



PO21

Verkenkend onderzoek naar het vernieuwde Basispolitieonderwijs

Plan van Aanpak

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
1. Inleiding.....	2
2. Aanleiding	3
2.1 Vernieuwd politieonderwijs.....	3
2.2 Inspectie-onderzoek	4
3. Doelstelling en onderzoeksvragen.....	6
3.1 Doelstelling	6
3.2 Centrale vraag	6
3.3 Deelvragen	7
4. Onderzoeksaanpak.....	9
4.1 Gefaseerd onderzoek	9
4.2 Fase 1: documentenanalyse	10
4.3 Fase 2: verdiepende documentenanalyse	10
4.4 Fase 3: interviews	10
4.5 Fase 4: eindanalyse en rapportage.....	10
5. Communicatie	11
5.1 Communicatie over het plan van aanpak.....	11
5.2 Communicatie tijdens het onderzoek	11
5.3 Communicatie over bevindingen en conclusies	11

1. Inleiding

Goed politieonderwijs speelt een essentiële rol bij de ontwikkeling van het vakmanschap en de weerbaarheid van politiefunctionarissen. De kwaliteit van politieonderwijs is dan ook een belangrijke voorwaarde voor de professionaliteit van de politieorganisatie. De politie is toegerust met het geweldsmonopolie¹ en kent een omvangrijke sanctioneringsmacht. De kwaliteit van het politieonderwijs is daarmee zowel van belang voor de politie, de politiemedewerkers en het gezag als voor de maatschappij als geheel.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) heeft de wettelijke taak om toezicht te houden op de kwaliteit van het politieonderwijs en de examinering.² Dit doet zij door inzicht te geven in de kwaliteit van het politieonderwijs en de examinering daarvan, door risico's te signaleren en door de bij het politieonderwijs betrokken organisaties aan te zetten tot verbetering. Hiermee draagt zij eraan bij dat de opgeleide politiemedewerkers in staat zijn hun taken in de politiepraktijk op een goede manier uit te voeren en daarmee aan een veilige en rechtvaardige samenleving. In het toezichtkader politieonderwijs beschrijft de Inspectie hoe zij haar toezicht heeft ingericht.³

Het politieonderwijs wordt verzorgd door de Politieacademie (PA).⁴ De Politieacademie is de enige onderwijsinstelling die het politieonderwijs mag aanbieden. Korps en student zijn verplicht om het politieonderwijs af te nemen bij de Politieacademie. De Politieacademie verzorgt zowel opleidingen voor het basispolitieonderwijs, het vakspecialistisch politieonderwijs als het hoger politieonderwijs.

Dit plan van aanpak beschrijft het onderzoek van de Inspectie naar de vernieuwde basispolitieopleiding PO21. Vooraf heeft de Inspectie een onderwijslocatie bezocht en daar meerdere gesprekken gevoerd en enkele lessen bijgewoond. Ook heeft de Inspectie informatie over de actuele stand van zaken rond de opleiding ingezien. Door de vele en deels zeer recente ontwikkelingen heeft de Inspectie besloten een verkennend onderzoek naar PO21 te doen. Het doel is te bezien of de opleiding in de basis staat. Zijn de randvoorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs aanwezig?

¹ Naast de politie mag ook de krijgsmacht geweld toepassen om de orde te handhaven.

² Politiewet 2012, art. 65.

³ <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/toezichtkaders/2020/07/08/toezichtkader-politieonderwijs>

⁴ Politiewet 2012, art. 74.

2. Aanleiding

2.1 Vernieuwd politieonderwijs

Zo snel mogelijk het korps uitbreiden

Het Arbeidsvoorwaardenakkoord 2018-2020⁵ bevat afspraken over vervroegde uittreding, capaciteit en politieonderwijs.⁶ Daarin staat aangegeven dat een regeling voor vervroegde uittreding niet los gezien kan worden van de situatie in het korps. De komende jaren moet het vertrek van circa 17.000 medewerkers opgevangen worden. De uitstroom wordt mogelijk versneld en verhoogd als meer medewerkers gebruik maken van de tijdelijke regeling voor vervroegd uittreden. Tegelijk moet de sterkte van het korps worden uitgebreid (met 1.100 fte). Dit alles gaf aanleiding tot onder meer een ingrijpende herziening van het basispolitieonderwijs.

In de nadere uitwerking van het akkoord stelt het Centraal Georganiseerd Overleg Politie (CGOP)⁷ dat de nieuwe basispolitieopleiding opleidt voor functies op 'scharnierpunten' binnen de politie. Startbekwaam opleiden blijft het doel. Met onder meer een andere opzet van de opleiding, een snellere doorlooptijd van de opleiding (van drie naar twee jaar) en de toepassing van blended leren komt de instroom op verantwoorde wijze sneller beschikbaar én is deze breed inzetbaar.

Modernisering van het onderwijs

Om nu en in de toekomst goed aangesloten te zijn op de samenleving moet het onderwijs continu mee vernieuwen; o.a. compacter, meer digitaal en met meer regie op eigen ontwikkeling en ruimte voor feedback en reflectie. In 2019 heeft de Politieacademie (PA) uitgangspunten voor modernisering van het politieonderwijs opgesteld. Tevens heeft de korpsleiding in 2019 de nieuwe beroepsprofielen vastgesteld. Hierin zijn actuele en voorziene ontwikkelingen en de toekomstige context van politiewerk meegenomen. De beroepsprofielen politieagent en rechercheur zijn uitgewerkt in de kwalificaties politieagent gebiedsgebonden politiezorg (GGP)⁸ en politieagent opsporing⁹. De kwalificaties liggen ten grondslag aan het curriculum van de nieuwe basispolitieopleiding en zijn op 4 juni 2020 vastgesteld.

⁵ Afspraken vervroegde uittreding, capaciteit en politieonderwijs. Arbeidsvoorwaardenakkoord 2018-2020. Akkoord sector politie 2020.

⁶ De minister heeft met de politie, PA en politievakbonden gesproken over maatregelen om de druk op de politiecapaciteit aan te pakken. De vervangings- en uitbreidingsopgave heeft immers gevolgen voor de hele politieorganisatie. Kamervragen ingezonden 22 april 2020. nr. 2020Z072370.

⁷ De minister van Justitie en Veiligheid overlegt maandelijks met de politie en vakbonden over de arbeidsvoorwaarden en rechtspositie. Dit heet het Centraal Georganiseerd Overleg Politie (CGOP).

⁸ <https://www.politieonderwijsraad.nl/cache/temp/645a3a5abd57cpolitieagent-ggp-niveau-4-v22.pdf>

⁹ <https://www.politieonderwijsraad.nl/cache/temp/645a3aefc9d2bpolitieagent-opsporing-niveau-4-v22.pdf>

2.2 Inspectie-onderzoek

Aanbevelingen eerder Inspectie-onderzoek

In haar Jaarbeeld Politieonderwijs 2019, over de voormalige opleiding tot basis- en allround politiemedewerker, constateerde de Inspectie dat na de onderzoeksperiode (februari-juli 2019) een nieuwe werkelijkheid was ontstaan.¹⁰ Met een onvoorzien hogere uitstroom, naast de al eerder geformuleerde vervangings- en uitbreidingsvraag voor de operationele capaciteit van de politie, moest de instroom in het basispolitieonderwijs verder omhoog. Deze verdere verhoging kon niet binnen de huidige opzet van het basispolitieonderwijs worden opgevangen. De minister van Justitie en Veiligheid gaf toen aan met partijen in gesprek te zijn om de basis- en allround opleiding te herzien.

De Inspectie beval aan om gesignaleerde knelpunten in het toenmalige politieonderwijs te voorkomen in de opzet van de nieuwe opleiding. Meer specifiek gaf zij de Politieacademie aan om voortvarend (bij) te sturen op een duidelijke en eenduidige taakverdeling, op een concrete en realistische planvorming en op een uitvoering van plannen conform planning. Voor het korps ging het, naast een duidelijke en eenduidige taakverdeling, om een actueel zicht op knelpunten in de begeleiding van studenten. Tot slot diende het ministerie van Justitie en Veiligheid te sturen op een goede aansluiting tussen de Plan-, Do-, Check- en Act-cirkels van de PA en het korps.

In het halfjaarbericht Politieonderwijs juni 2020¹¹ gaf de minister van Justitie en Veiligheid aan dat betrokken partijen de aanbevelingen van de Inspectie uit het Jaarbeeld Politieonderwijs 2019 actief zouden oppakken bij de ontwikkeling van de nieuwe basispolitieopleiding. De aanbevelingen voor de Politieacademie en het korps werden meegenomen in het implementatieplan. De monitoring op de voortgang lag bij het tripartiete overleg.¹²

Snelle start van PO21

Begin februari 2021 is de nieuwe basispolitieopleiding gestart, eerst in de vorm van een pilot. In mei 2021 is de eerste instroom gerealiseerd. Door toenemende druk op de operationele capaciteit van het korps heeft de ontwikkeling van de nieuwe opleiding versneld plaatsgevonden. Dit gebeurde onder grote druk vanuit het korps en de vakbonden, met veel politieke en maatschappelijke aandacht, tijdens de coronacrisis en terwijl het huidige onderwijs doorgang moest vinden.

Kritische berichten

Sinds de start van de nieuwe opleiding zijn meerdere kritische signalen en meldingen in de media verschenen.¹³ Het gaat dan onder meer om een (te) hoge werkdruk onder docenten en praktijkbegeleiders en om onvoldoende afstemming en samenwerking binnen de begeleidingsteams rond aspiranten. De Inspectie had

¹⁰ Jaarbeeld Politieonderwijs 2019. www.inspectie-jenv.nl.

¹¹ Kamerbrief over Politieonderwijs en jaarbeeld Inspectie, 24 juni 2020. Kenmerk 2947711.

¹² Het tripartiete overleg is een overleg tussen de korpsleiding, de directie van de politieacademie en de Directeur-Generaal Politie en Veiligheidsregio van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

¹³ Onder meer: Noodkreet PO21 (vanuit de politievakbonden) en brandbrief PO21 (vanuit docenten).

dergelijke knelpunten ook in haar Jaarbeeld 2019 geconstateerd ten aanzien van de oude politieopleiding.

De Politieacademie heeft gesignaleerde knelpunten erkend en actie ondernomen.¹⁴ Tegelijkertijd stelt zij dat onderwijsontwikkeling tijd kost en sowieso een continu proces is. Het zal nog een aantal jaren zal duren voordat de opleiding 'soepel loopt'.

Grote doorontwikkeling

Het landelijk programma PO21 draagt zorg voor de invoering van de nieuwe opleiding, signaleert knelpunten en probeert deze waar mogelijk direct op te lossen.¹⁵ Er is een monitor ontwikkeld om ontwikkelingen te volgen en hierop zo nodig bij te sturen. In de monitor wordt gekeken naar aspecten als tevredenheid van docent, begeleiders en leidinggevenden, naar rendement, doorlooptijd en uitval en naar de kwaliteit van en begeleiding op de leerwerkplek. Op basis van de uitkomsten uit de monitor vindt bijsturing en bijstelling plaats.¹⁶ Eind april 2023 is bijvoorbeeld een grote doorontwikkeling van het curriculum en de examinering ingezet.

Toezegging tot inspectieonderzoek

In het Jaarbeeld 2019 heeft de Inspectie de toezegging gedaan het vernieuwde basispolitieonderwijs te bezien zodra hiermee voldoende ervaring was opgedaan. Ook aanbevelingen uit eerder inspectieonderzoeken zouden hierin meegenomen worden. In het halfjaarbericht Politieonderwijs april 2022 geeft de minister van Justitie en Veiligheid vervolgens aan dat de Inspectie begin 2024 met een eerste oordeel over de opleiding komt.¹⁷

¹⁴ Brief De Politieacademie staat in 2022 en 2023 voor een aantal uitdagingen. 13 april 2021.

¹⁵ Het landelijk programma PO21 bestaat uit vertegenwoordigers vanuit de Politieacademie, de Eenheden en de afdeling Operationele Begeleiding en Training van het korps.

¹⁶ Informatie PA over de monitor en actieplannen.

¹⁷ Halfjaarbericht Stand van het politieonderwijs. 29 april 2022. Kenmerk: 3965664.

3. Doelstelling en onderzoeksvragen

In februari 2021 is de Politieacademie gestart met de nieuwe basispolitieopleiding PO21. Enkele lichten aspiranten hebben sindsdien de opleiding afgerond. De opleiding is in korte tijd en onder grote druk ontwikkeld. Het betreft een nieuwe opzet, met nieuwe les- en leermethoden, en een kortere opleidingsduur. Doel van PO21 is om zowel een betere aansluiting op de politiepraktijk als een snellere instroom te bewerkstelligen.

De opleiding heeft vanuit verschillende kanten tot kritische geluiden geleid. De PA en de projectgroep PO21 hebben de knelpunten erkend en maatregelen genomen ter verbetering. Ook hebben zij zelf een monitor voor de opleiding ontwikkeld. De bevindingen uit deze monitor worden gebruikt voor bijsturing en bijstelling van de opleiding. Eind april 2023 heeft een doorontwikkeling van het curriculum en de examinering plaatsgevonden.

Dit alles maakt dat de Inspectie de toezegging aan de minister om begin 2024 een eerste oordeel over PO21 uit te brengen invult door een verkennend onderzoek uit te voeren. De Inspectie kijkt naar de aanwezigheid van en (werking van) processen rondom de randvoorwaarden voor de kwaliteit van een opleiding. Hierbij beziet de Inspectie ook of gesignaleerde knelpunten uit het voormalige basispolitieonderwijs zijn opgepakt.¹⁸ Zodra meerdere in- en uitstroommomenten zijn doorlopen, is een meer verdiepend onderzoek mogelijk naar de kwaliteit van de opleiding.

3.1 Doelstelling

Met het onderzoek naar PO21 wil de Inspectie zicht krijgen op de randvoorwaarden voor de kwaliteit van de opleiding. Daarbij gaat het onder meer om aspecten als voldoende en toegeruste capaciteit op de Politieacademie en in de eenheden, om een duidelijke verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, om eenduidige procedures en om afstemming en samenwerking. De Inspectie heeft een toezichtskader waarin de randvoorwaarden voor de kwaliteit van een opleiding beschreven zijn.¹⁹

Met de inzichten uit dit onderzoek wil de Inspectie aan de minister een eerste oordeel geven over PO21 en de bij de opleiding betrokken partijen zo nodig aanzetten tot verbetering en daarmee bijdragen aan de kwaliteit van het politieonderwijs.

3.2 Centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag is:

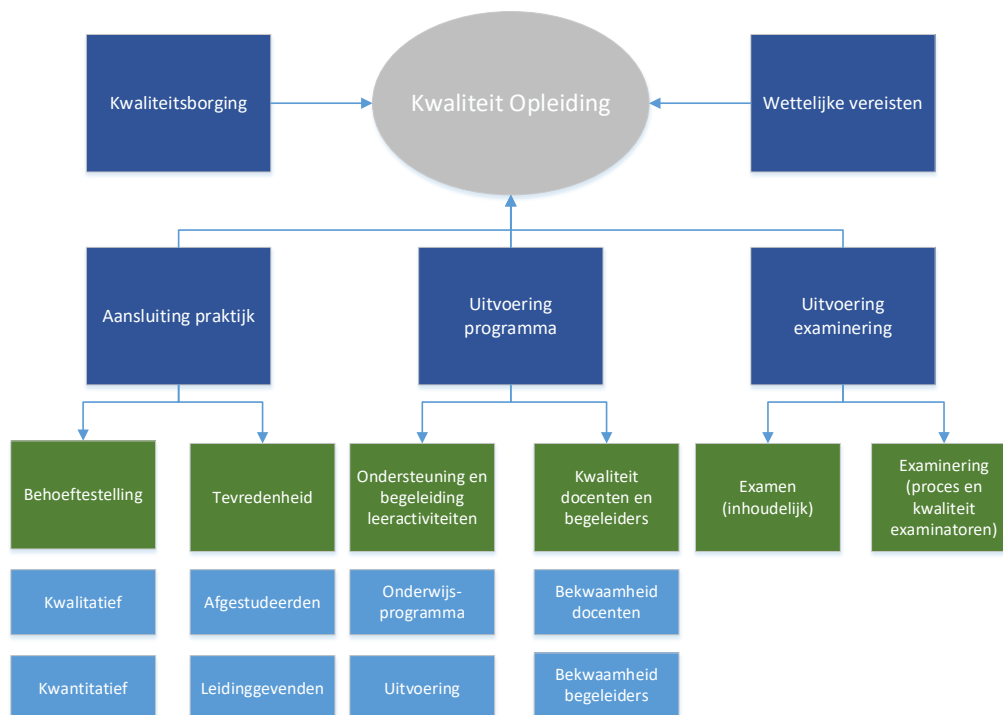
In hoeverre wordt bij het vernieuwde basispolitieonderwijs voldaan aan de randvoorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs?

¹⁸ Jaarbeeld Politieonderwijs 2019. www.inspectie-jenv.nl.

¹⁹ Toezichtskader Politieonderwijs. www.inspectie-jenv.nl.

3.3 Deelvragen

De deelvragen zijn gebaseerd op de randvoorwaarden uit het toezichtskader Politieonderwijs. Dit kader is schematisch weergegeven in de onderstaande figuur. Onder de figuur worden de begrippen nader omschreven.



- Is de randvoorwaarde 'aansluiting praktijk' aanwezig?

De randvoorwaarde 'aansluiting praktijk' bestaat uit twee delen: behoeftestelling en tevredenheid. Bij de behoeftestelling gaat het erom dat de Politieacademie aan kan tonen dat het politieonderwijs gebaseerd is op de (meer)jaarlijkse vraag vanuit het korps: zowel kwalitatief (type, inhoud, niveau) als kwantitatief (aantal aspiranten).

Voor een goede aansluiting op de praktijk dient de Politieacademie zicht te hebben op de opbrengst van de opleiding. De afgestudeerde politiemedewerkers en hun leidinggevend kunnen het beste aangeven of PO21 hen de juiste kennis en kunde meegeeft voor de functie politieagent.

- Is de randvoorwaarde 'uitvoering programma' aanwezig?

De randvoorwaarde 'uitvoering programma' kent ook twee aspecten: ondersteuning en begeleiding leeractiviteiten en kwaliteit docenten en begeleiders. Bij het eerste aspect gaat het om het onderwijsprogramma. Dat vormt de basis van de opleiding, moet aansluiten bij wat er nodig is voor het functioneren in de politiepraktijk en een vertaalslag bevatten naar lesstof en leeractiviteiten. Uitvoering van het programma vraagt vervolgens om voldoende begeleiding en interactie met aspiranten.

Voor PO21 geldt dat het onderwijsprogramma deels wordt uitgevoerd op de Politieacademie (eerste jaar) en deels in de eenheid (tweede jaar). De Politieacademie is verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het programma

en moet zorgen voor deskundigheid van alle uitvoerders: (gast)docenten (op de academie) en praktijkbegeleiders en trajectbegeleiders (in de eenheid).

- **Is de randvoorwaarde 'uitvoering examinering' aanwezig?**

De randvoorwaarde 'uitvoering examinering' omvat zowel het inhoudelijke examen als het proces van examinering. PO21 wordt afgesloten met een examen waarmee de Politieacademie kan vaststellen of aspiranten als startbekwaam politieagent aan de slag kunnen.²⁰ Hiertoe moet de Politieacademie ook zorgen dat het proces van examinering zorgvuldig plaatsvindt, dat examinatoren deskundig zijn en dat de resultaten juist worden geregistreerd.

- **Zijn de randvoorwaarden 'Kwaliteitsborging' en 'wettelijke vereisten' aanwezig?**

Kwaliteitsborging is een randvoorwaarde voor een goede uitvoering van het onderwijsproces: de Politieacademie moet over een werkend kwaliteitssysteem beschikken om de kwaliteit van haar onderwijs te garanderen en verantwoording hierover af te kunnen leggen.

Tot slot moet PO21 voldoen aan de laatste randvoorwaarde: aan alle wettelijke eisen die gesteld zijn aan de opleiding.

²⁰ Een startbekwaam politieagent betekent dat deze als beginnend beroepsbeoefenaar aan de slag kan.

4. Onderzoeksaanpak

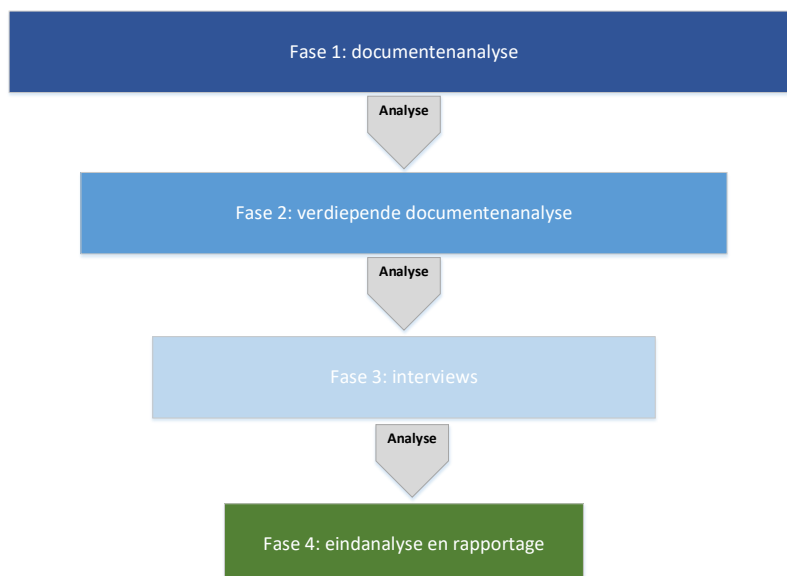
De Inspectie kiest ervoor om de Politieacademie zich te laten verantwoorden over de mate waarin zij voldoet aan de randvoorwaarden. De Inspectie schrijft niet voor hoe de Politieacademie ervoor moet zorgen dat aan de randvoorwaarden wordt voldaan. De Inspectie sluit zoveel mogelijk aan bij het eigen kwaliteitssysteem van de Politieacademie. Dit om de toezichtslast te verminderen en het lerend vermogen te bevorderen.

4.1 Gefaseerd onderzoek

Omdat op voorhand niet duidelijk is hoe de Politieacademie wil laten zien dat zij aan de randvoorwaarden voldoet, is het voor de Inspectie (nog) niet mogelijk het verkennende onderzoek volledig te operationaliseren en te normeren. Om deze reden kiest de Inspectie ervoor gaandeweg het onderzoek momenten in te bouwen waarop zij haar onderzoek verder richt. Met andere woorden: het onderzoek loopt gefaseerd. De Inspectie start met een brede uitvraag via een uitvraagdocument en richt afhankelijk van de aangeleverde informatie dit onderzoek verder in.

De Inspectie onderscheidt vier fases in het onderzoek. Elke fase wordt afgesloten met een analyse. Als de Inspectie na deze analyse behoefte heeft aan meer informatie, vraagt zij deze in de volgende fase op.

De gefaseerde aanpak geeft de Politieacademie de mogelijkheid om al vóór de eindanalyse en rapportage een eventueel verbetertraject in te zetten op punten die in een eerdere fase niet op orde blijken. De Inspectie kan dergelijke ontwikkelingen meenemen in de eindrapportage.



4.2 Fase 1: documentenanalyse

De Inspectie vraagt de Politieacademie om zichzelf te verantwoorden aan de hand van een eerste documentenuitvraag. De Politieacademie wordt gevraagd het uitvraagdocument te volgen en de gevraagde documenten aan te leveren bij het 'single point of contact' van de Politieacademie. De Politieacademie kan als onderbouwing zo mogelijk gebruik maken van de documenten uit haar eigen kwaliteitssysteem.

De Inspectie analyseert de door de Politieacademie aangeleverde informatie. Aan de hand van de analyse besluit de Inspectie over de inrichting van fase twee en drie.

4.3 Fase 2: verdiepende documentenanalyse

In fase 2 zal de Inspectie specifieke informatie opvragen als de deelvragen nog niet volledig beantwoord kunnen worden met de informatie uit fase 1. Dit kan inhouden dat de Inspectie een tweede aanvullende documentenuitvraag aan de Politieacademie doet.

De Inspectie analyseert de nieuwe informatie die zij verzamelt in fase twee. Op basis van deze analyse richt zij fase drie van het onderzoek in.

4.4 Fase 3: interviews

In fase 3 maakt de Inspectie haar beeld compleet met interviews. Zij spreekt hiertoe tenminste met de volgende actoren/niveaus: leidinggevenden, docenten, begeleiders in de eenheid en aspiranten.

4.5 Fase 4: eindanalyse en rapportage

De eindanalyse bestaat uit het verzamelen en in samenhang bezien van de bevindingen en conclusies uit de eerdere fase. Dit geeft een eerste beeld van (de verschillende aspecten van) de kwaliteit van PO21.

In deze fase beantwoordt de Inspectie de deelvragen en centrale vraag. De onderzoeksbevindingen worden verwerkt in een brief of rapport.

5. Communicatie

5.1 Communicatie over het plan van aanpak

Na vaststelling van dit plan van aanpak kondigt de Inspectie haar onderzoek schriftelijk aan bij de Politieacademie. Desgewenst presenteren de betrokken inspecteurs het plan op de Politieacademie zodat het sectorhoofd, de teamchef(s) en docenten, allen gelijktijdig over dezelfde informatie beschikken. Het korps en het directoraat-generaal Politie ontvangen een afschrift van het plan van aanpak. De Inspectie publiceert dit plan van aanpak ook op haar website.

5.2 Communicatie tijdens het onderzoek

De Inspectie stuurt iedereen die zij wil interviewen vooraf het interviewprotocol. De interviewverslagen worden na het gesprek aan de geïnterviewden voorgelegd voor wederhoor. De respondent krijgt zo de gelegenheid om aan te geven of het gesprek correct en volledig is weergegeven. Het conceptrapport wordt voorgelegd voor wederhoor aan de eindverantwoordelijken van de betrokken organisaties.

5.3 Communicatie over bevindingen en conclusies

Bevindingen en conclusies uit het onderzoek worden verwerkt in een brief of rapport. De uitkomsten stuurt de Inspecteur-generaal aan de Politieacademie en aan het korps. De minister van Justitie en Veiligheid wordt afzonderlijk geïnformeerd, waarna deze de Tweede Kamer kan informeren. De Inspectie plaatst tegelijkertijd de uitkomsten van haar onderzoek op haar website, voorzien van de reacties van de Politieacademie en het korps op het onderzoek (wederhoor). De Inspectie zal ook de mogelijkheid bieden tot het voeren van een (bestuurlijk) gesprek met betrokkenen.

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Hoge Nieuwstraat 8 | 2514 EL Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Juni 2023

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*