Loopbaanpaden voor medewerkers in veiligheidsfuncties binnen de collectieve sector

Rapport

Paul den Boer
Ben Hövels

Nijmegen, mei 2005

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

Inhoud

1 Aanleiding en opzet van het onderzoek 3
1.1 Aanleiding voor het onderzoek 3
1.2 Doel, vraagstelling en opzet van het onderzoek 5

2 Inhoudelijke verwantschap tussen veiligheidsfuncties 9
2.1 Werkwijze bij het vergelijken van functies 9
2.1.1 Begrippenkader: het Format Beroepscompetentieprofiel 9
2.1.2 Kerntaken en contextfactoren 11
2.2 Bevindingen 12
2.2.1 Afbakening van het veiligheidsdomein 13
2.2.2 Vergelijking tussen functies 16
2.2.3 Illustratie potentiële loopbaanpaden: de bewaarder en de PIW 19

3 Belemmeringen voor doorstroom 21
3.1 Selectie-eisen 21
3.2 Arbeidsvoorwaarden en rechtspositie 23
3.3 Ontwikkelingen op het gebied van opleidingen en EVC 24

4 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 27

Bronnen 35

Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie 37
Bijlage 2 Geïnterviewde personen 38
Bijlage 3 Veiligheidsfuncties in de collectieve sector 39
Bijlage 4 Toelichting op de kerntaken 41
Bijlage 5 Toelichting op de contextfactoren 43
Bijlage 6 Verwantschap tussen functies op basis van kerntaken: indexscores 45

1 Aanleiding en opzet van het onderzoek

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Rijksbrede loopbaanpaden als beleidsissue

Het vergroten van het loopbaanperspectief van werknemers in de collectieve sector is al enige tijd een belangrijk aandachtspunt in het overheidsbeleid. Daarbij zijn niet alleen betere doorstroommogelijkheden binnen de eigen organisatie van belang. Het is echter ook goed denkbaar dat zich niet alleen in de eigen organisatie, maar ook daarbuiten potentiële doorgroeiperspectieven van werknemers bevinden. Het benutten daarvan kan in principe zowel het loopbaanperspectief van werknemers als de mobiliteit binnen de organisatie ten goede komen.
Het streven naar rijksbrede loopbaanpaden is een van de aandachtspunten in de visienota 'Naar een nieuw evenwicht. Een gezamenlijke visie op arbeidsvoorwaarden en personeelsmanagement in de sector Rijk', op 16 mei 2000 ondertekend door minister De Vries van BZK en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel. In deze lange termijnvisie worden rijksbrede loopbaantrajecten genoemd tegen de achtergrond van de mobiliteit van personeel en de kwaliteit van de organisatie. "De kwaliteit van de organisatie staat of valt met de kwaliteit van de werknemers. Dat gaat verder dan de toerusting voor de huidige functie van de werknemer …… Mobiliteit is in dit verband een alom erkend waardevol kwaliteitsinstrument. Het maakt het werken in de rijksdienst interessanter en verhoogt de kunde en de professionaliteit van de werknemers. De (functionele) mobiliteit van een werknemer wordt bevorderd wanneer een werknemer ook competenties heeft op aspecten die niet in de huidige functie noodzakelijk zijn. Om bredere en/of diepere competenties te ontwikkelen dient onder meer te worden geïnvesteerd in rijksbrede loopbaantrajecten, scholing en opleiding en persoonsgebonden scholingsbudgetten" (Ministerie van BZK, 2000). Rijksbrede loopbaanpaden passen ook in het streven naar ontkokering binnen de overheid. De toenmalige minister van BZK De Vries was voorstander van de overheid als één concern. Binnen dit concern moet de mobiliteit worden vergroot, en het opzetten van rijksbrede loopbaantrajecten vormt hiervoor een belangrijk instrument (persbericht, 14 juni 2000).

Ook het rapport 'De arbeidsmarkt in de collectieve sector' van de Commissie van Rijn (2001) bevat een aantal aanbevelingen om het loopbaanperspectief van medewerkers te verbeteren, zoals onder meer het toepassen van functiedifferentiatie. Dergelijke maatregelen werden onder meer nodig geacht om de overheid als werkgever aantrekkelijk te maken en te houden, in het bijzonder in tijden van krapte op de arbeidsmarkt. Deze krapte op de arbeidsmarkt deed zich in die periode steeds nadrukkelijker voelen, en werd ook op langere termijn voorzien vanwege de vergrijzing.

Het project 'Groen, Blauw, Zwart'

Tegen deze achtergronden is in 2002 een project gestart waarbij drie overheidsorganisaties – het ministerie van Defensie, de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de politie - in de vorm van een pilot samenwerkten rond de ontwikkeling van organisatie-overstijgende loopbaanpaden. Dit project, dat de naam 'Groen, Blauw, Zwart' meekreeg, werd gecoördineerd door het ministerie van BZK en voorzag in eerste instantie in twee opeenvolgende activiteiten:

1. Een onderzoek naar de arbeidsoriëntatie en werkbeleving bij BBT-ers (Beroepsmilitairen Bepaalde Tijd), DJI-personeel en politie om te bezien of er voldoende belangstelling bestaat om samen te werken in een pilot-project;
2. Een onderzoek naar de verenigbaarheid van wervings-, selectie- en opleidingsprofielen en –kanalen en naar eventuele aandachtspunten en complicaties in de arbeidsvoorwaardensfeer.

De eerste onderzoeksactiviteit is uitgevoerd in de vorm van enquêtes onder medewerkers bij de Koninklijke Landmacht en de politie. De tweede onderzoeksactiviteit is niet uitgevoerd "omdat de samenwerkende partijen geen heil zagen in het gezamenlijk realiseren en vormgeven van de wervings-. selectie- en opleidingskanalen" (brief ministerie BZK ter afsluiting van het project, 26 november 2004).
Hoewel het project niet volledig volgens de geplande opzet is uitgevoerd, is wel sprake van spin-off in de vorm van diverse bilaterale projecten. Deze hebben vooral betrekking op het voortzetten van de loopbaan van defensiepersoneel bij DJI c.q. bij de politie.

Behoefte aan inventariserend onderzoek

In 2004 constateert het A+O fonds Rijk op grond van een reeks gesprekken met vertegenwoordigers van diverse overheidsorganisaties dat er te weinig zicht bestaat op de doorstroommogelijkheden van medewerkers in veiligheidsfuncties binnen de collectieve sector. Werkgevers binnen de sector zijn doorgaans wel goed op de hoogte van loopbaanmogelijkheden van genoemde functionarissen binnen de eigen organisatie, maar er bestaat geen duidelijk beeld van de loopbaanstappen die sectorbreed genomen kunnen worden. Deze constatering vormde aanleiding om een inventariserend onderzoek te laten verrichten waarin organisatie-overstijgende loopbaanpaden in kaart worden gebracht. In december 2004 is aan het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt opdracht verleend om dit onderzoek uit te voeren.

Uitvoering en begeleiding van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2004 – mei 2005. Het onderzoeksvoorstel vormde de basis voor de uitvoering. Omdat documentenanalyse een belangrijke onderzoeksactiviteit vormde en het informatiegehalte van de beschikbare documenten niet op voorhand duidelijk was, zijn 'werkendeweg' nadere keuzes gemaakt over onder meer de afbakening van het onderzoek.
Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie in het leven geroepen, onder voorzitterschap van A+O fonds Rijk. De begeleidingscommissie bestond uit vertegenwoordigers van overheidsorganisaties in de veiligheidssector, van een werknemersorganisatie en van het Ministerie van BZK. De samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in bijlage 1. De begeleidingscommissie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport, door het leveren van commentaar op voortgangs- en conceptrapportages en door te adviseren over de uitvoering van het onderzoek.

1.2 Doel, vraagstelling en opzet van het onderzoek

Doel

Het uit te voeren onderzoek heeft als *doel* inzicht te verschaffen in de mogelijke loopbaanpaden voor medewerkers in veiligheidsfuncties binnen de collectieve sector. Het gaat om functies tot en met mbo-niveau. Het onderzoek bestaat afgezien van een inventarisatie van veiligheidsfuncties in de collectieve sector uit een vergelijking van deze functies in termen van werkzaamheden, vereiste competenties, opleidingseisen en salariëring. Het vergelijken van functies staat in het teken van het opsporen van in principe mogelijke loopbaanpaden voor veiligheidsfuncties binnen de collectieve sector ('loopbaanpaden op papier') en van eventuele belemmeringen die een dergelijke doorstroming in de weg staan ('loopbaanpaden in de praktijk'). Het rapport dient in de eerste plaats een informatieve basis te vormen voor veiligheidspartners in de collectieve sector die met elkaar in gesprek willen gaan over mogelijkheden voor organisatie-overstijgende doorstroom van personeel.

Vraagstelling van het onderzoek

De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:
1 Welke veiligheidsfuncties tot en met mbo-niveau kunnen worden onderscheiden in de collectieve sector?
2 Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen deze veiligheidsfuncties in termen van functie-inhoud en vereiste competenties, en van opleidingseisen en salariëring?
3 Welke potentiële horizontale en/of verticale organisatie-overstijgende loopbaanpaden kunnen aan de hand van een vergelijking van veiligheidsfuncties worden gereconstrueerd?
4 Welke formele belemmeringen staan een daadwerkelijke doorstroom van medewerkers in veiligheidsfuncties in de weg en hoe kan daar op worden ingespeeld?

De vierde onderzoeksvraag, naar de belemmeringen voor doorstroom van veiligheidsmedewerkers, was aanvankelijk ruimer geformuleerd en had betrekking op alle mogelijke soorten belemmeringen: selectie-eisen, arbeidsvoorwaarden, bekendheid, organisatiecultuur, imago etc.. De inperking tot *formele* belemmeringen voor doorstroom heeft plaatsgevonden op verzoek van de begeleidingscommissie van het onderzoek.

Onderzoeksopzet

De aanpak omvat twee hoofdactiviteiten. Eerst is op basis van documentenanalyse – waaronder een vergelijking van functiebeschrijvingen - en aanvullende gesprekken de inhoudelijke verwantschap tussen een aantal veiligheidsfuncties in kaart gebracht. Daarna is door middel van interviews nagegaan welke formele belemmeringen een *daadwerkelijke* doorstroom van medewerkers in veiligheidsfuncties in de weg staan. De beperking tot formele belemmeringen – zoals hierboven beschreven - had ook een wijziging in de onderzoeksopzet tot gevolg. Aanvankelijk was het de bedoeling op decentraal niveau (in gevangenissen, politiedistricten etc.) gesprekken te voeren over in de praktijk ervaren belemmeringen voor doorstroom van veiligheidsfunctionarissen binnen de collectieve sector. De toespitsing op formele belemmeringen (zoals selectie- en opleidingseisen) bracht met zich mee dat de benodigde informatie is verzameld bij sleutelpersonen op centraal niveau in de organisatie.

Er zijn drie onderzoeksfasen onderscheiden.

Fase 1: Oriëntatie
Het onderzoek is gestart met een oriëntatiefase, waarin de volgende activiteiten centraal stonden:
- het nader afbakenen van het onderzoek, met name wat betreft de (aard van de) functies die in het onderzoek worden betrokken;
- het verkennen van de beschikbaarheid en bruikbaarheid van diverse bronnen voor het typeren en vergelijken van functies in fase 2 (functiebeschrijvingen, beroepscompetentieprofielen, kwalificatieprofielen e.d.);
- het selecteren van contactpersonen voor verkennende en verdiepende interviews.

Fase 2: Inventarisatie en vergelijking van veiligheidsfuncties
In deze fase zijn veiligheidsfuncties (tot en met mbo-niveau) in de collectieve sector geïnventariseerd. Door deze functies onderling met elkaar te vergelijken - op basis van onder meer functie-inhoud, vereiste competenties, opleidingseisen en salariëring – kunnen 'logische' loopbaanpaden worden geconstrueerd. De onderzoeksmethode die in deze fase is gehanteerd, bestaat uit een combinatie van deskresearch en verkennende interviews.

Fase 3: Belemmeringen voor doorstroom in de praktijk
Informatie over de feitelijke doorstroommogelijkheden is verzameld aan de hand van schriftelijke bronnen en gesprekken op centraal niveau. Aan de orde is onder meer de vraag of en op welke wijze vanuit een bepaalde veiligheidsfunctie instroom mogelijk is in een veiligheidsfunctie binnen een andere organisatie (rechtstreekse horizontale instroom, instroom op lager niveau en via interne opleiding doorstromen naar de beoogde functie, etc.) In dit verband komen onder meer aan de orde: (formele) selectie-eisen, interne opleidingen die aan het vervullen van functies zijn gekoppeld, civiel effect van reeds gevolgde opleidingen en/of ervaring, arbeidsvoorwaarden, etc.

Vanwege planningsoverwegingen zijn de onderzoeksfasen, die in het onderzoeksvoorstel min of meer als volgtijdelijk werden beschouwd, deels parallel uitgevoerd.

Afbakening van het onderzoek

Het onderzoeksdomein is in eerste aanleg als volgt afgebakend: functies tot en met mbo-niveau voor medewerkers in veiligheidsfuncties in de collectieve sector. Op grond van de bevindingen in de oriëntatiefase is dit op een aantal punten toegespitst.

. wat betreft het *niveau* van de functies:
  Functies op een hoger niveau dan mbo kunnen in het onderzoek worden betrokken, voor zover het gaat om functies die relevant zijn als potentiële doorgroeifuncties voor medewerkers in veiligheidsfuncties op mbo-niveau.
. wat betreft de *aard* van de functies:
  Opsporingsfuncties horen tot het domein van het onderzoek, voor zover de opsporing in het teken staat van openbare orde en veiligheid en de functies maximaal op mbo-niveau liggen.
. wat betreft de *reikwijdte* van het onderzoek:
  De collectieve sector is veelomvattend en heterogeen; behalve de rijksoverheid omvat het bijvoorbeeld ook gemeenten, provincies en de sector zorg en welzijn. Bij het zoeken naar voor dit onderzoek relevante (veiligheids)functies is gekozen voor de

‘sneeuwbalmethode’. Er is gestart bij de drie organisaties die tot nu toe het meest betrokken zijn bij initiatieven gericht op organisatie-overstijgende loopbaanpaden: DJI, defensie en politie. Vervolgens is gekeken naar andere (veiligheids)organisaties die voor de externe loopbaanpaden van belang kunnen zijn.
Het in kaart brengen van de inhoudelijke verwantschap tussen functies is uiteindelijk toch goeddeels beperkt gebleven tot functies binnen de drie ‘kernorganisaties’ DJI, defensie en politie. Dat komt deels doordat het vergelijken van functies binnen deze organisaties een arbeidsintensieve aangelegenheid was vanwege de heterogeniteit van de informatiebronnen (zie hoofdstuk 2). Daardoor resteerde weinig tijd om andere organisaties in de vergelijking te betrekken. Daar komt bij dat bij een deel van de organisaties geen landelijke functiebeschrijvingen bestaan of deze niet (tijdig) beschikbaar konden worden gesteld. Met name de brandweer, douane en gemeenten konden om deze redenen niet in de analyse worden betrokken.

2 Inhoudelijke verwantschap tussen veiligheidsfuncties

Als eerste stap bij het in kaart brengen van loopbaanpaden voor medewerkers in veiligheidsfuncties wordt in dit hoofdstuk de inhoudelijke verwantschap tussen veiligheidsfuncties beschreven. In paragraaf 2.1 wordt toegelicht welke werkwijze daarbij is gevolgd. Paragraaf 2.2 gaat in op de resultaten van de vergelijking tussen veiligheidsfuncties.

2.1 Werkwijze bij het vergelijken van functies

De verwantschap tussen veiligheidsfuncties is vooral in kaart gebracht door middel van documentenanalyse. Daarnaast zijn in gesprekken met vertegenwoordigers van de organisaties lacunes opgevuld en interpretaties gecheckt. De beschikbare bronnen zijn zeer heterogeen, zowel wat betreft het object dat is beschreven (afzonderlijke functie, groepsfunctie, beroep, kwalificatie, opleiding) als wat betreft de wijze van beschrijven: inhoud, methodiek en formuleringen verschillen. Een directe één-op-één vergelijking is daarom op basis van de beschikbare documenten niet of nauwelijks mogelijk.
Om op basis van dit heterogene materiaal vergelijkingen te kunnen maken, is gezocht naar vergelijkingsstandaarden die enerzijds, noodzakelijkerwijs, abstraheren van de concrete formuleringen in de afzonderlijke (functie)beschrijvingen en anderzijds daar dicht genoeg bij aansluiten om betekenisvol te zijn. Daarbij is aansluiting gezocht bij het begrippenkader van het zogenaamde *'Format Beroepscompetentieprofiel'* dat in 2003 door het Colo is ontwikkeld. In paragraaf 2.1.1 wordt dit format beschreven en wordt aangegeven hoe daarvan gebruik is gemaakt voor dit onderzoek. Vervolgens worden de criteria toegelicht die zijn gehanteerd bij het vergelijken van de diverse veiligheidsfuncties: kerntaken (paragraaf 2.1.2) en contextfactoren (paragraaf 2.1.3).

2.1.1 Begrippenkader: Het Format Beroepscompetentieprofiel

In september 2003 verscheen de tweede uitgave van het Format Beroepscompetentieprofiel, een uitgave van het Colo. Het Colo is de overkoepelende organisatie voor de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's), de organisaties die zijn belast met het ontwikkelen en onderhouden van de kwalificatiestructuur voor het reguliere middelbare beroepsonderwijs. Het Format Beroepscompetentieprofiel is een handleiding voor het opstellen van beroepscompetentieprofielen. Onder meer in de sector orde en veiligheid zijn recent aan de hand van dit format door de ECABO beroepscompetentieprofielen ontwikkeld. De nieuwe beroepscompetentieprofielen vormen de basis voor het ontwerp van een competentiegerichte kwalificatiestructuur, een proces dat momenteel over de gehele breedte van het beroepsonderwijs gaande is.
Hoewel ontworpen voor het beschrijven van beroepen, is het Format beroepscompetentieprofiel ook toepasbaar voor het competentiegericht beschrijven van functies. Voor dit onderzoek is, met het oog op het in kaart brengen van de inhoudelijke verwantschap tussen functies, aangesloten bij het begrippenkader van dit format.

In het Format Beroepscompetentieprofiel zijn de volgende begrippen van belang:

a. Kerntaken.
   Een kerntaak is een set van inhoudelijk samenhangende beroepsactiviteiten. Kerntaken omschrijven de essentie van wat de beroepsbeoefenaar doet, het gaat om de 'harde kern' van het beroep.

b. Kernopgaven.

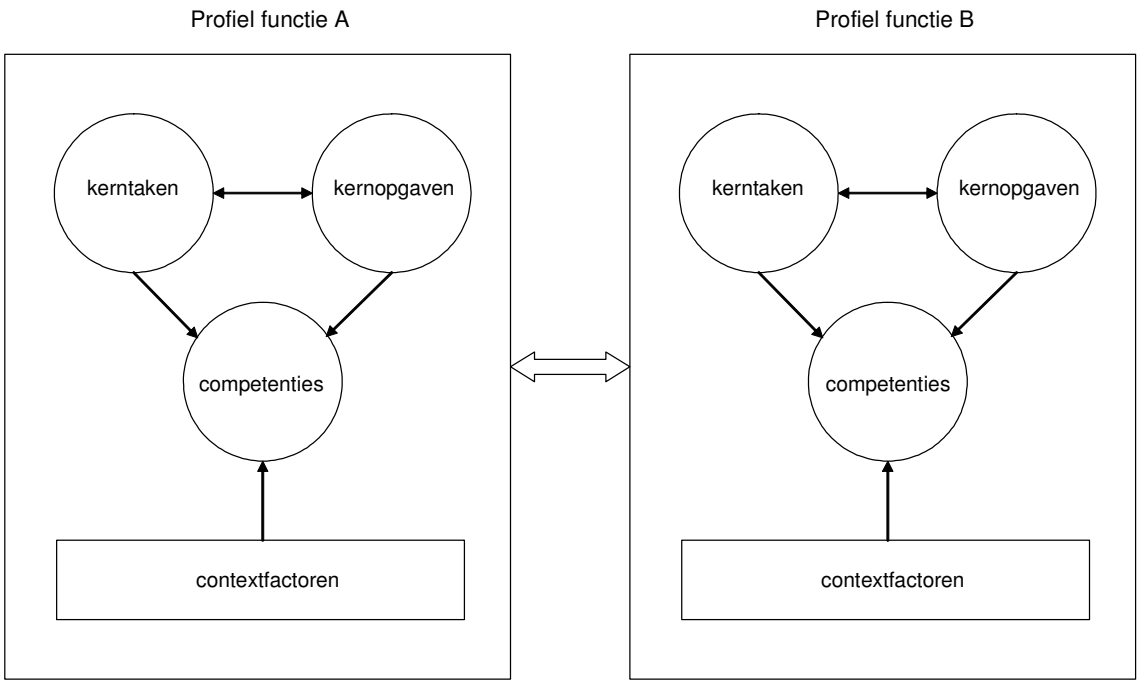
Kernopgaven zijn “kritische beroepssituaties in de vorm van opgaven (keuzes, problemen, dilemma’s, spanningsvelden) waar een beroepsbeoefenaar regelmatig mee in aanraking komt, die kenmerkend zijn voor het beroep en waarbij van de beroepsbeoefenaar een aanpak en een oplossing wordt verwacht”. Bij het beschrijven van kernopgaven wordt niet gekeken naar afzonderlijke kerntaken, maar naar het beroep in zijn geheel. Niet zelden hebben de dilemma’s of spanningsvelden juist te maken met het combineren van verschillende kerntaken in bepaalde werksituaties.

c. *Competenties.*
Er zijn veel definities van competenties in omloop. In het Format Beroepscompetentieprofiel wordt de volgende gegeven: ‘ontwikkelbare vermogens van mensen om in situaties op adequate, doelbewuste en gemotiveerde wijze proces- en productgericht te handelen, dat wil zeggen passende procedures te kiezen en toe te passen om de juiste resultaten te bereiken’. Competenties zijn opgebouwd uit een samenhangende set competentie-elementen (kennis, inzicht, vaardigheden, houding en persoonlijke eigenschappen) die de beroepsbeoefenaar geïntegreerd en doelgericht kan inzetten om concrete (beroeps)activiteiten op adequate wijze te verrichten. Competenties krijgen hun betekenis in een context en die kan niet los worden gezien van de kerntaken en kernopgaven van het beroep.

Naast deze drie kernbegrippen omvat het Format Beroepscompetentieprofiel een algemene beroepsbeschrijving, waarin onder meer niveau-indicatoren (rol en verantwoordelijkheden, complexiteit) en de beroepscontext (bijvoorbeeld wettelijke vereisten voor het uitoefenen van het beroep) worden beschreven. Voor het doel van dit onderzoek vormen niet alleen het beroep, maar mogelijk ook de specifieke functie of de arbeidsorganisatie een relevante context. In dit verslag zullen we deze samenvoegen onder de noemer ‘*contextfactoren*’.

Wanneer we de centrale begrippen uit het Format Beroepscompetentieprofiel toepassen op functieniveau, dan zou het vergelijken van functies kunnen plaatsvinden op basis van (een combinatie van) kerntaken, kernopgaven en competenties, aangevuld met contextfactoren. Idealiter, dat wil zeggen zonder beperkingen in de beschikbare tijd en informatie, zou deze vergelijking er als volgt uit kunnen zien (figuur 1).

Figuur 1 – Model voor het vergelijken van functies



Door de wisselende kwaliteit en de geringe vergelijkbaarheid van de functie- en beroepsbeschrijvingen bleek het in de praktijk niet mogelijk om functies te vergelijken op basis van elk van deze standaarden. Met name een vergelijking op het niveau van *competenties* was op grond van de beschikbare bronnen niet mogelijk. Soms ontbreken competenties in de functiebeschrijvingen. Waar ze wel voorkomen, zijn ze veelal te algemeen of 'contextloos' geformuleerd en daarmee te weinig discriminerend (kunnen samenwerken, sociaal-communicatieve vaardigheden etc.), of juist te gedetailleerd beschreven om als vergelijkingsstandaard dienst te doen.
Hoewel *kernopgaven* als zodanig lang niet altijd expliciet in de functiebeschrijvingen zijn terug te vinden, was het wel mogelijk om een aantal kernopgaven uit deze beschrijvingen af te leiden. Deze kernopgaven bleken in vrijwel alle geanalyseerde functies een rol te spelen en zijn daarom bruikbaar om het gemeenschappelijke van het werk in de veiligheidssector te omschrijven (zie paragraaf 2.2.1), maar minder om de verschillen en overeenkomsten tussen de afzonderlijke functies nader te duiden.
Bovenop deze gemeenschappelijke basis van het werk in de veiligheidssector kan sprake zijn van inhoudelijke verwantschap als gevolg van overeenkomsten in *kerntaken* en/of *contextfactoren*. De onderscheiden kerntaken en contextfactoren worden kort toegelicht in paragraaf 2.1.2 en uitgebreider in de bijlagen 4 en 5.
In paragraaf 2.2.2 wordt het resultaat van de vergelijking tussen een aantal veiligheidsfuncties weergegeven in de vorm van een schematisch overzicht van de overeenkomsten en verschillen op het gebied van kerntaken en contextfactoren

2.1.2 Kerntaken en contextfactoren

Kerntaken

Uit de verzamelde functie- en beroepsbeschrijvingen zijn 11 kerntaken gedestilleerd. Bij het onderscheiden en benoemen van kerntaken is er naar gestreefd dat op relatief eenvoudige en overzichtelijke wijze de inhoudelijke verwantschap tussen veiligheidsfuncties in kaart moet worden gebracht. Dit impliceert onder meer een niet te groot aantal kerntaken en het elimineren van specifieke contextelementen (zie daarvoor paragraaf 2.1.3). Tegelijkertijd is gelet op de herkenbaarheid voor de diverse functies en organisaties in de veiligheidssector en op het onderscheidend vermogen.

De kerntaken kunnen worden onderverdeeld in de volgende categorieën:

a. Kerntaken die kenmerkend zijn voor het werk in de veiligheidssector.
    1. preventief toezicht houden op de veiligheid of openbare orde
    2. repressief optreden bij verstoringen van de veiligheid of openbare orde
    3. opsporen van strafbare feiten

    Preventie en repressie komen in vrijwel alle veiligheidsfuncties in meer of mindere mate voor en kunnen daarmee worden beschouwd als kerntaken van het werk in de veiligheidssector in het algemeen. Opsporing is slechts voor een beperkt deel van de veiligheidsfuncties een kerntaak.
b. Kerntaken die weliswaar niet exclusief zijn voor veiligheidsfuncties, maar waarbij de veiligheidscontext mede bepalend is voor de invulling van de kerntaak en voor de competenties die hierbij nodig zijn.
    4. publieksservice verlenen
    5. zorg/ondersteuning bieden
    6. gedrag beïnvloeden

7. vervoeren

   Voor veel veiligheidsfuncties is dienstverlening een kerntaak, in combinatie met preventie en repressie. Dit is vooral zo wanneer het werk deels plaatsvindt in het publieke domein of anderszins sprake is van contact met publiek (bijvoorbeeld baliewerkzaamheden). De overige kerntaken komen meer verspreid voor.

c. Overige kerntaken
   8. leiding geven
   9. plannen en organiseren
   10. samenwerken met externen
   11. rapporteren

De in de vergelijking betrokken veiligheidsfuncties hebben een score gekregen voor elk van de 11 onderscheiden kerntaken (zie overzicht 1), variërend van 'niet van toepassing/weinig belangrijk' tot 'van groot belang'. Daarbij moet worden aangetekend dat ook kerntaken die verwijzen naar activiteiten die maar sporadisch voorkomen, van groot belang kunnen zijn. Een voorbeeld van een dergelijke kerntaak is repressief optreden.
De kerntaken worden afzonderlijk toegelicht in bijlage 4.

Contextfactoren

Onder de noemer contextfactoren zijn enkele kenmerken van het werk geschaard die van invloed zijn op de vereiste competenties, die niet zijn onder te brengen in de kerntaken en die potentieel discriminerend zijn, dat wil zeggen: het gaat om kenmerken die per veiligheidsfunctie kunnen verschillen (contextfactoren die gemeenschappelijk zijn voor het werk in de veiligheidssector zijn verwerkt in paragraaf 2.2.1).
De contextfactoren bestaan uit enkele niveau-indicatoren (zelfstandigheid, complexiteit), verwijzen naar de wijze waarop wordt omgegaan met de kernopgaven (zelfstandigheid, speelruimte), zeggen iets over de breedte of juist over het specialistische in het werk (doelgroepbreedte, thematische breedte, specifieke kenmerken). De laatste contextfactor is vuurwapenbevoegdheid.
In het kader van dit onderzoek konden niet alle mogelijk relevante kenmerken van functie of organisatie in kaart worden gebracht. Zo ontbreken elementen van de cultuur van de organisatie. Deze zijn uit schriftelijke bronnen niet of nauwelijks te herleiden, en de aanvullende gesprekken leverden onvoldoende 'harde' informatie op om de invloed van de organisatiecultuur te kunnen vertalen in competenties die in bepaalde functies of organisaties zijn vereist. Daarom is dit element niet als contextfactor in de analyse betrokken.
De contextfactoren worden toegelicht in bijlage 5.

2.2 Bevindingen

Op basis van de analyse van de beschikbare bronnen (functiebeschrijvingen, beroepscompetentieprofielen etc.) zijn vergelijkingsstandaarden of criteria gehanteerd (zie paragraaf 2.1) waarmee inhoudelijke overeenkomsten en verschillen tussen veiligheidsfuncties aan het licht zijn gebracht. Bij een aantal van deze criteria (o.a. enkele kernopgaven oftewel kritische werksituaties) bleken de overeenkomsten tussen de functies erg groot; de analyse vergelijking van functies wees in de richting van gemeenschappelijke elementen waarmee het werk in de veiligheidssector tot op zekere hoogte kan worden getypeerd en afgebakend. Dit gebeurt in paragraaf 2.2.1. In paragraaf 2.2.2 wordt de inhoudelijke verwantschap tussen de veiligheidsfuncties nader in kaart te gebracht door deze onderling te vergelijken op basis van een aantal kerntaken en contextfactoren.

2.2.1 Afbakening van het veiligheidsdomein

De documentenanalyse in combinatie met interviews met vertegenwoordigers van de veiligheidsorganisaties brachten enkele aspecten van het werk aan het licht die nauwelijks verschillen tussen de diverse onderscheiden functies en kennelijk samenhangen met omstandigheden die kenmerkend zijn voor het werken in de veiligheidssector.
Dat geldt op de eerste plaats voor het belang van enkele *competenties*, te weten *integriteit, communicatie en samenwerking*. Het belang hiervan wordt in functie- en beroepsbeschrijvingen en in gesprekken steeds benadrukt. Uiteraard zijn deze competenties ook in andere sectoren belangrijk, maar vanwege het veiligheidsrisico – voor de objecten van bewaking en beveiliging, voor de samenleving, voor de veiligheidsfunctionaris zelf en/of voor collega's – wordt hier in de veiligheidsorganisaties extra waarde aan gehecht. Wat betreft communicatie en samenwerking geldt dit in het bijzonder voor situaties waarbij repressie aan de orde is.

Een tweede gemeenschappelijke kern ligt in een aantal kernopgaven waarmee de veiligheidsfunctionaris te maken krijgt. Bij kernopgaven gaat het om kritische werksituaties waarbij de veiligheidsfunctionaris veelal een afweging moet maken tussen verschillende taken of belangen. De volgende kernopgaven zijn in hoge mate gemeenschappelijk voor de onderscheiden veiligheidsfuncties:

1. *Discipline versus zelfstandigheid en flexibiliteit.*
   Wettelijke regels, dienstvoorschriften en gezagsverhoudingen bepalen voor een deel het werk, maar tegelijkertijd wordt van de veiligheidsfunctionaris – afhankelijk van de functie en van de context – verwacht dat hij zelfstandig beslissingen neemt en indien nodig daarbij afwijkt van de regels. Dit zorgt voor een spanningsveld.
2. *Wel of niet ingrijpen bij ongeoorloofd gedrag.*
   Deze kernopgave verwijst meer specifiek naar de kerntaak repressie. De veiligheidsfunctionaris wordt geacht op te treden bij onregelmatigheden zoals ordeverstoringen en overtredingen. Daarvoor bestaan richtlijnen en instructies. Desondanks kunnen er situaties voorkomen waarbij de veiligheidsfunctionaris zelf moet bepalen of hij het (ongeoorloofd) gedrag toestaat of niet en - wanneer wordt besloten om in te grijpen – hoe het gedrag te stoppen. Een verkeerde beslissing kan er bijvoorbeeld toe leiden dat de situatie escaleert, disproportionele schade ontstaat of het vertrouwen in het gezag wordt geschaad.
   In het verlengde van deze kernopgave staat de volgende:
3. *Wel of niet inschakelen van derden.*
   De veiligheidsfunctionaris moet beoordelen af hij een situatie zelf kan (en mag) afhandelen of dat hij hiervoor anderen inschakelt (collega's, superieuren, specialisten, andere organisaties). Ook het moment waarop hij overdraagt of assistentie vraagt kan van belang zijn voor het resultaat, niet alleen bij repressie maar bijvoorbeeld ook in het geval van (nood)hulpverlening.
4. *Dienstverlening versus beveiliging.*
   Veel veiligheidsfunctionarissen hebben, structureel of incidenteel, contact met publiek of met 'klanten'. Daarbij moet hij een balans zien te vinden tussen enerzijds klantgerichtheid en dienstverlening en anderzijds controle en beveiliging.

Overzicht 1 – Inhoudelijke verwantschap tussen veiligheidsfuncties in de collectieve sector

	DJI					**reclassering**		**raad voor de kinder-bescherming**	**politie**		
	bewaar-der	*PIW*	*medew. arbeid*	*groeps-werker*	*transport-geleider*	*werk-meester*	*med. werk-straffen*	*coörd. taakstraffen*	*assistent politie-medew.*	*politie-mede-werker*	*allround politie-medew.*
preventief toezicht	+	+	+	+	+	+	-	-	+	+	+
repressief optreden	+	+	+	+	+	+	-	-	+	+	+
opsporen	-	-	-	-	-	-	-	-	□	+	+
publieksservice verlenen	+	-	-	-	-	-	-	-	+	+	+
zorg/ondersteuning	-	+	-	+	-	-	-	-	+	+	+
gedragsbeïnvloeding	-	+	+	+	-	□	□	□	-	□	□
vervoeren	-	-	-	-	+	□	-	-	+	-	-
leiding geven	-	-	□	-	-	□	-	-	-	-	-
plannen/organiseren	-	□	+	□	-	+	+	+	-	-	-
extern samenwerken	-	-	-			+	+	+	-	□	+
rapporteren	-		□		-	□	□	+	□	□	+
zelfstandigheid	**	**	**	**	**	**	***	***	*	**	***
speelruimte	*	**	**	**	*	**	***	***	**	**	***
complexiteit	*	**	**	**	**	**	**	**	*	**	**
doelgroepbreedte	**	*	*	*	*	**	***	***	**	***	***
themabreedte	*	*	**	*	*	**	***	***	*	**	***
vuurwapenbevoegdheid	nee	nee	nee	nee	ja	nee	nee	nee	nee	ja	ja
specifieke kenmerken taakinvulling			productie-processen	groeps-processen	hoog risico	productie-processen					

kerntaken

- \- n.v.t./van weinig belang
- □ van gemiddeld belang
- \+ van groot belang

contextfactoren (exacte betekenis zie bijlage 5)

- * (relatief) weinig
- ** gemiddeld
- *** (relatief) veel

Overzicht 1 (vervolg)

	landmacht		**marine (beveiligingskorps)**		**luchtmacht (grondverdediging)**		**marechaussee**			
	soldaat/ korporaal operatiën	*onder-officier*	*beveiligings-beambte*	*commandant auto-patrouille*	*bewaker*	*specialist bewaking*	*medew. beveiligings-taken*	*groeps-commandant beveiligings-taken*	*medew. politietaken*	*medew. vreemdelingen-taken*
preventief toezicht	+	+	+	+	+	+	+	□	+	+
repressief optreden	+	+	+	+	+	+	+	-	+	+
opsporen	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
publieksservice verlenen	□	□	+	+	+	-	□	-	□	-
zorg/ondersteuning	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-
gedragsbeïnvloeding	-	-	-	-	-	-	-	-	□	-
vervoeren	-	-	+	+	-	-	-	-	-	+
leiding geven	-	+	-	□	-	□	-	+	-	-
plannen/organiseren	-	+	-	+	-	+	-	+	-	-
extern samenwerken	-	□	-	-	-	-	-	+	□	+
rapporteren	-	□	-	□	-	-	-	□	□	□
zelfstandigheid	*	**	*	**	*	**	*	**	**	**
speelruimte	*	*	*	*	*	*	*	**	**	**
complexiteit	*	**	*	**	*	**	*	**	**	**
doelgroepbreedte	**	**	*	*	*	*	*	*	**	**
themabreedte	**	**	**	**	*	**	*	*	**	**
vuurwapenbevoegdheid	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
specifieke kenmerken taakinvulling										

kerntaken

- n.v.t./van weinig belang
- □ van gemiddeld belang
- \+ van groot belang

contextfactoren (exacte betekenis zie bijlage 5)

- * (relatief) weinig
- ** gemiddeld
- *** (relatief) veel

2.2.2 Vergelijking tussen functies

In overzicht 1 (pagina 14 en 15) zijn veiligheidsfuncties gescoord op een aantal kerntaken en contextfactoren, zoals beschreven in paragraaf 2.1. Wanneer men de tabel 'verticaal' leest, levert de combinatie van scores op kerntaken en contextfactoren een globaal functieprofiel op. In verband met de vraagstelling van het onderzoek is echter vooral de vergelijking tussen de functies relevant, en hiervoor dient de tabel 'horizontaal' te worden gelezen.

Voor de interpretatie van het overzicht zijn de volgende twee kanttekeningen van belang:

1 *de totstandkoming van de scores*
De scores zijn in hoofdzaak gebaseerd op functiebeschrijvingen en andere schriftelijke bronnen en vertegenwoordigen als zodanig voornamelijk 'papieren informatie'. Zoals eerder aangegeven, is het informatiegehalte van de bronnen (in het bijzonder functiebeschrijvingen) wisselend. Soms kon de score op de kerntaken of contextfactoren nagenoeg rechtstreeks uit deze bronnen worden overgenomen, maar in veel gevallen kwam deze mede tot stand door het combineren en interpreteren van gegevens door de onderzoeker. Daarbij zijn met het oog op de vergelijking tussen functies steeds dezelfde criteria gehanteerd. Waar nodig op grond van gebrekkige informatie is een check of toelichting gevraagd van een vertegenwoordiger van de betreffende organisatie. Het is echter evident dat de scores niet als 'absoluut' kunnen worden beschouwd en vatbaar zijn voor interpretatie en discussie op basis van aanvullende informatie. Het overzicht heeft in dit opzicht het karakter van een werkdocument.

2 *de selectie van functies*
In hoofdstuk 1 zijn de redenen uiteengezet waarom enkele relevante organisaties – douane, brandweer, gemeenten – niet in de analyse zijn betrokken. Voor de organisaties die wel in overzicht 1 zijn vertegenwoordigd, is vanwege begrenzingen in tijd en budget een selectie van functies gemaakt. Daarbij is er naar gestreefd om in elk geval de meest voorkomende c.q. meest kenmerkende functies mee te nemen. Er moet rekening mee worden gehouden dat de selectie van functies ook een selectie van potentiële doorstroommogelijkheden met zich mee brengt. Het opnemen van meer specifieke functies – bijvoorbeeld bij de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging (DKDB) van de politie, bij de parketpolitie, bij de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) of het waardetransport van de marechaussee, bij het Korps Commandotroepen van de landmacht - zou aanvullende verwantschapspatronen en meer logische doorstroomfuncties aan het licht hebben gebracht.

Bevindingen over de inhoudelijke verwantschap tussen veiligheidsfuncties (overzicht 1)

Wanneer de veiligheidsfuncties (horizontaal) worden vergeleken op basis van de *kerntaken*, wordt allereerst de gemeenschappelijke kern van het werk in de veiligheidssector zichtbaar, zoals beschreven in paragraaf 2.2.1: preventie en repressie zijn voor veruit de meeste functies belangrijke kerntaken. Er zijn enkele uitzonderingen: functies waarbij het plannen en organiseren voorop staat (medewerker werkstraffen bij de reclassering , coördinator taakstraffen bij de Raad voor de Kinderbescherming) of operationeel leidinggevende functies waarbij de functionaris niet zelf toezichthoudende taken uitoefent (groepscommandant beveiligingstaken bij de marechaussee).
Doorgaans is de verwantschap op het gebied van kerntaken het grootst bij de functies op relatief lage functieniveaus. Dat komt doordat het werk in deze functies overwegend bestaat uit kerntaken die gemeenschappelijk zijn voor het werk in de veiligheidssector (preventie, repressie, tot op zekere hoogte publieksservice). Bij de functies op hoger niveau

(corresponderend met niveau 3 en 4 van de kwalificatiestructuur) is vaak sprake van een wat breder en/of specifieker takenpakket, waardoor naast aanvullende overeenkomsten ook verschillen tussen de functies duidelijker naar voren komen. Deze kunnen onder meer te maken hebben met de mate waarin (individuele) zorg en ondersteuning of gedragsbeïnvloeding, (operationeel) leiding geven of externe samenwerking tot de kerntaken behoren. Niettemin zijn er ook op dit niveau functies die onderling sterk verwant zijn. Voorbeelden daarvan zijn de medewerker politietaken (marechaussee) en de politiemedewerker (politie), en de reeds genoemde (deels atypische) functies medewerker taakstraffen en coördinator taakstraffen.

De functies kunnen in overzicht 1 ook worden vergeleken met *contextfactoren*. Overeenkomsten en verschillen hebben deels te maken met functiespecifieke kenmerken, deels ook met kenmerken van de organisatie. Zo stellen regels, dienstinstructies en gezagsverhoudingen de kaders voor de uitvoering van het werk in alle veiligheidsorganisaties, maar is de speelruimte in dit opzicht bij de politie in het algemeen groter dan bij defensie.

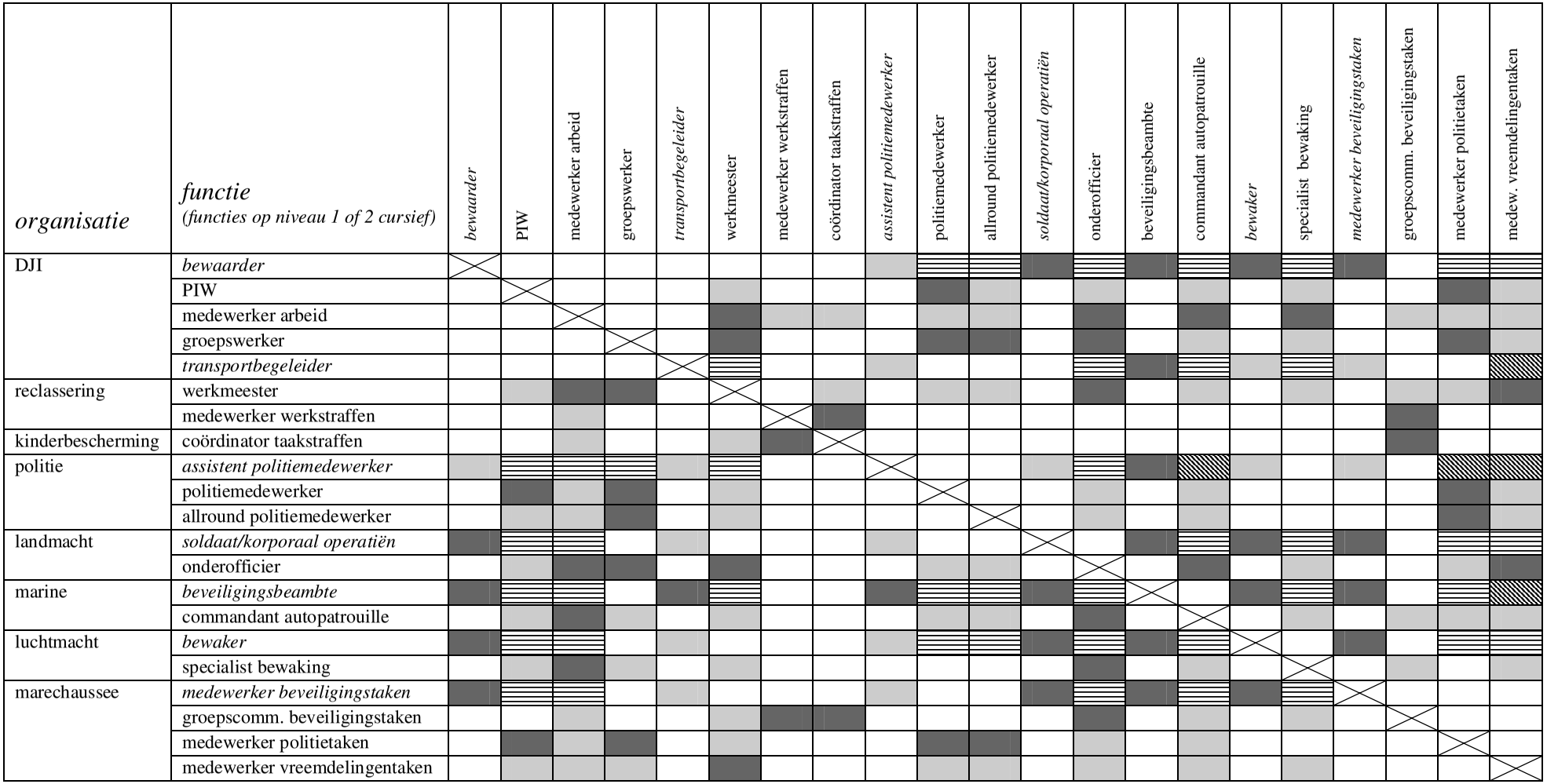
Van inhoudelijke verwantschap naar logische loopbaanpaden

In overzicht 1 zijn de functies gescoord voor elk van de kerntaken en contextfactoren afzonderlijk. Hieruit kan niet eenvoudig een totaaloverzicht van de verwantschap tussen de functies worden afgeleid. Dit totaaloverzicht is wel gewenst om een indruk te krijgen van potentiële loopbaanpaden. De overall verwantschap tussen de veiligheidsfuncties is daarom in een extra stap uitgedrukt in een indexscore, die loopt van 0 tot 1. De functies zijn steeds paarsgewijs onderling vergeleken. De indexscore geeft aan welk deel van alle voorkomende kerntaken gemeenschappelijk zijn. In bijlage 6 is de exacte totstandkoming van de indexscore beschreven, en is het resultaat van de berekeningen weergegeven in de vorm van een schematisch overzicht (overzicht 4).

Overzicht 2 (volgende pagina) is een bewerking van het overzicht in bijlage 6. In overzicht 2 zijn de cellen gemarkeerd die duiden op een relatief grote verwantschap (in termen van gemeenschappelijke kerntaken). Het overzicht dient *horizontaal* te worden gelezen.
Bij de functies is een grove tweedeling gemaakt naar functieniveau. Met functieniveau wordt bedoeld: het corresponderende niveau uit de kwalificatiestructuur. Er is onderscheid gemaakt tussen functies die corresponderen met niveau 1 en 2 en functies die corresponderen met niveau 3 en 4. Een verfijnder onderscheid was niet mogelijk omdat de functies niet altijd één-op-één corresponderen met een bepaald niveau uit de kwalificatiestructuur.
Door het aanbrengen van het niveau-onderscheid kan de verwantschap nader worden geduid: wijst een hoge mate van verwantschap tussen twee functies op (potentiële) horizontale of verticale loopbaanpaden? Verwantschap die duidt op horizontale loopbaanpaden, is in overzicht 2 in grijstinten weergegeven, verwantschap die duidt op verticale loopbaanpaden in arceringen. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat het niveau-onderscheid globaal is en bijvoorbeeld niveau 3 en niveau 4 zijn samengetrokken. Verticale doorstroom is in deze opzet voorbehouden aan functies op niveau 1 of 2. Voor functies op niveau 3 of 4 zouden hbo-functies als verticale doorstroomfuncties kunnen gelden, maar die vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Omdat dit onderzoek betrekking heeft op externe doorstroom, is verwantschap tussen functies binnen dezelfde organisatie in overzicht 2 niet opgenomen: ook bij een hoge mate van verwantschap zijn de cellen niet gemarkeerd.

Overzicht 2 – Mate van inhoudelijke verwantschap op basis van overeenkomsten in kerntaken



Betekenis arceringen:

- functies van gelijk niveau, tamelijk grote verwantschap (score ≥ .40)
- functies van gelijk niveau, grote verwantschap (score ≥ .60)
- functies van ongelijk niveau, tamelijk grote verwantschap (score ≥ .40)
- functies van ongelijk niveau, grote verwantschap (score ≥ .60)

Bevindingen over potentiële loopbaanpaden (overzicht 2)

De scores in overzicht 1 vormen de basis voor de gegevens in overzicht 2, en dus gelden dezelfde, eerder beschreven kanttekeningen bij de interpretatie. Bij overzicht 2 is voorzichtigheid bij het trekken van conclusies extra geboden omdat:

. alleen de kerntaken (dus niet de contextfactoren) bij de berekening zijn betrokken;
. er geen weging heeft plaatsgevonden, met andere woorden: overeenkomstige kerntaken leiden tot een bepaalde score in de berekening, ongeacht de vraag *welke* kerntaken overeenkomen;
. de cesuur om te bepalen of sprake is van vrij grote, dan wel grote verwantschap betrekkelijk arbitrair is. Voor de exacte hoogte van de berekende verwantschap verwijzen we naar overzicht 4 in bijlage 6.

Overzicht 2 is om deze redenen te beschouwen als een globale indicatie voor de 'overall' verwantschap tussen veiligheidsfuncties en voor de potentiële doorstroomfuncties.

Met dit voorbehoud in het achterhoofd kan uit overzicht 2 worden afgeleid dat voor elk van de onderscheiden veiligheidsfuncties, op basis van inhoudelijk verwantschap, potentiële (externe) doorstroomfuncties zijn aan te wijzen in andere veiligheidsorganisaties binnen de collectieve sector. Voor functies die corresponderen met niveau 1 en 2 van de kwalificatiestructuur gaat het daarbij om zowel horizontale als om verticale doorstroomfuncties.
In de volgende paragraaf worden de bevindingen over potentiële loopbaanpaden geïllustreerd door in te zoomen op twee functies: de bewaarder en de PIW.

2.2.3 Illustratie potentiële loopbaanpaden: de bewaarder en de PIW

Ter illustratie van de uitkomsten van de inhoudelijke vergelijking tussen veiligheidsfuncties – in het bijzonder overzicht 2 - worden in deze paragraaf voor twee functies de potentiële loopbaanpaden toegelicht. Het gaat om de bewaarder en de PIW (DJI). De bewaarder is een functie die correspondeert met niveau 2 van de kwalificatiestructuur, de PIW met niveau 3-4.

De bewaarder
In overzicht 2 is te zien dat op basis van verwantschap tussen kerntaken voor de *bewaarder* zowel horizontale als verticale loopbaanpaden denkbaar zijn. Potentiële *horizontale doorstroomfuncties* zijn vooral te vinden binnen de defensie-organisatie: de soldaat/korporaal operatiën (landmacht), beveiligingsbeambte (marine), bewaker (luchtmacht) en de medewerker beveiligingstaken (marechaussee). De inhoudelijke verwantschap is sterk (donkere grijstint in overzicht 2; voor de exacte scores: zie overzicht 4 in bijlage 6). Dat komt vooral doordat in elk van deze functies een combinatie van preventie en repressie tot de kerntaken behoren (zie overzicht 1 op pagina 14/15). In mindere mate is er inhoudelijke verwantschap tussen de bewaarder en de assistent politiemedewerker.
Potentiële *verticale doorstroomfuncties* voor de bewaarder zijn zowel bij de defensie-organisaties als bij de politie te vinden. Voorbeelden van de in totaal zeven verticale doorstroomfuncties zijn de politiemedewerker, de onderofficier (landmacht) en de specialist bewaking (luchtmacht).

De PIW
Voor de penitentiair inrichtingswerker (*PIW*) zijn op basis van de verwantschap in kerntaken in elk geval de politiemedewerker (politie) en de medewerker politietaken (marechaussee) als potentiële *horizontale doorstroomfuncties* aan te wijzen (zie overzicht 2). Daarnaast is er ook vrij grote verwantschap met de allround politiemedewerker, de onderofficier (landmacht), de commandant autopatrouille (marine), de specialist bewaking (luchtmacht) en de medewerker vreemdelingentaken (marechaussee).
In overzicht 2 zijn voor de PIW geen *verticale doorstroomfuncties* aangewezen. Dat heeft te maken met de reikwijdte van dit onderzoek. Bij verticale doorstroommogelijkheden zou het gaan om hbo-functies, en die vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

Papier en praktijk: belemmeringen voor daadwerkelijke doorstroom
Een sterke inhoudelijke gelijkenis en daarop gebaseerde potentiële loopbaanpaden garanderen allerminst dat ook in de praktijk bewaarders en PIW-ers gemakkelijk zullen en kunnen doorstromen naar de verwante veiligheidsfuncties in andere organisaties. Er zijn vele belemmeringen, van sterk uiteenlopende aard, die een daadwerkelijke doorstroom in de weg staan.
Voor de *bewaarder* is een overgang naar functies binnen defensie op het niveau van soldaat/korporaal geen aantrekkelijke optie. Het gaat in die functies om tijdelijke aanstellingen (Beroepsmilitairen Bepaalde Tijd, BBT-ers), en leeftijdseisen voor deze functies sluiten voor bewaarders die ouder zijn dan 31½ jaar een overgang uit. Een doorstroom in omgekeerde richting – BBT-ers die doorstromen naar de functie van bewaarder - ligt meer voor de hand, en recent zijn belangrijke stappen gezet om deze overgang te versoepelen. Een mogelijk verticaal loopbaanpad in de richting van onderofficier (instroom in de KMS) is alleen mogelijk als de bewaarder beschikt over de juiste vooropleiding (vmbo kaderberoepsgerichte, theoretische of gemengde leerweg) en niet ouder is dan 30 jaar. Veel bewaarders kunnen niet aan beide eisen voldoen. Een overgang naar de politie wordt onder meer bemoeilijkt doordat instroom gekoppeld is aan een interne opleiding. Er zijn weinig mogelijkheden voor vrijstelling en de aspirant politiemedewerker valt gedurende de opleiding terug op het minimumloon.
Voor de *PIW* gelden deels dezelfde (formele) belemmeringen als voor de bewaarder: met name leeftijdeisen en een teruggang in arbeidsvoorwaarden en/of rechtspositie staan (de animo voor) een overgang naar andere organisaties in de weg. Daarnaast zijn er belemmeringen die niet van formele aard zijn, maar wel degelijk een rol spelen. Een voorbeeld daarvan zijn wervingsstrategieën van organisaties, die veelal zijn gericht op het aantrekken van schoolverlaters en veel minder op zij-instromers.
In hoofdstuk 3 zal uitgebreider worden ingegaan op (met name formele) belemmeringen voor externe doorstroom van veiligheidsfunctionarissen.

3 Belemmeringen voor doorstroom

In het vorige hoofdstuk is een aantal veiligheidsfuncties binnen de collectieve sector met elkaar vergeleken wat betreft de inhoud van het werk. De uitkomst van die exercitie was dat er voor elk van de geselecteerde functies in andere veiligheidsfuncties functies zijn aan te wijzen die inhoudelijk dermate verwant zijn dat ze 'op papier' als logische doorstroomfuncties kunnen worden aangeduid. In theorie zijn er derhalve loopbaanpaden voor veiligheidsfuncties aanwezig. Er kunnen echter belemmeringen zijn waardoor doorstroom in de praktijk wordt bemoeilijkt of verhinderd. Dergelijke belemmeringen kunnen van velerlei aard zijn: de bekendheid met de externe loopbaanmogelijkheden, status- en imago-overwegingen, de situatie op de arbeidsmarkt kunnen bijvoorbeeld een rol spelen. In dit onderzoek is de vraagstelling toegespitst op *formele* belemmeringen, dat wil zeggen belemmeringen die zijn te herleiden tot afspraken, regels of beleidskeuzes die (op landelijk/centraal niveau) zijn vastgelegd in de vorm van documenten met een officiële status zoals CAO's, beleidsnota's en functiebeschrijvingen. In dit hoofdstuk wordt eerst aandacht beteed aan de vraag of selectie-eisen zoals op het gebied van vooropleiding of leeftijd hindernissen opwerpen voor externe doorstroom binnen de collectieve sector (paragraaf 3.1). Daarna komen arbeidsvoorwaarden en rechtspositie aan bod (paragraaf 3.2). In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op ontwikkelingen in opleidingen en het gebruik van EVC door de organisaties in de onderzochte organisaties.

Waar in hoofdstuk 2 de inhoudelijke verwantschap tussen veiligheidsfuncties vooral in kaart is gebracht door systematisch per functie gegevens te verzamelen, te analyseren en te vergelijken, is voor dit hoofdstuk gekozen voor een andere, minder arbeidsintensieve aanpak. De (formele) belemmeringen voor doorstroom zijn vooral opgespoord door middel van interviews met vertegenwoordigers van veiligheidsorganisaties, doorgaans beleidsmedewerkers op centraal niveau binnen de organisatie. Schriftelijke bronnen en gegevens op internet dienden als aanvulling.

3.1 Selectie-eisen

Centraal in deze paragraaf staan de selectie-eisen die organisaties stellen en eventuele belemmeringen voor externe doorstroom die daarmee samenhangen. Voordat we daar op ingaan, staan we kort stil bij een procedureel aspect van de selectie dat relevant is voor het afstemmen van loopbaanpaden, namelijk de vraag op welk niveau in de organisatie de selectie-eisen worden geformuleerd (centraal of decentraal) en in hoeverre in dit opzicht sprake is uniformiteit binnen organisaties.

Werving en selectie: centraal en decentraal
Het op elkaar afstemmen van loopbaanpaden voor veiligheidsfunctionarissen vergt communicatie en afstemming tussen de diverse betrokken organisaties. In de collectieve veiligheidssector is de uitgangssituatie hiervoor betrekkelijk gunstig. In tegenstelling tot veel andere sectoren worden de selectie-eisen deels op centraal niveau in de organisatie vastgesteld. Deze situatie treffen we in grote lijnen aan bij de krijgsmachtonderdelen van *defensie* en bij *DJI.* De selectie-eisen verschillen uiteraard per functie(niveau) maar zijn voor de hele organisatie hetzelfde. Hierdoor is het in principe gemakkelijker om afspraken te maken en afstemming te realiseren met het oog op een soepele doorstroom tussen organisaties.

Bij andere veiligheidsorganisaties is de verhouding tussen centrale en decentrale aansturing complexer. Bij de *politie* solliciteren kandidaten bij een van de korpsen, waarna sprake is van selectie op landelijk niveau. De selectieprocedure omvat onder meer een psychologisch onderzoek, een sporttest, een taaltest en een cognitieve test en leidt tot een advies aan het betreffende korps over de geschiktheid van de kandidaat (in termen van kwalificatieniveau, wat betreft mbo gaat het om assistent politiemedewerker, politiemedewerker of allround politiemedewerker). De politiekorpsen zijn betrekkelijk autonoom wat betreft de werving en het aannamebeleid, kunnen aanvullende selectie-eisen stellen en ook de functies en de functie-inschaling kan per korps variëren. Dit betekent dat afspraken over doorstroom c.q. zij-instroom vanuit andere veiligheidsorganisaties deels op centraal niveau kunnen worden gemaakt (aspecten die te maken hebben met de selectie, de toepassing van EVC) maar voor een groot deel ook op decentraal niveau. Een vergelijkbare situatie treffen we aan bij organisaties die in dit onderzoek slechts zijdelings konden worden betrokken, zoals de *brandweer* en *gemeenten*.

Vooropleiding

De selectie-eisen die de veiligheidsorganisaties hanteren, kunnen betrekking hebben op een groot aantal uiteenlopende zaken – zoals vooropleiding, leeftijd, fysieke eigenschappen en conditie, persoonskenmerken, nationaliteit, antecedenten – die op verschillende manieren worden getoetst. In deze paragraaf richten we ons op selectie-eisen op het gebied van vooropleiding en leeftijd, omdat in verband hiermee in de interviews het vaakst werd gewezen op formele belemmeringen voor externe doorstroom binnen de collectieve sector.

Uitzonderingen daargelaten – bijvoorbeeld gevechtsfuncties bij de landmacht - is een bepaalde vooropleiding nodig om in aanmerking te komen voor veiligheidsfuncties binnen de collectieve sector, of voor de interne opleiding die daarop voorbereidt. Voor veel van de in dit onderzoek betrokken veiligheidsfuncties – op mbo-niveau - liggen de vooropleidingseisen op het niveau van vmbo: vmbo werk- en denkniveau, een vmbo-diploma of meer specifiek een bepaalde leerweg in het vmbo: basisberoepsgericht, kaderberoepsgericht, gemengd of theoretisch. Interne kandidaten die niet beschikken over de vereiste vooropleiding kunnen vaak onder voorwaarden – de juiste werkervaring of intern gevolgde opleiding – vaak toch instromen in (opleidingen gericht op) veiligheidsfuncties. Dit geldt vooral voor functies die corresponderen met niveau 3 of 4 van de kwalificatiestructuur en die als interne doorstroomfunctie kunnen fungeren. Zo kunnen militairen die een diploma Vrede en Veiligheid hebben gehaald én minimaal 3 jaar als militair hebben gewerkt, instromen in de KMS, de opleiding voor onderofficieren (vergelijkbaar met niveau 3).
In verband met de doorstroommogelijkheden van veiligheidsfunctionarissen is het van belang hoe de vooropleidingseisen worden gehanteerd voor externe kandidaten met werkervaring, de *zij-instromers*. In verband hiermee kunnen op basis van de gevoerde interviews twee knelpunten worden geconstateerd.
Op de eerste plaats worden voor zij-instromers niet altijd de door werkervaring en opgedane competenties meegewogen bij de beslissing over toelating tot een functiegerichte opleiding. De mogelijkheid om na te gaan of de kandidaten hiervoor voldoende bagage bezitten (bijvoorbeeld via EVC-procedures) zijn niet aanwezig of worden niet benut (zie ook paragraaf 3.3). Een van de informanten: “er wordt naar papiertjes gevraagd, niet naar competenties”. Als voorbeeld wordt gewezen op de hierboven genoemde KMS, die de vooropleidingseis (vmbo, kaderberoepsgerichte, theoretische of gemengde leerweg) in dit opzicht strikt hanteert.
Op de tweede plaats komt het voor dat formeel c.q. op landelijk niveau voor zij-instromers wel de mogelijkheid bestaat om in te stromen in een bepaalde opleiding of functie, maar dat in de praktijk c.q. op decentraal organisatieniveau andere of hogere eisen aan de

vooropleiding worden gesteld. Verschillende informanten wezen in dit verband naar de politie, waar in veel korpsen om uiteenlopende redenen de voorkeur wordt gegeven aan schoolverlaters boven zij-instromers, en waarbij een aantal korpsen voor schoolverlaters hogere eisen aan de vooropleiding stelt dan de landelijke minimumstandaard. Dit heeft onder meer te maken met de positie van de politieorganisatie op de arbeidsmarkt, met wervingsstrategieën en –tradities en met specifieke accenten in het politiewerk per regio. Hoewel het niet gaat om *formele* belemmeringen, wordt de externe doorstroom van veiligheidsfunctionarissen hierdoor in de praktijk wel bemoeilijkt.

Leeftijdseisen
Voor de meeste veiligheidsfuncties gelden minimum leeftijdseisen. Daarnaast wordt voor een deel van de functies ook grenzen gesteld aan de maximum leeftijd. In verband met de externe doorstroom van veiligheidsfunctionarissen zijn vooral deze maximum leeftijdsgrenzen relevant.
Grenzen aan de maximum leeftijd kunnen verband houden met het zogenoemde *functioneel leeftijdsontslag* (FLO). In verschillende sectoren – politie, defensie, DJI, brandweer, ambulancediensten – kunnen of moeten werknemers in belastende functies onder voorwaarden momenteel vervroegd uittreden. Afhankelijk van de betreffende CAO gaat het daarbij om de leeftijd van 50, 55 of 60 jaar. Het FLO wordt door de werkgever betaald, en daarom stellen organisaties als eis dat minimaal een aantal dienstjaren in de organisatie is vereist om voor FLO in aanmerking te komen. Dit heeft consequenties voor de maximale leeftijd bij intrede. Bij DJI ligt deze grens voor PIW-ers op maximaal 50 jaar, zodat werknemers minimaal 10 jaar in de functie hebben gewerkt voordat zij op hun 60ste vervroegd kunnen uittreden. Vergelijkbare gegevens voor de andere veiligheidsorganisaties zijn niet voorhanden. Hoe lang het FLO blijft bestaan is ongewis; momenteel staat het zwaar onder druk, onder meer in verband met het beleid dat er op is gericht om werknemers i.c. ambtenaren langer te laten werken.

Anders dan in het kader van FLO treffen we maximum leeftijdseisen met name aan bij *defensie*. Kandidaten kunnen solliciteren naar een functie als Beroepsmilitair Bepaalde Tijd (BBT-er) bij de landmacht als zij niet ouder zijn dan 31½ jaar. Een BBT-er kan blijven tot het 35e jaar. Daarna zijn er twee mogelijkheden: zij komen in aanmerking voor een aanstelling als Beroepsmilitair Onbepaalde Tijd (BOT-er), minimaal op het niveau van onderofficier, of zij moeten de organisatie verlaten. Voor de KMS (opleiding tot onderofficier) worden mannen en vrouwen toegelaten die niet ouder zijn dan 30 jaar.
Voor de andere krijgsmachtonderdelen gelden vergelijkbare leeftijdseisen als bij de landmacht.
Bij *DJI* gelden afgezien van de genoemde grenzen in verband met het FLO geen eisen aan de maximum leeftijd van nieuwe medewerkers. Bij de *politie* is dit op landelijk niveau evenmin het geval; korpsen kunnen op dit punt wel hun eigen regels stellen en een aantal korpsen doet dit ook.

3.2 Arbeidsvoorwaarden en rechtspositie

In veiligheidsorganisaties binnen de collectieve sector gelden verschillende CAO's en dus verschillende arbeidsvoorwaardenregelingen. Het in kaart brengen en vergelijken van de arbeidsvoorwaarden was als zodanig niet het doel van dit onderzoek. Niettemin blijkt uit de gevoerde interviews duidelijk dat belemmeringen in de sfeer van arbeidsvoorwaarden de overstap naar een andere organisatie in de weg kunnen staan. Deze belemmeringen hebben te

maken met salaris, dat voor veel veiligheidsfunctionarissen behalve door inschaling en anciënniteit voor een aanzienlijk deel wordt bepaald door onregelmatigheidstoeslagen, bijzondere omstandigheden (zoals uitzending) e.d.. Zonder compenserende maatregelen gaan veel veiligheidsfunctionarissen er financieel op achteruit als zij horizontaal instromen in een andere organisatie. Echter ook andere arbeidsvoorwaarden zoals pensioenopbouw spelen een rol, in het bijzonder voor de werknemers met een lange staat van dienst.
Een complicerende factor is dat instroom in een andere organisatie doorgaans gekoppeld is aan het volgen van een interne opleiding. Gedurende de opleidingsperiode verdienen de werknemers, ook zij-instromers, soms aanzienlijk minder dan het salaris voor de beoogde functie. Organisaties verschillen in de regelingen die in dit opzicht momenteel gelden. uit de interviews ontstaat het volgend beeld. Bij de politie krijgt de aspirant werknemer gedurende de opleiding het minimumloon. Bij de landmacht stijgt het salaris van de onderofficier in opleiding geleidelijk van het niveau van soldaat naar het niveau van sergeant. Bij DJI geldt in de opleidingsperiode het reguliere loon. Dat geldt ook voor de (weinige) zij-instromers die bij de marechaussee de opleiding tot wachtmeester volgen.
Een tweede probleem in dit verband heeft te maken met de *rechtspositie*. De opleidingsperiode geldt vaak als een proeftijd. Dit betekent dat werknemers die de overstap naar een andere organisatie wagen, de kans lopen tussen wal en schip te vallen als zij de opleiding niet succesvol afronden. Dat kan voor werknemers een beletsel zijn om de overgang te maken.
Over de hele linie is het overleg en de afstemming tussen de veiligheidsorganisaties in de collectieve sector nog niet zo ver gevorderd dat gezamenlijk wordt gezocht naar oplossingen voor concrete knelpunten in de sfeer van arbeidsvoorwaarden die de overgang naar een andere organisatie bemoeilijken.

3.3 Ontwikkelingen op het gebied van opleidingen en EVC

Opleidingen in de veiligheidssector zijn sterk in beweging. Dat geldt voor reguliere beroepsopleidingen, voor interne opleidingen binnen organisaties én voor de relatie tussen beide. Overheidsorganisaties gaan er steeds meer toe over om interne opleidingstrajecten te certificeren, dat wil zeggen dat de kandidaat aan het eind van de opleiding beschikt over een diploma (of deelcertificaten) van een reguliere beroepsopleiding. Die ontwikkeling is ook duidelijk zichtbaar in collectieve veiligheidssector:

- Beroepsmilitairen Bepaalde Tijd (BBT-ers) bij de landmacht (gevechtsfuncties) kunnen op basis van opleidingen en werkervaring vrijstelling krijgen voor een groot deel van de opleiding Vrede en veiligheid (Ecabo, niveau 2);
- BBT-ers bij de landmacht, luchtmacht (grondbewaking) en marechaussee (rang marechaussee) krijgen de mogelijkheid om tijdens hun aanstelling een opleiding Beveiliger (Ecabo, niveau 2) te volgen waarmee ze de kansen op de externe arbeidsmarkt vergroten;
- De interne opleiding tot bewaarder bij DJI is omgevormd en leidt tot een diploma Beveiliger (Ecabo, niveau 2);
- De interne opleiding voor PIW-er (medior-niveau) bij DJI is eveneens omgevormd en leidt tot gedeeltelijke vrijstelling voor de opleiding SPW, differentiatie woonbegeleiding (OVDB, niveau 4); de vervolgopleiding tot senior PIW leidt tot het diploma van deze opleiding;
- De politie-opleidingen zijn ingericht vanuit competentie-invalshoek en afgestemd op de kwalificatiestructuur voor het reguliere beroepsonderwijs; bij de marechaussee en bij de brandweer (officiersniveau) zijn min of meer vergelijkbare ontwikkelingen gaande.

Deze ontwikkelingen zijn in principe gunstig voor de mogelijkheden tot organisatie-overstijgende doorstroom van veiligheidsfunctionarissen. Door kwalificaties volgens eenzelfde systematiek te beschrijven en in te richten, kunnen ze onderling beter worden vergeleken. Een voorbeeld van een dergelijke vergelijking is te vinden in het rapport 'Diploma-equivalentie' van de Politieacademie (2004). Hierin is onder meer op het niveau van kernopgaven en competenties de verwantschap tussen de kwalificaties voor het politieonderwijs en de kwalificaties voor het reguliere beroepsonderwijs in kaart gebracht. Het omvormen van interne opleidingen tot reguliere beroepsopleidingen heeft in een enkel geval al bijgedragen aan een vereenvoudiging van de doorstroom tussen veiligheidsorganisaties. Een deel van de BBT-ers bij de landmacht heeft tijdens de aanstelling het diploma Beveiliger (niveau 2) gehaald; hetzelfde geldt voor de bewaarder bij DJI die de interne opleiding heeft doorlopen. Als gevolg hiervan hoeven deze BBT-ers, om in te kunnen instromen in de functie van bewaarder bij DJI, alleen het 'gevangenisspecifieke' deel van de interne bewaardersopleiding te volgen; voor het overige deel zijn zij vrijgesteld. Ook BBT-ers met een diploma Vrede en veiligheid krijgen voor een deel vrijstelling van de bewaardersopleiding, omdat de kwalificatie vrede en veiligheid voor een groot deel overlap met de kwalificatie beveiliger.

EVC
Erkenning van elders verworven competenties *(EVC)* is er op gericht om door werkervaring, opleiding of anderszins verworven competenties zichtbaar te maken. Dat kan op verschillende manieren bijdragen aan het versoepelen van organisatie-overstijgende doorstroom. We maken onderscheid tussen EVC gericht op *uitstroom* en EVC gericht op *instroom* van medewerkers. Werknemers die willen overstappen naar een andere organisatie, kunnen door toepassing van EVC (bijvoorbeeld in de vorm van een portfolio) beter laten zien wat zij aan competenties in huis hebben, hetgeen de kansen op de externe arbeidsmarkt kan vergroten. Organisaties van hun kant kunnen met behulp van EVC beter beoordelen voor welke functie sollicitanten met werkervaring (zij-instromers) in aanmerking komen, of zij voldoende bagage hebben om in te stromen in interne opleidingen en/of voor welke delen van deze opleidingen vrijstelling aan de orde is.
De in dit onderzoek betrokken veiligheidsorganisaties verschillen in het doel van EVC (gericht op instroom, interne doorstroom of uitstroom), in de toepassing (collectief en/of individueel) en in de wijze waarop het wordt vormgegeven.

Sommige organisaties hebben sterk ingezet op het toepassen van EVC gericht op *uitstroom* van personeel. Dit geldt het meest uitgesproken voor defensie. Bij andere organisaties is dit minder het geval. Bij EVC gericht op uitstroom ging het tot voor kort vooral om generieke toepassingen. Zo is in 2003 bij de *landmacht* een project afgerond dat heeft geleid tot (collectieve) verzilvering van competenties van BBT-ers in gevechtsfuncties. Op basis van werkervaring, opleiding en training komen zij in aanmerking voor vrijstelling voor een groot gedeelte van de opleiding Vrede en veiligheid. Bij de landmacht loopt inmiddels ook een groot project waarbij voor 1200 BBT-ers vanaf de keuring *individueel* de competenties worden bijgehouden. In het project worden verschillende EVC-instrumenten ontwikkeld en toegepast, onder meer een digitaal portfoliosysteem.

EVC gericht op *instroom* van nieuwe werknemers is in veel organisaties nog niet ver ontwikkeld, en dat geldt zeker voor toepassing van EVC op individuele basis (werken met portfolio, assessments e.d.). In dit opzicht is, vanuit de optiek van afstemming tussen loopbaanpaden, sprake van een zekere eenzijdigheid in de toepassing van EVC.

Een uitzondering in dit opzicht is de *politie*, waar op verzoek van korpsen een individueel EVC-traject wel kan plaatsvinden. Toepassing van EVC kan er toe leiden dat kandidaten die niet beschikken over de vereiste vooropleiding op grond van werkervaring toch worden toegelaten tot een opleiding, of dat gedeeltelijke vrijstelling wordt verkregen. Verschillende informanten geven aan dat deze vrijstelling voor zij-instromers afkomstig uit de veiligheidssector minder groot is dan op grond van de inhoudelijke verwantschap zou kunnen worden verwacht. Dat heeft deels te maken met het individuele karakter van het EVC-traject. Er wordt gekeken naar de (werk)ervaring van de kandidaat en dan kan blijken dat die minder overeenkomt met de gevraagde competenties dan op grond van de functie(naam) verwacht zou worden. Zo is voor politiemedewerkers bij de marechaussee die willen overgaan naar de politie vaak wel sprake van gedeeltelijke vrijstelling, maar die kan per kandidaat verschillen. Bij de ene locatie heeft de politiemedewerker bij de marechaussee te maken met andere doelgroepen en werkzaamheden dan bij de andere.
Opmerkelijk genoeg lijkt ook de omslag naar competentiegericht opleiden bij de politie er toe bij te dragen dat niet zo gemakkelijk vrijstelling wordt verleend aan zij-instromers. Onderdelen van de opleiding worden afgesloten met een proeve van bekwaamheid, waarbij verschillende facetten van het politiewerk integraal worden getoetst. Dat gebeurt deels in de praktijk, dus in de politiecontext. Deze proeve van bekwaamheid is de maatstaf voor vrijstelling. Gelet op het integrale karakter van de proeve van bekwaamheid is vrijstelling aan de orde als kan worden ingeschat dat de kandidaat op grond van ervaring over alle voor de proeve benodigde competenties beschikt; afsplitsen van onderdelen wordt niet goed mogelijk geacht. De vraag die enkele informanten in dit verband oproepen is of deze toepassing van EVC voldoende recht doet aan de verworven competenties van zij-instromers met relevante c.q. verwante werkervaring, en aan de mogelijkheden voor *transfer* van de opgedane competenties naar een andere context, in dit geval die van de politieorganisatie.

4 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In 2004 constateert het A+O fonds Rijk op grond van een reeks gesprekken met vertegenwoordigers van diverse overheidsorganisaties dat er te weinig zicht bestaat op de doorstroommogelijkheden van medewerkers in veiligheidsfuncties binnen de collectieve sector. Werkgevers binnen de sector zijn doorgaans wel goed op de hoogte van loopbaanmogelijkheden van genoemde functionarissen binnen de eigen organisatie, maar er bestaat geen duidelijk beeld van de loopbaanstappen die sectorbreed genomen kunnen worden. Deze constatering vormde aanleiding om een inventariserend onderzoek te laten verrichten waarin organisatie-overstijgende loopbaanpaden in kaart worden gebracht. In december 2004 is aan het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt opdracht verleend om dit onderzoek uit te voeren.

De aanpak omvat twee hoofdactiviteiten. Eerst is, onder meer door het vergelijken van functie- en beroepsbeschrijvingen, de inhoudelijke verwantschap tussen een aantal geselecteerde veiligheidsfuncties weergegeven, en in het verlengde daarvan zijn voor elke functie potentiële doorstroomfuncties in andere veiligheidsorganisaties in beeld gebracht. Daarna is door middel van interviews met vertegenwoordigers van veiligheidsorganisaties binnen de collectieve sector nagegaan welke formele belemmeringen een *daadwerkelijke* doorstroom van medewerkers in veiligheidsfuncties in de weg staan.

In dit afsluitende hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek op een rij gezet. De samenvatting gebeurt aan de hand van vier thema's:
1. de inhoudelijke verwantschap tussen veiligheidsfuncties;
2. formele belemmeringen voor doorstroom;
3. overige belemmeringen voor doorstroom;
4. ontwikkelingen op het gebied van opleidingen en EVC.

Bij elk thema worden één of meer conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

1. Inhoudelijke verwantschap tussen veiligheidsfuncties

De inhoudelijke verwantschap tussen veiligheidsfuncties is in dit onderzoek in kaart gebracht door de functies te vergelijken wat betreft kernopgaven (kritische werksituaties), kerntaken en een aantal contextfactoren (onder meer niveau-indicatoren, breedte wat betreft doelgroepen en thema's). Uit deze vergelijking komt naar voren dat vrijwel alle geanalyseerde veiligheidsfuncties een gemeenschappelijke basis hebben, die kenmerkend is voor het werk in de veiligheidssector en mede de identiteit van de veiligheidssector bepaalt. De gemeenschappelijke basis bestaat uit een combinatie van een aantal kerncompetenties (integriteit, communicatie, samenwerking), kerntaken (preventie/toezicht, repressie) en een aantal kernopgaven. Daartoe behoren het spanningsveld tussen het werken onder regels en het zelfstandig beslissingen nemen, tussen preventie en repressie (wanneer ingrijpen bij ongeoorloofd gedrag, en op welke manier) en tussen enerzijds dienstverlening en anderzijds controle en beveiliging.
Deze gemeenschappelijke kern van het werk impliceert, in het algemeen gesproken, dat veiligheidsfunctionarissen door het uitoefenen van hun functie in meer of mindere mate ervaring opdoen die potentieel aansluit bij wat in veiligheidsfuncties in andere overheidsorganisaties nodig is. Een zekere inhoudelijke basis voor organisatie-overstijgende doorstroom is daarmee aanwezig.

Naast deze gemeenschappelijke kern wijst de vergelijking tussen de afzonderlijke veiligheidsfuncties op meer specifieke overeenkomsten en uiteraard ook op verschillen. De mate van overeenstemming in *kerntaken* is uitgedrukt in een indexscore die loopt van 0 tot 1 (zie overzicht 4 in bijlage 6). De uitkomst van de scoring is dat voor elk van de onderscheiden veiligheidsfuncties diverse functies in andere organisaties zijn aan te wijzen die wat betreft de kerntaken tamelijk sterk of sterk verwant zijn. Doorgaans is de verwantschap het grootst bij de functies op relatief lage functieniveaus, omdat het werk overwegend bestaat uit kerntaken die gemeenschappelijk zijn voor het werk in de veiligheidssector (preventie, repressie, tot op zekere hoogte publieksservice). Bij de functies op hoger niveau (corresponderend met niveau 3 en 4 van de kwalificatiestructuur) is vaak sprake van een wat breder en/of specifieker takenpakket, waardoor naast aanvullende overeenkomsten ook verschillen tussen de functies duidelijker naar voren komen. Deze kunnen onder meer te maken hebben met de mate waarin (individuele) zorg en ondersteuning of gedragsbeïnvloeding, (operationeel) leiding geven of externe samenwerking tot de kerntaken behoren.

De vergelijking van functies op het gebied van kerntaken is aangevuld met een vergelijking wat betreft *contextfactoren*. Overeenkomsten en verschillen hebben deels te maken met functiespecifieke kenmerken, deels ook met kenmerken van de organisatie. Zo stellen regels, dienstinstructies en gezagsverhoudingen de kaders voor de uitvoering van het werk in alle veiligheidsorganisaties, maar is de speelruimte in dit opzicht bij de politie in het algemeen groter dan bij defensie.
Op basis van de beschikbare gegevens bleek het niet mogelijk de organisatiecontext volledig in beeld te brengen. De (invloed van) de organisatiecultuur is een voorbeeld van een organisatieaspect dat aan de hand van documentenanalyse niet goed is op te sporen. Meer in het algemeen bleek op basis van het beschikbare materiaal een directe vergelijking op het niveau van competenties niet mogelijk.

Conclusie en aanbeveling
Het onderzoek wijst uit dat er op papier, op basis van inhoudelijk verwantschap, voor elk van de geselecteerde veiligheidsfuncties potentiële (externe) doorstroomfuncties zijn aan te wijzen in andere veiligheidsorganisaties binnen de collectieve sector. De inhoudelijke verwantschap bestaat enerzijds uit een gemeenschappelijke kern van het werk in de veiligheidssector, en anderzijds uit overeenkomsten in kerntaken die per ‘functiekoppel’ verschillen.
De vergelijking tussen veiligheidsfuncties die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd, heeft veel informatie opgeleverd over verwantschap in termen van kerntaken en een aantal contextfactoren. Vanwege de beperkingen in de beschikbare bronnen en omdat een toets van de ‘theorie’ aan de ‘praktijk’ in het bestek van dit onderzoek maar beperkt mogelijk was, verdient het aanbeveling het beeld aan te scherpen. Dat kan door vertegenwoordigers van de betrokken organisaties op centraal en decentraal niveau de gelegenheid te bieden zich uit te spreken over de herkenbaarheid, betekenis en implicaties van de onderzoeksuitkomsten, dan wel door empirisch onderzoek onder functievervullers in de praktijk. De vertaling van de onderzoeksbevindingen naar (verwantschap op) het niveau van competenties lijkt hierbij een belangrijke invalshoek.

2. *Formele belemmeringen voor doorstroom*

De daadwerkelijk doorstroom van de ene (overheids)organisatie naar de andere is bij veiligheidsfunctionarissen minder groot dan op grond van de inhoudelijke verwantschap tussen de functies verwacht zou kunnen worden. De belemmeringen voor doorstroom zijn van velerlei aard; de vraagstelling van dit onderzoek is toegespitst op formele belemmeringen. Selectie-eisen en arbeidsvoorwaarden spelen hierbij een belangrijke rol.

Selectie-eisen
Wat betreft de *selectie-eisen* zijn het vooral de eisen ten aanzien van vooropleiding en leeftijd die, in een deel van de betrokken organisaties en voor een deel van de veiligheidsmedewerkers, obstakels voor doorstroom kunnen vormen.
Om toegang te krijgen tot bepaalde functies, of tot de interne opleiding die daarop voorbereidt, stellen organisaties eisen ten aanzien van *vooropleiding*. Voor veel functies wordt een vmbo-diploma gevraagd, of meer specifiek een bepaalde leerweg in het vmbo (basisberoepsgericht, kaderberoepsgericht, theoretisch). In verband hiermee zijn er twee knelpunten. Op de eerste plaats zijn er veiligheidsfunctionarissen die formeel niet aan de gestelde vooropleidingseis voldoen, maar die op basis van opgedane werkervaring en/of opleiding (cursussen of bijvoorbeeld een niveau 2 opleiding Vrede en veiligheid of Beveiliging) mogelijk wel de bagage bezitten om succesvol in te stromen. De mogelijkheid om dit na te gaan (bijvoorbeeld via vrijstellingsregelingen of individueel assessment) is echter niet altijd aanwezig. Op de tweede plaats komt het voor dat formeel c.q. op landelijk niveau wel de mogelijkheid bestaat om in te stromen, maar dat in de praktijk c.q. op decentraal organisatieniveau andere of hogere eisen aan de vooropleiding worden gesteld.
Voor oudere werknemers kunnen *leeftijdseisen* een belemmering vormen om door te stromen naar een andere organisatie. Landelijk geformuleerde grenzen aan de *maximum* leeftijd van worden met name gesteld bij defensie en in beperkte mate bij DJI. Bij de politie zijn op landelijk niveau geen eisen aan de maximumleeftijd; korpsen kunnen op dit punt wel hun eigen regels stellen.

Arbeidsvoorwaarden en rechtspositie
In veiligheidsorganisaties binnen de collectieve sector gelden verschillende CAO's en dus verschillende arbeidsvoorwaardenregelingen. Het in kaart brengen en vergelijken van de arbeidsvoorwaarden was als zodanig niet het doel van dit onderzoek. Niettemin blijkt uit de gevoerde interviews duidelijk dat belemmeringen in de sfeer van arbeidsvoorwaarden de overstap naar een andere organisatie in de weg kunnen staan. Deze belemmeringen hebben te maken met salaris, dat voor veel veiligheidsfunctionarissen behalve door inschaling en anciënniteit voor een aanzienlijk deel wordt bepaald door onregelmatigheidstoeslagen, bijzondere omstandigheden (zoals uitzending) e.d.. Zonder compenserende maatregelen gaan veel veiligheidsfunctionarissen er financieel op achteruit als zij horizontaal instromen in een andere organisatie. Echter ook andere arbeidsvoorwaarden zoals pensioenopbouw spelen een rol, in het bijzonder voor de werknemers met een lange staat van dienst.
Een complicerende factor is dat instroom in een andere organisatie doorgaans betekent dat een interne opleiding wordt gevolgd. Gedurende de opleidingsperiode verdienen de werknemers, ook zij-instromers, soms aanzienlijk minder dan het salaris voor de beoogde functie. Organisaties verschillen in de regelingen die in dit opzicht gelden. Een tweede probleem in dit verband heeft te maken met de rechtspositie. De opleidingsperiode geldt vaak als een proeftijd. Dit betekent dat werknemers die de overstap naar een andere organisatie wagen, de kans lopen tussen wal en schip te vallen als zij de opleiding niet succesvol afronden.

Conclusie en aanbeveling
De overstap van de ene overheidsorganisatie naar de andere gaat gepaard met obstakels van diverse aard. Formele belemmeringen spelen hierbij ook een rol. De strikte toepassing van eisen aan de vooropleiding verhinderen soms het toelaten van veiligheidsfunctionarissen die daar op grond van ervaring en postinitiële scholing wellicht wel voor in aanmerking zouden kunnen komen. Daarnaast is een overgang veelal niet aantrekkelijk omdat deze gepaard gaat met een teruggang in arbeidsvoorwaarden en/of rechtspositie.
De verdere ontwikkeling van EVC en assessments kan er toe bijdragen dat bij de selectie aan de poort meer recht wordt gedaan aan door zij-instromers opgedane competenties (zie ook onder 4.). Het wegnemen van belemmeringen in de sfeer van arbeidsvoorwaarden en rechtspositie vergt maatregelen en investeringen, mogelijk zowel van de 'toeleverende' als van de 'ontvangende' organisatie. Daarvoor is het nodig dat een situatie wordt gecreëerd waarin het belang van vergroting van de organisatie-overstijgende doorstroom wordt onderkend en sprake is van een 'win-win' situatie voor de betrokken organisaties. Een complicerende factor is dat de uitgangssituatie van de diverse organisaties (positie op de arbeidsmarkt, aanstellingsbeleid etc.) verschilt en daarmee ook het (ervaren) directe belang van vergroting van externe mobiliteit voor de eigen organisatie. Eerder uitgevoerde en lopende samenwerkingsprojecten laten zowel de moeilijkheden als de mogelijkheden zien om gemeenschappelijke visies en 'win-win' situaties te creëren. Interviews die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd duiden er op dat het niet ontbreekt aan creatieve ideeën voor het realiseren van gemeenschappelijke voordelen van het bevorderen van doorstroom. Enkele voorbeelden van suggesties om de (animo voor) externe doorstroom te vergroten:

- om te voorkomen dat werknemers bij de overgang naar een andere organisatie het risico lopen tussen wal en schip te vallen als zij de interne opleiding niet succesvol afronden, kan worden gewerkt met interimfunctie contracten. Daarbij blijft de medewerker gedurende de opleidingsperiode (die vaak geldt als proeftijd) in dienst bij de huidige werkgever en is sprake van een terugkeergarantie. De 'zendende' werkgever declareert dan de kosten in deze periode bij de 'ontvangende' werkgever.
- voor bepaalde groepen medewerkers (bijvoorbeeld met een tijdelijke aanstelling) kan tijdens het dienstverband al worden geanticipeerd op doorstroom naar een andere organisatie, bijvoorbeeld in de vorm van opleidingen die worden gevolgd, het opdoen van gerichte werkervaring, informatieverstrekking, kennismaking met de organisatie of uitwisseling.
- er kan worden toegewerkt naar een gezamenlijke vacaturebank en naar gezamenlijke keuring voor veiligheidsfuncties binnen de collectieve sector.

Het is aan te bevelen dat de veiligheidsorganisaties in de collectieve sector gezamenlijk - zowel op strategisch als op uitvoerend niveau – deze visies en ideeën uitwisselen en, bijvoorbeeld in de vorm van pilots, verder uitwerken en uittesten.

3. Overige belemmeringen voor doorstroom

Het wegnemen van formele belemmeringen zoals hierboven omschreven kan een belangrijke stap zijn in het dichterbij brengen van overheidsbreed op elkaar afgestemde loopbaanpaden voor veiligheidsfunctionarissen. Hoewel de vraagstelling was toegespitst op deze formele belemmeringen, maken de gevoerde gesprekken duidelijk dat er ook andersoortige knelpunten zijn die de doorstroommogelijkheden in de praktijk beperken. In de interviews worden deze knelpunten deels gelokaliseerd bij de veiligheidsfunctionarissen zelf. Bij een deel van hen lijkt sprake van een geringe mobiliteitsgeneigdheid, weerstand tegen het volgen van opleidingen, vooroordelen over het werk in andere sectoren etc. Diverse geïnterviewde beleidsmedewerkers geven aan dat niet alleen op de werkvloer, maar soms ook bij

management en staffunctionarissen verouderde of onvolledige beelden bestaan van de cultuur en de werkzaamheden in andere organisaties.
Een belangrijk gegeven is dat in een deel van de organisaties geen traditie bestaat in het aannemen van zij-instromers. Vanwege de positie op de arbeidsmarkt, het loopbaanperspectief voor 'eigen' medewerkers, de opbouw van het personeelsbestand, het beeld van het werk of de cultuur in andere organisaties, of vanuit gewoonte wordt de voorkeur gegeven aan het aantrekken van schoolverlaters van een bepaald niveau en/of het intern laten doorstromen van personeel. In een deel van de organisaties zijn zij-instromers nauwelijks in beeld en wordt geen dringende aanleiding ervaren om hierin verandering te brengen. Hetzij omdat via andere kanalen in de personeelsbehoefte kan worden voorzien, hetzij omdat zich in de praktijk nauwelijks kandidaten met relevante werkervaring solliciteren.

Conclusie en aanbeveling
Het wegnemen van formele belemmeringen is nodig maar lijkt als zodanig niet voldoende om externe doorstroom van veiligheidsfunctionarissen structureel te verbeteren. Om een basis te leggen voor afstemming over deze doorstroom is het nodig dat in de betrokken organisaties inzicht bestaat in elkaars cultuur, organisatie en werkzaamheden. Informatie-uitwisseling is nodig op alle niveaus: management, staf/beleidsondersteuning en de individuele medewerker. Omdat zo veel factoren van invloed zijn op de mogelijkheden van medewerkers om daadwerkelijk door te stromen, verdient het aanbeveling om in de praktijk na te gaan aan welke voorwaarden in elk geval moet worden voldaan, welke wegen kansrijk zijn en welke valkuilen moeten worden vermeden.

4. Ontwikkelingen op het gebied van opleidingen en EVC

Het bevorderen van externe doorstroom van veiligheidsfunctionarissen is niet alleen een kwestie van het verwijderen van obstakels. Het is ook zaak om aan te haken bij ontwikkelingen en daarmee kansen te benutten. Ontwikkelingen die gaande zijn in de sfeer van kwalificaties, opleidingen en het gebruik van EVC lenen zich daar in principe goed voor. Organisaties in de collectieve sector zijn sinds enkele jaren ook erg actief op dit gebied. Zo gaan overheidsorganisaties er steeds meer toe over om interne opleidingstrajecten te certificeren, dat wil zeggen dat de kandidaat aan het eind van de opleiding beschikt over een diploma (of deelcertificaten) van een reguliere beroepsopleiding. Dit is bijvoorbeeld het geval bij defensie en DJI. Bij de politie zijn de kwalificerende opleidingen aangepast aan inzichten over competentiegericht opleiden en afgestemd op de kwalificatiestructuur voor het reguliere beroepsonderwijs; bij de marechaussee wordt daar nu aan gewerkt.
Deze ontwikkelingen zijn in principe gunstig voor de organisatie-overstijgende doorstroommogelijkheden. Ze vergroten de mogelijkheden om opleidingen te vergelijken en worden daadwerkelijk gebruikt om instroom te vereenvoudigen. Een voorbeeld hiervan is de overeenkomst tussen de Landmacht en DJI, gericht op doorstroom van BBT-ers (Beroepsmilitair Bepaalde Tijd) naar functies binnen DJI.

Erkenning van elders verworven competenties *(EVC)* kan een belangrijk instrument zijn om het civiel effect van een opleiding te versterken en meer in het algemeen om organisatie-overstijgende doorstroom te bevorderen. Organisaties verschillen in het doel van EVC (gericht op instroom, interne doorstroom of uitstroom), in de toepassing (collectief en/of individueel) en in de wijze waarop het wordt vormgegeven.
Sommige organisaties, het meest uitgesproken bij defensie, hebben sterk ingezet op het toepassen van EVC gericht op *uitstroom* van personeel. Bij andere organisaties is dit minder

het geval. Bij EVC gericht op uitstroom gaat het tot nu toe meestal om generieke toepassingen.
EVC gericht op *instroom* van nieuwe werknemers is in veel organisaties nog niet ver ontwikkeld, en dat geldt zeker voor toepassing van EVC op individuele basis (werken met portfolio, assessments e.d.). Een uitzondering in dit opzicht is de *politie*, waar op verzoek van korpsen een individueel EVC-traject wel kan plaatsvinden. Toepassing van EVC kan er toe leiden dat kandidaten die niet beschikken over de vereiste vooropleiding op grond van werkervaring toch worden toegelaten tot een opleiding, of dat gedeeltelijke vrijstelling wordt verkregen. Enkele informanten wijzen er op deze vrijstelling voor zij-instromers afkomstig uit de veiligheidssector minder groot is dan op grond van de inhoudelijke verwantschap zou kunnen worden verwacht. Zij vragen zich af of de toepassing van EVC voldoende recht doet aan de verworven competenties van zij-instromers met relevante c.q. verwante werkervaring.

Conclusie en aanbeveling
Organisaties in de collectieve veiligheidssector zijn sinds enkele jaren erg actief bij het vernieuwen van hun opleidingen. Ook EVC wordt in toenemende mate toegepast. Daarbij wordt, afhankelijk van de uitgangssituatie van de organisatie, een accent gelegd op de toepassing bij de instroom of bij de uitstroom van medewerkers. Vanuit de optiek van afstemming van loopbaanpaden is daarbij sprake van een zekere eenzijdigheid.
Doorstroom van veiligheidsfunctionarissen binnen de collectieve sector kan er bij gebaat zijn als, naast het uitbouwen van generieke toepassingen EVC, EVC op basis van individuele portfolio's ter hand wordt genomen. Dit heeft in het bijzonder meerwaarde als het aanleggen van portfolio's gericht op (interne ontwikkeling en) uitstroom van personeel wordt gecombineerd met het gebruik van portfolio's bij de selectie van medewerkers. Dit vergt afstemming tussen de diverse veiligheidsorganisaties, niet alleen over het gebruik van portfolio's maar bij voorkeur ook over de (competentie-)eisen die in de organisatie of voor specifieke functies worden gesteld. Bij de inrichting van de portfolio's kan dan op deze eisen worden geanticipeerd.
Bij het certificeren van de interne opleidingen vormt die voor de (senior) penitentiair inrichtingswerker (PIW) bij DJI in zekere zin een buitenbeentje, omdat de kwalificatie waarvoor deze opleiding is gecertificeerd (SPW 4-woonbegeleiding) vooral toegang geeft tot werkvelden en functies buiten de veiligheidssector. Voor het benutten van het potentieel civiel effect van deze opleiding is het aan te bevelen dat DJI in gesprek gaat met partnerorganisaties in de zorg- en welzijnssector, om bekendheid te geven aan de certificering van de opleiding en om over te brengen in welke mate en in welk opzicht de werkachtergrond van de PIW-er relevant is voor de diverse settings in de zorg- en welzijnssector. Ook in omgekeerde richting is een juiste beeldvorming van belang. Om na te gaan of de zorg- en welzijnssector een optie voor hen is, moeten PIW-ers, in het bijzonder potentiële deelnemers aan de SPW-4 opleiding, kunnen kennismaken en in contact worden gebracht met dat werkveld.

Tot slot

Afstemming op het gebied van organisatie-overstijgende doorstroom van veiligheidsmedewerkers is in de collectieve sector tot nu toe vooral tot stand gekomen door politieke uitspraken, (daar aan gekoppelde) financiële prikkels en de inzet en visie van enkele beleidsmedewerkers. De ervaring leert dat het realiseren van op elkaar afgestemde loopbaanpaden geen gemakkelijke opgave is en een lange adem vergt. Een traditie in dit opzicht ontbreekt en er zijn veel hindernissen die moeten worden overwonnen. Voor een deel

gaat het daarbij om formele belemmeringen (selectie-eisen, arbeidsvoorwaarden, rechtspositie), maar zowel op het niveau van de veiligheidsmedewerkers zelf als op organisatieniveau spelen zeker ook andere zaken een rol. De cultuur, de bekendheid met c.q. het beeld van het werk in andere organisaties, de positie op de arbeidsmarkt, de personeelssamenstelling en het wervings- en personeelsbeleid zijn hier voorbeelden van. Het is nu zaak om de opgedane ervaringen breder door te trekken en, vertrekkend vanuit de verschillende uitgangssituatie en de autonomie van de betrokken organisaties, te komen tot een gedeelde visie op het belang van afstemming van loopbaanpaden binnen de collectieve sector. Op basis daarvan kan op strategisch en operationeel niveau worden gezocht naar 'win-win' situaties en kunnen afspraken worden gemaakt over hoe deze te bereiken. Dit onderzoek laat zien dat een inhoudelijke basis voor een dergelijk traject zeker aanwezig is, en de onderzoekers hopen van harte dat dit verslag een bijdrage kan leveren aan het overleg en de discussie die onontbeerlijk zijn om het proces verder te brengen.

Bronnen

Colo (2003), *Format beroepscompetentieprofiel. Handleiding voor het opstellen van beroepscompetentieprofielen*, Zoetermeer: Colo.

Commissie van Rijn (2001), *De arbeidsmarkt in de collectieve sector*, Den Haag: Ministerie van BZK.

DJI (2004), *DJI Jaarbericht 2003. De feiten, factoren en afwegingen*, Den Haag: DJI

Konijnenberg, M. en C. van der Toorn (2003), *Naar goud-vissen. Een inventarisatie van werkervaring en opleidingen van BBT-ers*, Amersfoort: BOCO.

Korver, T., K. Stark en M. de Bruin (2004), *Hoezo mobiel. Loopbaanperspectieven van PIW-ers*, Hoofddorp: TNO Arbeid.

Ministerie van BZK (2000), *Naar een nieuw evenwicht. Een gezamenlijke visie op arbeidsvoorwaarden en personeelsmanagement in de sector Rijk*, Den Haag: Ministerie van BZK

NPI (2004), *NPI in beeld. Jaarbericht*, Den Haag: NPI.

Politieacademie (2004), *Diploma-equivalentie. Politieonderwijs – regulier (beroeps)onderwijs*, Apeldoorn: Politieacademie.

Tijhuis, B., M. van den Berg en M. Konijnendijk (red.) (2003), *CAO Welzijn per 31 december 2003, 23.59 uur. Salarisregeling en Functieloongebouw*, Maarssen: Reed Business Information / Den Haag: OAW.

Bijlage 1 – Samenstelling van de begeleidingscommissie

A+O fonds Rijk:	Joyce van Solinge (vz), Rob Vink
ABVAKABO:	Lex de Jong
DJI:	Ron Scherf
Koninklijke Landmacht:	Stijn van Boxmeer
Ministerie van BZK, directie POIRijk:	Ivonne Coppens
Politie:	Frits van Dijk

Bijlage 2 - Geïnterviewde personen

DJI:	Ron Scherf, Reidar Plokker, Jan Peter Wiersema
Koninklijke Landmacht:	Stijn van Boxmeer, Johan Janson
Koninklijke Luchtmacht:	Ilya Huizinga
Koninklijke Marechaussee:	Taco Vleesenbeek, Bas Terlouw
Koninlijke Marine:	Max Hobeijn
Koning Willem I College (SPW4):	Geert Bettinger
Ministerie van BZK, directie POIRijk:	Ivonne Coppens
Ministerie van BZK, directie Politie:	Paul Rutten, Lily Salomon
Ministerie van Financiën, DG Belastingen (o.a. douane):	Remko in ’t Veld
Politieacademie:	Dick Hoogenboezem, Peter Cornelis, Frits Heidema, Jeanet van de Bunte, Frits van Dijk
Raad voor de Kinderbescherming:	Hans Verhagen
Stichting Reclassering Nederland:	Berto van den Born
VNG:	Michiel Drucker

Bijlage 3 Veiligheidsfuncties in de collectieve sector

Toelichting op overzicht 3, volgende pagina

. Bij sommige organisaties (DJI, reclassering, raad voor de kinderbescherming, marine, luchtmacht) zijn concrete functies in het overzicht opgenomen. Van deze functies bestaan landelijke standaardfunctiebeschrijvingen. Bij andere organisaties zijn *beroepen* (politie) of *rangen* (landmacht, brandweer) in het overzicht opgenomen. De reden hiervoor is dat concrete functies op decentraal niveau verschillen (politie, brandweer) of dat het aantal functies dermate groot is dat ze niet in het overzicht kunnen worden opgenomen (landmacht).

. 'Niveau' moet opgevat worden als: het corresponderend niveau uit de kwalificatiestructuur.

Overzicht 3 Veiligheidsfuncties binnen de collectieve sector

	DJI				**defensie**				**politie**
niveau	Gevangenis-wezen	TBS	Jeugd Justitiële Inrichtingen (JJI)	Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O)	Landmacht *(rangen)*	Luchtmacht *(grond-operatiën)*	Marine *(beveiligings-korps)*	Marechaussee	*(beroepen)*
vmbo, mbo 1/2	complex-beveiliger *	medew. beveiliging *	complex-beveiliger *	complex-beveiliger * transport-begeleider *	soldaat korporaal	bewaker hondengeleider object grond-verdediger	beveiligings-beambte	junior medew. beveilingstaken	assistent pol.medew. (2)
mbo 3/4	PIW-er * medew. arbeid * vreemdelingen-begeleider *	activiteiten-begeleider sociotherap. medew.	groepsleider		onderofficier	specialist bewaking specialist hondengeleider	centralist meldkamer commandant autopatrouille	senior medew. beveiligingstaken	pol.medew. (3) allround pol.medew. (4)

niveau	**gemeenten**	**brandweer** *(rangen)*	**reclassering**	**raad voor de kinder-bescherming**
vmbo, mbo 1/2	stadswacht	brandwacht hoofdbrandwacht		
mbo 3/4		brandmeester hoofdbrandmeester	werkmeester medewerker werkstraffen	coördinator taakstraffen

* van deze functies bestaan een ‘medior’ en een ‘senior’ variant. De seniorfunctie is één schaal hoger ingeschaald dan de mediorfunctie

Bijlage 4 - Toelichting op de kerntaken

1. Preventief toezicht houden
Preventief toezicht houden kan, afhankelijk van de functie en de setting waarin dit plaatsvindt, onder meer de volgende werkzaamheden inhouden: surveilleren/patrouilleren, cameratoezicht, observeren, toegangs- en uitgangscontrole uitvoeren, visiteren.

2. Repressief optreden
Bij repressie gaat het om optreden bij onregelmatigheden zoals ordeverstoringen, misdrijven en calamiteiten. Daarbij kan het gaan om incidenten die de veiligheidsfunctionaris zelf waarneemt of die door anderen worden gemeld. Afhankelijk van de situatie en de bevoegdheden van de veiligheidsfunctionaris zijn onder meer de volgende activiteiten in verband met repressie van belang: personen aanspreken/corrigeren, bemiddelen, conflicten hanteren, slachtofferhulp, inschakelen van / overdragen aan andere functionarissen of organisaties, aanhouden, geweld toepassen.

3. Opsporen
Opsporen is een bijzondere vorm van repressief optreden, voorbehouden aan functionarissen met een opsporingsbevoegdheid. Anderen kunnen daarbij wel assisteren. Mogelijke activiteiten in het kader van opsporing zijn onder meer: aangifte opnemen, sporen inventariseren en analyseren, getuigen verhoren, in beslag nemen, proces verbaal opmaken, aanhouden, verdachten verhoren.

4. Publieksservice verlenen
Kenmerkend voor de dienstverlenende taak van de veiligheidsfunctionaris is dat deze veelal in combinatie met preventie wordt uitgevoerd. Dit is vooral zo wanneer het werk zich afspeelt in het publieke domein. Dienstverlening kan plaatsvinden in de vorm van baliewerkzaamheden (ontvangen en registreren en verwijzen van bezoekers, afhandelen van telefoongesprekken, informatie en voorlichting geven, goederen innemen en uitgeven) maar bijvoorbeeld ook in de vorm van het beantwoorden van vragen van publiek ‘op straat’.

5. Zorg en ondersteuning bieden
Een deel van de veiligheidsfunctionarissen heeft expliciet taken op het gebied van zorgverlening. De doelgroep varieert en daarmee ook het accent in de werkzaamheden. De zorg en ondersteuning kan betrekking hebben op verdachten en daders (arrestanten, gedetineerden). Mogelijke activiteiten in dit verband zijn onder meer dagelijkse zorg en voeding, uitvoering van het dagprogramma, fungeren als aanspreekpunt voor vragen en verzoeken, toezien op medicijnengebruik, hygiëne en naleving van regels, voorkomen, signaleren en oplossen van conflicten.
De zorg en ondersteuning kan ook betrekking hebben op slachtoffers van misdrijven of calamiteiten, of bijvoorbeeld op personen die vanwege sociaal-psychische problematiek een gevaar vormen voor zichzelf of hun omgeving. De activiteiten kunnen erg uiteenlopen, van medische hulp en opvang tot bemiddeling en meer dwingend optreden. In veel gevallen zal de veiligheidsmedewerker na de eerste opvang en hulp verwijzen naar meer structurele en gespecialiseerde hulpverlening.

6. Gedrag beïnvloeden
Gedragsbeïnvloeding kan in het werk van veiligheidsfunctionarissen in veel situaties aan de orde zijn, bijvoorbeeld in acute situaties om te voorkomen dat ordeverstoring of misdrijven

plaatsvinden. Preventieve activiteiten hebben soms gedragsbeïnvloeding als achterliggend *doel*. Wanneer we spreken over gedragsbeïnvloeding als *kerntaak*, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het bijdragen aan de maatschappelijke reïntegratie van (ex)gedetineerden. Voorlichting, bejegening, activering en stimulering kunnen hierbij onder meer van belang zijn.

7. Vervoeren
Naast rijvaardigheden als zodanig gaat het in de veiligheidssector vaak om een combinatie met andere taken, zoals preventie (surveilleren) of beveiliging (van gedetineerden, VIP's etc).

8. Leiding geven
In een deel van de functies is sprake van operationeel leiding geven aan collega's, incidenteel of structureel. Ook aan gedetineerden of taakgestraften wordt soms leiding gegeven, daarbij gaat het om het verrichten van arbeid. Omdat dit onderzoek is toegespitst op functies op mbo-niveau, is hiërarchisch leidinggeven in het algemeen niet aan de orde.

9. Plannen en organiseren
Veiligheidsfunctionarissen zijn in meer of mindere mate verantwoordelijk voor het plannen en organiseren van hun eigen werkzaamheden. Als zodanig is dat doorgaans niet te beschouwen als een kerntaak. Hiervan spreken we als het plannen en organiseren zich uitstrekt naar derden - collega's aan wie operationeel leiding wordt gegeven, of andere doelgroepen zoals (ex)gedetineerden (dagbesteding, arbeid) – of wanneer de aard van het werk voor een groot deel bestaat uit organiseren en regelen.

10. Samenwerken met externen
Net als integriteit en communicatie is samenwerking een van de pijlers van het werk in de veiligheidssector (zie paragraaf 2.2.1). Zo is een goede intercollegiale afstemming en samenwerking van groot belang voor de veiligheid van de medewerker zelf en die van anderen. Sommige veiligheidsfuncties worden daarnaast gekenmerkt door intensieve samenwerking met externen, tijdens de dagelijkse uitvoering en soms ook op meer beleidsmatig niveau. Taken en activiteiten in dit verband kunnen onder meer zijn: contacten en netwerken opbouwen en onderhouden, functioneren in netwerken, gezamenlijk plannen of projecten ontwikkelen, werkafspraken maken, uitvoering van werkzaamheden afstemmen.

11. Rapportage
Rapportage heeft in veiligheidsfuncties vaak het karakter van (schriftelijke of digitale) verslaglegging, verantwoording of administratieve verwerking. In functies met een sterker beleidsmatig of leidinggevend karakter kan rapportage ook de vorm aannemen van plannen, notities, evaluaties e.d.

Bijlage 5 - Toelichting op de contextfactoren

In overzicht 1 (paragraaf 2.2.2 van dit rapport) zijn naast kerntaken ook contextfactoren opgenomen. Deze worden hieronder toegelicht. De functies hebben voor de contextkenmerken een score toegewezen gekregen variërend van * tot ***. De betekenis van de scores 1 en 3 is in onderstaande toelichting kort aangeduid; de score 2 is een middencategorie. Twee contextfactoren wijken van deze wijze van scoren af. Het kenmerk 'vuurwapengebruik' is beschouwd als dichotoom (score ja of nee). Bij de contextfactor 'specifieke kenmerken' is niet een score van toepassing; in overzicht 1 is waar nodig een trefwoord ingevuld.

1. Zelfstandigheid
Het werk in de veiligheidssector kan onder toezicht worden verricht, in teamverband met collega's of zelfstandig. Zelfstandigheid kan betrekking hebben op verschillende aspecten van het werk, zoals de inhoud (wat), de werkwijze (hoe) en de volgorde/planning van het werk (wanneer).
Scores:
* vnl. onder toezicht of assisterend
**
*** zelfstandig

2. Speelruimte
Wettelijke richtlijnen, en de vertaling daarvan in huishoudelijke reglementen, dienstinstructies e.d. vormen voor het werk in de veiligheidssector het kader voor de uitvoering van werkzaamheden. Ze bepalen echter nooit volledig hoe de veiligheidsfunctionaris dient te handelen, al was het maar omdat richtlijnen nooit voor alle voorkomende situaties een uitkomst kunnen bieden. Met speelruimte bedoelen we de mate waarin regels en voorschriften bepalend zijn voor de uitvoering van de werkzaamheden. Het verwijst naar een van de kernopgaven voor het werk in de veiligheidssector, namelijk het spanningsveld tussen discipline en zelfstandigheid/flexibiliteit (zie paragraaf 2.2.1).
* accent op werken onder vaste voorschriften en procedures
**
*** accent op zelf keuzes maken en beslissingen nemen

3. Complexiteit
Als indicator voor de complexiteit van het werk wordt wel gewezen op de mate waarin standaardprocedures en niet-standaardprocedures het werk bepalen. Het toepassen van standaardprocedures ijst op een geringe complexiteit, het combineren van standaarden en vooral het bedenken van nieuwe standaarden op een hogere mate van complexiteit.
* relatief lage complexiteit
**
*** relatief hoge complexiteit

4. Doelgroepbreedte
Veiligheidsfunctionarissen kunnen in werk te maken hebben met een groot aantal doelgroepen: burgers, militairen, arrestanten, gedetineerden, partners in de veiligheidsketen, bedrijven, maatschappelijke organisaties etc. meer of minder (heterogene) doelgroepen. Per functie is sprake van meer of minder (heterogene) doelgroepen. Een grote doelgroepbreedte stelt onder meer eisen aan het kunnen 'schakelen' tijdens het werk.

* relatief geringe doelgroepbreedte
**
*** relatief grote doelgroepbreedte

5. Themabreedte
Behalve naar doelgroep kan het werk ook variëren naar de thematische breedte. Naast of in combinatie met het bewaken of beveiligen van objecten en/of personen kan daarbij onder meer worden gedacht aan de thema's verkeer, milieu, wapendelicten, horeca, arbeid (kwaliteit, arbo). Veiligheidsfunctionarissen die in hun werk te maken hebben met een grote variëteit in thema's, zullen ook moeten beschikken over brede thematische kennis (bijvoorbeeld van wetgeving) en vaardigheden.
* relatief geringe themabreedte
**
*** relatief grote themabreedte

6. Vuurwapenbevoegdheid
Een deel van de veiligheidsmedewerkers is bevoegd om een vuurwapen te dragen en te gebruiken. Dit brengt met zich mee dat (het bijhouden van) schietvaardigheid is vereist, maar het stelt ook extra eisen aan proportioneel kunnen handelen (bij geweldstoepassing).
Score:
nee niet vuurwapenbevoegd
ja vuurwapenbevoegd

7. Specifieke kenmerken
Open vraag. Hier gaat het er om of op basis van het object of de doelgroep van het werk bepaalde specifieke competenties zijn vereist. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld: beveiliging van VIP's, werken met groepen (gedetineerden), met jongeren etc.

Bijlage 6 – Verwantschap tussen functies op basis van kerntaken: indexscores

Toelichting op overzicht 4, volgende pagina

In hoofdstuk 2, pagina 17 is in algemene termen beschreven hoe de overall verwantschap tussen veiligheidsfuncties tot stand is gekomen. De berekening van de indexscore, die loopt van 0 tot 1, is al volgt:

. per kerntaak in overzicht 1 zijn de functies paarsgewijs vergeleken. De volgende combinaties leverden een score op:

functie A	functie B	verwantschapsscore
+	+	1
+		½
	+	½
		½

Overige combinaties leverden geen score op.

. De verwantschapsscores voor elk van de kerntaken zijn opgeteld en vervolgens gedeeld door het totaal aantal voorkomende kerntaken, in de functie met de meeste kerntaken (+ telt voor 1, telt voor 1/2).

Overzicht 4 - Verwantschap tussen functies op basis van kerntaken: indexscores

organisatie	*functie*	bewaarder	PIW	medewerker arbeid	groepswerker	transportbegeleider	werkmeester	medewerker werkstraffen	coördinator taakstraffen	assistent politiemedewerker	politiemedewerker	allround politiemedewerker	soldaat/korporaal operatiën	onderofficier	beveiligingsbeambte	commandant autopatrouille	bewaker	specialist bewaking	medewerker beveiligingstaken	groepscomm. beveiligingstaken	medewerker politietaken	medewerker vreemdelingentaken
DJI	bewaarder		.40	.40	.36	.57	.33	.00	.00	.50	.46	.40	.83	.45	.75	.50	*1.0*	.57	.83	.13	.42	.44
	PIW	.40		.80	.91	.40	.58	.30	.30	.58	.62	.53	.40	.55	.40	.50	.40	.50	.40	.30	.62	.50
	medewerker arbeid	.40	.80		.73	.40	.75	.40	.40	.42	.46	.40	.40	.73	.40	.67	.40	.70	.40	.50	.47	.50
	groepswerker	.36	.91	.73		.45	.67	.36	.36	.50	.69	.60	.36	.64	.36	.50	.36	.45	.36	.36	.69	.55
	transportbegeleider	.57	.40	.40	.45		.50	.10	.14	.50	.38	.33	.57	.45	.86	.50	.57	.57	.57	.25	.38	.78
reclassering	werkmeester	.33	.58	.75	.67	.50		.50	.50	.50	.54	.53	.33	.75	.42	.58	.33	.58	.33	.58	.58	.67
	medewerker werkstraffen	.00	.30	.40	.36	.10	.50		.86	.08	.23	.27	.00	.36	.00	.25	.00	.29	.00	.63	.25	.33
kinderbescherming	coördinator taakstraffen	.00	.30	.40	.36	.14	.50	.86		.08	.23	.33	.00	.36	.00	.25	.00	.29	.00	.63	.25	.33
politie	assistent politiemedewerker	.50	.58	.42	.50	.50	.50	.08	.08		.77	.67	.42	.50	.67	.75	.50	.33	.42	.17	.75	.58
	politiemedewerker	.46	.62	.46	.69	.38	.54	.23	.23	.77		.87	.38	.54	.46	.54	.46	.31	.38	.23	.92	.46
	allround politiemedewerker	.40	.53	.40	.60	.33	.53	.27	.33	.67	.87		.33	.47	.40	.47	.40	.27	.33	.27	.80	.47
landmacht	soldaat/korporaal operatiën	.83	.40	.40	.36	.57	.33	.00	.00	.42	.38	.33		.45	.63	.42	.83	.57	*1.0*	.13	.42	.44
	onderofficier	.45	.55	.73	.64	.45	.75	.36	.36	.50	.54	.47	.45		.45	.67	.45	.64	.45	.64	.58	.55
marine	beveiligingsbeambte	.75	.40	.40	.36	.86	.42	.00	.00	.67	.46	.40	.63	.45		.67	.75	.50	.63	.13	.42	.67
	commandant autopatrouille	.50	.50	.67	.50	.50	.58	.25	.25	.75	.54	.47	.42	.67	.67		.50	.58	.42	.42	.50	.58
luchtmacht	bewaker	*1.0*	.40	.40	.36	.57	.33	.00	.00	.50	.46	.40	.83	.45	.75	.50		.57	.83	.13	.42	.44
	specialist bewaking	.57	.50	.70	.45	.57	.58	.29	.29	.33	.31	.27	.57	.64	.50	.58	.57		.57	.50	.33	.44
marechaussee	medewerker beveiligingstaken	.83	.40	.40	.36	.57	.33	.00	.00	.42	.38	.33	*1.0*	.45	.63	.42	.83	.57		.13	.42	.44
	groepscomm. beveiligingstaken	.13	.30	.50	.36	.25	.58	.63	.63	.17	.23	.27	.13	.64	.13	.42	.13	.50	.13		.25	.44
	medewerker politietaken	.42	.62	.47	.69	.38	.58	.25	.25	.75	.92	.80	.42	.58	.42	.50	.42	.33	.42	.25		.50
	medewerker vreemdelingentaken	.44	.50	.50	.55	.78	.67	.33	.33	.58	.46	.47	.44	.55	.67	.58	.44	.44	.44	.44	.50	