

DE POLITIEONDERWIJSRAAD IN HET NIEUWE POLITIEBESTEL

Formele positie en samenstelling

De Politieonderwijsraad (POR) is het wettelijk adviesorgaan van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake kennisverwerving/kennistoepassing, kwalificatie en onderwijs voor de Nederlandse politie. De positie van de POR is wettelijk vastgelegd en vindt zijn grondslag in de ministeriële verantwoordelijkheid voor het politieonderwijs en –onderzoek zoals vastgelegd in de Wet Inbedding Politieacademie in het Politiebestel. De Politieonderwijsraad is onafhankelijk van de Minister.

Op grond van de wettelijke bepalingen en de toelichting op de wet (zie bijlage) heeft de POR drie hoofdtaken:

- a. De Minister gevraagd en ongevraagd adviseren over alle zaken op het aangegeven werkterrein 'kennisverwerving/kennistoepassing, kwalificatie en onderwijs voor de politie'.
- b. Een platform vormen voor horizontale afstemming tussen de betrokken partijen en andere belanghouders over alle zaken op het aangegeven werkterrein.
- c. Het signaleren van relevante ontwikkelingen op het aangegeven werkterrein en hierover rapporteren aan betrokken partijen, andere belanghouders en de Minister.

Om deze taken adequaat te kunnen uitvoeren heeft de POR een samenstelling waarin naast de direct betrokken partijen Nationale Politie en Politieacademie ook de belanghouders Openbaar Bestuur, Openbaar Ministerie, werknemersorganisaties en regulier onderwijs zijn vertegenwoordigd. Het departement van VenJ heeft een waarnemerspositie bij de Raad. Door deze samenstelling en de wettelijke taken toont de POR een zekere overeenkomst met de positionering van de SER als onafhankelijk adviesorgaan voor het brede sociaaleconomische terrein.

Werkwijze

De POR vat zijn adviezen aan de Minister, rapportages en uitkomst van het afstemmingsproces tweemaal per jaar samen in een Voorjaars-, respectievelijk Najaarsadvies. Tussentijds kunnen specifieke adviezen en rapportages worden uitgebracht als daaraan behoefte bestaat. De POR vergadert minimaal viermaal per jaar. De adviezen en rapportages worden ten behoeve van de Raad voorbereid door commissies, die naar hun samenstelling een afspiegeling van de Raad zijn.

De POR kent drie vaste commissies, te weten:

- a. De Commissie Kwalificatiestructuur Politie (KSP), welke alle adviezen en rapportages op het terrein van de kwalificatie van de politie voorbereidt.
- b. De Commissie Horizontale Afstemming en Verantwoording (HAV)¹, welke alle adviezen en rapportages op het terrein van het politieonderwijs voorbereidt.
- c. De Commissie Kennis en Onderzoek (CKO), welke alle adviezen en rapportages op het terrein van kennisverwerving/kennistoepassing voor de politie voorbereidt.

De hoofdtaak van de commissies ligt dus, in het verlengde van de taken van de Raad, bij de opstelling van adviezen en rapportages. Van adviezen is sprake als de Raad desgevraagd of op eigen initiatief zich tot de Minister, en via hem tot andere betrokken partijen, wendt met suggesties en commentaar. Van rapportages spreken we wanneer een commissie verslag uitbrengt van de resultaten van een proces van horizontale afstemming. De Raad kan een rapportage ter kennis van de Minister brengen, bijvoorbeeld door deze op te nemen in zijn periodieke Voor- of Najaarsadvies. Dit geldt ook voor signaleringen die vanuit de commissies of de Raad worden gedaan betreffende belangrijke ontwikkelingen ten aanzien van het politieonderwijs. Het ligt voor de hand dat de Raad deze signaleringen één maal per jaar bundelt, bijvoorbeeld in het Najaarsadvies.

De afstemmingstaak van de POR is door de wetgever in verband gebracht met de brede samenstelling van de Raad (zie bijlage). Juist doordat de direct betrokken organisaties NP en PA in de Raad en zijn commissies een groep van andere belanghouders ontmoeten ontstaat de mogelijkheid zaken af te stemmen zonder dat daarbij direct (advisering aan) de Minister wordt beoogd. In deze afstemming worden 'de inbreng van de Politieacademie en de politie getoetst aan de opvattingen van de andere stakeholders van het politieonderwijs' (MvT). Deze toetsing kan men zien als een vorm van publieke verantwoording in horizontale zin.

Sinds het SER-advies Ondernemerschap voor de publieke zaak (SER 05/04, par 4.5.5., pp 7076) wordt dit als regel aangeduid als horizontale verantwoording. De nadruk ligt hier op het horizontale karakter: er is geen sprake van een (verticale) gezagsverhouding tussen de partijen en de verantwoording is dan ook veeleer een vorm van transparantie in de onderlinge dialoog van uiteenlopende betrokkenen, dan een vorm van rekenschap. Deze wijze van transparant optreden naar andere betrokkenen vergroot de legitimiteit en het draagvlak van het beleid van de eerstverantwoordelijke actoren. In de verticale verantwoording naar Minister en Inspectie is dit doorgaans een belangrijk thema.

In deze geest heeft de POR in de taakstelling van zijn commissie op het terrein van inhoud en kwaliteit van het politieonderwijs een sterker accent gelegd op de horizontale afstemmingsfunctie: op dit terrein wordt door de Raad een goede permanente dialoog tussen de Politieacademie en een breder groep betrokken partijen vruchtbaarder geacht dan advisering aan en interventie door de Minister. De betreffende commissie heeft dan ook als naam Horizontale verantwoording en afstemming (HAV)¹ gekregen om te accentueren dat dit platform allereerst bedoeld is om de Politieacademie en de brede groep belanghouders in de gelegenheid te stellen haar inzichten en beleid te toetsen aan de opvattingen van de brede groep belanghouders ('verantwoording'), en die toetsing te gebruiken voor een betere aansluiting van haar onderwijs bij de diverse maatschappelijke behoeften. Het is voor de transparantie van dit proces wel noodzakelijk dat over horizontale afstemming en verantwoording en de uitkomsten daarvan systematisch gerapporteerd wordt aan de POR en via deze aan de Minister. Ook de beide andere commissies van de Raad hebben naast hun welomschreven adviestaken een afstemmings- en verantwoordingsfunctie op de terreinen waar zij zich primair op bewegen. Binnen deze functie entameren de commissies met regelmaat een dialoog die er op gericht zaken tot klaarheid of oplossing te brengen, zonder dat daarbij direct aan de Minister geadviseerd wordt beleidsmatig iets te ondernemen. Deze platformfunctie behoort uitdrukkelijk tot de wettelijke taken van de POR.

Onverlet de hoofdtaken van de commissies om advies- en rapportageteksten voor de Raad voor te bereiden kunnen de commissies ook andere taken hebben. Zo verzorgt de CKO tevens de uitvoering van het onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap en ziet zij toe op de uitvoering van de Strategische Onderzoeksagenda van de politie. Zo vormt de Commissie HAV een belangrijk afstemmingsplatform ter bespreking van de inhoud en kwaliteit van het onderwijs van de Politieacademie met de brede groep van belanghouders, terwijl denkbaar is dat de Commissie, zonder dat hier sprake is van een formele adviestaak van de Raad, in de externe kwaliteitszorg van de Academie een actievere rol zou kunnen vervullen. Zo beheert de Commissie KSP tevens het geheel van de kwalificatiestructuur van de politie en maakt zij deze voor belangstellenden toegankelijk.

¹ De naam van de commissie "Horizontale Afstemming en Verantwoording" blijkt de afgelopen periode tot veel verwarring te hebben geleid met betrekking tot haar taakstelling. Daar waar de namen van de andere commissies refereren naar de inhoud of scope van de commissie is bij de commissie HAV gekozen voor een naam die refereert aan het proces. Om congruent te zijn met de andere benamingen is de naam "**commissie Onderwijs**" beter op zijn plaats. Deze naam refereert naar een brede scope met betrekking tot het politieonderwijs waarover in de Raad (horizontaal) afgestemd wordt en waarover de Raad adviseert (verticaal) richting de minister.

POR-secretariaat

Het secretariaat van de POR bestaat uit een tiental medewerkers en bereidt de werkzaamheden van de Raad en de commissies voor. Het secretariaat wordt geleid door de algemeen secretaris van de POR. Iedere commissie heeft een eigen secretaris. Commissies en secretarissen worden ondersteund door een kleine groep onderzoekers die inhoudelijke bijdragen leveren aan de totstandkoming van advies- en rapportageteksten, en de externe uitvoering van onderzoek begeleiden (zoals binnen het programma Politie en Wetenschap). Voor het onderwerp 'kennistransfer naar politiepraktijk en -onderwijs' heeft de POR een projectsecretariaat ingesteld en een bijzonder lectoraat gevestigd aan de Politieacademie. Activiteiten en producten (van het secretariaat) van de POR worden publiekelijk beschikbaar gesteld via de website www.politieonderwijsraad.nl.

Ten behoeve van een gecoördineerde agendering van werkzaamheden van de Raad en de commissies vormen de voorzitter van de Raad (tevens voorzitter Commissie KSP), de vicevoorzitter van de Raad (tevens voorzitter CKO) en de voorzitter van de Commissie HAV een presidium.

Recente ontwikkelingen

De vorming van de Nationale Politie en de daarmee gepaard gaande reorganisatie heeft de positie van de POR beïnvloed. Omdat de verhoudingen binnen het politiebestedel, onder andere door wetswijziging, nog in beweging zijn is de Minister geruime tijd terughoudend geweest in de actieve uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van onderzoek, kwalificatie en onderwijs voor de politie. Aan korpsleiding en Politieacademie is daarmee ruimte gegeven om nieuwe verhoudingen tot ontwikkeling te brengen. De Minister heeft zich minder actief bewogen op dit terrein en daarom ook zijn wettelijke adviseur minder vaak ingeschakeld. De ophanden zijnde diepgaande veranderingen binnen het politieapparaat, juist op het gebied van kennisgebruik, kwalificatie en opleidingen (vgl. de herijking van de opsporing), zullen echter in de komende tijd om een actievere inbreng van de Minister vragen. De POR is wettelijk de eerste adviseur van de Minister in dit opzicht.

De vorming van de Nationale Politie en de reorganisatie, alsook de herpositionering van de Politieacademie, hebben, zoals redelijkerwijs kon worden verwacht, tijdelijk de externe oriëntatie van de politie niet vergroot. Zoals ook in de Contourennota inzake de herijking van de opsporing wordt gesignaleerd is de politie nog te weinig geneigd zich met externe belanghouders te verstaan in belangrijke strategische zaken. Naarmate de nieuwe verhoudingen zich consolideren en de nieuwe wetgeving het Staatsblad bereikt mag verwacht worden dat er weer meer ruimte komt voor de externe oriëntatie, zeker waar de korpsleiding expliciet aangeeft zich hiervan bewust te zijn. Dit geldt ook voor het werkterrein van de POR. Andere belanghouders komen daardoor weer vaker en tijdiger aan bod, hetgeen publieke wrijving kan voorkomen. De POR is mede bedoeld als afstemmingsplatform en biedt in zijn commissiestructuur daartoe ook faciliteiten. De politie, de Politieacademie en het ministerie zullen weer vaker van dit onafhankelijke platform een nuttig gebruik kunnen maken.

Op het werkterrein van de POR doen zich verschuivingen voor. Zo krijgt de kwalificatiestructuur in het middelbaar beroepsonderwijs (van oudsher de bakermat van de landelijke kwalificatiestructuur) een minder dwingend, flexibeler karakter. De kwalificatiestructuur is bedoeld als een instrument van afstemming tussen de (eisen van de) beroepspraktijk en de opleidingen. Wij zien de afgelopen jaren dat de landelijke kwalificatiedossiers hierin minder allesomvattend worden en dat ROC's mede zoeken naar andere, meer directe afstemmingsinstrumenten met de beroepspraktijk. Hierbij wordt ook naar het hoger onderwijs gekeken, waar landelijk opleidingsoverleg, werkveldcommissies en externe kwaliteitszorg (via visitaties) vanouds andere, en niet minder effectieve vormen van afstemming met de beroepspraktijk mogelijk maken.

Ook in het politiebestedel bestaat behoefte om naast de landelijke kwalificatiestructuur, die de afstemming transparant en beheersbaar maakt en daarmee hanteerbaar voor de ministeriële verantwoordelijkheid, meer alledaagse en flexibele instrumenten voor afstemming tussen opleidingen en beroepspraktijk te verkennen. Deze instrumenten kunnen zich niet beperken tot het bi-partite verkeer tussen korpsleiding en PA, en andere belanghouders buiten beeld houden. In het reguliere mbo en hoger onderwijs is bij de afstemming juist de inbreng van externe belanghouders essentieel.

De POR kan zich tegen deze achtergrond niet beperken tot het onderhoud en beheer van de kwalificatiestructuur, waarop in de eerste twaalf jaar van zijn bestaan wel het accent heeft gelegen, maar zal een platform bieden om deze nieuwe vormen van afstemming te faciliteren. In de wet is dit aangeduid als horizontale afstemming. De samenstelling van de POR is daartoe ook geëigend.

Tenslotte tekent zich in de (doorgaans weinig expliciet gevoerde) discussie over het politieonderwijs een tendens tot versmalling af die dwars ingaat tegen de maatschappelijke ontwikkeling naar bredere kwalificaties. Deels als tegenreactie op de in het 'nieuwe politieonderwijs' (2002) ingezette verbreding van opleidingen, deels onder druk van bezuinigingen op de politie en de Politieacademie, is er de laatste jaren een sterker accent komen te liggen op korte, cursorische opleidingen, direct gericht op een smalle functieuitoefening (instructie). Zeker wanneer de politie meer hoger opgeleiden gaat inschakelen en deze een beroepsperspectief op niveau wil bieden, alsook de doorstroming in de organisatie wil bevorderen, is dit geen houdbaar beleid. De professionaliteit van de politie vraagt, door de in alle opzichten groeiende complexiteit van de politietoek, een samenhangend geheel van robuuste opleidingen op de niveaus NLQF-5 t/m 7 (associate degree t/m masters). Doorstromers en hoger opgeleide zij-instromers kunnen veelal niet met een korte instructie cursus op een smalle werktak worden ingezet; in de lerende en professionele organisatie die de politie wil zijn (worden) is een bredere functie-uitoefening op basis van een bredere opleiding dikwijls randvoorwaardelijk. De politie doet zichzelf tekort als zij hoogopgeleide zij-instromers en doorstromers niet meer kan bieden dan een korte instructie en een smalle taak. Andere professionele organisaties (in de zorg, het onderwijs, de landsverdediging etc.) hebben laten zien dat een forse investering in het algemene kwalificatieniveau, een verbreding van de functie-uitoefening en een flexibilisering van loopbaanperspectieven, leiden tot een vergroting van het leer- en aanpassingsvermogen van de organisatie en daarmee tot een effectiever opereren. De POR heeft de taak om, mede verwijzend naar deze ervaringen elders, partijen in het politiebestedel op de hoogte te brengen van de bredere maatschappelijke ontwikkeling en de consequenties daarvan voor het politieonderwijs te specificeren.

Tenslotte

De POR heeft recentelijk bij de wetswijziging inzake de inbedding van de Politieacademie in het politiebestedel een ruimere taak gekregen, alsook zijn onafhankelijke positie en rol als officieel belanghoudersplatform behouden. De invulling van deze rol en positie vraagt de komende jaren een actieve opstelling van zowel het POR-secretariaat als de belangrijkste betrokken partijen, niet in de laatste plaats de Minister. De wettelijke bepalingen rond de taak en samenstelling van de POR zijn erop gericht de onafhankelijkheid van dit orgaan te accentueren. Dit uit zich met name in het feit dat de POR alle onderwerpen die binnen zijn werkgebied liggen voor bespreking, advisering of rapportering kan agenderen. Het initiatief tot agendering en de bepaling van de opportuniteit is daarbij niet voorbehouden aan de Minister, maar ligt uitdrukkelijk ook bij de partijen (alle partijen) die vertegenwoordigd zijn in de Raad. Deze notitie is bedoeld om dit onder de aandacht te brengen van de leden van de Raad en de Minister.