

Gespreksnotitie rondetafelgesprek Vaste Kamercommissie Justitie en Veiligheid Donderdag 13 september 2018

Edith Hooge¹

1. Kwaliteitsverbetering politie

Politiewerk is de afgelopen jaren steeds complexer geworden. Tegelijkertijd is de werkdruk hoog en is de vraag structureel groter dan de beschikbare capaciteit. Van politiemensen wordt verwacht dat zij probleemoplossend werken, dat zij kunnen schakelen met andere disciplines en dat zij beschikken over 21^e eeuwse vaardigheden op het gebied van netwerken, digitalisering en sociale media. Korpschef Akerboom heeft zich herhaaldelijk in het openbaar uitgesproken over hoe het politiewerk evolueert en hoe het profiel van de politiemedewerker daarmee in overeenstemming moet worden gebracht².

In lijn met deze trend heeft de Politieonderwijsraad de afgelopen jaren verschillende adviezen uitgebracht aan de minister van J&V over de noodzakelijke verhoging van het opleidingsniveau van politiemedewerkers. Dit zowel in de recherchefuncties, als in de basispolitiezorg (de gebiedsgebonden politie, in het bijzonder wijkagenten)³. Mijn voorganger, professor Frans Leijnse, heeft hiernaar verwezen in zijn afscheidsinterview in het *Tijdschrift voor de Politie*. Kamerlid Van Dam heeft naar aanleiding van dit verhaal vragen gesteld.

In zijn advies van voorjaar 2018 stelt de Politieonderwijsraad: “Op termijn vereist het merendeel van de functies die behoren tot de kernfuncties van de politie een opleiding die ligt op het niveau van de *associate degree* (NLQF-niveau 5)”. Dit is nodig om te komen tot kwaliteitsverbetering van politiewerk. Bovendien sluit dit aan bij het toenemende gemiddeld opleidingsniveau in de samenleving en het afnemende aandeel van mbo-3 en mbo-4 opgeleide jongeren in de nabije toekomst. Landen om ons heen, bijvoorbeeld de Scandinavische landen, hanteren nu al NLQF-niveau 6 (*bachelor*) als basisniveau. De Politieonderwijsraad is nog in afwachting van de beleidsreactie van de minister op dit advies.

Het verhogen van het niveau van politiemedewerkers via de opleidingen is niet van vandaag op morgen gerealiseerd. Onderwijs is een relatief traag instrument, waarvan de effecten pas na enige jaren zichtbaar worden. Studenten die nu in de opleiding instromen, zijn pas na enige tijd inzetbaar als aspirant. Zij zijn *startbekwaam* na afronding van hun opleiding en hebben vervolgens enkele jaren werkervaring nodig om *vakbekwaam* te worden. Ook bijscholing van zittende medewerkers kost tijd en legt druk op de capaciteit van de Politie en de Politieacademie. Hieronder meer over deze drie begrippen: inzetbaar, startbekwaam en vakbekwaam.

¹ Prof. dr. Edith Hooge, hoogleraar ‘Boards and Governance in Education’ (TIAS), voorzitter Politieonderwijsraad.

² Zo zei korpschef Akerboom bij de opening van het Politieonderwijsjaar 2016-2017: “*Omdat de omgeving flexibeler wordt, minder voorspelbaar, moet je als collega ook in een minder voorspelbare omgeving uit de voeten kunnen. Dit alles betekent dat het onvermijdelijk is dat het gemiddelde opleidingsniveau omhoog gaat. Daarbij hoort dat er meer professionele ruimte ontstaat aan de basis. Want hoe kun je een adaptieve politie zijn, een meebewegende politie, als mensen niet zelf kunnen inspelen op die omgeving?*”

³ Dit betreft de adviezen *Ontwikkelrichtingen voor het politieonderwijs: Adviesrapport naar aanleiding van de Contourennota voor een effectieve, toekomstige opsporing* (2016), *Kwalificaties en opleidingsmogelijkheden voor het wijkagentschap van 2025* (2017) en *Naar een toekomstbestendige politie* (2018) te downloaden via:

<https://www.politieonderwijsraad.nl/>

2. Vergroten van de instroom

Als gevolg van de vergrijzing van het personeelsbestand van de Politie, zal de komende jaren zo'n 30% van de executieve politiemedewerkers met pensioen gaan. Deze grote uitstroom van ervaren medewerkers moet worden opgevangen door het werven en opleiden van nieuwe medewerkers. Dit zorgt voor een grote druk op de opleidingscapaciteit van de Politieacademie. Politie, Politieacademie (PA) en ministerie zijn in gesprek om maatregelen te nemen gericht op het compenseren van de verwachte uitstroom. Zo groeit het aantal opleidingsplaatsen in de basispolitieopleiding, is er extra instroom van hoogopgeleide 'zij-instromers', werkt de PA meer samen met andere onderwijsinstellingen en ontwikkelt de PA flexibele(r) leerroutes die beter aansluiten bij de achtergrond en studietempo van de studenten.

Wat daarbij opvalt, dat er vrijwel uitsluitend wordt gestuurd op de *aantallen* studenten die moeten worden opgeleid als vervanging voor de uitstromende medewerkers. De basis daarvoor zijn de bestaande beroepsprofielen uit 2011 die inmiddels als ontoereikend worden ervaren. Dit betekent dat kwantiteit leidend is en dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met kwalitatieve aspecten, ofwel hoe politiemedewerkers moeten worden toegerust voor het politiewerk van 2025. Welke kennis, vaardigheden en houding daarvoor nodig zijn, en welk type medewerkers (bijvoorbeeld in termen van opleidingsniveau, competenties en achtergrond) dat vraagt, lijkt geen rol te spelen.

De instroomarrangementen die nu worden afgesproken gaan uit van 'meer van hetzelfde'. Dat betekent een gemiste kans om de eerste stappen te zetten naar een hoger gemiddeld opleidingsniveau van politiemedewerkers, zoals begin dit jaar door de Politieonderwijsraad geadviseerd aan de minister. Daarbij is overigens aangegeven dat de hogere personeelslasten die dit mogelijk met zich meebrengt, worden gecompenseerd doordat ervaren medewerkers aan de top van hun salarisschaal worden vervangen door jonge medewerkers met starterssalarissen.

3. Versnelde inzetbaarheid

Het verkorten van de opleidingsduur van de basispolitieopleiding en het sneller inzetbaar maken van studenten wordt regelmatig gesuggereerd als oplossing om dreigende onderbezetting bij de Politie het hoofd te bieden. Hierbij is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Het gaat daarbij om de begrippen inzetbaar, startbekwaam en vakbekwaam.

Na het doorlopen van de huidige basisopleiding zijn de nieuwe medewerkers na diplomering startbekwaam en volledig inzetbaar als politiemedewerker. Pas na enige jaren praktijkervaring zijn zij vakbekwaam. Voor iedere beroepsopleiding geldt dat de pas afgestudeerde professional tijd nodig heeft om zich verder te bekwamen in zijn beroep en om zich kennis en routines verder eigen te maken – in het algemeen duurt het na diplomering enkele jaren voordat een medewerker vakbekwaam is. Dat geldt zeker voor politiewerk. Uit onderzoek van de Politieonderwijsraad⁴ is bovendien gebleken dat er zowel binnen de Politie als bij het bevoegd gezag getwijfeld wordt of nieuwe medewerkers die de huidige basisopleiding hebben doorlopen, voldoende zijn toegerust voor het complexe politiewerk van nu.

In de periode tussen startbekwaam en vakbekwaam zal de nieuwe medewerker een aantal jaren moeten werken onder begeleiding en toezicht van ervaren politiemensen in de eenheden. Dat kost uiteraard capaciteit. Door de uitstroom van ervaren politiemedewerkers zal deze begeleidingscapaciteit de komende jaren schaars zijn.

⁴ Naar een toekomstbestendige politie. Adviesrapport (2018) - <https://www.politieonderwijsraad.nl/>

Verkorten van de opleidingsduur leidt tot snellere inzetbaarheid van nieuwe medewerkers in de praktijk. Deze moeten dan echter eerst in de eenheden worden begeleid naar het niveau van startbekwaamheid en vervolgens naar dat van vakbekwaamheid. Waar dus aan de ene kant verkorten van de opleidingsduur leidt tot versnelde inzetbaarheid en snellere doorstroom bij de Politieacademie, wordt er aan de andere kant een groter beslag gelegd op de toch al schaarse begeleidingscapaciteit bij de Politie. Met andere woorden: deze route leidt tot verschuiving van problematiek van de opleidingsfase (PA) naar de praktijkfase (Politie).

4. Bijkomende effecten

Bij de basispolitieopleiding krijgen studenten de bevoegdheden van politiemedewerkers voordat ze aan de opleiding beginnen⁵. Tijdens de basispolitieopleiding worden de studenten *startbekwaam* voor het kunnen toepassen van deze bevoegdheden. Een kortere politieopleiding kan negatieve gevolgen hebben voor de kennis, houding en vaardigheden van pas afgestudeerde politiemedewerkers. Dat medewerkers beschikken over deze bevoegdheden, betekent niet automatisch dat zij deze op juist wijze kunnen toepassen.

Tot slot kan de benodigde vorming in het gedrag komen. Met vorming bedoelen we: het leren van een passende beroepshouding en beroepsidentiteit, (mentale) weerbaarheid, kennis van de organisatie en haar (soms ongeschreven) procedures en gebruiken en het kunnen samenwerken met collega's met uiteenlopende achtergronden (in breed samengestelde teams), ketenpartners en burgers. Studenten hebben tijd nodig om zich te vormen. Vooral tijdens de periodes dat zij diensten meedraaien politie-eenheden en daarna verondersteld worden te reflecteren op wat zij hebben ervaren. Het inkorten van de opleiding beperkt de mate van vorming die pas afgestudeerde politiemedewerkers hebben doorlopen voordat zij beginnen in hun functie bij de Politie.

Het verkorten van de basispolitieopleiding kan op de korte termijn zorgen voor kwantitatieve voordelen: politiemensen zijn sneller inzetbaar. Op de lange termijn kan dit echter ongewenste gevolgen hebben voor de mate van bekwaamheid en vorming van politiemedewerkers, de kwaliteit van het politiewerk en voor de inzetbaarheid van politiemedewerkers en de werkdruk, omdat beginnende politiemedewerkers om extra begeleiding vragen. Dergelijke voorstellen vragen dus om een solide kosten/baten- en risicoanalyse.

5. *Blended learning* en flexibele leerwegen

De Initiatiefnota Van Dam bevat voorstellen om politiemensen sneller inzetbaar te maken, onder meer door het onderwijs vorm te geven via *blended learning*. Dit betekent dat studenten op verschillende manieren kunnen leren: klassikaal, op afstand, online of op een andere manier. Digitale leervormen bieden veel mogelijkheden voor studenten om kennis en vaardigheden op te doen, zo nodig in hun eigen studietempo. Zo kunnen studenten en docenten hun (soms schaarse) onderlinge contactmomenten benutten voor het verder verdiepen van kennis of het reflecteren daarop. *Blended learning* biedt mogelijkheden om verschillende leerroutes aan de Politieacademie te ontwerpen en tegemoet te komen aan de diversiteit in leertempo en achtergronden van studenten.

In het algemeen vraagt *blended learning* om een uitgebalanceerde mix van leervormen én toetsing, die is gebaseerd op verantwoorde didactische keuzes en die past bij het thema en de doelgroep. Op deze manier kunnen de verschillende leervormen elkaar versterken. Dit vraagt echter om specifieke (aanvullende) competenties van docenten, van wie wordt verwacht dat zij andere leervormen effectief

⁵ Dit komt doordat studenten tijdens de praktijkperiodes als onderdeel van hun opleiding in de eenheden de verschillende politietaken moeten kunnen oefenen, waarvoor de bevoegdheden nodig zijn.

kunnen inzetten om de student te begeleiden in zijn ontwikkeling. Ook vraagt de inzet van *blended learning* om realistische verwachtingen, met name van digitale leervormen en –middelen, en om het monitoren van de effecten. Leveren deze (nieuwe) leervormen het gewenste resultaat?

Het inzetten van *blended learning* kan bijdragen aan het verkorten van de opleidingsduur, bijvoorbeeld doordat docenten minder contacturen verzorgen. Op deze manier kunnen politiemensen de opleiding sneller doorlopen en zijn zij sneller inzetbaar. De studenten beschikken over dezelfde kennis, vaardigheden en houding als andere politiemedewerkers, maar leren dit op een snellere manier. Daarnaast beschikken veel studenten al over relevante kennis vanuit eerdere opleidingen of werkervaring. De Politieacademie kan deze relevante 'bagage' erkennen en op basis daarvan vrijstellingen verlenen, wat kan leiden tot een kortere opleiding. Dat vraagt wel om leerroutes aan de Politieacademie die modulair zijn opgebouwd, zodat vrijstellingen daadwerkelijk studieduurverkorting opleveren en daarmee inzetbaarheid kunnen versnellen.

6. Tot slot

De demografische ontwikkelingen en werkdruk in de politie-eenheden vragen om een oplossing. Leidende vragen daarbij zijn: Wat is goed politiewerk en wat vraagt dat politiewerk aan kennis, houding en vaardigheden? Antwoord op deze vragen is nodig zodat betrokken partijen vervolgens kunnen inschatten hoeveel studenten de komende jaren moeten worden opgeleid en welke opleidingsvorm daar bij past.

Gezien de inherente traagheid van het onderwijs, is het van groot belang dat de Politieacademie niet alleen opleidt voor de vakgebieden waarin op korte termijn medewerkers nodig zijn. De blik moet ook gericht zijn op de middellange termijn (5 tot 10 jaar), zodat voldoende medewerkers opgeleid zijn en er geen tekorten ontstaan. Dit vraagt ook om passend loopbaanbeleid bij de Politie, zodat medewerkers met de vereiste kennis, vaardigheden en houding op het juiste moment op de juiste functies terecht komen.

Opleidingsroutes aan de Politieacademie kunnen mogelijk worden versneld door *blended learning* en het erkennen van relevante kennis en werkervaring die studenten meenemen naar hun opleiding.

Voorstellen die ingrijpen in de (vastgestelde) officiële opleidingsduur van de basispolitieopleiding kunnen op korte termijn tijdswinst opleveren, maar de langetermijneffecten zijn niet altijd direct inzichtelijk. Daarom is het van groot belang om dergelijke voorstellen grondig te analyseren op mogelijke effecten, neveneffecten en risico's.

* * *