

Basisopleiding voor politie-inspecteurs

In dit verslag onderzoekt het Rekenhof de basisopleiding voor politie-inspecteurs. Het gaat om een gemeenschappelijke opleiding voor de Federale en de Lokale Politie, die de uitbouw van een gedeelde cultuur moet bevorderen. De opleiding wordt georganiseerd op gedecentraliseerde wijze, maar de homogeniteit ervan moet de mobiliteit van het personeel waarborgen alsook een zelfde kwaliteitsvolle dienstverlening op het hele grondgebied.

De basisopleiding voor inspecteurs wordt gegeven door de tien erkende en gesubsidieerde politiescholen (vijf in Vlaanderen, drie in Wallonië en twee in Brussel). Tijdens de twaalf maanden durende opleiding krijgen de aspiranten zowel theoretisch onderricht als praktijklessen op het terrein bij een politiedienst. Het praktische luik wordt 'werkplekleren' genoemd en vertegenwoordigt 328 van de in totaal 1.709 uur basisopleiding. Na de opleiding doorlopen de politie-inspecteurs een stage van zes maanden in een politiedienst. Die stage is geen onderdeel van de basisopleiding.

In zijn audit evalueert het Rekenhof of de basisopleiding voor politie-inspecteurs erin slaagt tegemoet te komen aan de behoeften in termen van kwantiteit en kwaliteit, of de toezichts- en coördinatie-mechanismen de kwaliteit van de opleiding kunnen waarborgen en of de kosten van de basisopleiding voor politie-inspecteurs in de hand worden gehouden.

Het Rekenhof formuleert een reeks aanbevelingen voor de diverse actoren om de basisopleiding voor inspecteurs te verbeteren.

Afstemming van de opleiding op de behoeften aan personeel

Het opleidingsproces beter aansturen, het opleidingsprogramma herzien op basis van de behoeften op het terrein en een homogene uitvoering ervan garanderen

Behoeften op het vlak van het personeelsbestand

In een audit van 2015 had het Rekenhof gewezen op de moeilijkheden om de wervingsbehoeften te bepalen voor operationeel personeel voor de geïntegreerde politie. Sindsdien is de gegevensverzameling over de meerjarenbehoeften op het vlak van operationeel personeel er duidelijk op vooruitgegaan (nagenoeg alle politiezones hebben in 2021 geantwoord op de vragen van de Federale Politie). Op basis van die informatie kan het aantal te rekruteren aspiranten worden verfijnd en ook rekening worden gehouden met de behoeften van de Federale Politie.

Op die manier zou ook het verschil tussen het effectieve personeelsbestand en het theoretische kader geleidelijk moeten worden overbrugd. Het Rekenhof stelt vast dat de rekruteringsdoelstellingen die de minister van Binnenlandse Zaken had aangekondigd, niet zijn gehaald (tussen 2017 en 2019 werden gemiddeld 1.250 inspecteurs aangeworven, terwijl het de bedoeling was om er 1.400 per jaar aan te werven). Het aantal aspirant-inspecteurs dat wordt toegelaten tot de scholen varieert van jaar tot jaar naargelang van het aantal kandidaten en van de slagingspercentages na afloop van de selectieproeven.

De Federale Politie beschikt niet over informatie over het aantal aspiranten dat de scholen kunnen opvangen, en de in de regelgeving bepaalde verdeelsleutel om de aspiranten te spreiden over de scholen, stemt niet meer overeen met het werkelijke aantal toegelaten aspiranten.

Behoeften op het vlak van termijnen

De Federale Politie volgt niet systematisch op hoeveel tijd er verstrijkt tussen het slagen voor een selectie en het starten van de opleiding noch hoelang de basisopleiding effectief duurt. Te lange termijnen vertragen echter de indiensttreding en verhinderen dat de behoeften worden ingevuld. De termijnen ingevolge bezwaren bij niet-slagen voor de opleiding zijn bovendien abnormaal lang, ook al zijn ze de voorbije jaren ingekort (gemiddeld 90 dagen in 2020 tegenover 128 in 2018). Het kan gaan om 5 % van de aspiranten, zo blijkt uit een onderzoek van de Federale Politie over de lichteningen 2016-2018.

Een deel van de inspecteurs (16 % in 2020) krijgt na afloop van de basisopleiding geen aanstelling in een politiedienst en komt tijdelijk terecht in de federale reserve. De personeelsbehoeften zoals geformuleerd door de politiediensten blijken dus niet te matchen met de effectieve affectaties van de nieuwe inspecteurs. Een koninklijk besluit van 11 juli 2021 (dat op 14 september 2021 in werking trad) zou dat probleem moeten verhelpen.

Behoeften op het vlak van competenties

In de opleidingsregeling worden de competenties, vaardigheden en attitudes gedefinieerd die moeten worden verworven, maar er is niet voorzien in een aanpassing om ze af te stemmen op de huidige realiteit van het beroep van inspecteur. Sommige praktijken verschillen bovendien van school tot school, zoals het werkplekleren, de inhoud van de opleiding of de manier waarop de verworven knowhow wordt gevalideerd. Sinds maart 2021 is er een handleiding van toepassing voor de organisatie van het werkplekleren, maar de scholen mogen het werkplekleren nog altijd naar eigen goeddunken organiseren.

In 2014 werd een stage van zes maanden ingevoerd, die moet worden volbracht bij de dienst waar de inspecteurs hun eerste aanstelling hebben gekregen na de opleiding. Er is geen evaluatie geweest van die overgangmaatregel, hoewel dat oorspronkelijk wel de bedoeling was, en de maatregel is definitief geworden. Bovendien is er geen centrale instantie die de algemene kwaliteit van de stages evalueert, ook al heeft de Federale Politie initiatieven daartoe opgenomen in het actieplan 2021-2022 van haar Directie van het Personeel (DRP).

Het Rekenhof besluit dat het huidige systeem van de basisopleiding voor inspecteurs niet volledig tegemoetkomt aan de behoeften van de politie. Het aantal opgeleide personeelsleden voldoet niet aan de vraag en de termijnen om personeel ter beschikking te stellen worden onvoldoende opgevolgd. De geïntegreerde politie kan bovendien geen homogene opleiding noch een gelijkwaardige validering van de verworven kennis in alle scholen waarborgen. De Federale Politie plant in 2021-2022 echter een actieplan voor de opleiding waarbij onder meer de onderwijsmodules zullen worden geanalyseerd met het oog op een meer eenvormige inspecteursopleiding voor alle scholen.

Coördinatie en controle van de kwaliteit van de basisopleiding

Een strategische visie voor de opleiding definiëren en werk maken van een gecentraliseerd kwaliteitsbeheer, meer middelen toekennen aan dat beheer en het afstemmen op de noodzakelijke verbeteringen

Ondanks de talrijke evaluaties, hervormingen en hervormingsprojecten die er zijn geweest sinds de wet van 7 december 1998 werd goedgekeurd, stelt het Rekenhof vast dat er geen strategische langetermijnvisie is voor de uitbouw van de politieopleiding. Uit de evaluaties blijkt nochtans dat er nood is aan harmonisering en een betere afstemming op de behoeften op het terrein.

De Federale Politie heeft meerdere belangrijke acties ondernomen sinds het begin van de audit. Naast het actieplan 2021-2022 voor de opleiding ligt een model van beheerscontract tussen de Federale Politie en de erkende scholen klaar ter goedkeuring. Het Rekenhof benadrukt hoe belangrijk het is die beheerscontracten goed te keuren en op te volgen; ze zijn een middel om de financiering te koppelen aan de kwaliteitsdoelstellingen.

Los van die perspectieven op vooruitgang wordt weinig gebruik gemaakt van de mechanismen waarin de regelgeving voorziet om de kwaliteitsnormen te omkaderen en erop toe te zien. De regelgeving definieert de actoren van de kwaliteitscontrole en hun rol. De cel die binnen de Federale Politie instond voor de bewaking van de kwaliteit van de opleiding bestaat echter niet meer. In de praktijk is het de Nationale Politieacademie (ANPA), die valt onder de bevoegdheid van de DRP, die belast is met de meeste aspecten van de kwaliteit van de basisopleiding voor inspecteurs. Het probleem is echter enerzijds dat deze situatie niet reglementair geregeld is en anderzijds dat de ANPA ook een school is die onderworpen is aan de kwaliteitscontrole.

Noch de Federale Politie, noch het college van de directeurs van de politiescholen, noch enige andere instantie vervult de opdrachten van aansturing, coördinatie en bewaking van de kwaliteit van de opleiding die de regelgeving hen heeft toegekend. De commissie belast met de controle op de kwaliteit van de opleiding, die binnen de Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie (AIG) werd gecreëerd door een koninklijk besluit van 2015, is tot slot nog niet opgericht. De AIG beroept zich op een gebrek aan resources en een juridisch risico in samenhang met het advies van de Raad van State.

Het Rekenhof stelt vast dat de verdeling van de gedetacheerde federale lesgevers over de scholen die bij koninklijk besluit werd vastgelegd, niet meer is herzien sinds 2002. De Federale Politie heeft recent wel bijkomende docenten en administratief assistenten toegekend aan de politiescholen. De Federale Politie heeft geen zicht op de pedagogische en didactische kwaliteiten van het onderwijzend personeel in de politiescholen en er zijn geen gemeenschappelijke regels voor de aanwerving van die mensen. De middelen zijn overigens ontoereikend, zowel in termen van mensen als in termen van kwalificaties, om het verwachte toezicht uit te oefenen.

Het Rekenhof besluit dat noch de strategische noch de operationele coördinatie volstaat om een homogene en coherente basisopleiding te garanderen. Beiden zijn nochtans onontbeerlijk voor een opleiding die op gedecentraliseerde wijze wordt georganiseerd.

Financiering van de politiescholen en kostprijs van de basisopleiding

Ervoor zorgen dat de Federale Politie een duidelijk zicht heeft op de totale kosten van de basisopleiding per aspirant en de financiering van de politiescholen herzien in het licht van een billijke toewijzing van de middelen

De erkende politiescholen ontvangen een jaarlijkse subsidie van de Federale Politie die de werkingsuitgaven dekt voor de selectie en opleiding van het personeel. Een bedrag van 5 miljoen euro wordt verdeeld over de scholen, in de vorm van gewaarborgde voorschotten. De verdeling van dat bedrag tussen de scholen gebeurt op basis van een verdeelsleutel vastgelegd in 2002 die de aspiranten over de scholen spreidt en die niet meer strookt met de realiteit van de spreiding van de aspiranten in de scholen. Het saldo van de tussenkomst wordt berekend op basis van een forfaitair bedrag per samengestelde klas en per bijkomende aspirant.

De federale subsidies stroken niet meer met de realiteit van de uitgaven. Bovendien varieert de subsidie sterk van aspirant tot aspirant naargelang van de school en het jaar: de bedragen gaan van 3.144 euro tot 14.115 euro per aspirant (tussen 2016 en 2019). In januari 2020 heeft de Federale Politie een werkgroep opgericht om het financieringsmechanisme te herzien.

De politiescholen worden ook gefinancierd door de provincies. Hun aandeel in de financiering van de werkings- en de investeringsuitgaven varieert van 32 tot 70 %. Bovendien nemen ze 100 % van de infrastructuuruitgaven ten laste.

Het Rekenhof stelt tot slot vast dat er geen enkele specifieke norm bestaat rond de bezoldigingen die de scholen toekennen aan hun docenten. Uit een verslag van de ANPA van oktober 2019 blijkt dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de scholen op het vlak van de bezoldiging van externe lesgevers evenals van docenten en praktijkmonitoren die een toelage voor onderwijsopdracht ontvangen. Dit kan leiden tot een competitie tussen de scholen om lesgevers aan te trekken of klanten voor de opleiding.

Het Rekenhof komt tot het besluit dat de manier waarop de scholen worden gefinancierd, kan leiden tot aanzienlijke verschillen in middelen tussen die scholen. Bovendien merkt het op dat de Federale Politie de totale kostprijs van de opleiding per aspirant niet met zekerheid kan vaststellen.