



> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de minister van Justitie en Veiligheid,
mevrouw D. Yeşilgöz-Zegerius
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

**Inspectie Justitie en
Veiligheid**

Hoge Nieuwstraat 8
2514 EL Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.inspectie-jenv.nl

Contactpersoon

contact@inspectie-jenv.nl

Projectnaam

Onderzoek opleiding
Persoonsbeveiliging

Ons kenmerk

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 9 mei 2023

Onderwerp Conclusie en aanbevelingen onderzoek opleiding Persoonsbeveiliging

Geachte mevrouw Yeşilgöz-Zegerius,

De Inspectie Justitie en Veiligheid (verder: Inspectie) heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de opleiding tot persoonsbeveiliging¹ en de aansluiting hiervan op de praktijk. Het betreft een zogenaamde afgeschermdde opleiding.² De Inspectie doet periodiek onderzoek naar een afgeschermdde opleiding. Over afgeschermdde opleidingen rapporteert zij op hoofdlijnen. Met deze brief rapporteert zij over haar belangrijkste bevindingen en conclusies uit het onderzoek naar de opleiding tot persoonsbeveiliging.³ Het oordeel van de Inspectie is overwegend positief maar ze ziet wel enkele aandachtspunten.

Aanleiding en onderzoek

Door toenemende polarisatie in de samenleving en ernstige bedreigingen van personen met een publieke functie neemt de vraag naar persoonsbeveiliging sterk toe.⁴ Door deze toename staat de capaciteit van de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) van de Nationale Politie onder druk. Er zijn meer persoonsbeveiligers nodig en dus is een hogere instroom vereist in de opleiding tot persoonsbeveiliging. Dit zet de Politieacademie (PA) voor grote uitdagingen. Ondanks de krapte op de arbeidsmarkt moet de PA extra docenten werven en inwerken. Dit zonder in te boeten aan kwaliteit en actualiteit van onderwijs. Het

¹ De opleiding beslaat 14 weken. Voorafgaand moet een rijopleiding van 5 weken worden gevolgd. De opleiding betreft een niche en daarin wordt een relatief beperkt aantal studenten opgeleid voor een zeer vakspecifieke functie.

² De Politieacademie kent naast reguliere opleidingen ook afgeschermdde opleidingen, bijv. de leergang Arrestatie- en Ondersteuningsteam. De afscherming betreft onder andere de te gebruiken middelen, modus operandi, inzetprocedures etc.

³ De Inspectie rapporteert over de opleiding tot persoonsbeveiliging. Het onderzoek gaat daarmee niet over het stelsel Bewaken en Beveiligen of over andere opleidingen binnen dit stelsel zoals de opleiding tot de persoonsbegeleider.

⁴ De beslissing over te treffen beveiligingsmaatregelen wordt genomen door het bevoegd gezag. In het decentrale domein is dat het OM (i.c. de hoofdofficier van Justitie). In het centrale domein oefent de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) het gezag uit namens de minister van Justitie en Veiligheid.

gaat om een gespecialiseerd en risicovol vakgebied waarbij fouten levensgevaarlijke gevolgen kunnen hebben.

De Inspectie heeft het onderzoek naar de opleiding tot persoonsbeveiliging gefaseerd vormgegeven.⁵ Zij is gestart met het opvragen en analyseren van documenten. Voor een verdere verdieping heeft zij interviews op verschillende niveaus en locaties gehouden. Op de onderwijslocatie Ossendrecht heeft zij gesproken met studenten, docenten en leidinggevenden. Op de concernlocatie in Apeldoorn zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de kwaliteitsafdeling, de opleidingscommissie, de examencommissie en de sectorleiding. Verder heeft een digitaal overleg plaatsgevonden met functionarissen uit het korps, van zowel de directie HRM als het Producten Diensten Centrum. Met al deze informatie heeft de Inspectie een beeld gekregen van (verschillende aspecten in) de kwaliteit in de opleiding tot persoonsbeveiliging en een overkoepelende conclusie opgesteld. De onderzoeksperiode loopt van augustus t/m december 2022.

Aansluiting op de politiepraktijk

De kwaliteit van de opleiding tot persoonsbeveiliging voldoet. Bij de opzet van de opleiding zijn de formele procedures gevolgd.⁶ Sinds de vaststelling van het kwalificatiedossier zijn er - binnen de grenzen van de geldende kwalificaties - enkele kleine inhoudelijke aanpassingen aan de opleiding gedaan.⁷ De basisprincipes en inzetprocedures van persoonsbeveiliging zijn verder gelijk gebleven. De aanpassingen zijn veelal een initiatief van de PA en worden vervolgens goedgekeurd door het korps. Het onderwijsteam heeft een format ontwikkeld om doorgevoerde wijzigingen bij te houden maar dit format wordt (nog) niet gevuld.

De behoefte aan aanpassing van de opleiding volgt uit het informele overleg en de afstemming tussen betrokken partijen: de PA, de Operatiën⁸ en de afdeling Operationele Begeleiding en Training (OBT) in het korps spiegelen gezamenlijk op de kwaliteit van de opleiding en de aansluiting op de praktijk. Dit doen zij op verschillende niveaus binnen een verband dat zij de Professionele Leergemeenschap (PLG) noemen. De PLG heeft geen uitgewerkte, vaste structuur maar werkt door het informele netwerk. Verder beschikt de opleiding sinds 2018 over een opleidingscommissie. Deze commissie geeft advies over het onderwijs en vormt een schakel tussen werkveld en opleiding. De commissie bestaat o.a. uit vertegenwoordigers van de Operatiën, zowel leidinggevenden als alumni, van het onderwijsteam en van de examencommissie. De commissie is zoekende naar een werkvorm waarmee ze nog meer kunnen bijdragen aan de doorontwikkeling van

⁵ Plan van Aanpak Opleiding Persoonsbeveiliging, augustus 2022. De onderzoeksperiode besloeg augustus 2022 t/m december 2022.

⁶ Het formele proces van de kwalitatieve behoeftestelling is volgens procedures verlopen. Het korps heeft een competentieprofiel (2013), functiebeschrijving (2020) en opleidingsprofiel (2022) voor persoonsbeveiliging vastgesteld. Het kwalificatiedossier is ontwikkeld door de PA, goedgekeurd door de Politieonderwijsraad en in 2021 vastgesteld door de minister van Justitie en Veiligheid. De PA heeft dit vertaald naar een opleidingsdossier (2020). De PA heeft aangegeven dit dossier begin 2023 opnieuw te bezien.

⁷ Voorbeelden van kleine inhoudelijke aanpassingen zijn beveiliging op afstand en beveiliging in burgerkleding.

⁸ De Operatiën bij de politie is de uitvoering, de praktijk. Het gaat hier dus om persoonsbeveiligers in functie en hun leidinggevenden.

de opleiding. Zowel binnen de PLG als de opleidingscommissie hoort de PA dat studenten direct na afronding van de opleiding als een startbekwaam persoonsbeveiliger ingezet (kunnen) worden.

Het korps moet haar jaarlijkse en meerjarige kwantitatieve behoeftestelling tijdig aanleveren aan de PA. Dat gebeurt ook voor wat betreft de jaarlijkse instroom, maar een meerjarige behoeftestelling ontbreekt. Dit terwijl het opschalen van onderwijs een complex en tijdrovend proces is en dus tijdig moet gebeuren. Daarbij komt dat de afgelopen jaren al sprake is geweest van een sterke verhoging van de vraag naar opleidingsplaatsen. Zo kreeg de PA in 2018 de eerste zogenoemde versterkingsvraag bovenop de tot dan toe gebruikelijke kwantitatieve behoeftestelling. In 2022 ontving de PA een tweede versterkingsopdracht naar aanleiding van ontwikkelingen in het stelsel bewaken en beveiligen.⁹ Beide betekenden een sterke verhoging van de instroom, waarbij alleen de versterkingsopdracht uit 2022 extra financiële middelen bood. De versterkingsvraag en -opdracht hebben de druk op de opleiding en de inzet van (gast)docenten verhoogd. Met de huidige capaciteit lijkt de grens bereikt. Een verdere verhoging van de instroom zal – bij gelijkblijvende opleidingscapaciteit – de kwaliteit van het onderwijs verder onder druk zetten.

Om zicht te krijgen op de aansluiting van de opleiding in de praktijk moet de PA conform haar eigen beleid jaarlijks een enquête uitzetten onder alumni en tweejaarlijks onder leidinggevendenden van alumni. Dat gebeurt niet. Daarmee bestaat formeel geen zicht op de tevredenheid van het werkveld over de opleiding. Door het goede netwerk binnen de PLG en de opleidingscommissie is dit zicht er informeel wel.

Concluderend stelt de Inspectie dat de opleiding qua inhoud aansluit op de praktijk. De formele procedures zijn gevolgd bij de opzet van de opleiding. De jaarlijkse kwantitatieve behoeftestelling wordt tijdig aangeleverd. Ook vindt overleg en afstemming plaats tussen de PA, Operatiën en OBt over de aansluiting op de praktijk, veelal op informele basis. In deze contacten wordt aan de PA teruggegeven dat studenten direct na afronding van de opleiding als startbekwaam persoonsbeveiliger (kunnen) worden ingezet. Door het informele karakter van het contact is de borging van de aansluiting op de praktijk echter beperkt. Tot slot: door de hoge instroom in de opleiding bij een gelijkblijvende opleidingscapaciteit, staat de kwaliteit van de opleiding en daarmee (mogelijk) ook de aansluiting op de praktijk onder grote druk.

Uitvoering van het programma

Het onderwijsprogramma van de opleiding tot persoonsbeveiliger wordt als 'snelkookpan' ervaren maar is nog wel 'behapbaar'. Zowel docenten als studenten geven aan dat dit komt door de nieuwe opzet van de opleiding. De opleiding kent drie fasen met een duidelijke opbouw in complexiteit: studenten leren eerst de theorie over middelen, tactieken en procedures, beoefenen deze dan in een enkelvoudige context om ze vervolgens toe te passen in complexe situaties.

Het onderwijsprogramma is uitgewerkt en biedt daarmee ondersteuning aan de docenten en duidelijkheid aan de studenten. Hoewel dit programma wordt uitgevoerd zoals gepland, bieden de docenten ook benodigd maatwerk, zowel op individueel als op groepsniveau. Een voorbeeld is het inspelen op de instroom van

⁹ Opdrachtbrief van het politiekorps aan de PA d.d. 22 september 2022, kenmerk 2022-0059636.

oud-defensiemedewerkers. Een verkorte versie van de opleiding tot persoonsbeveiligers voor deze zogenoemde 'groene instroom' is niet mogelijk; wel besteedt de opleiding bij hen meer tijd en aandacht aan bijvoorbeeld juridische context en communicatieve vaardigheden en minder aan fysieke en mentale uitdagingen.

Docenten hebben actuele en relevante kennis en werkervaring.¹⁰ Studenten zijn tevreden over de kwaliteit van de lessen. De Operatiën zijn op hun beurt tevreden over het resultaat van de opleiding: studenten kunnen na afronding van de opleiding direct aan de slag. Gezien de blijvend hoge druk op de instroom is het de vraag in hoeverre de kwaliteit van docenten ook in de toekomst is geborgd. Docenten ervaren weinig tijd voor eigen professionalisering en ontwikkeling. De teamchefs stellen dat de keuze is gemaakt om meer op de onderwijsuitvoering in te zetten. Ook de sectorleiding erkent dat hierdoor minder tijd is voor professionalisering. Dat leidt vooralsnog niet tot risico's in de praktijk maar kan op de langere termijn de kwaliteit en het werkplezier van docenten aantasten.

Concluderend stelt de Inspectie dat het onderwijsprogramma en de uitvoering goed in elkaar zitten. De nieuwe structuur van de opleiding maakt het mogelijk om in relatief korte tijd startbekwame persoonsbeveiligers op te leiden. Hierbij wordt zo nodig maatwerk geboden. Wel ziet de Inspectie risico's voor behoud van de kwaliteit van de docenten doordat weinig tijd is voor bijscholing en verdere professionalisering.

Uitvoering examinering

Examens voor de opleiding tot persoonsbeveiligers worden afgenomen aan de hand van beoordelingsformulieren, inclusief een toelichting op de beoordelingscriteria. Kalibratie in de examinering vindt plaats via bijeenkomsten die het onderwijsteam organiseert om met examinatoren de inhoud, uitvoering en beoordeling van examens te bespreken. Examens zijn in deze opleiding geen eenmalig meetmoment, maar een resultante uit de opbouw van een dossier. De ontwikkeling en voortgang van studenten wordt gedurende de opleiding bijgehouden, met hen besproken en gedocumenteerd. De opleiding sluit af met een brede, realistische eindproef, gebaseerd op de geldende kwalificatievereisten.

Er zijn voldoende examinatoren om de examens af te nemen. Ook zijn alle examinatoren gecertificeerd. Het komt voor dat studenten door de eigen docent geëxamineerd worden maar gezien het vakspecifieke karakter van de opleiding (niche) en de certificeringseis kan dit niet anders worden vormgegeven. De examencommissie Vakspecialistisch Onderwijs (VPO) zorgt voor de validatie van examendocumenten en checkt of examinatoren gecertificeerd zijn. Deze commissie kent een volledige bezetting en is in werking.

Concluderend stelt de Inspectie dat de examinering zorgvuldig, transparant en valide verloopt. De examinering is gebaseerd op de geldende kwalificaties. De kwaliteit wordt geborgd met de kalibratiebijeenkomsten en voldoende volume aan gecertificeerde examinatoren.

¹⁰ Conform de Toelichting Professionaliteitseisen docenten vaardigheidsonderwijs VPO, d.d. 22 januari 2019 voldoen de docenten bij de opleiding tot Persoonsbeveiligers aan de vereisten qua opleidingsniveau, kennis en ervaring. Daarnaast wordt momenteel een forse slag gemaakt in de eisen op pedagogisch-didactisch gebied en moet elke nieuwe docent de Opleiding Specialist Onderwijs Geweldsbeheersing hebben behaald of op korte termijn volgen.

Kwaliteitsborging

De opleiding tot persoonsbeveiligers beschikt over een Evaluatie en Ontwikkelkalender (EOK). De EOK heeft tot doel het kwaliteitssysteem te ondersteunen maar is weinig uitgewerkt. Een concrete planning en toedeling van taken en verantwoordelijkheden ontbreekt. De kalender wordt in de praktijk beperkt gevolgd. Student- en docentevaluaties worden wel structureel uitgezet. De daaruit volgende actiepunten worden benoemd en opgepakt. Er is een ambitie om te komen tot een professionaliseringsplan Bewaken, Beveiligen en Interventies (BBI) maar dit is er nog niet.

Sturingsinformatie over de opleiding is zeer gering aanwezig. Er zijn managementrapportages op overkoepelend VPO-niveau maar niet op team- of opleidings specifiek niveau. Verder legt de opleiding geen informatie vast over aanpassingen in de opleiding en de aanleiding en onderbouwing daarvan. Dat beperkt de interne overdraagbaarheid en vormt een risico voor het externe draagvlak richting het korps.

Concluderend stelt de Inspectie dat de kwaliteitscirkel met de plan-, do-, check- en act-fase niet rond is. Er is een EOK maar deze is onvoldoende uitgewerkt en wordt in praktijk beperkt gevolgd. Verder ontbreekt specifieke sturingsinformatie, waardoor gerichte (bij)sturing niet mogelijk is. Ook ontbreekt structurele borging van zaken.

Andere opleidingen binnen de PA

Uit het onderzoek naar de opleiding tot persoonsbeveiligers blijkt de doorwerking van een eerder inspectieonderzoek naar een andere afgeschermd opleiding. In 2017 heeft de Inspectie de leergang Arrestatie- en Ondersteuningsteam (AOT) onderzocht. Het onderwijsteam voor de opleiding tot persoonsbeveiligers heeft de uitkomsten van het AOT-onderzoek gebruikt om de eigen opleiding door te ontwikkelen. Dat blijkt ook uit de zeer volledige documentatie die de Inspectie heeft ontvangen. Daarnaast heeft de Inspectie in het onderzoek AOT gevraagd om een concreet verbeterplan. Dit verbeterplan is teambreed opgesteld, is geïmplementeerd en heeft daarmee ook doorwerking gehad naar de opleiding tot persoonsbeveiligers.

In het onderzoek naar de opleiding tot persoonsbeveiligers gaf de sectorleiding aan dat de positieve ervaring en geboekte resultaten qua opzet en werkwijze van deze opleiding breder uitgerold kunnen en moeten worden. Andere opleidingen/clusters met een grote vervangingsvraag, zoals Intell, de Mobiele Eenheid en de Staf Grootschalig en Bijzonder Optreden, zouden daarbij een goed startpunt kunnen vormen.

Concluderend stelt de Inspectie vast dat de opleiding tot persoonsbeveiligers actief heeft ingezet op verbetering. Het onderwijsteam heeft gekeken naar de uitkomsten van eerdere inspectieonderzoek. Mogelijk kunnen de uitkomsten van het onderzoek naar de opleiding tot persoonsbeveiligers ook een bredere uitrol krijgen.

Opleiding Persoonsbeveiligers Koninklijke Marechaussee

In de Tweede voortgangsbrief versterking stelsel bewaken en beveiligen (d.d. 1 november 2022) geeft de minister van Justitie en Veiligheid aan het stelsel te willen verstevigen.¹¹ De minister wil onder meer een apart persoonsbeveiligingscontingent bij de Koninklijke Marechaussee (KMar) oprichten met een afgebakende capaciteit voor inzet in het nationale domein. De KMar moet dit contingent in afstemming en overleg met de politie en de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) nader vormgeven.

Voor het nieuwe contingent zal de KMar personeel moeten opleiden en aanstellen. Zij is bezig met het ontwikkelen van een eigen opleiding tot persoonsbeveiligers en het werven van kandidaten. Uit navraag door de Inspectie blijkt dat het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (DG PenV) wel op de hoogte was maar de afdeling, die (sturing op) politieonderwijs in portefeuille heeft, niet. De PA was zeer recent geïnformeerd over de komst van de opleiding bij de KMar. Over inhoud en opzet is zij niet geraadpleegd. Ook heeft zij geen kennis van de taakstelling en het werkveld waartoe de persoonsbeveiligers bij het nieuwe contingent van de KMar zal worden opgeleid.¹²

Concluderend stelt de Inspectie dat onvoldoende afstemming plaatsvindt tussen de KMar en de PA over de opleidingen tot persoonsbeveiligers. Dit terwijl studenten na afronding van deze opleidingen mogelijk in hetzelfde werkveld terecht komen en in praktijk moeten samenwerken en afstemmen. Onvoldoende kennis en afstemming kan in dit risicovolle vakgebied leiden tot ernstige gevolgen.

Overall conclusie en aanbevelingen

Het geheel overziend constateert de Inspectie dat de werkwijze in de opleiding tot persoonsbeveiligers van de PA op orde is, dat de samenwerking tussen de hierbij betrokken partijen goed loopt en dat het resultaat voldoet: studenten kunnen na afronding van de opleiding als startbekwaam persoonsbeveiligers aan de slag. De Inspectie ziet ook verbeterpunten, vooral op gebied van de borging van de werkwijze, de samenwerking en de kwaliteitszorg. De Inspectie doet hiertoe aanbevelingen aan de PA, het korps en de minister.

Aanbevelingen aan de Politieacademie:

- Neem als PA nadrukkelijk positie in de richting van het korps binnen het proces van de behoeftestelling: geef duidelijk de mogelijkheden en grenzen van de opleidingscapaciteit aan.
- Bezie hoe de werkwijze en de samenwerking met de betrokken partijen (Operatiën en OBT) te borgen en draag deze vervolgens actief uit binnen het VPO.
- Zorg voor voldoende tijd en middelen voor blijvende professionalisering van de docenten.

¹¹ Tweede voortgangsbrief versterking stelsel bewaken en beveiligen d.d. 1 november 2022, kenmerk 4270496. Brief van Minister Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer.

¹² In de wederhoor op de conceptbrief geeft de PA aan dat de samenwerking tussen het korps en de KMar inmiddels is opgestart. De PA heeft de wens en ambitie om met de KMar samen te werken en af te stemmen over de taakstelling, kwalificatievereisten en daaraan verbonden opleiding. Zie tabel wederhoor.

- Zorg voor een gesloten PDCA-cirkel inclusief bijbehorende borging en sturing.

Aanbevelingen aan het politiekorps:

- Zorg voor een kwantitatieve behoeftestelling in meerjarig perspectief voor de opleiding Persoonsbeveiliging en in breder verband voor het volledige Vakspecialistisch Politieonderwijs.

Aanbevelingen aan de minister:

- Stuur op afstemming en overleg tussen betrokken partijen (korps, PA, NCTV en KMar) over de opzet en inhoud van de opleidingen tot persoonsbeveiliging.
- Zorg intern voor (beleidsmatige) afstemming tussen betrokken afdelingen binnen het ministerie over de opleidingen tot persoonsbeveiliging en de inzet van toekomstige persoonsbeveiligers vanuit de KMar in het publieke domein.

Een gelijkluidende brief wordt verstuurd naar de korpschef van de Nationale Politie en de directeur van de Politieacademie.

Hoogachtend,

P.C.J. Neuteboom
Hoofdinspecteur-directeur Politie, Security en Crisisbeheersing