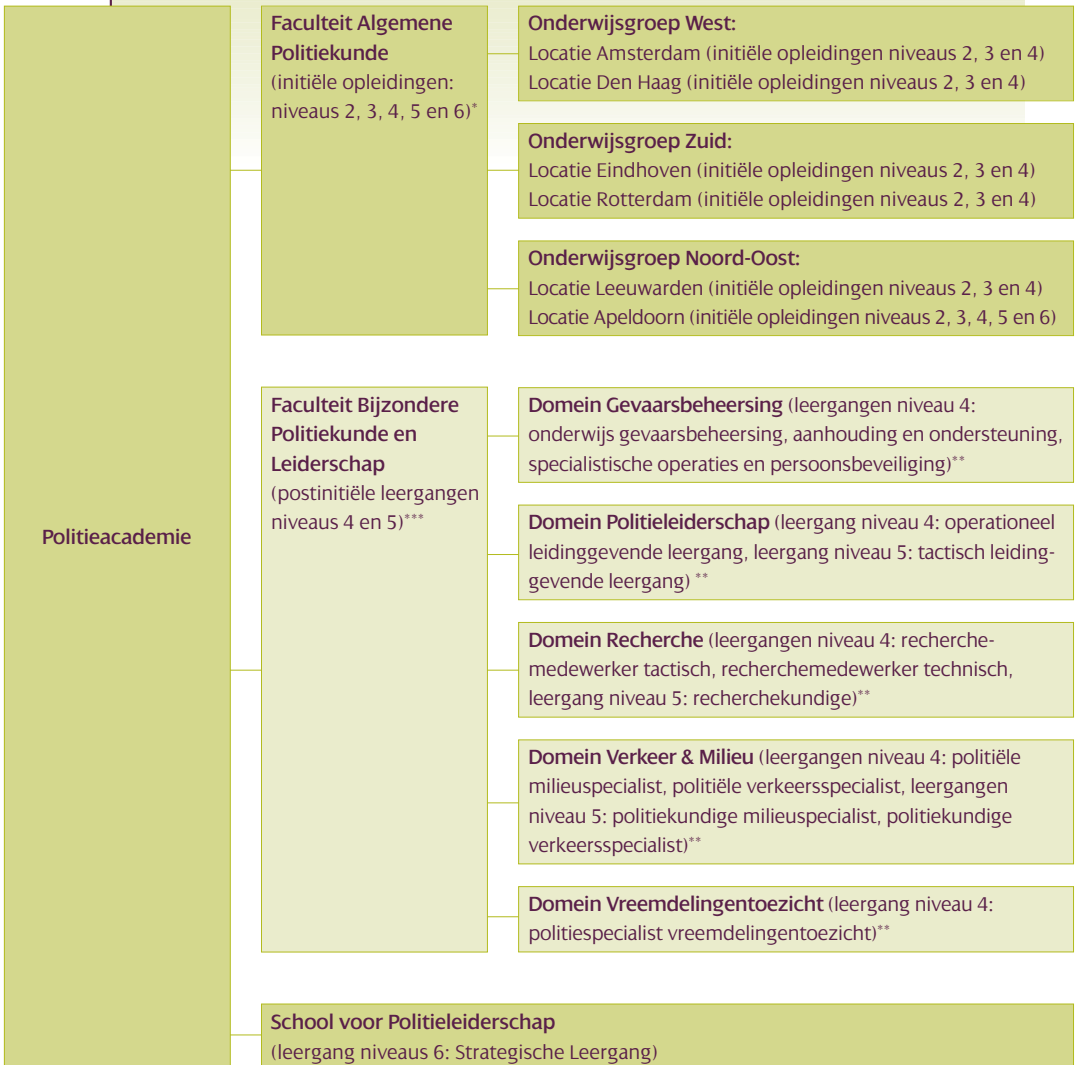
Verder stelt de Inspectie OOV voor wat betreft de kwalitatieve instroom vast dat er een flinke discrepantie bestaat tussen de ambitie van de korpsen om ook al op korte termijn tot een hoger opgeleid personeelsbestand te komen en de zeer beperkte instroom van studenten aan de opleidingen op hbo- en wo-niveau.

Het is teleurstellend dat de Inspectie OOV bij geen enkel onderzoek inzicht heeft gekregen in de studie-uitval en rendementscijfers 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 rendementscijfers 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 rendementscijfers 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

