

Evaluatie zbo Politieacademie (2016-2023)

Robbin te Velde
Melvin Hanswijk
Timon de Boer
Sonja Kleter

WODC-referentie: 3345
Projectnummer: 2022.174
Datum: 16 november 2023

Dank aan begeleidingscommissie voor hun waardevolle reacties in commentaren op dit rapport. De begeleidingscommissie bestond uit prof.dr. Ernst ten Heuvelhof (emeritus Technische Universiteit Delft), dr. Wouter Landman (zelfstandig onderzoeker en adviseur in het veiligheidsdomein), dr. Martijn van der Meulen (Universiteit Utrecht), drs. Arjen Bone-stroo (Ministerie van Justitie en Veiligheid) en mr. Willemien de Jongste (WODC).

© 2023; Dialogic Innovatie & Interactie. Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Dialogic Innovatie & Interactie.

Citeren als: Dialogic, te Velde, R.A., Hanswijk, M., de Boer, T., Kleter, S. (2023). *Evaluatie zbo Politieacademie*. WODC, Den Haag.

Inhoudsopgave

Begrippenlijst	5
Samenvatting	7
Summary	17
2 Achtergrond en uitvoering onderzoek	26
2.1 Aanleiding evaluatie	26
2.2 Doel- en vraagstelling van de evaluatie	26
2.3 Uitvoering onderzoek	27
2.4 Leeswijzer	28
3 Governance van de PA	30
3.1 Inleiding	30
3.2 De totstandkoming van het huidige governance model	30
3.3 Huidige situatie externe governance.....	34
3.4 Huidige situatie interne governance PA.....	36
4 BPO	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Doeltreffendheid	38
4.3 Doelmatigheid	44
4.4 Kwaliteit van het onderwijs	50
4.5 Invloed wetswijziging op het BPO	59
5 VPO	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Doeltreffendheid	61
5.3 Doelmatigheid	67
5.4 Kwaliteit van het VPO-onderwijs	71
5.5 Invloed wetswijziging op het VPO	78
6 HPO	81
6.1 Inleiding	81
6.2 Doeltreffendheid	81
6.3 Doelmatigheid	85
6.4 Kwaliteit van het HPO-onderwijs	88
6.5 Invloed wetswijziging op het HPO	96
7 K&O	98
7.1 Inleiding	98
7.2 Doeltreffendheid	98
7.3 Doelmatigheid	107
7.4 Kwaliteitsborging intern en extern onderzoek	108
7.5 Invloed wetswijziging op K&O.....	109

8	Invloed wetswijziging op taakuitoefening PA	111
8.1	Introductie.....	111
8.2	Directe invloed wetswijziging op taakuitoefening PA	111
8.3	Invloed wetswijziging op externe governance.....	112
8.4	Invloed externe governance op taakuitoefening PA	115
9	Conclusies.....	126
9.1	Overzicht.....	126
9.2	Taakuitvoering van de PA	127
9.3	Invloed externe governance op functioneren van de PA	133
10	Aanbevelingen	140
10.1	Aanbevelingen met betrekking tot taakuitoefening PA	140
10.2	Aanbevelingen met betrekking tot governance PA.....	141
	Verwijzingen	143
	Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten	149
	Bijlage 2. Onderwijsteams en clusters in het VPO.....	150
	Bijlage 3. Financiering PA	152
	Bijlage 4. Uitwerking governance modellen PA [9]	154
	Bijlage 5. Alternatieve governance modellen	160
	Model 2: advies Wallage.....	160
	Model 1: handhaven status quo.....	161
	Model 5: splitsing in mbo bedrijfsopleiding / op regulier onderwijs aangesloten ho.....	162
	Model 4: (gedeeltelijke) overheveling naar regulier onderwijs	164

Begrippenlijst

4M-OT:	4-manschap behoeftestelling VPO[wergroep]
AMvB:	Algemene Maatregel van Bestuur
BaMa's:	Bachelor en Masterstudenten
BGT:	Praktijkbegeleidingsteams
BKE:	Basis Kwalificatie Examinering
BKO:	Basis Kwalificatie Onderwijs
BaPo:	Bacheloropleiding Policing
BPO:	Basis Politieonderwijs
BI&K:	Business Intelligence & Kwaliteit
FMW:	Faculteit Militaire wetenschappen
ho:	hoger onderwijs
HPO:	Hoger PolitieOnderwijs
IBT:	Integrale BeroepsvaardigheidsTraining
IDU:	In-, Door- en Uitstroom [afdeling]
IOOV:	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
IvhO:	Inspectie van het Onderwijs
IV:	InformatieVoorziening
JenV:	Justitie en Veiligheid [Ministerie]
KIM:	Koninklijk Instituut voor de Marine
KMA:	Koninklijke Militaire Academie
KNAW:	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
K&O:	Kennis en Onderzoek
KSP:	KwalificatieStructuur politie
LFNP:	Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie
LSOP:	Landelijk Selectie en Opleidingsinstituut Politie [voormalige PA]
LOP's:	Leeropleidingsplekken
MCI:	Master of Criminal Investigation
MCPM:	Master of Crisis and Public Order Management
MTL:	Master Tactical Policing
MScP:	Master of Science in Policing
MvT:	Memorie van Toelichting
NLDA:	Nederlandse Defensie Academie
NSE:	Nationale Studenten Enquête
NP:	Nationale Politie
NIPV:	Nederlands Instituut Publieke Veiligheid
NPA:	Nederlandse Politieacademie [onderdeel LSOP]
NVAO:	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OKP:	Onderwijs, Kwaliteit en Professie
PDCA:	Plan, DO, Check, Act [cyclus]
ODPA:	Ondersteunende Dienst Politieacademie
PDG:	Pedagogisch Didactisch Getuigschrift
PA:	Politieacademie
PDC:	Politiedienstencentrum

POR:	Politie Onderwijs Raad
RvA:	Raad van Advies
ROI:	Rij-opleiding Initieel
RIOHPA:	RijksInstituut voor Hogere Politieambtenaren
SIO:	Strategisch Instroom Overleg
SOAP:	Strategische OnderzoeksAgenda Politie
TBV:	Team BeroepsVaardigheden
TPL:	Team PolitieLeiderschap
TTO:	Team Thematische Opsporing
UNL:	Universiteit van Nederland [voorheen: VSNU]
VH:	Vereniging Hogescholen
VPO:	Vakspecialistisch PolitieOnderwijs
WODC:	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum
zbo:	zelfstandig bestuursorgaan

Samenvatting

Doel en structuur onderzoek

Het doel van het onderzoek is een beoordeling te geven van de realisatie van de doelen van de inbedding van de Politieacademie (PA) in het nieuwe politiebestedel. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan de toezegging van de minister van JenV aan het parlement om de inbedding van de PA te evalueren alsmede aan de eis van de Kaderwet ZBO's om vijfjaarlijks een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer toe te sturen over het functioneren van het bestuursorgaan.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari tot en met november 2023 in opdracht van het WODC. Voor het begeleiden van het onderzoek is door WODC een onafhankelijke begeleidingscommissie ingesteld. Aan de start en de afronding van het onderzoek hebben we tijdens het tripartite overleg een presentatie gegeven van respectievelijk de opzet en de voorlopige conclusies van het onderzoek. Het tripartite overleg fungeerde hierbij als klankbordgroep.

De onderzoeksofzet was oorspronkelijk veel kwantitatiever van aard. Een dergelijke opzet stelt zeer hoge eisen aan de beschikbaarheid, volledigheid en kwaliteit van de data en dat bleek in dit geval niet haalbaar te zijn. In plaats daarvan is voor een meer kwalitatieve aanpak gekozen die is gestoeld op uitgebreide documentanalyse en interviews. Er zijn circa 180 documenten bestudeerd. We hebben 28 interviews uitgevoerd, met in totaal 38 respondenten. Er is gesproken met vertegenwoordigers van alle partijen uit het tripartite overleg, uit verschillende geledingen (PA, NP, Ministerie van JenV). De lijst met gesprekspartners is vastgesteld in overeenstemming met de begeleidingscommissie. Zowel bij de PA als bij de NP is de selectie van de gesprekspartners getrapt verlopen. Dat wil zeggen: wij hebben bij de contactpersoon van de respectievelijke organisatie aangegeven met welke geleding wij wilden spreken, en de contactpersonen hebben vervolgens namen van individuele personen aangedragen.

Drafts van het eindrapport zijn meerdere malen in detail besproken met de begeleidingscommissie. Drafts van de hoofdstukken drie (BPO), vier (VPO), vijf (HPO) en zes (K&O) zijn aan de respectievelijke sectorhoofden voorgelegd met het verzoek om deze te toetsen op feitelijke juistheid, hoofdstuk zeven aan een onafhankelijke expert met hetzelfde verzoek. De voorlopige conclusies (hoofdstuk acht) zijn gepresenteerd aan het tripartite overleg. Alle reacties zijn voorgelegd aan de begeleidingscommissie. De integrale final draft is tenslotte ter validatie aan de begeleidingscommissie voorgelegd.

Voor de beschrijving en beoordeling van het functioneren van de PA zijn de drie vaste onderdelen van een zbo-evaluatie gebruikt: (i) doeltreffendheid, (ii) doelmatigheid en (iii) kwaliteit.

Daarnaast is (iv) de invloed van de wetswijziging (de inbedding in het nieuwe politiebestedel) op het functioneren van de PA beschreven. De wetswijziging beoogde naast het borgen van de kwaliteit van het politieonderwijs en de onderzoeks- en kennisfunctie in het nieuwe politiebestedel, het versterken van de verbinding tussen de PA en de politie, het verbeteren van de aansluiting van het politieonderzoek op de politiepraktijk en het efficiënter en effectiever inrichten van de bedrijfsvoering van de PA.

Omdat de vier sectoren van de PA in aard en omvang heel verschillend zijn, worden ze in vier afzonderlijke hoofdstukken volgens het genoemde beoordelingskader beschreven.

Totstandkoming huidige governancemodel PA

Over de externe governance van de PA is van oudsher veel te doen geweest. Het gaat hier in wezen steeds om dezelfde vraag, namelijk hoe de PA zich dient te verhouden tot de politie en tot het civiele onderwijs. De PA is nooit onderdeel geweest van de operationele organisatie (heden: de NP). Het was altijd een aparte juridisch zelfstandige entiteit, en dat is tot op heden zo gebleven. Enkele jaren vóór de invoering van de Nationale Politie is de Politieacademie een zbo geworden, met als hoofdtak de medewerkers van de politie te onderwijzen in het politievak. In het regeerakkoord (2010) en in het Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie (2011) staat vermeld dat de PA zal opgaan in de NP.

De PA wordt in eerste instantie echter buiten de vorming van de NP gehouden. Daardoor zou de PA namelijk haar recht verliezen om hbo-diploma's uit te geven (NVAO-accreditatie). In 2013 is een ruime meerderheid van de Tweede Kamer nog steeds voorstander van integratie in de NP. Ook voor de politie lijkt het onvermijdelijk dat de PA uiteindelijk op zal gaan in de NP. De toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie wil echter aan de zbo-constructie vasthouden. De minister komt dan met een compromis. Hij adviseert om de zelfstandige status van de PA te behouden via een zbo-constructie maar om de afstand tot de politie te verkleinen door nagenoeg het gehele beheer van de PA bij de NP onder te brengen. Het belangrijkste argument voor het onderbrengen van het beheer van de PA bij de NP is dat dit zal leiden tot een makkelijke uitwisseling van medewerkers tussen de PA en de NP; en daarmee tot het verkleinen van afstand tussen de autonome zbo PA en de enige afnemer van de PA, de NP. Deze constructie (de 'kleine zbo PA'), waarbij alleen de directeur en plaatsvervangend directeur van de PA onderdeel zijn van het zbo en alle werknemers van de PA wel onder de NP vallen, is gecodificeerd in de Wijziging van de Politiewet 2012 en bestaat tot op de dag van vandaag.

De wijziging van de Politiewet heeft ook gevolgen gehad voor de interne organisatie van de PA. Het personeel van de PA gaat – op de twee directieleden na – over naar de NP. De twee directieleden vormen de zbo. De bedrijfsvoering van de PA wordt grotendeels overgeheveld naar het Politiedienstencentrum (PDC) van de NP. In de huidige situatie is het primaire proces van de PA onderverdeeld in vier onderdelen: de sector Basis Politieonderwijs (BPO), de sector Vakspecialistisch Politieonderwijs (VPO), de sector Hoger Politieonderwijs i.o. (HPO i.o.), en de sector Kennis en Onderzoek (K&O).

Functioneren van de sector BPO

De sector BPO functioneert doeltreffend. De gerealiseerde instroom is in vijf jaar tijd verdubbeld, en komt overeen met de aantallen die met de NP zijn afgesproken. De verkorting van de duur van de opleiding van 3 naar 2 jaar (met de introductie van de nieuwe onderwijsvorm PO21 in 2021) heeft mede bijgedragen aan de sterke groei van het aantal BPO-afstudeerders. De sterke groei lijkt ten koste te zijn gegaan van de gepercipieerde kwaliteit van de opleiding door studenten (studenttevredenheid) en door de praktijkgeleiders binnen de NP. Ook laat de uitval (die reeds boven dat van het reguliere mbo-onderwijs lag) een verdere stijging zien. De PA geeft aan dat de meest recente data uitwijzen dat nieuwe intakes een lagere uitval hebben en dat iedere nieuwe intake het beter lijkt te doen dan de vorige. In tegenstelling tot de externe monitoren voor studententevredenheid laat de interne kwaliteitsmonitor van de PA in de recente periode een lichte stijgende lijn zien. De tevredenheid van de PO21-studenten over de docenten en de praktijkbegeleiding is hoog. De scores die docenten en begeleiders aan PO21 geven, zijn onvoldoende en zijn aanzienlijk lager dan de scores die de studenten geven. Ook in het voorjaar van 2023 zijn zij nog onvoldoende. De hamvraag is hoe deze cijfers zich gaan ontwikkelen nu PO21 de transitiefase voorbij is.

De doelmatigheid van de sector BPO (in termen van ingestroomde aspiranten per euro en diploma's/certificaten per euro) is in de periode 2018-2022 verbeterd, en zal naar verwachting in 2023-2024 nog verder verbeteren omdat dan de winst door de verkorte opleidingsduur in de cijfers te zien zal zijn. In het basisjaar 2021 zijn de totale lasten per student echter nog een factor 2 hoger dan de mediaan van de reguliere mbo-instellingen, en de kosten per diploma een factor 1,5 hoger. Een van de verklaringen is dat de sector BPO in vergelijking met andere mbo-instellingen veel docenten en ander personeel in dienst heeft voor het aantal studenten. De relatief intensieve inzet van personeel heeft onder meer te maken met de keuze voor kleinere klassen en het feit dat sommige onderdelen van het onderwijs twee docenten vergen. Daarnaast heeft het BPO dure faciliteiten nodig die andere mbo-instellingen niet nodig hebben (zoals een schietbaan en lesauto's). Ook geeft de PA aan dat zij vrijwel al haar onderwijsmateriaal zelf moet ontwikkelen, waar andere instellingen dat kunnen inkopen, en dat de politie-rechtspositie beduidend anders is dan de onderwijs-CAO.

Wat betreft de kwaliteit van het BPO-onderwijs stelt de Inspectie JenV dat de PA tot aan 2016 te weinig aan kwaliteitszorg doet, dat er in de periode 2017-2019 op onderdelen voortgang is geboekt. Opgestelde kwaliteitseisen voor docenten, begeleiders en examinatoren bleken op korte termijn echter niet haalbaar, doordat "[...] onvoldoende rekening is gehouden met de als hoog ervaren werkdruk". Ook constateert de Inspectie dat PA en NP, ondanks de overleggen die op verschillende niveaus plaatsvinden over het BPO, voor een belangrijk deel geen zicht hebben op de omvang, oorzaken en gevolgen van knelpunten. De inspectie beveelt aan om de geconstateerde knelpunten te voorkomen in de opzet van PO21. In 2022, dus een jaar na de introductie van PO21, constateert de Inspectie dat er recent grote stappen zijn gezet en dat de PA nu beschikt over "[een] basis voor een kwaliteitszorgsysteem [...] op basis van de monitors, evaluaties en ervaringen van studenten worden door de Politieacademie, het korps en het ministerie knelpunten benoemd, geprioriteerd en vertaald naar acties en verantwoordelijkheden." Wat betreft de kwaliteit van examinering heeft de PA een flinke ontwikkeling doorgemaakt. Volgens de Inspectie blijkt de kwaliteit van examens vanaf 2021 geborgd en zet de PA verschillende instrumenten in om de objectiviteit en zorgvuldigheid in de beoordeling te borgen. Wel heeft de examencommissie nog "beperkt zicht" op de kwaliteit van examinatoren binnen de PA en "geen zicht" op de kwaliteit van praktijkexaminatoren. Ook in 2022 heeft de examencommissie slechts een beperkt aantal visitaties kunnen uitvoeren in het BPO-onderwijs. Verder is er nog steeds een structureel tekort aan gecertificeerde examinatoren. Ondanks deze belangrijke aandachtspunten staat de examencommissie in 2022 in voor de kwaliteit van de afgegeven PO21-diploma's.

Functioneren van de sector VPO

Het vakspecialistische politieonderwijs bestaat uit meer dan 450 opleidingen en cursussen, verdeeld over 38 onderscheiden vakgebieden en specialisaties. Het VPO kent dus een zeer breed werkpakket en een grote diversiteit aan onderwijsproducten en ontwikkelopgaven. Meer nog dan het BPO en HPO heeft het VPO het karakter van een interne vakschool. Het primaat ligt daarbij bij de politie. Die bepaalt wat zij aan vakspecialistisch politieonderwijs nodig heeft. De inhoudelijke afstemming tussen de sector VPO en het korps vindt met name plaats binnen de negen inhoudelijke onderwijsteams.

Wat betreft de kwantitatieve afstemming bestaat er bij het VPO al jarenlang een structurele discrepantie tussen de vraag vanuit de politie en het aanbod vanuit de PA. Gemiddeld kunnen de VPO-teams in 2023 slechts 50-60% van de VPO-uitvoeringsvraag beantwoorden. Eenheden klagen al langere tijd dat er structurele tekorten bestaan bij sommige opleidingen waar veel vraag naar is. Tegelijkertijd is er sprake van aanzienlijke onderbenutting van een aantal andere opleidingen.

De belangrijkste oorzaak voor deze ondoeltreffendheid is dat de NP er al jarenlang niet in slaagt om de vraag naar vakspecialistisch politieonderwijs tijdig en voor meerdere jaren te formuleren, op een uniforme wijze over alle eenheden heen. De Inspectie heeft hier in 2017 al op gewezen, en constateert in 2023 dat de stappen ter verbetering die in de tussentijd zijn gezet “[...] niet hebben geleid tot oplossingen van het probleem”. Mede vanwege het ontbreken van een heldere meerjarige vraag – met annex financiering – is het voor de sector VPO moeilijk om op de langere termijn haar ‘productie’ te plannen. Het gevolg is dat de sector uit zekerheid in de praktijk vooral vanuit het aanbod en de bestaande situatie lijkt te redeneren. In de periode 2015-2022 blijft de jaarlijkse ‘productie’ (in termen van het aantal cursisten dat een VPO-opleiding of -cursus succesvol afrondt) nagenoeg constant. Pas in 2023 stijgt de productie aanzienlijk (met 19%). De grootste spanning tussen aanbod en vraag lijkt te bestaan bij ‘teamoverstijgende’ (integrale) opleidingen zoals de rijopleidingen.

Voor nieuwe opleidingen wordt gesteld dat de PA niet snel genoeg reageert op nieuwe ontwikkelingen. Een veelgehoorde kritiek vanuit de eenheden is dat de PA zich meer moeten richten op bijscholing en ontwikkeling, in plaats van zwaar in te zetten op certificerend onderwijs. De sector VPO herkent zich niet in dit beeld, en stelt dat er juist meer roep is om certificering, en minder op bijscholing en ontwikkeling. Daarnaast zou de modularisering van het VPO-onderwijs ook tot meer flexibiliteit moeten leiden, omdat onderwijs nu meer gepersonaliseerd en in verkorte leerroutes kan worden aangeboden.

Wat betreft de doelmatigheid van de sector VPO valt het brede en heterogene aanbod van opleidingen en cursussen op. Kritiek vanuit de eenheden en de staf KL is dat de PA selectiever zou moeten zijn in het aanbod, met name van modulariteit 3-opleidingen. De meningen zijn echter verdeeld over welke opleidingen niet meer verplicht zouden moeten zijn. Dat hangt van interne afspraken af tussen de PA en de NP. De PA stelt zelf nadrukkelijk dat het onderhouden, verdiepen en verbreden van politievakmanschap onder de verantwoordelijkheid van het korps zelf valt. In de praktijk laat het korps het gros van dit type onderwijs echter door de PA uitvoeren. Uitgangspunt bij alle prioritering aan de vraagkant is dat er niet onnodig opgeleid wordt. De PA verwacht dat de eenheden meer regie nemen over de aanmelding voor het VPO. Maar eenheden beschikken niet over (geaggregeerde) overzichten over de vaardigheden waar politiemensen al over beschikken (of die ze juist nog missen om hun beoogde rollen te vervullen).

De voortdurende problemen rond de kwantitatieve afstemming van het vraag en aanbod lijken geen weerslag te hebben op de gepercipieerde kwaliteit van het VPO-aanbod. Het gemiddelde tevredenheidscijfer van deelnemers is hoog (rapportcijfer 8) over de gehele periode 2012-2022. Opvallend is dat bij de opleidingen waar de grootste schaarste is in opleidingsplekken, de rapportcijfers nog hoger zijn.

Een terugkerend probleem bij het VPO is het tekort aan ervaren docenten. Een belemmering hier is dat potentiële kandidaten vanuit de NP met de juiste expertise om specialistische vacatures te vervullen, volgens de functie-eisen onvoldoende onderwijservaring hebben om ervaren docenten te vervangen. Een vergelijkbaar capaciteitsprobleem speelt bij de examinatoren. Het aanscherpen van de kwaliteitseisen van de examinatoren blijkt in de praktijk de werving van nieuwe examinatoren te bemoeilijken. De druk op de onderwijsuitvoering ertoe leidt dat de noodzakelijke ontwikkeling van nieuw onderwijs bij de teams regelmatig op het tweede plan komt. De capaciteitstekorten bij VPO hebben indirect ook negatief effect op het vakspecialistisch politieonderwijs dat buiten de PA wordt gegeven, met name de opleidingen voor IBT-docenten. Inmiddels (in 2023) is er additionele capaciteit beschikbaar gesteld.

Functioneren van de sector HPO i.o.

De sector HPO i.o. is het onderdeel dat het hoger onderwijs binnen de PA verzorgt. Het onderdeel bestaat formeel pas als zelfstandige sector (met eigen budget) sinds 2023, maar er wordt al voor 2010 hoger onderwijs gegeven door en aan de PA. Op dit moment zijn er vier master- en één bacheloropleiding; drie nieuwe bachelors zijn in de maak.

Overall is de 'productie' die HPO moet behalen – het aantal afgestudeerde hoger opgeleide politiemensen dat de sector jaarlijks moet opleveren – sterk afhankelijk van het organisatie-model van de politie als geheel waarvoor gekozen wordt (de verhouding tussen mbo en hbo in het personeelsbestand). In Nederland is ervoor gekozen om het onderwijs van politiemensen voor het overgrote deel op mbo-niveau te blijven geven. De sector HPO i.o. is daardoor in termen van aantal studenten en capaciteit klein ten opzichte van het BPO en VPO. Het aantal gediplomeerde HPO'ers ligt over de gehele periode 2015-2022 rond de 270. Daarmee worden de gestelde doelen behaald en functioneert de sector HPO i.o. doeltreffend.

Over de ontwikkeling van de doelmatigheid van de sector HPO i.o. door de tijd zijn geen uitspraken te doen omdat historische gegevens ontbreken. In vergelijking tot het gemiddelde van andere kleine hbo-instellingen liggen de totale kosten per student een factor 1,3x hoger, en een factor 1,5x hoger dan het gemiddelde van alle hbo-instellingen (dus inclusief grote[re]) hogescholen.

De sector HPO i.o. biedt als enige sector van de PA geaccrediteerde opleidingen aan. De kwaliteit van de opleidingen wordt beoordeeld door de NVAO, niet door de Inspectie JenV. Alle vijf de HPO-opleidingen zijn in 2019-2020 door de NVAO opnieuw beoordeeld. Met name de heraccreditering van de bacheloropleiding Policing – waar de bulk van de HPO-studenten afstuderen – had veel voeten in de aarde. In 2021 slaagt de PA er in om in 2021 aan alle kwaliteitsstandaarden te voldoen – op de standaard voor huisvesting en materiële voorzieningen na. Factoren die daaraan hebben bijgedragen zijn de verzelfstandiging van de sector HPO i.o., een aangescherpt toetsbeleid, en een betere aansluiting van het niveau van het leren in de praktijk bij het opleidingsniveau van de studenten (met een duidelijker scheiding tussen beoordeling door de PA en begeleiding door de politie). De invloed van de examencommissie op de kwaliteit van het HPO-onderwijs is recent ook steeds beter zichtbaar.

In de periode 2013-2019 vertonen de scores op zowel de externe als de interne studenttevredenheidsmetingen een constante lichte stijging. De perikelen rond de heraccreditering zijn aanvankelijk gepaard gegaan met een forse daling van de tevredenheidscijfers in 2020-2021 maar laat recent wel weer een flinke stijging zien, zowel in de externe als interne metingen. In de externe meting scoren alle vijf HPO-opleidingen in 2023 dichtbij het landelijk gemiddelde.

Functioneren van de sector K&O

Om de doeltreffendheid van de onderzoekstak van de PA te kunnen beoordelen, is duidelijkheid over wat 'goede' politiekundige kennis is nodig. Binnen de sector K&O speelt zich een levendige discussie af over wat 'goed' politieonderzoek dan is. In de visie van de NP op onderzoek is kwalitatief goed onderzoek per definitie bruikbaar in de politiepraktijk.

Tussen de kwaliteit en bruikbaarheid van onderzoek kan echter wel een spanningsveld zitten. Om goed onderzoek te kunnen doen is het essentieel dat de PA de mogelijkheid heeft om zelf onderzoek te agenderen en initiëren om zo hun expertise uit te breiden. Als de PA uitsluitend vraaggestuurd onderzoek duurt zal de interne kennisbasis ('*absorptive capacity*') niet verbreden en op termijn zelfs versmallen. Het ongebonden onderzoek hoeft niet aan de PA zelf uitgevoerd te worden, het kan ook door universiteiten of hogescholen worden gedaan

(waar de meeste lectoren van de PA via een dubbelaanstelling ook aan verbonden zijn). Het is voor het aantrekken van zowel interne als externe onderzoekers belangrijk dat de PA wetenschappelijke statuur heeft. Dit maakt het aantrekkelijk om bij de PA onderzoek te komen doen. Een belemmering daarbij is dat het voor de PA wettelijk niet is toegestaan om externe onderzoeksfinanciering aan te trekken. De PA heeft toegevoegde waarde ten opzichte van externe onderzoeksinstituten vanwege haar laagdrempelige toegang tot mensen, netwerken en informatie binnen de Politie. De toegevoegde waarde van het hebben van een 'interne onderzoeksfaciliteit' wordt door vele betrokkenen (waaronder wetenschappers en externe onderzoekers) onderschreven.

Door de sterke focus op bruikbaarheid, en de duidelijke vraagarticulatie van de NP moeten onderzoekers van de PA naar buiten toe vaak de schijn van partijdigheid expliciet weerleggen. Het is hiervoor essentieel dat, bij het praktijkgestuurde onderzoek binnen de PA, de onderzoeker onafhankelijk kan zijn "[in] keuze van de methode, beoordeling van data en in de weging van alternatieve verklaringen [en] zich niet laat leiden door belangen van politieke of commerciële aard." Vanuit onderzoekers binnen de PA hebben wij geen enkel signaal ontvangen dat de Politie resultaten en onderzoeksmethodes beïnvloedt. Dit wordt expliciet bevestigd door de NP: in hun visie moet dan ook het 'wat' en 'waarom' van onderzoek bij de NP liggen, en het 'hoe' en 'wie' bij de PA. Hiermee voldoet de PA aan de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit.

Hoewel er vanuit de Politie een sterke wens om bruikbaar onderzoek is, gaat de daadwerkelijke doorwerking van onderzoek in de praktijk moeizaam. Dit geldt ook voor de doorwerking op het onderwijs aan de PA. Hier is de PA dus nog niet doeltreffend. Dit heeft echter ook deels te maken met de mate waarin de vraagkant staat voor input vanuit onderzoek.

Het analyseren van de onderzoeksproductie van de PA is lastig omdat er geen gestandaardiseerd lange termijn overzicht is van onderzoeksoutput. Via de overzichten die de NP recent (2022) publiceert over de wetenschappelijke onderzoeken waar ze medewerking aan heeft verleend, is er wel enig inzicht in de betrokkenheid van de PA in het bredere geheel aan onderzoek dat binnen de politie wordt uitgevoerd. Van de 91 onderzoeken zijn er 9 uitgevoerd door de PA en hadden 11 andere een onderzoeker of lector van de PA als co-auteur. Bij 7 van de 24 onderwerpen (portefeuilles) was een onderzoeker van de PA als hoofdauteur betrokken, en bij 3 andere onderwerpen als co-auteur. Bij 11 portefeuilles was de PA niet betrokken (waaronder GGP en thematische opsporing). Deels debet hieraan is de beperkte formatie van de sector K&O. Het aandeel van de sector in het totale budget van de PA is van oudsher klein, en is in de afgelopen jaren gedaald tot onder de 3%. Door de beperkte formatie richt het onderzoek van de PA zich vooral op de ontwikkeling van het politievak en het vakmanschap van politiemedewerkers.

Invloed wetswijziging op taakuitoefening PA

De directe invloed van de wetswijziging op de taakuitoefening door de PA – het onderwijs en onderzoek dat de academie uitvoert – is beperkt. Dat komt omdat de wetswijziging vooral maatregelen beschrijft in de externe governance van de PA. Deze maatregelen (zoals de centralisatie van sterkte en middelen onder de NP) hebben echter wel aanzienlijk impact gehad op de taakuitvoering.

De keuze voor het huidige governance-model (de 'kleine zbo') heeft grosso modo in termen van sturing drie consequenties gehad: (1) De externe governance is complexer geworden; (2) de PA is in verschillende opzichten afhankelijker geworden van de NP; (3) de onderlinge verhoudingen tussen de PA, NP en het Ministerie zijn minder duidelijk geworden. De keuze

voor het overhevelen van het beheer van de PA naar de NP heeft ertoe geleid dat de afhankelijkheid van de PA van de NP is toegenomen.

De verandering van governance en de verandering in de bedrijfsvoering hebben ertoe geleid dat de onderlinge verhoudingen tussen de PA, de NP en het Ministerie minder duidelijk zijn geworden. In de huidige governance model is er sprake van een driehoeksrelatie en maken de partijen in het tripartiet overleg afspraken met elkaar. Binnen die driehoeksverhouding is de relatie tussen het Ministerie (als stelselverantwoordelijke) en de PA in de ogen van de partijen onduidelijk. De NP heeft in de praktijk weinig invloed op de basisfinanciering van de PA en er is ook geen directe sturingsrelatie tussen de korpsleiding en de directie van de PA. Het ministerie is formeel verantwoordelijk voor de aansturing van het zbo, maar is inhoudelijk alleen op afstand (via het tripartite overleg) betrokken bij de uitvoering van de opdracht door de PA. De NP is inhoudelijk wel nauw betrokken bij het beheer van de PA maar over de totale omvang van het budget, en over de strategie op de inzet ervan in de doorontwikkeling van het politieonderwijs heeft ze weinig te zeggen. De onduidelijkheid over de onderlinge rollen in de driehoek PA-NP-Ministerie heeft er ook toe geleid dat de rolvastheid van alle partijen is afgenomen.

De toegenomen complexiteit, afhankelijkheid en onduidelijkheid in de onderlinge verhoudingen en rollen werken op verschillende manieren door op de taakuitoefening van de PA. Als kapstok voor de beschrijving van deze doorwerking zijn de vier argumenten gebruikt die zijn aangevoerd bij de keuze voor het huidige governance model:

(1) De verbinding tussen de PA en de politie is niet sterker geworden. In de afstemming tussen vraag en aanbod lijkt het wederzijdse begrip tussen de vragende (NP) en aanbiedende partij (PA) niet of nauwelijks te zijn toegenomen, de structurele problemen rond de VPO-behoeftestelling zijn nog steeds niet opgelost, en de onderlinge uitwisseling van personeel is nog nauwelijks van de grond gekomen. Dat laatste heeft deels met financiële belemmeringen te maken te hebben (druk op operationele sterkte NP, wegvallen toeslagen bij overgang naar PA). Die liggen grotendeels buiten de wetswijziging.

(2) De kwaliteit van het onderwijs aan de PA is geborgd door het toezicht van de Inspectie JenV en de NVAO. Dat toezicht bestond ook al voor de wetswijziging.

(3) De onafhankelijke positie van de onderzoeks- en kennisfunctie van de PA is, via de NVAO-accreditatie, geborgd omdat de PA – als erkende hogeschool – is gebonden aan de kwaliteitseisen voor onderzoek die door KNAW/UNL/VH zijn vastgesteld. Door de wetswijziging en de vorming van de NP heeft de NP een sterkere rol gekregen in het onderzoekslandschap omdat ook het kenniscentrum van PA onder beheer van de NP is gekomen.

(4) De bedrijfsvoering van de PA zou, door de overheveling van het gros van de middelen en de capaciteit naar de NP, efficiënter moeten zijn geworden. De argumentatie is dat door de overheveling (i) de focus van de van de PA zou komen te liggen op het verkrijgen van legitimiteit bij haar belangrijkste primaire stakeholder (de NP). Andersom zou de NP, als belangrijkste stakeholder, (ii) 'doelmatigheidsdruk' op de PA creëren omdat ze nu (iii) directe invloed heeft op de omvang, kwaliteit en prijs van de opleidingen. Ten aanzien van aannamen (i) komt uit het onderzoek de indruk naar voren dat de er nu meer spanning over de financiële middelen is in de relatie tussen de PA en de politie dan voorheen. Hoe afhankelijker de PA van de NP wordt met betrekking tot de financiële middelen, des te meer de PA probeert haar autonomie te bewaken. De veranderende rol van de NP in de financiering van de bedrijfsvoering van de PA heeft ook gevolgen gehad voor de relatie tussen de PA en het Ministerie. Die is daardoor afstandelijker geworden. Ten aanzien van aannamen (ii) geldt dat de overheveling de nodige complexiteit en onoverzichtelijkheid met zich mee heeft gebracht. Van doelmatigheidsdruk vanuit de NP lijkt nauwelijks sprake. Voor zover die

doelmatigheidsdruk is opgetreden, lijkt deze in ieder geval niet of nauwelijks invloed te hebben gehad op (iii) de omvang, kwaliteit en prijs van de opleidingen van de PA. De vermeende toename van de efficiency door schaalvoordelen (PA wordt onderdeel van centrale bedrijfsvoering NP) lijkt niet te zijn opgetreden. Immers, de bedrijfsvoering kan alleen efficiënter worden als de effectiviteit minimaal gelijk blijft. Dit is niet het geval, zo blijkt uit reeds uitgevoerd onderzoek en de interviews in dit onderzoek. Vanuit het perspectief van het onderwijs is de bedrijfsvoering minder effectief geworden, al worden er maatregelen genomen om dit te verbeteren.

Conclusies ten aanzien van de doeltreffendheid van de taakuitoefening van de PA

De sector BPO haalt de doelen die de NP in het voorgaande jaar stelt, en functioneert daarmee doeltreffend. De kwaliteit van het onderwijs (met name de praktijkbegeleiding) staat wel onder aanzienlijke druk.

De sector VPO opereert deels doeltreffend. De PA levert de opleidingsplekken waar voor betaald wordt. Tegelijkertijd bestaat er al jarenlang een structurele discrepantie tussen de vraag vanuit de politie en het aanbod vanuit de PA. Het ontbreken van een meerjarige prognose van de vraag is een structureel probleem dat grotendeels buiten de PA ligt maar dat het functioneren van de sector VPO in belangrijke mate belemmert. De samenwerking tussen de PA en de eenheden in de veldacademies, die een belangrijke rol zouden kunnen spelen om de kloof tussen startbekwaam en vakbekwaam te dichten, komt slechts moeizaam van de grond.

De sector HPO i.o. haalt de doelen die de NP in het voorgaande jaar stelt, en functioneert daarmee doeltreffend. Het aantal politiemedewerkers dat een HPO-opleiding zou willen volgen – de latente vraag, ligt echter waarschijnlijk vele malen hoger dan het aantal opleidingsplekken dat wordt aangeboden.

De inrichting van het onderzoek van de PA is deels doeltreffend. De PA doet goed onderzoek, dat hogelijk wordt gewaardeerd door de politie, en voldoet aan de gedragscodes rondom goed toegepast onderzoek. De doorwerking van het onderzoek op de praktijk en het onderwijs is nog beperkt. Dat kan deels worden verklaard uit het feit dat de vraagkant niet altijd open staan voor input vanuit onderzoek.

Conclusies ten aanzien van de doelmatigheid van de taakuitoefening van de PA

In termen van kosten per diploma en kosten per student is het BPO sinds 2017 steeds doelmatiger geworden. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het uitvalspercentage van BPO boven het landelijke gemiddelde ligt (van zowel vmbo als mbo), en sinds 2021 sterk is gestegen. Vergeleken met andere mbo-instellingen zijn bij het BPO de totale lasten per student echter nog steeds zeer hoog, en de totale lasten per diploma hoog.

Bij het VPO zijn de kosten per productie (succesvol afgeronde VPO-opleiding) in de periode 2017-2020 licht gestegen en daarna weer gedaald. De modularisering van het VPO-onderwijs, die recent is ingezet, zou in principe tot efficiencyvoordelen moeten leiden aan zowel de aanbod- als vraagzijde, omdat het aanbod beter op de vraag kan worden afgesteld.

Op basis van de voor inflatie gecorrigeerde cijfers uit 2023 liggen de personeelskosten per student van de sector HPO i.o. 28% hoger, en de overige kosten per student 19% hoger dan het gemiddelde van de kleine hogescholen. De sector HPO i.o. bevindt zich daarmee in de top van de duurdere (kleine) hogescholen.

Conclusies ten aanzien van de kwaliteit van de taakuitoefening van de PA

Het interne kwaliteitssysteem van de PA is de afgelopen jaren sterk verbeterd. Tevredenheidsmonitoren zijn een belangrijk onderdeel van kwaliteitssystemen. De zorgen over de impact van PO21 op de kwaliteit van het BPO-onderwijs lijken, op grond van de tevredenheidsmetingen, gerechtvaardigd. Een belangrijke aantekening bij de huidige inzet van monitoren is dat de tevredenheid onder de afnemer (de NP) nog niet of nauwelijks wordt bijgehouden, zowel wat betreft het onderwijs als het onderzoek. De BPO-opleidingen zijn tot op heden niet formeel erkend. We hebben geen indicaties dat het niveau van de BPO-opleidingen in de praktijk onder zou doen voor het niveau van vergelijkbare mbo-opleidingen. Het BPO functioneert bijvoorbeeld op een vergelijkbare wijze als een reguliere mbo4-opleiding, met als positief verschil dat er sprake is van een intensieve begeleiding van studenten.

De capaciteitsproblemen bij het VPO lijken niet ten koste te gaan van de gepercipieerde kwaliteit van het VPO-onderwijs. Zowel de cijfers van de studenten als van de afgestudeerden en de leidinggevendenden zijn hoog en ze laten door de tijd een stijgend verloop zijn. Juist de opleidingen waar de grootste capaciteitstekorten zijn, scoren het hoogst.

Voor het HPO geldt dat de tevredenheid van studenten sinds 2013 nauwelijks is veranderd en al die tijd rond het landelijke gemiddelde heeft gelegen. Wat betreft het specifieke punt van het leren in de praktijk (waar de NVAO in de accreditatie kritisch was, en die ook een belangrijk aandachtspunt is bij de wetwijziging) hebben studenten tijdens de heraccreditatie (2020) aangegeven dat het hbo-niveau van de praktijkopdrachten door de bank genomen enorm is verbeterd. Het moeten voldoen aan de accreditatie-eisen van de NVAO heeft evident tot een kwaliteitsverbetering geleid maar de feitelijke meerwaarde van de civiele erkenning van een HPO-diploma (voor studenten of voor de NP) is voor zover ons bekend nooit empirisch onderzocht.

De PA voldoet aan de wetenschappelijke richtlijnen op het gebied van onafhankelijkheid omdat het vrijheid heeft in het kiezen van de geschikte onderzoeksmethode en de manier waarop gerapporteerd wordt over onderzoek. We hebben geen enkel signaal ontvangen dat de NP op deze terreinen invloed op de onderzoekers van de PA heeft proberen uit te oefenen. De doorwerking van het onderzoek op de praktijk kan volgens de externe review commissie (Cie. Terpstra) worden verbeterd door bij de start van een onderzoek meer consistent en expliciet stil te staan bij de beoogde impact. Voldoende draagvlak in de praktijk is daarbij een voorwaarde. Dat dit weinig ruimte zou laten voor fundamenteel onderzoek is op zich geen probleem – het onderzoek van de PA is in principe toegepast van aard. Wel is er een minimale eigen kennisbasis nodig om resultaten uit elders verricht fundamenteel onderzoek te kunnen vertalen in praktijkgericht onderzoek.

Conclusies ten aanzien van de invloed van het externe governance model op functioneren van de PA

Onderwijs en onderzoek zijn van essentieel belang voor de taakuitvoering van de politie, en dat belang zal de komende jaren alleen maar groter worden. Daarbij speelt de discussie of onderwijs en onderzoek zo belangrijk zijn voor de politie dat ze zelf die taken zou moeten uitvoeren, of zo belangrijk dat ze deze taken juist aan aparte gespecialiseerde organisaties zou moeten uitbesteden. Het huidige model ('kleine zbo') is een compromis tussen het behoud van de oorspronkelijke zbo-status en integratie in de NP. Het model heeft in de praktijk zijn oorspronkelijke verwachtingen niet of nauwelijks waargemaakt. Hier kan tegen worden ingebracht dat de PA, als organisatie, redelijk goed heeft gepresteerd, en dat de

doeltreffendheid, doelmatigheid en kwaliteit de afgelopen jaren zijn verbeterd. Het huidige governance-model staat het functioneren van de PA klaarblijkelijk niet in de weg.

De betere afstemming tussen vraag en aanbod is in beperkte mate tot stand gekomen. De POR heeft in de inhoudelijke afstemming tussen de PA en de NP een duidelijke rol gespeeld maar heeft de kloof tussen de theorie van het onderwijs en de praktijk van de politie nog niet weten te slechten. Vanuit het perspectief van de eenheden ligt de nadruk teveel op het onderwijs (aanbodzijde). Bij de kwantitatieve behoeftestelling ligt het primaat bij de NP. De NP is nog niet in staat gebleken om, althans voor het VPO, tot concrete meerjarige prognoses van de vraag te komen. Het tripartite overleg heeft niet tot concrete oplossingen geleid voor dit langlopende probleem. De Inspectie JenV heeft de Minister daarom gevraagd om als stelselverantwoordelijke de impasse te doorbreken.

De verwachting dat de keuze voor het huidige governance-model ertoe zou leiden dat er over en weer bereidheid zou ontstaan om ervoor te zorgen dat "[de] beste mensen voor de klas staan" is niet uitgekomen. In de afgelopen jaren is de situatie eerder verslechterd dan verbeterd. De druk op de operationele sterkte van de NP lijkt nog verder te zijn toegenomen, en de financiële barrières voor operationele medewerkers om een deel van hun capaciteit in te zetten voor onderwijs (en praktijkbegeleiding) zijn hoger geworden.

Het toezicht door de Inspectie JenV en door de NVAO hebben evident bijgedragen aan een sterkere borging van de kwaliteit van het onderwijs aan de PA. Het belang van de betrokkenheid van de NVAO lijkt vooral te liggen in brede positieve invloed op de kwaliteit van het onderwijs en examinering via de (her)accreditatieprocessen. De rol van de inspecties staat grotendeels los van de wetswijziging. Toezicht door de Inspectie JenV in plaats van door de Onderwijsinspectie is een logische keuze omdat het primaat dan bij de aansluiting bij de politiepraktijk ligt. De borging van de kwaliteit van het onderwijs aan de PA is niet versterkt door een sterkere verbinding tussen de PA en de politie, omdat deze verbinding nauwelijks lijkt te zijn versterkt. De PA voelt een continue druk vanuit de NP om concessies te doen aan de onderwijskwaliteit (en hanteert dan vaak het argument dat de PA – als zbo – onafhankelijk is). Het benadrukken van de onafhankelijkheid van de PA lost het onderliggende systemische probleem niet op (de druk op de operationele sterkte bij de NP) niet op.

De aansluiting van het onderzoek aan de PA op de vraag vanuit de NP is verbeterd door de introductie van de SOAP en van de kennistafels en kenniscentra. Al deze elementen staan los van de wetswijziging. Op termijn zou de betere aansluiting op de SOAP tot een betere doorwerking van het onderzoek kunnen leiden. Die is op dit moment nog beperkt.

De veronderstelling dat de uitvoering van de bedrijfsvoering van de PA via PDC vanwege schaalvoordelen tot een toename van de efficiency zou leiden, lijkt niet te zijn opgegaan. Bedrijfsvoering kan alleen efficiënter worden als de effectiviteit minimaal gelijk blijft. In het geval van de PA is de effectiviteit afgenomen. De doelmatigheid van de PA (zowel BPO als VPO, HPO onbekend) is de afgelopen jaren verbeterd. De invloed van de NP ('doelmatigheidsdruk') op deze verbetering lijkt beperkt te zijn geweest.

Summary

1.1 Goal and structure of the research

The aim of the study is to provide an assessment of the realisation of the goals of embedding the Police Academy (PA) in the new police system. This also fulfils the Minister of Security and Justice's promise to Parliament to evaluate the embedding of the PA as well as the requirement of the ZBO Framework Act to send a report to the Senate and Parliament every five years on the functioning of the governing body.

The research was conducted in the period January to November 2023, commissioned by WODC. An independent supervisory committee was set up by WODC to guide the research. At the start and conclusion of the study, we gave a presentation on the design and preliminary conclusions of the study during the tripartite consultation. The tripartite consultation functioned as a sounding board group in this respect.

The research design was originally much more quantitative in nature. Such a design places very high demands on the availability, completeness and quality of the data and this proved to be unfeasible in this case. Instead, a more qualitative approach based on extensive document analysis and interviews was adopted. Some 180 documents were studied. We conducted 28 interviews, with a total of 38 respondents. Interviews were conducted with representatives of all parties in the tripartite consultations, from different sections (PA, NP, Ministry of JenV). The list of interviewees was determined in agreement with the supervisory committee. At both the PA and the NP, the selection of interlocutors was tiered. That is, we indicated to the contact person of the respective organisation which section we wanted to speak to, and the contact persons then provided names of individuals.

Drafts of the final report were discussed in detail several times with the guidance committee. Drafts of chapters three (BPO), four (VPO), five (HPO) and six (K&O) were submitted to the respective sector heads with a request to review them for factual accuracy, chapter seven to an independent expert with the same request. The preliminary conclusions (chapter eight) were presented to the tripartite consultations. All responses were submitted to the supervisory committee. Finally, the integral final draft was submitted to the supervisory committee for validation.

To describe and assess the functioning of the PA, the three fixed components of a ZBO evaluation were used: (i) effectiveness, (ii) efficiency and (iii) quality.

Furthermore, (iv) the impact of the legislative amendment (embedding in the new police system) on the functioning of the PA was described. In addition to safeguarding the quality of police education and the research and knowledge function in the new police system, the amendment of the law aimed at strengthening the connection between the PA and the police, improving the connection between police research and police practice, and organising the PA's operations more efficiently and effectively.

As the four sectors of the PA are very different in nature and scope, they are described in four separate chapters according to the aforementioned assessment framework.

1.2 Establishment of 'small zbo' steering model PA

The external governance of the PA has traditionally been the subject of much debate. Essentially, the question has always been the same, namely how the PA should relate to the police and to civilian education. The PA has never been part of the operational organisation (today: the NP). It was always a separate legally independent entity, and has remained so to this

day. A few years before the introduction of the National Police, the Police Academy became a zbo, with the main task of educating police employees in the police profession. The coalition agreement (2010) and the Implementation Programme Forming the National Police (2011) state that the PA will merge into the NP.

However, the PA is initially excluded from the formation of the NP. This is because the PA would lose its right to issue hbo degrees (NVAO accreditation). In 2013, a large majority of the Parliament still favours integration into the NP. Even for the police, it seems inevitable that the PA will eventually merge into the NP. However, the then Minister of Security and Justice wants to stick to the zbo-construction. The minister then comes up with a compromise. He recommends retaining the PA's independent status through a zbo-construction but reducing its distance from the police by transferring almost all of its management to the NP. The main argument for transferring the management of the PA to the NP is that this will lead to an easy exchange of staff between the PA and the NP; and thus reduce distance between the autonomous zbo PA and the PA's sole customer, the NP. This construction (the 'small zbo PA'), in which only the director and deputy director of the PA are part of the zbo and all employees of the PA do fall under the NP, was codified in the Amendment to the Police Act 2012 and exists to this day.

The amendment to the Police Act also affected the PA's internal organisation. The PA's staff - except for the two board members - will transfer to the NP. The two board members constitute the PA. The PA's operations are largely transferred to the NP's Police Services Centre (PDC). In the current situation, the primary process of the PA is divided into four parts: the sector Basic Police Education (BPO), the sector Specialised Police Education (VPO), the sector Higher Police Education i.o. (HPO i.o.), and the sector Knowledge and Research (K&O).

1.3 Functioning of the sector BPO

The BPO sector is functioning effectively. The realised intake has doubled in five years, matching the numbers agreed with the NP. The reduction of the duration of the course from 3 to 2 years (with the introduction of the new format of teaching PO21 in 2021) has helped contribute to the strong growth in the number of BPO graduates. The strong growth seems to have come at the expense of the perceived quality of the programme by students (student satisfaction) and by practitioners within the NP. Also, the dropout rate (which was already above that of the regular mbo rate) shows a further increase. The PA indicates that the most recent data show that new intakes have a lower dropout rate and that each new intake seems to do better than the previous one. Unlike the external monitors for student satisfaction, the PA's internal quality monitor shows a slight upward trend in the recent period. PO21 students' satisfaction with teachers and practice supervision is high. The scores given to PO21 by teachers and supervisors are inadequate and are significantly lower than the scores given by students. Even in spring 2023, they are still inadequate. The key question is how these scores will develop now that PO21 has passed the transition phase.

The efficiency of the BPO sector (in terms of aspirants enrolled per euro and diplomas/certificates per euro) has improved in the period 2018-2022, and is expected to improve even further in 2023-2024 as the gains due to the shortened training duration will then be seen in the figures. However, in the base year 2021, the total charges per student are still a factor of 2 higher than the median of regular mbo institutions, and the cost per diploma a factor of 1.5 higher. One explanation is that the BPO sector employs many teachers and other staff for the number of students compared to other MBO institutions. The relatively intensive use of staff is partly due to the choice of smaller classes and the fact that some parts of the education require two teachers. In addition, the BPO needs expensive facilities that other

MBO institutions do not (such as a shooting range and teaching cars). The PA also indicates that it has to develop almost all its teaching materials itself, where other institutions can buy them, and that the police legal status is significantly different from the teaching collective agreement.

Regarding the quality of BPO education, Inspectorate JenV stated that the PA was not doing enough in terms of quality assurance until 2016, that progress was made in parts in the period 2017-2019. However, drafted quality requirements for teachers, supervisors and examiners proved unachievable in the short term because "[...] insufficient account was taken of the workload perceived as high". The Inspectorate also finds that, despite consultations taking place at various levels on the BPO, PA and NP largely lack insight into the extent, causes and consequences of bottlenecks. The inspectorate recommends that the identified bottlenecks be avoided in the design of PO21. In 2022, a year after the introduction of PO21, the Inspectorate finds that major steps have recently been taken and that the PA now has "[a] basis for a quality assurance system [...] based on the monitors, evaluations and student experiences, bottlenecks are identified, prioritised and translated into actions and responsibilities by the Police Academy, the force and the ministry." Regarding the quality of examinations, the PA has undergone considerable development. According to the Inspectorate, the quality of examinations appears to be guaranteed as of 2021 and the PA deploys various instruments to ensure objectivity and rigour in assessment. However, the examination board still has "limited insight" into the quality of examiners within the PA and "no insight" into the quality of practical examiners. Also in 2022, the examination committee has only been able to carry out a limited number of visitations in BPO education. Furthermore, there is still a structural shortage of certified examiners. Despite these major areas of concern, in 2022, the examination committee is responsible for the quality of PO21 diplomas issued.

1.4 Functioning of the sector VPO

Specialist police education consists of more than 450 programmes and courses, divided into 38 distinctive subject areas and specialisations. The VPO therefore has a very broad work package and a great diversity of educational products and development projects. Even more than the BPO and HPO, the VPO has the character of an internal vocational school. The primacy lies with the police. It determines what specialist police education is needed. The substantive coordination between the VPO sector and the police force mainly takes place within the nine substantive educational teams.

In terms of quantitative alignment, there has been a structural discrepancy between demand from the police and supply from the PA at VPO for many years. On average, VPO teams can only meet 50-60% of the VPO output demand in 2023. Units have long complained of structural shortages in some high-demand training courses. At the same time, there is significant underutilisation of some other training courses.

The main reason for this ineffectiveness is the NP's longstanding failure to formulate the demand for specialist police education in a timely and multi-year, uniform manner across all units. The Inspectorate pointed this out back in 2017, noting in 2023 that the steps for improvement taken in the meantime "[...] have not resulted in solutions to the problem". Partly because of the lack of a clear multi-year demand - with annex funding - it is difficult for the VPO sector to plan its 'production' in the longer term. As a result, out of certainty, the sector seems to reason mainly from supply and the existing situation. In the period 2015-2022, annual 'production' (in terms of the number of trainees successfully completing a VPO training or course) remains almost constant. It is only in 2023 that production increases

significantly (by 19%). The greatest tension between supply and demand seems to exist in 'cross-team' (integral) training courses such as driving courses.

For new courses, it is argued that the PA does not respond quickly enough to new developments. A common criticism from policy units is that PAs should focus more on in-service training and development, instead of focusing heavily on certifying education. The VPO sector does not recognise this image, stating that there is actually more call for certification, and less on in-service training and development. In addition, the modularisation of VPO education should also lead to more flexibility, as education can now be offered in a more personalised way and in shortened learning pathways.

In terms of the efficiency of the VPO sector, the wide and heterogeneous range of training programmes and courses stands out. Criticism from the policy units and KL staff is that the PA should be more selective in its offer, especially of modularity 3 courses. However, opinions are divided on which courses should no longer be compulsory. That depends on internal agreements between the PA and the NP. The PA itself explicitly states that maintaining, deepening and broadening police professionalism is the responsibility of the force itself. In practice, however, the force has the bulk of this type of education carried out by the PA. The guiding principle in all demand-side prioritisation is to avoid unnecessary training. The PA expects policy units to take more of a lead in registering for the VPO. But police units do not have (aggregated) overviews of the skills that police officers already possess (or lack to fulfil their intended roles).

The continuing problems around the quantitative matching of supply and demand do not seem to have any impact on the perceived quality of the VPO offer. The average satisfaction rating of participants is high (rating 8) over the entire period 2012-2022. Remarkably, in the programmes where there is the greatest scarcity of training places, the ratings are even higher.

A recurring problem in the VPO is the shortage of experienced teachers. A hurdle here is that potential candidates from the NP with the right expertise to fill specialist vacancies, according to the job requirements, do not have sufficient educational experience to replace experienced teachers. A similar capacity issue arises with examiners. In practice, tightening the quality requirements of examiners is proving difficult to recruit new examiners. The pressure on education implementation means that the necessary development of new education is regularly put on the back burner among the teams. The capacity shortages at VPO also indirectly have a negative impact on specialist police education delivered outside the PA, especially IBT teacher training. Meanwhile (in 2023), additional capacity has been made available.

Functioning of the sector HPO (in the making)

The HPO sector is the component that provides higher education within the PA. The component has only formally existed as an independent sector (with its own budget) since 2023, but higher education has been provided by and at the PA since before 2010. There are currently four master's and one bachelor's degree programmes; three new bachelors are in the pipeline.

Overall, the 'output' to be achieved by HPO - the number of higher-educated police graduates that the sector is expected to produce annually - depends heavily on the organisational model of the police as a whole that is chosen (the ratio of MBO to HBO in the workforce). In the Netherlands, the choice has been made to keep the education of police officers for the most part at MBO level. As a result, the HPO sector is small in terms of number of students and capacity compared to BPO and VPO. The number of HPO graduates over the entire period

2015-2022 will be around 270, thus achieving the set targets and making the HPO sector function effectively.

No statements can be made about the development of the efficiency of the HPO sector over time because historical data are lacking. Compared to the average of other small universities of applied sciences, the total costs per student are 1.3x higher and 1.5x higher than the average of all universities of applied sciences (i.e. including large[r] universities).

The HPO sector is the only PA sector to offer accredited programmes. The quality of the programmes is assessed by the NVAO, not the JenV Inspectorate. All five HPO studies were reassessed by the NVAO in 2019-2020. In particular, the re-accreditation of the Policing bachelor's study programme - where the bulk of HPO students graduate - was fraught with difficulties. In 2021, the PA managed to meet all quality standards - except for the accommodation and material facilities standard. Factors that contributed to this are the corporatisation of the HPO sector, a tightened testing policy, and a better match between the level of practical learning and the students' educational level (with a clearer separation between assessment by the PA and supervision by the police). The influence of the examination board on the quality of HPO education has also become increasingly visible recently.

In the period 2013-2019, scores on both external and internal student satisfaction measurements show a constant slight increase. The perils surrounding re-accreditation were initially accompanied by a sharp drop in satisfaction scores in 2020-2021 but recently show a significant increase again, both in the external and internal measurements. In the external measurement, all five HPO studies score close to the national average in 2023.

1.5 Functioning of the sector K&O

To assess the effectiveness of the PA's research arm, clarity on what constitutes 'good' police knowledge is needed. Within the K&O sector, there is a lively debate on what then constitutes 'good' police research. In the NP's view of research, high-quality research is, by definition, usable in police practice.

However, there can be a tension between the quality and usefulness of research. To conduct good research, it is essential for the PA to have the ability to agenda and initiate research themselves in order to expand their expertise. If the PA takes only demand-driven research, the internal knowledge base ('absorptive capacity') will not broaden and may even narrow in time. The fundamental research need not be carried out at the PA itself, it can also be done by universities or colleges of higher education (to which most PA professors are also affiliated through dual appointments). It is important for attracting both internal and external researchers that the PA has scientific stature. This makes it attractive to come and do research at the PA. One obstacle is that the PA is legally not allowed to attract external research funding. The PA has added value compared to external research institutes because of its low-threshold access to people, networks and information within the Police. The added value of having an 'internal research facility' is endorsed by many stakeholders (including scientists and external researchers).

Due to the strong focus on usability, and the clear question articulation of the NP, PA researchers often have to explicitly refute the appearance of bias externally. For this, it is essential that, in practice-driven research within the PA, the researcher can be independent "[in] choice of method, assessment of data and in weighing alternative explanations [and] not be guided by interests of a political or commercial nature." From researchers within the PA, we have not received any signal that the Police influence results and research methods. This is explicitly confirmed by the NP: in their view, therefore, the 'what' and 'why' of research

should lie with the NP, and the 'how' and 'who' with the PA. With this, the PA complies with the Dutch code of conduct on scientific integrity.

Although there is a strong desire for actionable research from the Police, the actual spillover of research into practice is difficult. This also applies to the spillover on teaching the PA. Here, therefore, the PA is not yet effective. However, this is also partly to do with the extent to which the demand side stands for input from research.

1.6 Impact of legislative amendment on PA job performance

The direct impact of the legislative amendment on the PA's performance of its duties - the teaching and research carried out by the academy - is limited. This is because the law amendment mainly describes measures in the PA's external governance. However, these measures (such as the centralisation of strength and resources under the NP) have had a significant impact on task performance.

Broadly speaking, the choice of the current governance model (the 'small zbo') has had three consequences in terms of governance: (1) External governance has become more complex; (2) the PA has become more dependent on the NP in several respects; (3) the interrelationships between the PA, NP and the Ministry have become less clear. The decision to transfer the management of the PA to the NP has resulted in the PA's dependence on the NP increasing.

The change in governance and the change in operations have meant that the mutual relationships between the PA, the NP and the ministry have become less clear. In the current governance model, there is a triangular relationship and the parties make agreements with each other in tripartite consultations. Within that triangular relationship, the relationship between the ministry (as system responsible) and the PA is unclear in the eyes of the parties. In practice, the NP has little influence on the PA's core funding, nor is there a direct steering relationship between the police force leadership and the PA management. The ministry is formally responsible for directing the PA, but is substantively only remotely involved (through the tripartite consultations) in the PA's execution of its mission. While the NP is intrinsically closely involved in the management of the PA, it has little say on the overall size of the budget, and on the strategy on its deployment in the further development of police education. The lack of clarity about the mutual roles in the PA-NP-Ministry triangle has also led to a decline in the role clarity of all parties.

The increased complexity, dependency and lack of clarity in mutual relationships and roles affect the PA's performance of its duties in various ways. The four arguments put forward in the choice of the current governance model have been used as a stepping stone to describe these knock-on effects:

(1) The connection between the PA and the police has not become stronger. In the alignment between supply and demand, mutual understanding between the requesting (NP) and offering (PA) parties does not seem to have increased much, if at all, the structural problems surrounding the VPO needs assessment have still not been resolved, and mutual exchange of personnel has hardly taken off. The latter has partly to do with financial constraints (pressure on operational strength NP, loss of allowances when transferring to PA). These are largely outside the law change.

(2) The quality of education at the PA is guaranteed by the supervision of the Inspectorate of JenV and the NVAO. This supervision also existed before the amendment of the law.

(3) The independent position of the PA's research and knowledge function is guaranteed, through NVAO accreditation, because the PA - as a recognised university of applied sciences

- is bound by the research quality requirements set by KNAW/UNL/VH. The change in the law and the formation of the NP has given the NP a stronger role in the research landscape because PA's knowledge centre has also come under the management of the NP.

(4) PA's operations, with the transfer of the bulk of resources and capacity to the NP, should have become more efficient. The argument is that the transfer (i) would shift the focus of the PA's to gain legitimacy with its main primary stakeholder (the NP). Conversely, the NP, as the main stakeholder, would create (ii) 'efficiency pressure' on the PA because it now has (iii) direct influence on the size, quality and price of courses. With regard to assumption (i), the study suggests that there is now more tension over financial resources in the relationship between the PA and the police than before. The more dependent the PA becomes on the NP with regard to financial resources, the more the PA tries to guard its autonomy. The changing role of the NP in funding the PA's operations has also affected the relationship between the PA and the ministry. This has become more distant as a result. Regarding assumption (ii), the transfer has brought with it the necessary complexity and obscurity. There hardly seems to be any efficiency pressure from the NP. In any case, to the extent that such efficiency pressure has occurred, it seems to have had little or no impact on (iii) the scope, quality and price of PA courses. The alleged increase in efficiency through economies of scale (PA becomes part of central management NP) does not seem to have occurred. After all, operations can only become more efficient if effectiveness remains at least the same. This is not the case, according to research already conducted and the interviews in this study. From the perspective of education, the business operation has become less effective, although measures are being taken to improve it.

1.7 Conclusions on the effectiveness of the PA's task performance

The BPO sector is meeting the targets set by the NP in the previous year, thus functioning effectively. However, the quality of education (especially practice supervision) is under considerable pressure.

The VPO sector operates partially effectively. The PA provides the training places that are paid for. At the same time, a structural discrepancy between demand from the police and supply from the PA has existed for many years. The lack of a multi-year forecast of demand is a structural problem that lies largely outside the PA but significantly hampers the functioning of the VPO sector. Cooperation between the PA and the police units in the field academies, which could play an important role in bridging the gap between entry-level skilled and skilled, is struggling to get off the ground.

The HPO sector is meeting the targets set by the NP in the previous year, functioning effectively. However, the number of police employees who would like to undergo HPO training - the latent demand, is probably many times higher than the number of training places on offer.

The PA's research design is partially effective. The PA conducts good research, which is highly valued by the police, and complies with the codes of conduct around good applied research. The impact of research on practice and education is still limited. This can partly be explained by the fact that the demand side is not always open to input from research.

1.8 Conclusions regarding the efficiency of the PA's task performance

In terms of cost per diploma and cost per student, the BPO has become increasingly efficient since 2017. An important note here is that the BPO dropout rate is above the national average (of both vmbo and mbo), and has risen sharply since 2021. Compared to other mbo

institutions, however, at the BPO the total charges per student are still very high, and the total charges per degree are high.

At the VPO, the cost per output (successfully completed VPO course) increased slightly in the period 2017-2020 and then decreased again. The modularisation of VPO education, which has recently begun, should in principle lead to efficiency gains on both the supply and demand sides, as supply can be better matched to demand.

Based on inflation-adjusted figures from 2023, the HPO sector's staff costs per student are 28% higher, and the other costs per student are 19% higher than the average of small colleges. This places the HPO sector at the top of the more expensive (small) universities of applied sciences.

1.9 Conclusions regarding the quality of the PA's task performance

The PA's internal quality system has improved significantly in recent years. Satisfaction monitors are an important part of quality systems. Based on satisfaction measurements, concerns about the impact of PO21 on the quality of BPO education seem justified. An important note on the current use of monitors is that satisfaction among the client (the NP) is hardly tracked yet, both in terms of teaching and research. BPO courses have not been formally accredited to date. We have no indications that, in practice, the level of the BPO courses would fall short of the level of comparable mbo courses. The BPO, for example, functions in a similar way to a regular mbo4 programme, with the positive difference being the intensive supervision of students.

The capacity problems at the VPO do not seem to be affecting the perceived quality of VPO education. Both student, graduate and managerial grades are high and they show increasing attrition over time. It is precisely the programmes where there are the biggest capacity shortages that score the highest.

For the HPO, student satisfaction has hardly changed since 2013 and has been around the national average all along. Regarding the specific issue of practical learning (where the NVAO was critical in the accreditation, and which is also a key focus of the legislative amendment), students indicated during the re-accreditation (2020) that, on the whole, the HPO level of practical assignments has improved enormously. Having to comply with NVAO accreditation requirements has obviously led to an improvement in quality but the actual added value of the civil recognition of an HPO degree (for students or for the NP) has never, to our knowledge, been empirically studied.

The PA meets scientific guidelines on independence because it has freedom in choosing the appropriate research methodology and the way research is reported. We did not receive any signal that the NP tried to influence PA researchers in these areas. According to the external review committee (Cie. Terpstra), the impact of research on practice could be improved by considering the intended impact more consistently and explicitly at the start of a study. Sufficient support in practice is a prerequisite for this. That this would leave little room for fundamental research is in itself not a problem - the PA's research is basically applied in nature. However, a minimum in-house knowledge base is needed to translate results from fundamental research conducted elsewhere into practice-oriented research.

1.10 Conclusions regarding the influence of the external governance model on PA performance

Education and research are essential to the performance of police duties, and this importance will only increase in the coming years. At stake is the debate whether education and research are so important to the police that they should carry out these tasks themselves, or so important that they should instead outsource these tasks to separate specialised organisations. The current model ('small zbo') is a compromise between retaining the original zbo status and integration into the NP. In practice, the model has hardly lived up to its original expectations. It can be countered that the PA, as an organisation, has performed reasonably well, and that effectiveness, efficiency and quality have improved in recent years. The current governance model apparently does not hinder the PA's performance.

Better alignment between supply and demand has been achieved to a limited extent. The POR has played a clear role in the content alignment between the PA and the NP but has not yet managed to bridge the gap between education theory and police practice. From the police units' perspective, there is too much emphasis on education (supply side). In quantitative needs assessment, the primary focus is on the NP. The NP has not yet been able, at least for the VPO, to arrive at concrete multi-year forecasts of demand. Tripartite consultations have not resulted in concrete solutions to this long-running problem. The JenV Inspectorate has therefore asked the minister, as the person responsible for the system, to break the deadlock.

The expectation that opting for the current governance model would lead to mutual willingness to ensure that "[the] best people are in front of the classroom" has not materialised. In recent years, the situation has worsened rather than improved. The pressure on NP operational strength seems to have increased even further, and the financial barriers for operational staff to use part of their capacity for teaching (and practice supervision) have become higher.

Supervision by the JenV Inspectorate and by the NVAO have evidently contributed to a stronger assurance of the quality of education at the PA. The importance of NVAO's involvement seems to lie mainly in broad positive influence on the quality of education and examination through the (re)accreditation processes. The role of inspectorates is largely unrelated to the change in law. Supervision by the JenV Inspectorate rather than by the Education Inspectorate is a logical choice because the primacy would then lie with the connection to police practice. Safeguarding the quality of PA education has not been strengthened by a stronger connection between the PA and the police, as this connection hardly seems to have been strengthened in the first place. The PA feels continuous pressure from the NP to make concessions on educational quality (and then often uses the argument that the PA - as a zbo - is independent). Emphasising the PA's independence does not solve the underlying systemic problem (the pressure on operational strength at the NP).

The alignment of research at the PA with demand from the NP has been improved by the introduction of the SOAP and of knowledge tables and knowledge centres. All these elements are independent of the legislative amendment. In time, the better alignment with the SOAP could lead to better throughput of research. This is limited at the moment.

The assumption that implementing PA business operations through PDC would lead to increased efficiency because of economies of scale does not seem to have held true. Operations can only become more efficient if effectiveness remains at least the same. In the case of the PA, effectiveness has decreased. The effectiveness of the PA (both BPO and VPO, HPO unknown) has improved in recent years. The influence of the NP ('efficiency pressure') on this improvement seems to have been limited.

2 Achtergrond en uitvoering onderzoek

2.1 Aanleiding evaluatie

Sinds 1 januari 2017 is de Politieacademie (PA) ingebed in het nieuwe politiebestedel.¹ De wettelijke taken van de PA zijn het verzorgen van politieonderwijs en de examinering, en het verzorgen van de onderzoeks- en kennisfunctie van de politie (artikel 74 Politiewet). Met de inbedding in het politiebestedel is beoogd de taakuitvoering door de PA te optimaliseren.

De directie van de PA heeft sinds de inbedding een aparte rechtspersoonlijkheid met volledige rechtsbevoegdheid in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (zbo).² De overige medewerkers zijn overgegaan naar de (nationale) politie en opgenomen in de Ondersteunende Dienst Politieacademie (ODPA), ondergebracht bij het Politiedienstencentrum (PDC). Hiermee wordt beoogd de uitwisseling van personeel tussen de politiepraktijk en het politieonderwijs eenvoudiger te laten verlopen. De onafhankelijkheid is echter behouden, en wel om drie redenen. In de eerste plaats ten behoeve van het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs en de examinering van politieambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaken en daarbij invulling geven aan het geweldsmonopolie van de politie. In de tweede plaats om de civiele diploma-erkenning en de aansluiting op het regulier onderwijs te behouden conform de eisen van de onderwijswetgeving. En in de derde plaats is de politie erbij gebaat dat het toegepast wetenschappelijk onderzoek van en over de politie onafhankelijk en met voldoende kritisch vermogen kan plaatsvinden. De financiering van de PA maakt deel uit van de beleids- en beheerscyclus van de nationale politie.

De Kaderwet ZBO bepaalt in artikel 39 lid 1 dat de minister elke vijf jaar een verslag aan de beide kamers van het parlement zendt ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het bestuursorgaan. Tevens is bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel door de minister van JenV aan de Tweede Kamer toegezegd dat een evaluatie van de inbedding van de PA in het nieuwe politiebestedel plaats zou vinden.³

2.2 Doel- en vraagstelling van de evaluatie

Het doel van het onderzoek is een beoordeling van de realisatie van de doelen van de inbedding van de Politieacademie (PA) in het politiebestedel. Daarmee wordt invulling gegeven aan de toezegging van de minister van JenV aan het parlement om de inbedding van de PA te evalueren alsmede aan de eis van de Kaderwet ZBO's om vijfjaarlijks een verslag aan de Eerste en Tweede Kamer toe te sturen over het functioneren van het bestuursorgaan [1] [2].

¹ Wet van 25 mei 2016 tot wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de inbedding van de Politieacademie in het nieuwe politiebestedel, Stb. 2016 nr. 203. De wet is op 1 januari 2017 in werking getreden. In paragraaf 3.3 wordt in detail beschreven wat deze inbedding in de praktijk inhoudt in termen van governance.

² Wet van 25 mei 2016 tot wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de inbedding van de Politieacademie in het nieuwe politiebestedel, Stb. 2016 nr. 203.

³ TK 2014-2015, 34 129 nr. 6. Zie ook: TK 2021-2022 29628 nr. 1077

Dit onderzoek betreft een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar een complex geheel van nieuwe organisatorische verhoudingen en werkwijzen en een pallet aan doelen. De vraagstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Wat kan worden gezegd over de realisatie van de doelen van de inbedding van de PA in het nieuwe politiebestedel, te weten:

- Het borgen van de kwaliteit van het politieonderwijs en de onderzoeks- en kennisfunctie in het nieuwe politiebestedel (met behoud van de onafhankelijke positie van de PA)?
- Het versterken van de verbinding tussen de PA en de politie?
- Het verbeteren van de aansluiting van het politieonderzoek op de politiepraktijk?
- Het efficiënter en effectiever inrichten van de bedrijfsvoering van de PA?

2.3 Uitvoering onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari tot en met november 2023 in opdracht van het WODC.

Voor het begeleiden van het onderzoek is door WODC een onafhankelijke begeleidingscommissie ingesteld. Deze bestond uit de volgende leden:

- Prof. dr. Ernst ten Heuvelhof (emeritus hoogleraar Bestuurskunde aan de TU Delft en Erasmus Universiteit Rotterdam), voorzitter.
- Drs. Arjen Bonestroo is senior beleidsmedewerker politieonderwijs binnen het programma politiepersoneel van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Mr. Willemien de Jongste (projectbegeleider bij het WODC), vertegenwoordigt de opdrachtgever van het onderzoek.
- Dr. Wouter Landman (zelfstandig onderzoeker en adviseur in het veiligheidsdomein)
- Dr. Martijn van der Meulen (universitair docent Departement Economie, Bestuur en Organisatie aan de Universiteit Utrecht).

De feedback van de commissie hebben wij als kritisch maar zeer constructief en respectvol ervaren.

Aan de start en de afronding van het onderzoek hebben we tijdens het tripartite overleg een presentatie gegeven van respectievelijk de opzet en de voorlopige conclusies van het onderzoek. Het tripartite overleg fungeerde hierbij als klankbordgroep. We hebben op basis van de ontvangen feedback en na overleg met de begeleidingscommissie het ontwerp van het onderzoek deels bijgesteld (meer kwalitatieve insteek) en de conclusies aangescherpt.

De onderzoeksopzet was oorspronkelijk veel kwantitatiever van aard. De werking van de PA, binnen de context van het externe governance model, zou daarbij in het geheel als een systeem worden geschreven in termen van samenhangende causale ketens (van input via noodzakelijke/voldoende tussenstappen naar output – de doelen die in de MvT zijn geformuleerd). Elk afzonderlijk element zou worden gemeten door een of meerdere indicatoren, en elke indicator zou door een of meerdere kwantitatieve databronnen (zoals administratieve of financiële data) worden gevoed. Een dergelijke opzet stelt zeer hoge eisen aan de beschikbaarheid, volledigheid en kwaliteit van de data en dat bleek in dit geval niet haalbaar te zijn. Wel is de lijst met indicatoren gebruikt als raamwerk bij het opvragen van kwantitatieve data bij de PA.

In plaats daarvan is voor een meer kwalitatieve aanpak gekozen die is gestoeld op uitgebreide documentanalyse en interviews. Er zijn circa 180 documenten bestudeerd. Daarvan zijn er ruim 100 direct aangehaald in dit rapport (zie de [Verwijzingen](#)). Het gros van de

overige stukken bestond uit statistische rapportages (o.a. kwaliteitsmetingen van de PA, financiële kentallen van DUO). Die zijn als bron gebruikt voor de tabellen en grafieken in het rapport. In voetnoten zijn de bronnen soms nader onderbouwd.

We hebben 28 interviews uitgevoerd (waarvan 7 groepsinterviews), met in totaal 38 respondenten (waarvan met 7 respondenten een tweede gesprek is gevoerd). Er is gesproken met vertegenwoordigers van alle partijen uit het tripartite overleg, uit verschillende geledingen (PA, NP, Ministerie van JenV). De lijst met gesprekspartners is vastgesteld in overeenstemming met de begeleidingscommissie.

Zowel bij de PA als bij de NP is de selectie van de gesprekspartners getrapt verlopen. Dat wil zeggen: wij hebben bij de contactpersoon van de respectievelijke organisatie aangegeven met welke geleding wij wilden spreken, en de contactpersonen hebben vervolgens namen van individuele personen aangedragen. We hebben dus zelf niet rechtstreeks de selectie kunnen maken, maar we hebben niet de indruk dat dit tot biases heeft geleid. Alle aangedragen gesprekspartners waren uitstekend ingevoerd in hun onderwerp, en we hebben geen indicatie dat ze niet vrijuit konden spreken.

Interviewverslagen zijn altijd ter validatie aan alle respondenten voorgelegd. Vanuit onze kant is strikte vertrouwelijkheid gegarandeerd. De informatie uit de verslagen is (en wordt) alleen gebruikt voor dit onderzoek, de verslagen zijn alleen toegankelijk voor leden van het projectteam en niet voor derden (ook niet voor begeleidingscommissie of opdrachtgever), en in het rapport zijn geen direct herleidbare quotes worden opgenomen.

Drafts van het eindrapport zijn meerdere malen in detail besproken met de begeleidingscommissie. Drafts van de hoofdstukken drie (BPO), vier (VPO), vijf (HPO) en zes (K&O) zijn aan de respectievelijke sectorhoofden voorgelegd met het verzoek om deze te toetsen op feitelijke juistheid, hoofdstuk zeven aan een onafhankelijke expert met hetzelfde verzoek. Bij de hoofdstukken vier en zes hebben we op basis van de ontvangen feedback vervolgvragen gesteld aan de sectorhoofden. De reacties op deze vragen zijn verwerkt in de betreffende hoofdstukken. De voorlopige conclusies (hoofdstuk acht) zijn gepresenteerd aan het tripartite overleg. Alle reacties zijn voorgelegd aan de begeleidingscommissie. De integrale final draft is tenslotte ter validatie aan de begeleidingscommissie voorgelegd.

2.4 Leeswijzer

De PA functioneert als organisatie binnen een bepaalde governancestructuur. De beoordeling van het functioneren van de PA kan niet los worden gezien van de manier waarop aan deze governance is vormgegeven, en hoe deze structuur in de praktijk functioneert. We beschrijven in het volgende hoofdstuk 2 daarom eerst hoe het huidige governancemodel tot stand is gekomen, en welke argumenten daaraan ten grondslag lagen.

Vervolgens beschrijven we het functioneren van de PA, volgens de drie vaste onderdelen van een zbo-evaluatie: (i) doeltreffendheid, (ii) doelmatigheid en (iii) kwaliteit. Daarnaast beschrijven we (iv) de invloed van de wetswijziging (de inbedding in het nieuwe politiebestedel) op het functioneren van de PA. Omdat de vier sectoren van de PA in aard en omvang heel verschillend zijn, hebben we ze in vier afzonderlijke hoofdstukken beschreven, telkens volgens het vaste stramien. In hoofdstuk drie beschrijven we de sector BPO, in hoofdstuk vier de sector VPO, in hoofdstuk vijf de sector HPO i.o., en in hoofdstuk zes de sector K&O.

In het daaropvolgende hoofdstuk zeven komen we terug op hoofdstuk drie en evalueren we de invloed die de wetswijziging heeft gehad op de externe governance van de PA, en daarna de invloed van die wijzingen in de externe governance op het functioneren van de PA zelf.

In hoofdstuk acht staan eerst de conclusies ten aanzien van het functioneren van de PA beschreven (wederom volgens de trits doeltreffendheid/doelmatigheid/kwaliteit). In het tweede deel van het hoofdstuk staan de conclusies beschreven ten aanzien van de externe governance van de PA, volgens de argumenten die oorspronkelijk zijn geformuleerd om de keuze voor het huidige governancemodel (de 'kleine zbo') te rechtvaardigen. De originele onderbouwing van deze keuze is integraal opgenomen in bijlage 4. In bijlage 5 staat als denkoefening de mogelijke doorwerking van de alternatieve governancemodellen beschreven.

3 Governance van de PA

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de governance, de aansturing, van de PA. Over de externe governance is van oudsher veel te doen geweest. Het gaat hier in wezen steeds om dezelfde vraag, namelijk hoe de PA zich dient te verhouden tot de politie en tot het civiele onderwijs. Dit vraagstuk heeft een leidende rol gespeeld bij de totstandkoming van de huidige externe governance van de PA (paragraaf 3.3), en de overwegingen die toen zijn gemaakt, zijn tot op heden relevant (paragraaf 3.2).

De externe aansturing heeft ook effect op de interne aansturing binnen de PA (paragraaf 3.4). Door het externe governance-model waarvoor is gekozen (de 'kleine zbo') is er een scheiding aangebracht tussen de directie (de zbo) en de rest van het personeel (die onder de NP zijn geplaatst). Tegelijkertijd is de organisatiestructuur van de PA, zoals de indeling in basis- vakspecialistisch- en hoger politieonderwijs, met daarnaast een afdeling voor onderzoek, grotendeels in tact gebleven.

3.2 De totstandkoming van het huidige governance-model

De Politieacademie is nooit onderdeel geweest van de operationele organisatie (heden: de Nationale Politie, hierna NP). Het was altijd een aparte juridisch zelfstandige entiteit, en dat is tot op heden zo gebleven. Dat is anders dan bij bijvoorbeeld de Koninklijke Militaire Academie (KMA) en het Koninklijk Instituut voor de Marine (KIM). Die zijn vanaf het begin onderdeel geweest van respectievelijk de landmacht en de marine.

Enkele jaren vóór de invoering van de Nationale Politie is de Politieacademie een zbo geworden, met als hoofdtaak de medewerkers van de politie te onderwijzen in het politievak. Naast inhoudelijk operationeel politiewerk bestaat dit uit vorming, zoals ethiek en gedrag van studenten, en het overbrengen van essentiële elementen van de doelen van de Nationale Politie [3].

In het regeerakkoord (30 september 2010) en in het *Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie* (31 maart 2011) staat vermeld dat de PA opgaat in de nationale politie [4]. De PA wordt nog niet opgenomen in de Nota van Wijziging betreffende het politieonderwijs. De kwestie die daarbij speelt is hoe bij de opname van de PA in het politiebestel de onafhankelijke kwaliteit van het politieonderwijs kan worden gewaarborgd [5, p. 13]. Een gevoelig punt is dat door integratie van de PA in de NP de academie geen(NVAO-)accreditatie als 'algemene onderwijsinstelling' zou kunnen krijgen, waarmee mogelijk de waarde van haar diploma's zou worden aangetast. Deze accreditatie werd gezien als een groot goed en moest dus ook in het nieuwe politiebestel blijven bestaan [4].

De PA beschikt op dat moment nog niet over NVAO-accreditaties. De eerste audit wordt weliswaar rond die tijd door NVAO uitgevoerd (voor de *Executive Master Tactical Policing*) maar de eerste formele accreditatie wordt pas eind 2011 verkregen. In 2012 volgen dan de accreditaties voor de bachelor *Policing* en de master *Criminal Investigation*.⁴

De discussie over het behouden van de zbo-status van de PA of integratie in de NP blijft in de jaren erna spelen. In december 2012 zegt de ondernemingsraad het vertrouwen in het College van Bestuur van de PA op. Daarna worden parallel aan elkaar twee onafhankelijke

⁴ Zie het hoofdstuk over HPO (hoofdstuk 6).

adviezen over de PA geformuleerd. In opdracht van de Raad van Toezicht licht de voormalige korpschef van Utrecht, Peter Vogelzang dan de PA door. In opdracht van de Minister van Veiligheid en Justitie brengt Jacques Wallage een advies uit over de 'wenselijke positionering van de Politieacademie in het politiestel'.

3.2.1 Advies Commissie Vogelzang: haal de vrijblijvendheid uit de relatie met de NP

Het rapport van de Cie. Vogelzang schetst een negatief beeld van de situatie bij de PA. Dat is een onoverzichtelijke, bureaucratische organisatie [geworden] met vele managementlagen, een explosief gegroeide staf, geleid door een College van Bestuur dat is losgezongen van de werkvloer, en waar medewerkers zonder gemeenschappelijk doel 'hun ding' deden [4, p. 370].⁵ Wat betreft de relatie met het Ministerie en de NP kraakt de Cie. ook een aantal kritische noten [6, p. 16]:

- (1) Het College van Bestuur van de PA is onvoldoende alert geweest op de kritische punten van alle feedbackrapportages. [andersom zijn] de Raad van Toezicht en de Minister onvoldoende effectief geweest in hun reactie op de tekortkomingen zoals genoemd in diverse rapportages;
- (2) Er is onvoldoende sturing op tevredenheid van korpsen [en studenten en medewerkers];
- (3) Op strategisch niveau is de discussie tussen NP en PA teveel gedomineerd door verschil in opvatting over de zbo-status;
- (4) Er is onvoldoende relatie/commitment en overleg tussen NP en PA, vooral op strategisch niveau. Verder kan worden gesteld dat invloed van de NP op de PA onvoldoende formeel is verankerd.

Als verbeterpunt voor deze problemen adviseert de Cie. om de vrijblijvendheid te halen uit de relatie tussen de PA en de NP. Een voor de hand liggende oplossing zou zijn om de PA in de NP te integreren. Dit is het uitgangspunt van de vorming van de landelijke politie, en een mening die in die tijd breed wordt gedeeld door de Tweede Kamer en door de korpsleiding. Dat zou betekenen dat de PA niet meer de status van zbo zou hebben.

De Cie. Vogelzang verwijst in haar aanbeveling echter naar het advies van Wallage, aan wie de Minister van Veiligheid en Justitie parallel aan de Cie. Vogelzang had gevraagd om een advies uit te brengen over de 'wenselijke positionering van de Politieacademie in het politiestel'. Wallage adviseert om de PA als zbo in stand te houden. De Cie. stelt nu dat "indien naar aanleiding van het rapport Wallage wordt gekozen voor het in stand houden van de PA als zbo [dan], in het kader van de focus van de PA op de NP, om de financiering van de PA via de NP te laten verlopen als doeluitkering, dit in samenwerking met gedwongen winkelen en inkoop van externe opleidingen via de PA." [6, p. 18]

De onderliggende redenering is als volgt:

"De focus van de PA komt hiermee te liggen op het verkrijgen van legitimiteit bij haar belangrijkste primaire stakeholder en de belangrijkste stakeholder creëert hiermee doelmatigheidsdruk op de PA. De NP krijgt hiermee directe invloed op de omvang, kwaliteit en prijs van de opleidingen en krijgt belang bij het realiseren van een excellente onderwijsorganisatie. Hierdoor ontstaat over en weer de bereidheid om ervoor te zorgen dat de beste mensen voor de klas staan." [6, p. 18]

⁵ In 2012 gaat het op veel fronten mis bij de PA. Er is sprake van grote financiële tekorten [100], een vertrouwensbreuk met de OR [101], een grote achterstand bij het afnemen van examens [102], en veel kritiek op het niveau van het onderwijs. De financiële tekorten vielen voor een deel rechtstreeks samen met het (vermeende) gebrek aan kwaliteit in het onderzoek (inkomsten uit contractonderzoek voor de politie dalen) en onderwijs (lagere instroom van studenten; mede omdat korpsen uit onvrede onderwijs afnemen bij commerciële bureaus).

Als randvoorwaarde geldt dan wel dat “op enigerlei wijze de onafhankelijkheid van onderwijs en onderzoek [dient] te worden gegarandeerd”.

In dit governance-model bepaalt de minister hoeveel budget de NP krijgt voor onderwijs, bepaalt de NP aan welk soort onderwijs ze dat budget uitgeeft (met als verplichting dat alle onderwijs bij de PA moet worden ingekocht), en bepaalt de PA hoe ze de ontvangen gelden van de NP inzet om het onderwijs uit te voeren.

3.2.2 Advies Wallage: behoudt de status van zbo

Wallage stelt aan het begin van zijn advies dat de positionering van de PA recht dient te doen aan een drietal desiderata “die overigens nogal ongelijksoortig zijn” [7]:

- (1) Voor de Nationale Politie is het van grote betekenis dat het onderwijs de kwaliteit levert die vanuit de professionele ontwikkeling van het korps wordt gewenst;
- (2) Voor de PA staat centraal dat zij die kwaliteit moet leveren op een wijze, die past bij de maatschappelijke erkenning van de initiële opleidingen en die garandeert dat de aansluiting op het reguliere onderwijs in tact blijft;
- (3) De positionering van de academie moet doelmatig zijn.

De argumentatie van Wallage onder de afweging tussen (1) en (2) is van groot belang voor deze evaluatie, en daarom citeren we hier uitgebreid (cursivering is van ons):

“Waar antwoord op moet worden gevonden is op de vraag hoe de behoefte aan autonomie van de PA doelmatig kan worden verbonden met de behoefte van het korps de opleiding nadrukkelijk als een deel van het politiebestedel te laten functioneren. De opdracht van alle onderwijsinstellingen, dus ook die van de PA, is enerzijds goed rekening te houden met het afnemend veld, de beroepspraktijk. Maar anderzijds ten opzichte van die praktijk ook de nodige autonomie te bewaren. De pedagogische taak gaat verder dan de eisen van de beroepspraktijk. Alleen bij een autonome taakuitoefening is civiele diploma-erkenning voor het mbo en accreditatie voor het hoger onderwijs op de langere termijn gewaarborgd.

Vanuit het korps bezien laat die inpassing in algemene onderwijswaarborgen onverlet dat met zekerheden wil dat hetgeen vanuit de beroepspraktijk wordt gevraagd door de opleiding ook wordt ‘geleverd’, dat de afstand tussen de werkelijkheid van de klas en de realiteit op straat beperkt blijft en dat het onderwijs steeds opnieuw wordt geijkt op de politiepraktijk. Dat geldt niet alleen voor beroepsvaardigheden, maar ook voor het bijbrengen van het broodnodige ethische besef. *Tegen deze achtergrond moet de wens van het korps worden begrepen de PA volledig onderdeel te laten worden van de nationale politie [...]*

De voorstanders van opname van de academie binnen het geheel van de korps verwachten daar o.a. van dat de korpsleiding zich de kwaliteit van de PA meer zal aantrekken en dat er in het personeelsbeleid meer rekening mee zal worden [ge]houden. Voorstanders van een voortgezette autonomie van de academie vrezen dat bij volledige insluiting van de PA in het korps niet de kwaliteit van het onderwijs de overhand zal krijgen, maar veeleer een soepele oplossing van allerlei interne personele problemen.” [7, pp. 2-3]

Wallage legt de nadruk op (2) en beargumenteert daarom voor een continuering van de zbo-constructie. De academie moet volgens Wallage een zbo blijven, met name omdat in relatie tot het civiel effect van diploma’s en de accreditatie van opleidingen de autonomie niet alleen dient te worden gewaarborgd ten opzichte van het korps, maar ook ten opzichte van het ministerie [7, pp. 5-6].

Wat betreft de autonomie ten opzichte van het korps adviseert Wallage dat de docenten, onderzoekers en directe ondersteuners van het primaire proces in dienst zijn van de PA (en dus niet van de NP). Hoewel het korps beslist welke medewerkers men voor kortere of langere duur voor onderwijstaken beschikbaar wil stellen, zou de PA zelfstandig moeten kunnen beoordelen of de betreffende medewerker aan de kwaliteitseisen voldoet. Wallage noemt de

bevoegdheid [van de PA] om docenten te benoemen en daarbij de kwaliteitsbeoordeling centraal te stellen "[...] wezenlijk voor de uiteindelijk te kiezen bestuurlijke oplossing" [7, p. 3]. Beheerstaken (o.a. financiën, gebouwen, facility management, catering) zouden wel bij de NP moeten worden ondergebracht. Zo wordt volgens Wallage suboptimaliteit in het beheer voorkomen.

Wat betreft het laatste punt wijst Wallage er op dat de minister van Veiligheid en Justitie twee verschillende rollen vervult: systeemverantwoordelijke voor de politie, en onderwijsminister voor het politieonderwijs. De kern van zijn betoog is dat deze twee rollen beter gescheiden moeten worden. Dat laatste kan dan door niet rechtstreeks het toezicht te laten uitvoeren door het ministerie, maar door dit in eerste instantie uit te laten voeren door de Raad van Toezicht. Dit is vergelijkbaar met het sturingsmodel dat door de minister van OC&W wordt gebruikt voor onderwijsinstellingen [7, p. 6; 7].

Wallage positioneert de PA dus als een 'reguliere' onderwijsinstelling voor middelbaar en hoger onderwijs. Er bestaat echter een essentieel verschil ten aanzien van deze reguliere onderwijsinstellingen: de PA heeft het alleenrecht op het geven van politieonderwijs (*monopolie*), en andersom is de NP de facto de enige afnemer van dat politieonderwijs (*monopsonie*). In de woorden van Wallage: "[voor] het korps is de academie [de PA] een cruciale strategische partner, dat wordt tot uitdrukking gebracht in een gestructureerde dialoog tussen korps en academie." [7, p. 6]

Die dialoog zou dan in de Politie Onderwijs Raad (POR) moeten plaatsvinden. De POR bestond op dat moment al als informeel overleg, maar krijgt in het advies van Wallage een centrale rol (en later ook een wettelijke basis in de Wijzigingswet van de Politiewet 2012).⁶ Wallage beschrijft in detail hoe die dialoog binnen de POR er in de praktijk dan uit zou moeten zien:

- "de vraag vanuit het korps dient zo gearticuleerd te worden dat de academie eenduidig uitsluitsel moet kunnen geven of, wanneer en hoe aan die vraag wordt voldaan.
- De plicht tot vraagarticulatie van de zijde van het korps en de plicht daarop eenduidig aansluiten te geven zouden in de wettelijke regeling m.b.t. de POR expliciet moeten worden ingebouwd.
- Deze gestructureerde dialoog is iets anders van 'u vraagt en wij draaien,' Eenduidige vraagarticulatie vanuit het korps komt te staan tegenover eenduidig inzicht en 'willen en kunnen' van de academie. Bij deze dialoog hoort functionele spanning en een professionele aanpak hoe daarna tot afgeronde besluitvorming te komen.
- Deze wettelijke afstemmingstaak kan worden aangescherpt met bepalingen, die er in voorzien dat bij afwezigheid van overeenstemming of stagnatie in de uitvoering ervan de verantwoordelijke minister voor het politieonderwijs de knoop kan doorhakken. Het gaat hier om procesvoorschriften, die regelen dat de POR zich binnen redelijke termijnen van zijn taak kwijt."

Bij het behoud van de status van een zelfstandig bestuursorgaan is de afstemming tussen de vraag vanuit de NP en het aanbod van de PA de crux. Bij de evaluatie van het huidige van het governance-model (hoofdstuk 8) is dus de belangrijkste vraag hoe deze afstemming in de afgelopen jaren in de praktijk heeft gefunctioneerd.

⁶ Wet van 25 mei 2016 tot wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de inbedding van de Politie-academie in het nieuwe politiebestel, Stb. 2016 nr. 203.

3.2.3 Vijf varianten voor het governancemodel⁷

De rapporten van de Cie. Vogelzang en Wallage worden gelijktijdig (in april 2013) naar de Tweede Kamer gestuurd.⁸ In het debat in de Tweede Kamer over deze rapporten wil een ruime meerderheid van het parlement nog steeds dat de PA onderdeel wordt van de NP. Ook voor de politie lijkt het onvermijdelijk dat de PA uiteindelijk op zal gaan in de NP. Dit was ook vanaf het begin van het plan om een landelijk politiebestedel in te voeren⁹ een onomstreden uitgangspunt geweest [4, p. 369].

De toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie (Opstelten) wil echter aan de zbo-constructie vasthouden. De minister komt dan met een compromis. Hij adviseert om de zelfstandige status van de PA te behouden via een zbo-constructie maar om de afstand tot de politie te verkleinen door nagenoeg het gehele beheer van de PA bij de NP onder te brengen (en niet gedeeltelijk, zoals Wallage had geadviseerd) [8].¹⁰ Deze constructie (de 'kleine zbo PA'), waarbij alleen de directeur en plaatsvervangend directeur van de PA onderdeel zijn van het zbo en alle werknemers van de PA wel onder de NP vallen, bestaat tot op de dag van vandaag.

De invoering voor de 'kleine zbo PA' gaat niet zonder slag of stoot: de Tweede Kamer verlangt van de minister dat hij zijn keuze nader onderbouwd door dit model af te zetten tegen een aantal andere modellen van positionering. De minister beschrijft in de bijlage bij de Kamerbrief vijf modellen.¹¹ Naast de 'kleine zbo PA' (model 3) en het model zoals eerder voorgesteld door Wallage (model 2) is dat het handhaven van de status quo (de PA als reguliere zbo) – model 1, een 'gedeeltelijke overheveling naar het regulier onderwijs' (model 4) en 'de splitsing in een mbo-bedrijfsopleiding en op regulier onderwijs aangesloten hoger onderwijs de opsplitsing' (model 5). De modellen vormen een continuüm van 'zuivere' zbo (model 1) – veel zelfstandigheid – naar (grotendeelse) integratie in de NP (model 5) – weinig zelfstandigheid.

Het gekozen model 3 is een compromis tussen maximale autonomie voor de PA (model 1) en minimale afstand tot de NP/politiepraktijk (model 5). De belangrijkste veronderstelling onder de keuze is dat het onderbrengen van het beheer van de PA bij de NP (model 3 en model 2) zal leiden tot een makkelijke uitwisseling van medewerkers tussen de PA en de NP [9]; en daarmee tot het verkleinen van afstand tussen de autonome zbo PA en de enige klant van de PA, de NP. We komen hier uitgebreid op terug in de hoofdstukken 8 en 9.

3.3 Huidige situatie externe governance

De 'kleine zbo', het compromis van Opstelten, is gecodificeerd in de Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de inbedding van de Politieacademie in het nieuwe politiebestedel.¹² Deze wetswijziging geldt tot op de dag van vandaag, en er zijn sinds de inwerkingtreding (1 januari 2017) geen wijzingen aangebracht.

⁷ In Bijlage 4 is een overzicht gegeven van de vijf varianten.

⁸ Bijlagen bij Kamerstukken II, 2021/2013, 29 628, nr. 378.

⁹ Regeerakkoord Rutte I (2010).

¹⁰ Wallage had in zijn advies alleen de beheertaken (o.a. financiën, gebouwen, facility management, catering) ondergebracht bij de NP. De docenten, onderzoekers en directe ondersteuners van het primaire dienst blijven in dienst van de PA [6, p. 5].

¹¹ Die bijlage is integraal opgenomen in Bijlage 4.

¹² <https://wetten.overheid.nl/BWBR0038021/2017-01-01>

In de wet worden de taken en verantwoordelijkheden van alle bij het politieonderwijs en de onderzoeks- en kennisfunctie over de politie en de politietaak betrokken partijen beschreven alsmede het samenspel tussen die partijen. Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) "[...] ontstaat hierdoor een helder en transparant beeld van het model waarbinnen de Minister, de korpschef en de directeur van de Politieacademie, vanuit ieders eigen verantwoordelijkheid, invulling kan geven aan de uit te voeren taken." [10, p. 2]

De Politieacademie blijft een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid. Haar onafhankelijke positie blijft gehandhaafd (Art. 173, Politiewet 2012).

Het college van bestuur van de Politieacademie wordt vervangen door een directeur. Deze wordt bijgestaan door een plaatsvervanger. De directeur van de Politieacademie is een zelfstandig bestuursorgaan. De Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is van toepassing, met uitzondering van de artikelen 12 en 15. Dat betekent dat de directieleden niet door de Minister (Art. 12 Kaderwet) maar bij koninklijk besluit (Art. 76, lid 1, Politiewet 2012) worden benoemd, en dat ze qua arbeidsomstandigheden niet onder de zbo-cao vallen (zoals geregeld in Art. 15 Kaderwet).

De taken van de Politieacademie zijn het verzorgen van het politieonderwijs, de examinering en het ten behoeve van de politie en de politietaak, verzorgen van de onderzoeks- en kennisfunctie (Art. 174, lid 1, Politiewet 2012). In het vervullen van de wettelijke taken ligt het bestaansrecht van de Politieacademie.

De korpschef is de primaire behoeftesteller en afnemer van het politieonderwijs van de Politieacademie. Jaarlijks geeft de korpschef in de behoeftestelling aan wat er aan politieonderwijs nodig is. Op basis van die behoefte en de door de directeur van de Politieacademie geïnterpreteerde behoefte van derden geeft de directeur van de Politieacademie aan wat hij hiervoor aan sterkte en middelen nodig heeft. Daarnaast geeft de directeur van de Politieacademie aan welke sterkte en middelen hij nodig heeft voor de onderzoeks- en kennisfunctie en geeft hij, in opdracht van de Minister, aan welke sterkte en middelen nodig zijn voor de behoefte van andere partijen. Er wordt gestreefd naar een meerjarige behoeftestelling van de politie en derden aan politieonderwijs en onderzoek en kennis [10, p. 3].

Bij de verdeling van de sterkte en middelen over de onderdelen van de politie bepaalt de Minister aan de hand van de totale behoeftestelling welk deel van de sterkte en middelen ter beschikking wordt gesteld aan de Politieacademie. De korpschef stelt het door de Minister vastgelegde deel van de sterkte en de middelen feitelijk ter beschikking aan de PA voor de uitvoering van de taken (Art. 96, lid 1, Politiewet 2012). De toekenning van het deel van de sterkte en middelen dat ter beschikking wordt gesteld aan de Politieacademie is, tezamen met de aan de Politieacademie toegekende gelden, kaderstellend voor wat financieel mogelijk is op het gebied van het door de Politieacademie te ontwikkelen en te verzorgen politieonderwijs en de onderzoeks- en kennisfunctie [10, p. 4].

De korpschef is de werkgever van het personeel dat werkzaamheden verricht ten behoeve van de Politieacademie. Daartoe komen alle medewerkers van de Politieacademie, met uitzondering van de toekomstige directeur en zijn plaatsvervanger, in dienst van de politie (Art. IV lid d, Wijziging Politiewet 2012 inz. Inbedding PA).

De directeur van de Politieacademie heeft een aanbevelings- en instemmingsrecht bij het aanstellen van nieuw personeel en het selecteren van personeel dat ten behoeve van de Politieacademie politieonderwijs ontwikkelt en verzorgt, kennis ontwikkelt, onderzoek verricht of onderwijsondersteunende werkzaamheden verricht (de primaire processen) of dieter werkzaamheden verricht binnen de staf van de Politieacademie (Art. 97, lid 1 & 2, Politiewet 2012). Het personeel dat feitelijk ter beschikking wordt gesteld aan de politieacademie ten behoeve van de aan de Politieacademie opgedragen taken staat onder het gezag van de

directeur. Zij leggen uitsluitend aan hem verantwoording af. De directeur van de Politieacademie heeft ook een instemmingsrecht bij de selectie van de middelen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taken van de Politieacademie en, ten slotte, bij het beëindigen van het feitelijk ter beschikking stellen van eerder bedoeld personeel en middelen [10, p. 4].

De kwaliteit van het politieonderwijs wordt mede geborgd door de kwalificatiestructuur. In de kwalificatiestructuur worden de benodigde competenties voor de uitoefening van het beroep beschreven. De kwalificatiestructuur wordt op advies van de politieonderwijsraad (POR) jaarlijks door de Minister vastgesteld (Art 84, lid 1 & Art. 87, lid 1, Politiewet 2012). De POR bewaakt daarnaast de aansluiting met het regulier onderwijs (Art 84, lid 3 & Art.87 lid 2, Politiewet 2012). Op basis van de kwalificatiestructuur wijst de Minister de politieopleidingen aan.¹³ Het is vervolgens aan de directeur van de Politieacademie om de eindtermen te formuleren en concreet in te vullen [10, p. 4].

De Politieacademie geeft op onafhankelijke wijze invulling aan de onderzoeks- en kennisfunctie. Om dit onderzoek naar de politie en de politietaak samenhang en focus te geven, stelt de Minister minimaal eens in de vier jaar, na advies van de POR (Art. 84, lid 5 & Art.94, lid 1, Politiewet 2012), de strategische onderzoeksagenda vast. Op basis van de strategische onderzoeksagenda stelt de directeur van de Politieacademie zijn onderzoeksprogramma vast (Art.95, Politiewet 2012).

Het overleg van de Minister, de korpschef en de directeur van de Politieacademie, het zogenoemde «tripartiet overleg», krijgt een wettelijke basis (Art. 101, Politiewet 2012). In dit overleg wordt in ieder geval gesproken over (a) het pakket van politieonderwijs; (b) de beoordeling en de uitvoering van het politieonderwijs; (c) de uitvoering van de strategische onderzoeksagenda; en (d) de ter beschikking stelling van de sterkte en middelen aan de Politieacademie.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) houdt toezicht op de kwaliteit van het politieonderwijs (Art. 65, lid 1, onder c, Politiewet 2012). Volgens de MvT doet de IOOV dat, voor wat betreft het hoger onderwijs, in samenwerking met de Inspectie van het Onderwijs (Ivho) [10, p. 5]. Dat is echter niet gecodificeerd, noch in de Politiewet 2012 noch in de Wijzigingswet inzake de inbedding van de PA.

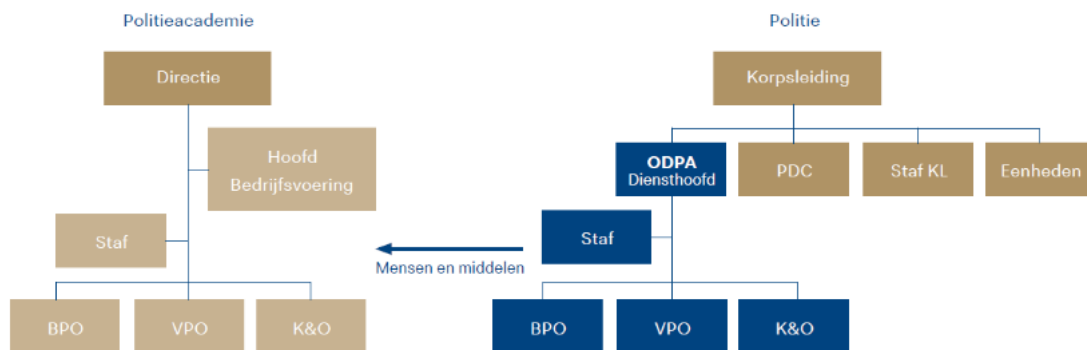
3.4 Huidige situatie interne governance PA

De wijziging van de Politiewet heeft ook gevolgen gehad voor de interne organisatie van de PA. Allereerst is de bedrijfsvoering van de PA zoveel mogelijk overgeheveld naar het Politiedienstencentrum (PDC) van de NP. De PA neemt nu nog uitsluitend specifieke bedrijfsvoering van belang voor de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek voor haar rekening [11].

Het College van Bestuur is vervangen door een tweekoppige directie (directeur en plaatsvervanger). In het primaire proces is het onderdeel Werving & Selectie volledig overgegaan naar de NP. Het onderdeel Onderzoek, Kennis & Ontwikkeling (OK&O) is omgevormd tot het onderdeel Onderzoek & Kennis (O&K, later K&O). De zes scholen die onder het onderdeel Onderwijs vielen, zijn opnieuw ingedeeld. De School voor Politiekunde en de School voor Hogere Politiekunde vormen nu het Basispolitieonderwijs (BPO). De overige scholen (School voor Gevaar- & Crisisbeheersing, School voor Handhaving, School voor Politie Leiderschap en de School voor Recherche) vormen het Vakspecialistisch Politieonderwijs (VPO). Onder het BPO en het VPO komen in de nieuweorganisatie in totaal 18 onderwijsteams. De huidige scholen verdwijnen [11].

¹³ Zoals bedoeld in het artikel 1, eerste lid, onder r, van de Politiewet 2012.

Het personeel van de PA gaat – op de directie na – over naar de NP.¹⁴ Het valt daar onder de afdeling Ondersteunende Dienst Politieacademie (ODPA). Vanuit het ODPA wordt dit personeel ter beschikking gesteld aan de PA. In feite is de organisatie-indeling van de PA gespiegeld in die van het ODPA. Het onderstaande figuur geeft de situatie in 2018 weer [12]. Hoger Politieonderwijs bestond toen nog niet als zelfstandige sector. De hogere opleidingen waren opgesplitst onder de sectoren BPO, VPO en K&O (zie hierna, paragraaf 6.2.1).



Figuur 1. Organisatorische indeling en ophanging van de PA in 2018 (bron: Jaarverslag PA 2018).

In de huidige situatie¹⁵ is het primaire proces van de PA onderverdeeld in vier onderdelen (sectoren). De sectoren BPO en VPO zijn in termen van fte veel groter dan de sectoren K&O en HPO i.o. :

- Basis Politieonderwijs (BPO) [482,3 fte];
- Vakspecialistisch Politieonderwijs (VPO) [575,0 fte];
- Hoger Politieonderwijs i.o. (HPO i.o.) [39,4 fte];
- Kennis en Onderzoek (K&O) [60,8 fte].¹⁶

ODPA levert ook het ondersteunend personeel. Deze staf (zie Figuur 1) bestaat uit twee afdelingen:¹⁷

- Directieondersteuning [92,7 fte];
- Onderwijsservicepunt [21,8 fte].

¹⁴ De inrichting van de directie is gespiegeld aan die van operationele eenheden, dat wel zeggen met een directeur, plaatsvervangend directeur, hoofd operatie en hoofd bedrijfsvoering. De laatste twee maken geen deel uit van de zbo.

¹⁵ Dit is de situatie zoals in het meest recente jaarverslag (2022) staat beschreven [42]. De bezettingcijfers (die hier tussen [vierkante haken] achter de sectoren staan) zijn van eind 2022.

¹⁶ In 2022 telt de PA 13 lectoren. Bijna alle lectoren zijn ook verbonden aan andere kennisinstellingen (zoals een universiteit, hogeschool of TNO). Ze staan dus slechts voor een deel op de loonlijst van de PA. In totaal bestaat de afdeling Onderzoek binnen de sector K&O uit 25,7 fte. Dat is een vergelijkbaar aantal als de 26,2 fte die voor de afdeling Kennis- en Informatieknooppunt werkt.

¹⁷ ODPA kent daarnaast nog twee leidinggevende units: de leiding van de staf ODPA [14,3 fte] en de leiding van ODPA zelf [7,4 fte].

4 BPO

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de sector Basis Politieonderwijs (BPO). In paragraaf 4.2 behandelen we de doeltreffendheid van de sector, waarbij we zowel kijken naar de kwantiteit als de kwaliteit van afgestudeerde studenten. In paragraaf 4.3 bespreken we de doelmatigheid van de sector, waarbij verschillende aantallen worden afgezet tegen de kosten. Ook maken we hier een vergelijking met mbo-instellingen in Nederland. Vervolgens bespreken we in paragraaf 4.4 de kwaliteit van het onderwijs en in paragraaf 4.5 de invloed van de wetswijziging op de taakuitoefening van de PA.

4.2 Doeltreffendheid

De kernvragen voor doeltreffendheid in het kader van BPO zijn of de PA voldoende BPO-studenten heeft afgeleverd (kwantiteit) en of de afgestudeerde studenten van voldoende niveau zijn (kwaliteit).

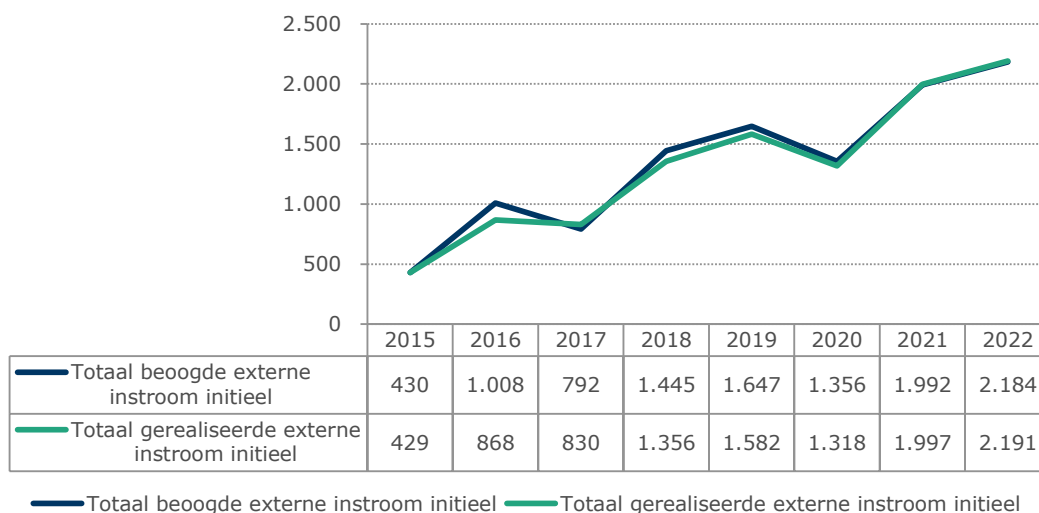
4.2.1 Kwantiteit

Of het aantal studenten 'voldoende' is, beoordelen we aan de hand van het instroomarrangement, waarin de beoogde instroom van BPO-aspiranten (i.e. het aantal BPO-opleidingsplekken) wordt benoemd, zoals overeengekomen in het Strategisch Instroom Overleg (SIO). We zetten de daadwerkelijke instroom dus af tegen de beoogde aantallen. Daarbij merken we op dat de PA enkel de instroomplekken klaarzet. De NP, niet de PA, is verantwoordelijk voor de werving van studenten. Voor het vullen van de plekken is de PA dus afhankelijk van de NP.

We kijken enkel naar de instroom voor de BPO-opleidingen binnen het instroomarrangement en niet naar de overige opleidingen binnen de sectie BPO. Afhankelijk van het jaar bevat het instroomarrangement een combinatie van de volgende opleidingen: Assistent Politiemedewerker GGP-BB (N2), Basis Politiemedewerker (N3), Allround Politiemedewerker (N4), PO21 (N4).

De instroom waar we naar kijken is de externe instroom: de aspiranten die van buiten de PA komen. In de volgende figuur is te zien hoe de gerealiseerde instroom zich verhoudt tot de beoogde aantallen uit het instroomarrangement.

Beoogde en gerealiseerde studenten externe instroom BPO



Figuur 2. Beoogde en gerealiseerde (externe) instroom BPO. Data aangeleverd door de PA.

In 2016 was het verschil tussen de gerealiseerde en de beoogde instroom relatief groot. 86% van het beoogde aantal werd toen gerealiseerd. In 2018 was dit circa 94% en in de overige jaren lag het percentage telkens tussen de 96% en 105%. De grafiek toont verder aan dat zowel de beoogde als de gerealiseerde instroom in het BPO sterk is gestegen sinds 2015, met twee dips in 2017 en 2020. In vijf jaar tijd is het aantal studenten ruim verdubbeld.

Over het algemeen komen de gerealiseerde aantallen BPO-studenten overeen met de beoogde aantallen, wat betekent dat de PA het afgesproken aantal plekken heeft gecreëerd en de NP genoeg studenten heeft geworven. In die zin wordt de doelstelling om voldoende BPO-studenten af te leveren dus behaald. Een belangrijke opmerking hierbij is echter dat de PA tegenwoordig al in een vroeg stadium is betrokken bij de behoeftetestelling, zodat een realistische vraag wordt geformuleerd. Er zijn verschillende visies over de wenselijkheid van deze vroege afstemming tussen vraag en aanbod. Het zorgt aan de ene kant namelijk voor een 'realistische vraag' gegeven de capaciteit van de PA <4, 9>, maar doordat de aanbodarticulatie van de PA sterker is dan de vraagarticulatie van de NP wordt in sterke mate uitgegaan van het huidige aanbod en is er weinig flexibiliteit.¹⁸ Hierdoor ontstaat het risico dat het aanbod op de lange termijn te weinig wordt aangepast.¹⁹ <17>

4.2.2 Kwaliteit

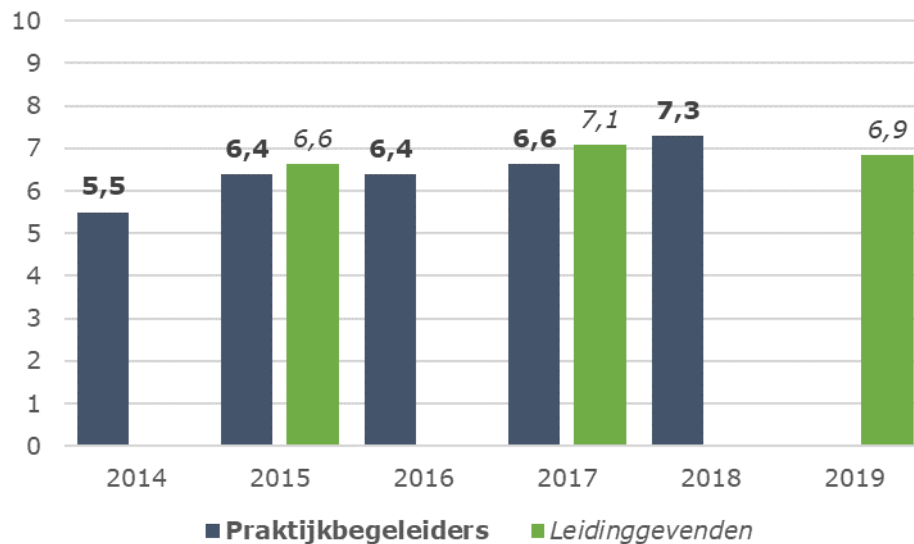
Tevredenheid over studenten en afgestudeerden

Het is primair aan de Politie om te beoordelen of afgestudeerde studenten van voldoende kwaliteit (i.e. startbekwaam) zijn. De Politie is hier de afgelopen jaren door de PA over bevraagd, maar niet elk jaar en niet altijd met voldoende respons. In deze paragraaf behandelen we tevredenheidscijfers over studenten tijdens en na hun studie.

¹⁸ De PA geeft hierbij aan dat zij voor haar financiering helemaal afhankelijk is van de NP en dat instroomaantallen direct zijn gekoppeld aan docent- en ondersteuningsratio's.

¹⁹ Een andere beperking voor de groei ligt in de beschikbaarheid van praktijkbegeleiders, die beperkt is door operationele krapte.

Tot en met 2018 zijn praktijkbegeleiders door de PA gevraagd om cijfers te geven (schaal 1-5) over de mate waarin studenten op school goed voorbereid zijn op het werken in de praktijk gedurende de opleiding, uitgesplitst naar verschillende kerntaken.²⁰ [13] De volgende figuur toont de gemiddelden per jaar. De cijfers zijn tot en met 2018 constant gestegen, wat ook geldt voor de cijfers bij alle individuele kerntaken.



Figuur 3. Gemiddelde²¹ cijfers van praktijkbegeleiders over de mate waarin studenten op school goed voorbereid zijn op het werken in de praktijk, 2014-2018 (omgezet naar tienpuntsschaal)²² (bron: BI&K)

Vanaf 2015 zijn ook leidinggevendenden van pas afgestudeerden om de twee jaar door de PA gevraagd om afgestudeerden te beoordelen. In 2015 en 2017 zijn zij bevraagd naar 'de mate waarin pas afgestudeerden zijn toegerust op de meest uitgevoerde werkzaamheden in de praktijk'. Het gemiddelde cijfer was een 3,5 in 2015 (n=47) en een 3,7 in 2017 (n=31), op een schaal van 1-5.²³ [13] In 2019 was de gemiddelde score op een vergelijkbare vraag²⁴ een 3,6 (n=16). In 2021 hebben slechts 2 leidinggevendenden de vraag beantwoord. [13]

In 2020 constateerde de Inspectie JenV dat de opleidingen studenten opleiden tot het vastgestelde niveau van startbekwaamheid, maar dat bij de eenheden soms de verwachting leeft dat studenten na hun opleiding direct vakbekwaam zijn. [14] [15] De mensen in de eenheden die wij gesproken hebben, lijken zich er echter wel degelijk van bewust te zijn dat afgestudeerden nog van startbekwaam naar vakbekwaam moeten groeien ('je leert het vak pas in

²⁰ Na een schoolperiode kwam een praktijkperiode en met deze vraag werd de voorbereiding daarop bevraagd.

²¹ De cijfers betreffen niet-gewogen gemiddelden. Als de respons van praktijkbegeleiders bij de ene kerntaak hoger is dan bij de andere, betekent dat immers niet dat de beoordeling van die kerntaak zwaarder moet worden gewogen dan de beoordeling van die andere kerntaak (onder de aanname dat bij beide kerntaken de respons hoog genoeg is om een betrouwbaar gemiddeld cijfer per kerntaak te hebben). De verschillen tussen kerntaken zijn overigens klein. Het grootste verschil binnen een jaar betreft een 3,2 voor de intake en een 3,6 voor Signaleren & Adviseren, in zowel 2015 als 2016. In de overige jaren zijn de verschillen kleiner.

²² Om de cijfers in de grafieken makkelijker te kunnen vergelijken zijn alle scores in dit rapport omgezet naar een tienpuntsschaal volgens de formule: $\text{Score}_{10} = 2,25 \times \text{Score}_5 - 1,25$.

²³ De data over 2015 zijn in directe communicatie aangeleverd door de PA.

²⁴ 'In hoeverre hebben pas afgestudeerden door de gevolgde opleiding die competenties meegekregen die zij nodig hebben in de politiepraktijk?'

de praktijk”) <16, 17>. Wel geeft een respondent aan dat ook het vertrouwen van collega’s dat die groei zal plaatsvinden nog moet groeien.

Tot slot wordt er gesproken over de kwaliteit van studenten op het moment dat zij beginnen aan de opleiding. Uit de interviews blijkt dat het inkorten van de basisopleiding tot twee jaar onder meer was gebaseerd op de gedachte dat de meeste studenten met een mbo-3 of mbo-4 diploma binnenkomen, waardoor zij vrij zelfstandig door de opleiding heen zouden kunnen lopen. Door een combinatie van de hoge benodigde instroom, extra selectiecriteria en spanningen op de arbeidsmarkt, kan er echter minder streng worden geselecteerd. <16, 7> De toelatingseisen voor de opleiding zijn niet verlaagd, maar voorheen werden vooral mensen geselecteerd die ruimschoots aan de toelatingseisen voldeden. Tegenwoordig worden vanwege de zojuist genoemde factoren meer studenten toegelaten die nog maar net aan de eisen voldoen. Tegelijkertijd vergt de opleiding juist meer van studenten dan voorheen, bijvoorbeeld op het gebied van zelfstandigheid. We merken hierbij ook op dat studenten die in het oude politieonderwijs een politieopleiding op N2 of N3 zouden gaan volgen, om daarna eventueel door te stromen naar N4, nu enkel nog de optie hebben om (direct) de opleiding op N4 te volgen.

Diploma’s en uitval

Er zijn twee manieren om naar het aantal gediplomeerde en uitgevallen studenten te kijken:

1. Per jaar: hoeveel studenten zijn in een bepaald jaar gediplomeerd/uitgevallen?
2. Per cohort: hoeveel van de studenten *die in een bepaald jaar gestart zijn*, zijn uiteindelijk gediplomeerd/uitgevallen.

Het voordeel van (1) is dat het een globaal overzicht geeft van de ontwikkeling in aantallen door de jaren heen en dat externe effecten zichtbaar kunnen worden die in een specifiek jaar spelen en die onafhankelijk zijn van wanneer een student is gestart met de opleiding (zoals een wijziging in onderwijsmethodiek).²⁵ Tegelijkertijd kunnen stijgingen en dalingen echter ook verklaard worden door stijgingen en dalingen in de instroom enkele jaren eerder. Belangrijk is dat het aantal gediplomeerden en het aantal uitgevallen studenten binnen een jaar niet direct met elkaar kunnen worden vergeleken. Iemand kan immers gedurende de hele studie uitvallen, maar enkel in zijn laatste studiejaar afstuderen. Het aantal gediplomeerden is daardoor afhankelijk van de instroom enkele jaren eerder, terwijl het aantal uitvallers afhankelijk is van de totale instroom van de afgelopen jaren.

Met methode (2) kunnen het aantal gediplomeerde en uitgevallen studenten wel netjes worden afgezet tegen elkaar en tegen de instroom, omdat deze methode precies laat zien wat er met de ingestroomde studenten van een bepaald jaar is gebeurd.

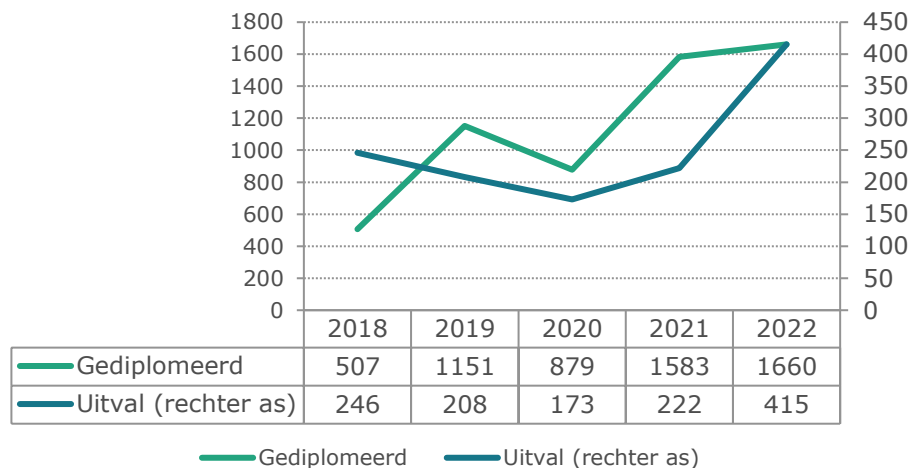
De volgende figuur toont de gediplomeerde en uitgevallen studenten volgens (1), dus per jaar. Het gaat wederom enkel om de basis BPO-opleidingen.²⁶ We zien een enorme stijging in het aantal diploma’s per jaar (ruim een factor 3 sinds 2018). Bij de uitval valt op dat dit aantal sterk aan het afnemen was sinds 2018, maar vanaf 2021 extreem sterk is toegenomen. We merken nogmaals op dat de uitval en het aantal gediplomeerden binnen een jaar

²⁵ Dit is vooral relevant voor eventuele oorzaken van uitval, aangezien studenten in elk jaar van hun opleiding en om verschillende redenen kunnen uitvallen. Voor het aantal gediplomeerden is deze methode nuttig om de ‘productie’ per jaar te laten zien, die hoger zou moeten worden wanneer de opleidingsduur wordt verkort. Tegelijkertijd kunnen stijgingen ook door stijgende instroom van enkele jaren terug komen, daarom is het belangrijk om ook methode (2), per cohort, te gebruiken.

²⁶ Assistent Politiedewerker GGP-BB (N2), Basis Politiedewerker (N3), Allround Politiedewerker (N4), PO21 (N4).

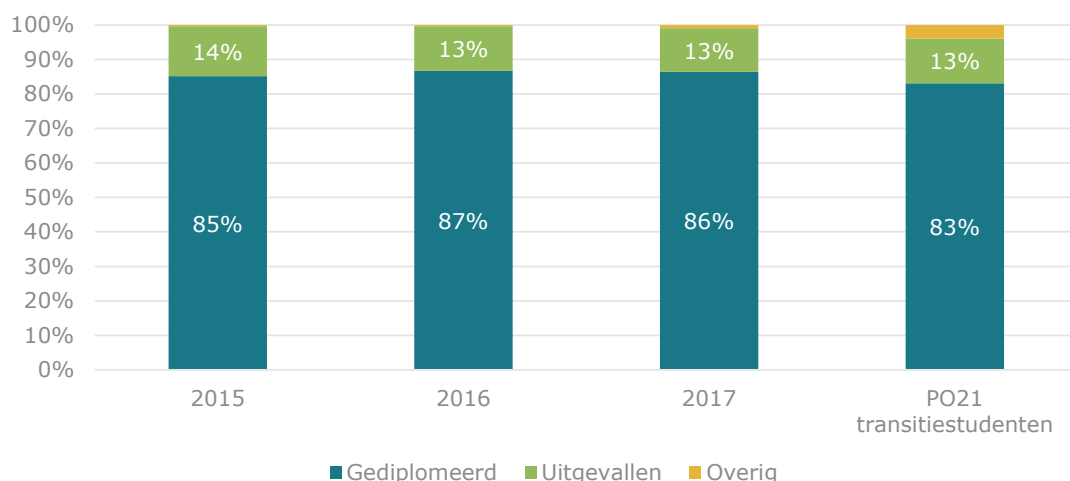
niet tegen elkaar kunnen worden afgezet, omdat zij afhankelijk zijn van verschillende instroomaantallen. We merken daarbij verder op dat een deel van de PO21-opleiding (met name het tweede jaar) op de werkplek bij een eenheid wordt uitgevoerd. De arbeidsmarktsituatie en de daaraan verwante ontwikkelingen binnen het korps kunnen dus ook bijdragen aan het uitval, en daar heeft de PA geen invloed op.

Gediplomeerde en uitgevallen studenten BPO per jaar



Figuur 4. Gediplomeerde en uitgevallen studenten BPO per jaar. Data aangeleverd door PA.

Om het aantal gediplomeerde en uitgevallen studenten af te zetten tegen de instroom, gebruiken we methode (2), de percentages per cohort, zie de volgende figuur. Van de studenten die in 2015 tot en met 2017 startten, en dus nog vóór PO21 afstudeerden, viel circa 13% uit ($n=831-1281$). De vierde kolom gaat over studenten die in 2020 in het oude onderwijsmodel zijn gestart en vervolgens in 2021 de transitie naar PO21 hebben gemaakt. Van deze groep is momenteel 13% uitgevallen en 83% gediplomeerd ($n=987$). Zo'n 4% is nog bezig met de opleiding, de totale uitval kan dus iets hoger uitvallen dan 13%.



Figuur 5. Gediplomeerde en uitgevallen studenten BPO per cohort, 2015-2019 (bron: administratieve gegevens PA).

Over de studenten die in 2021 en later zijn gestart, en dus vanaf het begin van hun opleiding in PO21 zaten, zijn nog weinig definitieve data beschikbaar. De meeste van hen zijn immers nog bezig zijn met hun opleiding. Van het eerste cohort van 2021 (n=250) is, volgens de meest recente meting van Monitor PO21, 11% uitvallen en 21% vertraagd, de rest is gediplomeerd. [16] Van het tweede cohort (n=612) is 15% uitgevallen en 15% vertraagd, de rest loopt nominaal. Dit uitvalpercentage zal dus nog hoger worden. Voor latere cohorten is het nog te vroeg om nuttige uitspraken over de uitval te doen. De uiteindelijk uitval van de eerste lichtingen PO21 zou dus flink hoger uit kunnen vallen dan in vorige jaren. Dit is in lijn met de hiervoor genoemde signalen dat er noodgedwongen minder streng geselecteerd wordt en dat studenten moeite hebben met de vereiste zelfstandigheid in PO21. Toch is het nog vroeg om te oordelen. Het is afwachten hoe de percentages zich ontwikkelen wanneer het nieuwe onderwijsmodel is geland en de opstartproblemen zijn verholpen.²⁷ De PA geeft aan dat de meest recente data uitwijzen dat nieuwe intakes een lagere uitval hebben en dat iedere daarop volgende intake het beter lijkt te doen dan de vorige.

Als we kijken naar de meest voorkomende vooropleidingen voor PO21 (vmbo, havo, mbo, hbo) zien we enkele duidelijke verschillen in uitvalpercentages. Bij meting 5 van de Monitor PO21 zijn de verschillen kleiner dan bij meting 4, maar bij meting 5 zijn geen absolute aantallen vermeld en weten we dus niet om hoeveel studenten het gaat. We zien de hoogste uitvalpercentages bij vmbo (11,8%; 10%), gevolgd door havo (9,5%; 9%), mbo (7,9%; 8%) en hbo (4,3%; 5%), zie de volgende tabel. [17] [16] Merk op dat deze uitvalpercentages lager zijn dan hiervoor genoemd, omdat een groot deel van de studenten nog in opleiding is (en dus nog uit kan vallen). We merken daarnaast op dat het nog slechts een beperkt aantal cohorten betreft en dat dit dus voorlopige beelden zijn.

Vooropleiding ²⁸	In opleiding (meting 4)	Uitval (meting 4)	%-uitval (meting 4)	%-uitval (meting 5) ²⁹
mavo	24	2	8,3%	nb.
vmbo	400	47	11,8%	10%
havo	655	62	9,5%	9%
mbo	2.988	236	7,9%	8%
vwo	72	2	2,8%	5%
hbo	729	31	4,3%	5%
wo	67	7	10,4%	9%
Totaal	4.935	387	7,8%	nb

Met name studenten met vmbo als vooropleiding, maar ook studenten met havo, hebben dus een hoger uitvalpercentage dan studenten die met een mbo-diploma aan de vooropleiding beginnen. Dit doet vermoeden dat de leeftijd van studenten ook een rol speelt. In lijn hiermee zien we inderdaad relatief lagere uitvalpercentages bij instromers met een leeftijd tussen de 25 en 35 jaar dan bij jongere instromers, al is het uitvalpercentage voor instromers vanaf 35 jaar juist weer hoger. [16]

²⁷ De PA geeft aan dat het werken met transitiegroepen achteraf een verkeerde keuze is geweest die heeft gezorgd voor extra uitval. Ook geeft zij aan dat de overgang tussen PO2.0 en PO21 tot stand is gekomen tijdens corona en onder grote tijdsdruk (vanwege de operationele schaarste) en dat ook dit negatieve gevolgen heeft gehad voor studenten.

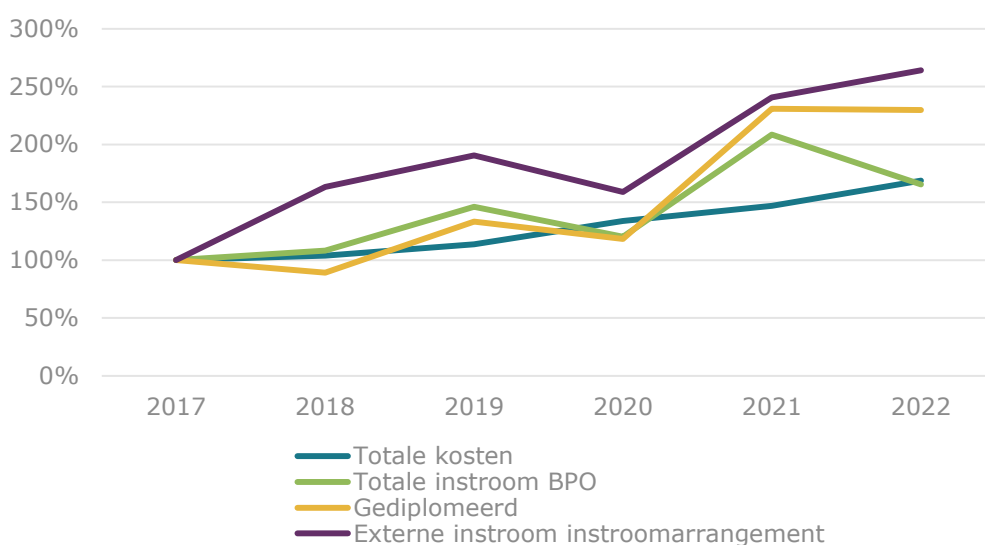
²⁸ In de monitor wordt aangegeven dat er onvolkomenheden in de data zitten. Zo heeft iemand die de HAVO niet heeft afgemaakt in het systeem bijvoorbeeld toch vooropleiding HAVO.

²⁹ In de vijfde rapportage worden geen absolute aantallen genoemd.

4.3 Doelmatigheid

4.3.1 Ontwikkeling doelmatigheid

In het Jaarbeeld Politieonderwijs 2019, twee jaar voor de invoering van PO21, rapporteerde de Inspectie JenV dat zowel studenten als begeleiders in de eenheden stelden dat de opleidingen zouden kunnen worden ingekort door efficiënter te plannen. De PA stelde echter dat dit niet mogelijk was, omdat het inkorten van de opleidingen gevolgen zou hebben voor de kwaliteit [14] [18]. Inmiddels is PO21 ingevoerd, waarmee de basisopleiding van drie jaar is teruggebracht tot twee jaar. De inkorting heeft dus toch plaatsgevonden, waardoor het aantal afgestudeerden per jaar (*ceteris paribus*) 50% hoger is (omdat de doorstroom sneller is).³⁰ In termen van tijd is dit een enorme efficiëntieslag, ervan uitgaande dat de kwaliteit vergelijkbaar is (zie voor de kwaliteit paragraaf 4.4). De efficiëntieslag die zo is gemaakt is voor een deel terug te zien in de volgende figuur. Hierin is de ontwikkeling van de totale kosten van het BPO afgezet tegen de instroom en het aantal diploma's, geïndexeerd op 2017.



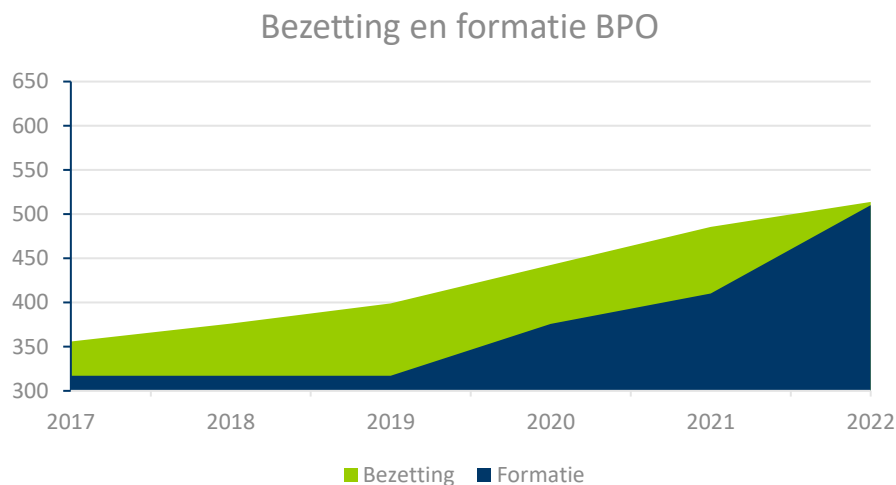
Figuur 6. Ontwikkeling rendement BPO.

Alle aspecten in de figuur tonen een stijgende lijn. De totale kosten van de sector BPO zijn gestegen van € 32,6 miljoen in 2017 naar € 55 miljoen in 2022, een stijging van 69%. De totale BPO-instroom (de mbo-opleidingen uit het instroomarrangement plus de overige opleidingen), heeft een vergelijkbare stijging doorgemaakt als de totale kosten, met een piek in 2021 vanwege het opleiden van een groot aantal praktijkbegeleiders voor PO21. De instroom van opleidingen binnen het instroomarrangement (de reguliere BPO-opleidingen op mbo-niveau) en het aantal gediplomeerden/gecertificeerden zijn echter veel harder gestegen dan de kosten, met stijgingen van circa 150%. Het rendement van het BPO in termen van ingestroomde aspiranten per euro en diploma's/certificaten per euro is de afgelopen jaren dus verbeterd. De PA is in die zin doelmatiger geworden dan zij was. Naar verwachting zal het aantal gediplomeerden per jaar de komende twee jaar nóg een sterke groei doormaken, omdat de winst door de verkorte opleidingsduur pas vanaf 2023 in deze cijfers te zien zal zijn.

Als we kijken naar de formatie en de bezetting in de afgelopen jaren zien we dat de daadwerkelijke bezetting jarenlang tientallen fte boven de formatie lag, zie de volgende figuur.

³⁰ Van 100 in 3 jaar (33 per jaar), naar 100 in 2 jaar (50 per jaar); +51%.

Dit komt voor een deel doordat binnen de formatie niet genoeg docenten konden worden aangenomen om het benodigde onderwijs te kunnen geven, waardoor de PA buiten de formatie om docenten aan moest nemen (zie paragraaf 4.4.3). Een groot deel van het verschil is echter ook te verklaren doordat aangevraagde en toegezegde extra formatie niet direct wordt verwerkt in de formele formatie, dat gebeurt pas na ontvangst van een opdrachtbrief. Ondertussen werft de PA in afstemming met de korpsleiding wel alvast personeel, wat in de systemen dan als 'overbezetting' wordt weergegeven.³¹ Met de groei in beide aantallen in de afgelopen jaren is het verschil steeds verder afgenomen, in 2022 was de bezetting nagenoeg gelijk aan de formatie.



4.3.2 Doelmatigheid ten opzichte van mbo-instellingen³²

Om niet alleen een oordeel te kunnen vellen over de doelmatigheid in vergelijking met het verleden, maar ook in vergelijking met andere organisaties, maken we hieronder ook een vergelijking met mbo-instellingen op basis van DUO-data (open onderwijsdata). Na een selectie op basis van beschikbaarheid van data bevat deze benchmark veertig mbo-instellingen. Hierin zijn enkel instellingen meegenomen die (vrijwel) alleen mbo-studenten hebben (en niet, bijvoorbeeld, ook een groot aantal vmbo-studenten). Het peiljaar is 2021. Op voorhand maken we enkele opmerkingen bij deze analyse.

Het 'eerlijk' vergelijken van de PA met andere mbo-instellingen op basis van kosten, aantallen studenten en aantallen diploma's is niet eenvoudig. Ten eerste is er het 'uniek in zijn soort'-argument: de sector BPO is geen reguliere mbo-instelling en als het BPO meer kosten maakt dan gemiddeld, dan kunnen daar goede verklaringen voor zijn. Aan het eind van deze paragraaf gaan we hier nader op in.

³¹ De formatie BPO is feitelijk vanaf 2018 opgehoogd vanuit de RA gelden (jaarschijven). Pas vanaf 2020 zijn deze ophogingen met een opdrachtbrief in de formatie verwerkt. De ophoging in de periode 2018-2020 (82,8 fte) wordt daardoor als overbezetting weergegeven. Daarnaast is sprake geweest van 'toegestane overbezetting' voor onder meer de ontwikkeling van PO21. Hiervoor zijn pas in 2022, middels opdrachtbrieven, aanpassingen verwerkt in de formatie.

³² Er is in het recente verleden door de PA zelf een benchmark uitgevoerd met reguliere mbo-instellingen. Deze benchmark heeft betrekking op de situatie vóór de invoering van PO21. De PA heeft aangegeven dat het betrekken van deze benchmark bij de huidige analyse tot een scheve vergelijking zou leiden.

Het volgende punt betreft de studentenaantallen. Het aantal studenten in opleiding bij de sector BPO in 2021 was 4.447.³³ Dit zijn echter niet enkel het aantal studenten van de N2, N3 en N4-opleidingen, maar ook de studenten van de 'overige opleidingen' binnen de sector BPO, met als grote categorieën in 2021 de opleiding en professionalisering van honderden praktijkbegeleiders en trajectbegeleiders voor PO21. De studentenaantallen in de open onderwijsdata betreffen echter alleen de studenten aan de geaccrediteerde mbo-opleidingen. Aangezien een kortere opleiding of cursus niet één-op-één te vergelijken is met een mbo-opleiding, pleit dit ervoor om bij het BPO ook enkel te kijken naar het aantal studenten in opleiding in 2021, afgebakend tot de BPO-opleidingen op mbo-niveau (N2, N3, N4). Dit aantal is volgens de PA 4.059 op 31-12-2021.³⁴

Het probleem van rekenen met het aantal van 4.059 is echter dat in de totale lasten van BPO ook kosten zitten die worden gemaakt ten behoeve van de overige opleidingen en dat die kosten niet goed uit te splitsen zijn. Nu worden op mbo-instellingen vaak ook cursussen gegeven, maar het is niet bekend hoe de kosten die andere mbo-instellingen hieraan kwijt zijn zich verhouden tot de kosten die hiervoor bij het BPO worden gemaakt. Omdat er geen eenduidige correcte manier is om de vergelijking te maken, rekenen we bij de betreffende indicatoren steeds zowel met 4.447 als met 4.059.

Een ander aspect dat de analyse bemoeilijkt is het feit dat de totale lasten voor BPO nog gecorrigeerd en deels geschat moeten worden. De gerealiseerde kosten van BPO, zoals uitgesplitst in de budgetmatrices van de PA (aangeleverd door de PA), zijn 47,9 miljoen euro voor 2021. In de budgetmatrix zijn de kosten voor HPO echter niet uitgesplitst, maar onderdeel van het BPO-budget. Voor onze vergelijking willen we enkel de kosten voor het BPO meenemen, dus moeten we hiervoor corrigeren. De correctie bedraagt 1,4 miljoen euro voor de personeelskosten van 'Team HO' en 1,2 miljoen euro voor het deel van de personeelskosten voor 'Leiding BPO' en 'Onderwijsondersteuning BPO' dat aan het hoger onderwijs toegerekend moet worden.³⁵ De totale correctie is dus 2,6 miljoen euro, wat leidt tot gerealiseerde kosten van het BPO in 2021 van 45,3 miljoen euro.

Vervolgens moet voor een eerlijke vergelijking een deel van de stafkosten van 14,8 miljoen euro aan het BPO toegerekend worden, evenals een deel van de kosten van 55,8 miljoen euro die in de boekhouding zijn ondergebracht PDC/Staf Korpsleiding.³⁶ Bij de overige mbo's kijken we immers naar de totale kosten van de instelling. Beide genoemde kostenposten bestaan uit zowel personeelskosten als materiële kosten. We hebben deze kosten toebedeeld aan de sectoren, naar rato van de personeelskosten respectievelijk materiële kosten die wel reeds naar sector zijn uitgesplitst. Dit leidt tot circa 13 miljoen euro extra personeelskosten en circa 12,3 miljoen euro extra materiële kosten voor het BPO. De totale gerealiseerde kosten van het BPO in 2021 komen daarmee op 70,6 miljoen euro.³⁷ We merken op dat er daarnaast in 2021 ook eenmalige projectkosten zijn gemaakt voor PO21, ter grootte van

³³ Op 31-12-2021, zie jaarverslag Politieacademie 2021.

³⁴ In de betreffende opleidingen zijn in 2019-2021 4897 studenten ingestroomd, in 2020-2021 495 studenten uitgevallen en in 2021 1583 gediplomeerd.

³⁵ Data aangeleverd door de PA.

³⁶ Een deel van de formatie van de PA (circa 240 fte) is ondergebracht bij PDC/staf Korpsleiding. Overige kosten (zoals huisvesting, IT en beheer) staan voor het grootste deel ook onder PDC/staf Korpsleiding.

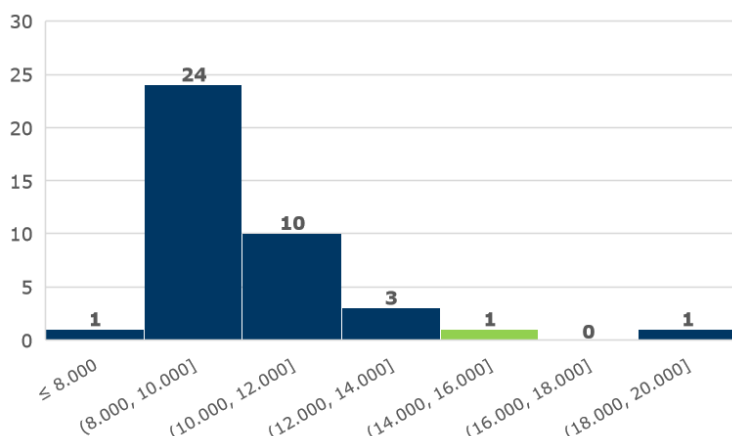
³⁷ Vanaf 2023 wordt het HPO onderscheiden van het BPO (zie hierna, paragraaf 6.3). Dat betekent dat een klein deel van de capaciteit van het BPO – althans in termen van begroting – wordt overgeheveld naar het HPO. Daarmee *dalen* de personeelskosten (en de totale kosten) van het BPO in 2023. Het gaat hier slechts om een kleine daling (circa 2%) maar in combinatie met een doorgaande (forse) groei in het aantal studenten zal daardoor de doelmatigheid van de sector BPO (althans in termen van totale kosten per student) *verbeteren* ten opzichte van de uitgangssituatie in 2021.

14,2 miljoen euro.³⁸ Deze projectkosten nemen we niet mee in onze berekening. We gaan namelijk uit van de structurele kosten.

Voor de berekening van onderstaande ratio's gaan we dus uit van totale lasten 70,6 miljoen euro en studentenaantallen van 4.447 en 4.059.

Totale lasten per student

Als we kijken naar de totale lasten per student (totale lasten van de instelling gedeeld door het aantal studenten in opleiding) zien we onderstaande verdeling van mbo-instellingen in de benchmark. De mediaan is circa € 10.000 per student.



Figuur 7. Totale lasten per student, alle mbo-instellingen in Nederland (in euro's), 2021 (bron: DUO)

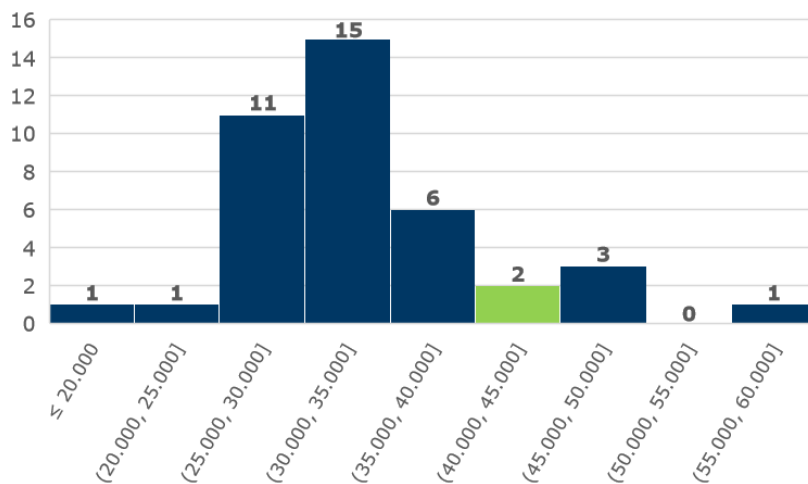
Als we rekenen met 4.447 studenten en 70,6 miljoen euro aan totale lasten, zie hierboven, zit de PA in de vijfde kolom, met totale lasten van **€ 15.876 per student**. Dit is aanzienlijk hoger dan gemiddeld. Als we rekenen met 4.059 studenten, dan komen de totale lasten van de sectie BPO op **€ 17.393 per student**. De 'eerlijke' waarde om met andere mbo-instellingen te vergelijken ligt ergens tussen deze twee getallen in. De PA maakt dus veel kosten per student in vergelijking met andere mbo-instellingen.

Totale lasten per diploma

Kijken we naar de totale lasten per diploma, dan zit de PA meer in de buurt van het landelijk gemiddelde, maar nog steeds hoog. Op basis van 70,6 miljoen euro aan totale kosten en 1.583 gediplomeerden (N2, N3 en N4) in 2021, zijn de totale kosten voor de PA **€ 44.599 per BPO-diploma**.³⁹ Dit is aanzienlijk hoger dan gemiddeld, maar niet uitzonderlijk. De volgende figuur toont de verdeling van de verschillende mbo-instellingen in Nederland. De PA valt hier in de zesde kolom.

³⁸ Data aangeleverd door de PA. Deze eenmalige kosten hadden bijvoorbeeld betrekking op de inrichting van Leer- en Ontwikkelplekken en het ombouwen van applicaties. De structurele kosten van PO21, vastgelegd in het Warnsveldakkoord, zijn wel opgenomen in de budgetmatrix en in onze berekeningen.

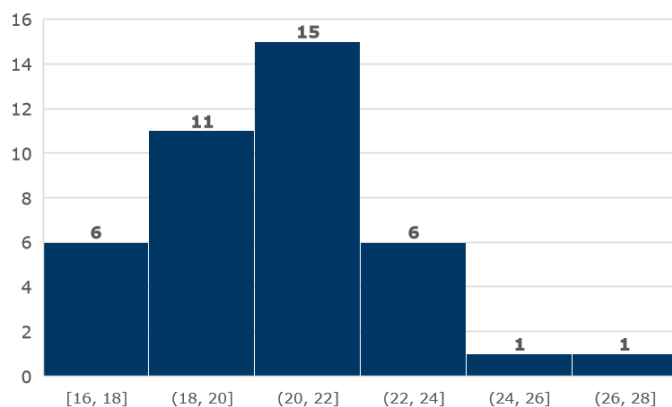
³⁹ Wanneer we in deze berekening niet alleen de BPO-diploma's op de niveaus mbo-2, -3, en -4 meenemen, maar ook alle certificaten die binnen de sectie BPO zijn behaald, dan komen we met € 70,3M aan totale kosten en 2393 gediplomeerden en gecertificeerden in 2021 op circa € 29.500 per diploma of certificaat. We hebben echter geen goed zicht op de aantallen certificaten die bij andere mbo-instellingen worden uitgegeven, waardoor we dit getal niet goed kunnen vergelijken.



Figuur 8. Totale lasten per diploma, alle mbo-instellingen in Nederland (in euro's), 2021 (bron: DUO)

Studenten/docenten-ratio

Hieronder kijken we naar de studenten/docenten-ratio's bij de verschillende mbo-instellingen. Het betreft het totaal aantal studenten in opleiding gedeeld door het aantal docent-fte's.⁴⁰ De mediaan is 19,8 studenten per docent-fte.⁴¹

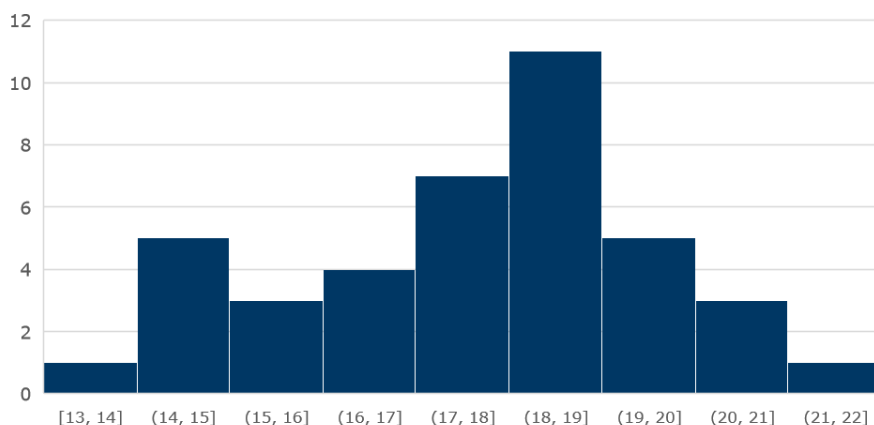


Figuur 9. Student/docent-ratio, alle mbo-instellingen in Nederland, 2021 (bron: DUO)

Een andere manier om hier naar te kijken is met een correctie voor deeltijdstudenten, waarin deeltijdstudenten voor het berekenen van de ratio tellen voor een 'halve' student. Dit leidt tot de volgende verdeling, met lagere ratio's:

⁴⁰ Het aantal docent-fte's is op basis van de reguliere formatie. Vervangers, gastdocenten, stagiairs en uitzendkrachten zijn niet meegeteld.

⁴¹ Dit omvat enkel de docent-fte's en niet het ondersteunend personeel of de directie.



Figuur 10. Student/docent-ratio gecorrigeerd voor deeltijdstudenten, alle mbo-instellingen in Nederland, 2021 (bron: DUO)

De PA had in 2021 een bezetting van 380 fte aan 'onderwijsteams BPO'.⁴² [19] Op basis van de geschatte 4.059 studenten die eind 2021 in opleiding waren bij een N2, N3 of N4 BPO-opleiding, was de studenten-docenten-ratio van de PA in dat jaar **10,7 studenten per docent-fte**. Op basis van de totale 4.447 studenten aan het BPO, komt de ratio op **11,7**. Geen van beide getallen zorgt voor een perfecte vergelijking met andere mbo's, zoals eerder toegelicht.⁴³ Het is echter wel duidelijk dat de PA een relatief hoge docentenbezetting voor het aantal studenten heeft, in vergelijking met andere mbo-instellingen.⁴⁴

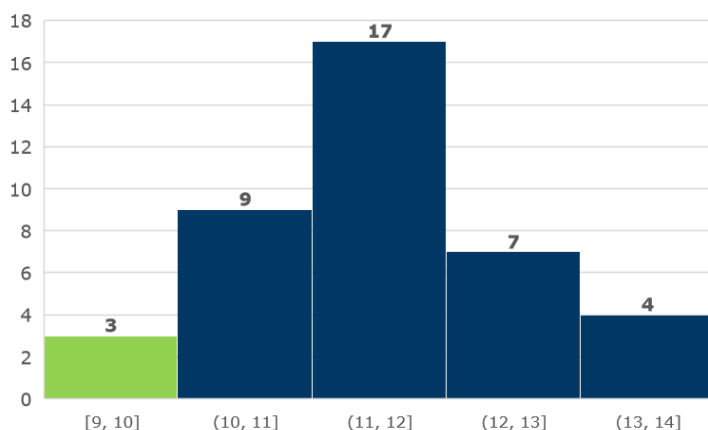
Studenten/personeel-ratio

Tot slot tonen we de studenten/personeel-ratio. Hierin zijn niet alleen de docent-fte's meegenomen, maar ook het aantal fte aan ondersteunend personeel en directie. Dit leidt tot de volgende ratio's:

⁴² 'Onderwijssteun BPO' en 'leiding BPO' zijn hierin dus niet meegenomen.

⁴³ Uitgaan van 4.059 leerlingen stuit op het tegenargument dat de docenten ook tijd kwijt zijn aan het doceren en begeleiden van de 388 studenten van de overige opleidingen. Uitgaan van 4447 leerlingen stuit op het argument dat een deel van hen geen volledige opleiding op mbo-niveau volgt, maar een andere (kortere) opleiding of cursus.

⁴⁴ Het is mogelijk dat andere instellingen meer gebruik maken van externe docenten. Deze inhuur is niet in deze ratio meegenomen, waardoor de feitelijke docentbezetting van andere instellingen wellicht wordt onderschat. De eventuele kosten hiervan zijn uiteraard wel meegenomen in de voorgaande ratio's, die uitgaan van de totale lasten.



Figuur 11. Student/docent-ratio gecorrigeerd voor deeltijdstudenten, alle mbo-instellingen in Nederland, 2021 (bron: DUO)

De PA had in 2021 een bezetting van 461 fte voor de School voor Basis Politieonderwijs, dit is inclusief de posten onderwijsondersteuning BPO (72 fte) en leiding BPO (9 fte). Op basis van 4.059 studenten leidt dit tot een ratio van **8,8** en op basis van 4.447 studenten leidt dit tot een ratio van **9,6**. Het BPO had in 2021 dus veel personeel in dienst voor het aantal studenten, in vergelijking met reguliere mbo-instellingen.

Alle ratio's overziend heeft de sector BPO in vergelijking met andere mbo-instellingen veel docenten en ander personeel in dienst voor het aantal studenten, veel kosten per diploma en zeer veel kosten per student. De relatief intensieve inzet van personeel heeft onder meer te maken met de keuze voor kleinere klassen en het feit dat sommige onderdelen van het onderwijs twee docenten vergen. Ook is in het Warnsveldakkoord expliciet gekozen voor (1) het meer laten reizen van docenten zodat studenten minder hoeven te reizen en (2) intensievere begeleiding en examinering door de PA om een besparing bij de eenheden te realiseren. [20] Al deze aspecten vergroten de benodigde docenteninzet en daarmee de totale lasten. Daarnaast zijn er nog enkele andere aspecten die kostenverhogend werken voor het BPO ten opzichte van mbo-instellingen. Zo heeft het BPO faciliteiten nodig die andere mbo-instellingen niet nodig hebben, zoals een schietbaan en auto's. Ook geeft de PA aan dat zij vrijwel al haar onderwijsmateriaal zelf moet ontwikkelen, waar andere instellingen dat kunnen inkopen, en dat de politie-rechtspositie beduidend anders is dan de onderwijs-CAO.

4.4 Kwaliteit van het onderwijs

4.4.1 Kwaliteitsborging (intern)

Kwaliteitsborging vindt plaats op instellingsniveau en op opleidingsniveau. Voor een opleiding heeft de Inspectie JenV in haar Toezichtkader politieonderwijs de noodzakelijke elementen concreet omschreven [21]:

- Er zijn op structurele basis voldoende specifieke en meetbare doelen voor de opleiding geformuleerd, gebaseerd op de missie en strategisch beleid van de instelling en gedragen door de opleiding;
- Er is sprake van voldoende continuïteit in onderwijsgevend en leidinggevend personeel;
- De kwaliteitszorg en bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven, voldoende bekend en zijn in de organisatie verankerd (sturing);

- De opleiding beoordeelt regelmatig en betrouwbaar, met betrokkenheid van onafhankelijk deskundigen en belanghebbenden de voortgang en de realisatie van de gestelde doelen;
- De opleiding heeft zicht op de opbrengsten van de opleiding (beoordeling);
- De opleiding neemt indien nodig verbetermaatregelen die passen bij de uitkomsten van de beoordelingen in het licht van de gestelde doelen (verbetering, PDCA-cyclus);
- Er is een voldoende functionerende dialoog over de kwaliteit van de (totstandkoming en resultaten van de) opleiding met zowel interne belanghebbenden en verantwoordelijken als met de externe belanghebbenden (verantwoording).

Tot 2016 deed de PA volgens de Inspectie JenV te weinig aan kwaliteitszorg. [22] Er was weinig formele en systematische evaluatie van zowel het onderwijs zelf als haar opbrengsten. In 2016 ziet de Inspectie de eerste tekenen van implementatie van het nieuw ontwikkelde kwaliteitszorgsysteem. Specifieke pijnpunten op dit moment zijn het gebrek aan zicht op examinering in de praktijk en gebrek aan zicht op het functioneren van afgestudeerden, wat niet gemeten wordt. Aanbeveling van de Inspectie is dan ook om het nieuwe kwaliteitszorgsysteem verder te implementeren.

In 2017 constateert de Inspectie dat PA op bepaalde onderdelen voortgang heeft geboekt, zoals op tevredenheidsmetingen, maar in algemene zin achterloopt op de planning voor de implementatie van het kwaliteitszorgsysteem. [23] Een ander belangrijk punt is dat de PA en de NP niet tot afspraken lijken te komen over borging van de praktijkbegeleiding, terwijl er voor een deel van de studenten geen begeleiding is in hun praktijkperiode. De Inspectie stelt dat er vanwege de stijging in opleidingsvraag de komende jaren juist meer begeleiders (en docenten) nodig zullen zijn.

In 2018 constateert de Inspectie nogmaals dat er wel stappen zijn gezet, maar dat de check-fase (evaluatie), en bijgevolg ook de act-fase, over het algemeen nog niet voldoende is ingericht. [24] Verder wijst de Inspectie erop dat de mate van kwaliteitszorg nog persoonsafhankelijk lijkt en dat het belangrijk is dat wijzigingen *navolgbaar* worden doorgevoerd.

In 2019 stelt de Inspectie dat door de PA (en de Politie) verschillende plannen zijn opgesteld om ten behoeve van de BPO-opleidingen, maar dat deze veelal algemeen geformuleerd zijn. Zij missen een concrete uitwerking, operationele planning en/of doorrekening met de effecten voor de praktijk. [14] Opgestelde kwaliteitseisen voor docenten, begeleiders en examinatoren bleken bijvoorbeeld op korte termijn niet haalbaar, doordat 'onvoldoende rekening was gehouden met de als hoog ervaren werkdruk.' Ook constateert de Inspectie dat PA en Politie, ondanks de overleggen die op verschillende niveaus plaatsvinden over het BPO,⁴⁵ voor een belangrijk deel geen zicht hebben op de omvang, oorzaken en gevolgen van knelpunten. Zo hebben de PA en Politie geen zicht op de hoogte en oorzaken van uitval onder studenten, weinig zicht op de ervaren kwaliteit van de opleidingen en weinig zicht op knelpunten rond de examinering. [14]

Kort na deze constatering van de Inspectie blijkt (als parallelle ontwikkeling) dat de benodigde verdere verhoging van de instroom dusdanig groot is dat deze niet binnen het gebruikte BPO-model (PO2.0) kan worden gerealiseerd. [14] Het wordt duidelijk dat PO21

⁴⁵ "Alle BPO-locaties hebben wekelijks tertiair- of leerjaar-, vakinhoudelijk en bilateraal overleg. Periodiek spreken de teamchefs BPO met de studentenraad en daarnaast met een vertegenwoordiging van de docenten over hun ervaringen en verbeterpunten. Daarnaast komen de sectorhoofden BPO naar de BPO-locaties toe om te horen hoe het op de werkvloer gaat en om zo nodig een toelichting te geven op landelijke ontwikkelingen. Ook vindt overleg plaats tussen de PA en de politie. Zo overleggen de sectorhoofden BPO en OBT en is er overleg op directieniveau." [13]

er komt en de Inspectie beveelt aan de zojuist benoemde geconstateerde knelpunten te voorkomen in de opzet van de nieuwe opleiding (PO21). [25]

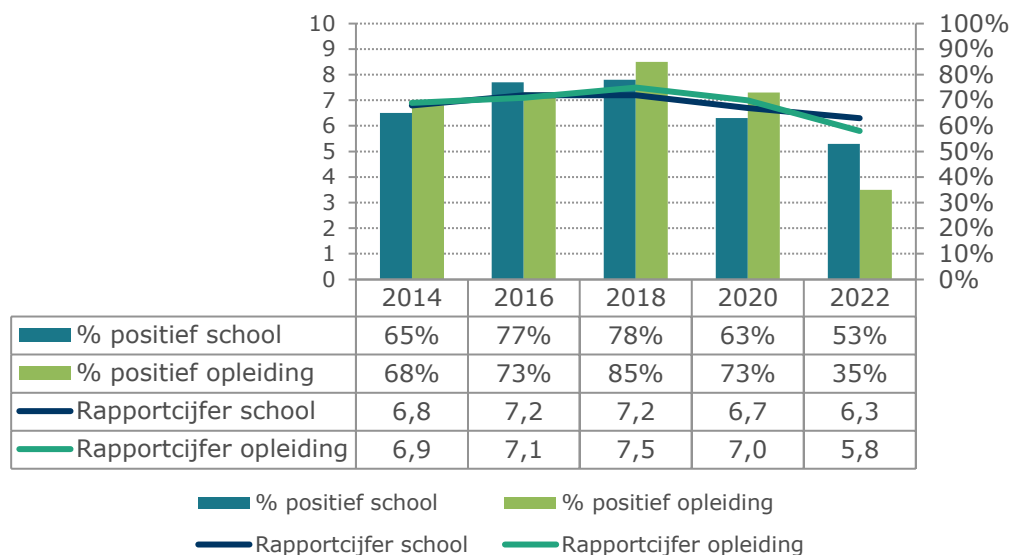
In PO21 is de basisopleiding gebaseerd op vernieuwde kwalificatie- en beroepsprofielen. Om de kwaliteit van het onderwijs te volgen hebben de PA en Politie een kort- en langcyclische monitor ontwikkeld. De Inspectie constateert in 2022 dat de afgelopen jaren grote stappen zijn gezet en dat de PA nu beschikt over 'een basis voor een kwaliteitszorgsysteem.' [25] De Inspectie stelt: "Op basis van de monitors, evaluaties en ervaringen van studenten worden door de Politieacademie, het korps en het ministerie knelpunten benoemd, geprioriteerd en vertaald naar acties en verantwoordelijkheden." [25]

4.4.2 Tevredenheid met BPO-onderwijs

Studenttevredeheid

JOB-monitor

In de JOB-monitor worden elke twee jaar de studenten van mbo-instellingen in Nederland bevraagd naar hun ervaringen met hun opleiding [26]. Ook BPO-studenten van de PA kunnen hieraan meedoen. In 2022 hebben 462 PA-studenten deelgenomen aan de monitor. De volgende figuur toont de gemiddelde studenttevredeheid over de instelling en de opleiding.⁴⁶



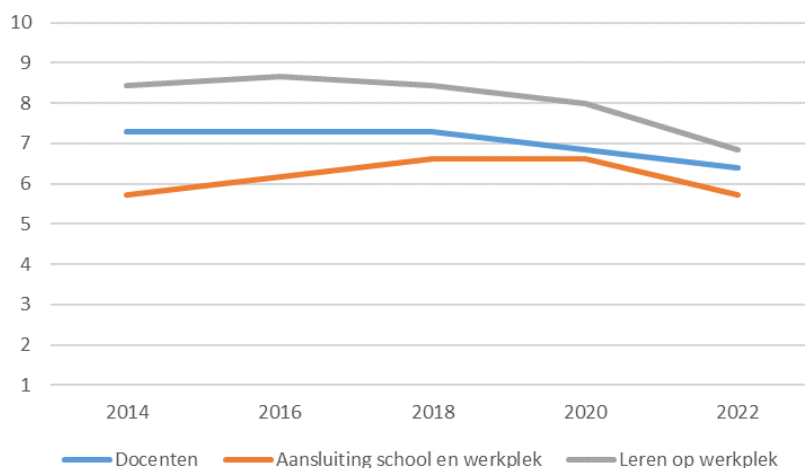
Figuur 12. Studenttevredeheid over de PA (opleiding en instelling), 2014-2022 (bron: JOB-monitor)

De algemene studenttevredeheid vóór PO21 was dus ruim voldoende.⁴⁷ In de periode 2018-2022 zien we echter een sterke daling. Ook op specifieke aspecten zien we deze ontwikkeling, zie de volgende figuur.⁴⁸ Op alle aspecten zien we beduidend lagere scores in 2022 dan in de voorgaande jaren.

⁴⁶ De betreffende vragen: "Welk rapportcijfer geef je jouw school?" en "Welk rapportcijfer geef je jouw opleiding?" De grafiek toont het gemiddeld gegeven cijfer en het percentage respondenten dat een positieve beoordeling heeft gegeven (een 7 of hoger op schaal 1-10).

⁴⁷ De gemiddelden over alle mbo-instellingen in de JOB-monitor 2022 waren een 6,6 voor school en een 6,8 voor opleiding.

⁴⁸ De vragen zijn vanaf 2020 anders geformuleerd dan daarvoor. Er zijn dus twee vragen per aspect.



Figuur 13. Studenttevredenheid over de PA (specifieke aspecten), 2014-2022 (bron: JOB-monitor)

Op de korte termijn lijkt (de transitie naar)⁴⁹ PO21 dus tot lagere studenttevredenheid te hebben geleid, maar we merken daarbij op dat ook tussen 2018 en 2020 al een daling heeft plaatsgevonden. Een belangrijke nuancering is daarnaast dat een aanzienlijk deel van de studenten die in 2022 hebben deelgenomen aan de monitor, aan hun opleiding zijn begonnen in de coronaperiode. Ook dit kan een belangrijke verklaring of storende factor zijn voor de studenttevredenheid.

Monitor PO21

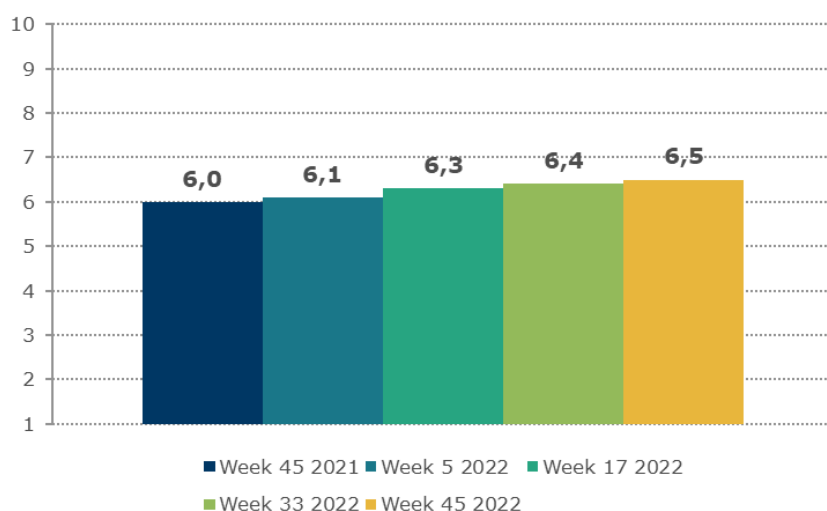
Zoals eerder benoemd wordt sinds PO21 ook binnen de PA structureler gemonitord. De volgende figuren tonen de studenttevredenheid volgens de Monitor PO21. We zien een gestage stijging in de algemene tevredenheid over PO21 en vrij constante tevredenheid over de begeleiding die de studenten ontvangen.

Docenten: "Vind je jouw docenten goed?"; "Wat vind je van hoe jouw docenten lesgeven?"

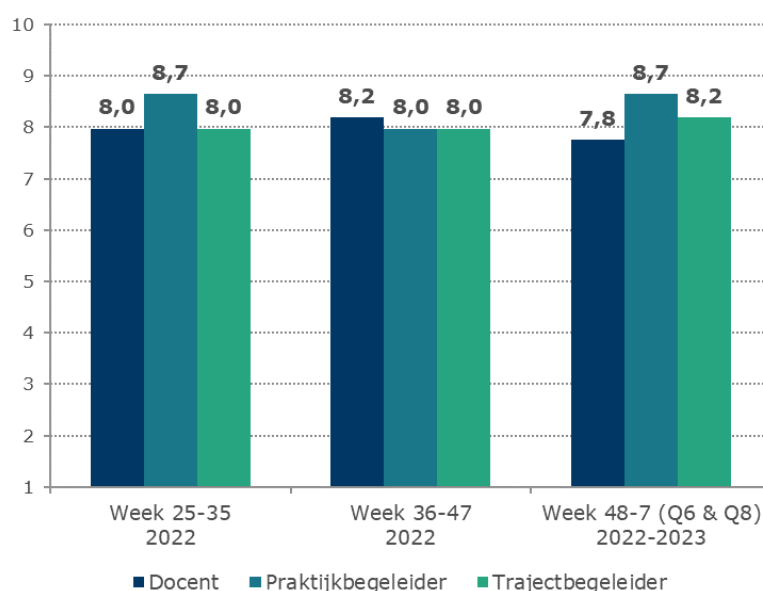
Aansluiting school en werkplek: "Sluit wat je op school leert voldoende aan bij wat je moet kunnen op je werkplek?"; "Wat vind je van hoe de opdrachten van school aansluiten bij het werk dat je doet op je werkplek?"

Leren op werkplek: "Leer je op je werkplek voldoende?"; "Wat vind je van wat je leert op je werkplek?"

⁴⁹ De PA geeft aan dat studenten in transitiegroepen beduidend lagere tevredenheidscijfers geven dan reguliere groepen.



Figuur 14. Studenttevredenheid over PO21, 2021-2022 (bron: Monitor PO21)



Figuur 15. Studenttevredenheid over begeleiding PO21, per kwartiel, 2022-2023 (bron: Monitor PO21)

Tevredenheid onderwijspersoneel en Politie

De tevredenheid van docenten en praktijk- en trajectbegeleiders over de opleiding PO21 is gemeten op 2 momenten, in het voor- en najaar van 2022. In de monitor PO21 staat expliciet aangegeven dat de gegevens uit het voorjaar voor praktijk- en trajectbegeleiders voortkomen uit een pilot en afkomstig zijn van twee eenheden, terwijl de gegevens uit het najaar van alle eenheden komen. De tevredenheid is uitgevraagd op een schaal van 1-10. De respons staat weergegeven in de volgende tabel:

Tabel 1. Tevredenheid docenten, praktijkbegeleiders en trajectbegeleiders over PO21, 2022Q1 en Q3 [16], 2023 aangeleverd door de PA.

	Voorjaar 2022		Najaar 2022		Voorjaar 2023	
	Rapport-cijfer	Respons	Rapport-cijfer	Respons	Rapport-cijfer	Respons
Docenten	5,0	28% (n=101)	5,3	26% (n=121)	5,7	27% (n=125)
Praktijkbegeleiders	5,3	34% (n=47)	4,6	22% (n=305)	4,9	41% (n=222)
Trajectbegeleiders	5,3	67% (n=27)	4,8	55% (n=161)	5,4	59% (n=103)

De scores die docenten en begeleiders aan PO21 geven, zijn onvoldoende en zijn aanzienlijk lager dan de scores die de studenten geven. Ook in het voorjaar van 2023 zijn zij nog onvoldoende. De hamvraag is natuurlijk hoe deze cijfers zich gaan ontwikkelen nu PO21 de transitiefase voorbij is.

Een belangrijke notie bij beoordelingen door de politie is dat de door de politie gepercipieerde kwaliteit niet zondermeer hetzelfde is als de 'objectieve' kwaliteit. De PA geeft aan dat de praktijk nog niet altijd is ingericht op de nieuwe vaardigheden of eigenschappen waar in PO21 aandacht voor is. Ook een van de eenheden geeft aan dat men soms moeite heeft om collega's te ontvangen die zich een andere manier van leren en ontwikkelen hebben eigen gemaakt, maar dat betekent niet dat die nieuwe manier slecht is. Er is wat dat betreft momenteel (nog) een mismatch tussen het nieuwe onderwijssysteem en de praktijk, wat afstraalt op de gepercipieerde kwaliteit. [27]

4.4.3 Kwaliteit en kwantiteit van docenten en begeleiders

Docenten

In de JOB-monitor beoordelen BPO-studenten hun docenten al sinds 2014 als ruim voldoende (zij het in 2022 lager dan voorheen) en in de Monitor PO21 geven zij zelfs nog hogere cijfers, zie de vorige paragraaf. Ook de Inspectie JenV laat zich nauwelijks negatief uit over de kwaliteit van docenten in het BPO. Door de jaren heen zijn er twee primaire (gerelateerde) thema's op dit gebied:

1. Hoge werkdruk, met als gevolg dat er weinig tijd is voor professionalisering.
2. Het niet voldoen aan geldende (door de PA zelf opgestelde) deskundigheidseisen, wat mede wordt veroorzaakt door het vorige punt. [14] [25]

Deze punten zijn sterk verweven met de *kwantiteit* van docenten: de PA kampt al jaren met een capaciteitsprobleem en heeft moeite om aan in de stijgende gewenste instroom te voorzien. In 2016 constateert de Inspectie JenV al dat het docentenbestand van de PA niet is afgestemd op de ambitie van de NP om zich te ontwikkelen naar een organisatie met meer hoger opgeleiden. Aantrekken van docenten vanuit het korps zal ook lastig zijn, omdat het korps een tekort aan hoger opgeleide politiemedewerkers heeft. [22] In 2019 wordt het probleem algemener gesteld: de werkdruk voor docenten en teamchefs BPO is te hoog.

Docenten geven aan niet genoeg tijd te hebben voor hun verschillende taken.⁵⁰ [14] Door ervaren werkdruk zou weinig tijd zijn voor professionalisering. Hierdoor zou minder dan twee derde van de docenten aan de deskundigheidseisen voldoen. [14]

De docentencapaciteit wordt door de jaren heen uitgebreid om aan de verhoogde instroom te voldoen. Het is echter niet genoeg en BPO-locaties 'zoeken naar creatieve oplossingen om het onderwijs te verzorgen.' [14] De Inspectie citeert in haar rapport een teamchef BPO:

'Ik mag geen vacatures openstellen maar ik moet wel zorgen dat het onderwijs wordt uitgevoerd. Om daaraan te voldoen heb ik "illegaal" tien externe docenten ingehuurd.'

Vermoedelijk verklaart dit voor een deel het grote verschil tussen bezetting en formatie, dat tot 2019 alleen maar toeneemt (zie par. 4.3).

Met PO21 lijken de capaciteitsproblemen nog niet opgelost, hoewel het budget inmiddels is verhoogd en het gat tussen bezetting en formatie is gedicht. De Inspectie constateert in PO21 wederom tekorten aan docenten (en praktijkbegeleiders), die leiden tot een hoge werkdruk en beperkte ruimte voor professionalisering en het inwerken van nieuwe collega's, al heeft zij nog geen signalen ontvangen dat de onderwijskwaliteit hieronder lijdt.⁵¹ [25] Ook vanuit de gevoerde interviews komt geen kritiek op de kwaliteit van de docenten.

De deskundigheidseis waaraan veelal niet wordt voldaan, is de eis dat BPO-docenten hbo-opgeleid moeten zijn. [28] Belangrijk om te vermelden is dat de PA zichzelf deze eis oplegt, in het kader van diploma-equivalentie met het reguliere mbo-onderwijs.⁵² Hoewel een aanzienlijk deel van de docenten de afgelopen jaren dus niet aan deze eis voldeed, wordt hij wel vaak genoemd als obstakel voor het vergroten van het docentenbestand. [22][14] <10, 13, 14> Hoewel de PA uiteraard de kwaliteit moet bewaken, kan de hbo-eis dus in de weg staan aan het oplossen van het capaciteitsprobleem. Daardoor draagt het vasthouden aan de eis ook bij aan het gebrek aan tijd voor professionalisering van bestaande docenten. De PA geeft aan dat er formeel wel ruimte is voor het aanstellen van ervaren praktijkmensen die een Pedagogisch Didactisch Getuigschrift (PDG) hebben en dat de hbo-eis op dit moment tijdelijk is stopgezet; de prioriteit wordt gelegd op het hebben van een pedagogisch didactische opleiding. <14>

Praktijkbegeleiders

Politieopleidingen zijn dual van karakter. Praktijkbegeleiding is een cruciaal onderdeel van het onderwijs en in PO21 is de begeleiding intensiever dan voorheen.⁵³ Het toezicht van de

⁵⁰ "Vormgeven aan het onderwijs, studenten begeleiden, afstemmen met collega's over het onderwijs en op vakinhoudelijk gebied én afstemmen met de begeleiders uit de eenheid."

⁵¹ De PA benadrukt dat dat de snelle groei bekend heeft dat er een compleet nieuwe locatie is opgericht, die vrijwel volledig is bezet door nieuwe (onervaren) docenten, en dat professionalisering onder druk heeft gestaan door gevolgen van corona en door de druk op docenten vanwege de snelle groei van het aantal studenten. Ervaren docenten moeten namelijk zowel lesgeven als nieuwe docenten begeleiden, waardoor zij te weinig toekomen aan eigen professionalisering.

⁵² De Inspectie zegt hier in 2019 het volgende over: "Voor diploma-equivalentie met het reguliere mbo-onderwijs heeft de PA gesteld dat de docenten in het BPO één niveau hoger opgeleid moeten zijn dan de studenten, aan wie zij lesgeven (kwaliteitseisen politieacademie 2018, voorstel tot implementatie). Deze eis is niet vastgelegd in een AMvB of in het Landelijk Functiegebouw Nationale Politie. De PA en de politie en verschillen van mening over deze eis." [13]

⁵³ De praktijkbegeleiding is niet alleen cruciaal om het vak te leren, maar ook omdat de verstandhouding tussen aspirant en begeleider bepalend is om te blijven of te vertrekken. Aspiranten vertrekken te vaak omdat hun 'landingsbaan' in de teams niet in orde is. [60]

Inspectie JenV op de kwaliteit van de opleiding beperkt zich dan ook niet tot het leren op de academie. Het werkend leren in het korps wordt hier ook bij betrokken, ook in relatie tot de (toekomstige) goede taakuitvoering [21].

De problematiek rondom praktijkbegeleiders is in grote lijnen vergelijkbaar met die rondom docenten: waarin 2016 nog zorgen zijn over de *kwaliteit* van praktijkbegeleiding, omdat de PA er beperkt grip en zicht op heeft, gaan de zorgen daarna met name om de *kwantiteit* en capaciteit van praktijkbegeleiders. [22] In 2018 wordt voorzien dat de uitstroom van ervaren mensen, in combinatie met de taakstelling om grote aantallen nieuwe studenten op te leiden, zal leiden tot onvoldoende begeleiding (kwalitatief en kwantitatief). [29] Een jaar later constateert de Inspectie inderdaad dat de norm van één praktijkbegeleider op vijf studenten in veel eenheden en teams niet wordt gehaald. [14] Hoewel in sommige eenheden/teams specifiek tijd wordt vrijgemaakt voor praktijkbegeleiders om studenten te begeleiden, is het in andere eenheden/teams een neventaak waar de begeleiders onvoldoende tijd voor hebben.⁵⁴

Met de komst van PO21 is er alleen maar méér focus op leren in de praktijk gekomen: in het tweede studiejaar hebben studenten vier praktijkdagen per week. Vanwege de verkorting van de opleiding is ook intensievere begeleiding nodig, waarbij de PA en de NP hebben afgesproken om naar een begeleidersratio van 1:4 over te gaan, aldus de PA. De Inspectie constateert in 2021 wederom het risico van een tekort aan praktijkbegeleiders. [25] In 2021 zijn honderden praktijkbegeleiders opgeleid of bijgeschoold en in de komende jaren zullen dat er nog eens honderden zijn.⁵⁵ [19]

Het opleiden van praktijkbegeleiders binnen de Politie pakt echter maar een deel van het probleem aan. Er is geen duidelijk eigenaarschap van Praktijkbegeleidingsteams (BGT). [27] Ook vermindert het de algemene onderbezetting bij het korps niet, waardoor er niet altijd tijd is om de studenten te ondersteunen <9, 18>. Hier wrekt zich niet alleen de grote uitstroom van ervaren mensen, maar ook – met terugwerkende kracht – de instroomstop van 2014 <16, 17>. Uit dat cohort zijn er weinig begeleiders beschikbaar. De verschillen tussen eenheden en teams zijn overigens groot. In algemene zin komen teams met grote incidentendruk minder toe aan de begeleidingscomponent <21>. Los daarvan is het een pijnlijk gegeven dat de eenheden waar de grootste gaten in de sterkte zitten per definitie zowel de grootste behoefte aan instroom hebben als de minste capaciteit om aspiranten te begeleiden <17> [15].

4.4.4 Examinering

Wat betreft de kwaliteit van examinering heeft de PA een flinke ontwikkeling doorgemaakt. In 2016 plaatst de Inspectie JenV vraagtekens bij de kwaliteit van het praktijkgedeelte van de examinering, omdat de PA hier, net als op de praktijkbegeleiding, slechts beperkt grip en zicht op heeft [22]. Tegelijkertijd ziet de Inspectie echter dat de examencommissie haar slagkracht vergroot en bijvoorbeeld meer zicht begint te krijgen op de vakinhoudelijke bekwaaamheden van examinatoren in het korps, waar tot dan toe geen zicht op is geweest.

⁵⁴ Er loopt op dat moment een pilot met centrale leerwerkplekken, waarin de praktijkbegeleiding van studenten uit verschillende teams centraal geregeld wordt door daarvoor vrijgemaakte praktijkbegeleiders. Voordelen hiervan zijn dat er minder praktijkbegeleiders nodig zijn, die bovendien meer kennis hebben van het onderwijs en beter kunnen sturen op de inzet van studenten. Nadelen daarentegen zijn dat de studenten minder binding met een eigen basisteam krijgen en dat er veel laagdrempelig werk bij die basisteams blijft liggen. [13]

⁵⁵ In het Warnsveldakkoord is opgenomen dat capaciteit bij PA beschikbaar is voor het opleiden/bijstellen van 300 BPO-praktijkbegeleiders. [52] In de behoeftestelling 2024 zijn korte opleidingen voor 246 praktijkbegeleiders voorzien. [85]

In 2017 constateert de Inspectie dat stappen zijn gemaakt in de training en certificering van examinatoren, maar dat er zorgen zijn over de objectiviteit en validiteit van examinering [30]. In 2018 blijken deze knelpunten nog actueel, al ligt de focus dit jaar op het VPO. In 2019 gaat de Inspectie uitgebreid in op examens in de basisopleidingen. [14] Het merendeel van de studenten blijkt de beoordeling van examens over het algemeen als 'objectief' te ervaren in de zin dat beoordeling door iemand anders gebeurt dan de begeleider of docent.⁵⁶ Tegelijkertijd concludeert de Inspectie echter dat verschillende examinatoren verschillende criteria voor beoordeling gebruiken. Een ander knelpunt in 2019 is dat examinatoren vanuit een gevoel van collegialiteit met studenten een grote druk voelen om hen te laten slagen. [14] Studenten krijgen drie pogingen per examen, in 'bijzondere situaties' nog een vierde, en krijgen veelal het voordeel van de twijfel. Verder constateert de Inspectie in hetzelfde jaar dat de PA de eisen aan examinatoren wel heeft aangescherpt, maar geen zicht heeft op de mate waarin de praktijkexaminatoren aan deze eisen voldoen. Tot slot geven alle onderzochte BPO-locaties in 2019 aan dat er beperkte capaciteit is om hercertificering van examinatoren te verzorgen en dat zorgvuldige examinering op termijn niet geborgd is. [14]

Vanwege de bevindingen in voorgaande jaren doet de Inspectie in 2020 en 2021 specifiek onderzoek naar de kwaliteit van examinering bij de PA. [25] Het contrast tussen de rapportage hierover en de rapportage over 2019 is groot. De kwaliteit van examens blijkt geborgd en de PA zet verschillende instrumenten in om de objectiviteit en zorgvuldigheid in de beoordeling te borgen. Zo wordt nu toelichting gegeven bij het beoordelingsformulier, waarin wordt benoemd hoe hetgeen de examinerator waarneemt (zoals handelingen, gedrag, houding, kennis of resultaat), moet worden vertaald naar een oordeel. Ook rapporteert de Inspectie dat elk examen door de examencommissie werd beoordeeld op de aansluiting op de actuele beroepspraktijk, volledigheid, passende toetsvorm en validiteit.⁵⁷ [25] Resterende aandachtspunten betreffen de examinatoren zelf, specifiek wat betreft (de borging van) de capaciteit, kwaliteit en tijdige hercertificering van examinatoren. De examencommissie heeft 'beperkt zicht' op de kwaliteit van examinatoren binnen de PA en 'geen zicht' op de kwaliteit van praktijkexaminatoren. Een laatste belangrijke conclusie van de Inspectie in dit jaar is dat bevindingen van de examencommissies werden overgenomen en opgepakt binnen de PA.

Ondanks de positieve ontwikkelingen die de Inspectie in 2020 en 2021 constateert, benoemt de examencommissie BPO zelf in haar jaarverslag 2022 een aantal belangrijke kritische punten. [31] Hoewel de Inspectie een jaar eerder stelde dat de examencommissies goed in positie waren binnen de PA, komt meermaals in het jaarverslag terug dat samenwerking met andere onderdelen van het BPO tekortschiet. Zo heeft het gebrekkig aanleveren van de examenplanningen door vrijwel alle BPO-locaties "in het hele jaar geleid tot grote moeite om visitaties te plannen" ten behoeve van kwaliteitsborging van examens. "Doordat plannings niet of niet tijdig beschikbaar waren voor de examencommissie, hebben er veel minder visitaties plaatsgevonden dan gewenst." [31] Samen met andere oorzaken heeft dit geresulteerd in het feit dat slechts 20 visitaties zijn uitgevoerd bij PO21-onderwijs, op een totaal van 13.379 examens.⁵⁸ Ook "[...] blijft de examencommissie ervaren dat zij (soms te)

⁵⁶ Toch namen trajectbegeleiders van OBT (leidinggevend) óók jarenlang de (praktijk)examens af. [22] <18>

⁵⁷ Tegelijkertijd meldt een interviewrespondent dat niemand lijkt te controleren of in het examen de dingen worden getoetst die in de kwalificatiestructuur zijn opgenomen, niemand controleert dus of de afgestudeerden daadwerkelijk de kwalificaties hebben ontwikkeld die vooraf zijn vastgesteld. <7>

⁵⁸ De twee andere genoemde oorzaken waren COVID-19 en het feit dat veelvuldig anderen de betreffende examens als gast bijwoonden, zoals nieuwe examinatoren in het kader van hun inwerktraject, waardoor er geen ruimte was voor visitatie door een examencommissielid. [30]

laat betrokken wordt bij nieuwe ontwikkelingen en/of examendocumenten” en “betreurt [zij] dat er – net als in 2021 – te weinig afstemming is geweest met het onderwijs over het jaarverslag en jaarplan.” [31]

De doorontwikkeling van examendocumenten op basis van wensen en eisen van de examencommissie is in 2022 ook achtergebleven. “De examencommissie heeft na de zomer van 2022 een document opgesteld met de wensen en eisen aan door te ontwikkelen examendocumenten om de borging van de examens te verbeteren. Het ontwikkelteam bleek niet toegerust te zijn om aan alle wensen en eisen tegemoet te komen.” [31] Grotere wijzigingen zijn doorgeschoven naar 2023. In plaats van de examendocumenten voor PO21 in 2022 definitief vast te stellen, heeft de commissie deze daarom (opnieuw) voorlopig vastgesteld. Definitieve vaststelling is doorgeschoven naar 2023.⁵⁹ Volgens de examencommissie heeft PO21 een betere mix van exameninstrumenten nodig, moeten voorwaardelijkheden om aan examengesprekken deel te nemen navolgbaar zijn en moeten portfolio-gesprekken uitgevoerd worden volgens het 4-ogenprincipe. Hieruit zijn ook de voornaamste kritische punten over de kwaliteit van de examenuitvoering af te leiden: er zijn soms grote verschillen in de uitvoering van examens en de voorwaarden voor het wel of niet toegelaten worden tot een examengesprek zijn niet altijd duidelijk (ook niet voor de examencommissie). Dit zorgde ook voor relatief veel beroepsprocedures tegen beslissingen van examinatoren waarbij studenten zich anders behandeld voelden dan hun medestudenten.

Een ander belangrijk punt dat de examencommissie constateert, en dat in voorgaande jaren ook door de Inspectie JenV werd benoemd, is dat er een structureel tekort is aan gecertificeerde examinatoren. Het gevolg is dat examinatoren worden aangesteld die niet altijd voldoen aan het competentieprofiel. Daarnaast heeft de examencommissie vanwege capaciteitsproblemen tijdelijk toegestaan dat examens door één examinator worden afgenomen in plaats van twee, wat de uniformiteit in de uitvoering van examens logischerwijs niet ten goede zal komen. Wel wordt van alle examens een geluidsopname gemaakt die navolgbaar is voor de examencommissie. [31]

Ondanks deze belangrijke aandachtspunten staat de examencommissie in voor de kwaliteit van de afgegeven PO21-diploma's. “In de zomer van 2022 zijn alle diplomadossiers van te diplomeren studenten gecontroleerd, voorafgaand aan de verstrekking van de diploma's. Geconstateerde onvolkomenheden zijn opgelost.” [31]

4.5 Invloed wetswijziging op het BPO

In deze paragraaf bespreken we de invloed die de wetswijziging op het functioneren van de sector BPO heeft gehad. Daarvoor vergelijken we de beoogde werking van de wetswijziging met de resultaten uit de voorgaande paragrafen. De beoogde werking baseren we op de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging en op de uitwerking van de verschillende mogelijke governance-modellen door de minister van Veiligheid en Justitie in 2013. [10] [8] [9]

De wetswijziging zou de relatie tussen de PA en NP moeten versterken door alle medewerkers van de PA, de directie uitgezonderd, in dienst te laten zijn bij de Politie.⁶⁰ Hierdoor zou personeel makkelijker kunnen worden uitgewisseld tussen de Politie en de Politieacademie, wat de overdracht van kennis en cultuuraspecten zou moeten optimaliseren. [32] In algemene

⁵⁹ De PA geeft aan dat op basis van evaluaties bijstellingen hebben plaatsgevonden die akkoord zijn bevonden en met ingang van week 17 2023 in werking zijn getreden.

⁶⁰ Ook andere aspecten uit de wet, zoals de meerjarige behoeftestelling (en het afstemmen van vraag en aanbod) en het tripartiet overleg, zouden de relatie tussen de PA en de NP moeten verbeteren. Deze staan echter los van de inbedding.

zin zou dit moeten leiden tot een sterkere verbinding tussen de PA en de NP en tot betere aansluiting van het politieonderwijs (en -onderzoek) op de politiepraktijk. Specifiek zou ook het praktijkonderwijs beter moeten worden als gevolg van de sterkere verbinding tussen de twee organisaties. In het kader van doeltreffendheid van het BPO zouden de gevolgen van de wetswijziging dus zichtbaar moeten zijn in de vorm van grotere tevredenheid over de aansluiting van het onderwijs op de praktijk en grotere tevredenheid over het praktijkonderwijs.

De data zijn helaas beperkt, maar zoals eerder besproken (zie par. 4.2.2) is de tevredenheid van praktijkbegeleiders over hoe goed studenten voorbereid zijn op de praktijk gestegen van een 3,4 in 2015 naar een 3,8 in 2018 (schaal 1-5). Ook is de studenttevredenheid over de aansluiting gegroeid van een 3,3 in 2016 naar een 3,5 in 2020 (schaal 1-5), om vervolgens te dalen naar een 3,1 in 2022. De vraag is echter of deze stijgingen zijn toe te schrijven aan de wetswijziging.

Hoewel de uitwisseling tussen de politiepraktijk en het docentschap in de praktijk beperkt is,⁶¹ lijkt de relatie tussen operatiën (politie) en het onderwijs (PA) wel versterkt door (als gevolg van de wetswijziging) concreet samen te werken in onderwijskundige vernieuwingen [33]. Het is dus mogelijk dat de stijgende tevredenheid tot en met 2020 deels het gevolg was van de wetswijziging. Tegelijkertijd is niet uit te sluiten dat de stijging en de wetswijziging los van elkaar staan. De sterkste samenwerking tussen PA en NP was ook pas ná de stijging in de tevredenheid, rond PO21 (waar de intensieve samenwerking binnen het project tot wederzijds begrip tussen de PA en PDC heeft geleid). <25>

Naast de versterking van de relatie tussen de PA en de NP zou de wetswijziging ook efficiëntie- en schaalvoordelen op moeten leveren. Bij het BPO zou dit zich kunnen uiten in een verbeterde doelmatigheid. We zien inderdaad dat het BPO-onderwijs efficiënter is geworden (zie par. 4.3.1). Ook hier is echter de vraag of de efficiëntieslag is toe te schrijven aan de wetswijziging. Het is mogelijk dat de verbeterde efficiëntie tot en met 2020 inderdaad (deels) het gevolg is van schaalvoordelen door bijvoorbeeld de centrale inkoop van middelen. De efficiëntieslag na 2020 is vermoedelijk echter vooral toe te schrijven aan de kortere studieduur bij PO21, zoals eerder toegelicht.

Op basis van de kwantitatieve data kunnen we dus geen sterke uitspraken doen over het effect van de wetswijziging op het basispolitieonderwijs. Uit de gevoerde interviews blijkt wel dat het (gepercipieerde) effect klein is: geen enkele respondent heeft een effect van de wetswijziging op uitvoering van het basispolitieonderwijs benoemd en meerdere respondenten hebben expliciet aangegeven dat de wetswijziging volgens hen wel grote effecten op de governance heeft gehad, maar geen effect op de uitvoering van het onderwijs.

⁶¹ Doceren is een vak op zichzelf, maar de docentfuncties zijn nu juist verdwenen in het generieke functiehuis, en zijn daar tot op heden ook niet aan toegevoegd. Ook blijkt een functiewissel van de NP naar de PA vaak eenrichtingsverkeer vanwege de hogere inschaling daar (de 'gouden kooi van de PA'). [31] De PA geeft echter aan dat het BPO juist wordt geconfronteerd met het feit dat de lonen juist bij het korps hoger zijn, vanwege de OVW-punten. Ook stelt de PA dat de beeldvorming over docenten de overstap naar de praktijk bemoeilijkt.

5 VPO

5.1 Inleiding

Het Vakspecialistisch Politieonderwijs (VPO) is van essentieel belang voor de politie. Politie-mensen moeten gedurende hun gehele carrière hun kennis en vaardigheden op peil houden. Omdat de context waarin politiemensen werken telkens aan verandering onderhevig is, moeten ze zichzelf ook voortdurend bijscholen. Wanneer politiemensen een nieuwe functie of rol gaan vervullen, wordt deze scholing ook door de sector VPO verzorgd. De PA is echter niet verantwoordelijk voor het vakbekwaam *blijven*. Dat is de verantwoordelijkheid van de NP en eenheden zelf.

De sector VPO is verantwoordelijk voor het ontwikkelen en verzorgen van het (politie)onderwijs inclusief examinering gericht op het verwerven van startbekwaamheid in specifieke politieberoepen (zoals rechercheur of politieleader), verschillende politietaken (bijvoorbeeld rijvaardigheid) en op de verdere ontwikkeling in de vakbekwaamheid van politiemensen en medewerkers van relevante derden (zoals de marechaussee).

Het vakspecialistische politieonderwijs (uitvoering, examinering en ontwikkeling) bestaat uit meer dan 450 opleidingen en cursussen ('onderwijsproducten'), verdeeld over 38 onderscheidende vakgebieden en specialisaties.⁶² VPO kent dus een zeer breed werkpakket en een grote diversiteit aan onderwijsproducten en ontwikkelopgaven. Dit is wat het VPO onderscheidt van het BPO en HPO.

Meer nog dan het basis- (BPO) en hoger politieonderwijs (HPO) heeft het VPO het karakter van een interne vakschool. Het primaat ligt daarbij bij de politie. Die bepaalt wat zij nu en op de korte termijn aan vakspecialistisch politieonderwijs nodig heeft. De inhoudelijke afstemming tussen de sector VPO en het korps vindt met name plaats in de negen inhoudelijke onderwijsteams, zoals Thematische Opsporing (TTO), Beroepsvaardigheden (TBV) of Politieleiderschap (TPL).⁶³

In de volgende paragrafen wordt het functioneren van de sector VPO beschreven in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid en kwaliteit. Al deze aspecten worden sterk beïnvloed door de door kwaliteit van de behoeftestelling door de politie.

In de afsluitende paragraaf beschouwen we de invloed van de wetswijziging op het functioneren van de sector VPO.

5.2 Doeltreffendheid

5.2.1 Kwantiteit van het aanbod

Bij de evaluatie van de doeltreffendheid van het functioneren van een zbo gaat het over de vraag of een zbo op een effectieve wijze invulling heeft weten te geven aan de te behalen doelen zoals die tussen de opdrachtgever (hier: de NP) en het zbo zijn overeengekomen. Die doelen dienen voorafgaande aan de te evalueren periode tussen partijen geëxpliciteerd en vastgelegd te worden [34].

Bij het VPO is er al jarenlang een structurele discrepantie tussen de vraag vanuit de politie en het aanbod vanuit de PA [35]. Aan de ene kant overtreft de vraag structureel het aanbod

⁶² Zie Bijlage 2.

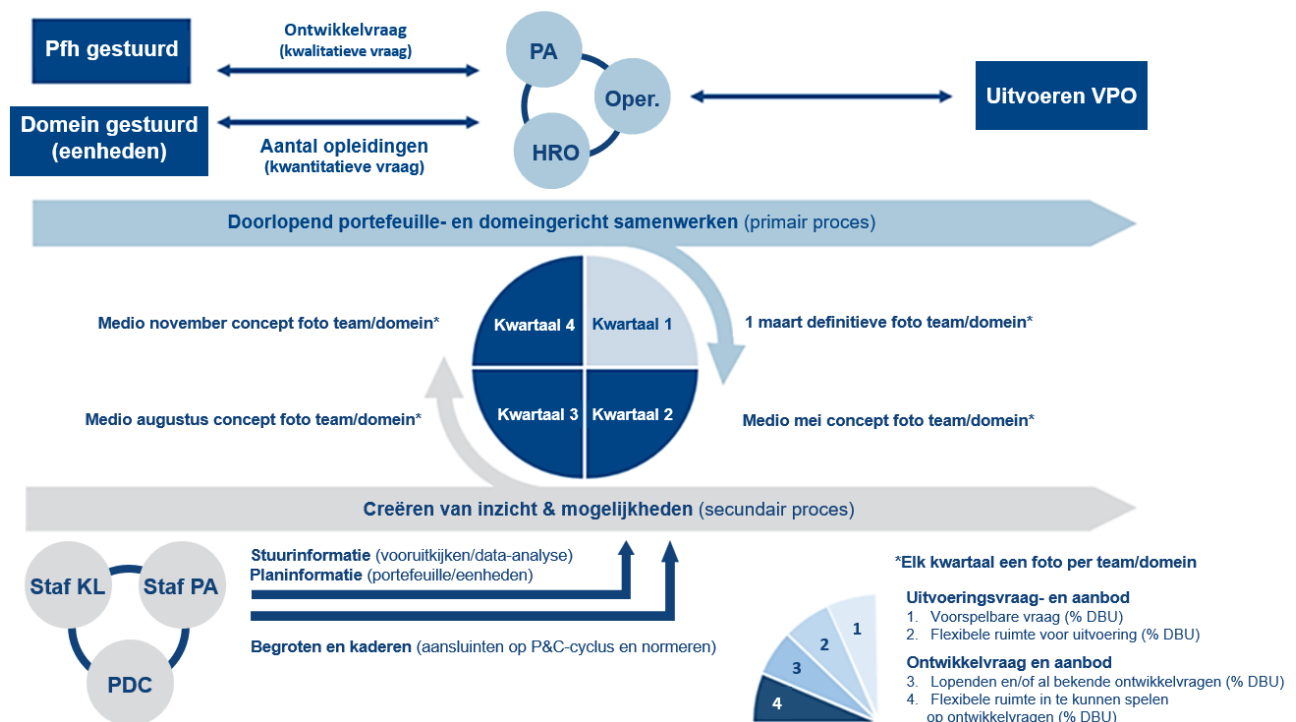
⁶³ Zie Bijlage 2.

van de PA. Binnen de PA is onvoldoende capaciteit om te voldoen aan de vraagarticulatie op zowel PO als VPO. Gemiddeld kunnen de VPO-teams in 2023 slechts 50-60% van de VPO-uitvoeringsvraag beantwoorden [36]. Aan de andere kant is het aanbod van de PA structureel lager dan de vraag vanuit de politie. Eenheden klagen al langere tijd dat er structurele tekorten bestaan bij sommige opleidingen waar veel vraag naar is (zoals rijopleidingen en voorheen RIMOZ-TGO) [27]. Tegelijkertijd is er sprake van aanzienlijke onderbenutting van een aantal andere opleidingen – de opleidingsplekken die door VPO worden aangeboden, worden in de praktijk niet afgenomen door de eenheden.

Op het eerste oog lijkt er dus sprake van ondoeltreffendheid: de PA haalt voor het VPO de doelen niet; en er is al jarenlang sprake van een structureel tekort in het aanbod.

Die doelen zijn echter niet zondermeer duidelijk. De politie lijkt er tot nu toe nog niet in te zijn geslaagd om de vraag naar vakspecialistisch politieonderwijs tijdig en zo volledig mogelijk te formuleren. Dit probleem speelt al zeker sinds 2017 [37]. Ook bestaan er voor dezelfde VPO-opleiding grote verschillen in de vraag vanuit eenheden. Dat kan deels te maken hebben met het specifieke karakter van de eenheid (bv. grootstedelijk versus landelijk werkterrein) maar kan zeker niet de grote verschillen verklaren die er bestaan.

Om het behoeftestellingsproces te verbeteren heeft de politie, mede op aandringen van de Inspectie van Justitie en Veiligheid dit proces opnieuw ingericht [38]. De belangrijkste verbeterpunten zijn dat er voor een aantal rollen/functies en betreffende opleidingen normen zijn opgesteld waarmee leer- en ontwikkelkaders op een uniforme manier kunnen worden vertaald in een concreet aantal benodigde opleidingsplekken, en dat er (althans binnen een aantal teams) een landelijke afstemming plaatsvindt tussen de eenheden, PA, HRO en vertegenwoordigers portefeuillehouders en directie HRM [38]. Hiermee zouden in ieder geval de grootste verschillen in de vraag vanuit eenheden moeten worden opgelost.



Figuur 16. Model Proces Behoeftestelling VPO 2.0 (bron: 4M-OT, 1 december 2021)

Met deze herinrichting constateert de Inspectie dat er voldoende randvoorwaarden aanwezig zijn om de jaarlijkse behoeftestelling – concreet en realistisch – in het vakspecialistisch politieonderwijs op orde te kunnen brengen [39].

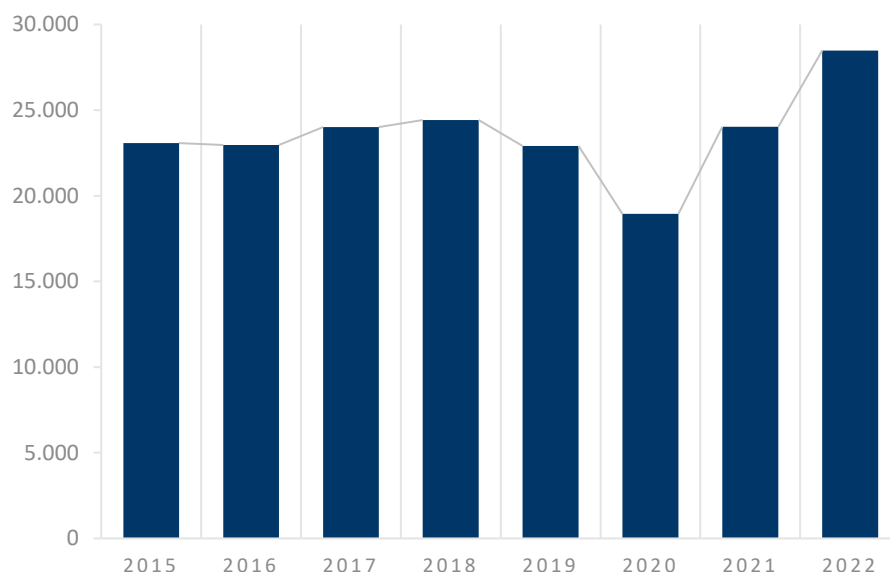
In de afgelopen jaren is het voor de PA, mede vanwege het ontbreken van een heldere vraag – met annex financiering (“VPO als ‘restpost’ “<15>) – moeilijk om op de langere termijn haar ‘productie’ voor VPO te plannen. Het gevolg is dat de PA uit zekerheid *in de praktijk* vooral vanuit het aanbod en de bestaande situatie redeneert.⁶⁴ Vanuit bedrijfseconomisch perspectief is dat een begrijpelijke keuze. Maar daardoor wordt er wel jaar op jaar vanuit gelijkblijvend kader ook naar zelfde rato toegekend en is volgens de PA een grotere toekenning van aanbod niet mogelijk zolang dat kader (mensen en middelen) niet structureel verhoogd wordt. Ten aanzien van veel vervolgopleidingen wordt vanuit organisatie- en financieel perspectief van de PA volgens eenheden zeer aangedrongen op het matigen van de opleidingsvraag. Dit wordt feitelijk afgedwongen door het aanbod lager te houden dan de vraag <16>.

Dat beeld komt ook uit de onderstaande grafiek naar voren. In de periode 2015-2021 blijft de jaarlijkse ‘productie’ van de eenheid VPO – het aantal cursisten dat een opleiding of cursus succesvol afrond – min of meer constant rond de 24.000.⁶⁵ In 2020 is er, vanwege de covid-crisis, sprake van een relatief sterke terugval in het aantal inschrijvingen: van circa 27.000 in 2019 tot 21.000 in 2020 (met een productie van 19.000).⁶⁶ Pas in 2022 stijgt het aantal inschrijvingen door naar ruim 31.000 (met een productie van 28.500). In weerwil tot het structureel tekort in het aanbod is het totale aanbod van VPO-opleidingsplaatsen in de periode 2015-2021 dus niet of nauwelijks toegenomen.

⁶⁴ In theorie werkt de PA vanaf de wetswijziging in 2017 vraaggestuurd. Dat wil zeggen, als de politie over een aantal maanden extra opleidingsplaatsen wil afnemen dan creëert de PA die opleidingsplaatsen binnen de kaders van formatie en inzetbaarheid (schuiven binnen deze kaders is volgens de PA maar beperkt mogelijk omdat het gaat om gespecialiseerde docenten). Buiten die kaders zijn er extra mensen en middelen nodig. De crux is nu dat die extra mensen en middelen nooit beschikbaar worden gesteld.

⁶⁵ De daling in 2019 wordt met name veroorzaakt door een ongewoon hoog uitvalpercentage in dat jaar (12%, tegen circa 1% voor de overige jaren).

⁶⁶ De VPO-opleidingen werden nog steeds gegeven maar met kleinere groepen. Daardoor is het totaal aantal studenten dat kon worden opgeleid naar beneden gegaan.



Figuur 17. Jaarlijks aantal deelnemers dat een VPO-opleiding of cursus succesvol afrond, 2016-2022 (bron: jaarberichten en jaarverslagen PA)

Binnen het totale aanbod zijn er echter weldegelijk aanzienlijke verschuivingen geweest. Het aandeel van de opleidingen binnen het Team Thematische Opsporing (TTO) is in de periode 2020-2023 bijvoorbeeld jaar op jaar afgenomen, en het aandeel opleidingen binnen het Team BeroepsVaardigheden (TBV) is in 2022 sprongsgewijs toegenomen.

Tabel 2. Verdeling van het aantal VPO-opleidingen (met opleidingscode) over onderwijsteams, aantallen en aandelen in totaal (%), 2020-2023 (bron: BI&K)

Onderwijsteam	2020		2021		2022		2023	
TSO: Team Specialistische Opsporing	81	(21%)	74	(22%)	114	(20%)	125	(24%)
TTO: Team Thematische Opsporing	104	(26%)	59	(18%)	89	(16%)	69	(13%)
TGO: Generieke Opsporing	0	(0%)	35	(10%)	47	(8%)	28	(5%)
totaal Opsporing	185	(47%)	168	(50%)	250	(44%)	222	(43%)
TBV: BeroepsVaardigheden	45	(11%)	36	(11%)	100	(18%)	101	(20%)
CCB: Conflict- en CrisisBeheersing	42	(11%)	38	(11%)	65	(11%)	59	(11%)
BBi: Bewaken Beveiligen & Interventies	48	(12%)	32	(9%)	56	(10%)	45	(9%)
GGP: GebiedsGebonden Politie	36	(9%)	27	(8%)	53	(9%)	45	(9%)
TIN: Intelligence	17	(4%)	17	(5%)	25	(4%)	21	(4%)
TPL: PolitieLeiderschap	21	(5%)	19	(6%)	22	(4%)	22	(4%)
	394	(100%)	337	(100%)	571	(100%)	515	(100%)

Omdat het totale aanbod gelijk is gebleven, betekent dit dat er harde keuzes moeten worden gemaakt: een toename gaat gepaard met een afname elders. Hierbij geldt bovendien dat dit enkel kan plaatsvinden binnen de bandbreedte van een specialisme.⁶⁷ Het gevolg van het keuzep proces is nu vooral dat bepaalde opleidingen helemaal niet meer worden gegeven of dat dit onder de noemer "praktijkleren" wordt overgeheveld naar de operatie [27].

De vraag naar vakspecialistische opleiding overtreft structureel het aanbod van de PA. Die vraag is de laatste jaren verder gegroeid en zal, door de uitstroom van ervaren politiemensen en de instroom van onervaren politiemensen, de komende jaren waarschijnlijk

⁶⁷ Zie hiervoor: een docent ME kan bijvoorbeeld geen FO-onderwijs geven.

nog verder groeien. Het gevolg daarvan is dat eenheden steeds meer zelf gaan opleiden <16><22><24>. Ze zetten een deel van hun operationele sterkte in voor het zo goed mogelijk geven van vervangende opleidingen (dat gebeurt met name in veldacademies). Het probleem van chronische opleidingstekorten wordt volgens eenheden zo verlegd in de keten <16>.

Er zitten echter meerdere kanten aan dat verhaal.

De veldacademies waren oorspronkelijk aanvullend bedoeld op het aanbod van de PA <16>, dat wil zeggen met een focus op de slag van startbekwaam naar vakbekwaam en vakbekwaam blijven. Het idee is dat de veldacademies dicht bij de praktijk staan en, voor specifieke opleidingen, daardoor meer rendement zouden kunnen opleveren<16><22>. Een voorbeeld van dit type non-formeel leren [40] zijn trainingen waarin een lokale expert haar of zijn collega's de laatste ontwikkelingen in haar of zijn domein overdraagt <24>.⁶⁸

De veldacademies lijken echter steeds meer een vervanging van het reguliere aanbod van de PA geworden, althans voor de kortdurende VPO-trainingen <16>. Eenheden beschikken meestal echter niet over onderwijskundige vaardigheden en pedagogisch-didactische kennis noch over systematische kwaliteitszorg en bijbehorende informatiesystemen. De onderwijskundige kwaliteit is niet geborgd. Voor bepaalde opleidingen kan de PA deze componenten in de veldacademies inbrengen – en de uitvoering grotenzelf door de eenheden laten doen<22>. Examinering blijft sowieso voorbehouden aan de PA. Dit hybride model lijkt op vakdomeinniveau goed te werken; tenminste waar een duidelijke 'baas' en 'lijn' is op een thema (zoals bij Forensische opsporing en Specialistische interventies)<24>.

Voor basisvaardigheden ligt het meer voor de hand om voor een centrale (PA) in plaats van een decentrale (Veldacademies) inrichting te kiezen. Eenheden gaan nu ieder voor zichzelf (schaarse) operationele sterkte inzetten voor taken (onderwijs) waar ze meestal niet goed voor zijn toegerust<22><24>. Los van het inhoudelijke punt (onderwijskwaliteit niet goed geborgd) lijkt dit op systeemniveau geen efficiënte oplossing. In natura betaalt het korps nu meer dat wat ze anders waren kwijt geweest aan additionele middelen voor de PA om het aanbod uit te breiden <24>.

De grootste spanning tussen aanbod en vraag lijkt te bestaan bij 'teamoverstijgende' (integrale) opleidingen zoals de rijopleidingen. Er is structureel veel vraag naar deze opleidingen maar juist op deze opleidingen is het aanbod al jarenlang niet of nauwelijks verruimd. Debet daaraan is waarschijnlijk het feit dat binnen de teams de afstemming tussen de PA en de Politie plaatsvindt. Binnen de clusters is een aanzienlijk deel van de opleidingen inmiddels ook 'organisatiegestuurd'.⁶⁹ Dat wil zeggen, er wordt landelijk tussen de eenheden afgestemd welke collega's de opleidingen dat jaar gaan volgen. Er is echter (nog) geen

⁶⁸ In tegenstelling tot non-formeel leren wordt formeel leren georganiseerd volgens een veelal officieel vastgesteld (onderwijskundig) leerplan of curriculum met eindtermen (normen). Formeel leren gaat in een gestructureerde vorm (bijvoorbeeld opleidingen, on-the-job-trainingen, e-learningproducten) met een docent die didactisch is onderlegd, instructie geeft en toezicht houdt. Deze vorm moet vooral worden gehanteerd bij kritieke kennis en vaardigheden. Bij kritieke kennis is sprake van handelingen vanuit wettelijke bevoegdheden en eisen, handelingen met een hoog afbreukrisico of gevoelige aspecten. Een formele opleiding is een erkende opleiding, met als voordeel dat het diploma of certificaat civiele waarde heeft [39]. Een (open) vraag is in hoeverre opleidingen binnen de Veldacademies betrekking (kunnen) op kritische kennis en vaardigheden.

⁶⁹ In 2023 is 60% van alle (515) opleidingen organisatiegestuurd. Tussen de domeinen bestaan grote verschillen. BBI (87%) en TSO (82%) liggen fors boven het gemiddelde, TPL (50%), GGP (36%) en TTO (7%) ver onder het gemiddelde. TBV (waar zowel de rij- als BOA-opleidingen onder vallen) zit op het gemiddelde (61%). Dat geldt ook voor TGO (61%).

'teamoverstijgende' regie. Deze opleidingen (zoals de rijopleidingen, en voorheen RIMOZ) vallen zo tussen wal en schip. De Rij-opleiding Initieel (ROI) was in 2023 nog niet organisatiegestuurd.⁷⁰

5.2.2 Kwaliteit van het aanbod

Het vakspecialistisch politieonderwijs aan de PA biedt jaarlijks honderden opleidingen en cursussen aan, met een grote diversiteit. Zo zijn er verschillende clusters rond opsporing, verhoor, en leiderschap, maar ook clusters over rijvaardigheid, werken op hoogte, ethiek en milieucriminaliteit.⁷¹ Het is moeilijk om dan een algemeen oordeel over de kwaliteit van het aanbod te geven. *Across the board* lijken alle eenheden die wij hebben gesproken echter tevreden over de kwaliteit van het VPO-onderwijs. De studenten zijn over het algemeen zeer tevreden: op de interne metingen scoort het VPO gemiddeld een 8,4.⁷²

Minder tevreden is men over de kwantiteit (zie hiervoor) [27]. Er is een enorme vraag naar specialistische opleidingen waar de PA niet aan kan voldoen omdat er te weinig capaciteit is. Eenheden kunnen maar een beperkt aantal plekken afnemen. Kritiek vanuit de eenheden en de NP is dat de PA selectiever zou moeten zijn in het aanbod (zie de volgende paragraaf 5.3).

Voor nieuwe opleidingen (zoals cyberopleidingen, data en intelligence) wordt gesteld dat de PA niet snel genoeg reageert op nieuwe ontwikkelingen. Vanuit het perspectief van de eenheden gaan de ontwikkelingen bij de PA en de POR heel traag. De wereld van kwalificatiedossiers en onderwijsvernieuwingen is een heel andere wereld dan die van de operatiën van de eenheden. Het punt van kritiek is hier dat het VPO-aanbod zich vooral richt op certificatie, dat wil zeggen wat op papier nodig is (in plaats van in de praktijk). Dit systeem is vrij star ten opzichte van de snel veranderende buitenwereld. Hoewel slechts een deel van de VPO-opleidingen leidt tot diploma's of certificaten (circa 50%, zie Figuur 17), worden er bij de (vervolg)opleidingen/modules bijvoorbeeld allerlei interne instroomeisen gesteld. Die eisen zijn ooit door de politie en/of de PA zelf in het leven geroepen <16>. Zo moeten cursisten met veel praktijkervaring eerst een (volledige) basisopleiding doen voordat ze mogen deelnemen aan de vervolgopleiding. Omdat er juist bij de basisopleidingen grote capaciteitsproblemen bestaan, ontstaan er zo lange wachtlijsten.

Een veelgehoorde kritiek is dat de PA zich meer moeten richten op bijscholing en ontwikkeling, in plaats van zwaar in te zetten op certificerend onderwijs. De Vakspecialistische Politie Opleidingen zijn in dit opzicht al jaren een onderwerp van discussie tussen eenheden en PA. De PA heeft een opleidingsvisie en vindt vanuit onderwijskundig perspectief wensen vanuit de eenheden om hier flexibeler en creatiever mee om te gaan ingewikkeld. [27] De sector VPO herkent zich niet in dit beeld, en stelt dat er juist meer roep is om certificering, en minder op bijscholing en ontwikkeling. Daarnaast zou de modularisering van het VPO-onderwijs ook tot meer flexibiliteit moeten leiden, omdat onderwijs nu meer gepersonaliseerd en in verkorte leerroutes kan worden aangeboden [41].

⁷⁰ Al in 2017 constateert de Inspectie JenV dat het ROI te maken heeft met meerdere behoeftestellingen [36], en dat ROI niet aan de behoeftestelling(en) kan voldoen. Dat 'wal-en-schip' probleem van clusteroverstijgende opleidingen lijkt tot op heden nog niet te zijn opgelost.

⁷⁰ Al in 2017 constateert de Inspectie JenV dat het ROI te maken heeft met meerdere behoeftestellingen [36], en dat ROI niet aan de behoeftestelling(en) kan voldoen. Dat 'wal-en-schip' probleem van clusteroverstijgende opleidingen lijkt tot op heden nog niet te zijn opgelost.

⁷¹ Zie Bijlage 2 voor een volledig recent overzicht van alle onderwijsteams en clusters binnen het VPO.

⁷² Zie verderop, Figuur 19.

Wat hier waarschijnlijk speelt is een kloof tussen beleid en uitvoering. Kwalificatie-eisen worden uitvoerig in de Politieonderwijsraad (POR) besproken – eerst in de Commissie Kwalificatie structuur politie (KSP) en daarna in de centrale POR-vergadering. Die is breed samengesteld en telt onder andere twee vertegenwoordigers vanuit politievakorganisaties.⁷³ Dat laat onverlet dat de POR niet alles representeert (of kan representeren) wat in de eenheden leeft. In dit opzicht voert de PA gewoonweg uit wat er bestuurlijk is afgesproken.

5.3 Doelmatigheid

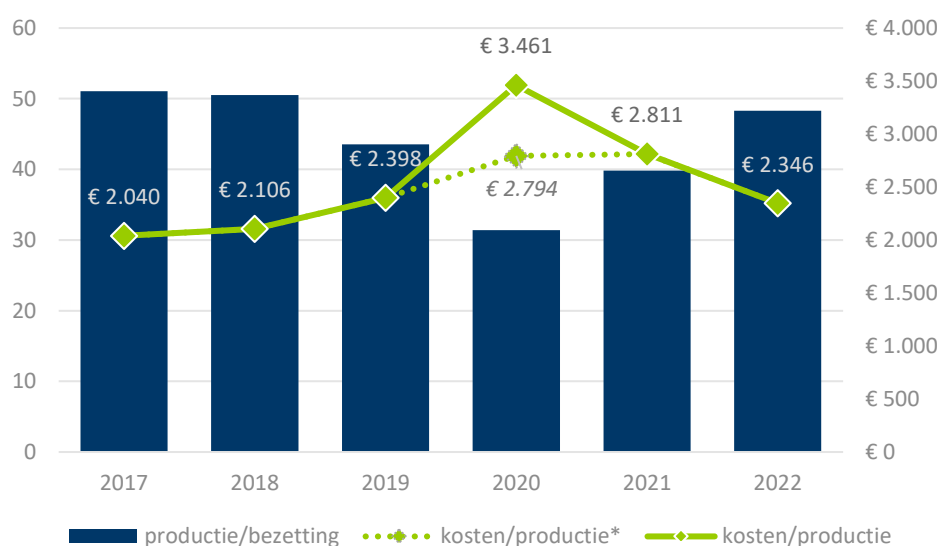
5.3.1 Doelmatigheid in enge zin

Doelmatigheid gaat in het kader van de evaluatie van het functioneren van zbo's over de vraag of dezelfde productie met de inzet van minder middelen gerealiseerd kan worden, dan wel de vraag of niet méér productie verwezenlijkt kan worden met een gelijke hoeveelheid middelen. Specifiek voor het VPO doet zich de uitdaging voor dat er 450 verschillende onderwijsproducten zijn, die qua kostenbouw (in termen van mensen en middelen) allemaal verschillend zijn.

Tabel 3. Formatie (fte), bezetting (fte) en totale kosten (x €1.000) voor VPO, 2017-2022 (bron: administratie PA)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Formatie	463,4	463,4	463,4	585,7	585,7	597,7
Bezetting	470,3	480,8	518,4	608,0	608,0	587,5
Totale kosten	€ 48.993	€ 51.450	€ 54.953	€ 65.577	€ 67.528	€ 66.840

De 'productie' wordt hier gemeten als het aantal deelnemers dat jaarlijks succesvol een VPO-opleiding heeft afgerond. Als input kan worden gekeken naar de financiële middelen (hier zijn de totale kosten voor VPO genomen) of naar de capaciteit die is ingezet (hier is de bezetting gebruikt).



⁷³ Zie <https://www.politieonderwijsraad.nl/over-ons/samenstelling-van-de-raad>

Figuur 18. Totale kosten per bezetting (fte) en productie per bezetting (fte), 2017-2022 (bron: administratie PA)

2020 is een afwijkend jaar omdat daar in de productie veel lager was dan in de jaren ervoor en erna. Dat valt voor een belangrijk deel terug te voeren op de impact van de coronacrisis (waardoor er met kleinere groepen moest worden gewerkt).⁷⁴ Tegelijkertijd is in dat jaar de formatie sprongsgewijs fors uitgebreid (+27%, zie Tabel 3). Daardoor daalt de productie per bezetting sterk. Was de productie op het normale niveau gebleven (dus zonder de invloed van de coronacrisis), dan zou de productie per bezetting (38,6) vergelijkbaar zijn met die in 2021 (39,5).

De piek in de kosten per afgestudeerde VPO-student (€3.461) in 2020 zou in dat geval ook verdwijnen. Die geschatte kosten (€2.794) zouden dan in lijn liggen met de ontwikkeling over de gehele periode (de stippellijn in Figuur 18). De kosten/productie stijgen in de periode 2017-2020. Daarna is er een trendbreuk en dalen de kosten.⁷⁵

5.3.2 Breed portfolio van opleidingen

Vanuit een breder doelmatigheidsperspectief speelt in het specifieke geval van VPO met name de vraag of het huidige aanbod (circa 450 opleidingen) niet te breed is⁷⁶ – gegeven de beperkte capaciteit (570 fte in 2022) en middelen (68,6 miljoen in 2022).⁷⁷ Ten tweede speelt dan de vraag of de inzet op de meest optimale wijze is verdeeld over het aanbod.

Wat betreft de eerste vraag zijn alle betrokken partijen de mening toegedaan dat de PA zich louter zou moeten (gaan) richten op opleidingen die politiespecifiek zijn (zie ook [32, p. 43]). Volgens de PA is dat nu ook al het geval: al het niet-politiespecifieke onderwijs (zoals trainingen projectmanagement etc.) wordt via HRO uitbesteed aan derde partijen.⁷⁸ Dit onderwijs valt niet onder de resultaatsverplichtingen (en onder het financieel kader/begroting) van de PA.

Wanneer er sprake is van een kwalificatie-eis of een (wettelijke) certificeringseis vanuit een kwaliteitsnorm (hoog afbreukrisico of gevoelige aspecten), geldt de verplichting dat de kennis en vaardigheden via kwalificerende of certificerende opleidingen geleerd worden, en de examinering ook door een erkend opleidingsinstituut gedaan wordt. In de opleidingsprofielen

⁷⁴ Het Vakspecialistisch Politieonderwijs dat opleidt tot bekwaam- en bevoegdheden is tijdens de coronacrisis als "cruciaal" bestempeld en ging door met inachtneming van aanvullende maatregelen (hier: kleinere groepen). Dit gold voor het gehele assortiment, met uitzondering van de opleidingen Mentale Kracht opleidingen en Leiderschapsintervisie opleidingen. Deze werden niet als cruciaal voor de primaire politietaak bestempeld.

⁷⁵ Vanwege de inflatie is er altijd sprake van een zekere autonome groei van de kosten. De inflatie was in de periode 2013-2022 overigens laag: rond de 2%.

⁷⁶ De PA stelt dat het aantal VPO-opleidingen vóór de wetswijziging nog veel hoger lag dan de huidige 515 (2023). Dat klopt inderdaad. In 2013 telde de PA 740 VPO-opleidingen, en in 2014 871 opleidingen. Verder zorgt de modularisering die de afgelopen jaren is ingezet ervoor dat de het assortiment in de komende jaren eerder weer groter dan kleiner zelf worden, omdat het onderwijs in meerdere en kleinere onderwijseenheden wordt aangeboden. Bij het totaal aantal *kwalificaties* is al wel een afname zichtbaar. Dat komt omdat modules worden gebundeld in een kleiner aantal samenhangende clusters, die leiden tot een kwalificatie [40].

⁷⁷ Bron voor de getallen: MARAP 2022.

⁷⁸ Onderwijs met betrekking tot "algemene bedrijfsvoering", bijvoorbeeld 'Gebruik BVCM', vallen niet onder het politie (specifieke) onderwijs. De PA merkt hier zelf over op dat de actualiteit is dat ze een deel van dit type onderwijs wel uitvoert. Welke opleidingen dit betreft wordt momenteel in kaart gebracht [40].

zijn de verplichte kwalificaties opgenomen. [40] Alle overige (generieke) opleidingen zouden in principe kunnen worden uitbesteed of kunnen worden geschrapt. De Korpsvisie Leren en Ontwikkelen stelt bijvoorbeeld het rendementsperspectief voorop, en stelt dat generieke opleidingen extern en politiespecifieke opleidingen intern kunnen worden uitgevoerd [40].

Politiespecifiek onderwijs loopt altijd via de PA. Dat is bij de wet vastgelegd. Of de PA die opleidingen in eigen beheer (door eigen mensen en middelen) uitvoert of deze opleidingen uitbesteedt, is de keuze van de PA. In de strategische agenda krijgt samenwerking met andere partijen en de zogenaamde makelfunctie een prominente plaats [42]. Voor het eventuele uitbesteden van onderwijs aan derde partijen is budget nodig. Dat budget is er volgens de PA niet; ook niet bij de NP. Verder stelt de PA dat ze op dit moment niet de capaciteit heeft om op grote schaal op zorgvuldige wijze externe opleidingen in te kopen.

Over de vraag *welke* VPO-opleidingen politiespecifiek zijn (of beter: welke opleidingen niet-politiespecifiek zijn), zijn de meningen echter verdeeld. In de Korpsvisie staat dat het VPO-aanbod waarvoor geen certificering noodzakelijk is – dat is vrijwel het gehele modaliteit 3 onderwijs – zou moeten worden geprioriteerd en op inhoud en vorm worden herzien. Voor opleidingen die niet verplicht zijn, moeten andere oplossingen worden gezocht [40].⁷⁹ Beperken we ons tot modaliteit 3 onderwijs dan gaat het om 133 (26%) opleidingen. Kijken we naar alle opleidingen die niet tot een diploma of certificaat leiden, dan gaat het om 262 (51%) opleidingen.

Tabel 4. Relatieve verdeling VPO-opleidingen, naar modaliteit en waardedocument, 2023 (bron: PA administratie, berekeningen door Dialogic)

modaliteit	Diploma	Certificaat	Bewijs van deelname/ Verklaring	Geen	onbekend	Eindtotaal
modaliteit 1	0,6%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%
modaliteit 2	0,8%	47,2%	0,0%	0,0%	0,0%	48,0%
modaliteit 3	0,0%	0,4%	25,8%	3,5%	0,0%	29,7%
onbekend	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%	2,1%	4,5%
Geen	0,0%	0,0%	15,1%	1,9%	0,0%	17,1%
	1,4%	47,8%	41,0%	7,8%	2,1%	100%

Onbekend is echter welk deel van deze 262 (of 133) opleidingen verplicht waren of niet (dus los van diploma of certificaat). Dat hangt van interne afspraken af tussen de PA en de politie.⁸⁰ Modaliteit 3 onderwijs zijn politieopleidingen die zijn gericht op het onderhouden,

⁷⁹ De Korpsvisie noemt hier: extern, andere leervorm, andere uitvoerder of 'leren in het werk', in combinatie met adaptieve leermiddelen of support (p.27).

⁸⁰ De Memorie van Toelichting (van de Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de inbedding van de Politieacademie in het nieuwe politiebestedel) zegt hierover het volgende: "Naast de politieopleidingen, die zijn gebaseerd op de kwalificatiestructuur, verzorgt de Politieacademie ook overige opleidingen gericht op de uitvoering van de politietaken. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de bij- en nascholing van de politie. Ook kortdurende trainingen gericht op het aanleren van politievaardigheden vallen onder deze categorie. *Het is aan de korpschef en de directeur van de Politieacademie om hierover gezamenlijk afspraken te maken.* De Minister stelt deze opleidingen vast bij ministeriële regeling. Hij toetst daarbij in principe alleen inhoudelijk op hoofdlijnen en op de consequenties voor de begroting en het beheersplan van de politie. Deze opleidingen kunnen worden afgesloten met een examen. *Voor zover in de ministeriële regeling hierover niets is geregeld, is het (uiteindelijk) aan de directeur van*

verdiepen of verbreden van politievakmanschap. Het gaat hier dus per definitie om politie-specifiek onderwijs. Tegelijkertijd stelt de PA zelf nadrukkelijk dat het onderhouden, verdiepen en verbreden van politievakmanschap onder de verantwoordelijkheid van het korps zelf valt, en niet onder die van de PA.⁸¹ In de praktijk laat het korps het gros van dit type onderwijs door de PA uitvoeren. De sector VPO schrijft hier zelf over dat ze “aan de lat staat voor het ontwikkelen, uitvoeren examineren van politiespecifiek onderwijs (modaliteit 2 en 3).” [41]

In haar strategische agenda 2022-2026 stelt de PA dat ze alle modaliteit 3 onderwijs verzorgen die leiden tot een bewijs van deelname [42]. Dat zou betekenen dat vrijwel alle modaliteit 3 opleidingen (133 van de 135) in de komende jaren door de PA blijven worden gegeven. Het aanbod van alle overige 111 opleidingen (22%) door de PA zouden dan kunnen worden heroverwogen. De niet-verplichte opleidingen zouden kunnen worden geschrapt (dat zijn in ieder geval de 33 opleidingen die niet leiden tot een bewijs van deelname of verklaring).

Wat betreft de 247 modaliteit 2 opleidingen (48% dus bijna de helft van alle VPO-opleidingen) stelt de PA in haar strategische visie dat dit onderwijs is voorbehouden aan de Politieacademie (de PA is daarvoor stelselverantwoordelijk) maar dat de uitvoering ook elders kan liggen, zoals bij Operationele Begeleiding en Training (OBT) in het korps [42],⁸² of bij de eenheden zelf in de zogenaamde Veldacademies (zie hiervoor).

Over de tweede vraag, de verdeling van de capaciteit en middelen over alle VPO-opleidingen, is in de vorige paragraaf reeds beschreven dat er structureel tekorten bestaan bij sommige (met name de teamoverstijgende) opleidingen. Andersom is er bij andere opleidingen waarschijnlijk sprake van onderbenutting. Een indicator daarvoor is relatief hoge percentages *no show* (tot 25%) [43]. Dat laatste duidt niet op een inefficiëntie aan de *aanbodkant* (de PA) maar aan de *vraagkant* (de politie).

Uitgangspunt bij alle prioritering aan de vraagkant is dat er niet onnodig opgeleid wordt, maar maximaal gebruik wordt gemaakt van eerder opgedane kennis en ervaring van medewerkers. [40] De PA verwacht dat de eenheden meer regie nemen over de aanmelding voor het VPO. Maar de eenheden beschikken (althans op het geaggregeerde niveau van teams of de eenheden) niet over overzichten van welke opleidingen hun medewerkers eerder hebben gevolgd <22>. Eenheden hebben ook geen goed zicht op wie van hun medewerkers wanneer naar welke opleidingen gaan (medewerkers kunnen zich zelf direct aanmelden via YouForce), wat het percentage *no shows* voor hun eenheid is (de PA houdt bij ons weten geen presentielijsten bij, in ieder geval niet op het niveau van individuele eenheden), en hoe lang de wachtlijsten van een opleiding zijn <16>.⁸³ Het feit dat de politie (nog) geen meerjarige

de Politieacademie om te bepalen dat een overige opleiding wordt afgesloten met een examen.” [9, p. 25]

⁸¹ Nota bene, sommige (als dan niet verplichte) modaliteit 3-opleidingen gelden als instroomeis voor (verplichte) modaliteit-2 opleidingen

⁸² Hier vallen bijvoorbeeld alle rijopleidingen onder. De PA voert echter wel zelf de opleiding tot rij-instructeur uit. Als er onvoldoende rij-instructeurs worden opgeleid, blijft daar een bottleneck zitten.

⁸³ In het jaarverslag 2022 van de PA wordt gemeld dat er gewerkt wordt aan een monitor die beter zicht geeft op de beschikbare opleidingsplaatsen, aanmeldingen, non niet-benutte opleidingsplaatsen, *no shows* en annuleringen. De verwachting is dat deze monitor begin 2023 beschikbaar komt [42]. Wat betreft het bijhouden van *no shows* meldt de PA dat er wordt geregistreerd op student en niet op eenheid, omdat studenten in hun loopbaan vaak regelmatig van eenheid wisselen, en de administratiegegevens daardoor snel verouderen. Dat laat onverlet dat op het moment van de opleiding zelf de eenheid natuurlijk wel bekend is, en dat er naar die betreffende eenheid een terugmelding zou kunnen

prognoses voor het VPO-onderwijs kan afgeven vormt al jarenlang een grote uitdaging voor de PA. Dit is ook bij herhaling gesignaleerd door de Inspectie JenV. Het onderliggende probleem is dat de functies wel formeel omschreven zijn maar dat voor de vraagarticulatie van het VPO de rollen die politiemensen in de praktijk vervullen met name van belang zijn – en deze rollen staan voor zover wij kunnen nagaan nergens goed beschreven. Voor een gedetailleerde vraagarticulatie is niet alleen beschrijving (en registratie) van de rollen nodig, maar ook van de vaardigheden die nodig zijn om die rollen te vervullen. Zoals hiervoor is beschreven, worden op dit moment de vaardigheden waar politiemensen al over beschikken (of die ze juist nog missen om hun beoogde rollen te vervullen) nog niet geregistreerd en bijgehouden, althans niet op systematische wijze en niet op centraal niveau.

Zowel wat betreft het vraagstuk van de no shows als de wachtlijsten lijkt het erop dat zowel de PA als de politie nog te veel oplossingen voor deze vraagstukken zoeken in de bestaande systemen terwijl die voor een deel verantwoordelijk zijn voor het vastlopen ervan. Bij veel VPO-opleidingen worden bijvoorbeeld allerlei instapeisen gesteld. Deelnemers moeten eerst basisopleidingen volgen – ook als men al jaren relevante werkervaring heeft. Dit zorgt ervoor dat men van wachtlijst naar wachtlijst gaat.⁸⁴ De PA stelt hier tegenover dat er al zoveel mogelijk met (online) entreetoetsen wordt gewerkt, en dat dit een hele efficiënte manier is om te toetsen op voorkennis.

5.4 Kwaliteit van het VPO-onderwijs

5.4.1 Kwaliteitsborging

Kwaliteitsborging vindt plaats op instellingsniveau en op opleidingsniveau. Voor een opleiding heeft de Inspectie JenV in haar Toezichtkader politieonderwijs de noodzakelijke elementen concreet omschreven [21]:

- Er zijn op structurele basis voldoende specifieke en meetbare doelen voor de opleiding geformuleerd, gebaseerd op de missie en het strategisch beleid van de instelling en gedragen door de opleiding;
- Er is sprake van voldoende continuïteit in onderwijsgevend en leidinggevend personeel;
- De kwaliteitszorg en bijbehorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn helder beschreven, voldoende bekend en zijn in de organisatie verankerd (sturing);
- De opleiding beoordeelt regelmatig en betrouwbaar, met betrokkenheid van onafhankelijk deskundigen en belanghebbenden de voortgang en de realisatie van de gestelde doelen;
- De opleiding heeft zicht op de opbrengsten van de opleiding (beoordeling);

worden gegeven bij veelvuldige no shows (of nog proactiever, zoals bij commerciële vakopleidingen gebeurd: enkele dagen vooraf aan de opleiding nabellen op niet-bevestigde vooraanmeldingen).

⁸⁴ Een mogelijke oplossing zou zijn om instapniveaus (mede) te baseren op werkervaring, en niet (alleen) op basis van gevolgde vooropleidingen. Dat instapniveau moet dan door middel van een assessment worden vastgesteld. Er is recent een pilot in Amsterdam geweest waar die assessment van een potentiële deelnemer door de PA-docent van de VPO-opleiding in kwestie werd gedaan. De pilot was volgens de eenheid Amsterdam een succes maar de pilot is verder niet doorgezet [26]. De PA stelt hier tegenover dat cursisten die op papier over de juiste voorkennis beschikken, in het klaslokaal niet over de juiste kennis te blijken beschikken. Het gevolg is dat de docent in het 'verdiepende' vervolgdeel alsnog de basis moet herhalen <24>. Dit onderstreept echter eerder het punt dat de eenheid Amsterdam maakt, namelijk dat de instroomeisen meer op de feitelijke ervaringskennis gebaseerd zou moeten zijn, en niet op de formele vooropleiding.

- De opleiding neemt indien nodig verbetermaatregelen die passen bij de uitkomsten van de beoordelingen in het licht van de gestelde doelen (verbetering, PDCA-cyclus);
- Er is een voldoende functionerende dialoog over de kwaliteit van de (totstandkoming en resultaten van de) opleiding met zowel interne belanghebbenden en verantwoordelijken als met de externe belanghebbenden (verantwoording).

In principe zou elk van de 450+ VPO-opleidingen een functionerend kwaliteitszorgsysteem moeten hebben dat al deze elementen bevat.⁸⁵ Dat is qua schaal ondoenlijk. Een logischer niveau voor de 'dragere van het kwaliteitszorgsysteem' zijn de teams binnen VPO.

In de uitgangssituatie (vóór de wetswijziging) was de interne kwaliteitsborging voor de PA als geheel nog niet op orde. De Inspectie ziet pas in 2016 de eerste tekenen van implementatie van een overall kwaliteitszorgsysteem [22]. Wat dan nog vooral ontbreekt zijn de schakels 'evaluatie' (check) en 'aanpassing' (do) in de PDCA-cyclus. Voor geen van de onderzochte opleidingen die in dat jaar (2016) zijn onderzocht⁸⁶, kon de PA bijvoorbeeld inzicht geven in de mate waarin de opleiding wordt gewaardeerd door de praktijk (zowel afstudeerders als hun leidinggevers).

In 2017 constateert de Inspectie JenV dat de PA op een aantal punten voortgang geboekt, maar over het geheel achterloopt op haar planning voor de implementatie van haar kwaliteitszorgsysteem (dat in 2019 zou moeten 'staan') [37] [24]. Een cruciaal punt is daarbij de aansluiting met de praktijk. De Inspectie concludeert hier dat de PA moet inspelen op een onduidelijke en wisselende vraag vanuit de praktijk. Dit wrekt zich met name bij het VPO. De politie kon voor het VPO weinig duidelijkheid geven over de voorspelde opleidingsvraag voor 2018 en de daaropvolgende jaren. Daar waar een duidelijk probleem ontstaat tussen vraag en aanbod, bijvoorbeeld bij intelligence en de rijopleidingen (zie hiervoor), kwamen politie en de Politieacademie er niet samen uit. Het tripartiet overleg heeft daar tot nu toe ook geen uitkomst kunnen bieden [37].

In dat jaar licht de Inspectie o.a. de opleiding ROI (Rij-Opleiding Initieel) door. Het team Beroepsvaardigheden (TBV) heeft dan als enige van de teams al een vastgesteld teamplan (in 2018 beschikken alle vijf onderzochte teams wel over een teamplan) [24]. Over de interne kwaliteitsborging van de opleiding ROI is de Inspectie echter buitengewoon kritisch. De studenttevredenheid en het rendement worden niet gemeten, er is geen inzicht in klachten, professionalisering wordt niet besproken, en de status van het kwaliteitszorgsysteem is onbekend [37].

In 2018 ziet de Inspectie dat de PA, in vergelijking tot de voorgaande jaren, tot een duidelijkere en reële(re) planvorming komt. Er is structureel contact tussen teamleiding, sectorhoofden en directie over kwaliteit. De sectorhoofden en directie hebben regelmatig contact met de stafmedewerkers die werken aan het programma kwaliteit. Teams rapporteren in managementrapportages aan de sectorhoofden, die vervolgens in maandrapportages rapporteren aan de directie [24]. Wel is de mate waarop men met kwaliteitszorg bezig is nog persoonsafhankelijk. Daardoor bestaan er grote verschillen tussen teams.⁸⁷

⁸⁵ Wat betreft de schaal: de VPO-opleidingen hebben gemiddeld op jaarbasis circa 50 cursisten. In termen van het aantal cursisten zijn er grote verschillen tussen de opleidingen.

⁸⁶ De onderzochte VPO-opleidingen waren: RIMOZ (TGO), Docent gevaarsbeheersing (TBV), Officier van Dienst (TPL), Hulpofficier van Justitie (TPL).

⁸⁷ Als positieve voorbeelden worden genoemd de opleiding Handelen in Zedenzaken (TTO) en de leer-gang Operationele Sturing (TBV).

Punt van zorg blijft de behoeftestelling voor het VPO. De Inspectie meldt dat de politie hier weinig voortgang boekt en verzoekt daarom de politie en de PA om voor 1 oktober 2019 met concrete verbetervoorstellen te komen [23] [44].

Op 1 oktober 2019 sturen de politie en de PA de Inspectie volgens afspraak een plan van aanpak van de behoeftestelling VPO.⁸⁸ De Inspectie is gematigd positief over de inhoud van het verbeterplan. De planning is volgens de Inspectie echter niet haalbaar – onder voorwaarden wordt er één jaar extra tijd gegeven om verbeteringen te realiseren (zie hierna, Invloed wetswijziging), dus tot eind 2021. Verder zegt de PA toe het kwaliteitszorgsysteem nader uit te werken en de geconstateerde knelpunten binnen de examinering op te pakken [14].

In haar eindrapport van 16 juni constateert de Inspectie dat de PA op de goede weg is, zowel wat betreft het interne kwaliteitssysteem als in het proces van behoeftestelling (in samenwerking met het korps) [25]. De PA heeft forse investeringen in de kwaliteitszorg gedaan. De capaciteit van haar kwaliteitsafdeling is sterk uitgebreid, met de ontwikkeling van dashboards is meer actuele sturingsinformatie beschikbaar gekomen, er wordt nu gericht gestuurd op het uitvoeren van evaluaties en de opkomsten daarvan worden vertaald naar concrete verbeteracties [25].

Wat betreft de behoeftestelling constateert de Inspectie over het 'procesmodel VPO 2.0' (die de 4M-OT werkgroep eind 2021 had aangeleverd) dat "[het] voldoende randvoorwaarden biedt om de behoeftestelling breed op orde te brengen" [39]. Het model ondersteunt de portefeuillehouders (binnen de onderwijsteams) om meer in controle te komen op de eigen opleidingsbehoefte. Verder zorgt het model voor aansluiting van de behoeftestelling VPO op de Planning & Control-cyclus van de politie. De korpsleiding wordt eindverantwoordelijk en kan bij fricties met de informatie uit het model onderbouwde besluiten nemen [25].

In een recente brief aan de Minister toont de Inspectie JenV zich een stuk kritischer: "De stappen die zijn gezet hebben een beperkt aantal concrete producten opgeleverd. De producten zijn veelal (nog) niet formeel vastgesteld. Ook betreffen deze vooral de 'voorfase': zij zijn (slechts) input voor een goed ingericht behoeftestellingsproces maar gaan niet in op dit proces zelf. Dit geheel heeft volgens de Inspectie niet geleid tot oplossingen van het probleem." [44, p. 2]

5.4.2 Tevredenheid met VPO-onderwijs

Bereik van tevredenheidsmetingen

Een belangrijk onderdeel van het kwaliteitssysteem is dat opleidingen zicht hebben op de opbrengsten van de opleidingen [21]. In termen van output gaat het dan om de beoordeling door de deelnemers (studenten) aan de opleidingen. In termen van outcome gaat het dan om de beoordeling door de praktijk, in dit geval door de leidinggevendenden van de studenten (cursisten).

In de periode 2012-2021 lijkt het bereik (het aantal doelgroepen en/of onderwerpen) van de tevredenheidsmetingen binnen het VPO – althans op centraal niveau – eerder te zijn afgenomen dan toegenomen. Pas in 2022 neemt het bereik weer toe.

Vóór de wetswijziging (2012-2016) werd de tevredenheid van studenten via een VPO-brede en centraal georganiseerde evaluatie (LOEP) gemeten. Dat gebeurde op het geaggregeerde

⁸⁸ Permanente verbetering vraag & aanbod VPO, plan van aanpak, versie 26/9/2019

niveau van de vier Scholen binnen het VPO, dus niet voor individuele opleidingen [13].⁸⁹ De tevredenheid van leidinggevendenden werd niet gemeten.

Vanaf 2017 wordt de evaluatie op het niveau van clusters (teams) uitgevoerd. Voor drie teams ontbreken in die periode cijfers. Voor een klein aantal (3-5) opleidingen zijn cijfers op gedissaggregeerd niveau beschikbaar. In deze periode (2017-2018) wordt de tevredenheid van leidinggevendenden voor het eerst gemeten; in 2017 voor drie opleidingen, in 2018 voor vijf opleidingen.⁹⁰

Vanwege de overstap van centraal evalueren naar evalueren door de teams zelf zijn er in geen centrale cijfers over 2019 beschikbaar.

In 2020 zijn er voor zes teams van 11 opleidingen in totaal cijfers beschikbaar. Die zijn handmatig opgesteld door een stafid van BI&K [13]. Voor twee opleidingen zijn oordelen beschikbaar van leidinggevendenden. Dat is het laatste jaar dat er tevredenheidscijfers beschikbaar zijn van leidinggevendenden.

In 2021 zijn er centraal geen cijfers beschikbaar. Dat komt omdat de medewerker die dat voorheen met de hand deed, dan niet meer bij BI&K werkt.

In 2022 zijn er wel weer opnieuw cijfers beschikbaar, en is het bereik van de meting sterk uitgebreid. Van de tien teams zijn er nu acht gedekt⁹¹, en het aantal opleidingen waarvoor cijfers beschikbaar zijn is gestegen van 11 naar 32. Cijfers van leidinggevendenden zijn niet beschikbaar.

Uitkomsten van de metingen: tevredenheid over de VPO-opleidingen

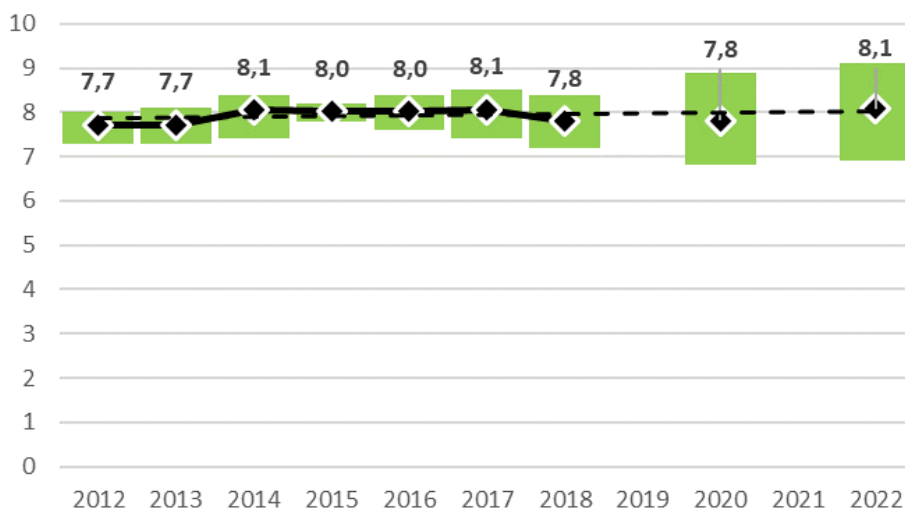
In de onderstaande grafiek is het gemiddelde tevredenheidscijfers van studenten over alle gemeten opleidingen voor dat jaar gegeven. Het gemiddelde ligt constant hoog (rond de 8,0 op een 10-puntsschaal). Over de gehele periode 2012-2022 is er sprake van een lichte stijging.⁹²

⁸⁹ School voor Gevaar- en Crisisbeheersing, School voor Handhaving School voor Politieleiderschap (tot 2015), School voor Recherche.

⁹⁰ Vanwege de lage n(respons lager dan 4) zijn er geen resultaten voor twee van de vijf opleidingen. Opmerkelijk is dat de Inspectie JenV concludeert dat de PA van de 12 opleidingen die het in 2018 onderzocht, alleen voor één opleiding (de Leergang Operationele Sturing) informatie kan overleggen over de opbrengsten van de opleidingen (=tevredenheidsmetingen onder afgestudeerden en leidinggevendenden). Die opleiding ontbreekt nu juist in de lijst van vijf opleidingen die wij van BI&K hebben gekregen.

⁹¹ Er zijn door een derde partij (TNO) ook metingen uitgevoerd binnen een van de twee ontbrekende teams (TSO-FO).

⁹² De verticale balken laten de spreiding zijn van de scores (verschil tussen laagste en hoogste scores). De spreiding in de periode 2012-2018 is lager dan in de periode 2020-2022 omdat er toen op een hoger aggregatieniveau werd gemeten (Scholen cq. teams). Het aantal observaties is daardoor kleiner, en hierdoor is de spreiding ook kleiner. Voor de berekening van het gemiddelde maakt het aggregatieniveau in principe niet uit.



Figuur 19. Gemiddelde tevredenheidscijfers studenten VPO-opleidingen, 2012-2022 (bron: PA, BI&K)

Een opvallend cijfer is dat van de Rij-Opleiding Initieel (ROI). Op deze opleiding is al jarenlang veel kritiek door het korps. Die kritiek heeft blijkbaar echter louter betrekking op de *kwantiteit* van de opleiding (dat wil zeggen, op het chronische tekort aan opleidingsplaatsen). De *kwaliteit* van de opleiding ROI (rijniveau: 1) wordt door de deelnemers in 2022 zeer hoog beoordeeld: 8,5 (tegen een gemiddelde voor alle VPO-opleiding van 8,1).⁹³ De andere twee rij-opleidingen die in datzelfde jaar zijn gemeten, scoren nog hoger: 8,5 voor de Specialistische Rijopleiding Infra Opvallend (rijniveau: 3) en 8,7 voor de opleiding Basis motorsurveillant (rijniveau: 2) [13].

De tevredenheid van de studenten wordt meteen na het afronden van de opleiding gemeten. De meting onder afgestudeerden en leidinggevers zegt vooral iets over de doorwerking van de opleidingen. Dat wil zeggen, in hoeverre in (en door) de opleiding competenties zijn meegegeven die relevant zijn voor de politiepraktijk. De onderstaande tabel laat de cijfers van beide groepen respondenten zien voor de periode 2017-2022 (op een 10-puntsschaal), voor dezelfde selectie van VPO-opleidingen.⁹⁴ Het gemiddelde cijfer van de afgestudeerden vertoont over de periode 2017-2022 een stijgende lijn. Opvallend is dat het cijfer van de afgestudeerden in 2017 nog ruim onder dat van de leidinggevers lag maar in de periode erna steeds erboven ligt.

Tabel 5. Tevredenheid afgestudeerden en leidinggevers over VPO-opleidingen, 2017-2022 (omgezet naar 10-puntsschaal)

⁹³ De benchmark, het gemiddelde over alle VPO-opleidingen in dat jaar, ligt met 8,1 al heel hoog. Daar komt bij dat het aantal observaties voor de opleiding ROI (n=776) veel hoger is dan bij alle andere opleidingen.

⁹⁴ Merk op dat zowel het aantal opleidingen dat per jaar wordt gemeten (2-4) als het aantal observaties (5-15) klein is. Kleine veranderingen kunnen daardoor al een relatief grote impact hebben op de eindscore. Verder geldt specifiek voor het VPO dat het uitvragen van tevredenheidscijfers bij leidinggevers een uitdaging is, omdat hun medewerkers soms tientallen verschillende VPO-opleidingen volgen. De respondenten zouden dan óf voor alle opleidingen apart een cijfer moeten geven (wat tot hoge administratieve lasten zou zorgen), óf een algemeen oordeel moeten vellen over alle opleidingen heen. Voor die laatste optie is door BI&K gekozen. Het blijft een open vraag in hoeverre de leidinggevers een goed overzicht hebben van alle opleidingen, en hoe betrouwbaar een overall cijfer voor een heterogene set van opleidingen is.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
afgestudeerden	6,5	7,8		7,6		8,7
leidinggevend	7,5	7,5		7,2		

5.4.3 Kwaliteit (en kwantiteit...) docenten

In de uitgangssituatie (2017: het jaar van de wetswijziging) uit de Inspectie JenV grote zorgen over de kwaliteit van de VPO-docenten. Op basis van evaluaties van drie opleidingen binnen drie verschillende teams stelt de Inspectie dat de docententeams nog niet voldoen aan de gestelde bekwaamheidseisen [23]. De PA heeft tijd nodig om haar docentenbestand op te scholen: het kost tijd voor docenten een opleiding hebben doorlopen en bovendien kunnen niet alle docenten tegelijkertijd worden bijgeschoold: het geven van onderwijs moet gewoon doorgaan. Ook zat een deel van deze docenten dicht tegen het pensioen aan. Volgens het beleid van de Politieacademie wordt deze categorie docenten niet meer gestimuleerd om een (meerjarig) opleidingstraject te gaan volgen. De Inspectie vindt de concrete planning voor professionalisering een fors aandachtspunt. [23] Opvallend genoeg concludeert de Inspectie voor de opleiding dat het docententeam grotendeels voldoet aan de gestelde bekwaamheidseisen en dat de leeractiviteiten uit het aangeboden programma worden ondersteund en begeleid. Op vrijwel alle andere onderdelen van deze opleiding heeft de Inspectie wel forse kritiek.

In het jaar daarop is de situatie overall eerder verslechterd dan verbeterd. De Inspectie constateert dat de kwaliteit van de uitvoering onder druk staat doordat veel docententeams kampen met een tekort aan docenten [24]. Debet hieraan is een taakstelling die een direct voortvloeisel is uit de wetswijziging. Door het tekort is er weinig tijd voor professionalisering en daarmee wordt het voor de Politieacademie moeilijk om de docententeams te laten voldoen aan de deskundigheidseisen. Dit heeft volgens de Inspectie ook weer gevolgen heeft voor de kwaliteit van het onderwijs [24].⁹⁵ In de tevredenheidscijfers van studenten vinden we dat overigens niet terug – die zijn constant over de periode 2014-2017 en dalen pas in 2018 (en stijgen dan pas weer in 2022).

In 2020 is er een forse toename van zowel de formatie als de bezetting van VPO (zie hiervoor, Tabel 3). Ook de productie per bezetting is in de periode 2020-2021 relatief laag (zie hiervoor, Figuur 18). Er zou in principe nu dus meer ruimte moeten zijn voor activiteiten die niet direct met het geven van onderwijs te maken hebben – zoals verdere professionalisering van docenten. In welke mate er in deze periode daadwerkelijk (meer) is geïnvesteerd in professionalisering is moeilijk te beoordelen. De Inspectie heeft in de afgelopen jaren niet dit specifieke onderwerp onderzocht. De PA meldt zelf in haar jaarverslag van 2022 dat de druk op de VPO-onderwijsuitvoering ertoe leidt dat de noodzakelijke ontwikkeling van nieuw onderwijs bij de teams regelmatig op het tweede plan komt [43].

Indirect kan er worden afgeleid dat er bij het VPO in de praktijk nog steeds weinig ruimte was. In het BPO is dat namelijk wel het geval (de eis voor hbo-opgeleide docenten is daar recent bijvoorbeeld tijdelijk stop gezet), en er is vanaf 2020 door de PA bewust voor gekozen om voorrang te geven aan het BPO (invoering PO21). Dit is ten koste gegaan van investeringen in het VPO <24>. In tegenstelling tot de andere sectoren heeft het VPO er minder budget bijgekregen. Tegelijkertijd kreeg de sector de opdracht om formatie en bezetting in

⁹⁵ Deze cirkel kan volgens de Inspectie worden doorbroken als wetgever, politie, Politieacademie en de vakorganisaties hun gedeelde verantwoordelijkheid voor een kwalitatief goed opgeleid korps nemen en de discrepantie rond de deskundigheidseisen en het LFNP beslechten [23] (zie paragraaf 6.4.3).

balans te krijgen (de bezetting was groter dan de formatie, zie Tabel 3).⁹⁶ Mensen die uit dienst gaan, mochten niet worden vervangen. Bezetting en formatie zijn op dit moment weer in balans, maar dat betekent wel dat er vanaf 2020 steeds in minder ruimte was voor investeringen.

Dit laatste beeld wordt ondersteund door de observatie van de PA dat geïnteresseerden met de juiste expertise om specialistische vacatures te vervullen, geen of onvoldoende onderwijsservaring hebben om ervaren docenten te vervangen. De functie-eisen voor dit niveau zijn in de meeste gevallen te hoog. Om die reden is bij diverse vacaturetrajecten aan IDU de opdracht gegeven geen kandidaten af te wijzen op harde instroomeisen [43].⁹⁷

De capaciteitstekorten bij VPO hebben indirect ook negatief effect op het vakspecialistisch politieonderwijs dat buiten de PA wordt gegeven omdat de sector VPO daar veel van de docenten opleid. Het grootste knelpunt ligt hier vaardigheidsonderwijs binnen een 'geweld-beheersingscontext'. De capaciteit van de IBT-docentopleidingen is het knooppunt van vele opleidingsbehoeften en een groot knelpunt. In het jaarplan 2023 geeft de PA de alarmerende boodschap af vele opleidingen in 2023 in gevaar komen als de capaciteit van IBT-docentenopleiding niet wordt uitgebreid [36]. De PA zet hiervoor, samen met OBT, onder andere zwaar in op (deels) 'blended' en gemodulariseerd onderwijs [43] [36].⁹⁸ De directie van de PA heeft in 2023 ingezet op een significante uitbreiding van de capaciteit voor IBT-opleidingen met 12 fte. Deze kaderuitbreiding is via Kaderbriefdoorwerking aan de NP geadresseerd en is inmiddels ook toegekend.

5.4.4 Examinering

De PA moet zorgen dat de examinering zorgvuldig (alle van tevoren bepaalde vereisten worden getoetst), objectief (alle studenten worden op dezelfde manier beoordeeld) en valide (de vereisten worden op de juiste manier gemeten) plaatsvindt. Ook moeten de examenresultaten juist geregistreerd worden om een deugdelijke afgifte van diploma's mogelijk te maken [30]. Nota bene, het VPO geeft geen diploma's af maar certificaten of bewijzen van deelname. Daarvoor gelden minder strikte eisen.

Examinering is een belangrijke taak voor PA. Ze voert die taak niet alleen voor de (BPO, HPO, VPO) opleidingen uit die ze zelf verzorgt, maar ook voor opleidingen die door de politie zelf worden verzorgd.⁹⁹ In haar Jaarplan 2022-2026 stelt de PA dat haar op het gebied van examinering wil versterken, onder andere voor de beoordeling van studenten van Veldacademies [42]. De kwaliteit van de examinering door de Politieacademie wordt dan volgens het Jaarplan nog belangrijker. Hierbij is de onafhankelijke positie en rol van de examencommissies cruciaal [42].

De examinering is lange tijd een zorgenkind geweest. Dat geldt ook en vooral voor het VPO. In het jaarbeeld 2018 constateert de Inspectie JenV dat voor vrijwel alle onderzochte opleidingen de examens niet (of niet recent) zijn gevalideerd, dat de examinatoren zelf weliswaar

⁹⁶ Bij het BPO was het verschil tussen bezetting en formatie nog groter, maar daar konden uitgaande mensen nog wel worden vervangen.

⁹⁷ Het jaarverslag vermeldt vervolgens dat dit op de langere termijn wel extra aandacht vraagt om deze medewerkers op termijn wel aan het gewenste didactische niveau te laten voldoen. Dit wordt meegenomen in de teamplannen en het Strategisch Personeelsplan VPO [42].

⁹⁸ In de bronnen (jaarverslag en jaarplan) wordt gesproken over 'online' onderwijs. Dat is volgens de sector VPO voor dit type onderwijs (vaardigheidsonderwijs) juist niet mogelijk. Wel kan een deel van de opleiding online plaatsvinden ('blended' onderwijs).

⁹⁹ Zoals cursussen die door OBT worden verzorgd, of het vervolgtraject doorstroom N2-medewerker.

gecertificeerd zijn maar dat de meeste teams niet konden aantonen dat ze in de praktijk regelmatig contact onderhouden met de examinatoren, dat het aantal kwaliteitscontroles te klein is om een goed overzicht te kunnen houden, en dat de span of control van de examencommissie te groot is om een goed overzicht te kunnen houden van alle examens van de PA [24].

In zijn beleidsreactie zegt de Minister van JenV onder meer dat hij drie aparte examencommissies heeft benoemd voor BPO, HPO en VPO (voorheen was dat er één) en professionaliteitseisen voor de leden van de examencommissies en de examenondersteuners zal instellen [30].

In het Jaarbeeld 2019 beschrijft de Inspectie dat de directie van de PA de kwaliteitseisen voor examinatoren heeft aangescherpt [14]. De directie heeft echter geen zicht in hoeverre examinatoren aan de geldende eisen voldoen. Ook is de capaciteit aan examinatoren beperkt. De druk om te professionaliseren in combinatie met de onvoldoende capaciteit voor de (her)certificering geeft een groot risico voor het proces van examineren [30].

In 2020 concludeert de Inspectie dat er (nog steeds) sprake is van een hardnekkige problematiek op het aspect examinering en besluit ze nader onderzoek te doen [25]. Uit het onderzoek bleek de kwaliteit van de examens te zijn geborgd. Het aanscherpen van de kwaliteitseisen van de examinatoren blijkt in de praktijk de werving van nieuwe examinatoren te bemoeilijken (vergelijk de problemen rond de werving van vakspecialistische docenten). Dat wringt des te meer omdat de examencommissies – ondanks het verkleinen van de span of control – nog steeds te kampen hebben met capaciteitsproblemen. Dit leidt er onder andere toe dat er beperkt zicht (examinatoren binnen de PA) tot geen zicht (praktijkexaminatoren) is op de kwaliteit van de examinatoren bij de examencommissies [25].

Om deze (hardnekkige) problemen op te lossen, richt de PA in 2022 voor het VPO een nieuw werkproces in rondom de werving, selectie en (her-)certificering van examinatoren die werkzaam zijn binnen VPO. Het is onduidelijk voor ons of dit werkproces ook betrekking heeft op de praktijkexaminatoren. In 2023 zal de nieuwe werkwijze worden uitgerold en geïmplementeerd binnen de teams [43].

5.5 Invloed wetswijziging op het VPO

De invloed van de Wetswijziging van de Politiewet 2012 (1 januari 2017) op de doeltreffendheid van het VPO lijkt, althans in eerste instantie, gering. Voor de wetswijziging bestond er een structurele discrepantie tussen de vraag vanuit de politie en het aanbod vanuit de PA, en die discrepantie bestaat tot op de dag van vandaag. Pas zeer recent (vanaf 2022) is het aanbod van de PA (in termen van het aantal opleidingsplaatsen) toegenomen. Over de gehele voorgaande periode is dat aanbod min of meer constant gebleven – in 2020 (dus drie jaar na de wetswijziging) is het zelfs sterk gedaald. Als in de komende jaren de vraag naar vakspecialistische onderwijs sterk zal toenemen – wat volgens ons een realistische veronderstelling is van de PA – zal de discrepantie nog groter worden.

De belangrijkste reden voor het bestaan van de discrepantie is gelegen aan de *vraagkant*: de politie weet haar (meerjarige) behoeftes niet helder te formuleren [37] [44]. Dat probleem speelde voor de eenwording van de politie waarschijnlijk ook al maar was toen minder zichtbaar omdat er toen tussen individuele eenheden en de PA nog allerlei ad-hoc maatwerkoplossingen konden worden gevonden <11>. Op de schaal van de landelijke politie is dat niet meer goed mogelijk.

Wat de eenwording van de politie en de centralisatie van de bedrijfsvoering in PDC wel mogelijk heeft gemaakt, is het instellen van een werkgroep (4M-OT) die een blauwdruk voor

een betere behoeftestelling op nationaal niveau kon ontwerpen. Die blauwdruk (het procesmodel VPO BHS 2.0) ligt er sinds het eind van 2021 en zou voldoende randvoorwaarden moeten bieden om de behoeftestelling breed op orde te brengen [38]. Het model ondersteunt de portefeuillehouders (de clusters/teams) om meer in controle te komen op de eigen opleidingsbehoefte. Verder zorgt het model voor aansluiting van de behoeftestelling VPO op de Planning & Control-cyclus van de politie [25].

Waar het procesmodel niet direct in voorziet is in het oplossen van de problemen die al jarenlang spelen rond integrale opleidingen (zoals rij-opleidingen Infra en basisteams) [45]. Verder is het model een ontwerp – het moet nog in de praktijk worden uitgevoerd <22>. De Inspectie JenV geeft in een recente brief aan de Minister aan dat ze grote zorgen heeft de feitelijke implementatie van het procesmodel. De stappen die tot nu toe zijn gezet zijn volgens de Inspectie (slechts) input voor een goed ingericht behoeftestellingsproces maar gaan niet in op dit proces zelf [44]. Het geheel heeft niet geleid tot oplossingen van het probleem [44].

De implementatie van de wetswijziging zou de relatie tussen het primaire proces van de politie (operatiën) en het onderwijs moeten versterken [32]. Door de centralisatie van de afstemming tussen de politie en de PA is de afstand tussen de eenheden en de PA eerder groter dan kleiner geworden. Het heeft de uitwisseling tussen de politiepraktijk en het docentschap er ook niet eenvoudiger op gemaakt, zoals aanvankelijk werd verondersteld [32]. Doceren is een vak op zichzelf, maar de docentfuncties *in het publieke domein* zijn nu juist verdwenen in het generieke functiehuis, en zijn daar tot op heden ook niet aan toegevoegd [33].¹⁰⁰

In het VPO wordt er binnen teams intensief samengewerkt tussen de politie en de PA maar die samenwerking bestond er voorheen ook al. Wel heeft het 4M-OT overleg geleid tot een betere landelijke afstemming van VPO-opleidingen binnen de teams/domeinen. De integrale opleidingen vallen hier echter opnieuw tussen wal en schip.

Verder uitbouwen van de Veldacademies bij de eenheden (die een deel van de additionele vraag naar vakspecialistische opleidingen zouden kunnen opvangen) zou ook een heel goed voorbeeld zijn van intensieve samenwerking op het gebied van onderwijs tussen het korps en de PA. Dit sluit nauw aan op een van de oorspronkelijke uitgangspunten van de wetswijziging, namelijk het verbeteren van de aansluiting van het politieonderwijs op de praktijk [32]. Een goede modus voor samenwerking lijkt hier tot nu toe echter nog niet te zijn gevonden.

Wat een optimale(re) samenwerking tussen de PA en de politie in het beter onderling afstemmen van vraag en aanbod en in onderwijsvernieuwingen soms in de weg staat, zijn allerhande kwaliteitseisen. Die komen deels voort uit de eisen van de Inspectie JenV, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit van docenten en examinatoren. Die maakt bijvoorbeeld de inzet van politiemensen uit de operatie als docenten of examinatoren moeilijker. Eén van de gedachten achter de wetswijziging was nu juist dat het de uitwisseling

¹⁰⁰ Het LFNP kent weliswaar een viertal docentfuncties (Docent A, B, C en D) maar formeel zijn dit ATH-functies – functies voor de uitvoering van administratieve, technische en andere taken ten dienste van de politie. Om te doceren in een niet-gecontroleerde leeromgeving (het publieke domein) volstaat een ATH-functie niet. Om deze reden heeft de Korpsleiding volgens de PA een opdracht versterkt om in de update van het LFNP ('dynamisch onderhoud') te voorzien in een nieuwe functie die wél de bevoegdheid en bekwaamheid geeft om in het publieke domein te doceren, namelijk 'Operationeel Docentschap'. Deze functie zou dan vervolgens ter implementatie kunnen worden voorgelegd aan het Centraal Georganiseerd Overleg Politie-ambtenarenzaken (CGOP). Voor zover wij weten is er tot op heden nog geen functie aan het CGOP voorgelegd.

tussen de politiepraktijk en het docentschap [en examinerschap] *eenvoudiger* zou maken [32]. Er kan echter geen water in de wijn worden gedaan op de kwaliteitseisen van de Inspectie.¹⁰¹

Daarnaast zijn er echter veel eisen die intern vanuit de PA en/of de politie zelf komen, en die een negatief effect hebben op de optimale afstemming en uitwisseling tussen de PA en het korps, maar waarvan de herkomst en wettelijke basis niet altijd duidelijk zijn <16>. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag welke modaliteit 3-opleidingen verplicht zijn, of wat redelijke instroomeisen zijn bij deze opleidingen. Indirect speelt de wetswijziging hier waarschijnlijk een rol: omdat de PA dreigt op te gaan in het grote geheel van de politie – dat sterk gericht is op operatiën – heeft de Academie de neiging om zich in regels en normen te onderscheiden op ‘haar’ domein (onderwijs en didactiek) [27].

De PA zou zich hier meer als een interne vakschool van de politie kunnen opstellen. Voorwaarde is dan wel dat er een heldere meerjarige behoeftestelling is vanuit de politie, en dat die behoeftestelling vervolgens vertaald wordt in concrete (en realistische) aantallen benodigde opleidingsplekken. Met name aan het laatste heeft het jarenlang ontbroken. Met de introductie van de procesmodel zou dit (logistieke) probleem voor het gros van de VPO-opleidingen moeten worden opgelost.

De vraag naar het aantal benodigde opleidingsplekken zou dan nog wel moeten worden vertaald in geld. De vragende partijen (de eenheden) betalen echter niet rechtstreeks voor de opleidingen (dat wordt centraal geregeld). Het procesmodel VPO BHS 2.0 is (slechts) een plan. In hoeverre er in de implementatie van het plan boter bij de vis wordt gedaan, is een open vraag. De nieuwe financieringssystematiek voor het politieonderwijs (‘Van Ginkel’) heeft tot nu toe alleen betrekking op het BPO en het HPO. VPO valt formeel wel onder de systematiek, maar kan ook pas effectief een rol spelen als de behoeftestelling binnen de politie op orde is [46] [47] [48]. Specifiek voor het VPO geldt daarbij de uitdaging dat er in principe voor elke (450+) opleiding apart een normtarief zou moeten worden berekend.¹⁰²

Het VPO heeft de afgelopen jaren nog gebruik kunnen maken van een overbezetting maar daarvan is nu geen sprake meer. Het tekort aan middelen is bovendien niet alleen opgelost door meer formatie toe te wijzen; een minstens zo groot knelpunt zit bij de middelen (infrastructuur en productiemiddelen, zoals IV, leslocaties en lesvoertuigen).

De wetswijziging heeft op al deze zaken niet of nauwelijks invloed gehad. De kwaliteit van het VPO is sowieso geborgd door het externe toezicht van de Inspectie JenV. Het institutionaliseren van het tripartite overleg heeft er in eerste instantie niet toe geleid dat het chronische probleem rond de behoeftestelling is opgelost [23]. Uit het overleg is wel de 4M-OT werkgroep voortgekomen, en het procesmodel dat de werkgroep heeft ontworpen, zou volgens de Inspectie JenV voldoende randvoorwaarden moeten bieden om de behoeftestelling breed op orde te brengen [38].

¹⁰¹ Nota bene: bij de Inspectie van het Onderwijs of bij de NVAO zouden deze eisen waarschijnlijk nog verder van de politiepraktijk staan. Dat betekent dat de politie zich daar zou moeten aanpassen.

¹⁰² Nota bene, voor alle 450+ opleidingen heeft de sector PA al productbeschrijvingen gemaakt, inclusief een gedetailleerde uitwerking van de bedrijfsvoering (met uitsplitsingen voor de kostenposten arbeid, middelen en kapitaal).

6 HPO

6.1 Inleiding

De sector HPO i.o. is het onderdeel dat het hoger onderwijs binnen de PA verzorgd. Het onderdeel bestaat formeel pas als zelfstandige sector sinds 2023, maar er wordt al voor 2010 hoger onderwijs gegeven door en aan de PA.

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van het hoger onderwijs binnen de PA, en beschrijft het functioneren van de sector (in oprichting) HPO volgens de zbo-meetlatten van doeltreffendheid, doelmatigheid en kwaliteit.

In de afsluitende paragraaf wordt de invloed van de wetswijziging op het functioneren van de sector HPO i.o. beschouwd.

6.2 Doeltreffendheid

6.2.1 Een Lange maar Kleine Geschiedenis

Het hoger politieonderwijs heeft zich grotendeels los van het basispolitieonderwijs ontwikkeld. Vanaf 1950 wordt de opleiding voor hogere politieambtenaren verzorgd door het Rijksinstituut voor Hogere Politieambtenaren (RIOHPA). Aan het eind van de jaren 60 wordt de opleiding van het instituut uitgebreid naar vier jaar en krijgt het een bredere, deels sociaal wetenschappelijke invulling. In 1969 wordt de naam veranderd in Nederlandse Politieacademie (NPA) [49].

Het basispolitieonderwijs werd in het verleden door de regionale korpsen zelf verzorgd. De meeste regionale korpsen hadden een eigen 'politieschool' (onderwijs is dus zeker niet vreemd aan de eenheden). Vanaf het eind van de jaren '80 vond een versmelting plaats van de verschillende onderwijsinstituten. Die culmineerde in 1992 tot de vorming van het Landelijk Selectie en Opleidingsinstituut Politie (LSOP) [49].

In 1992 wordt de NPA onderdeel van LSOP. Dat gaat niet zonder slag of stoot. Zo werd vanuit de NPA en de andere scholen voor leidinggevendens geprobeerd om (via de oprichting van een Politie Management Instituut) buiten het LSOP te blijven. Maar de poging mislukt en de opleidingen voor de hogere leidinggevende functies gaan op in het basis- en vakspecialistisch politieonderwijs [49].¹⁰³

In 2011 krijgt het onderwijs binnen de LSOP zijn eerste NVAO-geaccrediteerde opleidingen (Master of Crisis and Public Order Management, MCPM en Executive Master of Tactical Policing, Tactische Leergang Leidinggevende, MTL). Een jaar later volgt de master *Criminal Investigation* (MCI, of leergang Recherchekunde, Reku).¹⁰⁴ In datzelfde jaar wordt de eerste bacheloropleiding geaccrediteerd, *Policing* (BaPo). In 2013 tenslotte volgt de Master of Science in Policing (MScP), een gezamenlijke WO-master met de Engelse Canterbury Christ Church University.¹⁰⁵ Al deze opleidingen komen min of meer op 'organische wijze' tot stand

¹⁰³ Zoals het VPO-cluster Politieleiderschap (TPL).

¹⁰⁴ Het gaat hier allemaal om *postinitiële masters*, dus de studenten hebben allemaal al een hbo- of universitaire titel behaald.

¹⁰⁵ Voor de vergelijking met het Nederlands hoger onderwijs: In 2023 staat Canterbury Christ Church University op plaats #568 in Europa, en op #84 in Engeland (op een totaal van 131 instellingen). De Universiteit Utrecht staat op plaats #72 in Europa, en #2 in Nederland (op een totaal van 58

<23> binnen een organisatie die zichzelf nog steeds (en tot op heden) kwalificeert als een mbo-organisatie [50].

In 2014 hernoemt de LSOP zich tot 'Politieacademie'. Een pars pro toto, want de NPA is slechts een klein onderdeel van de LSOP. De bulk van het onderwijs is basispolitie- of vak-specialistisch politieonderwijs. Dat is tot op de dag van vandaag zo.

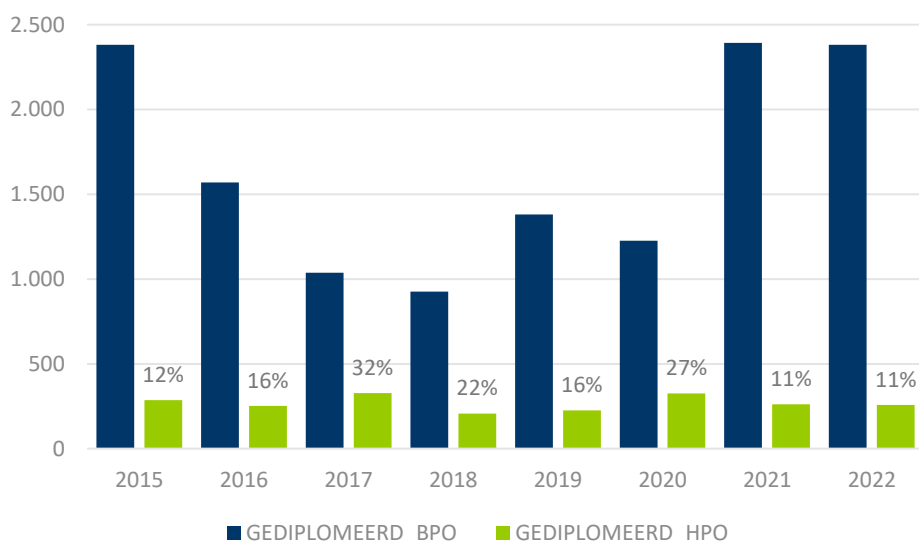
Ironisch genoeg heeft de vroegere Nederlandse Politieacademie (dus het hoger onderwijs-deel) lange tijd geen duidelijke eigen institutionele plek binnen de organisatie van de 'Politieacademie' (de PA). Het team Hoger Onderwijs wordt bij de (nieuwe) inrichting van de PA op 1 januari 2017 geplaatst in de Sector BPO [50]. Ter versterking van het hbo-bachelorniveau is de aansturing in de aanlooptijd van de bachelor Policing gedaan door het sectorhoofd K&O. De HPO-opleidingen zijn verdeeld over drie sectoren: BPO (BaPO), VPO (MCPM, MCI, MTL) en K&O (MScP) [43].

Pas vanaf 1 januari 2023 is het HPO een zelfstandige sector-in-oprichting (met een eigen sectorhoofd en een eigen budget), naast het BPO, VPO en K&O <14>. Onder deze sector wordt het bachelor, associate degree en master onderwijs ondergebracht. Er zijn nu vier master- en één bacheloropleiding; drie nieuwe bachelors zijn in de maak.¹⁰⁶

6.2.2 Ontwikkeling van aantallen bachelor- en masterstudenten

Het aantal studenten dat jaarlijks afstudeert aan het HPO (de 'productie') ligt veel lager dan dat aan het BPO. In 2021 en 2022 zijn er ruim 9x zoveel BPO-afstudeerders dan HPO-afstudeerders (11%).

Figuur 20. Aantal gediplomeerden per jaar, BPO en HPO (en verhouding HBP/BPO, %), 2015-2022 (bron: jaarberichten en jaarverslagen PA)



In vergelijking tot de meeste landen om ons heen is het aandeel hoger opgeleiden in de studentenpopulatie van de PA klein. In Noorwegen, Finland en meerdere Länder in Duitsland (waaronder Nordrhein-Westfalen) is het aandeel 100% -- *alle* studenten aan de

instellingen). De Universiteit Twente staat op #140 in Europa, en #12 in Nederland, de hogeschool Saxion op #821 in de wereld, en #22 in Nederland (bron: <https://edurank.org>).

¹⁰⁶ de bachelors Wijkagent, Rechercheur en Politieleider. De nieuwe bachelor Politieagent is een voortzetting ('groot onderhoud') van de oude bachelor Policing <23>.

politieacademies worden daar (al jarenlang) op hbo-niveau opgeleid [3] [51]. In Nederland ligt dat percentage in 2022 op 11%¹⁰⁷. In de operationele sterkte is het aandeel hoogopgeleiden circa 25% <23>. Ter vergelijking, het percentage hoogopgeleiden in de Nederlandse beroepsbevolking ligt rond de 40%.¹⁰⁸ In de ons omringende landen was een belangrijk argument dat het opleidingsniveau van politiemensen niet achter zou mogen blijven bij dat van de bevolking als geheel en specifiek van de partijen waarmee de politie in haar werk moet samenwerken [51].

In het vigerende Nederlandse model wordt uitgegaan van de bestaande samenstelling van het korps. Dat betekent dat de huidige situatie in stand wordt gehouden. Er is dan immers maar een beperkt aantal functies beschikbaar voor hoger opgeleide politiemensen. Om dit kip-ei probleem te omzeilen is in Nordrhein-Westfalen het nieuwe stelsel in één klap ingevoerd. Alle bestaande rangen zijn opgewaardeerd naar hbo-niveau en er worden sindsdien alleen nog maar nieuwe mensen aangenomen op hbo-niveau [51].

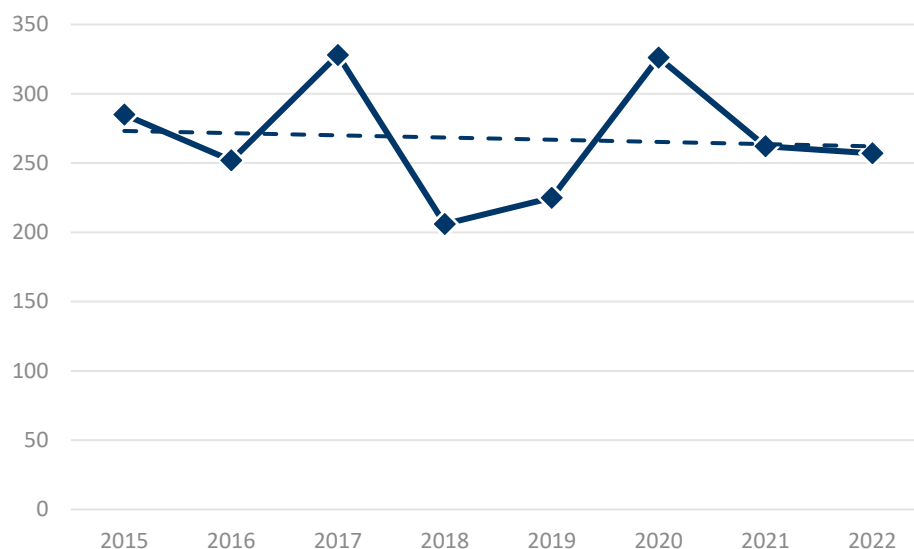
Hoewel ook in Nederland (decennia na Duitsland en Scandinavië) het besef is doorgedrongen dat de complexiteit van het politiewerk meer hbo- en wo-talent zal vragen [27] [42] [52]<25><10>, blijft het onderwijs voor politiemensen voor het overgrote deel op mbo-niveau [51]. Eventueel kan dit in combinatie met een geleidelijke uitbreiding van functies en medewerkers op bachelorniveau of hoger [51]. Een route is om niet langer mensen op mbo-niveau op te leiden (dus de facto het BPO af te schaffen) en bestaand mbo-personeel te upgraden via een *associate degree* (N5). Dat is het niveau tussen de huidige BPO-opleidingen (N4) en de bestaande [en nieuwe] bacheloropleidingen (N6). 1). De Politieacademie heeft voor vier beroepen al kwalificaties ontwikkeld op N5. De POR heeft de minister geadviseerd deze kwalificaties vast te stellen, als onderdeel van de herziening van de kwalificatiestructuur politieonderwijs. De PA moet de associate opleidingen nog maken.¹⁰⁹

In de periode 2016-2020 is de verhouding minder scheef (een factor 3 tot 6). Dat komt vooral omdat het aantal gediplomeerde BPO'ers in die jaren lager ligt. Het aantal gediplomeerde HPO'ers laat over de jaren heen een veel minder grillig verloop zien. Het ligt min of meer constant rond de 270, met een licht dalende trend over de gehele periode.

¹⁰⁷ De mediaan over de gehele periode 2015-2022 is 16%.

¹⁰⁸ Bron: CBS (2023).

¹⁰⁹ Een relevante interne vraag is daarbij onder welke sector deze opleidingen komen te vallen. De PA maakt onderscheid tussen basisonderwijs (BPO) en vervolgonderwijs (VPO). Associate degrees kunnen worden gezien als vervolgonderwijs – het gros van de studenten zullen mbo-instromers zijn uit het bestaande personeelsbestand, of als basisonderwijs+ (waarbij N5 N4 vervangt als basis). Volgens de Wet op het Hoger Onderwijs valt de associate degree echter onder het hoger onderwijs. Dat vereist een NVAO-accreditatie en dan is een plaats onder de sector HPO i.o. weer de meest logische.



2023 is een uitzonderlijk jaar omdat toen de docentencapaciteit van de sector HPO i.o. voornamelijk is ingezet voor de ontwikkeling van de 3+1 nieuwe bachelors Wijkagent, Rechercheur, Politieleider en Politieagent. Om daartoe capaciteit vrij te spelen zijn in 2023 geen nieuwe studenten in de Bachelor Politiekunde (BaPo of *Poku*) en de Premaster en Master Criminal Investigation (MCI of *Reku*) aangenomen. Door het aanbieden van een nieuwe, verkorte bacheloropleiding voor instromers die al een bachelordiploma in een relevante richting hebben, blijft de totale instroom naar de eenheden op hetzelfde niveau [35] [53]. Hoe de inhaalslag op Politiekunde en Criminal Investigation na de innamestop zal worden gemaakt, is overigens onduidelijk. Daar is geen extra capaciteit voor vrijgemaakt <23>.

Overall is de 'productie' die HPO moet behalen – het aantal afgestudeerde hoger opgeleide politiemensen dat de sector jaarlijks moet opleveren – sterk afhankelijk van het organisatie-model van de politie als geheel waarvoor gekozen wordt (dat wil zeggen, de verhouding tussen mbo en hbo in het personeelsbestand). Er zijn verschillende transities mogelijk naar een model waarbij het percentage hbo'ers omhoog gaat. Schaap en Terpstra beschrijven in hun internationaal vergelijkende studie uit 2020 meerdere transitieroutes [51]. Elk heeft specifieke voor- en nadelen.

In Nederland is ervoor gekozen om het onderwijs van politiemensen voor het overgrote deel op mbo-niveau te blijven geven (zie tekstbox). uit een kort termijnperspectief en om pragmatische redenen lijkt dit een aantrekkelijke optie [51].

In Nederland kan er eventueel voor een geleidelijke uitbreiding van functies en medewerkers op bachelorniveau of hoger worden gekozen [51]. De bulk van de HPO 'productie' zit bij de bachelors. Met de vier nieuwe bachelors zou het aandeel hoger opgeleiden kunnen worden verhoogd, ware het niet dat de groei van het aantal mbo'ers (met de doorgaande verhoging van de uitstroom van PO21) in de komende jaren minimaal dezelfde tred zal houden.

Er zou een snellere omslag zijn als bestaand mbo-personeel en masse zou instromen in de nog te ontwikkelen associate degree opleidingen. Dat zou een majeure verandering binnen de PA-organisatie betekenen. Bij het ontwerp van de nieuwe bacheloropleidingen is er klaarblijkelijk nog geen rekening gehouden met de introductie van de associate opleidingen.

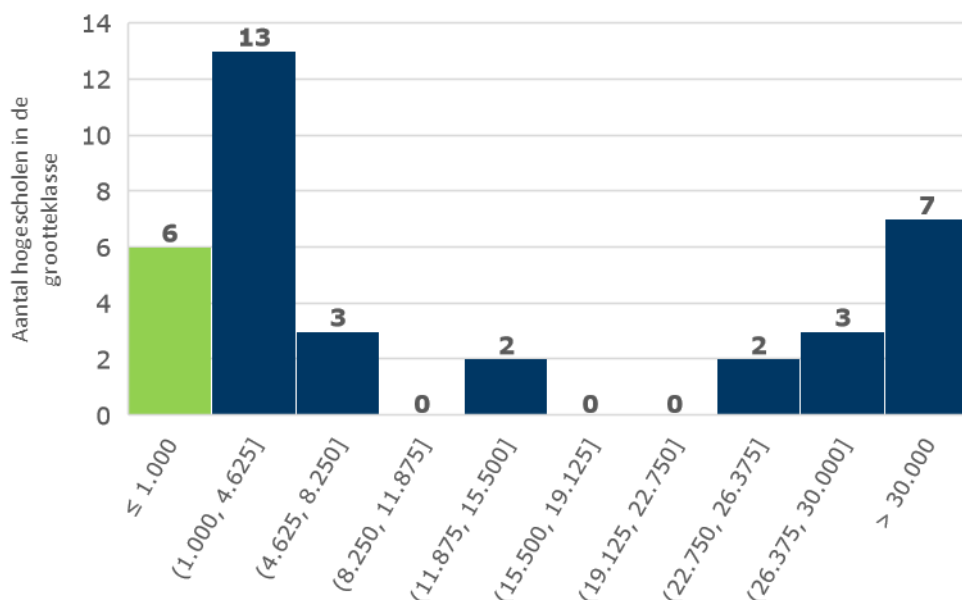
Wat betreft de introductie van de associate opleidingen is verder een relevant gegeven dat capaciteit van BPO niet zo maar kan worden overgeheveld naar HPO – de groei zou bij HPO zelf vandaag moeten komen. Maar HPO is nog maar recent een op zichzelf staande sector, die al veel op zijn bordje heeft liggen (in navolging van PO21 introductie nieuwe methodiek,

HO21, vier nieuwe bacheloropleidingen, ontwikkelen en implementeren associate degree opleidingen), en kan op dit moment de latente vraag vanuit het korps al bij lange na niet aan. Die is vele malen groter dan het aanbod <23>.¹¹⁰

6.3 Doelmatigheid

De sector HPO i.o. is in absolute aantallen (in termen van studenten en formatie) klein ten opzichte van het BPO en VPO, maar ook ten opzichte van andere hogescholen in Nederland.¹¹¹ De enige hogeschool in Nederland die minder studenten heeft dan de sector HPO i.o. (ca. 600) is de regionale Pabo Iseling Hogeschool uit Doetinchem (ca. 500).¹¹² Ter vergelijking: de Hogeschool van Amsterdam heeft 47.000 studenten.

De onderstaande grafiek laat de verdeling van hogescholen in Nederland zien per grootteklasse. De cijfers boven de kolommen geven het aantal instellingen in die grootteklasse weer. Er zijn zes hogescholen (waaronder de sector HPO i.o.) die in 2021 minder dan 1.000 studenten hebben, en zeven hogescholen die meer dan 30.000 studenten hebben.



Figuur 21. Verdeling van hogescholen in Nederland per grootteklasse, 2021 (bron: Vereniging Hogescholen)

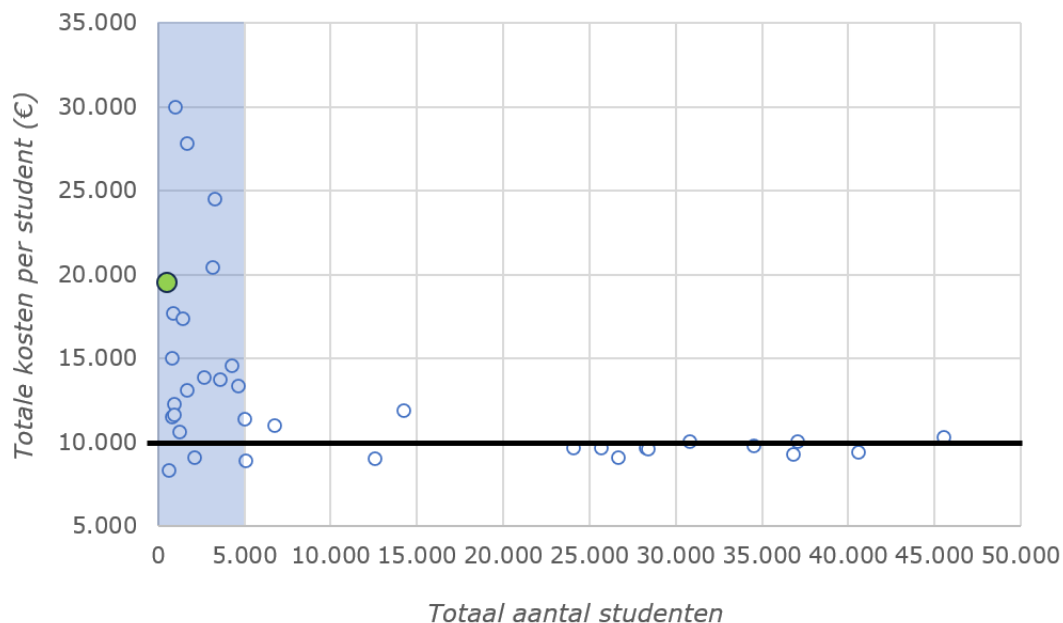
De bescheiden omvang van de sector HPO i.o. is van belang omdat verondersteld kan worden dat de doelmatigheid van onderwijsinstellingen (in termen van totale lasten per student) – vanwege de vaste kosten – negatief samenhangt met de omvang van de instelling (in termen

¹¹⁰ De latente vraag is de (informele) interne vraag vanuit bestaande politiemedewerkers om een HPO-opleiding te volgen. De formele vraag vanuit de NP is veel lager (de sector HPO i.o. haalt hier de gevraagde aantallen) omdat lang niet alle verzoeken vanuit de medewerkers (kunnen) worden gehonoreerd.

¹¹¹ In 'Voorbij de Branding' wordt het HPO vergeleken met een *onderdeel* van een hogeschool (het Maritiem Instituut van de Hogeschool van Rotterdam), niet met een hogeschool als geheel [2]. Het punt dat het rapport hier maakt is dat het Maritiem Instituut, dat een vergelijkbare grootte heeft als de sector HPO i.o., ook een zelfstandig draaiend onderdeel van een grotere organisatie is. Het rapport doet geen uitspraken over de doelmatigheid van het HPO (of van het Maritiem Instituut).

¹¹² Bron data: Vereniging Hogescholen.

van het aantal studenten). Ofwel, kleine instelling opereren over het algemeen minder efficiënt. Uit een analyse van de financiële kentallen van alle hogescholen in Nederland blijkt die relatie inderdaad te bestaan. Dat wil zeggen, er lijkt een omslagpunt te zijn rond de 5.000 studenten. Daarboven liggen de totale lasten per student voor alle hogescholen rond de €10.000 per jaar. In de groep van kleinere hogescholen (blauwe vlak) is de spreiding veel groter: er is een aantal kleinere hogescholen die relatief hoge lasten heeft per studenten.



Figuur 22. Totale kosten per student versus totaal aantal studenten, alle hogescholen in Nederland, 2021 (bron: Vereniging Hogescholen)

Welbeschouwd zouden de kosten niet moeten worden gedeeld door het aantal *studenten* maar door het aantal *gediplomeerden*. Dat is immers de output voor de 'productie' van de sector HPO i.o. (zie vorige hoofdstuk over VPO). In het specifieke geval van de PA is dat echter geen bruikbare basis voor een benchmark omdat de PA naar verhouding met het aantal studenten veel meer gediplomeerden heeft dan alle andere hogescholen.¹¹³ Dat komt omdat de doorlooptijden van de HPO-studies relatief kort zijn ten opzichte van reguliere hbo-opleidingen.¹¹⁴ In plaats daarvan blijven we met het totaal aantal studenten rekenen.¹¹⁵

Van de sector HPO i.o. zijn pas sinds kort aparte financiële gegevens beschikbaar.¹¹⁶ De reden daarvoor is dat het HPO pas in 2023 formeel een aparte sector werd. De bestaande

¹¹³ Het aantal studenten per gediplomeerde is 1,8 voor de PA; het gemiddelde van de hogescholen is 5,8. Ruim 3x zo hoog.

¹¹⁴ Overigens moeten instromers met een havo-vooropleiding de reguliere vier jaar doen over een HPO-opleiding.

¹¹⁵ Omdat de studentenaantallen bij het HPO de laatste jaren aanzienlijk fluctueren (598 in 2020, 504 in 2021, 578 in 2022) hebben we het gemiddelde over de periode 2021-2023 genomen: 560 studenten.

¹¹⁶ In de benchmark met andere hogescholen ontbreken daarbij gegevens over de afschrijvingen op vaste activa, en over de huisvesting. Deze zijn op de begroting bij PDC ondergebracht. We hebben deze kosten naar rato van de formatie herverdeeld naar de sector HPO i.o.. OP deze manier kunnen we op basis van dezelfde vier posten als in de brondata van Vereniging Hogescholen (personeel, afschrijvingen, huisvesting overig) de totale kosten per studenten en per gediplomeerde berekenen voor de sector HPO i.o..

formatie was toen 77 fte, en de personeelskosten 7,6 miljoen euro.¹¹⁷ De overige ('materieel') kosten bedroegen 1,5 miljoen euro.¹¹⁸

Een aanzienlijk deel van de formatie van de PA (circa 240 fte) is ondergebracht bij PDC/staf Korpsleiding. We hebben de personeelskosten van deze formatie naar rato herverdeeld naar de sector HPO i.o. (zie hiervoor bij het BPO). Overige kosten (zoals huisvesting, IT en beheer) staan voor het grootste deel ook onder PDC/staf Korpsleiding. We hebben hiervoor dezelfde herverdeling gebruikt, maar nu naar rato van de materiële kosten (in plaats van de personele kosten).

Van de landelijke financiële gegevens over het hbo is 2021 als laatste jaar beschikbaar.¹¹⁹ Dat hebben we hier als basisjaar voor de vergelijking genomen. Voor de HPO-gegevens (over 2023) hebben we inflatiecorrecties toegepast.¹²⁰ In de onderstaande tabel zijn de uitkomsten van alle berekeningen voor het HPO samengevat.

	2023
formatie (fte)	77,2
personeelskosten (M€)	7,65
<i>personeelskosten incl. deel PDC (M€)</i>	<i>8,84</i>
correctie loonstijging (t.o.v. 2021)	9,7%
<i>personeelskosten incl. deel PDC incl. looncorrectie</i>	<i>7,98</i>
materiële kosten (M€)	1,50
<i>materiële kosten incl. deel PDC (M€)</i>	<i>3,54</i>
correctie inflatie (t.o.v. 2021)	15,1%
<i>materiële kosten incl. deel PDC incl. inflatiecorrectie (M€)</i>	<i>3,01</i>
totale kosten	10,99

In de onderstaande tabel zijn personeelskosten en de overige kosten per student van de sector HPO i.o. in 2022 en 2023 vergeleken met het gemiddelde van alle hogescholen, en met het gemiddelde van de kleine hogescholen (met minder dan 5.000 studenten – het blauwe vlak in Figuur 22) in 2021. Hierbij geldt, net als bij het BPO, de aantekening dat de PA een unieke organisatie is, en geen reguliere onderwijsinstelling voor het hoger onderwijs. Nota bene, een belangrijk verschil met reguliere hogescholen is dat die in theorie instroom kunnen hebben uit heel Nederland, de instroom van de sector HPO i.o. is beperkt tot de (66.000) medewerkers van de NP – waarvan alleen een deel in aanmerking komt voor het volgen van een HPO-opleiding. Daar staat tegenover dat veel hogescholen regionaal georiënteerd zijn en de meeste studenten uit de buurt komen.

Tabel 6. Kosten per student, per kostenpost en totaal, sector HPO i.o. (2022 en 2023) versus alle hogescholen (2021) en kleine hogescholen (2021). Bron: Vereniging Hogescholen/administratie PA

	HPO (2023*)	Hogescholen (2021)
--	-------------	--------------------

¹¹⁷ De (voorlopig) vastgestelde formatie is 81 fte. Hiervan is 77,2 fte bestaande formatie die overgeheveld wordt uit BPO (46 fte) en VPO (31,2 fte). De overige 4 fte formatie is nieuw en moet volgens de PA nog gevonden worden (binnen de bestaande formatie) en/of gefinancierd (indien aanvullende formatie) en is daarom nog niet zichtbaar in de overzichten.

¹¹⁸ Bron: interne gegevens PA. De budgetverdeling tussen de sectoren is voor de begroting 2024 nog voorlopig en indicatief. De huidige (2023) vastgestelde formatie voor het HPO is 77 fte.

¹¹⁹ Bron: <https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/feiten-en-cijfers/artikelen/financien>

¹²⁰ De correctie voor de personeelskosten is gebaseerd op de ontwikkeling van de cao-lonen in de periode 2021-juli 2023. (bron: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82838NED/table?dl=942B9>). De inflatiecorrectie voor de materiële kosten is gebaseerd op de ontwikkeling van de consumentenprijzen (bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/70936NED>).

		<i>alle</i>	<i>kleine</i>
personeel	€ 14.249	€ 9.700	€ 11.100
overige kosten	€ 5.370	€ 3.400	€ 4.500
totale kosten	€ 19.619	€ 13.100	€ 15.600

Op basis van de voor inflatie gecorrigeerde cijfers uit 2023 liggen de personeelskosten per student van de sector HPO i.o. 28% *hoger* dan het gemiddelde van de kleine hogescholen, en 47% *hoger* dan het gemiddelde van alle hogescholen.¹²¹ De overige kosten per student zijn 19% *hoger* dan die van kleine hogescholen, en 58% *hoger* dan die van alle hogescholen. Overall (totale kosten) liggen de kosten per student van het HPO 26% *hoger* die van kleine hogescholen, en 50% *hoger* dan het gemiddelde van alle hogescholen.

De positie van de sector HPO i.o. ten opzichte van de andere hogescholen is in Figuur 22 weergegeven als een groene stip. Op basis van de cijfers van 2023 bevindt de sector HPO i.o. zich in de top van de duurdere hogescholen, althans in termen van kosten per student. Met uitzondering van de kleine Christelijke pabo 'Driestar educatief' zijn dit allemaal kunst-academies.

6.4 Kwaliteit van het HPO-onderwijs

6.4.1 Kwaliteitsborging

De sector HPO i.o. biedt als enige sector van de PA geaccrediteerde opleidingen aan.¹²² De kwaliteit van de opleidingen wordt beoordeeld door de NVAO, niet door de Inspectie JenV. De aanbevelingen van de Inspectie JenV hebben echter weldegelijk invloed op HPO omdat ze van toepassing zijn op het onderwijs aan de PA *in het algemeen*. Dat geldt bijvoorbeeld voor de adviezen ten aanzien van kwaliteitszorg – daar is door de PA een generiek systeem voor ingericht – en voor het verkleinen van de span of control van de examencommissie.

Alle vijf de HPO-opleidingen zijn in 2019-2020 door de NVAO opnieuw beoordeeld. Met name de heraccreditatie van de bacheloropleiding Policing – waar de bulk van de HPO-studenten afstuderen – had veel voeten in de aarde. Een van de onderliggende oorzaken is de 'organische wijze' waarop de bacheloropleiding binnen de mbo-organisatie die de politie is (zie hiervoor), tot stand is gekomen. Anno 2020 is de positie van de politiekundig bachelor nog [steeds] niet uitgekristalliseerd [50].¹²³

De opleiding werd in 2019 als 'voldoende' beoordeeld maar onder voorwaarden: zowel de kwaliteit van de toetsing als de kwaliteit van de begeleiding en beoordeling van het leren in de praktijk dienen te worden verbeterd [54]. In beide gevallen is een duidelijke(re) scheiding

¹²¹ De PA merkt hier zelf over op dat het aantal HPO-studenten in 2023 relatief laag was omdat er in dat jaar geen nieuwe inname van studenten is geweest. We hebben echter gerekend met het gemiddelde aantal studenten uit de periode 2020-2022 (het 'daljaar' 2023 is hier dus niet meegenomen, zie voetnoot 115), en we hebben de kosten uit 2023 teruggerekend naar 2021 (zie voetnoot 120).

¹²² De BPO-opleidingen zijn niet geaccrediteerd. Ze zijn geregistreerd in het Centraal register beroepsopleidingen (Crebo). BPO-diploma's zijn dus formeel niet erkend als mbo-diploma's.

¹²³ Het volledige (originele) citaat is hier relevant: "De uitdaging voor de opleiding ligt eerder aan de andere kant: in de politieorganisatie is de positie van de politiekundig bachelor nog niet uitgekristalliseerd. Het ontwikkelen van het bachelorniveau in een organisatie die zichzelf nog steeds kwalificeert als een mbo-organisatie vergt van de opleiding veel doorzettingsvermogen. Dit is voor het auditpanel op veel momenten zichtbaar geweest, in discussies rondom het kwalificatiedossier, in de (praktijk)begeleiding, in de vormgeving van het programma en in de toetsing van onder andere het gerealiseerd eindniveau." [55, p. 11]

tussen begeleiding (door de politie) en beoordeling (door de PA) vereist, en een verdere scholing van de begeleiders en de beoordelaars. Die moeten volgens de NVAO minimaal het hbo-bachelor kwalificatieniveau hebben [54]. Deze eis vormt een grote uitdaging voor de PA omdat veel van de ervaren politiemensen die worden ingezet als beoordelaar (examinator) of begeleider geen hbo-diploma hebben – de pool van hoogopgeleide politiemensen waaruit gevist kan worden is (nog) relatief klein.¹²⁴ Met betrekking tot het leren in de praktijk stelt de NVAO verder dat ook het niveau van leren in de praktijk moet worden verhoogd (zodat het beter aansluit bij het opleidingsniveau van de studenten – die meestal als hbo’er instromen).

De PA krijgt twee jaar om aan de twee eisen te voldoen. Dat is noodzakelijk om de accreditatie voor de bachelor Policing (en daarmee voor de opvolger, de bachelor Politieagent) te behouden [54].

In de bestuurlijke afspraak tussen de NVAO en de PA zijn er nog twee punten overeengekomen. Beide punten zijn hoogst relevant voor de governance van de PA.

Het eerste punt is dat de PA zich verder ontwikkelt tot een steviger hogeschool met de daarbij bijbehorende kwaliteits- en leercultuur en materiële voorzieningen [54]. Dit veronderstelt dat het HPO meer kritische massa binnen de PA zal krijgen. De verzelfstandiging als sector (per 1 januari 2023) ligt ook in de lijn van deze ontwikkeling. Het issue van materiële voorzieningen is een bekend pijnpunt van de PA: er zouden vanuit het PDC onvoldoende materiële middelen en geschikte huisvesting ter beschikking worden gesteld [55].¹²⁵ De bachelor Policing krijgt bij de eerste keuring in 2019 een onvoldoende op dit aspect.¹²⁶

Het tweede punt betreft de onafhankelijkheid van het HPO-onderwijs. Nota bene, dit is de belangrijkste reden dat destijds de zbo-constructie is geïntroduceerd.¹²⁷ De PA dient volgens de NVAO in afstemming met de NP *voldoende eigen regie over de inrichting van haar hoger onderwijsopleidingen te nemen* [54].

Het team Bachelor of Policing slaagt er in om in 2021 aan alle kwaliteitsstandaarden te voldoen – op de standaard voor huisvesting en materiële voorzieningen na. De opleiding geeft zelf aan dat het capaciteitsmanagement, de onderwijsplanning (tijdige beschikbaarheid lesroosters) en de beschikbaarheid van lesruimten langdurig problematisch is.

Over de doorgevoerde verbeteringen aan het toetsbeleid (de eerste verplichte eis) is het auditpanel daarentegen zeer te spreken. Aan de bestelde eisen van verdere kalibratie [van examens] en het vier-ogen principe tussen beoordelaars is voldaan [50]. Ten aanzien van de tweede eis (kwaliteit en beoordeling leren in de praktijk) oordeelt het panel dat de verantwoordelijkheid voor studentbegeleiding in de praktijk en de studentbeoordeling vanuit de

¹²⁴ Zie onder Examinering VPO (paragraaf 5.4.4).

¹²⁵ Dit beeld komt niet naar voren uit Tabel 6. De materiële kosten (overige kosten) per student zijn niet lager dan die van andere kleine hogescholen.

¹²⁶ “Naar de mening van het auditpanel zijn de kwalitatieve voorzieningen zeker aan de maat en in sommige gevallen *state-of-the-art*. Deze positieve indruk wordt echter tenietgedaan door de gesignaleerde tekortkomingen in de beschikbaarheid van lesruimten en tijdige planning. In de ogen van het auditteam is het evident dat als veel studenten uren moeten reizen de kwaliteit van de onderwijsplanning bovengemiddeld zou moeten zijn. Dat is op dit moment bepaald niet het geval en het jongste project roosterverbetering draagt nog geen garantie voor een oplossing in zich. Het auditpanel beoordeelt de huisvesting en materiële voorzieningen daarom als onvoldoende toereikend voor de realisatie van het programma.” [55, p. 17]

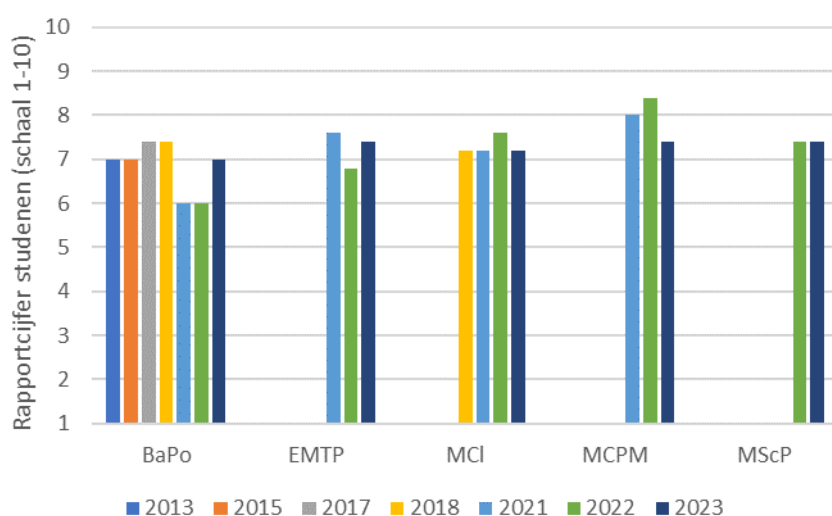
¹²⁷ Zie hiervoor onder Externe governance (paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**).

opleiding nu duidelijk van elkaar is gescheiden. Dat komt volgens het panel vooral omdat de beoordelende rol sterker bij de opleiding is komen te liggen [50].¹²⁸

De NVAO verlengt de accreditatie van de bacheloropleiding met een periode van zes jaar (dus tot en met 2027).

6.4.2 Tevredenheid met HPO-onderwijs¹²⁹

Net als bij het BPO zijn er voor het HPO ook studenttevredenheidscijfers uit een externe bron beschikbaar, namelijk de Nationale Studenten Enquête (NSE) – een landelijk onderzoek naar studenttevredenheid.¹³⁰ Alle vijf HPO-opleidingen scoren in 2023 dichtbij het landelijk gemiddelde (7,3). De score van de bachelor Policing (7,0) ligt weer op het niveau van de jaren 2013 en 2015, na een dip in de jaren 2021 en 2022. Op basis van deze cijfers lijkt er op het eerste oog weinig noodzaak te zijn geweest tot de herziening van de opleiding – de studenten waren in de jaren voorafgaande aan de (kritische) heraccreditatie tevreden met de opleiding.



Figuur 23. Algemene tevredenheid over de hbo-studie (bron: NSE)¹³¹

Studenttevredenheid wordt ook intern gemeten.¹³² Dat gebeurt in meer detail, namelijk per kernonderdeel (fase) van een opleiding. Voor de bachelor Policing zijn ook lange tijdreeksen beschikbaar.¹³³ De cijfers van de interne meting (door BI&K) laten min of meer dezelfde ontwikkeling zien als de cijfers van de externe meting. In de periode vóór 2019 liggen de

¹²⁸ Haaks daarop lijkt de ontwikkeling te zijn in een andere HPO-opleiding, de Executive Master Tactisch Leiderschap. Voor die opleiding wordt nu ook de optie geboden om af te studeren zonder een scriptie. Na verschillende signalen uit eenheden is hier uiteindelijk in bewogen door de PA [26].

¹²⁹ Alle scores in deze paragraaf zijn omgezet naar een tienpuntsschaal volgens de formule $\text{Score}_{10} = 2,25 \times \text{Score}_5 - 1,25$.

¹³⁰ <https://www.studiekeuze123.nl/nse-studenten>

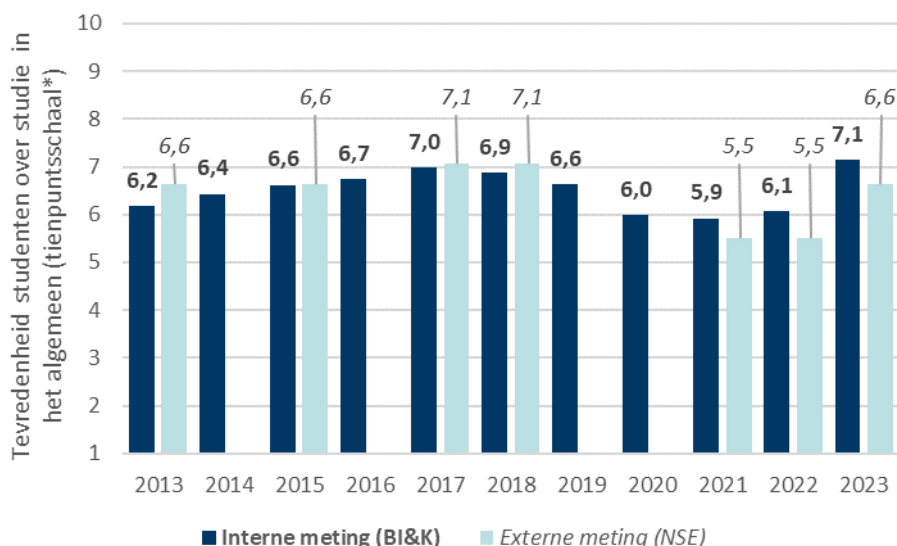
¹³¹ Van de opleiding Executive Master of Tactical Policing (Tactische Leergang Leidinggevende, MTL) zijn geen cijfers beschikbaar. Zie ook hierna, paragraaf 6.4.3, onder 'docenten'.

¹³² De metingen worden door de opleidingen zelf uitgevoerd, met uitzondering van de Bachelor Policing. Daar worden de metingen door de afdeling BI&K gedaan. Dat komt omdat de BaPo voorheen onder het BPO viel (waar BI&K de metingen voor uitvoert).

¹³³ De score op de interne meting is berekend als het gewogen gemiddelde van de scores op de vijf onderdelen van de opleiding (Oriëntatiefase, Noodhulp; Opsporing; Handhaving; Integratie).

scores voor de externe meting iets boven die van de interne meting liggend, in de periode na 2020 liggen de scores op de externe meting onder die van de interne meting, en zijn de verschillen tussen de twee metingen groter.

Tot aan 2019 vertonen de scores op zowel de externe als de interne metingen een constante lichte stijging. Op basis van deze trend lijkt er op het eerste oog weinig aanleiding te zijn voor de herziening van de opleiding in 2019-2021 – ware het niet dat de audit van de NVAO noopte tot een grondige herziening van de opleiding. De perikelen rond de heraccrediatie zijn aanvankelijk gepaard gegaan met een forse daling van de tevredenheidscijfers maar laat recent wel weer een flinke stijging zien, in beide metingen.



Figuur 24. Algemene tevredenheid over de Bachelor Policing, interne versus externe meting, 2013-2023 (bronnen: BI&K; NSE)¹³⁴

Voor de outcome van de studie zijn de oordelen van afgestudeerden en leidinggevendenden van belang ('in hoeverre hebben pas afgestudeerde medewerkers de competenties meegekregen die zij nodig hebben in de politiepraktijk').¹³⁵ Een interessant gegeven is dat voor de bachelor Policing (PaBo) de trend voor afgestudeerden tegengesteld is aan die van leidinggevendenden: het cijfers van afgestudeerden gaat in 2020 omhoog ten opzichte van 2018, het cijfer van leidinggevendenden gaat omlaag.

Tabel 7. Rapportcijfer afgestudeerden en leidinggevendende over verworven relevante competenties (tienpuntsschaal), 2018 en 2020 (bron: BI&K)

	2018	n	2020	n
afgestudeerden BaPo	6,4	(104)	7,1	(66)
leidinggevendenden BaPo	8,0	(14)	7,3	(13)
afgestudeerden MCI	6,6	(280)	6,2	(44)

¹³⁴ Van de externe meting ontbreken de jaren 2019 en 2020. In 2019 is er door de PA wel deelgenomen aan de NSE, maar zijn er vanwege gemaakte fouten door de organisatie geen resultaten gekomen. In 2020 is de NSE geannuleerd vanwege Covid.

¹³⁵ Zie hiervoor, onder Tevredenheid met het VPO-onderwijs (paragraaf 5.4.2).

Een specifiek punt van aandacht betreft de beoordeling van het leren in de praktijk. Dit was de tweede eis van de NVAO waarop verbetering noodzakelijk was (zie hiervoor). De NVAO heeft hierover opgemerkt "[dat] het nogal eens voor komt dat studenten in hun basisteam als gewone medewerkers worden beschouwd en ruimte creëren voor het leerproces op bachelor-niveau is niet overal vanzelfsprekend. Dit hangt samen met het kenmerk van de politieorganisatie als primair een mbo-omgeving, maar de opleiding doet er veel aan hiervoor ruimte en begrip te kweken." [56, p. 13]¹³⁶

Er is hier spaarzaam data over beschikbaar. In drie eenheden hebben een klein aantal BaPo-studenten in 2022 een rapportcijfer gegeven voor de mate waarin zij hun leerwerkplek geschikt vonden om hun leerdoelen te realiseren.¹³⁷ De scores geven geen aanleiding om te denken dat er veel schort aan het leren in de praktijk – de studenten lijken tenminste redelijk tevreden.¹³⁸ Tijdens de heraccreditatie van de opleiding in 2020 hebben studenten van de studentenraad aan het auditpanel aangegeven dat het hbo-niveau van de praktijkopdrachten door de bank genomen enorm is verbeterd [50, p. 20].

In termen van outcome zijn de oordelen van trajectbegeleiders BaPo van belang ('mate waarin studenten zijn toegerust om ze in te kunnen zetten in de praktijk', vergelijk Tabel 7). Daar is wat meer data over beschikbaar, alleen niet voor recente jaren. Over de verschillende fasen van de opleiding zijn de gemiddelde scores voor 2015, 2016 en 2017 respectievelijk 6,6; 6,2 en 6,6. Die liggen in lijn met de cijfers van afgestudeerden (2018), en liggen wat lager dan de cijfers van leidinggevendenden (2018).

6.4.3 Kwaliteit en kwantiteit van docenten en begeleiders

Docenten

In de uitgangssituatie (2016, het jaar voor de wetswijziging) wijst de Inspectie JenV in het bijzonder op het niveau van het docentenkorps als belangrijke voorwaarde om in de toenemende behoefte aan *hoger geschoolde* agenten te kunnen voorzien. Dit is tot nu toe een verantwoordelijkheid van de PA, maar valt per januari 2017 onder de verantwoordelijkheid van de NP [22]. De PA en de NP van inzicht verschillen tot nu toe over de kwaliteitseisen die aan PA-docenten moeten worden gesteld. De PA stelt dat de docenten aan dezelfde kwalificatie-eisen moeten voldoen die in het reguliere mbo en hbo gelden ('diploma-equivalentie') [28]. De NP ziet die noodzaak niet (het zou ook een aanzienlijke belemmering voor de uitwisseling van personeel met de PA betekenen). De eis van de PA is tot nu toe nog niet opgenomen in het LFNP. Ook de AMvB die eisen stelt aan de kwaliteit van de docenten en de beroepspraktijkbegeleiding (de sterkte) is nog niet vastgesteld door het Ministerie JenV.

In 2020 zijn alle HPO-opleidingen opnieuw beoordeeld door de NVAO door de bestuurlijke afspraak voortkomend uit de accreditatie van 2018. De kwaliteit van het docententeam is één van de (elf) standaarden waarop getoetst wordt.

Het docententeam van de bachelor Policing scoort in de eerste beoordeling voor de NVAO in 2018 een krappe voldoende. Het docententeam van de opleiding is voldoende gekwalificeerd en werkt stelselmatig naar een verhoging van het percentage masters en gepromoveerden (die met 10% onder het eigen streefcijfer van de opleiding ligt) [56].¹³⁹ De opleiding geeft

¹³⁶ Zie ook de volgende paragraaf 6.4.3, onder 'Praktijkbegeleiders'.

¹³⁷ 27 studenten in 2022 (verspreid over twee afnamen en vier eenheden).

¹³⁸ De cijfers zijn respectievelijk 6,9; 6,9 en 7,4.

¹³⁹ De helft van de docenten heeft minimaal een mastergraad. Dat is een knappe prestatie omdat in de bachelor Policing ook praktische vaardigheden moeten worden aangeleerd, vaak in kleine groepen. Er

aan dat het lastig is om tijd vrij te maken om het kwalificatieniveau van zittende docenten te verhogen. De inhoudelijke vakdeskundigheid is op orde en aan didactische en toetsvaardigheden wordt gewerkt. De geconstateerde onderformatie op dit moment (2018) maakt dat daar soms enige vertraging in optreedt. De audit commissie stelt dat de omvang van het docententeam toereikend is maar niet meer dan dat [56].¹⁴⁰ De tevredenheid van de studenten en het kwalificatieniveau brengen het auditpanel uiteindelijk tot de waardering 'voldoende' voor de standaard 'kwaliteit van het docententeam. In de herbeoordeling in 2020 concludeert het audit panel dat de opleiding met de positionering bij K&O, aangevuld met enkele nieuwe docenten/promovendi, volgens het management een krachtiger verbinding tussen het onderwijs, het onderzoek en het werkveld mogelijk maakt [50].¹⁴¹

De *Master of Criminal Investigation* (MCI) is qua studentenaantallen verreweg de grootste masteropleiding binnen het HPO (150-180 studenten). Die aantallen zijn een belangrijke uitdaging voor de opleiding. In de laatste audit uit 2018 schrijft de NVAO dat de omvang van het team aan de krappe kant is met de stijgende studentenaantallen. De opleiding is zich hiervan bewust en streeft naar uitbreiding op afzienbare termijn [57]. Onbekend is in hoeverre deze uitbreiding in de praktijk is gerealiseerd. Wel bekend is dat het aantal studenten recent (in 2022) nog fors is toegenomen (van 150 naar 180). Een andere uitdaging die specifiek voor deze opleiding zwaar wordt aangezet door het auditpanel, is dat er maar zeer beperkt sprake is van eigenaarschap van de opleiding door het onderwijsteam, zeker in vergelijking tot reguliere opleidingen in het hoger onderwijs [57, p. 3]. Dit is een belangrijke observatie met betrekking tot de governance van de PA (en van het HPO in het bijzonder). Wat betreft de kwaliteit van de docenten concludeert het auditteam dat het docententeam van MCI goed is gekwalificeerd op zowel opleiding (10% gepromoveerd, 90% master) als in ervaring met het werkveld. Het auditteam constateert dat de gesignaleerde hoge werkdruk in combinatie met het gebrek aan eigenaarschap een negatieve impact heeft op de motivatie van de docenten [57, p. 16].

De *Master Tactical Policing* (MTL) is in 2017 voor het laatst doorgelicht door de NVAO [ze zal dus op korte termijn opnieuw moeten worden geaccrediteerd], en overall als voldoende beoordeeld [58]. Opmerkelijk genoeg is er na die tijd geen enkele inhoudelijke vermelding van de opleiding in jaarverslagen of jaarberichten van de PA verschenen. Studentaantallen zijn bijvoorbeeld onbekend.¹⁴² In het NVAO-rapport uit 2017 wordt vermeld dat meer dan de helft van het docententeam is vernieuwd, vanwege een ingrijpende reorganisatie van de Nationale Politie, maar ook vanwege een grotere nadruk op onderzoek en een vernieuwend onderwijs

De *Master of Policing* (MScP) is een wo-master die de PA samen met Canterbury Christ Church University uitvoert. De opleiding staat open voor politiemedewerkers uit het VK, Nederland en andere Europese landen. De opleiding heeft een staf van 30 docenten, waarvan de helft afkomstig zijn van de PA (9 fte). Vijf van deze 15 PA-docenten zijn ook professor op een Nederlandse universiteit [59]. In verhouding tot het aantal studenten dat vanuit de

zijn dus relatief veel docenten in het domein van praktische vaardigheden, en die zijn over het algemeen minder hoog opgeleid. Dit vertekent het kwalificatieniveau van het docentencorps [55, p. 4].

¹⁴⁰ Een andere observatie, die zeer relevant is voor het governance vraagstuk (zie hoofdstuk 3), is dat het auditteam in de gesprekken met docenten getroffen is door de hoge vakinhoudelijke betrokkenheid die docenten tentoonspreiden *gekoppeld aan een beperkt eigenaarschap dat de opleiding en haar docenten hebben in het gecompliceerde veld van NP, POR en de PA* [55].

¹⁴¹ Nota bene, inmiddels (januari 2023) is de opleiding Policing ondergebracht bij de eigen sector HPO i.o.

¹⁴² In de interne studenttevredenheidsmetingen duikt MTP in 2021-2023 wel weer op. Uit de response op de metingen kan het aantal studenten worden afgeleid: 81 in 2021, 72 in 2022 en 67 in 2023.

NP/PA instroomt in de opleiding (11 in 2021 en 2022) lijkt de staf ruim in zijn jasje te zitten.¹⁴³ Volgens het audit van de NVAO uit 2019 heeft de opleiding in zowel academisch als didactisch opzicht hooggekwificeerd personeel [59]. Een kritisch punt is dat het de audit-commissie niet helemaal duidelijk is geworden wat de bijdrage van het CCCU-personeel aan het programma precies inhoudt [59]. De laatste tijd [2016-2019] was de betrokkenheid van CCCU-personeel bij beoordelingen nogal bescheiden [59].

De *Master of Crisis and Public Order Management* (MCPM) is een samenwerkingsverband van de PA en het zbo NIPV (Nederlands Instituut Publieke Veiligheid).¹⁴⁴ Het docentteam van MCPM is atypisch in het 'normale' hbo-onderwijs. Er is sprake van een klein onderwijsteam van vijf mensen, waarvan twee hoofddocenten, die de onderwijskundige en organisatorische processen bewaken. Hiernaast is er een kring van docenten met kleine aanstellingen die op specialistische gebieden een gekende autoriteit vertegenwoordigen. Negen van hen werken als hoogleraar en twee van hen als lector bij NIPV of andere onderwijsinstellingen [60]. Het audit team is van mening dat het docentteam van MCPM voorbeeldig is gekwalificeerd (zo is 64% van de docenten gepromoveerd). Hoogleraren en lectoren dragen frequent bij en ook de hoofddocenten die de continuïteit van de opleiding bewaken zijn uitstekend geëquipeerd, zowel inhoudelijk als didactisch en toetsmatig [60].

Praktijkbegeleiders

Praktijkbegeleiding is zoals eerder gesteld een cruciaal onderdeel van de bijdrage van onderwijs aan de taakuitvoering van de politie, en is van kritisch belang om aspiranten voor de politie te behouden (zie paragraaf 4.4.3). Dit geldt evengoed voor het HPO als voor het BPO, en wellicht in nog sterkere mate. Zoals eerder aangehaald vertrekken aspiranten te vaak omdat hun 'landingsbaan' in de teams niet in orde is [61]. De positie van HPO-alumni is zo mogelijk nog moeilijker omdat die als kenniswerkers een ingewikkelde tussenpositie innemen op de werkvloer. Ze moeten zich socialiseren in beroepsgroepen die ze tegelijkertijd worden geacht te veranderen [62].¹⁴⁵

Anders dan voor BPO-studenten zijn er voor HPO-studenten geen leeropleidingsplekken (LOP's) ingericht bij de eenheden. De HPO-variant voor de opleidingen met een duaal karakter (het begeleidingsmodel) is op dit moment (2023) nog in ontwerp. HPO-studenten en alumni ("BaMa's") moeten, net als de BPO-studenten, bij voorkeur, al vrij vroeg in de opleiding (Q3) de straat op. Daarbij worden ze gekoppeld aan een ervaren politiemedewerker <23>. Ze worden daarbij geacht om vanuit de praktijk tot nieuwe inzichten te komen [62].¹⁴⁶ Het uitdaging voor eenheden is om voldoende uitdagend werk aan BaMa's aan te bieden (er zijn meer dan genoeg complexe vraagstukken binnen de politie <23><25>), en om ze het gevoel te geven dat er iets met hun input wordt gedaan.¹⁴⁷

Specifiek voor BaMa's geldt daarbij het kip-ei probleem van de numerieke minderheid. Het aandeel hoger opgeleiden in het totale personeelsbestand van de politie is een uitkomst van

¹⁴³ Net als bij MTP kan uit de response op de interne studenttevredenheidsmeting het aantal studenten worden herleid: 16 in 2021 (waarvan dus 11 uit Nederland), 30 in 2022 (waarvan 11 uit Nederland), en 32 in 2023 (onbekend aantal uit Nederland).

¹⁴⁴ <https://nipv.nl/organisatie-van-nipv/>

¹⁴⁵ In politiejargon: ze moeten worden 'blauwgeverfd' zonder daarbij het stigma van een 'IWAB' te krijgen (Ik Weet Alles Beter).

¹⁴⁶ In een interview is hiervoor de metafoor van een giraf gebruikt: "met de poot in de klei, maar met overzicht".

¹⁴⁷ Dit lukt niet in alle gevallen, en soms worden er BaMa's op verzoek overgeplaatst <25>. Uitstroom komt overigens maar sporadisch voor <23>.

het strategisch hrm-beleid van de NP en ligt buiten de scope van de PA <23>. Het raakt echter wel direct de praktijkbegeleiding. Ten eerste kan het aantal BaMa's maar zo hard groeien als het kan – daar zijn dan wel genoeg geschikte praktijkbegeleiders bij nodig (en de NVAO vereist dat de begeleiders minimaal hetzelfde opleidingsniveau hebben als de studenten die ze begeleiden). Ten tweede is het aantal HPO-studenten per lichting in absolute termen klein. Die kleine groep moet dan over alle eenheden in heel Nederland worden geplaatst. De sector HPO i.o. heeft, vanuit haar zorgplicht, in het Strategisch Instroom Overleg (SIO) het korps geadviseerd om minimaal twee BaMa's tegelijkertijd in een eenheid te plaatsen. In samenwerking met de betreffende eenheden kan de begeleiding van twee regio's soms worden gecombineerd, maar noch over de inname bij eenheden noch over de praktijkbegeleiding na de opleiding heeft de PA formeel het mandaat<23>. Men is dus altijd afhankelijk van de medewerking van de eenheden, en die hebben te kampen met chronische personeelstekorten.

6.4.4 Examinering

De Politieacademie kende tot voor 2014 een gecentraliseerde toetsorganisatie en examencommissie. Deze toetsorganisatie werkte enigszins vergelijkbaar met het CITO in het basisonderwijs. Zowel de toetsvervaardiging als de beoordeling geschiedde dus buiten de opleidingsomgeving. Rond 2018 is het eigenaarschap van toetsing bij het docententeam van de opleiding belegd [60].

De NVAO beoordeelt het systeem van toetsing van MCPM in 2018 als valide, betrouwbaar en voldoende onafhankelijk [60]. Specifiek voor MCPM is dat het docententeam in de andere onderwijsinstellingen waar men werkt meestal al toetsdeskundigheid opgebouwd en ook in het onderwijsteam van MCPM is de BKE- en BKO-expertise aanwezig [60].¹⁴⁸ Wat betreft de internationale Master of Policing (MScP) is een kritiekpunt van de auditcommissie dat de betrokkenheid van de internationale partner (Canterbury Christ Church University) bij de beoordeling (althans in de jaren 2016-2019) nogal bescheiden was [59].

Er bestaat sinds 2019 een aparte examencommissie voor het HPO [30]. Het ontbreken van een aparte examencommissie voor het HPO was één van de kritiekpunten van de NVAO bij de heraccreditatie van de bacheloropleiding Policing in 2019.

Vanaf 2019 is de opbouw van een toekomstbestendige HPO-examencommissie ingezet, met een dagelijks bestuur en een eigen uitvoeringsorganisatie [63]. In het verslagjaar 2022 is de beoogde examencommissie-organisatie zichtbaar gerealiseerd. In 2022 is de aanstelling van de voorzitter en van de leden van het dagelijks bestuur uitgebreid: de capaciteit is daarmee verdubbeld. De ondersteuning is uitgebreid van twee naar drie personen, en de werkorganisatie is bij de staf ondergebracht [63].¹⁴⁹ Er vindt, vanuit een onafhankelijke positie, intensief overleg plaats de onderwijsteams: elke twee weken met het team van BaPo, en "waar nodig en gewenst" (dus nog wel meer reactief) met de onderwijsteams van de masteropleidingen.

In het verlengde van de (NVAO-)visitaties van de ge(her)accrediteerde opleidingen richt de examencommissie zich in de afgelopen jaren onder andere op de (verdere)

¹⁴⁸ Basis Kwalificatie Examinering (BKE) en Brancheprotocol Kwaliteitszorg Onderzoek (BKO).

¹⁴⁹ De werkorganisatie van alle examencommissies (dus ook van BPO en VPO) is in 2022 bij de staf ondergebracht [62].

professionalisering van de leden van de examencommissie¹⁵⁰, op de positionering van de examenprocessen binnen de nieuwe sector HPO i.o., en op het optimaliseren van het proces voor het benoemen van examinatoren [19]. Wat betreft de positionering binnen de sector HPO i.o. geldt dat de examencommissie vroegtijdig is betrokken bij het examenplan voor de nieuwe opleidingen die in het kader van HO21 worden uitgerold. De commissie is in 2022 vaker en tijdiger (aan de voorkant) uitgenodigd dan in 2021 om mee te denken over onderwijsvernieuwing. Zij heeft daarin een proactieve rol ('ongevraagd advies') gespeeld [63]. Wat betreft de benoeming van examinatoren is een uitdaging dat het wervings- en selectieproces binnen de onderwijsteams op verschillende manieren plaats vindt, die voor de examencommissies niet altijd inzichtelijk zijn [63]. In 2019 had de examencommissie hier al een concept werkproces voor opgesteld maar pas onlangs (2022) is een definitieve notitie door het managementteam HPO. Dit is een zogenaamde 'paraplu-notitie': de onderwijsteams moeten die ieder voor zich uitwerken. Dit is inmiddels (medio 2023) gebeurd, en de uitgewerkte plannen zijn ook al door de examencommissie HPO goedgekeurd.

Een andere belangrijke taak van de examencommissie is het beoordelen van de kwaliteit van de examendocumenten die door de onderwijsteams worden opgesteld. De invloed van de examencommissie op de kwaliteit van het HPO-onderwijs is hier steeds beter zichtbaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor de master *Tactical Policing* (MTL) (zie hiervoor, paragraaf 6.4.3, onder 'docenten'). Waar in 2021 nog vier examendocumenten niet werden goedgekeurd, zijn alle zes examendocumenten in 2022 wel vastgesteld, en concludeert de examencommissie dat het MTL-onderwijsteam een kwaliteitsslag heeft gemaakt [63].

Er vindt zeer regelmatig afstemming plaats tussen de examencommissies van HPO, BPO en VPO. De voorzitters en secretarissen van de drie commissies overleggen elke twee maanden met het hoofd OKP (Onderwijs, Kwaliteit en Professie), de staffunctionaris examinering. Parallel daaraan overleggen de drie voorzitters en secretarissen ook elke twee maanden voor het afstemmen van werkwijzen en voor intervisie.

6.5 Invloed wetswijziging op het HPO

Het hoger onderwijs neemt een aparte positie in binnen de PA – in de letterlijke zin van het woord. Het hoger onderwijs binnen de politie (dat wil zeggen: het onderwijs dat is gericht op de hogere politiefuncties) was van oudsher gescheiden van het basispolitieonderwijs. Dat is vergelijkbaar met het hoger onderwijs binnen het leger. Daar bestaat deze scheiding (officiersopleidingen KMA en KIM versus manschappen) tot op heden. Bij de politie is het hoger onderwijs (de Nederlandse Politieacademie, NPA) al in 1992 – tegen wil en dank – opgegaan in de voorloper van de PA, het LSOP. Het gros van de opleidingen (zoals de leiderschapstrainingen) van de NPA is toen opgegaan in het vakspecialistisch politieonderwijs. Deze inbedding is van groter belang voor de positie van het hoger onderwijs binnen het politiebestedel dan de latere wetswijziging in 2017. Wat het de LSOP (en de latere PA) opleverde was het label van 'academie'.

De huidige sector HPO i.o. richt zich nog steeds op onderwijs voor hogere politiefuncties maar is in feite vanaf circa 2010 weer opnieuw opgebouwd. Het verschil met de NPA is dat het nu ook formeel om hoger onderwijs gaat – de HPO-opleidingen zijn vanaf 2011 erkend

¹⁵⁰ De samenwerking met Saxion is hier van belang. De voorzitter van de examencommissie HPO is in 2022 lid geworden van de Saxion-examencommissie van de Academie Bestuur, Recht & Ruimte (waar o.a. de opleidingen Integrale Veiligheidskunde, Rechten en Overheidsmanagement deel van uitmaken). Andersom is een medewerker van Saxion lid geworden van de examencommissie HPO. Saxion zal in 2023 een Senior Kwalificatie Examinering (SKE)-opleiding verzorgen waar naar verwachting minimaal vier leden van de examencommissie HPO zullen deelnemen.

(geaccrediteerd) door de NVAO. De timing is van groot belang hier want dit was net voor de introductie van de NP. Hoewel de HPO-opleidingen (in wording) op dat moment nog maar een bescheiden deel vormden van de NP, was de accreditatie van de NVAO één van de belangrijkste zo niet het belangrijkste argument om de PA niet op te laten gaan in de NP en om de zbo-status te handhaven [4]. De (aanwezigheid van de) HPO-opleidingen heeft zo dus een cruciale invloed gehad op de wetswijziging.

De sector HPO i.o. is vanaf 2010 geleidelijk aan, van binnenuit, organisch gegroeid binnen de mbo-organisatie die de PA tot op heden is. Ook op dit moment vormt het hoger onderwijs nog steeds maar een klein deel van de PA. Dat uitbouwen is grotendeels op eigen kracht gebeurd. Pas in 2023 is het HPO een zelfstandige sector geworden, naast de bestaande sectoren BPO, VPO en K&O.

De wetswijziging lijkt weinig invloed te hebben gehad op dit proces, op twee niet onbelangrijke punten na: (i) het heeft de samenwerking in de praktijkbegeleiding makkelijker gemaakt, en (ii) het heeft ervoor gezorgd dat er meer aandacht is voor doelmatigheid (wat heeft de politie er aan) bij het doorontwikkelen van HPO-opleidingen <23>.

De invloed van de NVAO heeft veel meer invloed (gehad) op de ontwikkeling van de sector HPO i.o. dan de wetswijziging. Het externe toezicht van de NVAO (in de vorm van telkens terugkerende accreditaties waarin stringente eisen worden gesteld aan de kwaliteit van het hoger onderwijs) hebben beleid tot een toenemende mate van professionalisering van het hoger onderwijs binnen de PA. Die invloed heeft ook een bredere impact gehad op de PA, bijvoorbeeld in de doorgaande professionalisering van alle examencommissies (dus ook die van BPO en VPO).

Indirect zou men kunnen stellen dat de wetswijziging – de keuze voor de ‘kleine zbo’ – ervoor heeft gezorgd dat de NVAO zoveel impact heeft kunnen hebben op de professionalisering van het (hoger) onderwijs dat aan de PA wordt gegeven. De NVAO had echter diezelfde positie gehad bij alle andere governancemodellen (met uitzondering van model 4: de overheveling naar het regulier onderwijs)¹⁵¹, dus ook bij continuering van de situatie voor de wetswijziging (model 1: ‘zuivere’ zbo) of bij integratie in de NP. In het laatste geval was er specifiek voor het HPO een Stichting PA gekomen die zich had gericht op geaccrediteerd hoger onderwijs (zie Bijlage 4). Dit is vergelijkbaar met de oplossing waar binnen Defensie voor is gekozen. Welbeschouwd maakt het voor de sector HPO i.o. weinig uit welk governancemodel er zou zijn gekozen.

¹⁵¹ Het is een wettelijke eis dat de instelling zelf voor het onderwijs zorgt. Door de generieke en algemeen vormende vakken over te hevelen naar het reguliere hoger onderwijs vervalt de (NVAO-)erkenning als instelling van hoger onderwijs (zie Bijlage 4).

7 K&O

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we eerst de doeltreffendheid van de sector K&O, waarbij we kijken naar de kwaliteit en bruikbaarheid van intern en extern onderzoek (paragraaf 7.2). Daarna bespreken we de doelmatigheid (paragraaf 7.3). Vervolgens bespreken we de kwaliteitsborging van het onderzoek, wederom met onderscheid naar intern en extern onderzoek (paragraaf 7.4) en sluiten we af met de invloed van de wetswijziging (paragraaf 7.5).

7.2 Doeltreffendheid

Het doel van de PA op het gebied van K&O is het (mede)bevorderen van de professionaliteit en het lerend vermogen van de politie(mensen).¹⁵² Dit uit zich in de volgende strategische doelen van de onderzoeksfaciliteit van de Politieacademie:

- Betere *doorwerking* van politiekundige kennis in de politiepraktijk;
- Meer *aansluiting* tussen politiekundige kennis en politiepraktijk

Samengevat: de PA verzamelt, beheert en draagt praktijkgerichte kennis uit op zo'n manier dat het in de politiepraktijk en het politieonderwijs bruikbaar is. Zowel de kwaliteit (professionaliteit) als bruikbaarheid vallen daarmee onder de doeltreffendheid van deze evaluatie. Omdat het verzamelen en beheren van onderzoek ook als expliciete taak wordt genoemd maken we in dit hoofdstuk ook onderscheid tussen intern uitgevoerd en extern uitgevoerd onderzoek.

7.2.1 Kwaliteit en bruikbaarheid intern onderzoek

Organisatie onderzoek

Een deel van het interne onderzoek binnen de NP vindt plaats binnen het kader van de Strategische Onderzoeksagenda Politie (SOAP). Deze wordt elke 4 jaar opgesteld, waarvan de huidige (en derde) iteratie van 2023 tot 2026 loopt. De PA is verantwoordelijk voor het opstellen van de SOAP, maar doet dit op basis van input van de NP <3>. In de eerste versie van de SOAP ging volgens betrokkenen deze vraagarticulatie vanuit de NP ongestructureerd en ad hoc, wat leidde tot een SOAP die in de ogen van de NP te 'hoog over' was <8>. Inmiddels is hier meer structuur in aangebracht, en laat de SOAP meer ruimte voor bottom-up invulling via kennistafels. De PA gaat in de toekomst onderzoek doen vanuit vier kenniscentra die gelinkt zijn aan vier strategische commissies binnen de NP, zie hiervoor Figuur 25 (inmiddels wordt niet meer gesproken van commissies maar van boards). Een van deze kenniscentra bestaat inmiddels, een tweede is in oprichting, de laatste twee moeten binnen twee jaar gerealiseerd zijn.

¹⁵² Zoals verwoord in de Politiewet: "het ontwikkelen van kennis over de politie of de politietaak en het bijdragen aan de ontwikkeling van de uitoefening van de politietaak waarop het politieonderwijs is gericht, onder meer door het verrichten van onderzoek" (art.74.1b).



Figuur 25: Strategische commissies gelinkt aan kenniscentra

Binnen de vier kenniscentra worden kennistafels georganiseerd, waarin onderzoekers op een specifiek thema in gesprek gaan met mensen uit de politiepraktijk en het politieonderwijs. Deze kennistafels moeten leiden tot goede onderzoeksvragen met praktische bruikbaarheid. Daarnaast heeft de NP ook portefeuillehouders op diverse onderzoeksthema's. In de totstandkoming van de 4-jarige SOAP wordt ook input van de rest van de driehoek (OM, burgemeesters) verzameld<3>. De jaarlijkse operationalisering van de SOAP komt zowel stand via de jaarplannen van K&O als via externe partijen (universiteiten, hogescholen, onderzoeksbureaus) via de jaarlijkse Call van Politie & Wetenschap (P&W). Nota bene, de PA kan zelf niet meedoen aan de P&W calls.

Sector K&O

De sector K&O bestaat uit een team Kennis en een team Onderzoek. Team kennis heeft een formatie van 29 FTE en een feitelijke bezetting van 28 FTE. Team kennis bestaat uit informatiemedewerkers, redacteurs, kennismakelaars en juristen. Zij houden een kennisbank (voorheen Kompol) en mediatheek bij met kennis over thema's, waarvan is gecontroleerd of het klopt <12>. Het is de bedoeling dat vakmensen hier hun kennis vandaan halen en niet zelf gaan googelen omdat die informatie niet geverifieerd is. De taak is om deze informatie kloppend en vindbaar te houden gaat in samenwerking met het PDC. Vroeger zat er meer (informatiekundige) kennis binnen het team, die helaas verloren is gegaan <12>. Veel van de informatie moet nu uit de portefeuillehouders komen, want de bibliothecarissen en kennismakelaars weten niet alles. Het team K&O doet nu vooral redactiewerk: het toegankelijker opschrijven van onderzoeksteksten, en bijhouden of dat nog actueel is<12>. Team onderzoek heeft een formatie van 21 FTE en een feitelijke bezetting van 26 FTE. Het team bestaat uit lectoren en wetenschappelijk onderzoekers.

Visie op goed onderzoek

Om de doeltreffendheid van de onderzoekstak van de PA te kunnen beoordelen, is duidelijkheid over wat 'goede' politiekundige kennis is nodig. Binnen de sector K&O speelt zich een levendige discussie af over wat 'goed' politieonderzoek dan is.

In de visie van de NP op onderzoek is kwalitatief goed onderzoek per definitie bruikbaar in de politiepraktijk. Tussen de kwaliteit en bruikbaarheid van onderzoek kan echter wel een spanningsveld zitten. Het adagium van de PA in deze is dat men "[de] organisatie bedient, maar waar nodig een kritische spiegel voor wil houden". [64]. Naar binnen toe moet het onderzoek van de PA bruikbaar zijn in de politiepraktijk en het politieonderwijs. Echter komt het volgens interviewrespondenten voor dat onwelgevallig onderzoek onder het mom van 'onbruikbaarheid' in de kiem gesmoord wordt (hierover later meer in paragraaf 7.4). Door de sterke focus op bruikbaarheid, en de duidelijke vraagarticulatie van de NP moeten onderzoekers van de PA naar buiten toe vaak de schijn van partijdigheid expliciet weerleggen [64].

Het is hiervoor essentieel dat, bij het praktijkgestuurde onderzoek binnen de PA, de onderzoeker onafhankelijk kan zijn in het kiezen van onderzoeksmethode (dus niet in de keuze van het *onderwerp*).

Vanuit onderzoekers binnen de PA hebben wij overigens geen enkel signaal ontvangen dat de Politie resultaten en onderzoeksmethodes beïnvloedt. Dit wordt expliciet bevestigd door de NP: in hun visie moet dan ook het 'wat' en 'waarom' van onderzoek bij de NP moeten liggen, en het 'hoe' en 'wie' bij de PA <8>. Hiermee voldoet de PA aan de gedragscode wetenschappelijke integriteit [65], die ook door de Vereniging Hogescholen (VH) is ondertekend. Daarin staat dat de onderzoeker onafhankelijk is "in keuze van de methode, beoordeling van data en in de weging van alternatieve verklaringen" en zich niet laat leiden door belangen van "politieke of commerciële aard" [65]. De gedragscode stelt ook dat onafhankelijkheid niet altijd nodig is bij de keuze van het onderzoeksobject en de onderzoeksvraag [65]. De peer review van team onderzoek uit 2022 stelt dat ook vast. De commissie adviseert wel om in de op te richten ethische commissie een toezichthoudende taak te geven als het gaat om ethische dilemma's rondom onafhankelijkheid [66].

De directe koppeling tussen kwaliteit en (directe) bruikbaarheid is echter wel een smalle opvatting. Om goed onderzoek te kunnen doen is het essentieel dat de PA de mogelijkheid heeft om zelf onderzoek te agenderen en initiëren om zo hun expertise uit te breiden. Als de PA uitsluitend vraaggestuurd onderzoek duurt zal de interne kennis niet verbreden en op termijn zelfs versmallen¹⁵³. Dit druist in tegen het doel van een onderzoeksinstantie, namelijk vernieuwend zijn. Onderzoek dat niet op korte termijn bruikbaar is, wordt dat immers soms wel op langere termijn. Een externe review adviseert dan ook om niet exclusief te richten op onderzoek met een directe doorwerking naar de praktijk [64]. Dit is in feite de klassieke discussie tussen toegepast en ongebonden onderzoek.

Dat wil nog niet zeggen dat het ongebonden onderzoek dan aan de PA zou moeten worden uitgevoerd. Sommige gesprekspartners zijn van mening dat ongebonden politiekundig onderzoek door universiteiten gedaan zou moeten worden, en niet door de PA <7,8>. Die arbeidsverdeling is in theorie ook goed mogelijk omdat veel lectoren van de PA een dubbele aanstelling hebben: ze zijn ook verbonden aan een universiteit of hogeschool. Op dit moment wordt er echter niet of nauwelijks ongebonden politieonderzoek aan Nederlandse onderzoeksinstellingen gedaan¹⁵⁴. In andere landen is dat wel het geval¹⁵⁵.

Op dit moment richt het onderzoek van de PA zich vooral op de ontwikkeling van het *politievak* en het *vakmanschap* van politiemedewerkers: de professie. Het richt zich dus niet, of in veel mindere mate, op kennis en onderzoek met betrekking tot de politiefunctie en politieorganisatie [3]. Gegeven de beperkte formatie van de afdeling K&O lijkt deze gerichte focus een hele logische. De onderwerpen sluiten nauw aan bij de behoefte van de politie en kunnen zijn wat betreft de gevoeligheid van de inhoud in principe ook alleen binnen de

¹⁵³ Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het hebben van een brede kennisbasis nodig is om nieuwe kennis te vergaren en te verwerken. Enkele belangrijke publicaties zijn Cohen & Levinthal (1990): *Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation* en Nooteboom et al. (2007): *Optimal cognitive distance and absorptive capacity*

¹⁵⁴ Er is echter wel een uitzondering: op technologisch gebied wordt er binnen de Politie wel fundamenteel onderzoek gedaan <8>.

¹⁵⁵ In de VS bestaat bijvoorbeeld het National Institute of Justice (dat valt onder het Amerikaanse ministerie van Justitie), waar onder andere fundamenteel onderzoek wordt verricht (<https://www.ojp.gov/>). In het VK wordt ook fundamenteel politieonderzoek gedaan, door het College of Policing (<https://www.college.police.uk/>). Ook het Australisch Institute of Police Management (<https://www.aipm.gov.au/>) verricht zulk soort onderzoek.

politieorganisatie kan worden gedaan. Minder logisch is dat politieonderwijs en -didactiek momenteel geen (nog) geen onderzoeksonderwerp zijn (zie ook hierna).

Uitvoering onderzoek

De PA heeft toegevoegde waarde ten opzichte van externe onderzoeksinstituten vanwege haar laagdrempelige toegang tot mensen, netwerken en informatie binnen de Politie [64]. Daarnaast heeft de Politieacademie een jarenlange opgebouwde expertise over de Politie en een relatie van vertrouwen met opdrachtgevers binnen de Politie [64]. Dit is voor externen moeilijker (maar niet onmogelijk) te bereiken. De toegevoegde waarde van het hebben van een 'interne onderzoeksfaciliteit' wordt door vele betrokkenen (waaronder wetenschappers en externe onderzoekers) onderschreven [64]. Dit geeft PA een uniek voordeel ten opzichte van externe partijen om te komen tot zowel kwalitatief als bruikbaar onderzoek.

Het is voor het aantrekken van zowel interne als externe onderzoekers belangrijk dat de PA wetenschappelijke statuur heeft. Dit maakt het immers aantrekkelijk om bij de PA onderzoek te komen doen. Wij onderschrijven dan ook het advies van de externe review om wetenschappelijke publicaties óók als nuttig eindresultaat te beschouwen. Volgens de reviewers is daar nu nog te weinig sprake van.

Het analyseren van de onderzoeksproductie van de PA is lastig omdat er geen gestandaardiseerd lange termijn overzicht is van onderzoeksoutput. Op haar website deelt de PA een lijst publicaties (boeken, wetenschappelijke artikelen en dissertaties), maar dit overzicht loopt maar van 2015 tot 2018. In de zelfevaluatie die in 2022 is uitgebracht benoemt de PA de hoeveelheid uitgevoerde onderzoeksprojecten (dus geen concrete publicaties), per onderzoeksprogramma voor de jaren 2020, 2021 en 2022. Omdat deze zelfevaluatie ook in 2022 is uitgebracht zijn de gegevens voor dat jaar nog onvolledig. Voor de jaren 2020, 2021 en 2022 hebben wij een overzicht onderzoeksrapporten binnen de gehele politie ontvangen. Voor 2020 en 2021 bevatten deze overzichten echter niet de opdrachten die zijn uitgevoerd door de politieacademie. Alle beschikbare overzichten hebben dus hun beperkingen. Hieronder behandelen we ze allemaal, om zo het totaalbeeld te schetsen.

Tabel 8: Publicaties PA tussen 2015 en 2018

Type publicatie	2015	2016	2017	2018	Totaal
Boekpublicaties	2	10	5	6	23
Wetenschappelijke publicaties	0	11	8	25	44
Dissertaties	0	0	3	3	6
Totaal	2	21	16	34	73

Tussen 2015 en 2018 zijn er door de PA 44 wetenschappelijke tijdschriftpublicaties geschreven, waarvan het merendeel in 2018.¹⁵⁶ Ter vergelijking, in 2020 alleen al publiceerde de faculteit militaire wetenschappen (FMW) van de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) 180 peer reviewed academische publicaties in tijdschriften¹⁵⁷. Dat is een factor 12 hoger. Er was op dat moment 145 fte personeel werkzaam bij FMW, een factor 2,15 hoger. Het totale aantal publicaties (niet in een wetenschappelijk tijdschrift) lag bij FMW op 240, wat betekent

¹⁵⁶ Bron: Team Onderzoek, PA

¹⁵⁷ <https://faculteitmilitairewetenschappen.nl/cms/view/61335219-aefc-4340-a193-3cfadeebd3b9/feiten-cijfers>

dat de verhouding onderzoek:wetenschappelijk onderzoek bij FMW 1:0,75 is, bij de PA ligt deze verhouding op 1:0,6. In vergelijking met de FMW publiceert de PA de relatief weinig in academische tijdschrift en is de totale productie (ook in verhouding met de hoeveelheid fte) relatief lager.

Gemiddeld worden er jaarlijks zo'n 55 onderzoeken door de PA verricht. In de periode 2019/2020 is 57% van het voorgenomen onderzoek afgesloten en voor 2021 is dat 33% [64]. Op basis van deze publicatielijst is het moeilijk uitspraken doen over productiviteit door de jaren heen, omdat de gegevens voor 2015 niet compleet lijken te zijn, en omdat de tijdsreeks te kort is om structurele trends te ontdekken en verklaren.

Uit de zelfevaluatie van 2022 hebben we de hoeveelheid uitgevoerde onderzoeksprojecten (dus geen concrete publicaties) gedestilleerd. Deze programma's zijn geclusterd volgens de thema's uit de toen lopende SOAP. Omdat dit document in 2022 is uitgebracht zijn de gegevens uit dat jaar nog incompleet, waardoor het wederom lastig is om een goed onderbouwde conclusie te trekken over de productiviteit van de PA. Wel valt op dat het meest onderzoek wordt verricht binnen het programma 'State of the art technologie en intelligence' en dat 'Lerende organisatie' (een groot thema in de huidige SOAP en P&W call) er toentertijd relatief karig vanaf kwam.

Tabel 9: Onderzoeksprojecten PA per onderzoeksprogramma 2020-2022

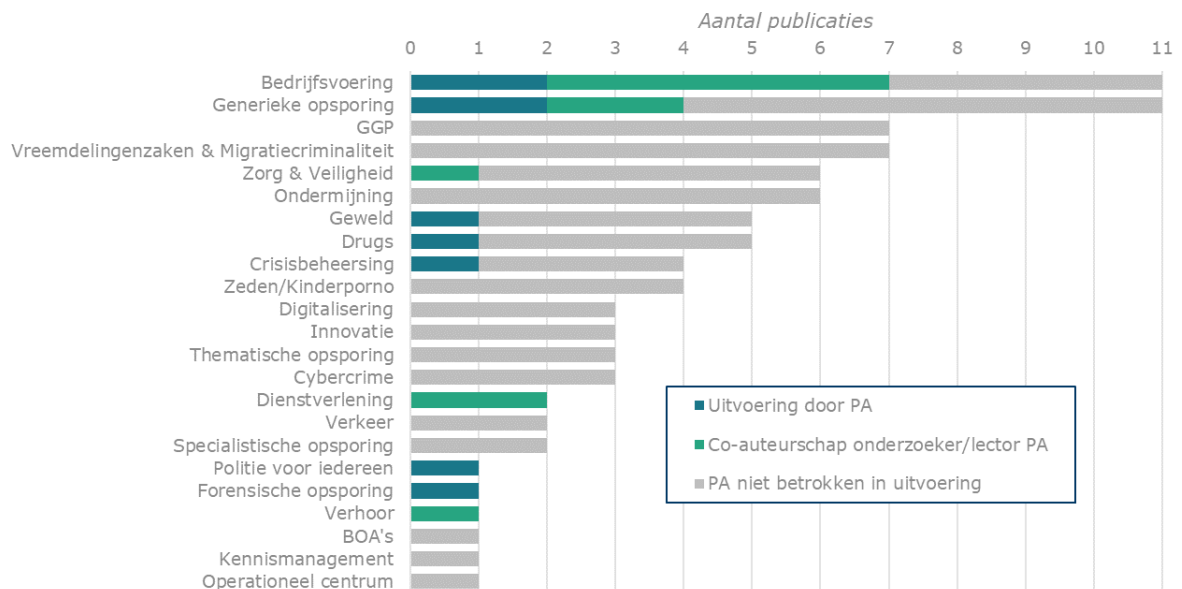
Onderzoeksprogramma	2020	2021	2022	Totaal
Wat komt er op ons af	4	1	0	5
Politie in verbinding met wijk-web-wereld	8	8	1	17
Nieuwe veiligheidscoalities	6	10	1	17
State of the art technologie en intelligence	13	26	1	40
Actieve transparantie	2	0	0	2
Gezond en wendbaar	12	2	12	26
Lerende organisatie	10	3	3	16
Legitimiteit en vertrouwen	6	1	0	7
Totaal	61	51	18	130

Op basis van een overzicht van de Politie van "[in] 2022 gepubliceerd wetenschappelijk onderzoek waar de politie op nationaal niveau medewerking aan heeft verleend" krijgen we inzicht in de betrokkenheid van de PA in het bredere geheel aan onderzoek dat binnen de politie wordt uitgevoerd. [67] Het overzicht bevat 91 gepubliceerde wetenschappelijk onderzoeksrapporten en artikelen, van onderzoeken die grotendeels de Politie, de PA, WODC of P&W als opdrachtgever hebben. De publicaties zijn ingedeeld aan de hand van de portefeuilles. Van de 91 onderzoeken zijn er 9 uitgevoerd door de PA en hadden 11 andere een onderzoeker of lector van de PA als co-auteur.

Door het lage aantal publicaties per portefeuille en het feit dat het overzicht een momentopname van 2022 is¹⁵⁸, moeten we voorzichtig zijn met het trekken van conclusies. Een aantal dingen valt echter op als we naar de verdeling kijken, zie Figuur 26. De PA is in dit overzicht goed vertegenwoordigd in de twee grootste portefeuilles, Bedrijfsvoering en Generieke opsporing. Tegelijkertijd zijn er veel portefeuilles, waaronder de derde en vierde in

¹⁵⁸ Dit is omdat, bij ons beste weten, geen consistente meerjarige dataset beschikbaar.

termen van aantal publicaties (GGP en Vreemdelingenzaken & Migratiecriminaliteit), waar de PA totaal niet in vertegenwoordigd is. In totaal geldt dit voor de helft van de portefeuilles, al zijn binnen de meeste daarvan slechts één tot drie publicaties geweest. Het laatste dat opvalt is dat er vier portefeuilles zijn waar de PA bij 'alle' publicaties betrokken was, al waren ook dit er steeds maar één of twee. Al met al blijkt dat zowel qua kwantiteit, als qua onderzochte portefeuilles, de PA slechts een beperkt deel van het volledige politieonderzoekslandschap bestrijkt.



Figuur 26. Betrokkenheid PA bij wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd binnen de Politie (2022)

Ten slotte merken we op dat de PA geen externe onderzoeksfinanciering heeft. Dit komt doordat de huidige wettelijke constructie, waarbij de PA geen eigen mensen en middelen heeft, dat niet toestaat.

Doorwerking onderzoek

Hoewel er vanuit de Politie een sterke wens om bruikbaar onderzoek is, gaat de daadwerkelijke doorwerking van onderzoek in de praktijk moeizaam. Werkwijzen die al jaren gebruikt worden, zijn diep verankerd zijn in de organisatie, wat ze zeer resistent tegen verandering maakt. Een voorbeeld hiervan dat in interviews genoemd wordt zijn verhoortechnieken. Hierin zit binnen de Politie een diepgewortelde cultuur tegen theorie, en wordt 'de praktijk' opgehemeld. De Politieacademie doet ook relatief weinig onderzoek naar de politieorganisatie (zie Tabel 9) wat hier een verklaring voor kan zijn.

De PA heeft interne 'doorwerkingsindicatoren' ontworpen waarop beoordeeld kan worden hoe groot de doorwerking en impact van de sector K&O van de PA is. Deze indicatoren zijn geclusterd rondom Praktijk (P), Kennis (K) en Onderwijs (O). In tabel 7 hebben we deze indicatoren weergegeven en gerapporteerd hoe vaak, tussen 2020 en 2022, dit is voorgekomen. Uit het feit dat de PA deze indicatoren heeft geformuleerd blijkt dat ze met dit thema bezig is. Feit is ook dat meer de helft (130 van de 258) van 'illustraties voor doorwerking' wordt gevormd door (academische) publicaties – wat niet direct een voorbeeld lijkt van concrete doorwerking.

Tabel 10: Doorwerkingsindicatoren en illustraties van doorwerking, 2020-2022 (bron: PA)

Indica- tor	Omschrijving	Aan- tal
P1	Draagvlak in de praktijk door politie de dominante opdrachtgever of stakeholder is	23
P2	Toekenning van subsidies aan projecten	9
P3	Nominatie, award of innovatieprijs	3
P4	Actie-onderzoek	10
P5	Discussies / aandacht / debat in de organisatie, media of politiek	11
P6	Veranderingen in beleid, procedures, producttoepassingen	12
Praktijk Totaal		68
K1	Publicaties	130
K2	Presentaties van onderzoek in seminars of conferenties	15
K3	Benutting van adviezen of aanbevelingen	7
K4	Samenwerking met andere (kennis)instellingen	5
Kennis Totaal		157
O1	Onderzoeksbevindingen inbrengen in curricula	20
O2	Begeleiden/beoordelen van studenten op onderzoeksthema's	8
O3	Samenwerking tussen geledingen van de PA	5
Onderwijs Totaal		33
Totaal		258

Er zijn ook nog andere voorbeelden van doorwerking. Zo worden onderzoeksresultaten bijgehouden in een centraal raadpleegbare database, KOMPOL. Hierin kunnen operationele en onderwijsmedewerkers kennis opzoeken. Een innovatie route om kennis op de werkvloer te krijgen waarbij de PA een majeure rol speelt zijn de snelle kennismobilisaties. Hierbij heeft iemand uit de NP een concreet vraagstuk of probleem. Op dit thema worden dan binnen twee weken experts (dit kunnen onderzoekers en praktijkmensen zijn) verzameld, om vervolgens op 1 avond aan kennisdeling te doen. De rol van de PA hierin is het aanleveren van relevante experts als zich een casus aandient <8>.

Ook de doorwerking van politieonderzoek in het politieonderwijs gaat moeizaam, om dezelfde reden. Docenten houden zich vast aan een 'dichtgetimmerd' curriculum dat ze al jarenlang gebruiken, of ze baseren zich op hun eigen praktijkervaringen. Op mbo-niveau ontbreekt het de PA aan een visie over wat de doorwerking zou moeten zijn – er is bijvoorbeeld slechts één practoraat. [64] Op hbo-niveau zijn de relaties tussen onderwijs en onderzoek helderder maar ook hier loopt men tegen bovenstaande knelpunten aan. Het hebben van een apart sectorhoofd HPO is een stap in de goede richting om te zorgen dat van elk kenniscentrum een docent meedraait en dat er een visie komt op de manier waarop onderzoek in het onderwijs doorwerkt.

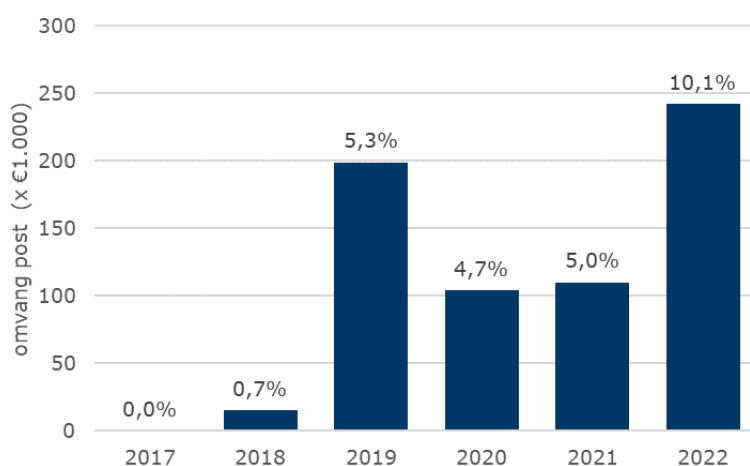
De inrichting van de nieuwe hbo-bachelor lijkt een uitgelezen kans om dit echt gestalte te geven<12>. Aspiranten binnen het politieonderwijs worden amper betrokken bij onderzoek, en kunnen bestaand onderzoek ook zeer moeizaam raadplegen. Ook communicatie over lopende en uitgevoerde onderzoeken gebeurt slechts mondjesmaat en niet-gestructureerd.

Laaghangend fruit om de doorwerking onderzoek-onderwijs te verbeteren is het creëren van een docent-onderzoekersfunctie in het functiehuis van de Politie<12>.

De PA pleit al jarenlang specifieke onderwijs- en onderzoeksfuncties in het functiehuis (zoals de functie van docent-onderzoeker). Tot nu toe heeft dat nog niet geleid tot een uitbreiding. Momenteel worden lectoren al aangesteld in een dubbelfunctie, waarbij ze naast hun onderzoek ook nog in de praktijk werken of onderwijs geven <8>. Zoals eerder genoemd is het politieonderwijs zelf nog geen onderzoeksthema. Dit leidt ertoe dat er geen kennisbasis is waarop wordt gebaseerd hoe politieonderwijs moet werken. Er is bijvoorbeeld geen lectoraat 'didactiek van politieonderwijs'. Dat lectoraat zou bijvoorbeeld een belangrijke rol kunnen spelen in de samenwerking in praktijkopleidingen met OBt en met de eenheden (bijvoorbeeld in een hybride vorm van de Veldacademies, zie hiervoor onder VPO, paragraaf 6.1.1).

We constateren op basis van interviews overigens tegelijkertijd dat de weerstand uit zowel het onderwijsveld als de praktijk tegen (het implementeren van) onderzoek is de afgelopen jaren is afgenomen <3,8,12>. Ook vanuit de NP komt meer waardering voor de onafhankelijke doch ontvankelijke (voor praktijkvragen) positie die de PA inneemt.

Samenwerking en uitwisseling tussen onderzoekers onderling en tussen onderzoekers en de rest van de Politie is essentieel voor het garanderen van de kwaliteit en bruikbaarheid van onderzoek. Op dit moment is er geen centrale huisvesting voor onderzoekers waardoor uitwisseling tussen hen alleen gepland tot stand komt ("lectoren opereren op eilanden"), en deze onderzoekers moeilijk vindbaar en zichtbaar zijn voor anderen<1>. Dit beperkt de onderzoekers binnen de PA, zeker omdat veel van in hen deeltijds bij de PA in dienst zijn. Het wordt hierdoor ook moeilijker om externe onderzoekers soepel te laten landen binnen de Politie [27]. Er is een aparte post voor 'samenwerkingsverbanden' op de begroting van de zbo PA.¹⁵⁹ In absolute termen in de omvang van deze post bescheiden maar ze is in de periode 2017-2022 wel toegenomen.



Figuur 27. Ontwikkeling post 'samenwerkingsverbanden' op begroting zbo PA, absoluut (in €1.000) en relatief (als aandeel van totale bedrijfslasten zbo pa), 2017-2022. (bron: jaarrekeningen PA)

Naar buiten toe is de PA nog niet zichtbaar genoeg en heeft haar onderzoeksgroep te weinig een zelfstandige reputatie (buiten de affiliatie van de onderzoeker). Er zijn nauwelijks individuele PA-onderzoekers die de media weten te vinden ten behoeve van hun berichtgeving [68].

¹⁵⁹ Zie de exploitatierekening in Bijlage 3.

Verder is er de laatste jaren regelmatig verwarring in de buitenwereld tussen het onderzoek dat door de PA zelf wordt verricht en het onderzoek dat wordt uitbesteed aan derde partijen (bijvoorbeeld via Politie en Wetenschap), onder beheersmatige eindverantwoordelijkheid van de PA. De huidige ophanging, met een aparte unit onder de POR, is voor buitenstaanders een ingewikkelde en moeilijk te volgen constructie gebleken. Er lijkt weinig synergie te zijn tussen het onderzoek van Politie en Wetenschap (P&W) en PA-onderzoek [68]. De Raad van Advies van de PA neemt een nog fundamenteelere positie in haar advies. De RvA stelt dat onderzoek zich uit zijn aard sowieso niet laat sturen door beheersing. Het is volgens de Raad ondoenlijk en onwenselijk om onderzoek inhoudelijk object te maken van centrale regie, sturing, of coördinatie [68].

Een onmisbare randvoorwaarde voor goede doorwerking van politieonderzoek in praktijk en onderwijs is communicatie. De externe peer review was hier kritisch over, en gaf de PA als aanbeveling mee om meer in te zetten op “[het] organiseren van periodieke netwerkbijeenkomsten en symposia, het verzorgen van masterclasses, het participeren in internationale netwerken, het uitgeven van digitale nieuwsbrieven, het maken van podcasts en zo meer.” [66]. We hebben bij de PA opgevraagd hoeveel ze dit gedaan hebben, maar hierover hebben we (nog) geen informatie ontvangen.¹⁶⁰ Uit interne stukken blijkt dat het voor betrokkenen niet helder is wie verantwoordelijk is voor welk aspect van onderzoek (bijvoorbeeld kwaliteit, onderzoeksfaciliteiten, doorwerking naar onderwijs etc.).

Doeltreffendheid

Concluderend stellen we vast dat de politie op het vlak van intern onderzoek deels doeltreffend heeft gefunctioneerd. Wij concluderen dat de politieacademie goed onderzoek uitvoert, en voldoet aan de gedragscodes rondom toegepast onderzoek. Echter doet de politieacademie zelf amper fundamenteel onderzoek, en is de doorwerking in de praktijk en het onderwijs beperkt. Hier is de PA dus nog niet doeltreffend. Dit heeft echter ook deels te maken met hoe open de vraagkant (praktijk en het onderwijs) staan voor input vanuit onderzoek.

7.2.2 Coördinatie extern onderzoek

Alle betrokkenen hebben de ambitie en wens om de PA hét kennisinstituut te laten zijn rondom politiekundig onderzoek in Nederland, en daarmee een spilfunctie in te nemen in dit landschap. Uit de MARAP 2022 blijkt dat de PA een coördinatiemedewerker zou aanstellen om vorm te geven aan deze spilfunctie. Dit is inmiddels gebeurt. Dit sluit goed aan bij een advies van de RvA, die ook een rol van knooppunt (‘hub’) binnen een netwerkstructuur van het onderzoekslandschap voor de PA voor zich zien. De PA moet dus een netwerk zijn waarin externe onderzoekers zich kunnen melden met een onderzoeksvoorstel, maar ook met andere soorten verzoeken. Dit kan gaan om een verzoek om participatie in een onderzoek, soms gericht op het delen van kennis over de organisatie of het openen van deuren, soms gericht op het delen van specifieke expertise op een themagebied [64]. De PA koppelt hen dan aan een relevante interne medewerker of plek.

Deze makel-functie moet ook de andere kant op werken. Als een interne medewerker een onderzoeksvraag of -idee heeft moet de PA hen kunnen koppelen aan de meest geschikte externe onderzoeker of kennisinstelling. Het stimuleren van kennisstromen en het leggen van relevante dwarsverbanden is immers essentieel om *knowledge spillovers* te faciliteren en tot goed onderzoek te komen¹⁶¹, zo blijkt ook uit wetenschappelijk onderzoek [69]. Deze

¹⁶⁰ Uit eigen bronnen kennen we in ieder geval de podcast De Academie (sinds november 2021), en het recente internationale congres *Policing in the Digital Society* (15-17 november te Apeldoorn).

¹⁶¹ Dit is de kerngedachte achter de *open science* beweging.

strategie past ook goed binnen het huidige onderzoeks-outputprofiel van de PA. Het merendeel van onderzoek over de politie wordt immers extern uitgevoerd – in 2022 werden in totaal 106 onderzoeksrapporten opgeleverd, waarvan 86 zonder onderzoekers van de PA of NP tot stand kwamen. Deze makel-functie gaat echter nog vaak op basis van informele en individuele contacten tussen onderzoekers, in plaats van georganiseerde kennisnetwerken binnen een onderzoeksdomein. Het feit dat de sector K&O geen centrale fysieke ontmoetingsplaats heeft helpt niet voor hun zichtbaarheid en vindbaarheid voor externen.

Onderdeel van deze spilfunctie is het uitzetten van onderzoekscalls. Op dit moment gaat, volgens een ruwe schatting van interviewrespondenten, circa 30% van de totale onderzoekscapaciteit via de Politie (20%) of de PA (10%)¹⁶². De rest wordt uitgezet via het WODC, de NSCR, Lectoren en kennisinstellingen. Het uitbesteden van onderzoek gebeurt via de Commissie Kennis en Onderzoek (CKO) van de Politieonderwijsraad (POR) [32].¹⁶³ Per 1 januari wordt het secretariaat ondergebracht bij de PA. Echter heeft de NP ook nog apart middelen voor onderzoek, die ze kunnen besteden buiten de PA om. De PA stelt dat het aandeel van onderzoek dat hen gaat omhoog kan, zodat zij beter de kwaliteit en bruikbaarheid kunnen bewaren. Hier moeten dan wel middelen voor beschikbaar komen omdat anders deze taak ten koste gaat van de andere taken van de PA.

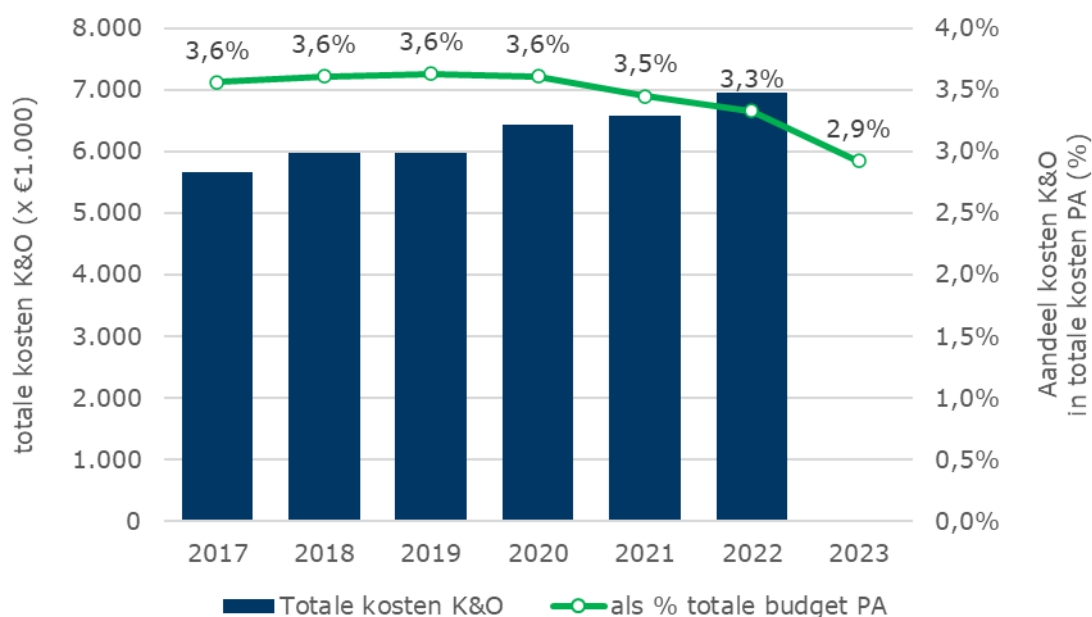
Op het gebied van extern onderzoek is de doeltreffendheid deels behaald. De PA wordt erkend als belangrijk onderdeel van het onderzoekslandschap en werkt samen met andere onderzoeksinstellingen. De PA koppelt soms ook externe onderzoekers aan relevante partners binnen de PA en NP, dit gebeurt echter nog ongestructureerd. Veel politiekundig onderzoek gaat nog wel langs de PA, waardoor ze nog niet de spil is die ze moet zijn.

7.3 Doelmatigheid

In de externe review wordt opgemerkt dat onderzoek (en onderwijs) nog teveel speelbal zijn in budgetonderhandelingen, waardoor er te weinig continuïteit in onderzoeksexpertise en kennis opgebouwd kan worden [64]. Uit de financiële administratie blijkt dat de totale kosten gemaakt door de sector K&O van 2016 tot 2022 gestaag zijn gestegen van 5.659.000 naar 6.943.000 euro, een stijging van zo'n 22%. Tegelijkertijd is het relatieve aandeel van K&O kosten in het hele PA-budget in die periode juist gedaald. De PA heeft in die periode dus beduidend meer kosten gemaakt, maar die zijn voornamelijk aan onderwijstaken besteed. Dit relatieve aandeel van K&O lag in de periode 2017-2020 op 3,6% en is in de jaren daarna gedaald naar 2,9% (zie Figuur 28).

¹⁶² Deze ruwe schatting komt overeen met de verhoudingen uit figuur 14.

¹⁶³ De projectorganisatie van de P&W-calls die de CKO uitzet, gaat via de begroting van de zbo PA. Die kosten worden 1:1 gefinancierd vanuit bijzondere bijdragen van het Ministerie JenV (zie de exploitatierekening in Bijlage 3).



Figuur 28: totale kosten K&O en relatief aandeel in totale budget PA, 2017-2023 (bron: jaarverslagen PA)

Omdat de onderzoeks- en doorwerkingsproductie van de PA niet gestandaardiseerd en consistent is gerapporteerd kunnen we niet per jaar beoordelen of de PA efficiënter is geworden, en of er meer output geleverd had kunnen worden met minder middelen. Het is daardoor niet mogelijk om te doelmatigheid van de sector K&O van de PA te kunnen beoordelen.

7.4 Kwaliteitsborging intern en extern onderzoek

De Politieacademie baseert zich op kwaliteitsstandaarden zoals vastgesteld door de KNAW, in samenwerking met Universiteit van Nederland (UNL) en de Vereniging Hogescholen (VH). De PA is hier, als erkende hogeschool, gebonden aan bij de kwaliteitseisen die voor onderzoek onder de koepel van de VH gelden. Een onderdeel van deze kwaliteitsstandaard is het deelnemen aan externe visitaties (peer review). De kwaliteit van het onderzoek van de hele PA is in 2022 voor het eerst extern beoordeeld door een reviewcommissie [64] (voor 2015 zijn wel een aantal lectoraten gereviewed). Omdat dit de eerste externe review was had deze het karakter van een nulmeting. Het Team K&O heeft hiervoor ook een zelf-evaluatie opgesteld. Verder heeft de PA, om de kwaliteit op meer systematische wijze te borgen in 2021 een 'Kwaliteitsdossier Onderzoek 2021' vastgesteld en streeft het team K&O naar het instellen van een Ethische Onderzoekscommissie die toeziet op naleving van onderzoekstandaarden. Daarnaast wil team K&O eventueel een datamanagementsysteem introduceren van en gekalibreerde checklists voor onderzoeksvoorstellen invoeren. [64] Daarnaast hanteert de PA nog andere kwaliteitsprocessen voor zowel intern als extern onderzoek.

Ingediende onderzoeksvoorstellen moeten op dit moment aan wetenschappelijke standaarden voldoen Dit wordt geborgd door een reviewproces op zowel kwaliteit als bruikbaarheid en. De beoordeling van onderzoeksvoorstellen gebeurt in twee rondes. De eerste ronde bestaat uit een pitch die middels een matrix wordt beoordeeld op zowel bruikbaarheid als kwaliteit. In de tweede ronde wordt de methodologische kwaliteit beoordeeld door minimaal twee experts van buiten de Politie <3>. De bruikbaarheid wordt beoordeeld door mensen uit de praktijk, daarnaast wordt het kennisbenuttingsplan (onderdeel van het onderzoeksvoorstel) beoordeeld<3>. Op basis hiervan volgen twee adviezen: een bruikbaarheidsadvies en

een methodologisch advies<3>. Er wordt soms afgeweken van het bruikbaarheids-advies, nooit van het methodologisch advies <3>. De uiteindelijke beslissing hierbij lag bij CKO, maar inmiddels zijn deze taken overgeheveld naar de PA. Het onderzoek wordt ook afgestemd met WODC, TNO en de inspectie JenV om synergie tussen verschillende onderzoeken te borgen. Voor de uiteindelijke beoordeling wordt een gemiddelde genomen van de kwaliteits- en de relevantiescore. Deze gemiddelden per jaar voor alle onderzoeksvoorstellen staan in Tabel 11. Voorstellen moeten minimaal een 4 scoren, en de hoogst mogelijke score is 1.

Tabel 11: gemiddelde kwaliteits- en relevantiescores voor alle gehonoreerde onderzoeksvoorstellen per jaar

Jaar	2019	2020	2021	2022
Score	1,5	1,7	2,2	1,9

Ondanks dat er soms afgeweken wordt van het bruikbaarheidsadvies en de uiteindelijke beslissing bij CKO ligt heeft de (gepercipieerde) bruikbaarheid op korte termijn een prominente plek in (het begin van) het reviewproces. Dit relateert sterk wat we in 7.1.1. schreven over de spanning tussen bruikbaarheid en kwaliteit. Teveel focus op korte termijn bruikbaarheid kan botsen lange termijn bruikbaarheid en kwaliteit. Daarnaast ligt hier ook het gevaar van negatieve zelfselectie op de loer, als onderzoekers geen voorstel indienen omdat zij het idee hebben dat dit niet als bruikbaar genoeg zal worden ervaren. Zelfselectie is echter vrijwel onmogelijk om te meten, dus het is moeilijk vast te stellen of en hoeveel dit gebeurt.

De NP heeft behoefte aan een onafhankelijke wetenschappelijke adviesraad ten behoeve van de doorwerking van wetenschappelijk onderzoek in de politie [70]¹⁶⁴. Verder is het ondanks de goede inspanningen voor betrokkenen nog niet helder wie precies verantwoordelijk is voor het borgen van onderzoekskwaliteit [64]. Over de tevredenheid van het korps over onderzoek van de PA wordt geen data bijgehouden of monitoring uitgevoerd.

7.5 Invloed wetswijziging op K&O

De wetswijziging heeft de structuur van het onderzoekslandschap gewijzigd en zowel de NP als het ministerie JenV een sterkere positie in het politieonderzoekslandschap gegeven. De PA valt nu onder de minister van JenV die het onderwijs en onderzoek bekostigt, de kwalificatiestructuur van het politieonderwijs en de Strategische Onderzoeksagenda (SOAP) voor de politie vaststelt en in de politiebegroting reserveert wat de benodigde mensen en middelen zijn voor de uitvoering door de PA. De minister heeft daarmee een sterkere rol gekregen in het onderzoekslandschap.

Door de wetswijziging en de vorming van de NP heeft ook de NP een sterkere rol gekregen in het onderzoekslandschap omdat ook het kenniscentrum van PA onder beheer van de NP is gekomen. Sindsdien heeft de NP via de kennistafels en portefeuillehouders meer invloed op de strategische onderzoeksthema's. Deze kennistafels en portefeuillehouders staan weliswaar niet in de wet, maar de inbedding heeft hun totstandkoming gefaciliteerd door de PA en NP dicht bij elkaar te brengen.

Dit komt de bruikbaarheid van het onderzoek ten goede, maar zorgt er ook voor dat onderzoek dat in de ogen van de portefeuillehouders niet bruikbaar is minder snel uitgevoerd wordt. Vroeger (pre-NP) lag het primaat van onderzoek meer bij individuele lectoren en

¹⁶⁴ Waarom de NP deze behoefte heeft wordt in het bronmateriaal niet vermeldt.

onderzoekers. Die konden dan gaan 'shoppen' bij de 25 individuele korpsen, waardoor lectoren soms bleven hangen in hun persoonlijke hobby's zonder dat de bruikbaarheid structureel getoetst werd. Door de wetswijziging en sterkere rol van de NP is er wel zorg dat de PA vooral een bedrijfsschool wordt, als verlengstuk van de Politie. Hier zou minimale ruimte zijn voor fundamenteel (niet-toegepast) onderzoek waardoor de Politie een afgesloten silo wordt. Dit is onwenselijk omdat het op de lange termijn de kwaliteit van politiewerk (bijvoorbeeld op het gebied van forensisch werk en data intelligence) in gevaar brengt. Het wordt overigens ook door onderzoekers wel als positief ervaren dat er nu meer regie over onderzoek binnen de PA is <12>.

Echter ging de wetswijziging over het behoud van de *onafhankelijke* positie van de PA. De taakstelling van de PA is daardoor niet wezenlijk veranderd. Zowel het tripartiet overleg (3P) en POR bestonden immers al. Het tripartiet overleg is door de wetswijziging wel gecodificeerd in de wet. De wetswijziging had eigenlijk vooral invloed op de bedrijfsvoering en besturing <4>. In gesprekken zijn drie voordelen van de wetswijziging benoemd: (1) de schaalvergroting is kostenefficiënt, en (2) de mobiliteit van politiepersoneel is vergroot. Vroeger moest men letterlijk ontslag nemen bij de Politie om bij de PA in dienst te gaan <12>. Ten derde, het feit dat de PA nu een zbo is geeft onderzoekers wel een makkelijk en snel te begrijpen argument dat de onafhankelijkheid de PA bewijst <12>. De vraag in hoeverre de eerste twee ontwikkelingen hadden gekund zonder wetswijziging. Het is moeilijk te zeggen hoeveel invloed de wetswijziging heeft op concreet onderzoek. Er zit wel een logica in om de PA en NP dichterbij elkaar brengen – in het kader van bruikbaarheid van onderzoek – en daar is met de wetswijziging invulling aan gegeven.

De zbo-constructie leidde aanvankelijk wel tot verwarring over de onderzoekstaak van de PA. De PA zou onafhankelijk van de politie haar onderzoek moeten organiseren. Van oudsher (voor de komst van de NP) gebeurde dat doordat lectoren zelf gingen afhalen wat interessant was voor de politie. Dat zorgde op zichzelf wel voor onderzoek dat relevant was voor de politiepraktijk, alleen was de uitvoering nogal gefragmenteerd.¹⁶⁵ De wetswijziging heeft geen invloed gehad op de wisselwerking tussen onderzoek en onderwijs <12>. Die wisselwerking was er nauwelijks, en lijkt de laatste jaren ook niet significant te zijn verbeterd.

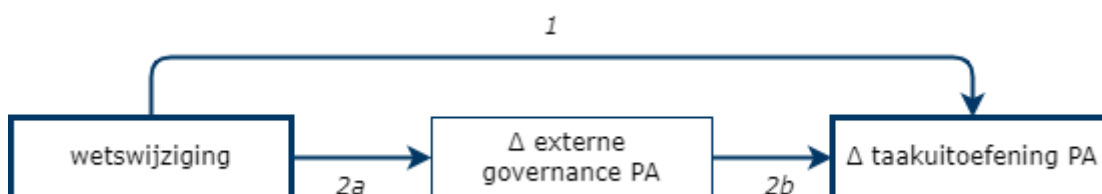
¹⁶⁵ Bijvoorbeeld onderzoek op een heel klein onderwerp binnen een specifiek thema (zoals verhoren).

8 Invloed wetswijziging op taakuitoefening PA

8.1 Introductie

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. We evalueren ten eerste het functioneren van de PA zelf, dat wil zeggen de wijze waarop ze haar taak als onderwijs- en onderzoeksinstituting voor de politie uitvoert. Dat functioneren is in de vorige vier hoofdstukken, per sector, volgens het zbo-format beschreven (doelmatigheid, doeltreffendheid, kwaliteit). In het eerste deel van hoofdstuk 9 presenteren we de conclusies over het functioneren van de PA.

Ten tweede evalueren we de invloed van de wetswijziging op de taakuitoefening van de PA. In dit hoofdstuk 8 beschrijven we de manier waarop de wetswijziging de taakuitoefening van de PA in de afgelopen jaren heeft beïnvloed. Die invloed kan zowel direct (pijl 1) als indirect zijn. In het laatste geval heeft de wetswijziging invloed gehad op de externe governance van de PA (pijl 2a), en de veranderingen in de externe governance hebben op hun beurt invloed gehad op de taakuitvoering van de PA (pijl 2b). Het functioneren van de externe governance heeft op zichzelf niet het accent in deze studie maar is, in de indirecte invloed, wel een noodzakelijke schakel (het middelste blok in Figuur 29). In het tweede deel van hoofdstuk 9 presenteren we de conclusies over de invloed van de wetswijziging op het functioneren van de PA.



Figuur 29. Schematische weergave structuur hoofdstuk 8 en 9

8.2 Directe invloed wetswijziging op taakuitoefening PA

De directe invloed (pijl 1) van de wetswijziging op de taakuitoefening door de PA – het onderwijs en onderzoek dat de academie uitvoert – is beperkt. Dat komt omdat de wetswijziging vooral maatregelen beschrijft in de externe governance (de sturing vanuit de omgeving) van de PA, zoals de centralisatie van sterkte en middelen onder de NP. Het gaat dus niet over de taakuitoefening van de PA zelf. Deze wijzingen hebben echter wel aanzienlijk impact gehad op de externe governance van de PA. De wetswijziging heeft indirect (via pijl 2a/b) dus wel aanzienlijke impact gehad op de taakuitvoering.

De enige directe invloed van de wetswijzingen uitzondering is het aanbevelings- en instemmingsrecht van de directeur van de PA bij het aanstellen en selecteren van personeel. Het achterliggende idee is dat de directeur de samenstelling van het personeel van de PA kan bepalen die wenselijk is ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs en onderzoek.

In de uitgangspositie, voorafgaande aan de wetswijziging, had de directeur deze bevoegdheid al. De maatregel in de wetswijziging dient er voor dat de directeur deze bevoegdheid behoudt, ondanks en niet dankzij de inbedding van de PA in de NP die in de wetswijziging is geregeld. Deze wettelijke constructie dient dus als veiligheidsmaatregel. Net als bij het waarborgen van de onafhankelijkheid van het onderzoek aan en door de PA (zie paragraaf 7.2.1)

is de discretionaire bevoegdheid van de directeur bij het benoemen van onderwijs- onderzoekspersoneel echter nooit betwist.

8.3 Invloed wetswijziging op externe governance

In Hoofdstuk 3 is beschreven hoe het huidige model voor externe governance ('de kleine zbo') tot stand is gekomen. Dat model was een politiek compromis tussen een reguliere ('pure') zbo en een (nagenoeg) volledige integratie van de PA in de NP. Het doel van dit compromis was om zowel de onafhankelijkheid van de PA te borgen als tegelijkertijd de organisatorische afstand tussen de PA en de NP te verkleinen. Het middel dat daarvoor gebruikt wordt is het overhevelen van het overgrote deel van de capaciteit en middelen van de PA naar de NP. Dit is het onderscheidende kenmerk van het 'kleine zbo'-model.

Bij reguliere zbo's gaan de middelen direct van de 'eigenaar' (hier: de minister van Justitie en Veiligheid) naar het zbo en concentreert de directie van het zbo zich op het uitvoeren van de wettelijke taak.¹⁶⁶ Bij de 'kleine zbo'-constructie van de PA gaan de gelden geormerkt via een omweg (de NP) naar de PA.¹⁶⁷ In de Politiebegroting is opgenomen wat het bedrag is dat voor de PA is bestemd. De Minister JenV moet de politiebegroting goedkeuren en achteraf de jaarrekening accorderen. De vrije financiële ruimte voor de politie is dus wel behoorlijk ingekaderd.

De keuze voor het huidige governancemodel heeft grosso modo in termen van sturing drie consequenties gehad:

1. De externe governance is complexer geworden;
2. De PA is in verschillende opzichten afhankelijker geworden van de NP;
3. De onderlinge verhoudingen tussen de PA, NP en het Ministerie zijn minder duidelijk geworden.

De keuze voor het overhevelen van het beheer van de PA naar de NP (onder 1) heeft ertoe geleid dat de afhankelijkheid van de PA van de NP is toegenomen (onder 2). Samen hebben deze twee consequenties ertoe geleid dat de onderlinge verhoudingen tussen de PA, de NP en het Ministerie minder duidelijk zijn geworden (onder 3).

8.3.1 Complexere externe governance

Als gevolg van de overheveling van het beheer naar de NP is er in termen van governance een behoorlijk ingewikkeld systeem ontstaan. De PA blijft eindverantwoordelijk voor de onafhankelijke uitvoering van politieonderwijs, kennis en wetenschappelijk onderzoek maar het budget voor de taakuitvoering van de PA is onderdeel van de begroting van de NP, en de bedrijfsvoeringsdiensten die nodig zijn voor het uitvoering van de taak (HRM, control, IVD,

¹⁶⁶ 'Eigenaar' staat hier tussen quotes omdat de politie sui generis is [99], en de Minister van Justitie en Veiligheid dus welbeschouwd geen eigenaar is, maar stelselverantwoordelijke.

¹⁶⁷ Dit ligt in lijn met het advies van de Cie. Vogelzang om de financiering van de PA via de NP te laten verlopen als doeluitkering. Volgens de Cie. zou (i) de focus van de PA hiermee komen te liggen op het verkrijgen van legitimiteit bij haar belangrijkste primaire stakeholder (de NP) [5]. Andersom zou de NP, als belangrijkste stakeholder, (ii) 'doelmatigheidsdruk' op de PA creëren omdat ze nu (iii) directe invloed op de omvang, kwaliteit en prijs van de opleidingen. Ook zou dit ertoe leiden dat (iv) de NP belang krijgt bij het realiseren van een excellente onderwijsorganisatie. Tenslotte zou er (v) over en weer bereidheid ontstaan om ervoor te zorgen dat de beste mensen voor de klas staan [5].

facilitair, etc.), worden geleverd door het PDC.¹⁶⁸ Dit maakt het voor de PA ook een uitdaging om een meerjarig financieel beleid te voeren.

8.3.2 Grotere afhankelijkheid PA van de NP

Een consequentie van de vergroten van de afhankelijkheid van de NP is dat de focus van de directie van de PA lijkt te liggen op het behoud van de autonomie van de organisatie [32]. Dat komt omdat de PA onder het 'kleine zbo'-model de jure weliswaar een zelfstandig orgaan is maar de facto in financieel en bedrijfsmatig opzicht in sterke mate afhankelijk is van de NP. Het is in dat opzicht te begrijpen dat de directie in de afgelopen jaren telkens (met enig succes) heeft geprobeerd om meer systematiek te krijgen in de financiering (minder ad hoc), zodat er bijvoorbeeld een meerjarig onderwijsbeleid kan worden gevoerd.¹⁶⁹

8.3.3 Onderlinge verhoudingen minder duidelijk

In de huidige governance-model is er sprake van een driehoeksrelatie en maken de partijen in het tripartiet overleg afspraken met elkaar. Binnen die driehoeksverhouding is de relatie tussen het Ministerie (als stelselverantwoordelijke) en de PA in de ogen van de partijen onduidelijk.¹⁷⁰ De NP heeft weinig invloed op de basisfinanciering van de PA en er is ook geen directe sturingsrelatie tussen de korpsleiding en de directie van de PA.¹⁷⁰ De NP heeft overigens wel de budgettaire vrijheid om vanuit haar algemene middelen geld te besteden aan onderwijs of onderzoek van de PA (of van derde partijen).¹⁷¹

Wat hiernaast speelt is dat de directie van de PA volgens de NP in de afgelopen periode bij de meeste high level bestuurlijke besprekingen binnen het korps aan tafel heeft gezeten, terwijl er formeel geen directe sturingsrelatie is tussen de korpsleiding en de directie van de PA.¹⁷² De directie lijkt in al deze besprekingen ook actief mee te sturen op de behoeftestelling van de politie.¹⁷³ Het gevolg hiervan is dat de (on)mogelijkheden van de PA een leidende rol lijken te zijn gaan spelen in de processen in het korps rondom de behoeftestelling en inhoudelijk aanbod.¹⁷⁴

¹⁶⁸ En het beleid hiervoor is tot op zekere hoogte onderdeel van de staf KL.

¹⁶⁹ De Raad van Advies van de PA schrijft hier het volgende over: "De directeur PA heeft volgens ons meer armslag en regelruimte nodig om zijn eigen verantwoordelijkheid in te vullen, overigens wel in goed samenspel met het korps." [32, p. 13]

¹⁷⁰ Door het handhaven van het zbo valt de directeur van de PA niet hiërarchisch onder de korpschef, waardoor de benodigde onafhankelijkheid ten behoeve van het politieonderwijs en -onderzoek wordt geborgd. [31, pp. 21. Citeert Kamerstuk 34129, nr.3]

¹⁷¹ Daarnaast zijn er buiten de reguliere behoeftestelling additionele financieringsstromen waarvan de NP zelf kan bepalen welk deel van de projectgelden aan opleidingen bij de PA wordt besteed – voor zover de PA niet het monopolie heeft op deze opleidingen (de 'verplichte winkelnering' van Cie. Vogelzang).

¹⁷² Overigens was dit ook een van de aanbevelingen van Cie. Vogelzang om de vrijblijvendheid uit de relatie PA en NP te halen, namelijk om de directeur van de PA deel te laten nemen aan het strategische overleg binnen de NP (conform stafdirecteuren NP). Hetzelfde zou dan moeten worden georganiseerd op tactisch en operationeel niveau. [5, p. 18]

¹⁷³ Wat mede hier debet aan zou kunnen zijn is het gegeven dat het korps de hofleverancier is voor de invulling van strategische posities binnen de PA. Zo was de huidige directeur van de PA in zijn vorige functie lid van de korpsleiding, en had daar de PA in zijn portefeuille.

¹⁷⁴ Daar is in bepaalde gevallen zeker iets voor te zeggen. Recent speelt bijvoorbeeld het voornemen om de toelatingseis voor PA-studenten te laten vervallen om binnen 9 maanden na de start van de opleiding een rijbewijs-B (voor handgeschakelde auto's) in bezit te hebben. Zou deze eis vervallen,

Een andere consequentie is dat in de cruciale afstemming tussen vraag en aanbod de vraagarticulatie vanuit het korps nog meer tegenover het “willen en kunnen” van de PA komt te staan dan voor de wetswijziging al het geval was. Wallage had dit in zijn advies uit 2013 al voorzien (zie paragraaf 3.2.2). Volgens hem hoorde bij deze ‘dialogoog’ een “[...] functionele spanning en een professionele aanpak hoe daarna tot afgeronde besluitvorming te komen.” Deze spanning is inherent aan de ‘markttrelatie’ die is gecreëerd tussen de PA (aanbod) en NP (vraag). Waar Wallage op doelt is dat vraag en aanbod door de tijd heen dichterbij elkaar zouden moeten komen, bijvoorbeeld omdat de partijen zich steeds meer in elkaars situatie kunnen verplaatsen. Dat wederzijdse leren lijkt tot nu toe slechts in beperkte mate op te treden. Feit is in ieder geval dat vraagarticulatie vanuit het korps (met name bij de VPO) minder eenduidig is dan het inzicht van de PA in “willen en kunnen”.¹⁷⁵ Ofwel: de ‘aanbodarticulatie’ is sterker dan de ‘vraagarticulatie’.

Vanuit deze zelfbewuste aanbodarticulatie vraagt de directie van de PA voortdurend om meer geld van de NP <27>. Formeel gezien zou de PA deze additionele financieringsbehoefte bij het Ministerie neer moeten leggen. De jure gaat het ministerie immers over het politieonderwijs, stelt het de gelden voor de PA beschikbaar (via de NP)¹⁷⁶, en stuurt het de directieleden van de PA aan <27>. Bij een reguliere zbo zou de Minister beleidsmatige verantwoordelijk zijn voor de PA, en zou de directie van de PA zelf verantwoordelijk zijn voor het financiële beleid van de uitvoeringsorganisatie. De directie had dan, met andere woorden, bij de ‘eigenaar’ (hier: het ministerie) moeten aankloppen voor geld, en niet bij de ‘opdrachtgever’ (hier: de NP).

Uit onze interviews komt breed het beeld naar voren dat het ministerie zich in de praktijk op afstand houdt van het zbo (de ‘opdrachtnemer’), in ieder geval voor wat betreft de behoeftestelling. De vraagarticulatie moet immers vanuit de NP komen (maar die is suboptimaal), en de financiële stromen lopen ook via de NP. Het ontbreekt het ministerie daarbij verder aan voldoende sturingsinformatie vanuit (en over) de PA.¹⁷⁷ Er is bijvoorbeeld geen zicht op de kwaliteit van VPO-opleidingen. Ofwel, het ministerie is formeel verantwoordelijk voor de aansturing van het zbo maar is inhoudelijk alleen op afstand (via het tripartite overleg) betrokken bij de uitvoering van de opdracht door de PA. De NP is inhoudelijk wel nauw betrokken bij het beheer van de PA maar over de totale omvang van het budget, en over de strategie op de inzet ervan in de doorontwikkeling van het politieonderwijs heeft ze weinig te zeggen <27>.

Concluderend kunnen we stellen dat er onduidelijkheid bestaat over de onderlinge rollen in de driehoek PA-NP-Ministerie, en dat dit er ook toe heeft geleid dat de rolvastheid van de partijen daardoor is afgenomen.

dan zou dat majeure gevolgen hebben voor het aanbod van initiële rij-opleidingen – dat al sterk overvraagd is.

¹⁷⁵ In de tussentijdse evaluatie van de positionering van de PA meldt ABDTopconsult bijvoorbeeld: “Uit de interviews komt een homogeen beeld naar voren over de worsteling van de politie om tot een adequate behoeftestelling te komen. Dit geldt vooral voor het VPO [...] Voor de context is het overigens wel goed om aan te geven dat de behoeftestelling al voorafgaand aan de wetswijziging als een lastige opgave werd beschouwd.” [31, pp. 32-33]

¹⁷⁶ De NP kan ook uit de eigen algemene middelen opleidingsvragen financieren, en dat gebeurt ook in de praktijk. Bepaalde knelpunten worden beslecht in het Hoofd Besluitvormingsmoment.

¹⁷⁷ Dit is inmiddels deels onderkend en heeft ook tot actie geleid: er is inmiddels een meerjarig financieel kader op grond van uitgangspunten en met een P&C cyclus die voorziet in een integraal beeld op kwaliteit / bedrijfsvoering en middelen. Dit kader krijgt van grof naar fijn vanaf 2024 invulling.

8.4 Invloed externe governance op taakuitoefening PA

De toegenomen complexiteit, afhankelijkheid en onduidelijkheid in de onderlinge verhoudingen en rollen werken op verschillende manieren door op de taakuitoefening van de PA. Als kapstok voor de beschrijving van deze doorwerking gebruiken we de drie argumenten die zijn aangevoerd bij de keuze voor het huidige governancemodel (zie Bijlage 4). Het model (de 'kleine zbo') zou:

- (1) De verbinding tussen de PA en de politie sterker maken;
- (2) De kwaliteit van het onderwijs en onderzoek aan de PA borgen;
- (3) De bedrijfsvoering van de PA efficiënter maken.

De drie argumenten hangen direct met elkaar samen. Door het personeel van de PA over te hevelen naar de NP zou de uitwisseling van personeel makkelijker worden. Hierdoor zou (1) de verbinding tussen de PA en de politie sterker moeten worden. Tegelijkertijd zouden daardoor de administratieve lasten afnemen en de schaalgrootte toenemen waardoor (3) de bedrijfsvoering efficiënter (doelmatiger) zou worden. Om ervoor te zorgen dat (2) de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek van de PA behouden blijven na de overheveling, wordt de onafhankelijkheid van het onderwijs en het onderzoek geborgd door de zbo-status van de PA te behouden.

In de volgende paragrafen beschrijven we of en in hoeverre deze drie doelen zijn gehaald.

8.4.1 Sterkere verbinding PA en politie

Het versterken van de verbinding tussen de PA en de politie is het belangrijkste doel van de wetswijziging. De PA (en haar voorgangers) hebben altijd als zelfstandige entiteit gefunctioneerd (zie paragraaf 3.2). Een van de belangrijkste kritiekpunten van de Cie. Vogelzang op het functioneren van de PA was dat er onvoldoende relatie/commitment en overleg was tussen de NP en de PA. Ten tijde van de eenwording van de politie functioneert de PA (althans op strategisch niveau) "[...] op een eiland" [6]. De hoofdaanbeveling van de Cie. Vogelzang is daarom om de vrijblijvendheid te halen uit de relatie tussen de PA en de NP (zie paragraaf 3.2.1). Omdat tegelijkertijd de hoofdaanbeveling van de Cie. Wallage wordt gevolgd – het behouden van de zbo-status van de PA – adviseert Vogelzang om deze vrijblijvendheid weg te nemen door financiering van de PA via de NP te laten verlopen als doeluitkering, dit in samenwerking met gedwongen winkelnering en inkoop van externe opleidingen via de PA. Deze (i) afstemming tussen vraag en aanbod, met de politie als 'consument' en de PA als 'producent' <11> is het eerste instrument waar zowel Vogelzang als met name Wallage op inzetten.

Het tweede instrument om de verbinding tussen de PA en de politie te versterken is (ii) de uitwisseling van personeel.

De twee instrumenten hangen volgens Vogelzang nauw met elkaar samen: "[door de invoering van de doelfinanciering en gedwongen winkelnering] krijgt de NP directe invloed op de omvang, kwaliteit en prijs van de opleidingen en krijgt [de NP] belang bij het realiseren van een excellente onderwijsorganisatie. Hierdoor ontstaat over en weer de bereidheid om ervoor te zorgen dat de beste mensen voor de klas staan." [6, pp. 18, accent toegevoegd]

Afstemming vraag en aanbod

De externe governance heeft effect op de afstemming tussen vraag en aanbod omdat deze (deels) de wijze definieert waarop de afstemming tussen de NP en de PA tot stand zou moeten komen. Wallage noemt de Politieonderwijsraad (POR) daarbij als centrale speler. De POR bestond al voor de wetswijziging als informeel overleg maar krijgt nu door de wetswijziging

een formele status. In het overleg in de POR zouden dan de vraag vanuit de NP en het aanbod vanuit de PA op elkaar af moeten worden gestemd "[in een] gestructureerde dialoog tussen korps en academie" (Zie paragraaf 3.2.2).¹⁷⁸

In de tussentijdse evaluatie wordt het belang van de POR in de kwalitatieve afstemming tussen de PA en de NP van het politieonderwijs en -onderzoek onderschreven [26]. Daarbij wordt verwezen naar het belang van de kwalificatiestructuur als borgingsmechanisme, de spiegelrol en het belang van validatie voor de samenleving van de invulling van politieonderwijs, -onderzoek en kennis. ABPTopconsult vermeldt wel dat "[een] enkeling daarbij opmerkt dat de balans tussen onderwijs- en beroepslogica wel erg is opgeschoven naar de onderwijslogica" [32, p. 31]. Dat laatste beeld komt ook uit onze eigen interviews naar voren. Vanuit de eenheden is men van mening dat zowel de POR als de PA te veel vanuit het papier denken, en te weinig vanuit de praktijk. Het punt dat wij hier wederom willen maken is dat er altijd een gat zal bestaan tussen de vraag (hier: vanuit de praktijklogica) en het aanbod (hier: vanuit de onderwijslogica) maar dat er door de tijd heen wederzijds meer begrip zou moeten ontstaan voor en over de andere partij.

De POR heeft op het inhoudelijke vlak (beroepskwalificaties, beroepsprofielen) deels de verwachtingen waargemaakt qua verbindende rol tussen de PA en de NP. De PA en de NP blijven vaak tegenover elkaar staan. Wallage stelt weliswaar dat bij de dialoog binnen de POR een "functionele spanning" hoort [7, p. 7] maar de vraag is hoe functioneel die spanning is. ABPTopconsult noemt met name de onduidelijkheid ten aanzien van rollen en bevoegdheden die tot wrijving in de onderlinge relaties zou leiden. Het functioneren van de POR (en van het tripartite overleg) heeft klaarblijkelijk geen einde gemaakt aan die onduidelijkheden.

De POR speelt geen rol in de kwantitatieve afstemming tussen de vraag vanuit de NP en het aanbod vanuit de PA. Hoewel de afstemming tussen vraag en aanbod inmiddels is verbeterd, zijn er tot op heden structurele problemen met die afstemming, met name bij het VPO. Het onderliggende probleem is dat de NP nog steeds worstelt met het opstellen van meerjarige prognoses voor haar onderwijsbehoefte. Dit probleem speelde al vóór de wetswijziging. Bij het doorvoeren van de wetswijziging is verondersteld dat het korps zijn behoefte kan vertalen in een (meerjarige) prognose van het aantal op te leiden studenten cq. cursisten. Dit blijkt in de praktijk een grote opgave voor het korps, mede omdat het niet beschikt over een meerjarige strategische personeelsprognose op specialistische functies [33] [44].

De structurele problemen rond de behoeftestelling (met name rond het VPO) zijn een terugkerend onderwerp van discussie in het tripartite overleg. Het opstellen van een meerjarige vraagarticulatie is de verantwoordelijkheid van de NP [44]. Mede op aandringen van de Inspectie JenV heeft de politie inmiddels een blauwdruk voor een betere behoeftestelling voor het **VPO** op nationaal niveau ontworpen [38]. Hiermee zijn er volgens de Inspectie stappen gezet [39]. In een recente brief concludeert de inspectie echter dat de stappen een beperkt aantal concrete producten heeft opgeleverd, en dat er slechts geringe vooruitgang is geboekt in het behoeftestellingsproces VPO [44]. Omdat het ontbreken van een (meerjarige) prognose van het aantal op te leiden studenten cq. cursisten een knelpunt is in het *politieonderwijsstelsel als geheel*, en omdat het korps en de PA er samen al jarenlang niet uit te lijken komen, wijst de Inspectie in haar brief op de verantwoordelijkheid van het Ministerie. Die is als stelselverantwoordelijke medeverantwoordelijk voor een goede inrichting van het proces van behoeftestelling VPO [44].

¹⁷⁸ Nota bene, de centrale POR-vergadering is een breed stakeholderoverleg en omvat veel meer partijen dan alleen de PA en de NP (zie <https://www.politieonderwijsraad.nl/over-ons/samenstelling-van-de-raad>).

Het grotendeels ontbreken van meerjarige behoeftestelling heeft er de afgelopen jaren toe geleid dat het aanbod van de PA in de afstemming tussen vraag en aanbod tot nu toe leidend is geweest ('aanbodgedreven markt'). Het gevolg van het niet tijdig in voldoende mate flexibel kunnen inhuren van docenten op basis van de opleidingsbehoefte is dat de PA uit zekerheid in de praktijk vooral vanuit het aanbod en de bestaande situatie redeneert. Daardoor wordt er jaar op jaar aan het bestaande aanbod vastgehouden. Ten aanzien van veel vervolgopleidingen wordt vanuit organisatorisch- en financieel perspectief van de PA volgens eenheden zeer aangedrongen op het matigen van de opleidingsvraag. Dit wordt feitelijk afgedwongen door het aanbod lager te houden dan de vraag. Dit speelt met name bij het **VPO**. In theorie werkt de PA vraaggestuurd. Als de politie extra opleidingsplaatsen wil afnemen, dan creëert de sector VPO die binnen de kaders van formatie en inzetbaarheid. Buiten die kaders (van de behoeftestellingsproces) blijken er voortdurend extra mensen en middelen nodig te zijn, maar die blijken tot nu toe maar mondjesmaat door de NP ter beschikking te worden gesteld.

Bij het **VPO** is er door deze situatie in de afgelopen jaren een structurele discrepantie tussen de vraag vanuit de politie en het aanbod vanuit de PA ontstaan. Ondanks de grote vraag blijft het aantal aangeboden opleidingsplekken in de gehele periode 2015-2021 constant. Pas in 2022 stijgt het enigszins, maar in 2023 kunnen de VPO-teams gemiddeld slechts 50-60% van de VPO-uitvoeringsvraag beantwoorden. De tekorten bij teamoverstijgende opleidingen (zoals de rijopleidingen) zijn waarschijnlijk nog veel groter.

Bij het **BPO** is de situatie de laatste jaren wel verbeterd – de NP stelt nu eenmalig geld ter beschikking als ze extra wensen heeft. Bij de structurele financiering van het BPO heeft het Ministerie actief geïntervenieerd door een commissie in te stellen die een systematiek voor de financiering van het onderwijs door de PA heeft ontworpen (kostprijsberekening). Doordat de kosten per **BPO**-student nu vooraf bekend zijn, kan er een realistische inschatting worden gemaakt van het budget dat nodig is om aan in de (additionele) vraag te voorzien, en weet de PA – bij een gegeven budget – wat een realistisch target is voor het aantal op te leiden studenten. De beschikbaarheid van structurele en incidentele middelen lossen het personeelstekort echter niet zondermeer op. Door de (structureel) overspannen inhuurmarkt zijn er (zeker op korte termijn) vaak geen goed gekwalificeerde docenten beschikbaar.

het **BPO**-onderwijs is effectief wat betreft de kwantiteit, in de zin dat sinds 2017 elk jaar het aantal gevraagde studenten wordt opgeleid en dat dit aantal meegroeit met de sterk toegenomen vraag. Het aantal afgestudeerde BPO-studenten is in vijf jaar tijd ruim verdubbeld, en in de komende jaren zal de beoogde externe uitstroom blijven stijgen. De praktijkbegeleiding, die een cruciaal onderdeel vormt van het BPO-onderwijs, staat wel onder grote druk. Uitvalspercentages (die waarschijnlijk voor een belangrijk deel terug te voeren zijn op een gebrekkige begeleiding in de praktijk) lagen al boven het landelijke gemiddelde en stijgen sinds de invoering van PO21 sterk. In dezelfde periode is de studententevredenheid in externe monitoren tussen 2018 en 2022 relatief sterk gedaald, in de interne monitor is de studententevredenheid tussen eind 2021 en eind 2022 gestaag toegenomen (zie paragraaf 4.4.2).

Voor het **HPO** zijn nog geen kostprijsberekeningen opgesteld maar deze zullen op termijn beschikbaar komen.¹⁷⁹ In tegenstelling tot het aantal BPO-afstudeerders (dat in de periode 2015-2020 constant sterk is gestegen) is het aantal HPO-afstudeerders in dezelfde periode constant gebleven (rond de 270). Het aantal politiemedewerkers dat een HPO-opleiding wil

¹⁷⁹ Net als voor BPO worden de kosten voor HPO aan de sector gealloceerd en door delingscalculatie wordt een kostprijs bepaald. De verwachting is dat in een meerjarig traject verdere verfijning en uitlijning van kostprijzen nodig is.

volgen, ligt echter waarschijnlijk vele malen hoger dan het aantal opleidingsplekken die worden aangeboden. Met de introductie van drie nieuwe bacheloropleidingen wordt het aanbod in de komende jaren mogelijk zelfs enigszins verruimd, maar kan er nog steeds bij lange na niet aan de latente vraag worden voldoen <24>.¹⁸⁰ Formeel haalt de sector HPO i.o. de doelen die de NP in het voorgaande jaar stelt, en functioneert daarmee doeltreffend.

Uitwisseling personeel

De veronderstelling was dat de wetswijziging zou leiden tot een verbetering van de uitwisseling van personeel tussen de NP en de PA. Doordat het personeel van de NP (op de directie na) nu in dienst is van de NP, is het voor de medewerkers in administratief opzicht makkelijker geworden om over te stappen van de ene organisatie naar de andere. Vroeger moest hiervoor ontslag worden genomen. Dat is nu niet meer nodig.

In de praktijk blijft de veronderstelde kwantitatieve toename van de mobiliteit – in beide richtingen – achter bij de verwachtingen [32]. Dat lijkt deels met financiële belemmeringen te maken te hebben. Die liggen grotendeels buiten de wetswijziging.

Aanvankelijk is volgens ABDTopconsult nog wel enige uitwisseling vanuit de NP naar de PA, maar niet andersom. De beweging terug naar de politie wordt beschouwd als lastig vanwege de hogere inschaling bij de PA [32]. Voor zover er echter sprake is van uitwisseling vanuit de NP is deze stroom bescheiden van omvang, vanwege de druk op de operationele sterkte [32].¹⁸¹ Die druk is tot op heden onverminderd aanwezig [15].

Voor zover er al sprake was van uitwisseling vanuit de NP is het steeds lastiger geworden om operationele medewerkers van de NP te bewegen de rol van praktijkbegeleider of (gast)docent voor een bepaalde periode te vervullen, vanwege het ontbreken van toeslagen voor onregelmatigheid en verzwarende werkomstandigheden (OVW).¹⁸² De recente CAO-afpraak heeft dit inkomensgat vergroot [36].

In kwalitatief opzicht was de veronderstelling van de Cie. Vogelzang (en van de Minister) dat de doelfinanciering cq. het overhevelen van capaciteit en middelen ertoe zou leiden dat er over en weer bereidheid zou ontstaan om ervoor te zorgen dat "[de] beste mensen voor de klas staan" [6]. Ook die veronderstelling blijkt in de praktijk niet op te gaan. Aan de kant van de NP leidt de druk op de operationele sterkte ertoe dat de ervaren medewerkers, die het meeste kennis over zouden kunnen dragen, niet (of althans niet op structurele basis) vrij kunnen worden gemaakt voor het geven van onderwijs of het begeleiden van PA-studenten. Aan de kant van de PA geldt dat bij de overgang van het personeel naar de NP de specifieke docentfuncties in het publieke domein zijn verdwenen omdat ze geen onderdeel zijn van het generieke functiehuis, en daar tot op heden ook niet aan zijn toegevoegd (zie paragraaf 5.5). Docent worden bij de PA geeft niet automatisch toegang tot een loopbaan in het reguliere mbo of hbo.¹⁸³

¹⁸⁰ Zie de eerdere voetnoot 110.

¹⁸¹ ABDTopconsult spreekt van "[een] kortstondige uitwisseling tussen docenten met collega's uit de praktijk, op kleine schaal en afhankelijk van het vakgebied" [31, p. 38].

¹⁸² Onvermijdelijk Verzwarende Werkomstandigheden, zie bijvoorbeeld <https://www.politiebond.nl/actueel/veelgestelde-vragen/wat-zijn-ovw-punten>.

¹⁸³ Nota bene, dit wil niet zeggen dat er bij de PA geen goede docenten voor de klas staan. De tevredenheid van studenten over docenten is over het algemeen hoog (zie vorige paragraaf 8.4.2), en de Inspectie JenV is tevreden (zie bijvoorbeeld paragraaf 4.4.3).

8.4.2 Kwaliteit politieonderwijs en examinering

Toezicht op borging kwaliteit onderwijs

In het huidige governance-model houdt het Ministerie niet zelf het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs maar is dat voor het BPO en VPO uitbesteed aan de Inspectie JenV, en voor het HPO aan de NVAO. Deze inrichting van het toezicht op de (borging van de) kwaliteit van het onderwijs van PA staat grotendeels los van de werking van het huidige governance-model.¹⁸⁴ De indirecte invloed van de wetswijziging op de kwaliteit van het politieonderwijs en examinering is dus beperkt.

De Inspectie JenV houdt toezicht op de kwaliteit van het BPO en VPO, en het NVAO op de kwaliteit van het HPO. Tot 2020 bracht de Inspectie jaarlijks gedetailleerde rapportages uit over de kwaliteit van het onderwijs aan de PA ('Jaarbeelden Politieonderwijs'). Daarna zijn er op jaarbasis alleen rapportages op hoofdlijnen in briefvorm verschenen. Specifiek voor het BPO zijn er vanaf 2021 wel weer gedetailleerde kwaliteitsrapportages beschikbaar, in de vorm van de Monitor PO21. Die monitor is door de PA zelf (de projectgroep PO21) ontwikkeld.¹⁸⁵ Via deze Monitor PO21 houdt het Ministerie op hoofdlijnen zicht op de kwaliteit van het BPO.

Ontwikkelingen in kwaliteitszorg

Mede op basis van het toezicht door de Inspectie JenV en de NVAO (via de [her]accreditaties) is er bij de PA meer aandacht gekomen voor kwaliteit. Het interne kwaliteitssysteem is sterk verbeterd. De Inspectie constateert in 2022 dat de afgelopen jaren grote stappen zijn gezet en dat de PA nu beschikt over "[een] basis voor een kwaliteitszorgsysteem" [25].

Tevredenheidsmonitoren zijn een belangrijk onderdeel van kwaliteitssystemen. Dergelijke monitoren worden zowel door de PA zelf als centraal (door PDC) bijgehouden. Ook zijn er externe monitoren waar het BPO en HPO in voor komt. Het bereik van de metingen verschilt per periode en per type onderwijs. Een belangrijke kanttekening daarbij is dat de tevredenheid onder de afnemer (de NP) nog niet of nauwelijks wordt bijgehouden, zowel wat betreft het onderwijs als het onderzoek.

Bij het **BPO** is de invoering van PO21 de belangrijkste verandering in de afgelopen jaren. De invoering van PO21 (met een verkorting van 3 naar 2 jaar) lijkt primair te zijn ingegeven door doelmatigheidsoverwegingen (zie hiervoor, paragraaf 9.2.1), en niet door kwaliteitsoverwegingen. De PA was aanvankelijk mordicus tegen een verkorting van de BPO-opleiding [18]. In de praktijk bleek er nog aanzienlijk veel 'ruimte' te zitten in het curriculum van de oude opleiding (die de facto ook in 2,5 jaar had kunnen worden gegeven). Dat neemt niet weg dat er veel aandacht is voor de mogelijke effecten van de invoering van PO21 op de kwaliteit van het BPO-onderwijs. De ontwikkelingen worden zowel door de PA als door de NP nauwlettend gevolgd in een aparte monitor (PO21).

De zorgen over impact van PO21 op de kwaliteit van het BPO-onderwijs lijken gerechtvaardigd. De scores in de externe monitor lagen in 2020 op aspecten als onderwijs en begeleidingen (met name praktijkbegeleiding in de eenheden) al beduidend onder het gemiddeld, en zijn in 2022 drastisch gedaald [26]. In de eigen monitor geven zowel de

¹⁸⁴ Alleen wanneer er zou zijn gekozen voor het uitbesteden van het BPO naar het reguliere mbo-onderwijs (model 4 in Bijlage 4) zou het toezicht niet door de Inspectie JenV maar door de Onderwijsinspectie zijn uitgevoerd.

¹⁸⁵ De PA is volgens het Ministerie op termijn van plan de Monitor uit te breiden naar het HPO en het VPO ('Monitor Politieonderwijs').

docenten als de praktijkbegeleiders en de trajectleiders een onvoldoende; de cijfers van de laatste twee groepen zijn in de laatste meting nog verder gedaald. De cijfers van de studenten zelf in PO21 laten een ander beeld zien. Ze zijn overall matig tevreden over de opleiding (6,0), maar dat cijfer laat wel een langzame maar gestage groei zien.¹⁸⁶ Studenten zijn tevreden over de begeleiding (dat cijfers ligt constant rond de 7,5). De meningen lopen uiteen hoe de deze trends zich gaan ontwikkelen als de 'kinderziektes' rond de invoering van PO21 zijn verholpen.

Bij het **VPO** bestaan aanzienlijke capaciteitsproblemen (tekort aan opleidingsplekken, lange wachttijden. De VPO-teams kunnen gemiddeld slechts 50-60% aan de VPO-uitvoeringsvraag voldoen), en deze tekorten zijn nog groter voor teamoverstijgende opleidingen zoals de rijopleidingen. Dat komt onder andere omdat er een chronisch tekort is aan (ervaren) docenten en materiaal (zoals lesvoertuigen). Indirect leidt dit ook tot kwaliteitsproblemen elders (er kunnen te weinig IBT-docenten worden opgeleid). Capaciteitsproblemen spelen ook bij de kwaliteit van de examinatoren. De examinering van het VPO is lange tijd een zorgenkindje geweest. Op instigatie van de Inspectie JenV zijn de kwaliteitseisen voor examinatoren aangescherpt maar dit bemoeilijkt de werving van nieuwe examinatoren.

De capaciteitsproblemen lijken echter niet ten koste te gaan van de gepercipieerde kwaliteit van het VPO-onderwijs. Vanwege het brede en heterogene aanbod van VPO-opleidingen is het moeilijk om dan een algemeen oordeel over de kwaliteit van het aanbod te geven. Door de bank genomen lijken alle eenheden die wij hebben gesproken echter tevreden over de kwaliteit (niet over de kwantiteit) van het VPO-onderwijs. Zowel de cijfers van de studenten als van de afgestudeerden en de leidinggevenden zijn hoog (rond de 7,5-8) en ze laten door de tijd een stijgend verloop zijn. Juist de opleidingen waar de grootste capaciteitstekorten zijn (zoals rijopleidingen) scoren het hoogst.

De tevredenheid van **HPO**-studenten over hun opleiding ligt al jaren in de buurt van het landelijke gemiddelde. Dat geldt ook voor de bachelor Policing (verreweg de grootste in studentenaantallen). Op basis van deze trend lijkt dus ook weinig aanleiding te zijn voor de herziening van de opleiding in 2019-2021 – ware het niet dat de audit van de NVAO noopte tot een grondige herziening van de opleiding. De tevredenheid van afgestudeerden is tussen 2018 en 2020 licht gestegen, die van leidinggevenden licht gedaald.

Kwaliteit examinering

De kwaliteit van examens¹⁸⁷ blijkt geborgd en de PA zet verschillende instrumenten in om de objectiviteit en zorgvuldigheid in de beoordeling te borgen.¹⁸⁸ Resterende aandachtspunten betreffen de examinatoren zelf, specifiek wat betreft de borging van de capaciteit, kwaliteit en tijdige hercertificering. Ook de positie van de examencommissies is versterkt. Bij het BPO is de positie van de examencommissie in de bredere organisatie nog wel een belangrijk aandachtspunt.

¹⁸⁶ Nota bene, de introductie van PO21 viel samen met de coronacrisis. Veel activiteiten moesten toen online worden gedaan. Dat zal ook een weerslag op de tevredenheidscijfers hebben gehad.

¹⁸⁷ Tegelijkertijd lijkt niemand te controleren of in het examen de dingen worden getoetst die in de kwalificatiestructuur zijn opgenomen, niemand controleert dus of de afgestudeerden daadwerkelijk de kwalificaties hebben ontwikkeld. <7>

¹⁸⁸ Zo wordt nu toelichting gegeven bij het beoordelingsformulier, waarin wordt benoemd hoe hetgeen de examinerator waarneemt (zoals handelingen, gedrag, houding, kennis of resultaat), moet worden vertaald naar een oordeel. [24]

Aansluiting met regulier onderwijs en civiele erkenning diploma's

Wat betreft de aansluiting met het reguliere onderwijs (en de civiele erkenning van de diploma's die de PA afgeeft) stelt de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging dat zoveel mogelijk moet worden aangesloten bij het regulier onderwijs, in het bijzonder door het gelijkstellen van de niveaus van politieopleidingen met beroepsopleidingen.¹⁸⁹ **BPO**-opleidingen zijn formeel geen erkende mbo-opleidingen. De BPO-diploma's zijn daardoor niet civiel erkend. Het is onbekend of het niveau van de BPO-opleidingen in de praktijk onder doet voor het niveau van vergelijkbare mbo-opleidingen. Feit is wel dat er in het BPO op onderdelen wordt afgeweken van het reguliere mbo-onderwijs – de onderlinge vergelijkbaarheid neemt daardoor af.¹⁹⁰ Overigens loopt er voor het BPO op dit moment wel een verzoek voor een vergelijkingstoets op basis van het NLQF-kwalificatieraamwerk.¹⁹¹

De diploma's van de **HPO**-opleidingen zijn allemaal wel civiel erkend, door de NVAO. Alle HPO-opleidingen zijn in 2011/2012 geaccrediteerd en in 2019/2020 opnieuw geaccrediteerd door de NVAO. Hiermee is aangesloten bij de regels van de Wet Hoger Onderwijs (WHW) en is voldaan aan de eis dat de diploma's van de PA ook civiel erkend zijn. Bij de bachelor Policing ging dat niet onder slag of stoot. Er is door de PA veel geïnvesteerd om de accreditatie te kunnen behouden.

8.4.3 Onafhankelijke positie onderzoeks- en kennisfunctie

Voor wat betreft de kwaliteit van onderzoek baseert de PA zich op kwaliteitsstandaarden zoals vastgesteld door de KNAW, in samenwerking met Universiteiten van Nederland (UNL) en de Vereniging Hogescholen (VH). De PA is hier, als erkende hogeschool, gebonden aan de kwaliteitseisen die voor onderzoek onder de koepel van de VH gelden.

Een onderdeel van deze kwaliteitsstandaard is het deelnemen aan externe visitaties (peer review). De kwaliteit van het onderzoek van de PA is in 2022 voor het eerst extern beoordeeld door een reviewcommissie. De reviewcommissie heeft geen aanleiding tot twijfel over de methodische kwaliteit van het onderzoek dat binnen de sector K&O wordt uitgevoerd.

De PA voldoet aan de wetenschappelijke richtlijnen op het gebied van onafhankelijkheid omdat het vrijheid heeft in het kiezen van de geschikte onderzoeksmethode en de manier waarop gerapporteerd wordt over onderzoek. We hebben geen enkel signaal ontvangen dat de NP op deze terreinen invloed op de onderzoekers van de PA heeft proberen uit te oefenen. De NP geeft ook zelf aan dat ze de PA volledig vrij laat in *hoe* en door (en met *wie*) het onderzoek van de PA moeten worden uitgevoerd. In dit opzicht staat de onafhankelijke positie van de onderzoeksfunctie van de PA op geen enkele wijze onder druk.

¹⁸⁹ Zie artikel 1, eerste lid, onder r, onder 1° en 2°.

¹⁹⁰ Zo volgt de POR volgt niet geheel het stramien van de reguliere mbo's voor het opstellen van kwalificaties en past de Inspectie van JenV niet het volledige toezichtskader van de Inspectie van het Onderwijs toe. De Raad van Advies stelt hierover dat "[de] PA is sinds de inbedding in het politiebestel meer onderdeel van het systeem politie geworden en minder van het systeem onderwijs. Het reguliere debat over de inrichting van het (Nederlands) onderwijsstelsel gaat zodoende grotendeels voorbij aan het ministerie en het korps. Ontwikkelingen in het OCW-onderwijsveld worden nauwelijks gezien op hun betekenis voor de inhoud en de opzet van het politieonderwijs en de bekostiging en besturing ervan, zoals de OCW-kwaliteitsimpulsen en middelen aan het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, en aanvullende initiatieven voor professionalisering van docenten en leidinggeven." [32, p. 13] De RvA had in dit licht ook liever gezien dat de PA onder de Inspectie van het Onderwijs zou vallen, en niet onder de Inspectie JenV (ibid).

¹⁹¹ Zie <https://nlqf.nl/inschaling-start>

Waar de wetswijziging wel een mogelijke invloed heeft gehad is op inhoud (het *wat* en *waarom*) van het onderzoek dat aan de PA wordt gedaan. Door de wetswijziging en de vorming van de NP heeft ook de NP een sterkere rol gekregen in het onderzoekslandschap omdat ook het kenniscentrum van PA onder beheer van de NP is gekomen. Sindsdien heeft de NP via de kennistafels en portefeuillehouders meer invloed op de strategische onderzoeksthema's. Deze kennistafels en portefeuillehouders staan weliswaar niet in de wet, maar de inbedding heeft hun totstandkoming gefaciliteerd door de PA en NP dichterbij elkaar te brengen.

Het zorgt er echter ook voor dat onderzoek dat in de ogen van de portefeuillehouders niet direct bruikbaar is, minder snel zal worden gefinancierd. Invloed van de NP op de *inhoud* van het onderzoek staat los van de onafhankelijke positie van het onderzoek maar kan wel de *aard* van het onderzoek dat wordt uitgevoerd bepalen. Het feit dat er weinig ruimte is voor fundamenteel onderzoek zou op de lange termijn wel een negatieve invloed op de kwaliteit van het onderzoek van de PA kunnen hebben. Anderzijds zou men kunnen stellen dat de sector K&O – als praktijkgerichte onderzoeksinstelling – resultaten van fundamenteel onderzoek van elders zou kunnen halen. Om dit soort onderzoeksresultaten te kunnen interpreteren en hergebruiken is er echter wel een minimale eigen kennisbasis nodig (*absorptive capacity*) [71] [72]. In dit opzicht is de (milde) kritiek van de review commissie relevant dat er binnen het onderzoek aan de PA relatief weinig aandacht uitgaat naar fundamentele onderwerpen, en dat er nog (te) weinig gebruik wordt gemaakt van buitenlandse academische literatuur.

8.4.4 Efficiënte bedrijfsvoering van de PA

Aannames over de bijdrage van de wetswijziging aan de efficiëntie van de bedrijfsvoering

Van alle aspecten die hiervoor zijn genoemd, heeft de keuze voor het 'kleine zbo'-model voor de externe governance de meeste invloed gehad op de *bedrijfsvoering* van de PA (in de brede zin van het woord). De keuze om vrijwel het gehele beheer bij de NP onder te brengen, gaat veel verder dan de doeluitkering en de gedwongen winkelnering die de Cie. Vogelzang adviseert, en maakt de financiering van de PA nogal ingewikkeld.

Volgens de Cie. Vogelzang zou de doeluitkering [die onder de 'kleine zbo' nog verder is doorgevoerd] ervoor zorgen dat de focus van de PA hiermee komt te liggen (i) op het verkrijgen van legitimiteit bij haar belangrijkste primaire stakeholder (de NP). Andersom zou de NP, als belangrijkste stakeholder, (ii) 'doelmatigheidsdruk' op de PA creëren omdat ze nu (iii) directe invloed heeft op de omvang, kwaliteit en prijs van de opleidingen [6, p. 18]. Omdat de doeluitkering door de keuze voor de 'kleine zbo' nog verder is doorgevoerd – het overgrote deel van de capaciteit en middelen van de PA is immers overgeheveld naar de NP – zouden deze aannames in nog sterkere mate moeten gelden.

Wat betreft aanname (i) is het zeer de vraag of de wijziging in de financiering een positieve invloed heeft gehad op de verbinding tussen de NP en PA (zie hiervoor). Op basis van het onderzoek hebben wij de indruk dat de afhankelijkheid die er in de financiering is gecreëerd, heeft gezorgd voor meer spanning over de financiële middelen in de relatie tussen de NP en PA. Hoe afhankelijker de PA van de NP wordt met betrekking tot de financiële middelen, des te meer de PA probeert haar autonomie te bewaken (zie hiervoor, paragraaf 8.4.1).

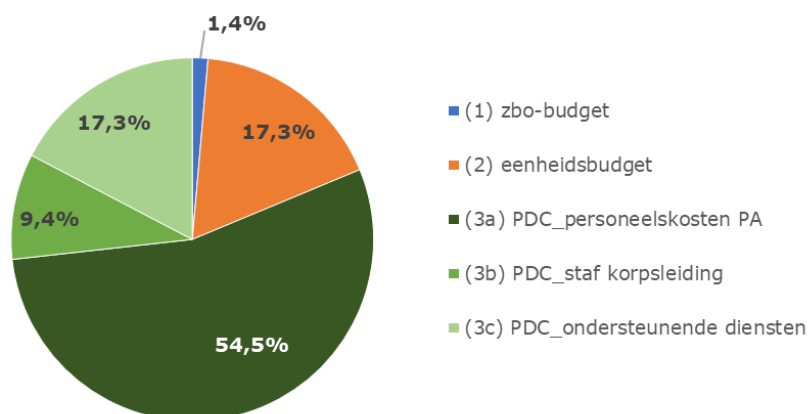
De veranderende rol van de NP in de financiering van de bedrijfsvoering van de PA heeft ook gevolgen gehad voor de relatie tussen de PA en het Ministerie. Die is daardoor afstandelijker geworden. Dit lijkt in de soms moeizame relatie tussen de PA en de NP met name voor de PA negatief uit te pakken omdat de directie van de PA een meer actieve bemiddelende rol

van het Ministerie verwacht. In ditzelfde licht kan de oproep van de Inspectie JenV worden gezien aan het Ministerie om (sterker) toe te zien op de goede inrichting van het proces van behoeftestelling VPO, en daar zo nog (bij) te sturen [39].

Complexe structuur financiële bedrijfsvoering PA

Wat betreft de [vermeende] (ii) doelmatigheidsdruk vanuit de NP is niet alleen relevant welk deel van het PA-budget via de NP loopt maar ook hoe de financieringsstromen lopen. Door middel van de wetswijziging is de financiering en organisatie van de bedrijfsvoering van de PA veranderd. De financiering van de PA is nu verdeeld over drie separate begrotingen: (1) het zbo-budget, (2) het eenheidsbudget, en (3) het PDC-budget (zie Bijlage 3). Deze financieringsstructuur heeft de nodige complexiteit en onoverzichtelijkheid met zich meegebracht. Dit zijn beide onbedoelde (neven)effecten van de wetswijziging.

Figuur 30. Relatieve aandeel verschillende typen financiering PA, 2022 (bron: administratieve data PA)



Het (1) zbo-budget wordt rechtstreeks gefinancierd vanuit het Ministerie JenV (de stromen lopen dus niet via de NP), vanuit algemene en bijzondere bijdragen. Het budget voor de zbo bedraagt rond de 2,3 miljoen euro per jaar – dat is slechts een fractie (circa 1,4%) van het totale budget voor de PA. Het gros van dit zbo-budget bestaat uit de personele lasten voor het eigen personeel (de directie van de PA)¹⁹² en de uitgaven aan de projectorganisatie voor Politie & Wetenschap (de P&W-calls). Deze P&W-calls worden 1:1 gedekt door de bijzondere bijdragen vanuit Ministerie JenV.

De PA ontvangt het (2) eenheidsbudget weliswaar via de NP maar kan zelf de uitgaven daarvan bepalen.¹⁹³ De omvang van het budget is relatief beperkt: circa 35 miljoen euro (op een totaal van ruim 200 miljoen euro). Uit de interviews komt naar voren dat de PA hier wel enige 'doelmatigheidsdruk' voelt. Die druk heeft echter niet zozeer betrekking van de omvang van de vrij te besteden middelen op zichzelf (hoewel de directie van de PA zich hardmaakt om de relatieve omvang van dit deel te vergroten) maar in de uniformiteit van

¹⁹² De capaciteit van de directie van de PA (en dus van de zbo PA) fluctueert tussen de 2,2 en 3,3 fte. De totale personele lasten/fte bedragen €192.500 in 2022 (zie Bijlage 3).

¹⁹³ Het eenheidsbudget is de basisfinanciering die elke eenheid binnen de politie ontvangt, volgens een vaste verdeelsleutel. De PA wordt in deze systematiek dus beschouwd als een reguliere (operationele) politie-eenheid.

de financiering vanuit de NP. De PA wordt als een 'reguliere korpseenheid' beschouwd terwijl ze als onderwijsinstelling specifieke financieringsbehoeftes heeft [32, p. 59].¹⁹⁴

Het (3) PDC-budget valt op zijn beurt uiteen in drie verschillende stromen:

- (3a) personeelskosten (personeel in dienst van de PA, maar dat niet onder het zbo valt);
- (3b) PDC/staf korpsleiding (personeelskosten van PDC-medewerkers en leden van de korpsleiding die werk ten behoeve van de PA verrichten);
- (3c) ondersteunende diensten (middelen die door de PA worden gebruikt en door het PDC worden gefinancierd).

Bij 3a gaat het om het personeel van de PA dat na de overheveling op de loonlijst van de NP is gekomen. Dit zou in theorie de uitwisseling van personeel makkelijker moeten maken, maar in de praktijk is de uitwisseling nog slecht op beperkte schaal tot stand gekomen.¹⁹⁵

Onder 3b gaat het om de circa 240 fte die in de doelmatigheidsberekeningen bij het BPO (paragraaf 4.3.2) en HPO (paragraaf 6.3) naar rato zijn herverdeeld naar de PA. Het is echter maar de vraag of deze capaciteit nog steeds wordt ingezet voor de activiteiten [ten dienste van de PA] waar ze voorheen voor werden ingezet, toen ze nog op de loonlijst van de PA stonden. Uit interviews komt het beeld naar voren dat dat niet (of in ieder geval slechts deels) het geval is.¹⁹⁶ In dat geval is er de facto sprake van een taakstelling, omdat de PA deze ondersteunende activiteiten nog steeds zal moeten uitvoeren. Dit is waarschijnlijk echter niet de 'doelmatigheidsdruk' die oorspronkelijk beoogd was.

Bij 3c gaat het om kosten voor ondersteunende middelen (à circa 35 miljoen euro op jaar-basis) die door de PA worden gebruikt en door het PDC worden gefinancierd. De veronderstelling was de uitvoering van de bedrijfsvoering van de PA via PDC vanwege schaalvoordelen tot een toename van de efficiency zou leiden. PDC voert immers de bedrijfsvoering voor het gehele korps uit, en daar is de PA nu ook een (klein) onderdeel van.

In de praktijk lijkt deze veronderstelling niet op te zijn gegaan. Immers, de bedrijfsvoering kan alleen efficiënter worden als de effectiviteit minimaal gelijk blijft.¹⁹⁷ Dit is niet het geval, zo blijkt uit reeds uitgevoerd onderzoek en de interviews in dit onderzoek. Vanuit het perspectief van het onderwijs is de bedrijfsvoering minder effectief geworden, al worden er maatregelen genomen om dit te verbeteren. In interviews wordt (net als onder 3b) gewezen op het feit dat de PA door PDC als een reguliere operationele eenheid wordt behandeld, terwijl ze dat qua bedrijfsvoering niet is (het is een onderwijsinstelling).¹⁹⁸ Docenten van de

¹⁹⁴ Overigens noemt Wallage juist expliciet de 'gelijkschakeling' met andere eenheden binnen de NP als een positief punt: "De beheertaken worden ondergebracht bij het korps. Zo wordt suboptimaliteit in het beheer voorkomen. *Qua bedrijfsvoering neemt de academie daarmee dezelfde positie in als andere eenheden van het korps.*" [6, pp. 5, cursivering toegevoegd] Met andere woorden, Wallage positioneert de PA bestuurlijk dus als 'reguliere onderwijsinstelling' maar qua financieel beheer als 'reguliere korpseenheid'.

¹⁹⁵ Zie hiervoor, onder paragraaf 8.4.1.

¹⁹⁶ In de DVO 2024 PA/PDC is vanuit "as is" een inventarisatie gemaakt; Deze inventarisatie wordt in 2024 verder scherp gesteld, waarbij de verbinding tussen activiteiten en oorspronkelijke en huidige FTE's inzichtelijk wordt.

¹⁹⁷ Of als de verslechterde effectiviteit van de bedrijfsvoering minder kost dan voorheen. Er zijn echter geen indicaties dat de bedrijfsvoering minder kost dan voorheen.

¹⁹⁸ Daar staat tegenover dat deze middelen door de PA vrij kunnen worden aangevraagd bij het PDC. De PA kan wat dat betreft dus ook geen tekort aan middelen krijgen, of over budget gaan want er is geen ex-ante kader. De uitgaven van het PDC aan de PA worden achteraf ingeschat. Een exacte afrekening is niet mogelijk omdat menselijke uren die ten behoeve van de PA worden ingezet niet hard

PA hebben ook aangegeven dat de PDC-constructie tot een complexe bedrijfsvoering heeft geleid die soms ook grote invloed heeft [gehad] op de uitvoering van het onderwijs, bijvoorbeeld omdat geschikte leslokalen of leermiddelen niet aanwezig waren. Door de jaren heen lijkt er meer ruimte te zijn gekomen voor de specifieke behoeften van de PA<18><25>. Zo is er recent een maatwerk dienstverleningsovereenkomst (*service level agreement*) tussen PDC en de PA afgesloten. De behoefte aan onderwijsspecifieke IV-bedrijfsvoering blijft tot nu toe echter grotendeels on vervuld [33].

Ontwikkeling van doelmatigheid per sector sinds de wetswijziging

Voor zover er sprake was van 'doelmatigheidsdruk' vanuit de NP (via de financieringsstromen 2 en 3) lijkt deze (iii) niet of nauwelijks directe invloed te hebben gehad op de omvang, kwaliteit en prijs van de opleidingen.

Het rendement van de sector **BPO** in termen van ingestroomde aspiranten per euro en diploma's/certificaten per euro is de afgelopen jaren verbeterd. De PA is in die zin doelmatiger geworden dan zij was. Naar verwachting zal het aantal gediplomeerden per jaar de komende twee jaar nóg een sterke groei doormaken, omdat de winst door de verkorte opleidingsduur pas vanaf 2023 in deze cijfers te zien zal zijn. Daarmee zal de doelmatigheid nog verder toenemen. De PA komt echter van ver. Ten tijde van eenwording van de politie was de doelmatigheid van de PA ronduit slecht [73] [6]. Die doelmatigheid is in de afgelopen jaren wel verbeterd maar alle ratio's overziend heeft de sector BPO anno 2021 in vergelijking met andere mbo-instellingen veel docenten en ander personeel in dienst voor het aantal studenten, veel kosten per diploma, en zeer veel kosten per student.

Uit de interviews met PDC komt een beeld naar voren waaruit valt op te maken dat men binnen het PDC het huidige aanbod van **VPO**-opleidingen (nog steeds) veel te breed vindt, en de inrichting ervan ondoelmatig<18><26>. Dat betekent niet dat de overall organisatie van het onderwijs binnen de PA ondoelmatig is, alleen dat de invloed vanuit de NP beperkt is. Bij het VPO zijn de kosten per productie (succesvol afgeronde VPO-opleiding) in de periode 2017-2020 licht gestegen en daarna weer gedaald. Omdat de kosten (vanwege inflatie) autonoom stijgen en het VPO-budget daar niet voor wordt gecorrigeerd (het wordt lineair begroot) is dit een indicatie dat de doelmatigheid recent is verhoogd.

Voor het **HPO** geldt dat er pas sinds kort aparte financiële data beschikbaar is, en dat we dus geen uitspraken kunnen doen over de ontwikkeling van de efficiëntie van de bedrijfsvoering van deze sector door de tijd (en over de mogelijke impact van de 'doelmatigheidsdruk' vanuit de NP sinds de wetswijziging).

wordt bijgehouden. Deze ondersteunende diensten worden ook niet verleend door 'dedicated' werknemers van het PDC. Dit heeft geresulteerd in opmerkelijke situaties waarbij er aan het eind van een jaar 4.700 laptops voor staf waren toebedeeld aan de PA, terwijl de PA 1.300 medewerkers heeft [de laptops zijn waarschijnlijk doorgeschoven naar studenten, RtV].

9 Conclusies

9.1 Overzicht

In de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is bepaald dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van een zbo elke vijf jaar worden beoordeeld (Art.39 lid 1). De kwaliteit van de dienstverlening is een apart onderdeel van de beoordeling van de doeltreffendheid van een zbo.

In de hoofdstukken 4 tot en met 7 hebben we het functioneren van elk van de vier sectoren van de PA (BPO, VPO, HPO, K&O) beschreven volgens het vaste format van zbo-evaluaties, dus achtereenvolgens in termen van doeltreffendheid, doelmatigheid en kwaliteit. In het eerste deel van dit hoofdstuk (paragraaf 9.2) staan onze conclusies over het functioneren van de PA. In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van het functioneren van de PA.

	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Kwaliteit
BPO	Hoog. Gestelde aantallen worden gehaald, aantal afgestudeerden in vijf jaar tijd verdubbeld	Gemiddeld/laag. Rendement (kosten/student) afgelopen jaren verbeterd maar in vergelijking tot reguliere mbo-instellingen nog (heel) laag.	Gemiddeld/laag. Tevredenheid onder studenten gemengd beeld, gedaald bij begeleiders, hoge werkdruk bij docenten, relatief hoge en stijgende uitval, kwaliteit examinering verbeterd.
VPO	Gemiddeld/laag. De PA levert de opleidingsplekken waar de NP voor betaald. Er bestaat al jarenlang een structurele discrepantie tussen de vraag vanuit de politie en het aanbod vanuit de PA.	Gemiddeld. Aanbod van opleidingen is breed en heterogeen, onderlinge afstemming niet optimaal (maar door modularisering waarschijnlijk beter), rendement (kosten/deelnemer) laatste jaren verbeterd.	Hoog. Deelnemers en afnemers (eenheden) zijn zeer tevreden over kwaliteit opleidingen.
HPO	Hoog/gemiddeld. Gestelde (relatief bescheiden) aantallen worden gehaald, aantal afgestudeerden al jaren stabiel.	Gemiddeld/laag. Rendement (kosten/student) in vergelijking tot reguliere kleine hbo-instellingen laag. Nog geen cijfers bekend over ontwikkeling rendement door de tijd.	Hoog/gemiddeld. Studenten al jarenlang tevreden, heraccreditatie NVAO moeizaam maar heeft kwaliteit onderwijs en examinering verbeterd. Zorgen rond begeleiding en inbedding HPO-studenten in de politiepraktijk.

	Doeltreffendheid	Doelmatigheid	Kwaliteit
K&O	Gemiddeld. Afnemers (NP, eenheden) positief over bruikbaarheid onderzoek maar feitelijke doorwerking op praktijk en op PA-onderwijs nog beperkt. Scope van onderzoek is beperkt, maar daarbinnen zijn wel verstandige keuzes gemaakt.	Onbekend. Geen productiecijfers bekend. Aandeel sector K&O in overall budget PA klein en in recente jaren afgenomen.	Hoog. Kwaliteit K&O-onderzoek voldoet aan wetenschappelijke standaarden. Het onderzoek kan en wordt strikt onafhankelijk uitgevoerd van de opdrachtgevers (politie).

Andere onderwerpen die standaard onderdeel zijn van de evaluatie van een zbo zijn (i) de relatie tot de maatschappelijke doelstelling, (ii) de beoordeling van de wenselijkheid van de voortzetting van de taakuitoefening door het zbo, en (iii) de opvolging van aanbevelingen uit de laatste evaluatie van de zbo [34]. De onderdelen (i) en (ii) zijn ondergebracht onder het tweede deel van dit hoofdstuk: de invloed van de wetswijziging op het functioneren van de PA (zie paragraaf 9.3).¹⁹⁹

9.2 Taakuitvoering van de PA

9.2.1 Doeltreffendheid

Bij de evaluatie van de doeltreffendheid van het functioneren van een zbo gaat het over de vraag of een zbo op een effectieve wijze invulling heeft weten te geven aan de te behalen doelen zoals die tussen het departement (eigenaar en opdrachtgever) en het zbo (opdrachtnemer) zijn overeengekomen. Die doelen dienen voorafgaande aan de te evalueren periode tussen partijen geëxpliciteerd en vastgelegd te worden [34].

In het huidige externe governancemodel is het Ministerie van JenV de eigenaar en de NP de opdrachtgever. Wat betreft het onderwijs (BPO, VPO, HPO) stelt de NP de doelen ten aanzien van de 'productie' (het aantal op te leiden studenten cq. het aantal opgeleide cursisten).

Bij het **BPO** is de het aantal studenten in vijf jaar tijd ruim verdubbeld, en in de komende jaren zal de beoogde instroom blijven stijgen. De praktijkbegeleiding, die een cruciaal onderdeel vormt van het BPO-onderwijs, staat onder grote druk [15]. Uitvalspercentages (die waarschijnlijk voor een belangrijk deel terug te voeren zijn op een gebrekkige begeleiding in de praktijk) lagen al boven het landelijke gemiddelde en stijgen sinds de introductie van PO21. De algemene studenttevredenheid vóór PO21 was ruim voldoende maar dalen in de periode 2018-2022, met een relatief sterke daling in 2022.

De sector BPO haalt de doelen die de NP in het voorgaande jaar stelt, en functioneert daarmee doeltreffend. De kwaliteit van het onderwijs (met name de praktijkbegeleiding) staat wel onder aanzienlijke druk.

Het ontbreken van een (meerjarige) prognose van het aantal op te leiden studenten cq. cursisten is al jarenlang een knelpunt in het politieonderwijsstelsel. Deze probleem speelde al vóór de wetswijziging. Dit heeft onder andere tot gevolg gehad dat in de afstemming

¹⁹⁹ Omdat dit de eerste keer is dat de PA als zbo is geëvalueerd is (iii) in dit geval niet relevant.

tussen vraag naar en aanbod van het politieonderwijs het aanbod leidend is geweest ('aanbodgedreven markt'). Dit speelt met name bij het **VPO**. In theorie werkt de PA vraaggestuurd. Als de politie extra opleidingsplaatsen wil afnemen, dan creëert de sector VPO die binnen de kaders van formatie en inzetbaarheid. Buiten de kaders van het reguliere behoeftestellingsproces blijken er voortdurend extra mensen en middelen nodig te zijn, maar die worden tot nu toe maar mondjesmaat door de NP ter beschikking gesteld.

Het gevolg van het niet tijdig in voldoende mate flexibel kunnen inhuren van docenten op basis van de opleidingsbehoefte is dat de PA uit zekerheid in de praktijk vooral vanuit het aanbod en de bestaande situatie lijkt te redeneren. Daardoor wordt er jaar op jaar aan het bestaande aanbod vastgehouden. Ten aanzien van veel vervolgopleidingen wordt vanuit organisatorisch en financieel perspectief van de PA volgens eenheden zeer aangedrongen op het matigen van de opleidingsvraag. Dit wordt feitelijk afgedwongen door het aanbod lager te houden dan de vraag.

Waar er spanning bestaat tussen de PA en de politie (eenheden) gaat dit vooral om kwaliteitseisen die ooit door de PA en/of de politie zelf zijn bedacht (waarvan de herkomst en wettelijke basis niet altijd duidelijk zijn) maar die een negatief effect hebben op de optimale afstemming en uitwisseling van onderwijsactiviteiten tussen de PA en de politie (lange wachtlijsten, onvervulde opleidingsplaatsen, onnodige scholingsuren, etc.). Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag welke modaliteit 3-vakken verplicht zijn, wat redelijke instroom-eisen zijn bij modules, of hoe het onderwijs aan veldacademies zou moeten worden ingericht.

De sector VPO opereert deels doeltreffend. De PA levert de opleidingsplekken waar voor betaald wordt. Tegelijkertijd bestaat er al jarenlang een structurele discrepantie tussen de vraag vanuit de politie en het aanbod vanuit de PA. Ondanks de grote vraag blijft het aantal aangeboden opleidingsplekken in de gehele periode 2015-2021 constant. Pas in 2022 stijgt het aanbod enigszins, maar in 2023 kunnen de VPO-teams gemiddeld nog steeds slechts 50-60% van de VPO-uitvoeringsvraag beantwoorden. De tekorten bij teamoverstijgende opleidingen (zoals de rijopleidingen) zijn waarschijnlijk nog veel groter.

Het ontbreken van een meerjarige prognose van de vraag is een structureel probleem dat grotendeels buiten de PA ligt maar dat het functioneren van de sector VPO in belangrijke mate belemmert. De NP heeft met de blauwdruk voor een behoeftestellingsproces op nationaal niveau eerste stappen gezet maar er is volgens de Inspectie JenV daarna slechts geringe voortgang geboekt [44]. Het grootste manco is het ontbreken van een strategisch personeelsplan bij de NP [44].

De samenwerking tussen de PA en de eenheden in de veldacademies, die een belangrijke rol zouden kunnen spelen om de kloof tussen startbekwaam en vakbekwaam te dichten, komt slechts moeizaam van de grond.

Het aantal HPO-studenten is een fractie 10 kleiner dan het aantal BPO-studenten. In tegenstelling tot het aantal BPO-afstudeerders (dat in de periode 2015-2020 constant sterk is gestegen) is het aantal HPO-afstudeerders in dezelfde periode constant gebleven. Met de introductie van drie nieuwe bacheloropleidingen wordt het aanbod in de komende jaren mogelijk enigszins verruimd.

De sector HPO i.o. haalt de doelen die de NP in het voorgaande jaar stelt, en functioneert daarmee doeltreffend. Het aantal politiemedewerkers dat een HPO-opleiding zou willen volgen – de latente vraag, ligt echter waarschijnlijk vele malen hoger dan het aantal opleidingsplekken dat wordt aangeboden.

De PA doet goed en nuttig onderzoek, en heeft een belangrijke - en unieke - rol in het Nederlandse politieonderzoekslandschap. De doorwerking van het onderzoek op de

politiepraktijk is (nog) beperkt (zie paragraaf 9.2.3). De (beoogde) spilfunctie van de PA in het onderzoekslandschap is nog weinig ingevuld. Voor samenwerkingsverbanden is relatief weinig budget gereserveerd maar het aandeel in de zbo-begroting (die op haar beurt een fractie is van de totale begroting van de PA) is de laatste jaren wel sterk toegenomen.

Het onderzoek binnen K&O concentreert zich op de taakuitvoering van politiemensen in hun dagelijkse praktijk. Dit lijkt inhoudelijk een verstandige keuze omdat dit nauw aansluit bij het onderwijs dat aan de PA wordt gegeven. Op dit moment is de doorwerking op het onderwijs echter nog beperkt. De doorwerking kan een belangrijke boost krijgen door de introductie van de nieuwe bacheloropleidingen (HPO).

Digitalisering is in breed maatschappelijk opzicht al geen grondige vernieuwing meer te noemen, maar in het Politievak wel [33]. Het onderzoek binnen K&O richt wel op het gebruik van digitale technologie in het politiewerk²⁰⁰ maar minder op invloed van digitalisering op de fenomenen waar de politie mee te maken heeft (cybercrime), en nog minder op het fenomeen digitalisering zelf. Andere thema's binnen de SOAP waar in Nederland veel op wordt gepubliceerd maar waarin K&O in het geheel niet publiceert zijn bijvoorbeeld gebiedsgebonden politie (GGP) en ondermijning (zie Figuur 26).

De inrichting van het onderzoek van de PA is deels doeltreffend. De PA doet goed onderzoek, dat hogelijk wordt gewaardeerd door de politie, en voldoet aan de gedragscodes rondom goed toegepast onderzoek. De doorwerking van het onderzoek op de praktijk (politie) en het onderwijs (BPO, HPO, VPO) is nog beperkt. Dat kan deels worden verklaard uit het feit dat de vraagkant (politiepraktijk, politieonderwijs) niet altijd open staan voor input vanuit onderzoek. Meer aandacht aan doorwerking aan de voorkant van het onderzoek vergroot de kans dat de onderzoeksresultaten ook daadwerkelijk in de politiepraktijk worden gebruikt.

De scope van het onderzoek dat binnen K&O plaatsvindt is beperkt [64]. Het gros van het onderzoek binnen de politie vindt buiten de PA plaats. Dat hoeft op zichzelf geen beperking te zijn – de PA zou veel onderzoek kunnen uitbesteden – maar ze heeft nog niet de spilfunctie die daarvoor vereist is.

9.2.2 Doelmatigheid

Doelmatigheid gaat in het kader van de evaluatie van het functioneren van zbo's over de vraag of dezelfde productie met de inzet van minder middelen gerealiseerd kan worden, dan wel de vraag of niet méér productie verwezenlijkt kan worden met een gelijke hoeveelheid middelen [34].

Om dat te kunnen beoordelen is het idealiter nodig het functioneren van de organisatie te benchmarken met organisaties die een vergelijkbaar takenpakket en productieprofiel hebben. Voor de PA is dat mogelijk voor de sector BPO (vergelijking met reguliere mbo) en de sector HPO i.o. (vergelijking met reguliere hbo), met de kanttekening bij de vergelijking dat de PA een unieke onderwijsinstelling is.

Voor de beoordeling van de doelmatigheid vormt de complexe bekostiging van de PA een uitdaging. Zo heeft het ZBO PA heeft drie aparte budgetten, waarvan de omvang van een groot deel (budget dat van de PDC komt) alleen achteraf ingeschat wordt. Dit maakt het moeilijk om de feitelijke (aan de PA toe te schrijven) kosten op jaarbasis te bepalen. Dit geldt ook voor de allocatie van middelen, en de verdeling van de formatie. Het is niet

²⁰⁰ Zo participeert de PA samen met Hogeschool Saxion, de Universiteit Twente, de gemeente Apeldoorn ROC Aventus en het NIPV in het Centrum voor Veiligheid en Digitalisering (zie <https://www.cvdnederland.nl>).

zondermeer duidelijk hoeveel fte de PA heeft voor het uitvoeren van specifieke taken. Voor het HPO geldt daarbij dat dit sinds 2023 een zelfstandige sector is, en dat er pas vanaf die tijd aparte financiële gegevens beschikbaar zijn.

Bij het invoeren van PO21 is de basisopleiding ingekort van 3 naar 2 jaar. Vanwege de snellere doorstroom ligt het aantal afgestudeerden per jaar (*ceteris paribus*) 50% hoger dan voorheen. De beoogde efficiëntieslag is terug te vinden in de rendementscijfers. De kosten van het **BPO** zijn weliswaar constant gestegen in de periode 2017-2022 maar het aantal afgestudeerden is na 2020 nog sneller gestegen.

In termen van kosten per diploma en kosten per student is het BPO sinds 2017 steeds doelmatiger geworden. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het uitvalspercentage van BPO (met circa 13%) boven het landelijke gemiddelde ligt (van zowel vmbo als mbo), en sinds 2021 sterk is gestegen.

Vergeleken met andere mbo-instellingen zijn bij het BPO de totale lasten per student echter nog steeds zeer hoog, en de totale lasten per diploma hoog. Dat komt bijvoorbeeld omdat de sector BPO in vergelijking met andere mbo-instellingen veel docenten en ondersteunend personeel in dienst heeft voor het aantal studenten. Deels debet hieraan is de variant van het HILL-model waarvoor binnen PO21 is gekozen. HILL veronderstelt een grote mate van zelfstandigheid van studenten. Omdat die zelfstandigheid in de praktijk vaak een aanzienlijke opgave blijkt te zijn, is er bewust gekozen voor kleine groepen per studenten (ten opzichte van de originele opzet van HILL) [74].

Voor de sector **VPO** beschikken we niet over benchmarkgegevens met andere (bedrijfs)op-leidingen, dus we kunnen niet beoordelen of er in *absolute* zin (ten opzichte van andere bedrijfsopleidingen) sprake is van een efficiënte bedrijfsvoering. In *relatieve* zin (vergelijking VPO met zichzelf, door de tijd) kunnen we dat wel doen.

Bij het VPO zijn de kosten per productie (succesvol afgeronde VPO-opleiding) in de periode 2017-2020 licht gestegen en daarna weer gedaald.

De modularisering van het VPO-onderwijs, die recent is ingezet, zou in principe tot efficiëncyvoordelen moeten leiden aan zowel de aanbod- als vraagzijde, omdat het aanbod beter op de vraag kan worden afgesteld (minder overlap/doublures, kortere totale doorlooptijden).

Het **HPO** is, met circa 500-600 studenten, in absolute omvang klein. Er is maar één hogeschool in Nederland die minder studenten heeft. Kleine hogescholen opereren over het algemeen minder doelmatig (in termen van gemiddelde kosten per student) dan grote(re) hogescholen. We hebben de groep van kleine hogescholen (<5.000 studenten) daarom als benchmark gebruikt.

Op basis van de voor inflatie gecorrigeerde cijfers uit 2023 liggen de personeelskosten per student van de sector HPO i.o. 28% hoger, en de overige kosten per student 19% hoger dan het gemiddelde van de kleine hogescholen. De sector HPO i.o. bevindt zich daarmee in de top van de duurdere (kleine) hogescholen.

9.2.3 Kwaliteit

Het toezicht op de kwaliteit van het onderzoek is voor het BPO en VPO uitbesteed aan de Inspectie JenV, en voor het HPO aan de NVAO. Mede op basis van het toezicht voor de Inspectie JenV en de NVAO (via de [her]accreditaties) is er bij de PA meer aandacht gekomen voor kwaliteit.

Bij het **BPO** is de invoering van PO21 de belangrijkste verandering in de afgelopen jaren. PO21 is een co-productie van de PA en de NP. Een deel van de opleiding (via de LOP's) en praktijkbegeleiding verloopt via de NP. De PA heeft daar alleen indirect invloed op.

De invoering van PO21 (met een verkorting van 3 naar 2 jaar) lijkt primair te zijn ingegeven door doelmatigheidsoverwegingen (zie hiervoor, paragraaf 9.2.1), en niet door kwaliteitsoverwegingen. Er is zowel bij de PA als bij de NP veel aandacht voor de mogelijke effecten van de invoering van PO21 op de kwaliteit van het BPO-onderwijs. De ontwikkelingen worden nauwlettend gevolgd in een aparte monitor.

Het interne kwaliteitssysteem van de PA is de afgelopen jaren sterk verbeterd. De positie van de examencommissies is de laatste jaren ook versterkt.

Tevredenheidsmonitoren zijn een belangrijk onderdeel van kwaliteitssystemen. Een belangrijke aantekening bij de huidige inzet van monitoren is dat de tevredenheid onder de afnemer (de NP) nog niet of nauwelijks wordt bijgehouden, zowel wat betreft het onderwijs als het onderzoek. Voor het beoordeling van de aansluiting met de praktijk (operatiën) van de NP – een van de belangrijkste doelstellingen van de wetswijziging – is dit een evidente belemmering.

De zorgen over de impact van PO21 op de kwaliteit van het BPO-onderwijs lijken gerechtvaardigd. De scores in de externe monitor lagen in 2020 op aspecten als onderwijs en begeleidingen met name stage al beduidend onder het landelijke gemiddelde, en zijn in 2022 verder gedaald. In de eigen monitor geven zowel de docenten als de praktijkbegeleiders en de trajectleiders een onvoldoende; de cijfers van de laatste twee groepen zijn in de laatste meting nog verder gedaald. De studenten zelf zijn wel tevreden over de begeleiding, en matig tevreden over de opleiding.

Bij het **VPO** bestaan aanzienlijke capaciteitsproblemen. Dat komt onder andere omdat er een chronisch tekort is aan (ervaren) docenten en materiaal. Indirect leidt dit ook tot kwaliteitsproblemen elders. Er kunnen bijvoorbeeld te weinig IBT-docenten worden opgeleid. Capaciteitsproblemen spelen ook bij de kwaliteit van de examinatoren. De examinering van het VPO is lange tijd een zorgenkindje geweest. Op instigatie van de Inspectie JenV zijn de kwaliteitseisen voor examinatoren aangescherpt maar dit bemoeilijkt de werving van nieuwe examinatoren.

De capaciteitsproblemen lijken niet ten koste te gaan van de gepercipieerde kwaliteit van het VPO-onderwijs. Zowel de cijfers van de studenten als van de afgestudeerden en de leidinggevendenden zijn hoog en ze laten door de tijd een stijgend verloop zijn. Juist de opleidingen waar de grootste capaciteitstekorten zijn, scoren het hoogst. De oordelen van de eenheden die wij hebben gesproken zijn hiermee in lijn. De eenheden zijn over het algemeen tevreden over de *kwaliteit* van het VPO-onderwijs, maar ontevreden over de *kwantiteit* van het aanbod.

De tevredenheidscijfers van het **HPO** liggen bij alle opleidingen al tien jaar constant op het landelijke gemiddelde. Op basis van de tevredenheidscijfers lijkt er ook weinig aanleiding te zijn geweest voor herziening van de HPO-opleidingen, ware het niet dat de audit van de NVAO noopte tot een grondige herziening van de bacheloropleiding.

De wetswijziging lijkt geen invloed te hebben gehad op de tevredenheid over de HPO-opleidingen. Die is sinds 2013 nauwelijks veranderd.

Wat betreft het specifieke punt van het leren in de praktijk (waar de NVAO in de accreditatie kritisch was, en die ook een belangrijk aandachtspunt is bij de wetswijziging) hebben

studenten tijdens de heraccreditatie (2020) aangegeven dat het hbo-niveau van de praktijkopdrachten door de bank genomen enorm is verbeterd.

Een belangrijk uitgangspunt bij de wetswijziging is dat de PA zoveel mogelijk moet **aansluiten bij het reguliere onderwijs**, door het gelijkstellen van de niveaus van politieopleidingen met beroepsopleidingen, en door de civiele erkenning van de diploma's die de PA verleend. Voor het HPO is dat sinds 2011 geregeld door de accreditatie door de NVAO van de bachelor en masteropleidingen. Deze NVAO-accreditatie was het doorslaggevende argument bij de wetswijziging om de PA niet in de NP op te laten gaan.

Om een opleiding te ontwikkelen en aan te bieden die van een vergelijkbaar niveau is als een reguliere MBO-4 opleiding, is geen erkenning of accreditatie nodig. De BPO-opleidingen zijn tot op heden niet formeel erkend. We hebben geen indicaties dat het niveau van de BPO-opleidingen in de praktijk onder zou doen voor het niveau van vergelijkbare mbo-opleidingen. Het BPO functioneert bijvoorbeeld op een vergelijkbare wijze als een reguliere mbo4-opleiding, met als positief verschil dat er sprake is van een intensieve begeleiding van studenten. Een harde empirische vergelijking met de kwaliteit van vergelijkbare mbo4-opleidingen is voor zover wij weten tot nu toe niet gemaakt.

Het moeten voldoen aan de accreditatie-eisen van de NVAO heeft evident tot een kwaliteitsverbetering geleid maar de feitelijke meerwaarde van de civiele erkenning van een HPO-diploma (voor studenten of voor de NP) is voor zover wij weten nooit empirisch onderzocht.

De PA is, als erkende hogeschool, gebonden aan bij de kwaliteitseisen die voor **onderzoek** onder de koepel van de Vereniging Hogescholen gelden. Een onderdeel van deze kwaliteitsstandaard is het deelnemen aan externe visitaties (peer review). De kwaliteit van het onderzoek van de PA is in 2022 voor het eerst extern beoordeeld door een reviewcommissie.

De PA voldoet aan de wetenschappelijke richtlijnen op het gebied van onafhankelijkheid omdat het vrijheid heeft in het kiezen van de geschikte onderzoeksmethode en de manier waarop gerapporteerd wordt over onderzoek. We hebben geen enkel signaal ontvangen dat de NP op deze terreinen invloed op de onderzoekers van de PA heeft proberen uit te oefenen.

Over de aansluiting van politieonderzoek op de politiepraktijk is men vanuit de politie tevreden. Het gros van het onderzoek dat door de sector K&O wordt gedaan, wordt door de politie als bruikbaar wordt beschouwd. De daadwerkelijke doorwerking van politieonderzoek in het onderwijs en in de politiepraktijk gaat echter moeizaam.

De doorwerking van het onderzoek op de praktijk kan volgens de externe review commissie worden verbeterd door bij de start van een onderzoek meer consistent en expliciet stil te staan bij de beoogde impact [66]. Voldoende draagvlak in de praktijk is daarbij een voorwaarde. Dat dit weinig ruimte zou laten voor fundamenteel onderzoek is op zich geen probleem – het onderzoek van de PA is in principe (net als aan andere hogescholen) toegepast van aard. Wel is er een minimale eigen kennisbasis nodig om resultaten uit elders verricht fundamenteel onderzoek te kunnen vertalen in praktijkgericht onderzoek.

Studenten worden volgens de review commissie nog nauwelijks bij onderzoek betrokken en is er in curricula weinig ruimte voor nieuwe wetenschappelijke inzichten.

9.3 Invloed externe governance op functioneren van de PA

9.3.1 Zbo in relatie tot de maatschappelijke doelstelling

De politie moet waakzaam en dienstbaar zijn aan de waarden van de rechtsstaat, door afhankelijk van de situatie gevraagd en ongevraagd te beschermen, te begrenzen of te bekrachtigen [75]. Onderwijs en onderzoek zijn van essentieel belang voor de taakuitvoering van de politie. Dat was altijd al zo, en zal in de toekomst alleen nog maar belangrijker worden. De wereld waarin de politie opereert is complexer, omvangrijker, dynamischer en heterogener geworden [76, 3].

De Minister van Justitie en Veiligheid stelt de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten aanzien van de taakuitvoering van de politie (Politiewet 2012, Art. 18). De Inspectie Justitie en Veiligheid houdt toezicht op deze taakuitvoering, onder het gezag van de Minister van Justitie en Veiligheid. Een specifiek onderdeel daarvan is het toezicht op de kwaliteit van het politieonderwijs en de examinering (Politiewet 2012, Art. 65 lid c).

De kernvraag is hoe het onderwijs en onderzoek binnen de politie zo kan worden vormgegeven en uitgevoerd, dat ze haar taken het beste kan uitvoeren, en blijven uitvoeren. De inhoud van het politievak bepaalt het benodigde vakmanschap, en dat wordt o.a. ingericht door kwalitatief goed en flexibel Politieonderwijs [40]. De Strategische Agenda van de PA verwoordt dit als volgt: "Wij doen ons werk, zodat politiecollega's op straat, of op welke andere plek ook, hun werk goed, bekwaam en veilig kunnen doen." [42, p. 3]

Alle andere kwesties zijn hieraan ondergeschikt.

Onderwijs en onderzoek zijn van essentieel belang voor de taakuitvoering van de politie, en dat belang zal de komende jaren alleen maar groter worden. Daarbij speelt de discussie of onderwijs en onderzoek zo belangrijk zijn voor de politie dat ze zelf die taken zou moeten uitvoeren, of zo belangrijk dat ze deze taken juist aan aparte gespecialiseerde organisaties zou moeten uitbesteden (zodat ze zich op haar primaire taak kan focussen).

9.3.2 Wenselijkheid van de voortzetting van de taakuitoefening door het zbo

Met betrekking tot de maatschappelijke doelstelling kan worden gesteld dat onderwijs en onderzoek in de toekomst alleen maar belangrijker worden voor de politie om de taak goed te kunnen (blijven) vervullen. Deze aanname wordt breed gedeeld door alle stakeholders.

Voor onderwijs is de PA de centrale speler in het politiestelsel; voor onderzoek geldt dat in mindere mate. Het bestaansrecht van de PA als organisatie staat als zodanig niet ter discussie. De vraag vanuit de Kaderwet is in welke status dat moet gebeuren: als zbo (en zo ja, welke variant) of als onderdeel van de NP.

In de praktijk blijken de argumenten pro de keuze voor het huidige governance model 'kleine zbo' (en contra de andere modellen uit Bijlage 4) niet of nauwelijks op te gaan, of zijn ze niet relevant. Of de argumenten voor de andere modellen wel waren opgegaan kunnen we niet weten want ze zijn (op model 1 na) in de praktijk nooit ingezet. In Bijlage 5 is op logische (en dus niet op empirische) gronden beredeneerd wat de waarschijnlijke doeltreffendheid van de andere modellen zou zijn geweest.

De essentie van het 'kleine zbo'-model is het behoud van de zbo-status in combinatie met het vrijwel volledig overhevelen van het beheer naar de NP. De PA blijft eindverantwoordelijk voor de onafhankelijke uitvoering van politieonderwijs, kennis en wetenschappelijk

onderzoek maar is voor het budget nagenoeg geheel afhankelijk van de NP. In de praktijk lijkt deze combinatie tot problemen te leiden. Aan de kant van de zbo-status leidt het tot een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden in de driehoek PA-NP-Ministerie. Aan de kant van het beheer leidt het tot een complexe en ondoorzichtige financiële bedrijfsvoering.

Het huidige model is een compromis tussen het behoud van de oorspronkelijke zbo-status en integratie in de NP. Het model heeft in de praktijk zijn oorspronkelijke verwachtingen niet of nauwelijks waargemaakt.

Hier kan tegen worden ingebracht dat de PA, als organisatie, redelijk goed heeft gepresteerd, en dat de doeltreffendheid, doelmatigheid en kwaliteit de afgelopen jaren zijn verbeterd (zie hiervoor, paragraaf 9.2). Het huidige governance-model staat het functioneren van de PA klaarblijkelijk niet in de weg.

9.3.3 Sterkere verbinding tussen PA en politie

Het versterken van de verbinding tussen de PA en de politie was een van de belangrijkste doelen die zijn gesteld bij de keuze voor het huidige governance-model (de 'kleine zbo'). Die verbinding was in de uitgangshouding (de periode voor de wetswijziging) ronduit zwak [4]. Volgens de onderbouwing van de keuze voor de 'kleine zbo' zou deze sterkere verbinding vooral tot stand moeten komen door: (i) een betere afstemming tussen de vraag vanuit de NP en het aanbod vanuit de PA en (ii) een meer intensieve uitwisseling van personeel tussen de NP en de PA.

De (i) betere afstemming tussen vraag en aanbod is deels tot stand gekomen. Bij de kwantitatieve afstemming heeft het overleg binnen de POR hier een bijdrage aan geleverd. De POR bestond (net als het tripartite overleg) al als informeel overleg maar heeft door de wetswijziging een formele status gekregen. Een belangrijke rol van de POR is om de kennis en vaardigheden vast te stellen die nodig zijn om te starten als politiemedewerker (kwalificatiestructuur). De wereld van kwalificatiedossiers en onderwijsvernieuwingen is een heel andere wereld dan die van de operatiën van de eenheden. De POR lijkt deze brug nog niet voldoende te hebben geslagen. Vanuit het perspectief van eenheden verlopen de ontwikkelingen in de POR (en bij de PA) heel traag en wordt er soms teveel vanuit het aanbod (onderwijs/theorie) en te weinig vanuit de vraag (politiepraktijk) geredeneerd. Nu zal er altijd een spanning bestaan tussen deze twee werelden, maar door de tijd heen zou er wel wederzijds meer begrip moeten ontstaan voor en over de andere partij.

Bij de kwantitatieve afstemming zijn de structurele problemen rond de behoeftestelling **VPO** een terugkerend onderwerp van gesprek binnen het tripartite overleg. De Inspectie JenV heeft al in 1997 deze problemen geconstateerd en expliciet benoemd, maar er is sindsdien slechts geringe vooruitgang geboekt in een betere inrichting van het behoeftestellingsproces [44]. De Inspectie constateert dat de oplossing in de bedrijfsvoeringsprocessen van het korps ligt. Omdat het tripartite overleg klaarblijkelijk niet heeft geleid tot concrete verbeteringen roept de inspectie het Ministerie in haar hoedanigheid als stelselverantwoordelijke op om de jarenlange impasse te doorbreken [44].

De meerjarige afstemming van vraag en aanbod in het **BPO** is verbeterd doordat er onlangs op instigatie van de Minister een systematiek voor de structurele financiering van het BPO is ontworpen. Doordat de kosten per student nu vooraf bekend zijn, kan er een realistische inschatting worden gemaakt van het budget dat nodig is om aan in de (additionele) vraag te voorzien, en weet de PA – bij een gegeven budget – wat een realistisch target is voor het aantal op te leiden studenten. Voor het **HPO** zal een vergelijkbare systematiek op termijn beschikbaar zijn.

De betere afstemming tussen vraag en aanbod is in beperkte mate tot stand gekomen. De POR heeft in de inhoudelijke afstemming tussen de PA en de NP een duidelijke rol gespeeld maar heeft de kloof tussen de theorie van het onderwijs en de praktijk van de politie nog niet weten te slechten. Vanuit het perspectief van de eenheden ligt het primaat op het onderwijs (aanbodzijde). Een reden daarvoor is dat veel beleid van de POR de facto wordt voorbereid door de PA. Anderzijds kan men betogen dat de politie (vraagzijde) zelf een meer sturende rol in het overleg zou kunnen spelen.

Dit geldt in zekere zin ook voor de kwantitatieve behoeftestelling. Het primaat ligt hier juist bij de NP, maar die is nog steeds niet in staat gebleken om, althans voor het VPO, tot concrete meerjarige prognoses van de vraag te komen. Het tripartite overleg heeft niet tot concrete oplossingen geleid voor dit langlopende probleem. De Inspectie JenV heeft de Minister daarom gevraagd om als stelselverantwoordelijke de impasse te doorbreken. Voor de afstemming van het vraag en aanbod voor het BPO (en het HPO) heeft de Minister deze verantwoordelijkheid al eerder genomen door een nieuwe financieringsstructuur te introduceren die is gebaseerd op de kostprijs per BPO-student.

De veronderstelde (ii) toename van de uitwisseling van personeel is achtergebleven bij de verwachtingen, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht. De verwachting bij de introductie van het huidige governance-model was dat de doelfinanciering cq. het overhevelen van capaciteit en middelen ertoe zou leiden dat er over en weer bereidheid zou ontstaan om ervoor te zorgen dat "[de] beste mensen voor de klas staan". Vanwege de voortdurende druk op de operationele sterkte is de uitwisseling vanuit de NP echter nauwelijks tot stand gekomen. Juist de meer ervaren medewerkers, die het meeste kennis over zouden kunnen dragen, kunnen niet (of althans niet op structurele basis) door het korps vrij worden gemaakt voor het geven van onderwijs of voor het begeleiden van PA-studenten [15]. Daarnaast spelen er ook financiële belemmeringen (zoals verlies onregelmatigheidstoelagen en OWV). Deze belemmeringen liggen grotendeels buiten de wetswijziging. Een overstap van de NP naar de PA geeft bovendien geen toegang tot een loopbaan in het reguliere mbo of hbo (voor zover NP-personeel die ambieert) omdat de specifieke docentfuncties *in het publieke domein* zijn verdwenen uit het functiehuis.

De verwachting dat de keuze voor het huidige governance-model ertoe zou leiden dat er over en weer bereidheid zou ontstaan om ervoor te zorgen dat "[de] beste mensen voor de klas staan" is niet uitgekomen. In de tussentijdse evaluatie is geconcludeerd dat de uitwisseling van personeel tussen de NP en PA nog nauwelijks van de grond is gekomen [32]. In de afgelopen jaren is de situatie eerder verslechterd dan verbeterd. De druk op de operationele sterkte van de NP lijkt nog verder te zijn toegenomen, en de financiële barrières voor operationele medewerkers om een deel van hun capaciteit in te zetten voor onderwijs (en praktijkbegeleiding) zijn hoger geworden.

9.3.4 Borging kwaliteit van het onderwijs en onderzoek aan de PA

De borging van de kwaliteit van het onderwijs van het politieonderwijs en examinering zou moeten worden versterkt door het versterken van de verbinding tussen de PA en de politie, met name door het makkelijker uitwisselen van personeel. De uitwisseling van het personeel is er niet makkelijker op geworden en lijkt in de praktijk niet echt van de grond te komen (zie hiervoor).

De keuze om capaciteit en middelen grotendeels over te hevelen van de PA naar de NP lijkt de onderlinge samenwerking tussen deze twee partijen eerder te hebben verslechterd dan verbeterd. De druk die de PA voelt vanuit de NP om concessies te doen aan de kwaliteit van het onderwijs (bijvoorbeeld qua ontwikkel- en doorlooptijd) is reëel. Die druk vanuit de NP

lijkt niet zozeer voort te komen uit het feit dat er te weinig belang wordt geacht aan goed onderwijs (en onderzoek) maar vooral de prestatie- en capaciteitsdruk waar de politie onder staat. Dat is een systemisch probleem, dat los staat van de externe governance van de PA.

Waar er spanning bestaat tussen de PA en de politie (eenheden) gaat dit vooral om kwaliteitseisen die in de praktijk een rol blijken te spelen maar waarvan de herkomst en wettelijke basis niet altijd duidelijk zijn; en die een negatief effect hebben op de optimale afstemming en uitwisseling van onderwijsactiviteiten tussen de PA en de politie. Het gaat dan bijvoorbeeld bij het VPO om de vraag welke modaliteit 3-opleidingen verplicht zijn, wat redelijke instroomeisen zijn bij modules, en bij het BPO en HPO welke opleidingseisen er aan docenten worden gesteld. Wat betreft het laatste punt stelt de PA zich op het standpunt dat docenten minimaal één niveau hoger zijn opgeleid dan de studenten die zij lesgeven. In het reguliere mbo of hbo is dit niet noodzakelijk. De NP ziet die noodzaak ook niet. Het zou ook een aanzienlijke belemmering voor de uitwisseling van personeel met de PA betekenen (zie hiervoor).

De borging van de kwaliteit van het onderwijs aan de PA is niet versterkt door een sterkere verbinding tussen de PA en de politie, omdat deze verbinding nauwelijks lijkt te zijn versterkt. De PA voelt een continue druk vanuit de NP om concessies te doen aan de onderwijskwaliteit (en hanteert dan vaak het argument dat de PA – als zbo – onafhankelijk is). Het benadrukken van de onafhankelijkheid van de PA lost het onderliggende systemische probleem niet op (de druk op de operationele sterkte bij de NP) [15].

Borging van de kwaliteit zou verder moeten komen van andere zaken die in de wet worden geregeld, zoals de (wettelijke verankering van de) kwalificatiestructuur en het toezicht van de inspecties (voor onderwijs) en de meerjarige strategische onderzoeksagenda (voor onderzoek).

De inspecties (waartoe we ook de NVAO rekenen) hebben een belangrijke rol gespeeld in de (betere) borging van de onderwijskwaliteit. Mede op basis van het toezicht door de Inspectie JenV en de NVAO (via de [her]accreditaties) is er bij de PA meer aandacht gekomen voor kwaliteit. Het interne kwaliteitssysteem is sterk verbeterd, en de positie van de examencommissies is versterkt. De NVAO speelt verder niet alleen extern een belangrijke rol (erkenning hbo-diploma) maar ook intern (positie sector HPO i.o. binnen mbo-organisatie PA).

Het toezicht door de Inspectie JenV en door de NVAO hebben evident bijgedragen aan een sterkere borging van de kwaliteit van het onderwijs aan de PA.

De rol van de inspecties staat grotendeels los van de wetwijziging. Toezicht door de Inspectie JenV in plaats van door de Onderwijsinspectie is een logische keuze omdat het primaat dan bij de aansluiting bij de politiepraktijk ligt.²⁰¹ De publieke erkenning van de HPO-diploma's door de NVAO was het belangrijkste argument om de zbo-status van de PA te behouden. Het belang van deze publieke erkenning is altijd aangenomen maar de feitelijke meerwaarde voor PA-studenten of het korps is nooit empirisch onderzocht. Het belang van

²⁰¹ De Raad van Advies van de PA redeneert juist andersom vanuit het onderwijs (en niet vanuit de politiepraktijk): "De keuze van de wetgever voor toezicht door de Inspectie Justitie en Veiligheid in plaats van de onderwijsinspectie heeft in onze ogen onvoldoende externe impulsen opgeleverd voor de kwaliteit van het politieonderwijs." [32, p. 13]

de betrokkenheid van de NVAO lijkt vooral te liggen in brede positieve invloed op de kwaliteit van het onderwijs en examinering via de (her)accreditatieprocessen.²⁰²

Wat betreft de kwaliteit van het onderzoek is de aansluiting tussen de onderzoeksagenda van de NP (SOAP) en het onderzoek dat aan/door de PA wordt gedaan de afgelopen jaren verbeterd. De SOAP is door de jaren heen concreter geworden en de aansluiting in de uitvoering met de PA is beter geworden door de introductie van kennistafels en kenniscentra (die door de PA worden beheerd). Sindsdien heeft de NP via de kennistafels en portefeuillehouders meer invloed op de strategische onderzoeksthema's.

De doorwerking van het onderzoek van de PA op de politiepraktijk is tot op heden nog beperkt. Dat kan deels worden verklaard uit het feit dat de vraagkant niet altijd open staat voor input vanuit onderzoek. De externe peer review commissie legt de verantwoordelijkheid voor de overdracht nadrukkelijk bij de PA [66]. Bij sommige eenheden wordt er weldegelijk (vanuit eigen middelen) geïnvesteerd in kennisontwikkeling <10>. Die kennis komt dan van buiten de PA.

De aansluiting van het onderzoek aan de PA op de vraag vanuit de NP is verbeterd door de introductie van de SOAP en van de kennistafels en kenniscentra. Al deze elementen staan los van de wetswijziging. Men kan een *indirecte* doorwerking van de wetswijziging betogen door te stellen dat de inbedding van de PA in het politiebestedel de totstandkoming van de kennistafels en kenniscentra heeft gefaciliteerd.

De doorwerking van het onderzoek van de PA op de politiepraktijk is nog beperkt. Dat kan deels worden verklaard uit een gebrek aan ontvankelijkheid vanuit de politie. Van een sterkere verbinding tussen de PA en de politie op het vlak van onderzoek lijkt, net als bij onderwijs, nog niet tot stand te zijn gekomen. Op termijn zou de betere aansluiting op de SOAP wel tot een betere doorwerking van het onderzoek kunnen leiden.

9.3.5 Efficiëntere en effectievere inrichting bedrijfsvoering PA

Het (vrijwel) geheel onderbrengen van het beheer van de PA onder de NP is het tweede centrale argument voor de keuze van de 'kleine zbo' (naast de uitwisseling van het personeel). Dit zou volgens de onderliggende argumentatie moeten leiden tot een efficiëntere en effectievere inrichting van de bedrijfsvoering van de PA.

De overheveling heeft in de praktijk geleid tot een complexe en ondoorzichtige financiële bedrijfsvoering. De financiële bedrijfsvoering is hierdoor eerder minder dan meer efficiënt en effectief geworden. De huidige constructie heeft de relatie tussen de PA en de NP niet versterkt maar geproblematiseerd. De PA heeft moeite met het feit dat ze qua financieringssysteem als een reguliere politie-eenheid wordt beschouwd (dit heeft bijvoorbeeld tot problemen geleid op het vlak van huisvesting en IV).

Ook de aanname dat het onderbrengen van het ondersteunend beheer van de PA bij de NP tot een vergroting van de wederzijdse betrokkenheid zou leiden, blijkt in de praktijk niet op

²⁰² Zie het overzicht in Bijlage 4. De NVAO had deze rol ook gehad in alle andere varianten van externe governance (inclusief de gedeeltelijke inbedding van de PA in de NP), met uitzondering van het model waarin een deel van het PA-onderwijs naar het reguliere onderwijs zou zijn overgeheveld. De gedeeltelijke inbedding is model 5. Dit is het model dat voor de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) wordt gebruikt. De door NVAO vereiste onafhankelijkheid is dan geborgd door het geaccrediteerde hoger onderwijs onder te brengen in een aparte stichting (Stichting Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoek NLDA). De gedeeltelijke overheveling van het onderwijs naar het reguliere mbo en hbo is model 4.

te gaan. De facto is deze capaciteit aan de PA onttrokken, en ook dat is de onderlinge relatie niet ten goede gekomen.

Als gevolg van de overheveling van het beheer naar de NP is er ook in termen van governance een ingewikkeld systeem ontstaan. De PA blijft eindverantwoordelijk voor de onafhankelijke uitvoering van politieonderwijs, kennis en wetenschappelijk onderzoek maar is voor het budget nagenoeg geheel afhankelijk van de NP. De NP heeft op haar beurt relatief beperkte invloed op de financiering van de PA – het fungeert voor een belangrijk deel als doorgeefluik – en er is ook geen directe sturingsrelatie tussen de korpsleiding en de directie van de PA.²⁰³

De relatie tussen het Ministerie (als stelselverantwoordelijke) en de PA is onduidelijk, en het ontbreekt het ministerie daarbij verder aan voldoende sturingsinformatie vanuit (en over) de PA om het eigenaarschap goed te kunnen vervullen. Het Ministerie heeft bijvoorbeeld geen zicht op de kwaliteit van de VPO-opleidingen. Het kan daardoor niet goed inschatten of er sprake is van redelijke kosten. Voor het BPO (en op termijn voor het HPO) is er inmiddels wel meer duidelijkheid over de integrale kostprijs van een student (zie paragraaf 9.3.3).

De veronderstelling dat de uitvoering van de bedrijfsvoering van de PA via PDC vanwege schaalvoordelen tot een toename van de efficiency zou leiden, lijkt niet te zijn opgegaan. Bedrijfsvoering kan alleen efficiënter worden als de effectiviteit minimaal gelijk blijft. In het geval van de PA is de effectiviteit afgenomen. Vanuit het perspectief van het onderwijs is de bedrijfsvoering minder effectief geworden. De recente invoering van maatwerk dienstverleningsovereenkomst tussen PDC en de PA zullen de situatie waarschijnlijk wel verbeteren. De behoefte aan bijvoorbeeld onderwijsspecifieke IV-bedrijfsvoering blijft tot nu toe echter grotendeels on vervuld. Daar staat tegenover dat middelen voor een deel door de PA kunnen worden aangevraagd. De PA kan wat dat betreft dus ook geen tekort aan middelen krijgen, of over budget gaan want er is geen ex-ante kader.²⁰⁴

De doelmatigheid van de sector BPO en HPO i.o. ten opzichte van het reguliere onderwijs is laag. In de uitgangssituatie was de doelmatigheid van de PA waarschijnlijk nog lager. Ten opzichte van dit lage startpunt is de doelmatigheid van de sector BPO in de afgelopen jaren verbeterd. Van de sector HPO i.o. kunnen we dit niet vaststellen omdat er (nog) geen longitudinale data beschikbaar is.

Het is niet duidelijk in hoeverre deze verbetering is toe te schrijven aan de keuze voor de 'kleine zbo' (dat wil zeggen: aan de invoering van de doelfinanciering en de overheveling van het beheer aan de NP). De vermeende 'doelmatigheidsdruk' vanuit de NP is tot nu toe in ieder geval beperkt gebleven. De PA vraagt voortdurend om meer budget bij de NP, en krijgt dat dan ook. In vergelijking met andere onderwijsinstellingen is de doelmatigheid van zowel BPO (ondanks de recente efficiencycyclen) als het HPO op dit moment nog (zeer) laag (zie paragraaf 9.2.2). Ook in dit opzicht is de impact van de 'doelmatigheidsdruk' tot nu toe beperkt gebleven.

²⁰³ Formeel kan de NP de bijdrage aan de PA naar boven of naar beneden bijstellen. Materieel is de vrijheid van de NP hierin beperkt, te meer omdat het Ministerie de politiebegroting vaststelt.

²⁰⁴ Deze middelen kunnen door de PA vrij worden aangevraagd bij het PDC. De PA kan wat dat betreft dus ook geen tekort aan middelen krijgen, of over budget gaan want er is geen ex-ante kader. De uitgaven van het PDC aan de PA worden achteraf ingeschat. Een exacte afrekening is niet mogelijk omdat menselijke uren die ten behoeve van de PA worden ingezet niet hard wordt bijgehouden. Deze ondersteunende diensten worden ook niet verleend door 'dedicated' werknemers van het PDC.

De doelmatigheid van de PA (zowel BPO als VPO, HPO onbekend) is de afgelopen jaren verbeterd. De invloed van de omgeving ('doelmatigheidsdruk') op deze verbetering lijkt beperkt te zijn geweest. Eén van de redenen daardoor is dat zowel bij de NP (PDC) als bij het Ministerie (DGPenV) niet voldoende sturingsinformatie aanwezig is over de bedrijfsvoering van de PA.

10 Aanbevelingen²⁰⁵

10.1 Aanbevelingen met betrekking tot taakuitoefening PA

Ten aanzien van de doeltreffendheid van het VPO

Stel van bovenaf vast welke kennis en vaardigheden politiespecifiek zijn en vooral welke dat niet zijn. Licht op basis van deze vaststelling het huidige portfolio aan VPO-opleidingen door [5.3.2].

Kijk kritisch naar de basis van vigerende regels en eisen voor de toelating tot VPO-opleidingen. Houd bij de toelating rekening met reeds verworven competenties van de deelnemers [5.2.2].

Zoek in nauwe samenwerking met de NP en de eenheden naar de meest effectieve en efficiënte arbeidsverdeling tussen de eenheden en de PA in de organisatie en uitvoering van de veldacademies. Het aanbod van de veldacademies zou in principe complementair moeten zijn aan het aanbod van de PA [5.5].

De veldacademies kunnen een belangrijke rol spelen in de doorontwikkeling van startbekwame naar vakbekwame politieagenten. Dit is een cruciale fase die niet alleen de verantwoordelijk kan zijn van de NP maar waar het gehele stelsel zijn verantwoordelijkheid voor zou moeten nemen. De rol van de PA zou moeten zijn om de onderwijskundige kwaliteit van de opleidingen binnen de veldacademies te borgen [5.2.1].

Ten aanzien van de kwaliteit van het BPO en HPO

Valideer de uitkomsten van eigen (interne) tevredenheidsmetingen met die van bestaande externe kwaliteitsmetingen. Onderzoek daar waar er eventuele discrepanties zijn tussen de metingen, de onderliggende oorzaken [4.4.2].

Volg afgestudeerden longitudinaal, dus ook in de eerste jaren in de politiepraktijk. Deze periode is kritisch voor de verdere carrière van politieagenten. Dit geldt in nog sterkere mate voor het HPO, waar de minderheidspositie van hoger opgeleiden binnen de politie een bijkomende uitdaging vormt. Monitor daarbij zowel aan de kant van de afgestudeerden zelf als aan de kant van de afnemer (de eenheden). Met name het bereik (en de respons) onder de afnemers zal moeten worden uitgebreid [6.4.3].

Ten aanzien van de positionering van het PA-onderwijs

Positioneer en beschouw het VPO als een vakschool, niet als certificerend onderwijs. Leg het primaat op de aansluiting bij de praktijk. Het primaire doel van VPO-opleidingen is dat de deelnemers aan de opleidingen na afloop hun werk als politieagent beter en/of bekwaamer en/of veiliger kunnen doen [5.5].

In datzelfde licht geldt de aanbeveling om voor het BPO en met name voor het HPO empirisch te onderzoeken wat de feitelijke meerwaarde van de civiele erkenning is van een BPO- en HPO-diploma, zowel voor PA-studenten als voor de politie als organisatie [9.3.4].

Ten aanzien van de inrichting van het onderzoek aan de PA

Definieer 'politieonderwijs- en didactiek' als een op zichzelf staand onderzoeksonderwerp, en benoem daar een lector voor. Gebruik de inrichting en implementatie van de nieuwe

²⁰⁵ Tussen [vierkante haken] staat de onderliggende paragraaf waar de aanbeveling betrekking op heeft.

bacheloropleidingen om de verbinding tussen onderzoek en onderwijs te versterken. Verwerk en presenteer inzichten uit eerdere en lopende K&O-onderzoeken in het onderwijs, en laat studenten actief participeren in lopende onderzoeken [7.2.1].

Handhaaf de huidige sterke focus op praktijkgericht onderzoek maar borg een minimale eigen kennisbasis voor fundamenteel onderzoek (*absorptive capacity*). Hierin kan ook worden voorzien door onderzoekers aan te nemen met een duale aanstelling (waarbij ze zelf fundamenteel onderzoek doen aan een universiteit of hogeschool) [8.4.3].

10.2 Aanbevelingen met betrekking tot governance PA

Gebruik als basis voor de evaluatie van de externe governance van de PA altijd de kerntaken van de zbo: het onderwijs en onderzoek van de PA moeten ertoe dienen dat politiecollega's op straat, of op welke andere plek ook, hun werk goed, bekwaam en veilig kunnen doen [9.3.1].

Hieruit kan onder andere worden afgeleid dat het toezicht op het politieonderwijs het beste door de Inspectie JenV kan worden uitgevoerd, en niet door de Inspectie van het Onderwijs [9.3.4]. Hieruit kan ook worden afgeleid dat 'civiele eisen' de uitwisseling of inzet van personeel niet in de weg zouden moeten staan [6.4.1;6.4.3]

Ook de doeltreffendheid van de externe governance zou volgens dit ijkpunt moeten worden beoordeeld. De structuur van de samenwerking tussen de partijen uit het tripartite overleg (zoals de keuze voor een specifiek governancemodel) lijkt er minder toe te doen dan de inhoud van die samenwerking [9.3.2]. De politie staat op dit moment al voor een grote capaciteitsopgave, en deze opgave zal de komende jaren alleen maar groter worden [9.3.4]. Dit vereist dat er binnen het stelsel vanuit een helder beeld van de politie van morgen en overmorgen wordt gewerkt, en dat er vanuit dat beeld een vertaalslag wordt gemaakt naar de vragen die qua opleiding en onderzoek aan de PA worden gesteld. Die vragen moeten binnen het tripartite overleg worden vertaald naar tactisch/operationele inzet. Er zal hier voortdurende afstemming tussen de behoeften (vraag) en mogelijkheden (aanbod) moeten plaatsvinden. De crux is dat daarbij opgave op de langere termijn niet uit het oog moet worden verloren. Er zal voortdurend moeten worden bekeken wat er, vanuit de huidige situatie, nog nodig is om de doelen op de langere termijn ('de politie van morgen en overmorgen') te bereiken. Als daar verschillen in [blijven] bestaan, zal er gezamenlijk concreet opvolging aan moeten worden gegeven, en zal er ook blijvend moeten worden geïnvesteerd in de juist randvoorwaarden.

Omdat de structuur van de externe governance beperkte invloed lijkt te hebben op de taakuitoefening van de PA, ligt het uit pragmatisch bestuurlijk oogpunt niet voor de hand om op korte termijn majeure veranderingen door te voeren in de governancestructuur [9.3.2]. Dat neemt niet weg dat er in het huidige governancemodel (de 'kleine zbo') een aantal verbeteringen zouden kunnen worden doorgevoerd. Deze verbeteringen hebben met name betrekking op een duidelijker rolverdeling tussen de PA, de NP en de Minister [8.3].

Ten eerste moet de NP tijdig meerjarige prognoses aan de PA aanleveren (vanuit het beeld op de 'politie van morgen'). Dit geldt zowel voor het BPO als het HPO en het VPO. Specifiek voor het VPO geldt dat ook voor teamoverstijgende opleidingen adequate meerjarige prognoses moeten worden aangeleverd [5.3.2; 8.4.1]

Ten tweede zou de PA op continue basis voldoende sturingsinformatie aan het Ministerie moeten leveren, zodat deze zijn rol als eigenaar van het zbo en als stelselverantwoordelijke adequaat kan vervullen [8.3].

Ten derde zou de PA (weer) meer zeggenschap moeten krijgen over de inzet van capaciteit en middelen. Deze beweging is reeds in gang gezet. In feite is dit een beweging terug richting het oorspronkelijke voorstel van Wallage uit 2013 [Bijlage 5]. De PA kan dan ook beter verantwoordelijk worden gesteld voor het verbeteren van de doelmatigheid van het BPO [4.3.2], VPO [5.3.2] en HPO [6.3]. Op al deze terreinen is nog aanzienlijke winst te boeken.

Ten vierde zou de PA zich in de verschillende gremia binnen het stelsel soms wat meer rolvast kunnen gedragen. Dat betekent bijvoorbeeld dat het niet al in een vroeg stadium invloed zou moeten uitoefenen op de articulatie van de vraag [8.3.3], of op de beleidsvoorbereiding van de POR [9.3.3].

Verwijzingen

- [1] Tweede Kamer, „Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de inbedding van de Politieacademie in het nieuwe politiebestedel (Nota naar aanleiding van het verslag),” Tweede Kamer, Den Haag, 2015.
- [2] Minister van Justitie en Veiligheid, „Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid,” Tweede Kamer, Den Haag, 2022.
- [3] Politie Nederland, Voorbij de branding. Een lange termijn perspectief op hoger politieonderwijs, Apeldoorn: Politieacademie, 2020.
- [4] T. Postma en W. Bentvelzen, Blauwdruk. Kroniek van de Nationale Politie, Amsterdam: Balans, 2022.
- [5] Ministerie van Veiligheid en Justitie DG Politie i.o., Uitvoeringsprogramma Vorming Nationale Politie, Den Haag, 2011.
- [6] P. Vogelzang, 'Bouwen aan vertrouwen' rapportage adviesopdracht Raad van Toezicht Politieacademie, 2013.
- [7] J. Wallage, brief aan de Minister over de wenselijke positionering van de Politieacademie in het politiebestedel, 13 maart 2013 red., Groningen, 2013.
- [8] Minister van Veiligheid en Justitie, „Positionering van de Politieacademie in het politiebestedel,” 5 juni 2013.
- [9] Ministerie van Veiligheid en Justitie, Bijlage 1 Uitwerking modellen, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2013.
- [10] Tweede Kamer, *Memorie van Toelichting bij de Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de inbedding van de Politieacademie in het nieuwe politiebestedel*, Den Haag: Tweede Kamer, 2015.
- [11] Politieacademie, „Jaarverslag Politieacademie 2015,” Apeldoorn, 2016.
- [12] Politieacademie, „Jaarverslag Politieacademie 2018,” Politieacademie, Apeldoorn, 2019.
- [13] Adviseurs Tevredenheidsonderzoek BI&K, „Tevredenheid BPO-opleidingen,” 2023.
- [14] Inspectie Justitie en Veiligheid, „Jaarbeeld Politieonderwijs 2019,” Ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag, 2020.
- [15] W. Al Ali, C. Driessen en B. Endedijk, „Zwaarbelaste politie kan keuzes niet meer uitleggen,” pp. 6-9, 31 oktober 2023.
- [16] HRO, „Technische Analyse Monitor PO21. Rapportage 5,” Politie, 2023.
- [17] HRO, „Technische Analyse Monitor PO21. Rapportage 4,” Politie, 2023.

- [18] de Volkskrant, „Interview Leon Kuijs, vertrekkend directeur politieacademie,” 2019.
- [19] Politieacademie, „Jaarverslag Politieacademie 2021,” Politieacademie, Apeldoorn, 2022.
- [20] M. v. Ginkel, *Financiële impact instroom/PO21 - Terugkoppeling managementgesprek PA/Politie 4 juni 2021*, 2021.
- [21] Inspectie Veiligheid en Justitie, „Toezichtkader politieonderwijs,” Inspectie Veiligheid en Justitie, Den Haag, 2020.
- [22] Inspectie Veiligheid en Justitie, „Politieonderwijsverslag 2016,” Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 2016.
- [23] Inspectie Veiligheid en Justitie, „Jaarbeeld Politieonderwijs 2017,” Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 2018.
- [24] Inspectie Justitie en Veiligheid, „Jaarbeeld politieonderwijs 2018. Politieonderwijs voor de opsporing,” Ministerie van Justitie en Veiligheid, Den Haag, 2019.
- [25] Inspectie Justitie en Veiligheid, „Politieonderwijsverslag 2021,” 2022.
- [26] ResearchNed, „JOB Monitor MBO,” 2023. [Online]. Available: <https://www.jobmonitorresultaten.nl/>. [Geopend 21 10 2023].
- [27] eenheid Amsterdam, „Annotatie interview werking PA,” 2023.
- [28] Politieacademie, Professionaliteitseisen docenten Politieacademie 2018: Voorstel tot Implementatie, Apeldoorn: Politieacademie, 2018.
- [29] S. Wennekes, T. G. Jansen en L. Nieuwenhuis, „Werkend leren in het Nederlandse basispolitieonderwijs: achtergrond, stand van zaken en ontwikkelingen,” *Cahiers Politiestudies*, nr. 4, pp. 149-166, 2018.
- [30] Inspectie Justitie en Veiligheid, Onderzoek kwaliteitszorg en examinering politieonderwijs. Plan van aanpak, Juni 2020 red., Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid, 2020.
- [31] Examencommissie BPO, „Jaarverslag 2022 Examencommissie BPO Politieacademie,” 2023.
- [32] ABDTOPconsult, Samen werken aan goed politieonderwijs en – onderzoek. Evaluatie van de inbedding van de Politieacademie in het nieuwe politiebestedel, Den Haag, 2019.
- [33] Raad van Advies Politieacademie, „Jaarverslag Raad van Advies Politieacademie 2022,” Apeldoorn, 2023.
- [34] Ministerie van Financiën/Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, Handleiding evaluaties ZBO's, versie 0.9 red., Den Haag: Ministerie van Financiën, 2020.
- [35] Minister van Justitie en Veiligheid, „Stand van zaken rond het politieonderwijs,” Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 2022.

- [36] Politieacademie, Jaarplan 2023, versie 1.1 (21 december 2022) red., Apeldoorn, 2022.
- [37] Inspectie Justitie en Veiligheid, Jaarbeeld Politieonderwijs 2017, Den Haag: Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018.
- [38] 4M-OT, Eindrapportage Proces behoeftestelling Vakspecialistisch Politieonderwijs, Versie 1 (december 2021) red., 2021.
- [39] Inspectie Justitie en Veiligheid, Eindrapportage behoeftestelling VPO, Den Haag: Inspectie JenV, 2021.
- [40] directie HRM, „Korpsvisie en Strategie Leren en Ontwikkelen,” 2022.
- [41] sector VPO, VPO assortiment: veelomvattend. Kan het ook een onsje minder?, Apeldoorn: PA, 2023.
- [42] Politieacademie, „Strategische agenda Politieacademie 2022-2026. Voor een goed politievakmanschap: morgen en overmorgen,” Politieacademie, Apeldoorn, 2022.
- [43] Politieacademie, Jaarverslag Politieacademie 2022, versie 0.2 (10 maart 2023) red., Apeldoorn: Politieacademie, 2023.
- [44] Inspectie Justitie en Veiligheid, „Aanbieding definitieve brief Behoeftestelling VPO,” 6 oktober 2023.
- [45] 4M-OT, Knelpuntenanalyse VPO 2022, 12 oktober 2021 red., 2021.
- [46] M. van Ginkel, Borging bekostiging Politieonderwijs. Hoe komt de PA in haar keten tot een stabiel meerjarig financieel perspectief?, Van Ginkel I red., Zeist: Anrigea BV, 2020.
- [47] M. van Ginkel, Financiering wettelijke taken Politieacademie (politieonderwijs en de kennis-en onderzoeksfunctie), Van Ginkel II red., Zeist: Anrigea BV, 2022.
- [48] M. van Ginkel, Realisatieplan onderzoek Financiering wettelijke taken Politieacademie (politieonderwijs en de kennis en onderzoeksfunctie). Plan om de systematiek en aanbevelingen in het rapport Financiering wettelijke taken, Van Ginkel III (v0.9) 1 Oktober 2022 red., 2022.
- [49] P. Tops en R. van der Wal, 'Kennis is macht, doch meer dan kennis is karakter'. Een kleine geschiedenis van het politieonderwijs, Apeldoorn: Politieacademie, 2010.
- [50] Ravestein Opleiding en Organisatie Advies, „Aanvullende beoordeling hbo-Bachelor of Policing,” ROOA, Driebergen-Rijsenburg, 2020.
- [51] D. Schaap en J. Terpstra, „Hoger onderwijs voor de politie. Een onderzoek in Noorwegen, Noordrijn-Westfalen en Finland,” Politie (portefeuillehouder GGP), 2020.
- [52] BKO, „Strategisch Organisatie en personeelsbeleid 2021-2025/2030,” KMT0, 2021.
- [53] Staf KL Directie HRM, „Instroomarrangement 2023,” Politie, 2022.

- [54] NVAO, „Bevestiging behoud accreditatie bestaande opleiding onder voorwaarden opleiding hbo-bachelor Policing van de Politieacademie,” NVAO, Den Haag, 2019.
- [55] W. Thijsen en E. Stoker, „'Als je de politieopleidingen verkort, krijg je plofonderwijs. Dat gaat ten koste van kwaliteit',” 16 december 2019.
- [56] Hobéon Certificering, Uitgebreide opleidingsbeoordeling hbo-bacheloropleiding Policing dual Politeacademie, Den Haag: Hobéon, 2018.
- [57] Hobéon Certificering, Uitgebreide opleidingsbeoordeling hbo-masteropleiding Criminal Investigation dual Politeacademie, Den Haag, 2018.
- [58] Hobéon Certificering, Uitgebreide opleidingsbeoordeling hbo-masteropleiding Executive Master of Tactical Policing dual Politeacademie, Den Haag, 2018.
- [59] Netherlands Quality Agency, Master of Science in Policing. Full Study Programme Assessment, 2019.
- [60] Hobéon Certificering, Uitgebreide opleidingsbeoordeling Master of Crisis and Public Order Management Politeacademie, Den Haag, 2018.
- [61] S. Çelik, M. Veenstra, J. v. Oijen en N. Sabajo, „Daarom stappen ze op. Vertrekmotieven van aspiranten en jong-afgestudeerden bij de politie,” Hogeschool Leiden, Leiden, 2022.
- [62] T. Meurs, Tussen de linies. Werken aan kennisintensieve en verbindende (politie)professionaliteit, proefschrift Universiteit Utrecht red., Utrecht, 2021.
- [63] examencommissie HPO, „Jaarverslag 2022 Examencommissie Hoger Onderwijs Politeacademie,” 21 maart 2023.
- [64] Sector K&O, „Peer review onderzoek,” Politeacademie, Apeldoorn, 2022.
- [65] KNAW, NFO, NWO, VH en VSNU, „Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit,” 2018.
- [66] J. Terpstra, J. Timmer, S. Çelik en J. van Zoggel, „Peer review onderzoek 2015-2022. Sector Kennis & Onderzoek Politeacademie,” 2022.
- [67] Nationale Politie, *Jaaroverzicht 2022 Wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd binnen de politie*, 2023.
- [68] Raad van Advies Politeacademie, „Jaarverslag Raad van Advies Politeacademie 2020,” Politeacademie, Apeldoorn, 2021.
- [69] H. Chesborough, „From Open Science to Open Innovation,” 2015.
- [70] directie Operatie en Strategie en Innovatie, *Het onderzoekslandschap*, Den Haag: Nationale Politie, 2023.
- [71] W. M. Cohen en D. A. Levinthal, „Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation,” *Administrative Science Quarterly*, vol. 35, nr. 1, pp. 128-152.

- [72] S. Zahra en G. George, „Absorptive Capacity: A Review, Reconceptualization, and Extension,” *Academy of Management Review*, vol. 27, nr. 2, pp. 185-203.
- [73] Politieacademie, „Jaarstukken 2012. Deel I (Jaarverslag),” Apeldoorn, 2013.
- [74] Politieacademie, „Realisatieplan PO21,” Politieacademie, Apeldoorn, 2020.
- [75] Politie, „Beroepscode politie,” VIK Korpsstaf, Den Haag, 2023.
- [76] J. Hoorn, van, A. Gerwen, van en A. Tak, „De staat van politieleiderschap aan het begin van 2022,” Politie Nederland, 2022.
- [77] K. Voskuil, „Koppen rollen door crisis Politieacademie,” 19 mei 2019.
- [78] Minister van Defensie, Oprichting Stichting Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoek NLDA, Den Haag: Staten-Generaal, 2011.
- [79] Commissie Roethof, Samenleving en criminaliteit, Den Haag: Tweede Kamer, 1985.
- [80] J. E. Dutton, J. M. Dukerich en C. V. Harquail, „Organizational images and member identification,” *Administrative Science Quarterly*, vol. 93, nr. 2, pp. 239-263, 1994.
- [81] DG Straffen en Beschermen, „Beleidsreactie Werkend Leren,” Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 2019.
- [82] Politieacademie, „Doorontwikkeling PO21 naar ons basispolitieonderwijs. Waarom, wat & hoe op hoofdlijnen,” Politieacademie, Apeldoorn, 2023.
- [83] Politie, „Stand interventieplan PO21. Dec 2022,” 2020.
- [84] Dienst HRM | MiOA, „Belevingsonderzoek uitval aspiranten. Totaal 2022,” Politie, 2022.
- [85] Directie HRM, „Behoeftestelling BPO/HO 2024,” 2023.
- [86] Politieonderwijsraad, „Blijven leren en ontwikkelen in het politiedomein. Eindrapportage Verkenning LLO,” POR, Den Haag, 2022.
- [87] Inspectie Veiligheid en Justitie, „Toezichtkader politieonderwijs,” Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 2017.
- [88] Inspectie Veiligheid en Justitie, „Politieonderwijsverslag 2016,” Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, 2016.
- [89] L. W. Sherman, „Evidence-Based Policing,” 1988.
- [90] T. Onderzoek, „Publicaties vanaf 2016,” 2019. [Online].
- [91] Minister van Justitie en Veiligheid, „Verzamelbrief Politie,” Tweede Kamer, 2022.
- [92] Ministerie van Justitie en Veiligheid, „Bijlage 2 bij Moties, toezeggingen en aanvullende zaken (15 december 2022),” DG Politie en Veiligheidsregio's, Den Haag, 2022.

- [93] Adviseurs Tevredenheidsonderzoek BI&K, Tevredenheid HPO-opleidingen, 6 juni 2023 red., 2023 (2).
- [94] Minister van Veiligheid en Justitie, „Politie,” 5 juni 2013.
- [95] J. D. Orton en K. E. Weick, „Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization,” *Academy of Management Review*, vol. 15, nr. 2, pp. 203-223, 1990.
- [96] S. Thiel, van en F. Velde, van der, „Leren van evalueren: een onderzoek naar ZBO-evaluaties,” Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2022.
- [97] J. A. de Kruif, S. L. Resodihardjo en H. B. Winter, Een evenwichtig bestuurd politie? Onderzoek naar de juridische status van de Nationale Politie, Groningen/Nijmegen: pro facto, 2017.
- [98] Omroep West, „Politieacademie heeft financiële problemen,” 10 juli 2012.
- [99] NOS, „Vertrouwensbreuk Politieacademie,” 11 december 2012.
- [100] Het Parool, „Nog steeds problemen bij politie-examens”.
- [101] Minister van Justitie en Veiligheid, „Verzamelbrief Politie naar aanleiding van toezeggingen Commissiedebat Politie 3 november 2021 - Politie,” Tweede Kamer, Den Haag, 2021.
- [102] D. Wood, T. Cockcroft, S. Tong en R. Bryant, „The Importance of Context and Cognitive Agency in Developing Police Knowledge: Going Beyond the Police Science Discourse,” *The Policy Journal: Theory, Practice and Principles*, vol. 91, nr. 2, 2018.
- [103] Team Kennis & Onderzoek, „Onderzoeksprogramma PA 2022,” Politieacademie, Apeldoorn, 2022.
- [104] Nationale Politie / PA, „Permanente verbetering vraag & aanbod Vakspecialistisch Politieonderwijs, plan van aanpak,” 2019.
- [105] Inspectie Justitie en Veiligheid, „Wederhoortabel. Jaarbeeld Politieonderwijs 2019,” Eerste Kamer, Den Haag, 2019.
- [106] J. Terpstra, Evidence-based policing - overzicht en kritiek, 2022.
- [107] O. M. Adang, „De valse belofte van evidence based policing,” 2022.

Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten

Politieacademie

Ronald Arnold	Adviseur Directie Politieacademie
Edwin Bakker	Sectorhoofd Kennis en onderzoek
Michel Beekhuis	Sectorleiding Vakspecialistisch Politie Onderwijs
Rik de Boer	Sectorhoofd Basis Politie Opleiding
Erie Braakhekke	Sectorhoofd Politieacademie HPO
Martijn Jansen	Sectorleiding Vakspecialistisch Politie Onderwijs
Henk Huisjes	voorheen lector Kennistransfer
Kathelijne van Kammen	Plv. directeur
Leonard Kok	Directeur
Thies van der Linde	Sectorhoofd Staf
Miranda Luttik	Sectorhoofd Vakspecialistisch Politie Onderwijs
Rob Tanis	Hoofd Operatiën

Raad van Advies Politieacademie

Hans van der Vlist	Voorzitter Raad van Advies
--------------------	----------------------------

Nationale Politie (korsleiding)

Saskia Appels	Directie HRM, Team Ontwikkelen en Opleidingen
Paul Entken	Commissaris, Vakspecialistisch politieonderwijs, 4M-OT
Daniëtte de Groot	Afdelingshoofd arbeidszaken
Jaco van Hoorn	Staf Korsleiding, Adviseur Korsleiding Verbinding met de wetenschap
Timo Kansil	Directeur Operatiën
Mellanie Linde	Directeur HRM
Jan Willem Mulder	Afdelingshoofd Organisatieontwikkeling en Personeel
Timothy Petersen	Beleidsadviseur Staf Korsleiding, projectleider Governance VPO
Desiree Roesink	Programmadirecteur Hoger Onderwijs 2021
Simone Roos	Directeur Bedrijfsvoering
Leo Schaap	Sectorhoofd PDC, Vernieuwend Politieonderwijs 2021
Edith Stolp	Adviseur onderzoek

Nationale Politie (PDC)

Ingrid Halewijn	PDC Diensthoofd HRM, 4M-OT
Marcel Jansen	Plv. diensthoofd PDC
Bas van Tol	PDC kwartiermaker bijzondere bedrijfsvoering

Nationale Politie (eenheden)

Mijchanou Kowalczyk	HRM en onderwijs, eenheid Amsterdam)
Katelijne Kuipers	Coördinator bedrijfsvoering eenheid Amsterdam
Paul van Musscher	Politiechef Haaglanden
Frank Paauw	Politiechef Amsterdam, lid CKO
Martin Sitalsing	Politiechef Midden-Nederland

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ronald Baarends	Directeur Politieorganisatie en -middelen
Fabian Ouwehand	Ministerie van JenV
Susanne Schneider	Programmamanager Politiepersoneel
Monique Vogelzang	DG Politie en Veiligheidsregio's

Onafhankelijk expert

Maarten van Ginkel	Accountant RA
--------------------	---------------

Bijlage 2. Onderwijsteams en clusters in het VPO

De onderwijsproducten van het VPO zijn in 38 clusters verdeeld. Die clusters zijn weer verdeeld over 9 onderwijsteams.

Specialistische Opsporing (TSO)

- Bijzondere Opsporing
- Forensische Opsporing

Generieke Opsporing (TGO)

- Tactiek
- Vastlegging
- Verhoor

Thematische Opsporing (TTO)

- Aangewezen ambtenaar/hulpofficier van justitie (AVIM)
- Cybercrime & Digitale Opsporing
- FINEC & FINO
- Wapens & Drugs
- Zeden, Kinderporno en Kindersekstoerisme

Intelligence (TIN)

- Analyse
- Intelcellen (CTER)
- Wet Politiegegevens (WPG)
- Heimelijk Inwinnen
- Informatie
- Meldkamerdomein

Gebiedsgebonden Politiewerk (GGP)

- Wijk en Familieagent
- Verkeer
- Jeugd
- Korpscheftaken
- Milieu

Politieleiderschap (TPL)

- Officier van Dienst Operationeel Centrum (OVD)
- Operationeel leidinggeven
- Tactisch leidinggeven
- Strategisch leidinggeven
- Hulpofficier van Justitie (HovJ)

Bewaken, Beveiligen en Interventies (BBI)

- Dienst Speciale Interventies/Aanhoudings- en Ondersteuningsteam (DSI/AOT)
- Rijopleiding Ondersteuningsteam (BE/OG)
- Gecertificeerde Explosieverkenners (CBRNE)
- Onderhandelen
- Persoonlijke Beveiliging (DKDB)
- Werken op Hoogte

Conflict- en Crisisbeheersing (CCB)

- Mobiele Eenheid (ME/AE)
- Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden (SGB0)
- Spotters

Beroepsvaardigheden (TBV)

- Rijvaardigheid & Rijveiligheid
- Beroepsvaardigheden, Docentenopleiding en professionalisering
- Mentale Kracht

Bijlage 3. Financiering PA

Structuur financiering

De financiering van de PA is complex omdat het is onderverdeeld in drie aparte budgetten:

1. Het zbo-budget. Dit bestaat uit de salarissen en een klein onderzoeksbudget voor de directeur en plaatsvervangend directeur en bedraagt circa 3 miljoen euro per jaar.
2. Het eenheidsbudget. Dit is het bedrag wat de PA als 'eenheid' uitgekeerd krijgt van de NP, en waarover ze zelf de uitgaven kan bepalen. Dit budget is circa 35 miljoen euro per jaar. Het 2^e rapport van Ginkel benoemt ook dat dit een relatief klein aandeel van de totale exploitatie van de PA is [47]. Hij geeft dan ook als aanbeveling om het deel van de exploitatie waarop de PA zelf integraal kan sturen te vergroten [47].
3. Het PDC-budget. Hier zitten alle personeelskosten in en een groot deel van de ondersteunende diensten in. Dit budget loopt allemaal via het PDC en bedraagt circa 170 miljoen euro per jaar.

Het PDC-budget valt op zijn beurt ook weer uiteen in drie verschillende budgetstromen:

1. Personeelskosten. Dit gaat om salariskosten van personeel dat in dienst is van de PA, maar niet onder het zbo valt. Dit gaat om iedereen behalve de directeur en plv. directeur van het zbo. Deze kosten worden gebudgetteerd door het PDC. Hier zit de bulk van de kosten van de PA, namelijk ongeveer 110 miljoen euro.
2. PDC/staf KL. Dit gaat om personeelskosten van PDC medewerkers en leden van de staf van de korpsleiding die werk ten behoeve van de PA verrichten. Dit budget bedraagt gemiddeld zo'n 19 miljoen euro.
3. Ondersteunende diensten. Dit gaat om kosten voor ondersteunende middelen die door de PA worden gebruikt en door het PDC worden gefinancierd. Deze middelen kunnen echter vrij door de PA aangevraagd worden bij het PDC, zonder dat daar van te voren een budget voor gemaakt wordt. De PA kan wat dat betreft dus ook geen tekort aan middelen krijgen, of over budget gaan want er is geen ex-ante kader. De uitgaven van het PDC aan de PA worden achteraf ingeschat. Een exacte afrekening is niet mogelijk omdat menselijke uren die ten behoeve van de PA worden ingezet niet hard wordt bijgehouden. Deze ondersteunende diensten worden ook niet verleend door 'dedicated' werknemers van het PDC.

Exploitatierkening zbo Politieacademie

Bedragen in duizenden euro's.

Bron: Jaarverslagen Politieacademie

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Baten						
Rijksbijdragen	2.606	2.536	3.366	2.742	2.761	2.837
<i>Algemene bijdrage J&V</i>	982	1.041	1.111	1.194	1.260	1.396
<i>Bijzondere bijdragen J&V</i>	1.624	1.495	2.255	1.548	1.501	1.441
overige baten	173	6	-	-	-	25
Totale baten	2.779	2.542	3.366	2.742	2.761	2.862
Bedrijfslasten						
Personele lasten eigen personeel	565	565	600	402	414	537
<i>Salarissen huidig personeel</i>	408	414	425	292	292	394
<i>Toeslagen huidig personeel</i>	76	70	87	47	56	56
<i>Persioenpremies huidig personeel</i>	54	57	62	44	47	62
<i>Sociale lasten huidig personeel</i>	27	24	26	19	19	25
<i>Bijkomende personeelslasten huidig personeel</i>	-	-	-	-	-	25
<i>Dotatie/vrijval voorzieningen</i>	50	5	595	12	-	-12
Totale personeelslasten	615	570	1.195	414	414	550
Overige bedrijfskosten	1.687	1.564	2.546	1.808	1.796	1.855
<i>Directie PA</i>	24	5	7	3	1	2
<i>projectorganisatie Politie & Wetenschap (P&W)</i>	1.624	1.501	2.255	1.548	1.501	1.441
<i>Vacatiegelden commissies</i>	29	35	77	144	174	160
<i>Raad van Advies</i>	9	8	8	9	10	10
<i>Samenwerkingsverbanden</i>	-	15	199	104	110	242
<i>Overige bedrijfskosten</i>	1	-	-	-	-	-
Totale bedrijfslasten	2.302	2.134	3.741	2.222	2.210	2.405
Omvang eigen personeel (fte)	3,3	3,3	3,3	2,2	2,2	2,8
Totale personele lasten per fte (x €1.000)	178,48	172,73	183,94	184,09	188,64	192,50

Bijlage 4. Uitwerking governance modellen PA [9]

Aspect	Model 1: handhaven status quo	Model 2: advies Wallage	Model 3: Kleine ZBO PA	Model 4: (gedeeltelijke) overheveling naar regulier onderwijs	Model 5: splitsing in MBO bedrijfsopleiding en op regulier onderwijs aangesloten HO
	PA is volledig verantwoordelijk voor primaire processen onderwijs, kennis en onderzoek, het ondersteunend beheer, alle mensen en de middelen	PA is/blijft verantwoordelijk voor alleen de primaire processen. Docenten en lectoren blijven bij ZBO PA. Het ondersteunend beheer gaat nagenoeg volledig over naar NP.	PA is/blijft verantwoordelijk voor de primaire processen. ZBO PA bestaat alleen nog maar uit het bestuur. Zowel het ondersteunend beheer PA en de docenten en lectoren voor de uitvoering van politieonderwijs, kennis en onderzoek gaan formeel geoormerkt over naar de NP. NP stelt deze zonder verrekening ter beschikking aan de PA.	PA richt zich puur op executieve vakken. Generieke en algemeen vormende vakken naar regulier onderwijs. Dit kan gecombineerd worden met onderbrengen beheer PA bij NP cfr model 2 of 3.	MBO politieonderwijs gaat naar NP. Stichting PA richt zich puur op geaccrediteerd hoger onderwijs. Kan in combinatie met onderbrengen beheer PA bij NP cfr model 2 of 3.
Totale beoordeling	Model valt af. Bij het handhaven van de status quo komt de verbinding met de NP en de doelmatigheid onvoldoende tot uiting	Model valt af omdat het onvoldoende voldoet aan het uitgangspunt om de PA te integreren met de NP.	Model voldoet aan alle uitgangspunten.	Model valt af. De status van de PA als erkende rechtspersoon voor hoger onderwijs vervalt en daarmee ook de civiele diploma erkenning van het onderwijs van de PA. Bij dit model wordt het samenhangend stelsel politieonderwijs opgeknipt. De socialisatiefunctie van de PA bestrijkt een kleiner terrein, omdat de agenten een gedeelte van hun onderwijs bij andere instellingen volgen. Verder staat de NP als behoeftesteller meer op afstand van de reguliere onderwijsinstellingen waar het generieke onderwijs wordt gegeven dan bij de PA als onderwijsaanbieder.	Model valt af. Het merendeel van het onderwijs (MBO en het praktisch deel van het hoger onderwijs) wordt bedrijfsopleiding. Het samenhangend stelsel en het samen opleiden van de manschappen en de officieren wordt losgelaten. Ook de doorstroom van MBO-opleidingen naar HBO-opleidingen politieonderwijs stopt dan, omdat de opleidingen niet meer aan de eisen van OCW voldoen. De PA zoals die nu bestaat, als gezaghebbend onderwijsinstituut ten behoeve van de NP, gaat verloren.
Behoud civiele diploma erkenning	- PA is zowel formeel als materieel onafhankelijk. - Erkenning als instelling voor hoger onderwijs, de accreditatie en civiele diploma-erkenning staan niet ter discussie - Politieonderwijs blijft beroepsopleiding	- PA is zowel formeel als materieel voldoende onafhankelijk. - Erkenning als instelling voor hoger onderwijs, de accreditatie en civiele diploma-erkenning staan niet ter discussie - Politieonderwijs blijft	- PA blijft formeel en materieel onafhankelijk. Randvoorwaarden: - in elk geval: geen hiërarchische verhouding Minister of korpschef met PA; - PA bepaalt wie voor de klas mag staan;	- Erkenning als instelling voor hoger onderwijs komt te vervallen. Wettelijke eis is dat de instelling zelf het onderwijs verzorgt. Daarmee vervalt ook de accreditatie (HO) en de civiele erkenning van het MBO politieonderwijs.	- HO blijft erkend onderwijs met civiele diploma erkenning op basis van accreditatie. - MBO onderwijs verliest de civiele diploma erkenning - MBO politieonderwijs wordt van

		beroepsopleiding	- Onafhankelijke examencommissie - Vereist een goede waterscheiding behoeftstellende rol NP en beheersrol NP. Anders komt onafhankelijkheid onderwijsinstelling in gevaar	- Politieonderwijs wordt van beroepsopleiding dan een bedrijfsopleiding.	beroepsopleiding een bedrijfsopleiding
Bijdrage aan verbinding tussen PA en NP/politiepraktijk	- Huidig model zet/houdt de PA bewust op bepaalde afstand t.o.v. NP. - Uitwisseling personeel is van rechtspersoon naar rechtspersoon - Via jaarlijkse behoeftestelling aantallen en niveaus aan opleidingen invloed NP op activiteiten PA - NP heeft/houdt t ook budget voor post initieel onderwijs om bij PA te besteden – dwingt focus af bij PA op NP - Gedwongen winkelnering politieonderwijs NP bij PA	- Dit model zet de PA wat betreft de primaire processen bewust op enige afstand t.a.v. NP. - Uitwisseling onderwijzend personeel is van rechtspersoon naar rechtspersoon - Via jaarlijkse behoeftestelling aantallen en niveaus aan opleidingen heeft NP invloed op activiteiten PA - NP heeft ook budget voor postinitieel onderwijs om bij PA te besteden - Gedwongen winkelnering NP bij PA - NP verzorgt ook het ondersteunend beheer voor de PA. Brengt de PA dicht bij de NP – meer betrokkenheid NP ook bij PA	- De verantwoordelijkheid voor de primaire processen en curricula blijft bij het bestuur/directie van de PA. De verantwoordelijkheid voor wie als docent, lector en onderzoeker ter beschikking wordt gesteld ligt bij de PA. - Via jaarlijkse behoeftestelling aantallen en niveaus aan opleidingen heeft de NP invloed op activiteiten PA - Uitwisseling personeel is vergemakkelijkt doordat al het personeel formeel in dienst is van de NP.. - Betrokkenheid NP bij PA en PA bij NP ook groter door onderbrengen ondersteunend beheer PA bij NP. - Gedwongen winkelnering NP bij PA	- Er komen dan meer spelers. Naast de PA is ook de betrokkenheid van de reguliere onderwijsinstellingen bij de politiepraktijk een vraagstuk. - Overdracht cultuur, normen en waarden NP word in mindere mate door de PA verzorgd.. Studenten zijn immers korter bij PA. - Via jaarlijkse behoeftestelling aantallen en niveaus aan politie specifieke opleidingen invloed NP op activiteiten PA - NP heeft ook budget voor postinitieel onderwijs om bij PA te besteden	- Hoger onderwijs bij PA blijft op bepaalde afstand van de NP geplaatst. - MBO onderwijs wordt of bij NP geplaatst (interne bedrijfsopleiding) - Met name het lager onderwijs zal zich volledig richten op wensen NP. - Via jaarlijkse behoeftestelling aantallen en niveaus aan opleidingen invloed NP op activiteiten PA
Aansluiting bij het reguliere onderwijs / genormeerde kwaliteit	- Aansluiting bij reguliere onderwijs, de kwaliteitsnormering via kwalificatiestructuur blijft volledig in tact	- Aansluiting bij reguliere onderwijs, de kwaliteitsnormering via kwalificatiestructuur blijft volledig in tact	- Aansluiting bij reguliere onderwijs, de kwaliteitsnormering via kwalificatiestructuur blijft volledig in tact	- De aansluiting politieonderwijs PA bij reguliere onderwijs verval. De kwaliteitsnormering via kwalificatiestructuur is geen automatisch onderdeel meer van het kwaliteitssysteem van het	- HO Politieonderwijs blijft aangesloten op regulier onderwijs. MBO onderwijs: de aansluiting met het reguliere onderwijs verval. De kwaliteitsnormering via

				reguliere onderwijs. Op termijn kan/zal dit verwateren door prevaleren andere prioriteiten. - Uiteraard wel kwaliteitsonderzoek door IVenJ	kwalificatiestructuur is geen automatisch onderdeel meer van het kwaliteitssysteem van het reguliere onderwijs. Op termijn kan/zal dit verwateren door prevaleren andere prioriteiten
Onafhankelijkheid/autonomie PA t.o.v. minister of korpschef	- Huidige onafhankelijkheid ZBO PA is geregeld in de Wet op het LSOP-en het politieonderwijs. - Het college van bestuur (CvB) is volledig verantwoordelijk voor verzorgen van het politieonderwijs en kennis en onderzoekstaak en voor het volledige beheer van de PA.	- Onafhankelijkheid ZBO PA gewaarborgd. - De PA gaat over het politieonderwijs en over de eigen kennis- en onderzoeksfunctie. - PA is verantwoordelijk voor de curricula - De directie stuurt de eigen mensen in de primaire processen direct aan. - Het CvB gaat over het eigen HRM beleid dat direct is verbonden aan de werkgeversrol (in- door en uitstroombeslissingen) en - Het CvB gaat over het eigen financiële beleid (jaarplan en begroting, jaarverslag) - CvB behoudt hiertoe een kleine staf - Waterscheiding behoeftstellende rol NP en beheersrol NP makkelijk te regelen.	- Onafhankelijkheid juridisch gewaarborgd - Ondanks behoud ZBO status zal de onafhankelijkheid kleiner worden ervaren . Aantal waarborgen expliciet in wet opnemen zoals: - Directie PA verantwoordelijk voor curricula opleidingen de diploma uitgifte. - Dagelijkse aansturing van medewerkers –in de primaire processen gebeurt door directie PA zonder tussenkomst van de korpschef. - Aanstellingen docenten en lectoren op basis een instemmingsrecht van de PA.	- Onafhankelijkheid PA is bij loslaten aansluiting met regulier onderwijs niet meer zo relevant. - Opleidingen PA zouden dan bedrijfsopleiding kunnen worden. Zie ook model 5	- PA (hooger onderwijs) onafhankelijk - Lagere opleidingen politieonderwijs niet meer onafhankelijk en erkend - Directe aansturing lager politieonderwijs door korpschef
Efficiency / doelmatigheid	- In de huidige situatie zijn nog efficiëncyslagen te maken.	- Alleen ondersteunend beheer loopt mee in efficiëncyoperatie NP - PA dient dus eigen efficiency operatie te starten (bijv. ahv due diligence onderzoek)	- Aanzienlijke reductie: - Alle beheeradministratie in een organisatie ondergebracht. - Alle medewerkers onder een HRM kader gebracht - Eenduidige geldstroom naar NP	- PA wordt kleiner. Minder beheer. Gebouwen kunnen worden afgestoten. Minder docenten bij PA. - Makkelijke uitwisseling medewerkers tussen PA en NP	- PA wordt zeer kleine organisatie. Budget voor PA wordt daarmee goedkoper. - Tegelijk moet een nieuwe afdeling/organisatie Politieonderwijs bij NP worden opgetuigd.
Administratieve lasten	- De administratieve lasten zijn in de huidige situatie nog te verbeteren. Er gaan	- Er blijven 2 systemen: 2 soorten HRM beleid (ondanks gelijke rechtspositie).	- Op terreinen minder administratieve lasten. Oa makkelijke uitwisseling	- Wel weer kosten en administratieve lasten door contracten de reguliere	- Administratieve lasten wellicht lager omdat aan minder eisen(uit het

	veel verrekningen over en weer tussen politie en PA. Dit kan efficiënter.	- Verrekenmodel voor onderwijs en onderzoek voor derden wordt complexer: zowel geld voor NP (inzet beheers middelen) als PA (inzet mensen) - Administratieve lasten kunnen beperkt blijven door p-administratie en financiële administratie PA feitelijk door NP te laten verrichten.	medewerkers tussen PA en NP.	- onderwijsinstellingen. Dus geen eenduidige geldstroom naar NP - Alle medewerkers PA onder een HRM kader gebracht	reguliere onderwijs) voldaan hoeft te worden
Sturings mogelijkheden VenJ tav kwaliteit en beheersmatige ondersteuning PA	- Minister heeft aantal wettelijke taken en bevoegdheden om kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te borgen – sluiten aan op het regulier onderwijs - PA als ZBO op afstand minister. - VenJ bekostigt initieel onderwijs en het onderzoek. - Periodiek overleg over stavaza in Opdrachtgevers/Eigenaars-overleg. - Daarnaast kan VenJ doelmatigheidsonderzoek initiëren. - Inzet Inspectie VenJ	- Minister heeft aantal wettelijke taken en bevoegdheden om kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te borgen – sluiten aan op het regulier onderwijs - PA als ZBO op afstand minister. - Groot deel van de jaarlijkse begroting (t.b.v. de FTE's in de primaire processen) blijft bij de PA. - Begrotingsdeel tav ondersteunend beheersactiviteiten wel naar NP. Duidelijke sturings- en verantwoordingsrelatie tussen VenJ en NP t.a.v. beheersactiviteiten/begroting - Inzet Inspectie VenJ	- Minister heeft aantal wettelijke taken en bevoegdheden om kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te borgen zoals d.m.v. het vaststellen van de kwalificatiestructuur – deze sluit aan op het regulier onderwijs - PA als ZBO op afstand minister. - Personeel/budgetten voor uitvoering politieonderwijs, kennis en onderzoek gaan geoormerkt over naar de begroting NP. De PA blijft eindverantwoordelijk voor de onafhankelijke uitvoering van politieonderwijs, kennis en wetenschappelijk onderzoek. - Duidelijke sturings- en verantwoordingsrelatie tussen VenJ en NP d.m.v.	- Minister heeft aantal wettelijke taken om kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te borgen zoals vaststellen kwalificatiestructuur. Maar geen aansluiting meer op regulier onderwijs. - Via sturing op NP heeft minister grote zeggenschap over sturing op kwaliteit en beheer van de bedrijfsopleiding PA - Minister heeft geen invloed op de verzorging van onderwijs door de ROC's - Inzet Inspectie VenJ op PA	- Minister heeft aantal wettelijke taken om kwaliteit van het onderwijs te bewaken en te borgen. - Tav MBO onderwijs Geen aansluiting meer op regulier onderwijs. - Inzet Inspectie VenJ op verzorging MBO onderwijs door NP. - Inspectie hoger onderwijs en NVAO kijken naar kwaliteit HO door de PA.

			vaststellen begroting en verantwoording hierover; - Toezicht Inspectie VenJ		
Uitwisseling medewerkers NP en PA	- De medewerkers in de primaire en ondersteunende processen zijn in dienst bij de PA - De PA heeft met de NP afspraken over het leveren van examinatoren en gastdocenten. - beste mensen voor de klas - uiteraard na didactische voorbereiding. is niet vanzelfsprekend. Vergt overigens ook het nodige aan hrm beleid bij de NP	- PA behoudt zo'n 1200 fte (incl. de gedetacheerden vanuit de politie) - ± 300 fte ondersteuning naar NP - uitwisseling tussen NP en PA van mensen uit de praktijk blijft die tussen 2 rechtspersonen = aandachtspunt - beste mensen voor de klas - uiteraard na didactische voorbereiding. is niet meteen vanzelfsprekend. Vergt overigens ook het nodige aan hrm beleid bij de NP	- Alle uitvoerende medewerkers (nu + 1600, waarvan + 100 W&S) budgettair over naar en formeel in dienst van naar NP. Materieel blijft de PA eindverantwoordelijk voor uitvoering politieonderwijs, kennis en onderzoek. - Directieleden en leden examencommissie blijven bij PA - Daardoor makkelijke uitwisseling personeel NP en PA - beste mensen voor de klas - uiteraard na didactische voorbereiding. is niet meteen vanzelfsprekend. Vergt ook het nodige aan hrm beleid bij de NP.	- Alle medewerkers (nu + 1600, waarvan + 100 W&S) naar NP - makkelijke uitwisseling personeel NP en PA - beste mensen voor de klas - uiteraard na didactische voorbereiding. is niet meteen vanzelfsprekend. Vergt ook het nodige aan hrm beleid bij de NP. - Gevaar van PA als parkeerplek van medewerkers die op ander plek minder functioneren	- klein gedeelte medewerkers blijft bij PA tbv hoger onderwijs en kennis en onderzoek (± 100) - Alle medewerkers tav mbo onderwijs (nu + 1000, naar NP of agentschap - makkelijke uitwisseling personeel NP en PA - beste mensen voor de klas - uiteraard na didactische voorbereiding. is niet meteen vanzelfsprekend. Vergt ook het nodige aan hrm beleid bij de NP. - Gevaar van onderwijsonderdeel NP als parkeerplek van medewerkers die op ander plek minder functioneren

Bijlage 5. Alternatieve governance-modellen

Inleiding

We kunnen niet weten in hoeverre de situatie anders zou zijn geweest als er voor een ander governancemodel uit Bijlage 4 zou zijn gekozen – die modellen zijn (op model 1 na) immers in de praktijk nooit ingezet. Dat neemt niet weg dat we, als denkoefening, op logische gronden zelf realistische aannames kunnen doen over de vermeende voor- en nadelen van de inzet van elk van de modellen.

Model 2: advies Wallage

De behandelen dit model als eerst omdat het model het dichtste ligt bij het huidige model (die in feite een radicale variant is van het voorstel van Wallage).

De overheveling van het grootste deel van de begroting van de PA naar de NP is het onderscheidende kenmerk tussen model 3 en het oorspronkelijke voorstel van Wallage (model 2).²⁰⁶ Dat model valt volgens de Minister af omdat het onvoldoende voldoet aan het uitgangspunt om de PA in de NP te integreren [9, p. 1].

In de praktijk blijkt de (vrijwel volledige) overheveling van het beheer naar de NP tot veel problemen te leiden. Een centrale aanbeveling uit de tussentijdse evaluatie door ABPTopconsult is dan ook om de mandaatregeling binnen de politie zodanig aan te passen dat aan de directeur van de Politieacademie integraal mandaat wordt verleend voor het primair proces én de bedrijfsvoering van de PA [32, p. 49]. In feite wordt hiermee met terugwerkende kracht alsnog gekozen voor model 2 (voorstel van Wallage) in plaats van model 3.

Als de integratie niet via het spoor van het beheer plaatsvindt, dan is natuurlijk de vraag wat dan de (vermeende) basis voor integratie is. Wallage zet hier vooral sterk in op een versterking van de verbindende rol van de POR (zie paragraaf 3.2.2). Binnen de POR zou dan, in “een gestructureerde dialoog” de afstemming tussen de vraag vanuit de politie en het aanbod vanuit de PA tot stand moeten komen. Hoewel de afstemming tussen vraag en aanbod inmiddels is verbeterd, zijn er tot op heden structurele problemen met die afstemming, met name bij het VPO. Waar er wel sprake is van verbetering (met name BPO) is dat grotendeels buiten de POR om gebeurd. De POR heeft in dat opzicht (althans tot op heden) nog niet aan de verwachtingen voldaan zoals die door Wallage zijn geschetst.

De POR heeft op het inhoudelijke vlak deels de verwachtingen waargemaakt qua verbindende rol tussen de PA en de NP, maar op het vlak van cultuur lijkt de bijdrage tot nu toe bescheiden. De PA en de NP blijven vaak tegenover elkaar staan. Wallage stelt weliswaar dat bij de dialoog [binnen de POR] een “functionele spanning” hoort [7, p. 7] maar de (open) vraag is hoe functioneel die spanning is. ABPTopconsult noemt met name de onduidelijkheid ten

²⁰⁶ In model 2 behoudt de PA 1200 fte (inclusief de gedetacheerden vanuit de politie), en gaat er 300 fte ondersteuning naar de NP. Het grootste deel van de jaarlijkse begroting blijft bij de PA, en de directie van de PA gaat over het eigen financiële beleid. In model 3 gaan alle uitvoerende medewerkers budgettair over naar en formeel in dienst van de NP, en gaan budgetten voor de uitvoering van politieonderwijs, kennis en onderzoek geormerkt over naar de begroting van de NP (zie Bijlage 4).

aanzien van rollen en bevoegdheden die tot wrijving in de onderlinge relaties zou leiden. Het functioneren van de POR heeft klaarblijkelijk geen einde gemaakt aan die onduidelijkheden.

Model 1: handhaven status quo

Het 'zuivere' zbo-model is in feite de uitgangspositie (de situatie vóór de wetswijziging) en is als zodanig ("handhave status quo") ook in de nadere onderbouwing van de keuze voor het huidige governancemodel.

Model 1 valt volgens de Minister af omdat de verbinding met de NP en de doelmatigheid onvoldoende tot uiting komen. Opmerkelijk genoeg zijn dit juist de twee aspecten waar het huidige model 3 niet goed op scoort. De afstand tot het korps lijkt eerder toegenomen en de doelmatigheid [van de governance] is niet zondermeer verbeterd door de ingewikkelde omweg via de NP. Het gros van de oorspronkelijke aannames lijkt niet op te gaan, en een aantal kernproblemen die voor de wetswijziging bestonden, bestaan nog steeds (of zijn slechts ten dele opgelost, zoals de afstemming tussen vraag en aanbod, of de capaciteitsproblemen bij de PA). Ten opzichte van de uitgangspositie heeft de invoering van de 'kleine zbo' in ieder geval niet de verbeteringen gebracht waarop vooraf was gehoopt.

Hierbij is van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen het functioneren van de governance (de omgeving van de PA) en van het functioneren van de PA zelf (als organisatie). Ten tijde van de invoering van de NP functioneerde de PA als organisatie slecht (dixit de harde conclusies van de Cie. Vogelzang). Het feit dat de PA in de uitgangspositie (de periode voor de wetswijziging) niet goed functioneerde, had niet zoveel te maken met het feit dat ze op dat moment nog een 'zuivere zbo' was. Die twee zaken – de externe sturing (governance) en interne sturing (organisatie) werden (worden) soms abusievelijk met elkaar in verband gebracht.²⁰⁷

Hoewel er ook in de jaren na de wetswijziging nog de nodige interne problemen speelden [77], is de PA qua interne sturing de laatste jaren in rustiger vaarwater gekomen. Lage medewerkerstevredenheid [32, p. 41] en een (langzaam) stijgend ziekteverzuim [43] zijn wel indicaties dat de PA intern nog niet optimaal functioneert. Voor de sfeer en de directe aansturing op de werkvloer lijkt de wetswijziging geen verschil te maken. Wat docenten betreft heeft de personele reorganisatie er meer in gehakt dan de wetswijziging [32, p. 41]. Met andere woorden, of de status qua nu was gehandhaafd (voortzetten model 1), of voor het originele voorstel (model 2) of de 'kleine zbo' (model 3) was gekozen, had grosso modo voor het intern functioneren waarschijnlijk niet zoveel verschil gemaakt.

De keuze voor een zbo (in alle varianten) zorgt inherent voor een bestuurlijke afstand tussen de PA en de NP. Er zijn immers twee aparte entiteiten die tegenover elkaar worden gezet. In de argumentatie van Wallage (model 2) en van de minister (model 3) is die afstand op zichzelf niet het probleem – die wordt zelfs doelbewust in stand gehouden (met het handhaven van de zbo-status). De crux van argumentaties is dat de twee aparte entiteiten er door een "professionele aanpak" [7, p. 7] en "volwassen onderlinge relatie" [32, p. 41] samen wel uitkomen.

²⁰⁷ Wallage noemt dit ook expliciet in de inleiding van zijn advies: "Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat veel opvattingen van betrokkenen over de positionering van de academie worden ingegeven door hun mening over het feitelijk functioneren van de opleiding. Mij lijkt dat inhoudelijke kritiek op de academie een eigenstandig antwoord vergt en – bij alle varianten in de positionering – aanvullend beleid. Anders gezegd: de juridische – en organisatorische positionering van de academie als zodanig lijkt mij geen sluitend antwoord te kunnen geven op de kritische blik die velen hebben op het functioneren van het politieonderwijs." [6, pp. 1-2]

Uit de tussentijdse evaluatie komt het beeld naar voren dat er aan de onderlinge verstandhouding tussen de PA en de NP nog wel het nodige valt te verbeteren.²⁰⁸ Het beeld dat uit onze interviews naar voren komt laat zien dat deze situatie ook op dit moment nog grotendeels bestaat. In de huidige situatie (model 3) lijkt het erop dat het zbo zelf het probleem is. Dat komt omdat de PA in de onderhandelingen met de NP zelf regelmatig de zbo-kaart speelt [32, p. 51].²⁰⁹ Daarmee verheft ze de zbo van middel tot doel, en dit leidt in de praktijk niet tot verbetering van de onderlinge samenwerking [32, p. 51]. De reden dat de PA dat doet is omdat er bij model 3 (en waarschijnlijk ook bij model 2) onduidelijkheden bestaan over de verdeling van de verantwoordelijkheden binnen de sturingsdriehoek JenV, NP en PA [32, p. 51].²¹⁰

Bij een 'zuiver' zbo-model worden de PA en de NP nog duidelijker als aparte, onafhankelijke entiteiten gedefinieerd. De afstand tussen de PA en de NP wordt daarmee weer groter – dit is een nadeel van dit model. Een voordeel van dit model is dat de onderlinge verantwoordelijkheden wel duidelijker. De PA hoeft dan de zbo-kaart minder vaak te spelen, en in de relatie tussen de PA (opdrachtnemer) en opdrachtgever (NP) kan, juist bij een keuze voor een 'zuiver' zbo-model, de zbo-constructie naar de achtergrond verdwijnen. Een voorwaarde is dan wel dat het ministerie zijn rol (als eigenaar) actief vervult. Dat betekent onder meer dat het Ministerie een centrale rol krijgt in het overbruggen van de afstand tussen de PA en de NP. Het betekent ook dat in de aansturing van de PA het Ministerie niet alleen over het geld gaat, maar ook over de kwaliteit van het onderwijs en het onderzoek dat door de PA wordt uitgevoerd. Op dit moment heeft het Ministerie daar nog geen duidelijke beleidsinstrumenten voor ingericht.

Model 5: splitsing in mbo bedrijfsopleiding / op regulier onderwijs aangesloten ho

Het uitgangspunt in het advies van Wallage en in de 'kleine zbo'-constructie van Opstelten is het behouden van de onafhankelijke status van de PA (afstand behouden – of vergroten). Vervolgens moet dan de integratie met de NP worden geregeld (afstand overbruggen).

Het zou ook andersom kunnen: de integratie in de NP als uitgangspunt nemen (afstand wegnemen), en vervolgens de onafhankelijke status borgen (afstand inbouwen). Dit is de route die bij de Nederlandse Defensie Academie (NLDA) is gevolgd. De KMA en KIM waren al onderdeel van Defensie. Pas daarna is er, om een NVAO-accreditatie te verkrijgen, in 2011 een aparte (privaatrechtelijke) stichting opgericht. Bij de oprichting van deze stichting (Stichting Wetenschappelijk Onderwijs en Onderzoek NLDA) verwijst de Minister van Defensie in zijn brief aan de Staten-Generaal expliciet naar de PA (onze cursivering):

"In de tweede plaats is ook de mogelijkheid van oprichting van een zbo, met het voorbeeld van de Politieacademie, overwogen. *Anders dan bijvoorbeeld het geval is bij de Politieacademie, is er in casu geen sprake van verzelfstandiging van de Nederlandse Defensie Academie of het (gehele) proces tot opleiden van officieren.* Ik acht het voorts van essentieel belang dat de kwaliteit van het wetenschappelijk deel van het NLDA-onderwijs blijvend aansluiting houdt met algemeen in Nederland geldende universitaire kwaliteitsnormen en wil de verantwoordelijkheid daarvoor bij het *stichtingsbestuur* leggen, die daartoe een zeer ruime vrijheidsmarge krijgt toebedeeld." [78, p. 2]

²⁰⁸ "[kortom] samenwerking, co-creatie, vertrouwen en elkaar goed en tijdig in positie brengen zijn vooralsnog geen dominante kenmerken van de onderlinge relatie." [31, p. 51]

²⁰⁹ Dat beeld wordt bevestigd door onze interviews.

²¹⁰ Zie ook hiervoor, paragraaf **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden..**

Los van de vraag hoe groot het feitelijk belang is van het 'civiele effect' van een politiediploma (en dus van de accreditatie) is het dus zeer wel mogelijk om als 'algemene onderwijsinstelling' te worden erkend binnen een operationele organisatie. Alle opleidingen van de NLDA zijn immers geaccrediteerd door de NVAO. De wetenschappelijke onderzoekstak (de Faculteit Militaire Wetenschappen, FMW), die ook de drie bachelors en vier masters verzorgd, is in het afgelopen decennium uitgegroeid tot een vooraanstaande onderzoeksinstelling.²¹¹

Overigens noemt Wallage in zijn advies ook expliciet de optie van een stichtingsvorm maar hij raadt die optie af.²¹² In de nadere onderbouwing van zijn keuze voor de 'kleine zbo PA' wordt de optie 'plitsing in mbo bedrijfsopleiding en op regulier onderwijs aangesloten HO' genoemd (model 5) [9]. Het mbo-politieonderwijs zou dan gaan naar de NP en de Stichting PA zou zich enkel richten op geaccrediteerd hoger onderwijs. Dit is vergelijkbaar met het onderwijs binnen Defensie. Dit model valt volgens de Minister af omdat het samenhangend stelsel tussen en het samen opleiden van manschappen en officieren wordt losgelaten [9]. Dat is bij Defensie inderdaad het geval. Bij de PA staan de BPO- en HPO-opleidingen tot op heden echter ook grotendeels los van elkaar.

Het argument dat binnen de PA de doorstroom van mbo- naar hbo-opleidingen zou stoppen omdat de [mbo]opleidingen niet meer aan de eisen van OCW voldoen, en het argument dat het mbo-onderwijs zijn civiele diploma-erkenning verliest, zijn in onze optiek drogredenen. De BPO-opleidingen van de PA waren destijds niet formeel als mbo-opleidingen erkend, en zijn dat tot op heden ook nog niet.²¹³ Dat staat een mogelijke instroom in HPO-opleidingen echter niet in de weg. Die vindt nu ook plaats, zonder officiële mbo-accreditatie.

Dat de PA tenslotte, zoals die nu bestaat als gezaghebbend onderwijsinstituut ten behoeve van de NP verloren zou zijn bij dit model, valt nog te bezien [9]. De PA kan prima organisatorisch opgaan in de politieorganisatie zonder dat de onafhankelijkheid van het onderwijs en onderzoek binnen de politie in het geding komt.²¹⁴ Dat kan bijvoorbeeld door de instelling (door de Minister) van een stichtingsbestuur (zoals bij de NL Defensieacademie)²¹⁵ of een

²¹¹ Zie het K&O-hoofdstuk voor een vergelijk tussen het onderzoek aan de PA en aan de FMW (paragraaf 7.2).

²¹² "Op zich zou de PA ook de stichtingsvorm kunnen aannemen, maar hoe complex het actuele debat over de ZBO's ook is, aan de stichting kleven in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid grotere nadelen" [6, p. 6]. Welke nadelen dat zouden zijn, wordt verder niet genoemd in het advies.

²¹³ We hebben in ieder geval geen BPO-opleidingen in het meest recente crebo-bestand gevonden (bron: duo open onderwijsdata).

²¹⁴ Een relevant voorbeeld voor de borging van onafhankelijkheid van onderzoek (niet van onderwijs) is de onderzoeksafdeling van de NVWA (Bureau Risicobeoordeling & onderzoek), waarvan de onafhankelijkheid in een aparte wet is vastgelegd (Wet onafhankelijke risicobeoordeling Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit). Hier speelde net als bij de NVAO-accreditatie een wettelijke verplichting, namelijk de Europese General Food Law (Directive 178/2002/EC) die stelt dat risicobeoordeling gescheiden moet worden van risicomanagement. Hiervoor werd een functionele scheiding tussen advies- en onderzoekstaken en de overige taken van de NVWA (met name de taken die betrekking hebben op de uitvoering en handhaving van beleid en wetgeving) noodzakelijk gevonden.

²¹⁵ Relevant voor de governance van de PA is hoe bij de NLDA de verbinding tussen het academisch onderwijs en de overige onderdelen van de opleiding bestuurlijk is geborgd. Bij de oprichting van de Stichting merkt de Minister van Defensie hier het volgende over op: "Ten aanzien van de samenstelling van het bestuur van de stichting acht ik echter wel geboden dat er ook in de toekomst een zekere bestuurlijke borging van de verbinding tussen het academisch onderwijs en de overige onderdelen van de opleiding blijft bestaan. Door de Commandant van de NLDA, als enige ambtenaar, als gewoon lid van het vijf leden tellende bestuur te benoemen wordt de ministeriële betrokkenheid zo beperkt

Raad van Toezicht (zoals in feite voorgesteld door Wallage in zijn advies uit 2013).²¹⁶ De leden van de Raad zouden bij de wet worden benoemd, en de Raad rapporteert rechtstreeks aan de Minister.

Model 4: (gedeeltelijke) overheveling naar regulier onderwijs

In onze optiek is dit een variant op model 5. De variatie zit dan in het feit dat de PA zich louter zou moeten richten op 'politiespecifieke opleidingen', en alle overige (generieke en algemeen vormende) opleidingen zou uitbesteden aan reguliere mbo/hbo/wo-opleidingen (zie paragraaf 5.3.2). In het VPO wordt deze arbeidsverdeling op dit moment in feite al nagestreefd. In het verleden is dit spoor ook serieus verkend [79]. Eind jaren '90 is de visie dominant dat veiligheid niet langer een monopolie is van politie en OM [3].

De Minister wijst het model af omdat de status van de PA als erkende rechtspersoon voor hoger onderwijs (lees: de NVAO-accreditatie) vervalt. Dat hangt echter louter af van de kwaliteit en borging van onafhankelijkheid (zie [model 5](#)) van de politiespecifieke opleidingen die de PA zou blijven geven. Op dit moment zijn alle masteropleidingen van de PA postinitiële masters, dus de studenten hebben allemaal al een hbo- of universitaire titel behaald. Dit zijn allemaal politiespecifieke opleidingen, en ze zijn allemaal ge[her]accrediteerd door de NVAO.

Een ander contra-argument van de Minister is dat het uitbesteden van alle niet-politiespecifieke opleidingen de socialisatiefunctie van de PA een kleiner terrein zo bestrijken, omdat agenten een gedeelte van hun opleiding bij andere instellingen volgen. De mate van socialisatie wordt echter net zo sterk beïnvloed door de lengte als door de intensiteit van het verblijf op een opleiding [80]. Een van onze interviewrespondenten maakt juist het omgekeerde punt: de politie heeft meer behoefte aan mensen die een hbo en wo opleiding hebben afgerond buiten de PA, en die daarna in een halfjaar een gespecialiseerde politieopleiding bij de PA volgen <21>. Hier worden ze dan meer gevormd in hun beroepsidentiteit. Met andere woorden, de politiespecifieke opleidingen aan de PA zouden zich vooral moeten richten op de socialisatie, op het aanleren van een esprit de corps <21>.

mogelijk gehouden, waarbij de verantwoordelijkheid van het bestuur voor aard en kwaliteit van het academisch onderwijs wordt verzekerd." [76, p. 3]

²¹⁶ "Er is behoefte aan een duidelijke rollenscheiding. Zo dient beter te worden afgewogen of interventies vanuit het ministerie niet meer op de weg liggen van de Raad van Toezicht. De beide rollen van de minister van V&J, verantwoordelijk voor de nationale politie en onderwijsminister voor het politieonderwijs dienen nadrukkelijker te worden onderscheiden. Waar de minister direct het beheer voert over het korps is hij als onderwijsminister voor het politieonderwijs (net als zijn collega van OCW) gehouden het toezicht in eerste instantie te laten uitvoeren door de Raad van Toezicht." (Advies J. Wallage, 13 maart 2013, p. 6)

**Contact:**

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl