

Naar een toekomstbestendige politie

Adviesrapport

Mei 2018

De Politieonderwijsraad is een adviesorgaan waarvan de positie en taken bij wet zijn geregeld. De Raad adviseert de minister van Justitie en Veiligheid met betrekking tot het Nederlandse politieonderwijs en de Strategische Onderzoeksagenda voor de Politie.

De Politieonderwijsraad fungeert daarnaast als een overleg- en afstemmingsorgaan tussen direct en indirecte betrokkenen bij het Nederlandse politieonderwijs. De aandacht in de Politieonderwijsraad gaat in het bijzonder uit naar de relatie tussen de kenmerken en ontwikkelingen van de politiepraktijk, de (politie)arbeidsmarkt en het politieonderwijs, alsmede het wetenschappelijk onderzoek dat daar betrekking op heeft. Daarbij heeft de relatie met het reguliere beroepsonderwijs en het hoger onderwijs steeds de aandacht, evenals de internationale dimensie.

Adres:

Mauritskade 37
2514 HE Den Haag

Postadres:

Postbus 25842
2502 HV Den Haag
Telefoon 088 1699080

www.politieonderwijsraad.nl

© Politieonderwijsraad 2018

Voorwoord

Op termijn vereist het merendeel van de functies die behoren tot de kernfuncties van de politie een opleiding die ligt op het niveau van de *associate degree* (NLQF-niveau 5). Dit is de essentie van het ongevraagde advies van de Politieonderwijsraad (hierna: de Raad) aan de minister van Justitie & Veiligheid, dat voor u ligt.

In dit advies wordt een toekomstperspectief geschetst voor de wervings- en opleidingsniveaus van politiefunctiearissen voor de middellange termijn. De analyses in dit rapport van ontwikkelingen in het onderwijs, in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, in politieonderwijs in landen om ons heen, in arbeidsorganisaties én in politiewerk en de politieorganisatie, laten zien dat verhoging van het instroom- en opleidingsniveau van politiemensen wenselijk en nodig is. Het politiewerk neemt toe in complexiteit en vraagt om meer integraal en netwerkgericht werken in de frontlinie, veelal samen met professionals vanuit andere sectoren en organisaties.

Met een basisopleiding op NLQF-niveau 5 sluit de Politie goed aan bij de internationale trend van niveauverhoging in politieonderwijs, en bij het gegeven dat het gemiddelde opleidingsniveau in de samenleving, en dus op de arbeidsmarkt, hoger wordt. De Raad onderschrijft de gedachtegang in dit advies. Tegelijkertijd leeft binnen de Raad de opvatting dat kernfuncties binnen de Politie ook door medewerkers opgeleid op het niveau mbo-4 (NLQF 4) zullen worden blijven uitgevoerd, met uitzondering van recherchefuncties.

Eén van de gedachten achter dit advies is dat de kernprofessie van de politie moet worden versterkt om recht te doen aan de hoge eisen die het politiewerk aan medewerkers stelt, nu al, en zeker ook in de nabije toekomst. De argumentatie die daarbij wordt aangevoerd, is gebaseerd op het discours dat in studies naar organisaties en arbeidsmarkt wordt gevoerd in termen van professionalisering en in de betekenis die in die context wordt gegeven aan begrippen zoals professie, professionaliteit, ondersteunende functies etc. Het pleidooi om vanaf nu werving en selectie zodanig in te richten dat op termijn het merendeel van de politiemedewerkers ten minste op het niveau *associate degree* is opgeleid, moet in dit licht worden bezien.

De Raad benadrukt graag dat dit advies in geen enkel opzicht een diskwalificatie inhoudt van medewerkers die nu, en straks, op mbo-niveau zijn opgeleid. Waar de tekst van dit advies aanleiding mocht zijn voor die suggestie, dan is dat nadrukkelijk niet de bedoeling. De Raad overweegt juist om in een later advies aandacht te besteden aan de positie van mbo-4 opgeleiden binnen de Politie, en aan de vraag hoe de Politie – als grootste werkgever van het land – ook in de toekomst de toegankelijkheid van de organisatie voor mensen opgeleid op de niveaus mbo-2 en mbo-3 kan waarborgen.

In het laatste hoofdstuk van dit advies worden suggesties gedaan voor implementatie. Ook worden opmerkingen gemaakt over de haalbaarheid en betaalbaarheid van de voorstellen. Deze moeten worden gelezen als een voorzet van de Raad, in antwoord op een verzoek daartoe uit zijn midden. Het spreekt voor zich dat de verantwoordelijkheid voor vraagstukken van implementatie en transitie ligt bij de Politie en de Politieacademie in samenspraak met het bevoegd gezag en de medezeggenschap.

Tot slot, dit advies berust op een initiatief van mijn voorganger, Frans Leijnse, en het secretariaat van de Raad. Het is een reactie op vragen en opmerkingen van respondenten over het vereiste opleidingsniveau van politiemedewerkers tijdens interviews in het kader van de Evaluatie Kwalificatiestructuur Politie, die later dit jaar zal worden afgerond, en op vragen vanuit het departement. Bovendien

sluit dit advies aan op eerdere bevindingen van de Raad over het opleidingsniveau van politiemedewerkers. Vanaf deze plaats wil ik Frans Leijnse en alle anderen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit advies, van harte bedanken. Het is voor mij een eer om in mijn “eerste honderd dagen” als voorzitter dit advies namens de Raad te mogen uitbrengen.

Met genoegen biedt de Raad dit advies aan de minister van Justitie & Veiligheid aan, in de hoop en de verwachting dat het zijn weg vindt naar de verschillende overlegtafels waarop besluitvorming plaatsvindt om te komen tot een toekomstbestendige Nederlandse politie.

Prof. dr. E. H. Hooge,
Voorzitter Politieonderwijsraad

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Hoofdstuk 1. Inleiding	9
1.1. Aanleiding en achtergrond	9
1.2. Procesgang	9
1.3. Respondenten aan het woord	10
1.4. Uit signaleringen en adviezen van de Raad	10
1.5. Vraagstelling van deze verkenning	10
1.6. Werkwijze en opbouw van dit adviesrapport	10
Hoofdstuk 2. Inschatting van het huidige opleidingsniveau van de politie	13
2.1. Begrippen en definities	13
2.2. Werkwijze en methode van onderzoek	16
2.3. Uitkomsten van de quick scan	17
2.4. Conclusies van de quick scan	20
Hoofdstuk 3. Context en ontwikkelingen in het regulier onderwijs in Nederland	23
3.1. Het beroepsonderwijs in Nederland	23
3.2. Ontwikkeling in het opleidingsniveau	25
3.3. Verschuivende arbeidsmarkt en schoolkeuze	25
3.4. Sterkere focus op generieke competenties door veranderende beroepen	26
Hoofdstuk 4. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: vraag en aanbod	29
4.1. Aanbod van jonge arbeidskrachten	29
4.2. Aanpassingen aan het veranderende aanbod	30
Hoofdstuk 5. Ontwikkelingen in het buitenland	31
Hoofdstuk 6. Ontwikkelingen in arbeidsorganisaties	33
6.1. Innovatiedruk	33
6.2. Innovatieve organisaties	33
6.3. Zelforganisatie en zelfsturing	34
6.4. Brede professionaliteit	36
6.5. T-shaped professional	37
6.6. Ondersteunende functies in het primaire proces	37
6.7. Superspecialisten	38
6.8. Samenhang ondersteunende, kernfuncties en superspecialistenfuncties	38
Hoofdstuk 7. Betekenis voor organisatie, personeelsbeleid, werving en opleiding van de NP .	41
7.1. Politiewerk, politieorganisatie en specifieke context	41
7.2. Naar een professionele organisatie	42
7.3. Betekenis voor de toekomstige kwalificatieniveaus	47

7.4.	Een enigszins ‘verbouwd’ opleidingsgebouw	51
7.5.	De NP op de toekomstige arbeidsmarkt.....	52
	Hoofdstuk 8. Suggesties voor implementatie en transitie	55
8.1.	Toekomstbeeld	55
8.2.	Transitie	56
8.3.	Functiegebouw en inrichting.....	57
8.4.	Stappenplan	57
	Bronnen	59
	Bijlage 1. Respondenten aan het woord	61
	Bijlage 2. Uit signaleringen en adviezen van de Raad.....	63
	Bijlage 3. Politiebestel en basisopleiding in zeven geselecteerde Europese landen	67
	Bijlage 4. Uitkomsten Quick Scan	71

Samenvatting

Het voorliggende rapport is opgesteld naar aanleiding van vragen en opmerkingen gemaakt tijdens interviews in het kader van de Evaluatie KSP met betrekking tot het opleidingsniveau van politiemedewerkers. In het rapport worden twee vragen beantwoord:

1. Is het formeel vereiste opleidingsniveau van basispolitied medewerkers adequaat als je uitgaat van de eisen die het werk van nu aan medewerkers stelt?
2. Is dit opleidingsniveau adequaat als je kijkt naar de nabije toekomst gegeven de eisen die het politiewerk aan medewerkers stelt, en de behoefte van de politie aan diversiteit in competenties, expertise en achtergronden binnen de organisatie? Dit mede gezien wat er in organisaties buiten de politie aan ontwikkelingen plaatsvindt.

Vraag 1 heeft betrekking op het heden; de vraag is gesteld door verschillende respondenten tijdens interviews voor de Evaluatie KSP door de Raad. Vraag 2 heeft betrekking op de toekomst en komt mede voort uit vragen van het ministerie van J&V.

Met betrekking tot vraag 1 worden in Hoofdstuk 2 conclusies getrokken op basis van een quick scan van zes LFNP-functies in relatie tot het NLQF. Daar wordt geconcludeerd dat bij deze cruciale politiefuncties het vereiste opleidingsniveau te laag is ingeschat gegeven de descriptorren van het NLQF. Het huidige formeel gevraagde opleidingsniveau bij de politie is te laag ten opzichte van de functie-eisen en de complexiteit van het werk. In vergelijkbare sectoren (zorg, onderwijs) is zichtbaar dat voor functies met vergelijkbare zwaarte / complexiteit hogere opleidingsniveaus worden gevraagd dan bij de politie. De quick scan laat zien dat de formele omschrijving van functies op de niveaus 3 en 4 in het LFNP, zoals de medewerker- en generalist-GGP, niet matcht met de actuele benadering van kwalificatieniveaus in het NLQF (EQF). De bevestigt de eerdere indruk van de Raad dat de NP tot nu toe geneigd is de feitelijke complexiteit van de ondersteunende (en andere zogenaamde lagere) functies te onderschatten en daaraan te lage vereiste opleidings- en kwalificatieniveaus te koppelen. Hierbij wel de kanttekening dat de uitkomsten van de analyse niet meer dan indicatief zijn. Voor een breed gedragen niveau-bepaling – voor toekomstige kwalificaties – zou de ‘koninklijke’ weg moeten worden bewandeld: van beroepsprofiel of taakanalyse naar kwalificaties.

Het antwoord op vraag 2 stoelt op een analyse van ontwikkelingen in het onderwijs (Hoofdstuk 3), in vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (Hoofdstuk 4), het politieonderwijs in landen om ons heen (Hoofdstuk 5) en trends in arbeidsorganisaties (Hoofdstuk 6). Deze analyse laat zien dat de huidige opbouw van de politieorganisatie naar opleidingsniveau en kwalificatieniveau van de functies achterblijft bij wat de arbeidsmarkt biedt. Binnen de huidige organisatie is de verhouding tussen functionarissen werkzaam op kwalificatieniveau mbo-2/mbo-3/mbo-4/ hoger ruwweg 10-40-30-20; in de arbeidsmarkt van de komende jaren is het verhouding bij het nieuwe aanbod ruwweg 15-10-25-50. Dit betekent dat als de NP de komende jaren de vrijkomende plaatsen vervult zonder iets aan de functieopbouw te doen de overmaat aan mbo-3- en mbo-4-functies steeds verder toeneemt. Dit terwijl andere dienstverlenende organisaties zich geleidelijk aanpassen aan de hogere kwalificatieniveaus in het arbeidsaanbod.

De analyse mondt uit in het volgende toekomstbeeld (Hoofdstuk 7):

Er is onderscheid tussen de kernpolitieprofessie en beroepen in de periferie van de politieorganisatie. Dit onderscheid correspondeert ruwweg met het verschil tussen executieve bevoegdheid met brede inzetbaarheid en executieve aanstelling met beperkte inzetbaarheid dat de NP recentelijk heeft aangebracht. In de periferie bevinden zich enerzijds ‘ondersteuners in het primaire proces’ en anderzijds ‘superspecialisten’. Hiermee in lijn zouden ten minste drie beroepsprofielen kunnen worden ontwikkeld: ondersteuner primair proces, politieagent en superspecialist. De ondersteuners kunnen verder worden onderscheiden in ‘pure ondersteuners’ en ‘in wijk- of researchteams geïntegreerde ondersteuners’.

Toegang tot de kernprofessie vanuit de periferie vereist altijd het met succes afronden van een daartoe aangewezen brede politieopleiding. Toegang tot beroepen en functies in de periferie van de politieorganisatie vereist altijd het met succes afronden van een daartoe aangewezen korte inleidende politieopleiding (naar voorbeeld van de AOPV).

In het algemeen is het opleidingsniveau bij instroom in een ondersteunende of professionele politiefunctie, tegelijk dus instroom in de bijbehorende inleidende- of basispolitieopleiding, een trede lager dan de startkwalificatie voor de betreffende functie, tegelijk eindniveau van de opleiding.

Uit de omgevingsanalyse laat zich afleiden dat voor de twee typen ondersteunende functies in de politieorganisatie (pure ondersteuners en geïntegreerde ondersteuners) voor de instroom op termijn een kwalificatie op NLQF-niveau 4 is aangewezen (mbo 4-, havo-, of vwo-diploma). Dit betekent dat voor de ondersteunende functies binnen en buiten de wijk/recherche teams geworven kan worden op NLQF-niveau 3 (bijv. mbo-3 diploma) mits de politieopleiding die men moet volgen om binnen de NP te kunnen werken, niveauverhogend is tot NLQF-niveau 4. De startkwalificatie voor het merendeel van de kernfuncties is NLQF-5 en daarnaast voor een klein deel NLQF-4, behalve in recherchefuncties. Superspecialisten hebben hun opleiding op NLQF-niveau 6 elders behaald en zijn startbekwaam na een (niet-niveauverhogende) opleiding naar voorbeeld van de AOPV.

Het opleidingsgebouw dat behoort bij dit toekomstbeeld kent allereerst een korte, algemene inleiding in de politietaak en politieke vorming aangevuld met enige specifieke modules, met een eindniveau NLQF-niveau 4 en een diploma mbo-3 als instroomeis. Deze opleiding is verplicht voor iedere aspirant die wil worden geplaatst in een functie van operationeel ondersteuner met een beperkte inzetbaarheid. De huidige AOPV-basisopleiding, doorgaans aangevuld met enkele modules, lijkt een zeer adequaat uitgangspunt voor de hier bedoelde opleiding.

Vervolgens heeft de Politieacademie (PA) een geaccrediteerde basispolitieopleiding met een eindniveau NLQF-5, naar het model van de *associate degree* opleidingen. De instroomeis voor deze opleiding is een diploma van mbo-niveau 4, havo of vwo ('toelaatbaar tot het hoger onderwijs'). Het eindniveau vormt de *startkwalificatie* voor het merendeel van professionele politiefuncties met een brede inzetbaarheid; *vakbekwaam* voor een volledig zelfstandige uitoefening van deze functies is men echter pas na enkele jaren werkervaring in relevante functies bovenop de startkwalificatie. Het is open voor discussie of de PA deze basisopleiding moet verzorgen in twee varianten, basispolitiezorg (GGP – gebiedsgebonden politie) en opsporing/recherche of dat dit ook kan in één opleiding met twee afstudeervarianten. Het verschil is gradueel.

Voor de verdere politiefuncties heeft de PA robuuste opleidingen op de NLQF-niveaus 6 en 7, in varianten, alsook een veelheid van verdiepende en specialiserende cursussen en modules. Ook voor deze opleidingen geldt dat zij aan belang winnen wanneer in de opleidingsprofielen (vereist/gewenst opleidingsniveau) in het functiegebouw expliciet aan deze opleidingen wordt gerefereerd en daar bij de werving ook de hand aan wordt gehouden. In professionele organisaties wordt doorgaans het bewezen opleidingsniveau (diploma) gezien als de beste garantie voor bekwaamheid en daarmee kwaliteit van de taakuitoefening.

Voor de hoger opgeleide 'superspecialisten' verzorgt de PA eveneens een algemene politieke basiskennis en –vormingsopleiding, aangevuld met enige specifieke modules. Voor deze opleiding is de in 2016 ontwikkelde AOPV-opleiding voor de hogere niveaus een zeer goed uitgangspunt. Deze opleiding wordt nu reeds ingezet voor de zogeheten 'zij-instromers' en zou de komende jaren verder doorontwikkeld kunnen worden naarmate de beroepspraktijk van deze 'superspecialisten' zich binnen de politieorganisatie verder uitkristalliseert.

In hoofdstuk 8 zijn op verzoek van de Politie suggesties opgenomen voor implementatie.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1. Aanleiding en achtergrond

Dit adviesrapport sluit aan op de Evaluatie Kwalificatiestructuur Politieonderwijs (KSP) gestart in 2017. Onderdeel daarvan vormen interviews met stakeholders en betrokkenen bij de KSP. In de gesprekken hebben veel respondenten opmerkingen gemaakt over het opleidingsniveau van politiemedewerkers, over de opleidingsprofielen bij het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP) en over de 'lerende organisatie'. Vanuit de opzet van de Evaluatie KSP is de inbreng van respondenten op deze onderwerpen te beschouwen als extra opbrengst – als 'bijvangst' – die niet in de hoofdtekst van het desbetreffende rapport zal worden opgenomen.

De vragen en opmerkingen van de respondenten raken aan vraagstukken die leven bij onder meer het ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) met betrekking tot het niveau van het politiewerk c.q. de politieopleidingen, met nadruk op de basisopleidingen. Meer in het bijzonder is de vraag gesteld:

“of het initiële opleidingsniveau van de agent bij instroom in het functiegebouw nog wel voldoende spoort met wat er in de organisaties buiten de politie gebruikelijk is, gelet op wat de maatschappij van de politieorganisatie en haar mensen vraagt.”

Of, anders geformuleerd,

“moet het basiskwalificatieniveau binnen de politie (in eerste instantie de functie van generalist) niet veeleer op minimaal NLQF-4/mbo-4) worden gesteld, in plaats van op niveau 3, zoals thans gebruikelijk, en hoe zit het met de senior GGP?”

Daarbij heeft het ministerie van J&V het secretariaat van de Politieonderwijsraad (hierna: de Raad) gevraagd om een aantal, min of meer losse observaties die hiermee verband houden, opgenomen in rapporten van de Raad, in onderlinge samenhang te behandelen en van een bredere context te voorzien en deze waar nodig te actualiseren. Bovendien is aangegeven dat er behoefte is aan een beargumenteerd antwoord op bovenstaande vragen op de kortst mogelijke termijn. Om recht te doen aan wat respondenten naar voren hebben gebracht, alsmede tegemoet te komen aan de vragen vanuit het ministerie, hebben de voorzitter en het secretariaat van de Raad besloten tot een eerste nadere verkenning van het vraagstuk welk opleidingsniveau adequaat is voor de uitvoering van het (basis)politiewerk. Dit laatste in samenhang met een aantal andere thema's, zoals de herziening van beroepsprofielen, professionaliteit en vakmanschap.

1.2. Procesgang

Dit adviesrapport bevat de opbrengst van de hiervoor genoemde verkenning. Het is als pre-advies besproken in de vergadering van de Raad van 16 februari 2018 met als uitkomst dat er een tweede, verbeterde versie zal worden gemaakt, waarin een aantal nuancerings in de tekst zal zijn aangebracht en waarin – op verzoek van de Politie – een hoofdstuk 8 is toegevoegd waarin een suggesties voor implementatie worden gedaan. In de vergadering van de Raad van 20 april 2018 is het rapport vastgesteld met als afspraak een aantal aspecten te verduidelijken in het Voorwoord en in de tekst enkele nuancerings op te nemen. Besloten is het rapport als advies van de Raad aan te bieden aan de minister van Justitie en Veiligheid.

1.3. Respondenten aan het woord

In de Evaluatie KSP is gesproken met vertegenwoordigers van alle partijen in de Politieonderwijsraad, inclusief onafhankelijke leden en toehoorders, op strategisch, beleids- en uitvoerend niveau. Er hebben 28 gesprekken plaatsgevonden met 28 respondenten aan de hand van een checklist met onderwerpen, waarbij respondenten zelf aanvullende opmerkingen konden maken. Deze aanvullende opmerkingen betreffen het opleidingsniveau van politiemedewerkers, in het bijzonder de basisopleiding. Verder gaat het om het instroomniveau, de mate van differentiatie aan opleidingsniveaus, opleidingsprofielen bij het LFNP, generieke competenties en het onderhouden van kennis en vaardigheden. Een uitvoeriger (geanonimiseerde) weergave van zaken die door respondenten zijn verwoord, is opgenomen in bijlage 1. De opmerkingen zijn geclusterd naar thema¹.

1.4. Uit signaleringen en adviezen van de Raad

De Raad heeft zich in eerdere publicaties uitgesproken over het vraagstuk van het gewenste opleidingsniveau en daarmee samenhangende kwesties. Bijlage 2 bevat een recapitulatie van passages uit: *Ontwikkelrichtingen voor het toekomstige politieonderwijs* (POR 2016) en *Kwalificaties en opleidingsmogelijkheden voor het wijkagentschap van 2015* (POR 2017a). Onderwerpen die aan bod komen zijn: startbekwaamheidseis in professionele organisaties, verschillen in competentietalen, overgekwalificeerde instroom bij de politie, toekomstige startkwalificaties politie, permanente educatie, de toenemende behoefte aan dienstverlening en ontwikkelingen in omliggende landen.

1.5. Vraagstelling van deze verkenning

Wat vanuit het ministerie is gevraagd, wat door respondenten is genoemd (par. 1.2 / bijlage 1) en wat in eerdere publicaties van de Raad (par. 1.3 / bijlage 2) aan de orde is gesteld, betreft een aantal gerelateerde kwesties. Centrale vraag daar bij is of het opleidingsniveau van basispolitied medewerkers adequaat is gegeven de eisen die het werk stelt, nu, maar vooral naar de nabije toekomst (2026). Deze hoofdvraag is vertaald in de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Is het formeel vereiste opleidingsniveau van basispolitied medewerkers adequaat als je uitgaat van de eisen die het werk van nu aan medewerkers stelt?
2. Is dit opleidingsniveau adequaat als je kijkt naar de nabije toekomst gegeven de eisen die het politiewerk aan medewerkers stelt, en de behoefte van de politie aan diversiteit in competenties, expertise en achtergronden binnen de organisatie? Dit mede gezien wat er in organisaties buiten de politie aan ontwikkelingen plaatsvindt.

1.6. Werkwijze en opbouw van dit adviesrapport

Vraag 1

Voor het beantwoorden van vraag 1 moet een inschatting worden gemaakt welk opleidingsniveau het best past bij de taakopdracht van de politie zoals die nu wordt geduid. Daarbij merken we op dat een

¹ Dit is dus een weergave van wat één of meer respondenten aan de orde hebben gesteld. Daarmee ontstaat een beeld van het palet aan vragen/opmerkingen zonder dat daaraan een gewicht kan worden toegekend op basis van het aantal keren dat het onderwerp is genoemd of op basis van wie de uitspraak heeft gedaan.

opleidingsniveau een specifieke duiding of classificatie van een opleiding is op basis van de leerdoelen of leeropbrengsten gericht op *start*bekwaamheid. Aan de basis hiervan dienen duidelijke en actuele beroeps- of functieprofielen te liggen, waarin de beroeps- of functietaken beschreven zijn en tevens uitgewerkt zijn in *vak*bekwaamheidseisen. De achterliggende vraag is dus of de basisopleiding(en), en de onderliggende leerdoelen en leeruitkomsten gericht op startbekwaamheid, voor de betreffende functies voldoende inspelen op de huidige taken die de medewerker verondersteld wordt uit te kunnen voeren. Een grondslag voor antwoord op deze vraag zou zijn: een duidelijke beschrijving van de uit te voeren taken. Beroepsprofielen vormen daarvoor het startpunt². Echter, de beroepsprofielen waarop de huidige basisopleidingen zijn gebaseerd, stammen in essentie uit 2003 en bieden dus geen houvast, omdat ze verouderd zijn. De NP werkt aan nieuwe beroepsprofielen. De uitkomsten worden in de loop van 2018 verwacht.

Het landelijk functiegebouw vormt een ander mogelijk vertrekpunt. Het LFNP bevat gedegen beschrijvingen van functies, taken en competentieprofielen. Hierbij plaatsen we de kanttekening dat de Politie – sinds de vaststelling van het LFNP in het kader van de inrichting van de Nationale Politie – vanaf 2015 verschillende zogeheten *werkingsdocumenten*³ heeft vastgesteld, zowel op landelijk als lokaal niveau. Daarin is de context waarbinnen het politieoptreden gestalte dient te krijgen, opnieuw geduid en beschreven. Als de context ingewikkelder wordt, heeft dat mogelijk als consequentie dat voor medewerkers een bredere toerusting op het gebied van competenties vereist is dan waarin het huidige LFNP-functie- en competentiekader voorziet.

Opgemerkt moet worden dat het LFNP en de beroepsprofielen los van elkaar ontwikkeld zijn. Als gevolg hiervan zijn de huidige (basis)kwalificaties en (basis)opleidingen, ontwikkeld op basis van de beroepsprofielen, niet afgestemd op de in de LFNP-functieprofielen veronderstelde kennis-, vaardigheden-, en competentievereisten. Dit geldt ook omgekeerd.

Een gedegen taakanalyse waarin zowel naar LNFP, de werkingsdocumenten en uitvoering in de praktijk wordt gekeken, zou eigenlijk wenselijk zijn om een onderbouwd oordeel te kunnen geven over de aansluiting van het opleidingsniveau op de verwachte taakuitvoering binnen de huidige beroepspraktijk. Het uitvoeren van zo'n taakanalyse is binnen het beperkte tijdsbestek voor deze verkenning niet haalbaar. Om die reden kiezen we ervoor ter beantwoording van vraag 1 een quick scan uit te voeren naar het best passende NLQF-opleidingsniveau⁴ voor zes LFNP-functies op basis van de betreffende LNFP-functieprofielen. In deze quick scan worden dan de competentievereisten, gedestilleerd uit de functieprofielen, afgezet tegen de NLQF-niveaus. Via een *best fit*-methode wordt het NLQF-niveau geduid dat het best past bij het betreffende functieprofiel. Dit is nader uitgewerkt in hoofdstuk 2.

Voor deze verkenning is verder gebruik gemaakt van literatuuronderzoek (desk research) en de inbreng van deskundigen uit het veld van politie en politieonderwijs. De verantwoordelijkheid voor de opzet en uitvoering van de verkenning en voor de tekst berust uitsluitend bij de Raad.

² Een beroepsprofiel is een beschrijving van de essentiële kenmerken van een beroep. Het bevat een gestructureerde verzameling uitspraken over de centrale beroepsactiviteiten of kerntaken die van belang zijn voor een beroep(sgroep). Hiermee kan het worden beschouwd als een 'foto' van het beroep: welke taken en activiteiten voert de professional uit? Hierbij wordt rekening gehouden met eventuele beroepsvereisten waaraan een professional moet voldoen. De beschrijving van de beroepsactiviteiten richt zich niet alleen op actuele situaties, maar houdt ook rekening met toekomstige ontwikkelingen in het vakgebied of daarbuiten (Oudenhoven 1997; Hermanussen e.a. 2013).

³ Bijvoorbeeld het *Werkingsdocument Districten en Basisteam*s. In relatie tot de basispoliteezorg (gebiedsgebonden werken - GGP) is het vooral de lokale context die van belang is.

⁴ Het *Netherlands Qualification Framework* (NLQF) is de kwalificatieladder van het regulier onderwijs. Deze is afgeleid van het *European Qualification Framework* (EQF).

Vraag 2

Om vraag 2 te beantwoorden gebruiken we vier invalshoeken, namelijk:

- Ontwikkelingen in het regulier onderwijs in Nederland (Hoofdstuk 3).
- Ontwikkelingen in vraag en aanbod van (jonge) arbeidskrachten op de arbeidsmarkt (Hoofdstuk 4).
- Ontwikkelingen in het politieonderwijs in landen om ons heen (Hoofdstuk 5).
- Belangrijke trends in arbeidsorganisaties (Hoofdstuk 6).

Deze werkwijze stelt ons in staat ontwikkelingen in de huidige politieorganisatie af te zetten tegen wat we in de 'buitenwereld' waarnemen indachtig de vraag *“of het initiële opleidingsniveau van de agent bij instroom in het functiegebouw nog wel voldoende spoort met wat er in de organisaties buiten de politie gebruikelijk is, gelet op wat de maatschappij van de politieorganisatie en haar mensen vraagt.”*

Hoofdstuk 2. Inschatting van het huidige opleidingsniveau van de politie

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vraag:

In hoeverre past het huidige opleidingsniveau van de politie bij de (huidige) taakopdracht van de politie?

Daartoe is een quick scan uitgevoerd naar het best passende NLQF opleidingsniveau voor een aantal functies beschreven in het LFNP op basis van de betreffende functieprofielen. Deze keuze wordt in de volgende paragrafen verantwoord met betrekking tot het gebruikte begrippenapparaat (2.1) en de gevolgde werkwijze en methode (2.2). De uitkomsten worden gepresenteerd in paragraaf 2.3.

2.1. Begrippen en definities

Opleidingsniveau versus werk- en denkniveau

Opleidingsniveau (in termen van NLQF)

Het opleidingsniveau van een persoon wordt in de maatschappij meestal geduid op basis van het hoogst genoten opleidingsniveau⁵. Sinds 2012 worden opleidingsniveaus in Nederland geduid in NLQF termen. NLQF is een kwalificatieraamwerk waarmee opleidingsniveaus beschreven worden. Formeel is dit nog niet in wetgeving vastgelegd, maar naar verwachting van het ministerie van OCW zal dat dit in 2018 zijn beslag krijgen. Het NLQF omvat enerzijds de door het ministerie van OCW gereguleerde kwalificaties (formeel erkende diploma's van het publiek bekostigd onderwijs). Deze gereguleerde kwalificaties worden generiek in het NLQF ingeschaald en van een niveau-aanduiding voorzien. Anderzijds zijn er vele niet door de overheid gereguleerde kwalificaties (behaalde leerresultaten, neergelegd in een diploma of ander certificaat) waarvan partijen op de arbeidsmarkt aangeven dat deze belangrijk zijn. De inschaling van deze kwalificaties vindt plaats op verzoek van de instantie die verantwoordelijk is voor de uitgifte van de diploma's en/of certificaten, wat doorgaans ook de instantie is die de onderliggende opleiding verzorgt.

De NLQF-niveaus worden vastgesteld aan de hand van beschrijvingen van wat iemand weet en kan na voltooiing van het leerproces. Deze beschrijvingen van de niveaus van kennis, vaardigheden en zelfstandigheid en verantwoordelijkheid worden leerresultaten genoemd. Een belangrijk element bij deze leerresultaten is de toepasbaarheid van de kennis en vaardigheden in de praktijk en de mate waarin dit gericht is op één of meer beroeps- of kennisdomeinen. Per NLQF-niveau is bepaald aan welke voorwaarden het geheel aan leerresultaten moet voldoen. Deze voorwaarden, ook wel descriptors genoemd, bepalen gezamenlijk het niveau van de kwalificatie. Het NLQF kan gebruikt worden om het gevraagd werkniveau in termen van leerresultaten te beschrijven en op basis daarvan passende opleidingen te ontwikkelen. Het NLQF maakt daarmee de communicatie tussen alle betrokkenen in het onderwijs en de arbeidsmarkt eenvoudiger. Het NLQF vormt daarmee een betrouwbare maatstaf om het niveau van een opleiding te duiden.

Binnen de Politie en het Politieonderwijs wordt – met uitzondering van de bachelor- en masteropleidingen – NLQF (nog) niet als raamwerk gebruikt om opleidingsniveau en werkniveau te duiden. Wel zijn in de kwalificatiedossiers van de Kwalificatiestructuur Politieonderwijs (KSP) de descriptors van het

⁵ Zie Hoofdstuk 3, par. 3.1.

NLQF vermeld, wat impliceert dat de kwalificatiedossiers zijn ontwikkeld aan de hand van deze descriptors⁶. Er wordt in het LFNP gewerkt met de niveauaanduidingen mbo2, mbo3, mbo4, hbo en wo. Deze niveauaanduidingen zijn gebaseerd op de niveauaanduidingen die tot 2012 gangbaar waren binnen het onderwijs en het bedrijfsleven. Tegenwoordig lopen deze niveauaanduidingen uit de pas met de NLQF-systematiek waardoor een vergelijking tussen niveau van werk en het benodigde opleidingsniveau voor de politie niet meer eenvoudig te maken is. Daarbij komt dat de vergelijking tussen de kwalificatieniveaus van het politieonderwijs en die van het reguliere onderwijs niet goed mogelijk meer is. Diploma-equivalentie tussen het politieonderwijs en het reguliere onderwijs kan zonder een geijkte meetlat niet meer aangetoond worden.

De Raad heeft eerder (2016) aandacht gevraagd voor deze kwestie:

“De Raad signaleert dat er mogelijk verschillen zijn in de niveauaanduidingen en de beschrijvingen tussen de NLQF-systematiek, de systematiek gebruikt door de Politieacademie, en de systematiek gehanteerd binnen het LFNP/FUWA. Deze verschillen kunnen mogelijk problemen veroorzaken in de afstemming tussen enerzijds het politieonderwijs en het reguliere onderwijs, met betrekking tot de daar aan verbonden diplomaniveaus, en anderzijds het LFNP. De Raad acht een nadere analyse tussen deze classificatiesystemen en een vergelijking van de opleidingsprofielen in het LFNP met die in andere professionele functies buiten de politie raadzaam” (POR 2016, p. 8).

Nog eerder concludeerde de Raad in zijn rapport *Competentiesystematiek voor het politieonderwijs* (POR 2008) dat de systematiek van de Politieacademie niet voldeed en dat er veranderingen nodig waren. Het overgaan naar een totaal nieuwe systematiek werd toen door gebruikers en beleidsmakers/managers niet als wenselijk gezien; verbetering was wel gewenst en mogelijk in verband met in- en externe vergelijkbaarheid en herkenbaarheid.

Werk- en denkniveau

In veel vacatureteksten – binnen en buiten de politie – wordt niet om een bepaald diploma gevraagd, maar om een bepaald werk- en denkniveau. Veelal vraagt men om een medewerker met mbo-, hbo- of academisch werk- en denkniveau. Werk- en denkniveau is echter lastig te meten en aan te tonen. Denkniveau werd in het verleden vaak synoniem verondersteld met intelligentie met IQ als gradatie. Een IQ-test werd gezien als een betrouwbare voorspeller. De overheid en het bedrijfsleven zijn de afgelopen decennia voor hun assessments ruimer gaan kijken dan alleen naar het IQ, overeenkomstig een bredere definitie van intelligentie.

In het sociale verkeer komt het nog geregeld voor dat mensen zichzelf, of anderen, een bepaald werk- of denkniveau toedichten. Om iemands werk- en denkniveau vast te stellen zal echter een psychodiagnostisch onderzoek moeten plaatsvinden door een psychologisch testbureau. Aan dergelijk onderzoek zit echter een aantal haken en ogen:

- Het gaat meestal om een cognitieve capaciteitentest. De methode en de meetlat zijn niet landelijk vastgesteld. Er zijn richtlijnen vanuit het Nederlands Instituut van Psychologen (NIP), maar niet alle psychologen en testbureaus zijn bij het NIP aangesloten.
- Er is een wildgroei aan ondeugdelijke tests. Bovendien worden tests niet altijd juist gebruikt. Iedereen kan een testbureau beginnen.
- Een cognitieve capaciteitentest meet alleen het cognitieve vermogen en niet in hoeverre iemand in staat is kennis- en vaardigheden toe te passen. Het leren toepassen van kennis is echter een

⁶ Voorbeelden van deze descriptors zijn context, kennis, vaardigheden en verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. Deze zijn voor ieder van de 8 NLQF-niveaus uitgewerkt.

belangrijk onderdeel in het mbo- en hbo-onderwijs en dit vormt ook een belangrijk onderdeel in het NLQF.

- Testbureaus gebruiken ter aanvulling op cognitieve capaciteitentests ook praktijksimulaties, als onderdeel van een assessment van het werk- en denkniveau. Het gaat dan om tests of oefeningen om praktijkvaardigheden en competenties te meten. Een specifieke vorm van assessment naar werk- en denkniveau betreft een EVC-assessment. Op basis van een erkende onderwijskwalificatie (ingeschaald volgens NLQF) wordt onderzocht of de deelnemer competent is op de beschreven leeruitkomsten.

De betrouwbaarheid van het (meten van) werk- en denkniveau is dus sterk afhankelijk van de kwaliteit van het testbureau en de individuele psycholoog. Het gebruiken van het werk- en denkniveau als indicator voor startbekwaamheid of vakbekwaamheid is dus problematisch. Een diploma biedt hardere garanties. De Politieonderwijsraad gebruikt daarom *opleidingsniveau* zelf, in plaats van het van het opleidingsniveau afgeleide werk- en denkniveau.

Instream- en opleidingsniveau

Ten tweede is het van belang zich te realiseren dat er een verschil is tussen de begrippen instroomniveau en opleidingsniveau.

Vanuit onderwijsperspectief is het instroomniveau het opleidingsniveau waarmee een student start aan een bepaalde opleiding. Binnen de onderwijswereld hanteert men de NLQF-systematiek om het betreffende opleidingsniveau te duiden. Het opleidingsniveau verwijst hier naar het (NLQF)niveau waarmee een student met een diploma het onderwijs verlaat. Het onderwijs in Nederland is in beginsel niveauverhogend. Dat wil zeggen dat een student toewerkt naar een hoger (NLQF)niveau. Het uitstroomniveau (lees opleidingsniveau) is dus hoger dan het niveau waarmee de student instroomt.

Vanuit HRM-perspectief wordt het instroomniveau gezien als het opleidingsniveau van medewerkers op het moment dat zij de organisatie binnenkomen en beginnen aan een bepaalde functie. Het gaat in de meeste organisaties om instromende medewerkers die al in een bepaalde mate bekwaam zijn; van minimaal startbekwaam tot vakbekwaam. Het instroomniveau is hier dan gelijk aan het hoogste behaalde opleidingsniveau waarmee de betreffende medewerker het onderwijs uitgestroomd is.

Bij de Politie worden nieuwe medewerkers aangesteld als aspirant. Zij krijgen een basisopleiding om startbekwaam te worden voor een bepaald politieberoep. Tijdens de opleidingsperiode leert en werkt de aspirant voor 40 à 50% in de praktijk. Pas als de aspirant zijn opleiding heeft afgerond, is deze startbekwaam voor het werk en kan hij daadwerkelijk instromen in de beoogde functie.

De basisopleidingen van de Politieacademie zijn (op dit moment nog) niveauverhogend. Dat wil zeggen dat de basisopleidingen zodanig zijn opgezet dat instromende studenten tijdens de opleidingen toewerken naar een hoger niveau. Dit betekent dat aspiranten, vanuit HRM-perspectief, één niveau lager geworven kunnen worden dan het beoogde functieniveau waarop de aspirant verwacht wordt over een aantal jaar te kunnen functioneren. Het wervingsniveau ligt dus één niveau lager dan het vereiste werk- en opleidingsniveau.

Start- en vakbekwaam

Een derde punt om bij stil te staan is het verschil tussen startbekwaamheid en vakbekwaamheid. Medewerkers die de basispolitieopleiding afgerond hebben zijn startbekwaam voor het werk. Startbekwaam betekent dat de medewerker bevoegd en bekwaam is om te **starten** in een politiefunctie. De medewerker moet nog het nodige leren in de praktijk en heeft begeleiding en coaching nodig. De medewerker beheerst de competenties beschreven in het competentieprofiel op een beginniveau. Om het niveau van vakbekwaamheid te bereiken moet de medewerker vele uren (sommigen spreken van 10.000 uur, anderen van 3 jaar) ervaring opdoen in de praktijk, maar vooral ook **leren** van ervaringen.

Een vakbekwame medewerker kan zelfstandig werken en beheerst de competenties beschreven in het competentieprofiel volledig.

Beroepsgericht versus functiegericht

Het Politieonderwijs is beroepsonderwijs. Beroepsonderwijs is gericht op één of meer beroepen. Aangezien de beroepsprofielen waarop het huidige politieonderwijs gebaseerd is sterk verouderd zijn, was het niet mogelijk deze als uitgangspunt te nemen bij dit onderzoek. De functieprofielen zijn van recentere datum (voor 2013) en worden daarom gebruikt voor dit onderzoek, in de wetenschap dat de leerresultaten van één opleiding meerdere functies bestrijken.

2.2 Werkwijze en methode van onderzoek

Om de vraag in hoeverre het huidige opleidingsniveau van de politie past bij de (huidige) taakopdracht van de politie, te beantwoorden volgens alle 'regels der kunst' zou eigenlijk een uitputtende analyse moeten worden uitgevoerd van de uit te voeren taken en rollen die op dit moment verwacht worden van de verschillende functies binnen de politie. Een dergelijke analyse was binnen het bestek van deze verkenning niet haalbaar.

Quick scan

Wel haalbaar was een quick scan naar het best passende NLQF opleidingsniveau voor vier LFNP functies in de kolom GGP van het LFNP, te weten Medewerker GGP, Generalist GGP, Senior GGP en Operationeel Expert GGP. Het zijn deze functies waar aspiranten, na het behalen van het politiediploma, terecht komen en/of na een paar jaar naar doorstromen. In het kader van de doorstroom wordt ook een quick scan uitgevoerd naar het best passend NLQF opleidingsniveau voor twee LFNP-functies in de kolom Tactische opsporing.

In de quick scan zijn leerresultaten, gedestilleerd uit de functieprofielen en competentieprofielen van de LFNP functies, vergeleken met de criteria en descriptoren van de NLQF-niveaus. Via een *best fit* methode is voor elk van de criteria (kennis, vaardigheden, verantwoordelijkheid) het NLQF-niveau geduid dat het best past. Op basis van een verdeelsleutel is vervolgens bepaald welk NLQF-niveau het best past bij de betreffende LFNP-functie.

Verantwoording gemaakte keuzes wat betreft methode en bronnen

Best fit inschaling

De gekozen werkwijze komt overeen met de *best fit*-methode die gebruikt wordt bij het inschalen van kwalificaties in het NLQF, maar in plaats van kwalificaties zijn via deze quick scan LFNP-functies ingeschaald. Dit is mogelijk omdat het LFNP tot in detail beschrijft welke taken en rollen uitgevoerd moeten worden, binnen welke context dat moet gebeuren, welke kennis en vaardigheden nodig zijn en welke generieke competenties (uit het competentieprofiel) gevraagd worden. De taken en rollen in het LFNP zijn in werkwoorden en criteria uitgeschreven als ware het leerresultaten. Het LFNP blijkt daarmee voldoende rijk aan informatie om een gefundeerde *best fit*-methode toe te passen. De NLQF-criteria en daarmee samenhangende descriptoren zijn gebruikt om te bepalen op welk NLQF niveau de kennis,

vaardigheid, zelfstandigheid en verantwoordelijkheid zich bevindt. Er is gekeken welk niveau het best past (*best fit*)⁷.

LFNP als basis

Opgemerkt moet worden dat de duiding van het opleidingsniveau via deze quick scan niet gericht is op de beroepspraktijk van het heden, noch op de in beroepsprofielen beschreven werkzaamheden van de beroepsbeoefenaar, maar een inschatting is van het opleidingsniveau dat past bij de betreffende LFNP-functie. Het actuele beeld dat uit de quick scan naar voren komt kan worden afgezet tegen het toekomstbeeld dat in hoofdstuk 6 is geschetst op basis van een kwalitatieve 'omgevingsscan'. Let wel: het LFNP is opgesteld voor 2013 en dateert dus van voor de reorganisatie. Of de taken beschreven in het LFNP-functieprofiel (nog) matchen met de huidige beroepspraktijk en de steeds veranderende maatschappelijke context waarin politiewerk plaats vindt, laten we in dit stadium noodgedwongen in het midden.

Vakbekwaamheid versus startbekwaamheid

In deze quick scan is vakbekwaamheid het uitgangspunt geweest bij het bepalen van het opleidingsniveau. Functieprofielen zijn immers gericht op vakbekwaamheid in plaats van startbekwaamheid, waarop de (opleidings)kwalificaties gericht zijn. Tussen startbekwaamheid en vakbekwaamheid kan jaren van ervaringen opdoen in de praktijk zitten. We gaan er echter vanuit dat het NLQF-(opleidings)niveau dat voor vakbekwaamheid nodig is, niet afwijkt van het NLQF-opleidingsniveau dat voor de startbekwaamheid in de betreffende functie is vereist, zodat het verschil uitsluitend is gelegen in de revelatie werkvaring en wat daarvan (bij)geleerd is.

2.3. Uitkomsten van de quick scan

De met de quick scan verkregen niveauduidingen vormen een referentiepunt om vast te stellen welk opleidingsniveau past bij de nieuwe instroom voor de politie. Het referentiepunt is gebaseerd op de taken en rollen beschreven in het LFNP en dus stammend van voor 2013. Voor een nauwkeuriger niveauduiding zullen ook ontwikkelingen tussen 2013 en nu en ontwikkelingen in de toekomst meegenomen moeten worden. We doen geen uitspraak over de lengte van een studie. De hoeveelheid tijd die iemand moet investeren om de leerresultaten te behalen, is niet gebonden aan een bepaalde studiebelasting.

Als de uitkomst is dat twee of meer functies zich op hetzelfde niveau in het NLQF bevinden, dan geeft dat aan dat de moeilijkheidsgraad van deze functies min of meer gelijk is. Het betekent niet noodzakelijk dat deze functies en de daarvoor benodigde kwalificaties dezelfde doelstellingen, inhoud of leerresultaten hebben. Het betekent ook niet dat de kwalificaties gelijkwaardig of uitwisselbaar zijn.

In de volgende tabellen zijn de uitkomsten per functie weergegeven. Dit zijn de conclusies van de per functie uitgevoerde *best fit*. In de bijlagen zijn de onderliggende tabellen opgenomen, waarin zichtbaar is welke elementen in de analyse zijn betrokken en hoe de afwegingen om tot een oordeel over het passende opleidingsniveau te komen, zijn gemaakt (bijlagen 4 t/m 9).

⁷ Dit is niet ongebruikelijk. De Schotse politie, bijvoorbeeld, gebruikt de Schotse versie van NLQF (SCQF) als instrument om de kennis en vaardigheden en het benodigde opleidingsniveau voor politiefuncties te duiden (Stoel en Wentzel 2015).

Medewerker GGP		
Descriptoren	Wegingsfactoren	Niveau
Context	Telt niet mee in de beoordeling	NLQF 4
Kennis (1)	Moet altijd voldoen	NLQF 4
Vaardigheden <ul style="list-style-type: none"> • Toepassen van kennis (2) • Probleemoplossende vaardigheden (3) • Leer-, ontwikkel- en informatievaardigheden (4) • Communicatievaardigheden (5) 	3 van de 4 vaardigheden moeten voldoen, waaronder altijd toepassen van kennis	NLQF 4 NLQF 5 NLQF 4 NLQF 5
Verantwoordelijkheid en zelfstandigheid (6)	Moet altijd voldoen	NLQF 4
Eindoordeel best passend opleidingsniveau		NLQF 4
Generalist GGP		
Descriptoren	Wegingsfactoren	Niveau
Context	Telt niet mee in de beoordeling	NLQF 5
Kennis (1)	Moet altijd voldoen	NLQF 5
Vaardigheden <ul style="list-style-type: none"> • Toepassen van kennis (2) • Probleemoplossende vaardigheden (3) • Leer-, ontwikkel- en informatievaardigheden (4) • Communicatievaardigheden (5) 	3 van de 4 vaardigheden moeten voldoen, waaronder altijd toepassen van kennis	NLQF 5 NLQF 5 NLQF 4 –5 NLQF 5
Verantwoordelijkheid en zelfstandigheid (6)	Moet altijd voldoen	NLQF 4 - 6
Eindoordeel best passend opleidingsniveau		NLQF 5
Senior GGP		
Descriptoren	Wegingsfactoren	Niveau
Context	Telt niet mee in de beoordeling	NLQF 5/6
Kennis (1)	Moet altijd voldoen	NLQF 5
Vaardigheden <ul style="list-style-type: none"> • Toepassen van kennis (2) • Probleemoplossende vaardigheden (3) • Leer-, ontwikkel- en informatievaardigheden (4) • Communicatievaardigheden (5) 	3 van de 4 vaardigheden moeten voldoen, waaronder altijd toepassen van kennis	NLQF 5 NLQF 6 NLQF 6 NLQF 6
Verantwoordelijkheid en zelfstandigheid (6)	Moet altijd voldoen	NLQF 6
Eindoordeel best passend opleidingsniveau		NLQF 5/6

Operationeel Expert GGP		
Descriptoren	Wegingsfactoren	Niveau
Context	Telt niet mee in de beoordeling	NLQF 5/6
Kennis (1)	Moet altijd voldoen	NLQF 6
Vaardigheden <ul style="list-style-type: none"> • Toepassen van kennis (2) • Probleemoplossende vaardigheden (3) • Leer-, ontwikkel- en informatievaardigheden (4) • Communicatievaardigheden (5) 	3 van de 4 vaardigheden moeten voldoen, waaronder altijd toepassen van kennis	NLQF 6 NLQF 6 NLQF 6 NLQF 6
Verantwoordelijkheid en zelfstandigheid (6)	Moet altijd voldoen	NLQF 6
Eind oordeel best passend opleidingsniveau		NLQF 6
Generalist Tactische Opsporing		
Descriptoren	Wegingsfactoren	Niveau
Context	Telt niet mee in de beoordeling	NLQF 5/6
Kennis (1)	Moet altijd voldoen	NLQF 6
Vaardigheden <ul style="list-style-type: none"> • Toepassen van kennis (2) • Probleemoplossende vaardigheden (3) • Leer-, ontwikkel- en informatievaardigheden (4) • Communicatievaardigheden (5) 	3 van de 4 vaardigheden moeten voldoen, waaronder altijd toepassen van kennis	NLQF 5/6 NLQF 5 NLQF 6 NLQF 6
Verantwoordelijkheid en zelfstandigheid (6)	Moet altijd voldoen	NLQF 5
Eind oordeel best passend opleidingsniveau		NLQF 5/6
Senior Tactische Opsporing		
Descriptoren	Wegingsfactoren	Niveau
Context	Telt niet mee in de beoordeling	NLQF 5/6
Kennis (1)	Moet altijd voldoen	NLQF 6
Vaardigheden <ul style="list-style-type: none"> • Toepassen van kennis (2) • Probleemoplossende vaardigheden (3) • Leer-, ontwikkel- en informatievaardigheden (4) • Communicatievaardigheden (5) 	3 van de 4 vaardigheden moeten voldoen, waaronder altijd toepassen van kennis	NLQF 6 NLQF 6 NLQF 6 NLQF 6
Verantwoordelijkheid en zelfstandigheid (6)	Moet altijd voldoen	NLQF 6
Eind oordeel best passend opleidingsniveau		NLQF 6

Wanneer we de uitkomsten van de quick scan op een rij zetten, dan blijkt het volgende:

1. De LFNP-functie **Medewerker GGP** vraagt om een opleiding op het niveau **NLQF-4**.
2. De LFNP-functie **Generalist GGP** vraagt om een opleiding op het niveau **NLQF-5**.

Deze beide functies zijn in het LFNP ingeschaald op mbo-3; daarmee zijn deze verbonden met de kwalificatie **Politiedewerker** die nu is gepositioneerd op het niveau **mbo-3**.

3. De LFNP-functie **Senior GGP** vraagt om een opleiding op het niveau **NLQF-5/6**.
4. De LFNP-functie **Operationeel Expert GGP** vraagt om een opleiding op het niveau **NLQF-6**.

Deze beide functies zijn in het LFNP ingeschaald op mbo-4; daarmee zijn deze verbonden met de kwalificatie **Allround politiedewerker**, nu gepositioneerd op het niveau **mbo-4**.

5. De LFNP-functie **Generalist Tactische Opsporing** vraagt om een opleiding op het niveau **NLQF-5/6**, terwijl deze functie in het LFNP is ingeschaald op het niveau mbo-3 is. Een minimale kwalificatie bestaat in de praktijk uit een kwalificatie **Allround politiedewerker (mbo-4)** aangevuld met een of meer post-initiële modules op niveau mbo-4.
6. De LFNP-functie **Senior Tactische Opsporing** vraagt om een opleiding op het niveau **NLQF-6**, terwijl deze functie in het LFNP is ingeschaald op het niveau **mbo-4**. Een minimale kwalificatie bestaat in de praktijk uit een kwalificatie **Allround politiedewerker (mbo-4)** aangevuld met een of meer post-initiële modules op niveau mbo-4

2.4. Conclusies van de quick scan

De uitkomsten van de quick scan leiden tot de conclusie dat aan alle onderzochte LFNP-functies een te laag opleidingsniveau (in NLQF-termen) is gekoppeld. Het opleidingsniveau is te laag vergeleken bij het beschreven werk(niveau), in termen van kennis, vaardigheden, zelfstandigheid en verantwoordelijkheden. Ook de leer-, ontwikkel- en informatievaardigheden, die zowel van belang zijn voor het zelfstandig (door)ontwikkelen naar vakbekwaamheid en vakmanschap, en het kunnen werken met politiegegevens en -informatie, laten een discrepantie zien tussen functiebeschrijving en het daaraan gekoppelde opleidingsniveau. In het verlengde daarvan is de conclusie dat ook de kwalificatieniveaus die op deze functies gericht zijn, te laag zijn vastgesteld.

De slotsom is dat het huidige opleidingsniveau van de onderzochte politiefuncties niet past bij het werken denkniveau van politiedewerkers, zoals die – voor 2013 – is beschreven in het LFNP. Het opleidingsniveau is gezien de beschreven taakstelling structureel te laag. Er blijkt dus inderdaad sprake te zijn van een vrij systematische onderschatting van het formeel vereiste opleidingsniveau van een aantal cruciale politiefuncties in het LFNP. Daarbij moet nog worden aangetekend dat er sinds het vaststellen van het functiegebouw mogelijk nog veranderingen in het politiewerk en de maatschappelijke context zijn opgetreden, mede in het licht van de nationalisering van de politie en de daarmee samenhangende reorganisaties.

Respondenten hebben gewezen op mogelijke overkwalificatie, terwijl de Raad in een eerdere publicatie heeft opgemerkt:

“Het overgrote deel van de reguliere instroom in de basispolitieopleiding is aanzienlijk overgekwalificeerd: de studenten hebben al een mbo-4-diploma of hoger. Vanuit een onderwijsperspectief is hier in feite sprake van overkwalificatie” (Politieonderwijsraad 2016, p. 8).

De nu gesignaleerde systematische onderschatting van het vereiste opleidingsniveau plaatst het vraagstuk van overkwalificatie in een ander daglicht: overkwalificatie ten opzichte van het huidige, formeel

vereiste *opleidingsniveau* betekent niet noodzakelijkerwijs dat mensen overgekwalificeerd zijn voor het *werk* dat zij uitvoeren. Het is aannemelijk dat medewerkers zich na hun basisopleiding door de jaren heen hebben (door)ontwikkeld. Dat betekent echter niet dat deze medewerkers daarmee automatisch op alle aspecten (NLQF-descriptoren) op een hoger niveau functioneren. De mate waarin de door werkervaring opgedane kennis- en vaardigheden overeenkomen met de vereisten voor een hoger opleidingsniveau zou via EVC-procedures⁸ aangetoond kunnen worden⁹.

Let wel: De uitkomst van de hiervoor beschreven quick scan is niet meer dan een opmaat naar een ander opleidingsniveau. Immers, het bepalen van voor het werk gewenste opleidingsniveaus is geen exacte wetenschap, maar berust altijd op interpretatie, waarover discussie mogelijk is. In de bijlagen is zoveel mogelijk inzichtelijk gemaakt hoe de resultaten tot stand zijn gekomen. Desalniettemin moeten de uitkomsten van voorgaande analyse worden gezien als indicatief; niet als een absolute uitspraak over het voor de functies genoemde opleidingsniveau. Voor een breed gedragen niveaubepaling – voor toekomstige kwalificaties – zou de ‘koninklijke’ weg moeten worden bewandeld: van beroepsprofiel of taakanalyse naar kwalificaties. Het startpunt is dan een uitgewerkt beroepsprofiel of een taakanalyse van huidig en toekomstig werk.

⁸ EVC = Erkenning Verworven Competenties.

⁹ In Engeland heeft men een collectief EVC traject opgezet om het feitelijke werkniveau van politiemedewerkers met terugwerkende kracht vast te stellen en civiele erkenning mogelijk te maken.

Hoofdstuk 3. Context en ontwikkelingen in het regulier onderwijs in Nederland

Om vraag 2 te beantwoorden kiezen we als eerste invalshoek de ontwikkelingen in het regulier onderwijs in Nederland. We starten in paragraaf 3.1. met een schets van de voornaamste kenmerken van het beroepsonderwijs in Nederland¹⁰. Vervolgens kijken we naar de ontwikkeling in het opleidingsniveau en de rol die generieke competenties spelen bij kwalificatie voor de arbeidsmarkt.

3.1. Het beroepsonderwijs in Nederland

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse beroepsonderwijs is het onderscheid in middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger beroepsonderwijs (hbo), met elk een eigen wettelijk kader, te weten Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) respectievelijk de Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek en onderliggende regelingen.

Middelbaar beroepsonderwijs

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) bereidt leerlingen/studenten voor op de beroepspraktijk of op een vervolgopleiding. Dit type onderwijs volgt op het vmbo; de opleidingsduur is afhankelijk van de gekozen kwalificatie. Middelbaar beroepsonderwijs kan gevolgd worden bij regionale opleidingscentra (ROC's), agrarische opleidingscentra (AOC's) en bij vakscholen.

Het onderwijs op niveau 3 (NLQF 3) richt zich grofweg op:¹¹

1. het aanleren van feitenkennis, beginselen, processen en algemene begrippen van een werk- of studiegebied;
2. het aanleren van een waaier van vereiste cognitieve en praktische vaardigheden om taken uit te voeren en problemen op te lossen door de keuze en toepassing van basismethodes, hulpmiddelen, materialen en informatie;
3. de vorming van medewerkers die verantwoordelijkheid op zich kunnen nemen voor de voltooiing van taken op werk- of studiegebied, en die bij de oplossing van problemen het eigen gedrag aan kunnen passen aan de omstandigheden.

Het onderwijs op niveau 4 (NLQF 4) richt zich grofweg op:

1. het aanleren van feitenkennis en theoretische kennis in brede contexten van een werk- of studiegebied;
2. het aanleren van een waaier van vereiste cognitieve en praktische vaardigheden om in een werk- of studiegebied specifieke problemen op te lossen;
3. de vorming van medewerkers die zichzelf moeten managen binnen de richtsnoeren van werk of studiecontexten die gewoonlijk voorspelbaar zijn, maar kunnen veranderen;

¹⁰ Deze paragraaf is gebaseerd op *Kwalificaties en opleidingsmogelijkheden voor het wijkagentschap van 2025*, (POR 2017a) en de *concept-Rapportage verkenning Kwalificatiestructuur Politie* (POR 2017b).

¹¹ Volgens de EQF-descriptoren. Deze zijn korter en bondiger omschreven en daardoor herkenbaarder dan de NLQF-descriptoren. De niveauaanduiding en de weging zijn echter het zelfde. Deze opmerking geldt ook voor de nog volgende overzichten met betrekking tot de niveaus 4, 5 en 6.

4. de vorming van medewerkers die toezicht uitoefenen op routinewerk van anderen en een zekere mate van verantwoordelijkheid op zich nemen voor de evaluatie en verbetering van werk of studieactiviteiten.

Hoger onderwijs

Het hoger beroepsonderwijs (hbo) is een op de professionele praktijk gerichte vorm van hoger onderwijs met als voornaamste doel het “overdragen van theoretische kennis en het ontwikkelen van vaardigheden in nauwe aansluiting op de beroepspraktijk”. De ontwikkeling in de beroepspraktijk, met name de voortgaande professionalisering en codificering van beroepen, is richtinggevend voor de ontwikkeling van hbo-opleidingen. Aan hogescholen kunnen zowel bacheloropleidingen als associate degree-programma’s gevolgd worden. Het hoger beroepsonderwijs is ingedeeld in twee cycli: een bacheloropleiding van 4 jaar (240 ECTS) gevolgd door een masteropleiding van 1 jaar (60 ECTS) of 1,5 tot 2 jaar (90-120 ECTS), afhankelijk van de studierichting.

Bacheloropleidingen

De eerste cyclus van het hoger beroepsonderwijs duurt 4 jaar. De opleiding leidt tot de graad van Bachelor of Arts (BA) of Bachelor of Science (BSc) of bachelor, aangevuld met de vermelding van het vakgebied waarin de graad is behaald (bijvoorbeeld Bachelor of Economics, Bachelor of Education). Het onderwijs in de eerste cyclus is verdeeld in een propedeuse (het eerste jaar) gevolgd door een hoofdfase van 3 jaar.

Het bachelorniveau (NLQF-niveau 6) richt zich grofweg op:

1. gevorderde kennis van een werk- of studiegebied, die een kritisch inzicht in theorieën en beginselen impliceert;
2. gevorderde vaardigheden, waarbij blijkt wordt gegeven van absoluut vakmanschap en innovatief vermogen om complexe en onvoorspelbare problemen in een gespecialiseerd werk- of studiegebied op te lossen;
3. managen van complexe technische of beroepsactiviteiten of -projecten;
4. medewerkers die de verantwoordelijkheid op zich nemen om in onvoorspelbare werk- of studiecontexten beslissingen te nemen;
5. medewerkers die verantwoordelijkheid op zich nemen om de professionele ontwikkeling van personen en groepen te managen.

Associate degree-programma (AD-programma)

Binnen de eerste cyclus kan nog een korte cyclus worden onderscheiden. Deze opleidingen duren 2 jaar (120 ECTS) en worden afgerond met een associate degree. Na het behalen van een associate degree kunnen studenten ervoor kiezen om te werken of om de bijbehorende hbo-bacheloropleiding te volgen: na afronding van een AD-programma kunnen studenten binnen 2 jaar een bachelorgraad behalen. Tot voor 2017 waren de AD-programma’s gebaseerd het curriculum van de eerste twee jaren van een bepaalde bacheloropleiding. Sinds 2017 kunnen ook AD-programma’s aangeboden worden die geen deel uitmaken van een bacheloropleiding.

Het associate degree niveau 5 (NLQF 5) richt zich grofweg op:

1. ruime, gespecialiseerde feiten- en theoretische kennis binnen een werk of studiegebied en bewustzijn van de grenzen van die kennis;
2. een brede waaier van vereiste cognitieve en praktische vaardigheden om creatieve oplossingen voor abstracte problemen uit te werken;

3. medewerkers die management en toezicht uitoefenen in contexten van werk- of studieactiviteiten waarin zich onvoorspelbare veranderingen voordoen;
4. medewerkers die prestaties van zichzelf en anderen kritisch bekijken en verbeteren.

Masteropleidingen

De tweede cyclus van het hoger beroepsonderwijs duurt meestal 1 jaar, maar bij enkele studierichtingen 2 jaar. Deze cyclus leidt tot de graad van Master of Arts (MA) of Master of Science (MSc) of master met vermelding van het vakgebied waarin de graad is behaald, bijvoorbeeld Master of Social Work. Een mastergraad behaald in het hbo geeft toelating tot de promotie, de derde cyclus in het hoger onderwijs.

3.2. Ontwikkeling in het opleidingsniveau

Het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking laat in de afgelopen decennia een voortdurend stijging zien. Recente gegevens van de OECD (OECD 2017) geven aan dat van de generatie 25-34-jarigen in 2016 in Nederland 45% over een diploma hoger onderwijs beschikt, iets meer dan het OECD- en het EU-gemiddelde. Deze leeftijdsgroep heeft in het algemeen zijn initiële opleiding afgerond en is werkzaam, maar omvat ook een groep die nog in opleiding is. Voorts zal een deel van de werkende 25-34-jarigen naast het werk nog een verdere opleiding volgen. Verwacht mag dus worden dat in 2026 deze leeftijdsgroep van inmiddels 35-44-jarigen zeker meer dan 50% hoger opgeleiden zal omvatten.

Blijven we in 2026 dan is het aannemelijk dat de groep die (dan) 25-34-jaar oud is tussen 50 en 55% gediplomeerde hoger opgeleiden zal bevatten. In de afgelopen jaren is het aandeel hoger opgeleiden in deze leeftijdsgroep gestegen van 35% in 2005, over 41% in 2010 naar de genoemde 45% in 2016, dus met ongeveer 1 procentpunt per jaar. Het Ministerie van OCW verwacht dat deze ontwikkeling nog enige tijd zal doorgaan, mede door de verschuivende schoolkeuze van leerlingen in het voortgezet onderwijs (OCW 2017).

3.3. Verschuivende arbeidsmarkt en schoolkeuze

In het voortgezet onderwijs (VO) zien we dat het aantal leerlingen in het vmbo, in het bijzonder in de kader- en basisberoepsgerichte leerwegen, aanzienlijk is gekrompen en zal blijven krimpen. Naar 2026 toe zal het aantal vmbo-gediplomeerden nog eens met 10% dalen, terwijl dat in havo/vwo samen nog licht stijgt. Binnen het vmbo diplomeren steeds meer leerlingen in de theoretische leerweg ("mavo"). Hierdoor wordt de 'natuurlijke' doorstroming naar de niveaus 1 en 2 van het mbo steeds geringer, waardoor het aantal gediplomeerden op deze mbo-niveaus nog eens met ruim 20% zal dalen. Het aantal mbo-gediplomeerden over alle niveaus is het afgelopen decennium al met bijna 20% gedaald. Op dit lagere niveau zal het aantal gediplomeerden op de mbo-niveaus 3 en 4 de komende tien jaar naar verwachting ongeveer gelijk blijven, met een aanzienlijke interne verschuiving naar niveau 4.

Het totaal aantal gediplomeerden van hbo en wetenschappelijk onderwijs (wo) zal de komende tien jaar naar verwachting eveneens ongeveer constant blijven, met intern een verschuiving van hbo naar wo en van bachelor naar master. De reden hiervoor is dat de middelbare schoolgeneratie (12-18 jaar) de komende jaren aanzienlijk krimpt, waardoor het aantal gediplomeerden afneemt. Intern in het VO vindt echter tegelijkertijd een verschuiving plaats van vmbo naar havo en vwo. Tegelijk vindt binnen het mbo een verschuiving plaats van de niveaus 1 en 2 naar niveau 3 en verder naar niveau 4. Dit leidt ertoe dat de doorstroming van vmbo gl/tl naar havo toeneemt, en de doorstroming van mbo (niveau 4) naar hbo verder stijgt, terwijl tegelijk de doorstroming van havo en vwo naar het hoger onderwijs zich op de traditioneel hoge niveaus (90-95%) handhaaft. De voedingsbodem voor toename van het aantal studenten

in het hoger onderwijs wordt dus, bij krimpende omvang van de totale jeugdgeneratie, breder. Het aandeel van de jongeren dat voor een opleiding in het hoger onderwijs kiest zal daardoor nog zeker een decennium blijven stijgen. Op de arbeidsmarkt zullen jongeren daardoor gemiddeld met steeds hogere opleidingsniveaus aantreden, een tendens die al zeker drie decennia zich aftekent en zich naar verwachting zal doorzetten.

Deze tendens wordt in het onderwijs versterkt door de begrijpelijke neiging van leerlingen om voor opleidingen te kiezen die het meeste doorstroomperspectief bieden, of althans de beroepskeuze open houden en het uitzicht op het later bereiken van een hoger niveau niet wegnemen. De klassiek-Nederlandse opvatting van beroepsonderwijs als keuze voor een bepaald beroep, waarop de opleiding exclusief voorbereidt, komt hiermee steeds meer onder druk te staan. Initieel onderwijs zal steeds meer een voorbereiding op hoger onderwijs worden, terwijl de beroepsopleiding in enge zin steeds meer tijdens het werkzame leven zal plaatsvinden.

3.4. Sterkere focus op generieke competenties door veranderende beroepen

De geschetste ontwikkeling in het voortgezet onderwijs, die tot een grotere dominantie van algemeen vormend onderwijs leidt en de 'natuurlijke' voedingsbodem voor het mbo (relatief vroege beroepskeuze) aantast, is – anders dan weleens gedacht wordt – geen modeverschijnsel. Er zijn minstens twee redenen waarom het VO steeds meer deze kant op zal gaan.

De eerste reden is dat zich in de beroepenwereld een soortgelijke ontwikkeling aftekent. Beroepen en beroepsbeelden veranderen veel sneller dan in het verleden, zoals ook productieprocessen en kennisdomeinen veranderen en verschuiven. De beroepspraktijk laat zich daardoor steeds moeilijker vangen in vaste beroepsbeelden (profielen) en de daarbij behorende competentieprofielen. In de praktijk van het werk is vaak het vermogen om op de grensvlakken van het beroep met andere beroepen flexibel te opereren, en dus 'breder te kijken dan je specialisme' even belangrijk als de kernvaardigheden van het eigen beroep. Interdisciplinair werken, netwerken en samenwerken met andere beroepsdomeinen, aanpassen aan veranderende eisen, nieuwe kennis opdoen, afleren van verouderde routines en bijleren van nieuwe, worden belangrijk, naast het verinnerlijken van de traditionele beroepsvaardigheden. De laatste zijn min of meer een 'vaste basis', die moet worden beheerst maar ontoereikend is voor een moderne beroepsuitoefening.

Op mbo-niveau zien we dat door deze verandering in de beroepscompetenties er een grote spanning ontstaat op zowel de opleidings- als de kwalificatiestructuur. Het oude model van een vast omschreven beroep en een daarbij behorende opleiding (beroepsprofiel – kwalificatieprofiel), vertoont steeds meer feilen. In een aanzienlijk aantal beroepen en sectoren verdwijnen de functies waarvoor mbo-niveau 2 en -3 opleiden door automatisering en robotisering. Daar waar deze functies blijven bestaan, gaat het voor een niet onbelangrijk deel om klantnabije uitvoerende dienstverlening (*retail*, horeca, zakelijke dienstverlening, logistiek etc.) waarvoor vooral sociaal-communicatieve vaardigheden worden gevraagd. Het 'vakmanschap' in de klassieke zin van het woord concentreert zich hierdoor in toenemende mate op mbo-4 niveau. En ook daar is sprake van een geleidelijke verbreding en groeiende interdisciplinariteit van de beroepsuitoefening. Om het in een voorbeeld te vatten: de gewone timmerman (niveau 2) bestaat bijna niet meer, en in de bouw beweegt men nu geleidelijk van de allround timmerman (niveau 3) naar de allround vakman die meerdere technieken beheerst (niveau 4). Het middelbaar beroepsonderwijs volgt deze trend zo goed mogelijk, daarbij behoorlijk gehinderd door oude beroepsbeelden en een daarop gebaseerde kwalificatiestructuur. Men moet echter wel, want de leerlingen volgen in hun keuzes de ontwikkeling in het beroep wel en lopen dus weg bij obsoleete opleidingen, of gebruiken deze niet als toegang tot de arbeidsmarkt maar als opstap naar een verdere studiekeuze, van mbo-3 naar mbo-4 en vervolgens naar hbo, om met een niet te smal profiel op de arbeidsmarkt te komen.

Een tweede reden voor de interne verschuivingen in voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs is dat deze zich in het opvolgende hoger onderwijs in versterkte mate aftekenen. Meer nog dan in de klassieke

beroepen zien we dat in de professies en de wetenschap de tot op heden dominante focus op domein-specifieke kennis en vaardigheden terrein verliest aan interdisciplinaire leer- en ontwikkelingscompetenties (zoals de bekende *21st century skills*)¹². Zowel in hbo als wo heeft dit er toe geleid dat de één-op-één-relatie van opleiding en professie steeds meer is losgelaten. Opleidingen hebben daarbij de band met de professie niet losgelaten, maar eerder geïntensiveerd. Zij zijn tot de conclusie gekomen dat een goed functionerende professional een basisopleiding nodig heeft die breder is dan de basale professionele competenties. Moderne professionals worden geacht te opereren in de voorhoede van de professie, op de grensvlakken met andere professies en daarbij de eigen professie actief te vernieuwen. Het model van de *reflective practitioner* (Schön 1983, 1991) veronderstelt dat de praktische professionele vaardigheden aanwezig zijn, maar aangevuld worden met een reflectievermogen dat voortdurende vernieuwing van die professionele praktijk mogelijk maakt. Dit vraagt vooral in de bacheloropleidingen meer aandacht voor brede competenties en interdisciplinair werken. In de afgelopen jaren zijn zowel in hbo als wo dan ook de bacheloropleidingen sterk verbreed, meer algemeen vormend geworden, terwijl de professionele training in specifieke zin steeds meer verschuift naar de beroepspraktijk en de masteropleidingen.

Omdat hoger opgeleiden in het algemeen meer 'leercapaciteit' hebben verworven, blijken zij ook tijdens het werkzame leven potentieel vaker door te leren in de zin van verbreding en verdieping van hun kennis en vaardigheden, en naar hogere niveaus. De verwachting is dan ook dat in de toekomst hun aandeel zal groeien naar circa 55%. Het aandeel van het middensegment (mbo- 3 en -4) zal krimpen, omdat een deel van dit segment doorleert en daarmee in het hoge segment terecht komt, terwijl in het segment laag opgeleid of ongediplomeerd weinig ontwikkeling meer vertoont (men is 'uitgeleerd'). Dit tendeert naar een verhouding laag-midden-hoog van ongeveer 15-30-55% (zie ook paragraaf 3). Dit wordt mede veroorzaakt doordat arbeidsorganisaties flexibeler moeten reageren op complexere omgevingen en dat alleen kunnen wanneer het leervermogen (receptiviteit, adaptiviteit, flexibiliteit) van hun personeel optimaal is. De neiging wordt daardoor versterkt om bij de werving van personeel niet alleen naar de traditionele invulling van de gegeven functieniveaus te kijken, maar vooral naar ontwikkelpotenties van de instromers. Het reguliere initiële onderwijs wordt daarmee steeds minder een leverancier van kant-en-klare beroepscompetenties en steeds meer een bron van brede sociale en persoonlijkheidsvorming, leercapaciteit en ontwikkelingspotentie, alsook van selectie op deze kenmerken.

¹² Er zijn ook tegengeluiden. Kirschner (2017) waarschuwt dat voor een te grote nadruk op *21st century skills*. Domein specifieke kennis is en blijft een belangrijke onderlegger voor het aanleren van generieke competenties.

Hoofdstuk 4. Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: vraag en aanbod

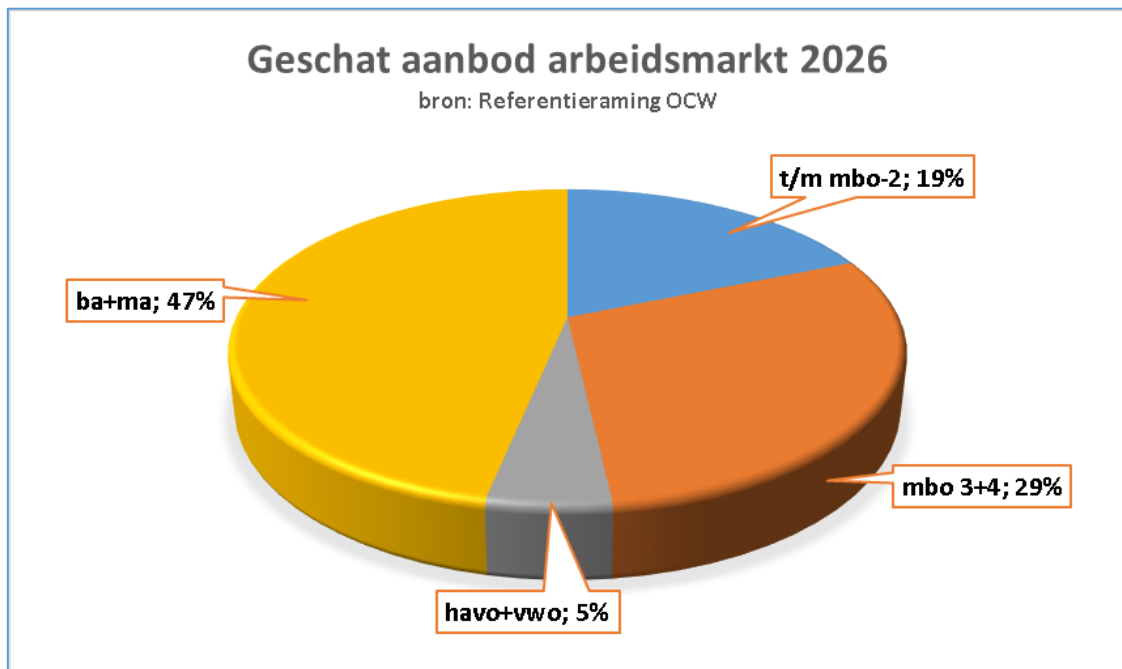
Naast ontwikkelingen in het beroepsonderwijs is voor beantwoording van de vraag van deze verkenning relevant wat zich afspeelt op de arbeidsmarkt. Daarbij gaat het om enerzijds om wie zich op de arbeidsmarkt begeven en met welke karakteristieken en anderzijds om hoe de vraag naar arbeid wordt afgestemd op het veranderende aanbod.

4.1. Aanbod van jonge arbeidskrachten

Proberen we het aanbod van jonge arbeidskrachten in de toekomst wat nauwkeuriger te schatten, dan leveren de referentieramingen van het ministerie van onderwijs (OCW 2017) een globaal beeld op. In de leeftijdsgroep van 17 tot 25 jaar zullen in 2026 grote aantallen jongeren een diploma behalen en zich dan op de arbeidsmarkt begeven. Daarnaast is er een groep die vanuit het behaalde diploma zal doorleren naar een opleiding op hoger niveau. Beperken we ons in eerste instantie tot de ramingen van de gediplomeerden die direct op de arbeidsmarkt komen dan ontstaan voor 2026 het volgende beeld:

- De groep 17-19 jarigen die de arbeidsmarkt betreedt zonder diploma of met maximaal een afgeronde mbo-2-opleiding (startkwalificatie arbeidsmarkt) belooft ongeveer **38.000** jongeren. Daarnaast gaat nog een groep van enkele duizenden mbo-2-gediplomeerden door naar een mbo-3-opleiding.
- De groep 19-21 jarigen die de arbeidsmarkt betreedt met een mbo-3- of 4-diploma belooft ongeveer **60.000** jongeren. Daarnaast gaat nog een groep van ongeveer 30.000 op de niveaus 3 en 4 in het mbo gediplomeerde jongeren door naar opleidingen op de naast hogere niveaus, dus mbo-4 en hbo-bachelor.
- In de groep 18-20 jarigen zullen in 2026 ongeveer 82.000 jongeren met succes eindexamen havo en vwo doen. Het overgrote deel daarvan, zeker 85-90%, stroomt in in hbo en wo voor een hogere opleiding; circa 10.250 jongeren zijn meteen beschikbaar voor de arbeidsmarkt.
- In de leeftijdsgroep van 21-25 jaar behalen in 2026 ongeveer 95.000 jongeren een bachelor- of mastergraad in hbo of wo en betreden daarmee de arbeidsmarkt. Daarnaast is er groep van zeker 50.000 jongeren in deze leeftijdsgroep die na de behaalde bachelorgraad een aansluitende masteropleiding gaan volgen en dus later op de arbeidsmarkt zullen komen met een hoger niveau.

Bij benadering kan dus worden geconcludeerd dat de jonge nieuwkomers op de arbeidsmarkt in 2026 voor 55% zullen beschikken over een hoger onderwijsdiploma (95.000), voor ruim 30% over een mbo-diploma op niveau 3 of 4 (60.000) en voor 15%-20% gediplomeerd zal zijn op mbo niveau 1 en 2 of ongediplomeerd (35.000). Aangetekend moet worden dat in de referentieramingen van het Ministerie van OCW en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) vooral gewerkt is met extrapolaties van bestaande trends. Verdere verschuivingen binnen het mbo, van niveau-2 naar -3 en van niveau-3 naar -4, een toenemende doorstroming van mbo-4 naar hbo (door bijvoorbeeld meer *associate degrees* op niveau 5) en een voortgaande verschuiving binnen het hoger onderwijs van bachelors naar masters, zullen waarschijnlijk het beeld de komende tien jaar nog verscherpen. Terwijl de laagst opgeleide groep relatief stabiel op 15-20% blijft, lijkt de middengroep van mbo 3 -en mbo-4 gediplomeerden nog wat aandeel te verliezen tot onder de 30%. Voor steeds minder jongeren zal het mbo eindonderwijs zijn; voor steeds meer een route naar het hoger onderwijs. Ook in dat licht mag verwacht worden dat na 2026 het aandeel hoger opgeleiden in de leeftijdsgroep van 25-34 jaar verder kan oplopen tot boven de 55%.



Figuur 1. Jonge, voor de arbeidsmarkt beschikbare, gediplomeerden verdeeld naar opleidingsniveau

4.2. Aanpassingen aan het veranderende aanbod

De vraag op de arbeidsmarkt zal reageren op deze ontwikkelingen in het aanbod. Bedrijven en instellingen die van oudsher werkten met een brede basis van laag- en middelbaar opgeleiden in het uitvoerende werk zullen zich verder aanpassen aan het veranderende aanbod van arbeid. In productiebedrijven hebben we reeds gezien dat door technologische innovatie (automatisering, robotisering) en verplaatsing van werkgelegenheid naar het buitenland een belangrijk deel van de lagere- en middelbare productiefuncties is verdwenen. Dergelijke organisaties werven voor het minst gecompliceerde werk nu op minimaal mbo-niveau 4. Deze ontwikkeling wordt enigermate gecompenseerd door de groei van het aantal functies voor laaggeschoolden in persoonlijke dienstverlening, zoals detailhandel en horeca, en in ondersteunende functies (secundaire processen) binnen productie- en dienstverlenende bedrijven. In ons land is ondertussen het merendeel van de primaire processen binnen de productie- en (publieke) dienstverleningssectoren gebaseerd op een functieladder die begint bij kwalificatieniveau-4 en overwegend gevuld is met opgeleiden van de niveaus 5, 6 en 7. De veranderingen in het aanbod op de arbeidsmarkt lijken niet alleen de technologische innovatie, maar ook de sociale innovatie en opwaardering van de functiestructuur aan te jagen. De complexer wordende contexten, de kwaliteitsverbetering in de dienstverlening en de toename van maatschappelijke eisen en ambities maken het anderzijds ook logisch en noodzakelijk dat uitvoerend personeel in onder andere de publieke dienstverlening over meer en bredere competenties beschikt (*21st century skills*), die in de kwalificatiestructuur eerst vanaf niveau-4 een duidelijker plaats krijgen.

Hoofdstuk 5. Ontwikkelingen in het buitenland

In gesprekken die het secretariaat van de Raad in de zomer van 2017 heeft gevoerd met stakeholders in en betrokkenen bij het politieonderwijs is door respondenten herhaaldelijk gesuggereerd dat het Nederlandse politieonderwijs uit de pas loopt met het stijgende opleidingsniveau van de politie in omringende landen. Dat is in overeenstemming met wat de Raad heeft beschreven in het adviesrapport over het wijkagentschap van 2025:

“Landen om ons heen kiezen er steeds vaker voor ook operationele politiemedewerkers hoger op te leiden. Daar waar in Noorwegen, Finland, Zweden en Denemarken¹³ een bachelordiploma al jaren de minimumeis is voor alle politiemedewerkers, volgen nu ook Engeland en Wales deze trend. Vanaf 2020 werft men in Engeland en Wales alleen nog aspirant-politiemedewerkers die in bezit zijn van een AD- of bachelordiploma of worden nieuwe politiemedewerkers verplicht een politieopleiding op dit niveau te volgen. Deze opleidingseis wordt vanaf 2020 ook gesteld bij de promotie van zittende politiemedewerkers naar een hogere functie. Duitsland eist al een aantal jaar een bachelorniveau voor de recherche (KRIP0-Kriminalpolizei) en ook steeds meer Bundesländer gaan hogere opleidingseisen stellen aan instromende (geüniformeerde) politiemedewerkers. In de ons omringende Europese landen, die een vergelijkbare maatschappelijke ontwikkeling vertonen, tendeert de gemiddelde minimum-opleidingseis voor het gewone politiewerk in de wijk dus naar niveau EQF-NLQF 5 (associate degree) of 6 (bachelor degree), inclusief de daarbij behorende diploma-eis” (POR 2017a, p.18).

In de Evaluatie KSP is opnieuw en uitgebreider (mede op basis van primaire bronnen) gekeken naar politieopleidingen in omringende landen, waarbij meer landen in ogenschouw zijn genomen en bovendien ook is gekeken naar de bredere context waarin het politieonderwijs in die landen is ingebed. De uitkomst van dit onderzoek maakt onderdeel uit van de rapportage over de evaluatie van de KSP (Politieonderwijsraad 2017b). Deze is in conceptvorm besproken in de Commissie KSP van de Raad en in de Raad zelf. In het kader van deze verkenning volstaan we met een verkorte weergave van de conclusies met betrekking tot opleidingsduur, aard van de opleiding en het opleidingsniveau van politiemedewerkers en de overwegingen die bekend zijn over de achterliggende gedachten daarbij. Deze uitkomsten waren nog niet bekend bij de respondenten ten tijde van de interviews in het kader van de Evaluatie KSP.

Opleidingsduur basisopleiding

De opleidingsduur van de basisopleiding ligt tussen twee jaar (Engeland & Wales, Schotland, Denemarken) en drie jaar (overige 4). In Zweden is de opleidingsduur verlengd van 2,5 naar 3 jaar om het bachelorniveau te kunnen bereiken, terwijl in Denemarken de opleidingsduur is verkort ingegeven door de wens de politie op sterkte te brengen/houden door studenten sneller in de praktijk te kunnen inzetten. De kortere opleidingsduur wordt dan gecompenseerd door het verder scholen van agenten als ze al in de praktijk werkzaam zijn. Zweden onderzoekt of de instroom kan worden vergroot door meer onderwijsinstellingen aan te wijzen en meer mogelijkheden te creëren voor onderwijs op afstand.

¹³ Uit nader onderzoek in het kader van de Evaluatie KSP is gebleken dat het niveau van de basisopleiding in Denemarken niveau 5 (AD) is en niet bachelor, zoals in het citaat staat vermeld. De concluderende opmerking over het gemiddelde minimum-opleidingsniveau blijft echter in stand.

Duale aard

In alle zeven landen is de basispolitieopleiding 'duaal' van karakter in de zin dat een deel van de opleiding 'op school' plaatsvindt en een deel in de politiepraktijk. 'Duaal' kan echter op uiteenlopende manieren (met verschillende 'ritmiek') worden ingevuld, zoals 50% instituut, gevolgd door 50% in de praktijk of 1 dag 'naar school' en 4 dagen 'op het werk'. Waar er sprake is van één aanbieder van de basisopleiding bestaat het duale ook echt uit twee delen. In Engeland en NRW gaat het in feite om een driedeling: een theoretisch deel op school (T), een trainingsdeel verzorgd door een politie-opleidingsinstituut (T) en een deel waarbij de kandidaat feitelijk werkzaam is als aspirant-politiemedewerker (P). In NRW noemt men dit het T-T-P-model.

Naar een hoger opleidingsniveau

In vijf van de zeven cases (Engeland, Noorwegen, Zweden, Finland en NRW) is er sprake van een trend naar ophoging van het niveau van de basispolitieopleiding naar het niveau hbo-bachelor (EQF-6). Waar dat speelt of heeft gespeeld gaat dat samen met accrediteren van deze opleidingen. Afgestudeerden ontvangen dus een erkend bachelordiploma. Schotland en Denemarken wijken enigszins af van dit beeld. In Schotland zijn veel opleidingen gepositioneerd op EQF 5 en EQF 6. In Denemarken is EQF 5 het startniveau, terwijl er wordt ingezet op ophoging van het niveau na toetreding tot de politieorganisatie. In Engeland is er bovendien een tendens dat kandidaten eerst zelf en op eigen kosten zorgen voor een politieopleiding voordat ze solliciteren bij de politie (*pre-join professional policing degree – EQF 6*).

Als redenen voor het ophogen van het niveau worden aangevoerd:

- Toenemende complexiteit van het politieberoep, een complexer wordende context (mondige burgers, multiculturele samenleving) wat vraagt om verdere professionalisering, meer analytisch vermogen en probleemoplossend kunnen werken (Engeland, Noorwegen, Zweden, Finland, NRW);
- Meer in het bijzonder: nieuwe vormen van criminaliteit, zoals finec, cyber, en bescherming van kwetsbare populaties (Engeland, Zweden, Finland);
- Behoeftte aan politiemedewerkers met een breed scala van competenties, die daardoor zelfstandig kunnen functioneren (Finland);
- Betere aansluiting op het reguliere onderwijs via het bachelordiploma (diploma-equivalentie) en onderzoek (Zweden);
- Aansluiting bij systemen voor kwaliteitsbewaking in het hoger onderwijs (Schotland, Zweden);
- Arbeidsmarkteffecten, betere doorstroommogelijkheden (Engeland, NRW).

Deze argumenten komen overeen met de trend die in de literatuur wordt gesignaleerd tot 'academisering' van het politieonderwijs in de VS en in Europa. Een belangrijke aanvullende reden is de wens tot professionalisering van de politie in combinatie met de opvatting dat een academische opleiding een bepalend criterium is voor een professie. Verder zouden een academische opleiding en het verkrijgen van herkenbare kwalificaties bijdragen aan het verhogen van de status van de politie bij het publiek, bij andere professies en bij de overheid (Hallenberg & Cockroft, 2014).

Overzichtstabel

In bijlage 3 is een overzicht van de gegevens voor de zeven onderzochte landen opgenomen.

Hoofdstuk 6. Ontwikkelingen in arbeidsorganisaties

In deze paragraaf kijken we naar ontwikkelingen in bedrijven en organisaties die bepalend zijn voor wat voor karakteristieken van mensen worden gevraagd.

6.1. Innovatiedruk

De grotere nadruk op opleidingsniveau en ontwikkelingspotentie bij de personeelswerving die we bij deze verschuivende vraag-aanbod balans op de arbeidsmarkt zien ontstaan, heeft alles te maken met de toegenomen innovatiedruk die arbeidsorganisaties ervaren. In de afgelopen drie decennia is het inzicht gegroeid dat productie- en arbeidsprocessen steeds frequenter aan aanpassing en vernieuwing toe zijn. De snelle verandering van markten, onder andere door meer internationale handel, enerzijds en de revolutionaire groei van beschikbare productietechnologie anderzijds, zetten gegroeide arbeids-routines steeds weer onder druk. In de arbeidsorganisatie wordt daardoor minder vertrouwd op de perfecte beheersing van bestaande kennis en methoden, en meer op het vermogen tijdig aan te passen, te veranderen en te vernieuwen. We spreken van adaptieve en flexibele organisaties die het accent leggen op voortdurende innovatie. Vooral wanneer de context waarin een organisatie functioneert vluchtiger, onzekerder, complexer en meer ambigu¹⁴ wordt (denk aan de vraag op internationale markten, maar ook behoeften vanuit de samenleving en het overheidsbeleid) neemt de innovatiedruk in de organisatie toe.

6.2. Innovatieve organisaties

Hoogleraar Strategisch Management aan de Erasmus Universiteit Henk Volberda (tevens beheerder van de Nederlandse inbreng in de Competitiveness Index van het World Economic Forum) heeft in een aantal onderzoeken de belangrijkste kenmerken van innovatieve arbeidsorganisaties geanalyseerd. Hij komt daarbij onder andere tot de volgende kenmerken:

- Organisaties die onder druk staan door snel wijzigende contexten en maatschappelijke eisen, zijn het meest succesvol als zij permanente vernieuwing expliciet als strategisch doel formuleren. Hierdoor dwingen zij zichzelf na te denken over de concrete vormgeving van het innovatiestreven binnen de organisatie, bijvoorbeeld in het personeelsbeleid. Tevens ontstaat hierdoor de basis voor een cultuurverandering die nodig is om innoverend werken in alle lagen van de organisatie mogelijk te maken.
- Organisaties die niet alleen koersen op technologische innovatie (nieuwe en betere 'spullen'), maar dit direct verbinden met sociale innovatie (nieuwe en betere werkmethoden) zijn in de praktijk vernieuwender en flexibeler.
- Organisaties die veel aandacht besteden aan hun externe oriëntatie, hun 'gevoeligheid' voor signalen uit de relevante context zijn effectiever wat betreft vernieuwing en aanpassing. Signalen voor noodzakelijke verbetering komen namelijk als regel van buiten, van klanten, collega's, ketenpartners etc. en veel minder vaak van binnenuit.

¹⁴ Deze vier adjectieven vormen samen de afkorting VUCA (volatility, uncertainty, complexity, ambiguity) waarmee een aantal uitdagende kenmerken van de maatschappelijke context wordt aangeduid (Meurs 2017).

- Organisaties die de externe oriëntatie én de bevoegdheid om iets met signalen uit de externe omgeving te doen, zo laag mogelijk in de organisatie en zo dicht mogelijk bij het primaire (productie)proces leggen zijn succesvoller in hun vernieuwing dan organisaties waarin externe contacten en bevoegdheden meer gecentraliseerd zijn (Volberda 2004; Volberda et al. 2011).

Volberda's analyse laat zien waarom bekende innovatieve organisaties, bijvoorbeeld die in de *high tech industry*, doorgaans een nogal 'losse' indruk maken: er wordt kennelijk veel aan de medewerkers overgelaten en de organisaties zijn weinig hiërarchisch en 'plat'. Belangrijke les is dan ook dat organisaties waarvan het product niet kant-en-klaar wordt afgeleverd, maar tot stand komt in interactie met anderen, zoals klanten en andere dienstverleners, beter inspelen op de veranderende eisen van die context als hun medewerkers over de bevoegdheden beschikken om hun inbreng zelf vorm te geven.

Naarmate netwerken en samenwerken een essentiële deel vormen van de primaire productietaak doen organisaties er verstandig aan hun medewerkers meer verantwoordelijkheid te geven over werkmethoden, werkprocessen en concrete interventies. Door de voor permanente vernieuwing noodzakelijke decentralisatie van bevoegdheden (zelfsturende teams etc.) kan de gewenste consistentie en kwaliteitsbewaking in het optreden van de organisatie niet langer bewaakt worden door een strakke bevoegdheids- en opdrachtstructuur. De leiding heeft door het ontbreken van tussenliggende managementlagen een grote *span of control* en daardoor *ipso facto* minder 'control': er kan vanuit de leiding minder microsturing plaatsvinden (Mintzberg 2008, p. 189 e.v.). Deze 'lacune' wordt van onderop gevuld doordat zelfsturende teams meer verantwoordelijkheid en controle over het werk nemen. De leiding stuurt op gemeenschappelijke cultuur, gedeelde waarden en morele standaarden, alsook op kennisverspreiding en communicatie. Hogere opleidingsniveaus in het uitvoerende werk zijn in de innovatieve organisatie noodzakelijk om de grotere verantwoordelijkheden en 'control' van de teams, én de lossere sturing op cultuur een solide basis te geven.

In het rapport *Kwalificaties en opleidingsmogelijkheden voor het wijkagentschap van 2025* refereerde de Raad aan de relatie tussen publieke dienstverlening, hoogopgeleide professionals en autonomie voor deze professionals:

"In de komende jaren zal de behoefte aan dienstverlening door publieke organisaties verder toenemen. De kwaliteit van deze dienstverlening is niet alleen afhankelijk van de professionele bekwaamheden van medewerkers maar mede van hun houding en relationele vaardigheden om in samenspraak met burgers en partners te werken aan oplossingen. Dit type dienstverlening wordt ook wel kennisintensieve dienstverlening genoemd (Schoemaker, 1999) en vraagt over het algemeen om hoog opgeleide professionals die met een grote mate van autonomie kunnen werken (...). Het succes van sociale innovatie voor productiviteitsverhoging is in zeer belangrijke mate afhankelijk van de inzet van talenten van medewerkers. Zij moeten niet uitgeput, maar opgeladen worden door hun werk. De arbeidsverhoudingen moeten erop gericht zijn dat medewerkers hun talenten graag willen en kunnen inzetten. (...) Dat vergt andere interne arbeidsverhoudingen, uitdagende functies, goede werkplekken en hulpmiddelen en aandacht voor de gezondheid en ontwikkelingsmogelijkheden van de medewerkers. Als gevolg daarvan worden traditionele structuren minder levensvatbaar, niet alleen omdat ze flexibiliteit ontberen, maar ook vanwege de veranderende professionele behoeften van potentiële kenniswerkers (Volberda, 2004)" (POR 2017a, p. 29-30).

6.3. Zelforganisatie en zelfsturing

De toename van *directe verantwoordelijkheid* in het uitvoerende werk, bijvoorbeeld in de vorm van zelfsturende en zelforganiserende teams, vergt dat medewerkers over bredere generieke competenties

beschikken. Dit zelfde geldt in het geval medewerkers een zekere mate van professionele ruimte hebben om zelfstandig en naar eigen inzicht te handelen. Veel frontlinie-werk, waaronder politiewerk, vereist dergelijke professionele ruimte om op afstand van de leidinggevende, en soms ook op afstand van het team, invulling te kunnen geven aan het handelen in de frontline. De essentie van politiewerk is dan ook niet zozeer het handhaven van de wet, maar vooral '*handling the situation*' – handelen naar bevind van zaken (Wilson 1968).

Politieagenten zijn net als verpleegkundigen, leraren of maatschappelijk werkers professionals met publieke beroepen die in het hart van de samenleving functioneren, ook wel aangeduid als *frontline professionals*. Deze beroepsbeoefenaren staan in direct contact met de mensen in de maatschappij, ieder vanuit een eigen rol. De metafoer van de frontlinie drukt uit dat zulke functies niet eenvoudig zijn. Zo is er sprake van moeilijke werkomstandigheden: de *frontline professional* beschikt over beperkte middelen, resultaten zijn moeilijk te meten, cliënten zijn vaak onvrijwillig, de na te streven doelen zijn ambigu en het werk kan vervreemden (Lipsky 1980).

In de kwalificatieladder van het regulier onderwijs, zoals het EQF en het daarvan afgeleide NLQF, zien we dat de competenties om meer verantwoordelijkheid te nemen voor sturing en inrichting van het werk, alsook voor externe contacten, netwerken en samenwerken met andere disciplines, in het algemeen meer accent krijgen op de hogere opleidings- en kwalificatieniveaus. Bij de opleidingsniveaus 1 t/m 3 ligt de nadruk op competenties die als regel onder supervisie en in beperkte zelfstandigheid worden uitgeoefend. Vanaf niveau 4, en vooral vanaf niveau 5, worden overwegend zelfstandig werken en het dragen van integrale verantwoordelijkheid belangrijker competenties. We verwijzen naar het overzicht in par. 2.1.

Innovatieve organisaties gaan er om deze reden toe over om, ook voor de 'lagere' uitvoerende functies relatief meer hoger opgeleide medewerkers aan te trekken. Dit is de belangrijkste reden waarom veel moderne bedrijven al niet meer werven op mbo-3 gediplomeerden, maar het diplomaniveau NLQF-4 als absoluut minimum voor instroom in leerlingfuncties hanteren. Onder dit niveau ontbreken eenvoudig de generieke competenties die nodig zijn om meer verantwoordelijk en meer extern georiënteerd 'vernieuwend' te leren werken. Tegelijk blijkt dat organisaties die op deze wijze hun wervingsstrategie aanpassen, maar te weinig doen om de uitvoerende functies zwaarder en meer verantwoordelijk te maken, aanlopen tegen het probleem van overkwalificatie, teleurstelling en vroeg verloop. Het gaat bij deze sociale innovatie dus niet om personeelsbeleid alleen, maar om een integrale omvorming naar een lerende organisatie.

De bij decentralisatie en meer verantwoordelijkheid in de uitvoering behorende *kanteling van de bestuurlijke aansturing* van bevoegdheidsverdeling en opdrachtstructuur naar gemeenschappelijke cultuur, gedragen waarden, moreel kompas en open communicatie is eveneens een kenmerk van innovatieve lerende organisaties. Hoe platter de organisatie en hoe meer zelforganisatie en zelfsturing op het grondvlak worden ingezet om de nodige flexibiliteit en aanpassingsvermogen te bereiken, hoe minder adequaat de gebruikelijke strakke bevoegdheidsverdeling en commandostructuur functioneert. De leiding moet in dit proces van hoog tot laag omschakelen naar een stijl van leidinggeven die er op gericht is samenhang en gemeenschappelijke richting (herkenbaarheid) te waarborgen door kennisdeling, open communicatie, een gemeenschappelijke taal en gezamenlijk moreel kompas. In organisaties waarin de relatie met de buitenwereld niet alleen alomtegenwoordig is in de uitvoering, maar waarin die relatie ook maatschappelijk 'gevoelig' is vormt hierbij het gemeenschappelijk moreel kompas een onontbeerlijk instrument. Iedereen in de organisatie moet zich volledig bewust zijn vanuit welke waarden en normen wordt geageerd en waar de identiteit van de organisatie voor staat. In deze wijze van sturen zijn een heldere professionele identiteit en sterke professionele waarden een belangrijk steunpunt. We zien dan ook dat in organisaties voor 'gevoelige' publieke dienstverlening, zoals onderwijs en zorg, juist de professionele identiteit sterk ontwikkeld is en door de instellingen wordt gerespecteerd.

6.4. Brede professionaliteit

In dit opzicht doet zich binnen de moderne arbeidsorganisatie nog een belangrijke ontwikkeling voor: de groei van gespecialiseerd vakmanschap naar bredere professionaliteit. Een sterk innovatieve sector als de gezondheidszorg is al decennia voorloper in de ontwikkeling van scherp omschreven professionaliteiten. De medische professie heeft een lange traditie en sterke identiteit, die zich ook uit in omvangrijke zelfregulering van het medisch handelen in de vorm van protocollen en voorgeschreven werkwijzen. Daarnaast is de afgelopen decennia ook de verpleegkunde doorgroeid van een medisch-ondersteunend vak, naar een professie met eigen standaarden en identiteit.

Naarmate het werk in zijn effect op de samenleving en de 'klanten' (cliënten, patiënten) gevoeliger is neemt het belang van professionele standaarden toe. Er is toenemende druk om werkwijzen te protocolleren en te toetsen of volgens de standaarden gewerkt wordt; verantwoording naar de collega-professionals, maar ook naar het bredere publiek wordt belangrijker. Hierbij hoort ook een striktere bewaking van de toegang tot de beroepsuitoefening: professionele functies die in hun uitoefening maatschappelijk gevoelig zijn, bijvoorbeeld omdat ze voorbehouden handelingen omvatten, zijn alleen toegankelijk voor gecertificeerde professionals. De certificering beperkt zich doorgaans niet tot een strikte diploma-eis, maar omvat ook werkervarings- en verdere opleidingseisen (punten). Een landelijk register van gecertificeerde beroepsbeoefenaren ondersteunt de naleving van de strikte regels voor toelating tot de professionele beroepsuitoefening. Deze strikte regulering van de toegang tot gevoelige (voorbehouden) handelingen wordt gezien als een zeer belangrijk onderdeel van de maatschappelijke verantwoording van de professie. We zien dat dit model het sterkst ontwikkeld is bij de medische professies, maar de laatste decennia ook bij verpleegkundigen, paramedici, rechters, advocaten, accountants, organisatieadviseurs en leraren langzaam terrein wint.

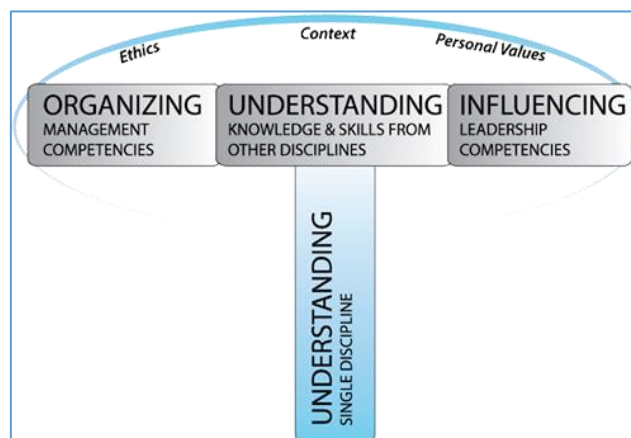
In professionele organisaties zien we dat de kern van leiding, aansturing en uitvoering zijn voorbehouden aan professionals. Zij worden geacht hun vak zodanig te beheersen dat zij zelfstandig kunnen handelen en hun werk inrichten, als regel in teamverband (zelfsturing en zelforganisatie). De hoogwaardige kennis en vaardigheden die professionals door hun opleiding meebrengen komen het best tot hun recht als de organisatie hen een duidelijk eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid laat voor de kwaliteit van het werk. Deze combinatie van hoogwaardige competentie enerzijds en verantwoordelijkheid/zelfstandigheid anderzijds leidt er echter ook toe dat de toegang tot het werken in professionele functies strikter gereguleerd is. In de functie-uitoefening binnen professionele organisaties zien wij dat bewezen vakbekwaamheid (professionaliteit) in de functie-uitoefening sterker nadruk krijgt. Ook door de externe oriëntatie en complexe context van veel professionele arbeid neemt de 'gevoeligheid' van de functie-uitoefening toe. Waar in eenvoudiger functies zonder veel *exposure* naar buiten nog wel gewerkt kan worden met leerlingen die nog niet integraal vakbekwaam zijn, is dit in hoger geschoolde professionele functies vaak te risicovol.

Diploma-eisen zijn voor professionele functies in het algemeen absoluut: zonder het betreffende professionele diploma komt men niet in de functie. Maar daarnaast gelden doorgaans hogere eisen, vooral ervaringseisen, die erop gericht zijn de risico's van een zelfstandige functie-uitoefening voor de organisatie én voor derden te beperken. Met dit oogmerk zijn professionele functies voorbehouden aan personen die bewezen *vakbekwaam* zijn. Bewezen *vakbekwaam* zijn personen die naast een formele kwalificatie (diploma) op het vereiste niveau, de zogeheten 'startkwalificatie' ook minstens drie tot vijf jaren onder begeleiding (en dus niet zelfstandig verantwoordelijk) in een relevante functie hebben gewerkt en daardoor met alle aspecten van de professie in aanraking zijn gekomen. Tussen het behalen van de startkwalificatie en het volledig vakbekwaam zijn voor een professionele functie ligt dus in het algemeen een periode van drie tot vijf jaar waarin in functies van een lager niveau werkervaring wordt opgedaan. Dit verklaart ook waarom in het bedrijfsleven en in grote professionele organisaties in de zorg hoogopgeleide nieuwkomers vaak eerst geruime tijd in eenvoudiger functies moeten 'meedraaien' om alle facetten van het werk en de organisatie te leren kennen, voordat zij de volledige verantwoordelijkheid krijgen voor het uitoefenen van de functies waarvoor zij zijn opgeleid.

6.5. T-shaped professional

Ontwikkelingen in de maatschappij vragen steeds meer dat professionals in de publieke sector in staat zijn om over de grenzen van het eigen vakgebied heen te kijken en verbindingen te leggen. Dit vraagt om medewerkers die zowel generalistisch als specialistisch kunnen werken. In de literatuur wordt dit type medewerker aangeduid als *T-shaped professional*. Het *T-shaped* concept is een metafoor voor de diepte en breedte in de vaardigheden van een individu. De staande balk van de letter staat voor de diepte van de kennis en expertise op een bepaald terrein. De liggende balk vertegenwoordigt het vermogen om over disciplines heen samen te werken met deskundigen op andere gebieden en om kennis in de vakgebieden andere dan de eigen toe te passen (Oskam 2009).

Ook de politie heeft *T-shaped professionals* nodig die in en vanuit het basisteam 'ontschot' werken, het samenspel aangaan, zowel horizontaal als verticaal kunnen verbinden en sturen: inspelen op posities, verhoudingen en concrete situaties.



Figuur 2. T-shaped professional¹⁵

Een *T-shaped professional* zal kennis en kunde moeten hebben van meerdere vakgebieden. Dit veronderstelt een basisopleiding op het niveau NLQF-5 of -6.

6.6. Ondersteunende functies in het primaire proces

Professionele organisaties, zoals die in de gezondheidszorg, kunnen echter niet alleen draaien op het werk van professionals die allen uit dezelfde discipline afkomstig zijn en over het zelfde opleidingsniveau beschikken. In de primaire processen zijn er ook taken waarvoor een lager scholingsniveau volstaat. Deze taken en functies worden bijvoorbeeld vervuld door verpleeghulp en verzorgenden, die in het personeelsbestand van ziekenhuizen en verpleeg/verzorgingshuizen een aanzienlijk aandeel hebben, maar niet tot de medische en verpleegkundige professies worden gerekend en (dus) niet zelfstandig optreden in de primaire processen. Dit zien we in alle professionele organisaties: hoewel professionals en professionele teams de verantwoordelijkheid dragen voor inrichting en uitvoering van het primaire

¹⁵ Afbeelding van: <http://www.watercentre.org/news/ethics-and-the-need-for-t-shaped-professionals> (19 december 2017).

proces, kunnen zij in de praktijk niet zonder de inbreng van ondersteunende en hulpfuncties¹⁶. Deze beroepstaken worden niet tot de kernprofessie gerekend, maar ze functioneren wel in een professionele werkomgeving en vormen daar een onmisbaar onderdeel van de teamstructuur. Er wordt gesproken van ondersteunende- of hulpfuncties, die worden vervuld door (niet-zelfstandig werkende) assistenten, of door leerlingen/stagiairs die in het begin van hun professionele opleiding zijn en werkervaring moeten opdoen (“Je moet ook een tijdje vakkenvullen om een goede marketing-professional te worden”).

6.7. Superspecialisten

Naast hulpkrachten, assistenten en leerlingen kennen de meeste professionele organisaties ook werknemers die een specialisme beheersen dat niet tot de kernprofessie behoort, de hoogopgeleide ‘superspecialisten’. Deze superspecialisten verrichten specifieke taken die in de context van de professionele beroepsuitoefening onontbeerlijk zijn, maar waarvoor de betreffende brede professionele vaardigheid niet nodig is. Doorgaans zijn dit wel professionals, maar in een ander vak dan de kernprofessionaliteit van de organisatie. Te denken valt aan artsen bij het UWV, orthopedagogen en onderwijskundigen op een school, bouwkundigen bij de brandweer of fysiotherapeuten in een sportschool; de mate waarin deze hoogopgeleide ‘superspecialisten’ gespecialiseerde taken uitvoeren binnen het primaire (professionele) proces of juist aan de marge van dit proces blijven kan variëren. Hun opleiding in de basics van de kernprofessie varieert daarmee in intensiteit en omvang.

6.8. Samenhang ondersteunende, kernfuncties en superspecialistenfuncties

De ontwikkeling naar een duidelijker afbakening van het brede kernberoep en professionaliteit enerzijds, positionering van hulpfuncties en superspecialismen aan de rand (periferie) van het kernproces anderzijds, laat zich goed illustreren aan de hand van het onderwijs.

Met de verdere verdieping van het leraarschap als professie zien we tegelijk de opkomst van onderwijs-assistenten die wel in de klas werken, maar alleen onder supervisie van een professionele leraar. Ook komen er steeds meer technisch-informatici die het gebruik van digitale leermiddelen in de klas moeten ondersteunen, zonder zelf leraar te zijn. Deze voorbeelden illustreren waarom de opwaardering van de functiestructuur in moderne organisaties en de groeiende dominantie van hoogopgeleide professionals, niet leidt tot een uitstoot van al het andere, en met name lagergeschoolde, werk. Waar lagergeschoold werk echter in het verleden de kern uitmaakte van het primaire proces, is het nu vooral ondersteunend en voorwaardenscheppend (in het Engelse taalgebied spreekt men van *auxiliary functions*, letterlijk vertaald: hulpfuncties; beter: ondersteunende functies).

Binnen de ondersteunende functies kan er onderscheid worden gemaakt naar de mate waarin medewerkers op dergelijke functies direct bijdragen aan de door kernprofessionals gedragen werkprocessen. Staan zij daar juist dichtbij of op wat groter afstand? In het laatste geval gaat het om eenvoudiger taken die zijn samengevoegd tot min of meer op zichzelf staande functies. Bij de politie kan men denken aan verkeerstoezicht, arrestantenbegeleiding of evenemententoezicht. De medewerkers in deze functies werken als regel in teams met collega’s van gelijk niveau onder leiding van een professional.

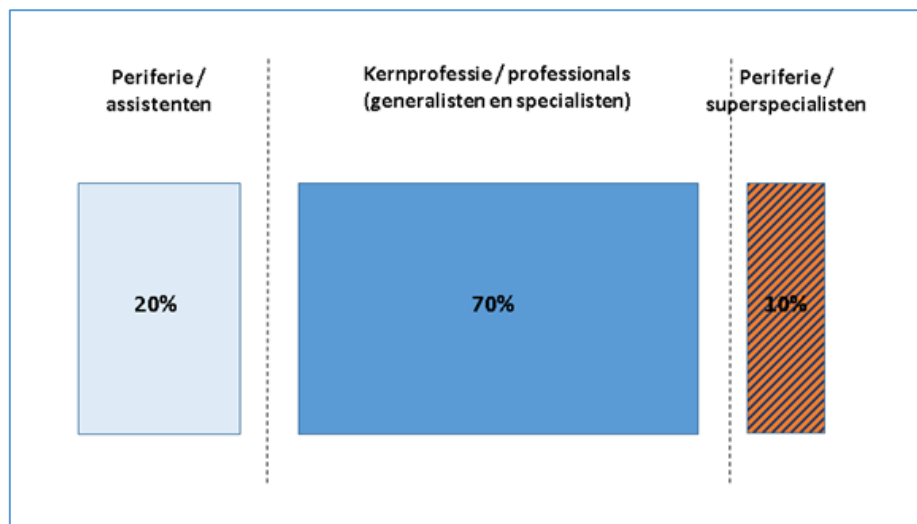
Andere ondersteunende functies dragen daarentegen direct bij aan de professionele werkprocessen. Deze functies vormen dan onderdeel van de teams van professionals die kernprocessen in de organisatie uitvoeren. Bij de politie zou men kunnen denken aan medewerkers in de basisteams met een ondersteunende taak voor de professionele wijkagenten en rechercheurs.

¹⁶ Wellicht ten overvloede: dit betreft niet de ondersteunende functies in de bedrijfsvoering, zoals PIOFAH-functies. Deze vormen geen onderdeel van het primaire proces.

In feite onderscheiden we dus twee soorten ondersteuners binnen het primaire proces: pure ondersteuners en ondersteuners geïntegreerd in teams van professionals. Vertaald naar de politieorganisatie zou het bij dat laatste gaan om ondersteuners binnen basisteams of rechteamteams. We werken dit uit in hoofdstuk 7.

In een verdere ontwikkeling in arbeidsorganisaties in het algemeen is zichtbaar het aandeel van de ondersteunende functies geleidelijk wat afneemt, terwijl het aandeel kernprofessionals groeit doordat ondersteunende taken gedeeltelijk in de reguliere professionele functies kunnen worden meegenomen door technologische vooruitgang. Functies aan de onderkant van de arbeidsmarkt blijven gevoeliger voor verdringing door automatisering en robotisering.

De functies van hoogopgeleide superspecialisten hebben de neiging langzaam in aantal te groeien, naarmate de kernprofessie verder uitkristalliseert en uitdagingen vanuit de omgeving de exploratie van nieuwe werkgebieden noodzakelijk maken. Het is daarom niet mogelijk een soort 'vaste verdeling' van de opbouw van ondersteunende functies, kernberoepfuncties en superspecialistische functies te geven. Kijkende naar het toekomstige aanbod op de arbeidsmarkt zullen veel professionele organisaties waarschijnlijk naar een gemiddelde 20-70-10%-verdeling tenderen (figuur 3).



Figuur 3. Kernprofessie en periferie.

Hoofdstuk 7. Betekenis voor organisatie, personeelsbeleid, werving en opleiding van de NP

In de hoofdstukken 3 t/m 6 is een aantal ontwikkelingen in de 'buitenwereld' van de politie beschreven met het doel hieruit lessen te trekken voor de politie. Op basis van het beeld dat ontstaat door te kijken vanuit de vier genoemde perspectieven schetsen we hier een beeld van de toekomst. Daarmee geven we antwoord op vraag 2 van de probleemstelling.

7.1. Politiewerk, politieorganisatie en specifieke context

Bij het formuleren van een antwoord op vraag 2 van de probleemstelling houden we uiteraard rekening met specifieke karaktertrekken van het politiewerk, de politieorganisatie en de context waarin de organisatie en haar medewerkers opereren. Ten minste drie wezenlijke aspecten dienen in ogenschouw te worden genomen.

In de eerste plaats de rechtsstatelijke context waarin de politie zich bevindt. Die context is zodanig complex en maatschappelijk gevoelig dat zij een professioneel optreden vraagt. De mogelijkheid inbreuk te maken op grondrechten van burgers ('opsporingsbevoegdheid') die verbonden is met de politieorganisatie als 'zwaarmacht' van de overheid, stelt hoge eisen aan onder meer de juridische, sociale en maatschappelijke competenties van politiemedewerkers. De meeste organisaties in Nederland die medewerkers zoeken met een bepaalde juridische bagage kiezen daarom mensen die minimaal een bachelor opleiding of wetenschappelijke opleiding hebben afgerond. En – zoals we hebben gezien in paragraaf 4 – in vijf van de zeven onderzochte landen is er sprake van het ophogen van het niveau van de basispolitieopleiding naar hbo-bachelor (EQF-6); in de andere twee landen is er een ophoging naar EQF-5. In Nederland bestaan wel op mbo-niveau opleidingen voor juridisch medewerker maar deze medewerkers worden over het algemeen opgeleid voor ondersteunende functies (hulpfunctionarissen). De politie heeft echter medewerkers nodig die zelfstandig taken kunnen uitvoeren die juridisch van aard zijn. De zware bevoegdheden waarover politiemedewerkers beschikken doen bovendien een groot beroep op het kunnen verantwoorden van het eigen handelen. Daarbij komt nog dat het politiewerk vrijwel voortdurend 'in de wind staat' (Akerboom 2017) oftewel in de schijnwerpers van media en politiek.

In de tweede plaats is van belang dat de politieorganisatie in feite twee organisaties in één is, of twee organisatorische vormen met elk hun eigen karakteristieken: de routinematige – soms zelfs saaie – 'dagdagelijkse' organisatie en de buitengewoon veeleisende crisisorganisatie. De politie kan worden geconfronteerd met een scala aan situaties, die elk vragen om oordeelsvorming, risicoanalyse en een adequate reactie, terwijl meestal van tevoren niet precies bekend is wat medewerkers te wachten staat (Van Dijk et al. 2015). Bij ernstige incidenten wordt van de medewerkers die als eerste ter plaatse zijn, verwacht dat zij weten wat zij moeten doen in afwachting van het in werking treden van een formele commandostructuur. Dit 'handelen naar bevind van zaken' maakt een politieagent in feite tot een *street level leader*¹⁷ of – in de woorden van korpschef Akerboom – tot:

“Iemand die midden in de samenleving staat. Dichtbij mensen. Iemand die werkt onder vaak moeilijke omstandigheden. Iemand die maatschappelijke trillingen als eerste aanvoelt. Die weet wat er speelt. Iemand die iedere dag z'n werk opnieuw uitvindt. Binnen de grenzen die bij dat

¹⁷ Vinzant, Janet Coble & Lane Crothers (1998), *Street Level leadership. Discretion & Legitimacy in Front-Line Public Service*, Washington DC: Georgetown University Press.

werk horen. En iedere dag voor nieuwe leiderschapsvraagstukken wordt gesteld” (Akerboom 2017).

Ten derde, de politie is ook veelvuldig omschreven als een *frontline* organisatie. De essentie van een frontlinie is dat de interactie met burgers niet routinematig is en dat er in veel gevallen sprake is van een (potentieel) conflict en de noodzaak gedrag (bij) te sturen. Dit is waar de politiefunctie gestalte krijgt. De frontlinie beperkt zich niet langer tot de publieke ruimte. Mensen willen zich ook thuis en online veilig voelen. De essentie van het werk in de frontlinie is dat de situatie als het ware wordt geconstrueerd in interactie: wat is hier precies aan de hand en wat is de beste wijze van handelen? En, in toenemende mate gaat het hier ook om de samenwerking met andere partijen die al bij het definiëren van de situatie een rol spelen (Van Dijk en Hoogewoning 2018). Een bijkomend aspect is dat het beroep op de politieorganisatie toeneemt, naarmate andere organisaties in de frontlinie, zoals op het terrein van de (geestelijke) gezondheidszorg, zich terugtrekken, bijvoorbeeld vanwege personeelstekort en/of bezuinigingen. Het aandeel van gevraagde politie-interventies die niets te maken hebben met rechtshandhaving¹⁸, neemt hierdoor sterk toe (Charman 2018).

7.2. Naar een professionele organisatie

De Nederlandse Politie (NP) is na de eerste jaren van opbouw recentelijk steeds meer nadruk gaan leggen op de noodzaak de organisatie te flexibiliseren en voor de toekomst gereed te maken. Korpschef Akerboom heeft bij verschillende gelegenheden¹⁹ duidelijk gemaakt dat de eerste jaren van organisatieopbouw en personele reorganisatie langzamerhand als afgesloten kunnen worden beschouwd, maar dat er daarmee zeker nog geen toekomstbestendige politie is ontstaan. In een nieuwe strategische verkenning wordt de blik gericht op 2025 (*Strategie Politie. Op koers naar de politie van overmorgen*) en getracht de veranderingen aan te geven die de NP de komende jaren moet doormaken om haar taak adequaat te kunnen blijven uitvoeren in een sterk veranderende omgeving. Kernpunten zijn daarbij een sterkere oriëntatie op samenwerken met andere maatschappelijke dienstverleners en op het functioneren in netwerken. In dit verband moet de flexibiliteit in de uitvoering van het werk worden verhoogd en het aanpassingsvermogen (adaptiviteit) toenemen. Hiertoe moeten uitvoerende politiefunctionarissen beschikken over een groter handelingsrepertoire en bredere kennis van de samenleving in haar groeiende diversiteit.

Ruimere verantwoordelijkheid en bredere kwalificatie

Onlangs heeft de Commissie-Kijken bovendien benadrukt dat het voor deze veranderingen nodig is dat de korpschef meer ruimte krijgt om beleids- en beheersmatig sturing te geven aan de politieorganisatie, waarbij het sturend optreden van de minister (en zijn ambtenaren) tegelijkertijd wordt verminderd (Evaluatie Politiewet 2012, p. 14-15). De korpschef heeft aangegeven dat deze bredere bevoegdheden niet bij de korpsleiding zullen blijven, maar zullen worden doorgegeven aan eenheids-, districts- en teamchefs zodat zij ruimere mogelijkheden krijgen om in overeenstemming met het lokale bevoegd

¹⁸ Te denken valt aan interventies in relatie tot kwetsbare(verwarde) personen.

¹⁹ Bijvoorbeeld in zijn toespraak bij de opening van het Politieonderwijsjaar 2016-2017. Zie ook de volgende voetnoot.

gezag (burgemeester, officier van justitie) naar eigen inzicht te opereren²⁰. In dit verband is ook de wenselijkheid van ruimere (team)verantwoordelijkheden voor uitvoerende politiemensen uitdrukkelijk genoemd. Zelfsturende en zelforganiserende wijk- en opsporingsteams vormen de bouwstenen van de robuuste basisteams. Al eerder is er, ook door de korpsleiding, op gewezen dat deze ruimere verantwoordelijkheden een bredere kwalificatie veronderstellen, en daarmee een gemiddeld hoger opleidingsniveau. Zo zei korpschef Akerboom bij de opening van het Politieonderwijsjaar 2016-2017:

“Omdat de omgeving flexibeler wordt, minder voorspelbaar, moet je als collega ook in een minder voorspelbare omgeving uit de voeten kunnen. Dit alles betekent dat het onvermijdelijk is dat het gemiddelde opleidingsniveau omhoog gaat. Daarbij hoort dat er meer professionele ruimte ontstaat aan de basis. Want hoe kun je een adaptieve politie zijn, een meebewegende politie, als mensen niet zelf kunnen inspelen op die omgeving?”

Wat Akerboom aanhaalt, namelijk het kunnen omgaan met onvoorspelbaarheid, is met betrekking tot verpleegkundigen een belangrijk criterium om het beroepsprofiel van hbo-verpleegkundige te onderscheiden van dat van de mbo-verpleegkundige (NVZ 2017, p. 7).

Duidelijk is dat de Politie al enige tijd het strategisch vizier heeft gericht op de groei naar een lerende, professionele organisatie die zich snel kan aanpassen aan veranderingen in samenleving en criminaliteit door een hoge mate van decentralisatie en lokale verantwoordelijkheid. Deze strategie zal uiteraard grote consequenties voor de personeelswerving en de opleidingen moeten krijgen: een lerende organisatie vraagt immers een bepaald soort medewerkers, met specifieke kwalificaties en eigenschappen en een daarop gerichte opleiding. In het algemeen geldt echter voor arbeidsorganisaties dat werving, selectie en opleiding gebaseerd zijn op de bestaande functie-opbouw en functieomschrijvingen, waardoor een organisatie de neiging heeft zichzelf via vacaturevervulling te reproduceren. Een veranderingsgerichte personeelsstrategie moet zich dus ook richten op de noodzakelijke veranderingen in de functie-opbouw (inrichting), de functiebeschrijvingen en de daaruit voortvloeiende (opleidings)eisen. Dat geldt ook voor de politieorganisatie. Want, als de werving op een toekomstig profiel van de diender gericht wordt, terwijl de inrichting dezelfde zou blijven, dan heeft dat als consequentie dat mensen wel instromen in de organisatie, maar niet ‘op hun plek’ komen te zitten.

Startbekwaam en vakbekwaam

Iedereen die wordt aangenomen voor een functie bij de politie zal eerst een opleiding moeten volgen aan de Politieacademie om de vereiste startkwalificatie te bereiken. Gedurende de opleiding hebben de betreffende werknemers nog de leerlingstatus. Dit verandert pas als zij de opleiding met goed gevolg (diploma) hebben afgesloten en dus ‘startbekwaam’ kunnen worden geacht. Zij kunnen dan aan het werk in de functie, hebben echter nog wel enige tijd begeleiding nodig en zijn nog niet in staat zelfstandig alle verantwoordelijkheden op zich te nemen. In het algemeen wordt minimaal drie tot vijf jaar werken nodig geacht voor deze (‘startgekwalificeerde’) junioren het niveau van vakbekwaamheid hebben bereikt dat een zelfstandig functioneren mogelijk maakt. Zeker in sectoren waarin, zoals bij de politie, relatief vaak sprake is van voorbehouden handelingen en maatschappelijk gevoelige interventies, als ook van rechtsstatelijke en privacyaspecten, wordt een dergelijke gecontroleerde en stapsgewijze toelating tot de brede functie-uitoefening gebruikt om te voorkomen dat afbreuk ontstaat door gebrek aan kennis, vaardigheid en ervaring. Brede inzetbaarheid in de functie op basis van de startkwalificatie alleen, of zelfs op basis van het nog slechts toegelaten zijn tot de opleiding, is daarbij ondenkbaar.

²⁰ “Korpschef Akerboom kondigde zondag aan dat hij eind 2017 afscheid wil nemen van de term reorganisatie - dan moet het nieuwe politiebestedel grotendeels op orde zijn” Volkskrant 12 februari 2017; <https://www.volkskrant.nl/binnenland/korpschef-geeft-toe-politie-doorgeslagen-in-centralisatie-en-efficientie-terug-de-wijk-in~a4461529/>.

Schematisch dient dus bij de inloop van politiefunctionarissen op alle niveaus een driestappenplan te worden gevolgd:

1. Toelating tot de korte of basispolitieopleiding op basis van een diploma van een gespecificeerde vooropleiding in het regulier onderwijs. De toegelaten is dan leerling, en heeft een zogeheten leer/arbeidsovereenkomst. De leerling is, door de eisen die de opleiding stelt, niet volledig inzetbaar in het werk en mag zeker nog geen voorbehouden handelingen verrichten (40-50% meetellen in de beschikbare sterkte). Bij de leerarbeidsovereenkomst hoort een tijdelijk contract en een salarisschaal die twee stappen lager is dan de eindschaal van de functie.
2. Na afronding van de opleiding met een diploma is de medewerker startbekwaam, dat wil zeggen dat hij kan beginnen begeleid te werken in de betreffende functie. Kennis en vaardigheden zijn dan op papier (formeel) in orde, maar de ervaring is nog bijzonder gering en het bewijs van zelfstandig functioneren op niveau moet nog geleverd worden. Bij deze juniorstatus hoort een gewoon arbeidscontract met korte proeftijd en een inzet die er op gericht is breed ervaring op te doen in situaties waarin begeleiding aanwezig is. Dit kan ten deel ook een inzet zijn in (naast)lagere functies dan waarvoor men is opgeleid (bijvoorbeeld een junior-Generalist, die enige tijd als Medewerker meedraait). Hierbij hoort een salarisschaal die hoger is dan de leerlingsschaal, maar lager dan de eindschaal van de functie.
3. Na enkele (drie tot vijf) jaren begeleid werken in de functie wordt de juniormedewerker beoordeeld op zijn/haar vakbekwaamheid. Het gaat dan vooral om de breedte van de opgedane ervaring, de mate waarin men blijkt geeft verder te leren en te ontwikkelen en de 'klemvastheid' van het optreden. Wordt de medewerker vakbekwaam geacht, dan volgt benoeming in de functie. Hierbij hoort plaatsing in de eindschaal van de functie.

De indruk bestaat dat binnen de politie in de afgelopen jaren een situatie is gegroeid waarin leerlingen, omdat zij in het duale opleidingssysteem direct ook werknemer worden, snel breed worden ingezet. Deze situatie is in de hand gewerkt door de (politieke) fictie dat leerlingen tijdens het opleidingsdeel werkend-leren voor 100% in de sterkte zouden kunnen worden meegeteld, wat in de praktijk niet zo is. Het gevolg hiervan is niet alleen dat de opleiding voortdurend onder druk staat, en het 'werkend leren' niet altijd uit de verf komt, maar ook dat leidinggevendenden soms een onverantwoord beroep moeten doen op onvoldoende opgeleide en ervaren krachten. Het is daarom wenselijk dat de politie in de toekomst de leerlingstatus uitdrukkelijker (formeel) gaat erkennen en dus ook in het LFNP gaat borgen. Dit kan er ook aan bijdragen dat de politie niet alleen wordt gezien als 'productiebedrijf' maar ook als 'leerbedrijf'.

Het onderscheid tussen startbekwaam (juniorstatus) en vakbekwaam (volleerd) is eveneens binnen de politieorganisatie uit het zicht verdwenen. Om de professie te borgen en voldoende garanties in te bouwen voor de adequate verrichting van voorbehouden handelingen en maatschappelijk gevoelige interventies is het echter nodig dit onderscheid opnieuw en strikt in te voeren. Het onderwijs levert, ook bij de Politieacademie, slechts startbekwame en geen vakbekwame beroepsbeoefenaren af en wil die pretentie ook niet hebben. Vakbekwaamheid, het vermogen om zelfstandig en naar behoren in alle professionele taken hoogwaardig te kunnen opereren, is iets dat niet alleen in de schoolbanken wordt verworven. Hiervoor is het minimumniveau van competenties dat in de startbekwaamheid is gedefinieerd, slechts de basis. Vanuit dit niveau dient een ruime, brede en diepgaande ervaring te worden opgedaan, waarin hoogwaardig zelfstandig handelen op cruciale momenten geleidelijk wordt geleerd. Het bereiken van de vakbekwaamheid dient gemarkeerd te worden als moment waarop de medewerker voor het eerst voluit in de functie zich kan ontplooien.

Beroepsprofielen als uitgangspunt

De huidige beroeps- en functieopbouw van de NP uit 2011 wordt gekenmerkt door een poging alle uitvoerende (executieve) werknemers van de politieorganisatie onder de politieberoepen te brengen. Dit heeft ertoe geleid dat discussies over de kern en identiteit van de politieprofessie worden verstoord

door niet-passende voorbeelden uit de marge van functies en taken die eigenlijk niet tot de professie behoren, maar wel *binnen* de politieorganisatie nodig zijn. De onduidelijkheid die daardoor optreedt rond de politieprofessie is er mede debet aan dat anderen zich, buiten regie van de politie, zijn gaan bezighouden met politietaken, zoals lokale toezichthouders, handhavers/BOA's en particuliere terreinbeheerders.

De NP heeft recentelijk een begin gemaakt met een algehele herziening van de sinds 2011 geldende *beroepsprofielen* van de politie. Tevens zijn projecten gestart om de *professionele standaarden* van de politie te omschrijven en het *kwaliteitsbeleid ten aanzien van vakmanschap* vorm te geven. Deze drie projecten liggen in dezelfde lijn: zij proberen het toekomstbeeld van het politieberoep te schetsen (2025), inclusief de daarbij behorende standaarden voor vakbekwaam en professioneel functioneren. Gezien de hierboven geschetste ontwikkelingen in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en in arbeidsorganisaties, lijkt het bepaald niet onverstandig om de herziening van beroepsprofielen, professionaliteit en vakmanschap te bezien vanuit het perspectief van de ontwikkeling naar een professionele organisatie. We doen hiertoe een aanzet door te kijken naar typen medewerkers in de politieorganisatie.

De moderne politie is een professie zoals de verpleegkunde, het leraarschap en de paramedische professies (in het Engelse taalgebied wordt wel gesproken van *semi-professions* (Etzioni 1969) of *minor professions* (Glazer 1974)) en niet een vak, zoals timmerman, loodgieter of banketbakker. Met alle respect voor de waarde die goede vaklieden voor de samenleving hebben, moet worden vastgesteld dat hun werk zich doorgaans afspeelt in redelijk overzichtelijke situaties. De context daarentegen waarin de politie haar taken verricht is zodanig complex en maatschappelijk gevoelig dat zij een professioneel optreden vraagt. De mogelijkheid inbreuk te maken op grondrechten van burgers ('opsporingsbevoegdheid') die verbonden is met de politieorganisatie als 'zwaarmacht' van de overheid, is van een andere orde dan het vermogen 'een hamer vast te houden': zij vraagt meer maatschappelijke verantwoordelijkheid, invoelingsvermogen, overzicht, sociaal-communicatieve vaardigheid en – gezien de snelle veranderingen in de samenleving – een onderzoekende houding en de wil en het vermogen zich aan te passen aan de steeds wisselende context. In de beroepsprofielen zou het professionele karakter van de politieberoepen tot uitdrukking moeten komen, met name in de gevraagde bekwaamheden en kwalificaties.

Kernfuncties en ondersteunende functionarissen

In professionele organisaties worden, zoals eerder aangegeven, niet alle functies door (hoog)opgeleide professionals vervuld. Het professionele karakter van de organisatie wordt vooral bepaald door het feit dat de kernfuncties in het primaire proces van de organisatie slechts toegankelijk zijn voor gecertificeerde professionals. Alleen op deze wijze kan de kwaliteit van het taakuitoefening, die vaak een grote maatschappelijke impact en gevoeligheid heeft (o.a. voorbehouden handelingen, afbreukrisico's in rechtsstatelijk opzicht, privacy-risico's) worden gewaarborgd. Buiten de kernfuncties, die vaak ongeveer 70% van de functiemix kunnen uitmaken, kent de professionele organisatie echter ook altijd lager gekwalificeerde functies. Deze laatste vergen geen volledige professionele opleiding van NLQF-niveau 5 of 6. We hebben dergelijke functies eerder aangeduid als van 'ondersteunende functies'. Deze zijn in het algemeen op NLQF-niveau 3 en 4 gewaardeerd.

In de organisatie van de Nederlandse Politie zijn dergelijke ondersteunende functies voornamelijk te vinden in specifieke taakgebieden enerzijds ('pure ondersteuners'), en in geïntegreerde assisterende taken binnen de basisteams en rechteerteams anderzijds ('geïntegreerde ondersteuners'). Bij de eerste categorie kan gedacht worden aan arrestantenbegeleiding, verkeerstoezicht, evenemententoezicht etc., bij de tweede aan de taken van de medewerker-GGP in het wijkteam of de recherche-assistent. De eerste categorie ondersteuners werkt in het algemeen in homogene teams met collega's van hetzelfde niveau, de tweede als regel in meer gemengde teams waarvan de professionals (breed opgeleide politieagenten) de *back bone* vormen. Bij het ontwikkelen van de beroepsprofielen zou het verschil tussen pure ondersteuners en geïntegreerde ondersteuners tot uitdrukking moeten worden gebracht, bijvoorbeeld door een basisprofiel 'ondersteuner' en deelprofielen voor de beide categorieën.

Gegeven de rechtsstatelijke context waarin politiemedewerkers opereren en vanwege het tweeledige karakter van de politieorganisatie (routine versus crisis) is het wenselijk dat de NP dergelijke (beperkte) taken en functies uitdrukkelijk binnen haar organisatie definieert en daarmee de regie claimt over dit deel van de uitvoering van de politiefunctie. Dat maakt het mogelijk dat ook deze medewerkers een rol vervullen op het moment dat de crisisorganisatie in werking treedt, waarbij het niet vanzelfsprekend gaat om de surveillance of bewaken en beveiligen ('blauw op straat') maar ook andere rollen denkbaar zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot het leggen van contacten met andere partijen, het verzamelen van informatie en het volgen van wat er gebeurt op sociale media.

Het binnen de organisatie definiëren van deze taken en functies is ook verstandig in het licht van de noodzakelijke verbinding tussen de verschillende domeinen waarop de politie als geheel werkzaam is, zoals basispolitiezorg, noodhulp, opsporing, contraterrorisme (*brede samenhangende taakuitvoering*). Bovendien komt de NP hiermee tegemoet aan de aanbeveling van de commissie-Kuijken om te voorkomen dat er sluipenderwijs een nieuwe 'politie laag' ontstaat buiten de NP (Evaluatie Politiewet 2012, p. 6). Tot slot, een hulpfunctie kan ook een aanloopfunctie zijn voor een hoogopgeleide professional, die na diplomering aan het begin van zijn of haar loopbaan staat.

Wat operationeel ondersteuners verbindt met de *full professionals* is het vormingsaspect (*Bildung*) van hun opleiding dat ze dienen door te maken om binnen de politieorganisatie te kunnen functioneren. Tegelijkertijd is het van belang een duidelijk onderscheid aan te brengen tussen het werk van de operationeel ondersteuners en de *full professional* politiefuncties en –taken. Dat onderscheid geeft immers de handvatten om met overtuiging en focus vast te stellen of, en zo ja, in welke gevallen en omstandigheden, verhoging van het kwalificatieniveau en opleidingsprofiel wenselijk is, zoals respondenten hebben gesuggereerd en zoals dat ook in eerder rapporten van de Raad is voorgesteld (zie respectievelijk bijlage 1 en 2).

Superspecialisten

In de tweede plaats zijn de 'superspecialisten'²¹ die, met een relatief hoog opleidingsniveau²² in een niet-politieberoep, in de politieorganisatie instromen. Zij zijn op vergelijkbare wijze te positioneren in de beroepsladder van de politie. Zij worden niet gerekend tot de kernprofessie. Hun professionaliteit is verworven in andere vakgebieden (informatica, moleculaire biologie, accountancy) en op grond van die 'eigen' professionaliteit worden zij ingezet binnen de politieorganisatie op domeinen als financieel-economische delicten (Finec), cybercrime en forensische opsporing. Wat hen verbindt met de operationeel ondersteuners en de *full professionals* is de ook voor deze categorie noodzakelijke fundamentele politieke vorming wat betreft houding, cultuur en moreel kompas. Voor deze categorie zou een afzonderlijk beroepsprofiel 'superspecialist' kunnen worden opgesteld, waaruit een aantal deelprofielen of functieprofielen kan worden afgeleid gericht op de domeinen waarin de superspecialist wordt ingezet, zoals de hiervoor genoemde.

Vertaling naar nieuwe beroepsprofielen

Uit de voorgaande beschouwing rolt in feite een eerste onderscheid binnen het geheel van beroepsprofielen tussen:

1. niet-politie beroepen (assistenten / ondersteuners in het primaire proces);
 - a. pure ondersteuners
 - b. geïntegreerde ondersteuners

²¹ Ook hier speelt het aspect van naamgeving. De ook wel gebruikte term 'zij-instromers' is ongelukkig. Tegelijkertijd dient er onderscheid te zijn met gespecialiseerde (hoog opgeleide) politieprofessionals.

²² In de huidige situatie kent de NP ook 'superspecialisten' met een opleiding op mbo-4 niveau.

2. niet-politieprofessies (superspecialisten primaire proces) en
3. politieprofessies (politieagenten, w.o. rechercheurs, politieleiders)

Deze driedeling markeert de specifieke kwaliteit van de laatste groep (politieagenten) en begunstigt een scherper omschrijving en bewaking van de politieprofessie en de daarvoor benodigde kwalificaties ten opzichte van de twee andere categorieën. Dit sluit aan bij de recente ontwikkeling binnen de politieorganisatie waarin voor de categorieën 1 en 2 een aanstellingsgrond met beperkte inzetbaarheid is gecreëerd. Voor de professionele politiefuncties is de gebruikelijke aanstellingsgrond vereist, die inzet op alle taakgebieden mogelijk maakt, terwijl voor functies in de periferie een aanstelling met specifieke (beperkte) inzetbaarheid wordt gebruikt. Deze beide categorieën medewerkers worden ingezet op een aantal welomschreven taakgebieden en de reikwijdte van het gebruik van politieke bevoegdheden is in beide gevallen ingeperkt²³. Het onderscheid tussen de kernprofessie en de periferie wordt hiermee onderstreept. Daarmee is een belangrijke stap gezet in de boven aangegeven richting naar een professionele organisatie.

7.3. Betekenis voor de toekomstige kwalificatieniveaus

Een wezenlijk punt van discussie bij de herijking is het algemene kwalificatieniveau van de politie in de toekomst. In zijn advies uit 2016 heeft de Raad hierover het volgende gesteld:

“Gezien de maatschappelijke ontwikkeling en de groeiende complexiteit van het politiewerk, in de GGP evenzeer als in de opsporing, voorziet de Raad dat politiemedewerkers die in de toekomst een functie met brede inzetbaarheid gaan vervullen breed opgeleid moeten worden op minimaal niveau 4. Ook de structurele en omvangrijke overkwalificatie van aspirant-medewerkers die instromen in de huidige niveau-4 opleiding wijst in deze richting. (...) De Raad ziet het mbo 4-niveau in de toekomst dan ook als het laagste opleidingsniveau (startkwalificatie) voor instroom van een politiemedewerker in de generieke politietaak” (POR 2016, p. 18).

Het kwalificatieniveau van politiemedewerkers is door veel van de respondenten bij de evaluatie van de KSP aan de orde gesteld en is ook al eerder herhaaldelijk door de korpschef geagendeerd²⁴. Er lijkt dus niet alleen onder respondenten een gevoel te bestaan dat de gemiddelde politiemann te laag gekwalificeerd is in algemene termen, dan wel te laag gewaardeerd wordt op zijn kwalificatie. De discussie hierover wordt gehinderd door verkeerde beeldvorming en vooronderstellingen, zoals:

- dat de er in de politieorganisatie in de toekomst geen plaats meer zou zijn voor taken op de kwalificatieniveaus NLQF-4 en -5;
- dat het korps uitsluitend nog uit ‘hoger opgeleiden’ zou moeten bestaan (vanaf bachelorniveau NLQF-6);
- dat hoger opgeleiden als regel achter een bureau zitten en ‘op straat’ onbruikbaar zijn; of – omgekeerd –
- dat de kern van het politiewerk vooral door kracht en straatvaardigheid wordt gedragen en daarom meer op kwalificatieniveau NLQF-3 en -4 ligt (“de politie is een mbo-organisatie”).

²³ De tweedeling is daarmee niet vanzelfsprekend. Gegeven bovengenoemde driedeling in ondersteuners, politieprofessionals en superspecialisten had er ook een indeling gemaakt kunnen worden in (bijvoorbeeld) respectievelijk een A-aanstelling (beperkt), een B-aanstelling (volledig) en een C-aanstelling (beperkt).

²⁴ Toespraak bij de opening van het Politieonderwijsjaar 2016-2017; interview in *Het Tijdschrift voor de Politie*, jg. 78 (2016), nr. 6.

Deze beelden en vooronderstellingen liggen mede ten grondslag aan een onhandige omgang van de politieorganisatie met hoogopgeleide zij-instromers en recherchekundigen in de afgelopen jaren. Er lijkt bovendien sprake van een vrij systematische onderschatting van het vereiste of gewenste opleidingsniveau (of in termen van de politieorganisatie: “werk- en denkniveau”) van politiefuncties in het LFNP. De uitkomst van de quick scan gericht op het vaststellen van het best passende NLQF-opleidingsniveau voor een aantal cruciale functies (hoofdstuk 2), bevestigt dit beeld.

Eerder in deze notitie is geschetst hoe de relatieve bezetting van de verschillende onderwijsniveaus zich in Nederland ontwikkelt en wat daarvan de gevolgen zijn voor het algemene kwalificatieniveau van het aanbod op de arbeidsmarkt in de komende jaren. Tevens is aangegeven hoe professionalisering van dienstverlening en een verplating, decentralisatie en *upgrading* van arbeidsorganisaties daarop aansluiten. De politie is in dit opzicht bezig aan een inhaalslag, die door de begrijpelijke focus op vorming van de Nationale Politie, centralisatie van bevoegdheden en reorganisatie/herplaatsing in de afgelopen jaren helaas enigszins is afgeremd. De recentelijk ingezette veranderingen van beroepsprofielen en aanstellingsgronden bieden echter een uitgelezen kans om het proces aanzienlijk te versnellen en op korte termijn toe te groeien naar een moderne professionele organisatie. De politie wordt daarbij geholpen door een omvangrijke vervangingsvraag en een op voorhand ruim aanbod van goed (algemeen) opgeleide jongeren op de arbeidsmarkt, alsmede door een nog steeds grote populariteit van de werksoort (‘spannend’).

Sprekend over kwalificatieniveaus, opleidingsprofielen en opleidingsstructuur biedt het professionele organisatiemodel duidelijke aanknopingspunten. We volgen zoveel mogelijk de eerder gemaakte driedeling.

Operationeel ondersteuners in het primaire proces

Operationeel ondersteuners in het primaire proces bestrijken de eerste functies in het functiegebouw. Gegeven de specifieke karaktertrekken van het politiewerk, de politieorganisatie en de context waarin de organisatie en haar medewerkers opereren – we hebben eerder gewezen op rechtsstatelijkheid, het tweezijdige karakter van de organisatie en een brede, samenhangende taakuitvoering – is het noodzakelijk dat operationeel ondersteuners beschikken over een algemeen beeld van de politietaak (overzicht/context), basiskennis van de bevoegdheden en taken van de politie en een gedegen kennis van de organisatie, alsook een fundamentele politieke vorming ondergaan wat betreft houding, cultuur en moreel kompas. Daarnaast moeten ze voldoende bekend gemaakt worden met de specifieke taken waarop zij worden ingezet.

De NP heeft de afgelopen jaren, zowel in het functiegebouw als in de praktijk, de genoemde ondersteunende functies gewaardeerd op de kwalificatieniveaus mbo-2, 3, en 4 (startkwalificatie). De quick scan (hoofdstuk 2) heeft laten zien dat de formele omschrijving van andere functies op de niveaus 3 en 4 in het LFNP, zoals de medewerker- en generalist-GGP, niet matcht met de actuele benadering van kwalificatieniveaus in het NLQF (EQF). Dit bevestigt de eerdere indruk van de Raad dat de NP tot nu toe geneigd is de feitelijke complexiteit van de ondersteunende (en andere zogenaamde lagere) functies te onderschatten en daaraan te lage vereiste opleidings- en kwalificatieniveaus te koppelen. Dit heeft enerzijds te maken met een cultuur waarin sterke nadruk wordt gelegd op het belang van snel, intuïtief en op ervaring gebaseerd handelen (bijvoorbeeld in de noodhulp), anderzijds met een zekere onbekendheid met moderne ontwikkelingen in onderwijs en arbeidsmarkt.

Ter onderbouwing van de bewering dat de complexiteit van de primaire taak vaak wordt onderschat een voorbeeld uit de noodhulp: de politiechef van Rotterdam, Frank Paauw, heeft eind 2017 gewezen op de toename van het aantal incidenten met ‘verwarde personen’, waaronder veel psychiatrische patiënten

en mensen met ernstige stoornissen²⁵. De politie is vaak als eerste aanwezig bij dergelijke incidenten. Politied medewerkers moeten dan op basis van eerste indrukken van de ernst van de situatie afwegingen maken over de meest gerede interventie. Geweldsinstructies zijn daarbij niet altijd toereikend, ook een zekere kennis van de psychiatrie en de aard en symptomen van de 'verwardheid' waarmee men wordt geconfronteerd, zijn gewenst. Een psychiater of psychiatrisch verpleegkundige is immers niet direct beschikbaar ter ondersteuning. Dit voorbeeld illustreert dat ook in de noodhulp, een zeer wezenlijk onderdeel van de politietaak, steeds meer en bredere competenties gevraagd worden. De Raad heeft eerder voor het hele taakgebied van de wijkteams een analyse gemaakt die uitwees dat ook hier van een groeiende complexiteit en behoefte aan bredere competenties sprake is. Dit is in onze samenleving een algemene tendens die er dan ook al toe heeft geleid dat voor steeds meer *front line* dienstverleners als wijkverpleegkundigen, onderwijzers, leraren, psychosociale hulpverleners en jeugdwerkers opleidingsniveaus vanaf NLQF-6 worden gevraagd (Politieonderwijsraad 2017a).

In deze vormen van dienstverlening vormen hbo- en wo-opgeleiden de kern van de eerste lijn, die in direct contact met de cliënt staat. Ondersteuners voor deze professionals zijn er op termijn niet onder niveau 4 of 5. Politieoptreden in de frontlinie is ook in toenemende mate optreden in samenwerking met professionals van dergelijke organisaties (Van Dijk et al. 2018). Desondanks is bij de politie de neiging nog sterk om de hbo- of wo-opgeleide medewerker als een zeldzame verschijning te beschouwen, die juist niet in de directe contacten met de burger moet worden ingezet, respectievelijk daartoe ook volledig ongeschikt is. Dit is, gezien de aantallen hoger opgeleiden en de aard van hun opleiding, in de samenleving al heel lang geen gebruikelijke opvatting meer.

Ter illustratie: op 17 februari 2018 maakte de Koninklijke Marechaussee (KMar) bekend ruim vierhonderd tijdelijke extra paspoort- en bagagecontroleurs in dienst te willen nemen om de drukte op Schiphol het hoofd te kunnen bieden. Gegadigden in het bezit van minimaal een mbo 4-diploma werden uitgenodigd te solliciteren, zij zouden na een korte bedrijfsopleiding aan het werk kunnen. Duidelijk is dat de KMar hier geen professionele marechaussee's werft, maar ondersteunende krachten die relatief eenvoudige werkzaamheden zullen verrichten. De instroomkwalificatie voor deze ondersteuners is niveau 4, de startkwalificatie wordt pas bereikt na een korte opleiding voor de betreffende werkzaamheden. Tegelijkertijd maakt de NP bekend op redelijk omvangrijke schaal mbo 3-gediplomeerden te werven voor de functie van assistent-politiemedewerker, die in de functiemix bijna 40% van alle politiefuncties omvat. Deze incongruentie roept de vraag op of de NP met zowel het instroomniveau in de laagste politiefuncties, als met het relatieve belang van deze functies in de werkorganisatie, niet achterloopt bij de maatschappelijke ontwikkeling naar hogere kwalificatieniveaus over de hele lijn.

In het algemeen is het opleidingsniveau bij instroom in een ondersteunende of professionele politiefunctie, tegelijk dus instroom in de bijbehorende inleidende- of basispolitieopleiding, een trede lager dan de startkwalificatie voor de betreffende functie, tegelijk eindniveau van de opleiding. Het voorbeeld van de KMar roept de natuurlijk de vraag op of het niet aangewezen zou zijn voor de twee typen ondersteunende functies in de politieorganisatie (pure ondersteuners en geïntegreerde ondersteuners) voor de instroom een kwalificatie op NLQF-niveau 4 te vereisen (mbo 4-, havo-, of vwo-diploma). Dit betekent dat voor de ondersteunende functies binnen en buiten de wijk/rechercheteams geworven kan worden op NLQF-niveau 3 (bijv. mbo-3 diploma) mits de politieopleiding die men moet volgen om binnen de NP te kunnen werken, niveauverhogend is tot NLQF-niveau 4.

Heeft de inleidende politieopleiding niet het eindniveau 4, dan zouden de medewerkers met het reguliere kwalificatieniveau-3 aan het eind van hun opleiding zonder adequate startkwalificatie in hun functie komen. Dit is onwenselijk. In het algemeen wordt in het middelbaar beroepsonderwijs voor een opleiding die het verschil tussen niveau 3 en niveau 4 overbrugt, inclusief praktijkgedeelte, ongeveer een jaar

²⁵ *Zorg over groei geweld door verwarde mensen in Rotterdam. Verwarde personen vormen nu officieel een dreiging in Rotterdam, aldus de lokale politiechef. Ze plegen steeds vaker geweld*, Elsje Jorritsma, NRC 19 december 2017. Zie ook: *Het debat over verwarde personen ontward*, Rianne van Oosterom, Trouw 27 februari 2018.

uitgetrokken. De politie zou dus, indien de basispolitieopleiding naar een eindniveau 5 (*associate degree*) gaat, sterk moeten overwegen de verkorte inleidende politieopleiding voor de ondersteunende functies, die nu wel gekarakteriseerd wordt als 'AOPV met enige modulen' op te waarderen tot een eindniveau 4. Alleen onder die condities is werving van leerling-politiemedewerkers op mbo-niveau 3 aanvaardbaar.

In de nabije toekomst zal het daarbij gaan om de 'tweede kwartiel' van de jonge gediplomeerden: het eerste kwartiel heeft geen diploma of een mbo-2 of -3 diploma, het derde en vierde kwartiel heeft een hbo- of wo-diploma (zie Hoofdstuk 4, figuur 1). Nieuwe jonge politie-aspiranten zullen in de toekomst primair geworven worden uit het tweede kwartiel.

Naast de hoofdlijn is het denkbaar dat de NP voor zeer specifieke ondersteuningstaken, met name in de eerder genoemde eerste categorie, ook werft onder gediplomeerden met een (domeinspecifiek) niveau mbo-3 en deze een korte politieopleiding tot NLQF-niveau 4 aanbiedt. Het gaat daarbij echter om kleine aantallen, ook al gezien de geringe beschikbaarheid van dit niveau in de huidige en toekomstige arbeidsmarkt.

Tot slot, een functie als operationeel ondersteuner leidt niet vanzelf na enige tijd tot instroom in de kernprofessie. Daarvoor is het met succes doorlopen van een initiële politieopleiding vereist.

Kernprofessie

De Raad is van mening dat professionele politiefuncties in de gemoderniseerde functieopbouw in merendeel moeten beginnen met een opleidingsniveau (startkwalificatie) op NLQF-niveau 5. Dit is het niveau van de *associate degree*, dat geldt als 'mbo plus'-niveau en wordt gezien als de eerste trede van het hoger onderwijs. Daarnaast leeft binnen de Raad de opvatting dat binnen de kernfuncties voor een deel ook functies met startkwalificatie op het niveau mbo4 (NLQF-4) zullen blijven bestaan, met uitzondering van de recherche. De basisopleiding voor de brede politieprofessies, brede inzetbaarheid, volledige opsporingsbevoegdheid en 'brede' aanstellingsgrond, komt dan liggen op de niveaus NLQF-4 en NLQF-5. De instroom in de NLQF-5-opleiding zal een diploma moeten hebben op minimaal mbo-4/havo/vwo-niveau, dus toelaatbaar moeten zijn tot het hoger onderwijs.

De hoofdlijn voor toekomstige rekrutering is dat nieuwe jonge politie-aspiranten primair worden geworven uit het de groep mbo-4 gediplomeerden (het zg. tweede kwartiel; zie par. 4.1. figuur 1), waarna de politieopleiding bepaalt hoe zij hun loopbaan vervolgen. Naast de hoofdlijn is het denkbaar dat de NP voor de kernprofessie aspiranten werft onder hbo en wo gediplomeerden (het derde plus vierde kwartiel) en deze via een niet-niveauperhogende brede politieopleiding laat instromen in de kernfuncties. Deze opleiding zou dan analoog zijn aan de verkorte leerweg politiekundige bachelor.

De basispolitieopleiding bouwt voort op dit instroomniveau van minimaal mbo-4/havo/vwo, zoals hbo-opleidingen dit in het algemeen doen. Een *associate degree* opleiding duurt doorgaans twee jaar, maar kan langer zijn wanneer voor varianten met veel praktijkervaring (dual of stages) wordt gekozen. Inhoudelijk correspondeert de opleiding met een verwante bacheloropleiding, waarvan het 'de helft' is, zodat afgestudeerden desgewenst naadloos kunnen doorstromen naar het derde jaar van de vierjarige bacheloropleiding, ook later in hun carrière. De opleiding kan geaccrediteerd worden op AD-niveau via de gebruikelijke weg waardoor er een externe check is op kwaliteit en kwalificatieniveau en de herkenbaarheid (het 'civiel effect') buiten de politie, wordt ondersteund. De Nederlandse politie sluit met een basispolitieopleiding op grotendeels NLQF-niveau 5 aan bij de signalering dat politietaken complexer worden en bij een stijgend opleidingsniveau in de samenleving alsook bij de – grotendeels door dezelfde overwegingen ingegeven – internationale trend om politiemensen hoger op te leiden en voor de politieprofessie vooral in het hoger onderwijs te werven. Zoals we hebben gezien in hoofdstuk 6 plaatst Nederland zich met een ophoging naar NLQF-5 niveau voor de basisopleiding internationaal bepaald niet in een voorhoedepositie (wat enigszins wordt gecompenseerd door de internationaal relatief hoge kwaliteit van het Nederlands hoger onderwijs).

Superspecialisten

De functies voor 'superspecialisten' zullen in het functiegebouw een plek moeten krijgen die weliswaar buiten het domein van de politieprofessies/politiekernfuncties ligt maar aangepast is aan het generieke opleidingsniveau van deze medewerkers. Doordat dit niveau in het algemeen²⁶ een kwalificatie op NLQF-niveau 6 (bachelor) of hoger (master) garandeert, hoeft de politieopleiding die vereist is voor een startkwalificatie in de functie op zich niet niveauverhogend te zijn. Het gaat bij deze opleiding om verwerven van een algemeen beeld van de politietaak (overzicht/context), basiskennis van de bevoegdheden en taken van de politie, gedegen kennis van de organisatie, alsook om het ondergaan van een fundamentele politieke vorming wat betreft houding, cultuur en moreel kompas. Naast deze algemene opleiding zouden 'superspecialisten' enkele modules moeten volgen die gericht zijn op het specifieke werkgebied waarop zij zullen worden ingezet.

Het werken als superspecialist is geen opstap naar een carrière binnen de kernprofessie, bijvoorbeeld als leidinggevende van een basisteam of een rechteam. Daarvoor is het met succes doorlopen van de politieke bachelor- en masteropleiding vereist. Het is van belang dat hierover in de organisatie geen misverstanden bestaan.

7.4. Een enigszins 'verbouwd' opleidingsgebouw

Het opleidingsgebouw dat behoort bij dit toekomstbeeld van een professionele politieorganisatie tekent zich aldus helder af. Het kent allereerst een korte, algemene inleiding in de politietaak en politieke vorming aangevuld met enige specifieke modules, met een eindniveau NLQF-niveau 4 en een diploma mbo-3 als instroomeis. Deze opleiding is verplicht voor iedere aspirant die wil worden geplaatst in een functie van operationeel ondersteuner met een beperkte inzetbaarheid. De huidige AOPV-basisopleiding, doorgaans aangevuld met enkele modules, lijkt een zeer adequaat uitgangspunt voor de hier bedoelde opleiding.

Vervolgens heeft de Politieacademie (PA) een geaccrediteerde basispolitieopleiding met een eindniveau NLQF-5, naar het model van de *associate degree* opleidingen. De instroomeis voor deze opleiding is een diploma van mbo-niveau 4, havo of vwo ('toelaatbaar tot het hoger onderwijs'). Het eindniveau vormt de *startkwalificatie* voor de laagste professionele politiefuncties met een brede inzetbaarheid; *vakbekwaam* voor een volledig zelfstandige uitoefening van deze functies is men echter pas na enkele jaren werkervaring in relevante functies bovenop de startkwalificatie. Het is open voor discussie of de PA deze basisopleiding op NLQF-niveau 5 moet verzorgen in twee varianten, basispolitiezorg (GGP – gebiedsgebonden politie) en opsporing/recherche of dat dit ook kan in één opleiding met twee afstudeervarianten. Het verschil is gradueel.

Voor de verdere politiefuncties heeft de PA robuuste opleidingen op de NLQF-niveaus 6 en 7, in varianten, alsook een veelheid van verdiepende en specialiserende cursussen en modules. Ook voor deze opleidingen geldt dat zij aan belang winnen wanneer in de opleidingsprofielen (vereist/gewenst opleidingsniveau) in het functiegebouw expliciet aan deze opleidingen wordt gerefereerd en daar bij de werving ook de hand aan wordt gehouden. Voortgezette politieopleidingen lijken nu soms wat teveel 'naar keuze' te zijn. In professionele organisaties wordt doorgaans het bewezen opleidingsniveau (diploma) gezien als de beste garantie voor bekwaamheid en daarmee kwaliteit van de taakuitoefening.

Voor de hoger opgeleide 'superspecialisten' verzorgt de PA eveneens een algemene politieke basiskennis en –vormingsopleiding, aangevuld met enige specifieke modules. Voor deze opleiding is de in 2016 ontwikkelde AOPV-opleiding voor de hogere niveaus een zeer goed uitgangspunt. Deze opleiding wordt nu reeds ingezet voor de zogeheten 'zij-instromers' en zou de komende jaren verder doorontwikkeld

²⁶ In de huidige situatie kent de NP ook 'superspecialisten' met een opleiding op mbo-4 niveau.

kunnen worden naarmate de beroepspraktijk van deze 'superspecialisten' zich binnen de politieorganisatie verder uitkristalliseert.

7.5. De NP op de toekomstige arbeidsmarkt

De Nederlandse Politie heeft de komende tien tot twintig jaar een aanzienlijke wervingsinspanning te verrichten. Door de vergrijzing van het huidige personeelsbestand zal de komende tien jaar zeker een kwart van de sterkte moeten worden vervangen, en in de tien volgende jaren zeker nog eens een kwart. We spreken over een wervingsbehoefte van 15.000-20.000 tot 2026 en nog eens zo'n aantal in de daaropvolgende tien jaar. Om een aantal redenen is het niet goed voorstelbaar dat de huidige functieopbouw (functieladder én bezetting) van de NP richtinggevend kan blijven voor een adequate invulling van al deze vacatures.

De functieopbouw (inrichting) van de NP kent naar bezetting een overmaat aan functies op kwalificatieniveau (opleidingsprofiel) 3 en 4. Vrijwel alle uitvoerende functies zijn gekwalificeerd op deze niveaus en de basisopleiding is daarop ook afgesteld. Functies met een opleidingsprofiel vanaf niveau 5 (*associate degree*, laagste trede van het hoger onderwijs) zijn goed voor slechts 20-25% van de totale personeelsbezetting. Echter, in de afgelopen jaren tekent zich een tendens af dat het aanbod op de arbeidsmarkt zich niet houdt aan deze verdeling. Vele, vooral jonge kandidaten willen bij de politie gaan werken terwijl zij een hoger initieel opleidingsniveau hebben dan 3-4, wat leidt tot substantiële overkwalificatie van het personeel in de uitvoerende functies en stagnatie in de doorstromingsmogelijkheden. Er is dus sprake van een aanzienlijke *kwalitatieve* mismatch tussen haar vraag naar personeel en het aanbod op de arbeidsmarkt.

In de komende twee decennia zal deze tendens zich verder verscherpen omdat zich, zoals hiervoor is aangegeven, steeds minder schoolverlaters/afgestudeerden op de niveaus 3 en 4 aanmelden en steeds meer met een opleiding op de niveaus 5, 6 en 7. Als we van eerdergenoemde cijfers uitgaan dan zullen starters op de arbeidsmarkt in 2026 voor bijna 55% gekwalificeerd zijn op NLQF-niveaus 5 t/m 7, ongeveer 25-30% op NLQF-niveau 3 en 4, en de resterende 15-20% op NLQF-niveau 2 of daaronder. We moeten ervan uitgaan dat de laatste groep voor de moderne politieorganisatie niet voldoende potentieel heeft. Het relevante aanbod van nieuwelingen voor de NP bestaat dan voor bijna twee derde uit hoger opgeleiden (NLQF 5 t/m 7) en voor een derde uit middelbaar opgeleiden (NLQF 3 en 4).

Bij ongewijzigde functieopbouw en ongewijzigd beleid is de vraag naar nieuwe functiebekleders voor de vacatures die de komende jaren gaan ontstaan, daarvan waarschijnlijk het spiegelbeeld: een kwart tot een derde hoger opgeleiden en twee derde middelbaar opgeleiden, althans op basis van de huidige functieopbouw van de politieorganisatie. De vraag van de NP op de arbeidsmarkt is dus allesbehalve een afspiegeling van wat de beroepsbevolking te bieden heeft, en daarmee ook verre van 'een afspiegeling van de samenleving'.

Daar komt bij dat de ontwikkelpotentie (leergerichtheid en leervermogen) van het beschikbare arbeidsaanbod op de niveaus 3 en 4 afneemt, omdat een steeds groter deel van hun collega-gediplomeerden doorstroomt naar een vervolgopleiding op hoger niveau: wie zich met een diploma op niveau 3 en 4 meldt op de arbeidsmarkt behoort in het algemeen niet tot de groep met de meeste uitzichten op verdere ontwikkeling. Het aanbod op deze niveaus waaruit de politie moet kiezen wordt dus niet alleen kleiner, maar tegelijk relatief minder veelbelovend. Blijft bij de NP het accent de komende jaren liggen op de vervulling van vacatures in de functies die een kwalificatieprofiel hebben op niveau 3 en 4, dan zullen er aanzienlijke aanbodtekorten optreden (niet vervulbare vacatures), ofwel zal de problematiek van overkwalificatie en stagnerende loopbanen zich verscherpen.

Het ligt dus voor de hand dat de NP de komende tijd een serieuze analyse maakt van de *toekomstbestendigheid van de huidige functieopbouw*: zowel wat betreft complexiteit en kwalificatieniveau van de functies (opleidingsprofiel), als wat betreft de omvang van de functiebezetting. Bij deze vraag naar de

toekomstbestendigheid zou vooral vanuit twee invalshoeken kunnen worden gekeken: de professionalisering van het politieberoep, en de voortschrijdende decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de organisatie. Wij hebben hierboven trachten te schetsen wat dit betekent voor de beroepsprofielen, de functieopbouw, kwalificatieniveaus en opleidingsgebouw van de moderne politieorganisatie. Wij hebben tevens geconstateerd dat de NP recentelijk een aantal belangrijke stappen heeft gezet om in deze richting te bewegen. Een voortvarende voortzetting van deze beleidslijn is nodig om de gesignaleerde *mismatch* van de NP met het huidig en toekomstig arbeidsmarktaanbod te verminderen.

Van belang is dat de politie voor de intensievere werving in de toekomstige jaren een duidelijke hoofdlijn kiest, zodat daarop een beperkt aantal niet-essentiële uitzonderingen gemaakt kan worden. Nu lijkt een sterke concentratie op de laagste niveaus in de arbeidsmarkt de werving te domineren, waardoor de politie verder wegdrijft van de beleidsmatig geformuleerde behoefte aan een hoger algemeen kwalificatieniveau en verder verwijderd raakt van wat gangbaar is in de moderne publieke dienstverlening. Als deze lijn gehandhaafd wordt zal het incidenteel werven van (zelfs) honderdtallen hoger opgeleiden zonder effect blijven omdat er voor hen in de werkorganisatie geen serieuze inbedding is.

Hoofdstuk 8. Suggesties voor implementatie en transitie

“Omdat de omgeving flexibeler wordt, minder voorspelbaar, moet je als collega ook in een minder voorspelbare omgeving uit de voeten kunnen. Dit alles betekent dat het onvermijdelijk is dat het gemiddelde opleidingsniveau omhoog gaat. Daarbij hoort dat er meer professionele ruimte ontstaat aan de basis. Want hoe kun je een adaptieve politie zijn, een meebewegende politie, als mensen niet zelf kunnen inspelen op die omgeving?”²⁷

In dit afsluitende hoofdstuk zijn suggesties opgenomen met betrekking tot de implementatie van wat in de voorgaande hoofdstukken is voorgesteld. Op voorhand zal duidelijk zijn dat Politie en Politieacademie – willen zij uitvoering geven aan wat is voorgesteld – staan voor een intensief en omvangrijk transitietraject. Daarvoor moet in elk geval aan twee voorwaarden vooraf worden voldaan. Te weten:

1. Er komt een einde aan de bij de politie gebruikelijke koppeling tussen enerzijds het werk-denkniveau van de functie en anderzijds het opleidingsniveau. Want, een opleidingsniveau staat in de huidige situatie direct in verband met de salarisschaal en dat is niet langer wenselijk. Door deze koppeling wordt het verschil tussen start- en vakbekwaamheid onvoldoende onderkend.
2. Het LFNP wordt anders geïnterpreteerd, namelijk door het werk- en denkniveau niet te zien als maximaal maar als minimaal niveau. Oftewel, met een behaald (politie)diploma op bijvoorbeeld hbo-niveau mag je voortaan werkzaam zijn in een functie met mbo werk- en denkniveau (zonder dat daar een gegarandeerde groei naar een hbo-functie aan vastzit).

8.1. Toekomstbeeld

De analyse in de voorgaande hoofdstukken mondt uit in een toekomstbeeld. Om omstreeks 2026 uit te komen bij dit beeld is nu actie nodig. De top van de NP zou daarom het geschetste beeld moeten omarmen en uitdragen als de richting die de NP op wil en daarmee als concretisering van wat korpschef Akerboom herhaaldelijk in de openbaarheid heeft gezegd over niveauverhoging, kwaliteitsverbetering en professionalisering. Daarmee gaat het om een langdurig traject en dat zou ook als zodanig in de communicatie tot uitdrukking moeten worden gebracht. Ook al, omdat het opleiden van mensen veel tijd kost en de effecten daarvan pas na enige jaren zichtbaar worden. Als niet op voorhand duidelijk is dat het een kwestie is van ‘lange adem’ dan leidt dit mogelijk tot overspannen verwachtingen die niet kunnen worden waargemaakt.

Het langdurige traject begint met weten waar je wilt uitkomen en vervolgt direct met het vertalen ervan in aanpassing van de werving en selectie voor de komende duizenden vacatures als gevolg van uitstroom van oudere medewerkers. Deze vervangingsvraag biedt de NP een ‘gouden kans’ (Bruinsma en Terpstra, 2018) om een nieuwe en moderne (verjongde) organisatie neer te zetten. Concentratie op een effectieve werving en selectie in de komende jaren is daarom de sleutel: zonder grootscheepse reorganisatie wordt tussen nu en 2026 bijna een derde van de bemensing vervangen. Als dat met een duidelijk doel voor ogen gebeurt, dan zal de organisatie qua cultuur en werkwijze als het ware vanzelf toegroeien naar een toekomstbestendig model.

²⁷ Erik Akerboom bij de opening van het Politieonderwijsjaar 2016-2017.

Het grote voordeel van een politieopleidingsgebouw dat begint met een basisopleiding op (eind) niveau NLQF-5 is dat de NP voor de instroom gericht kan werven op jongeren met een NLQF-niveau 4 diploma. Deze groep is ieder jaar zeer omvangrijk en omvat ook de vele havo-, vwo- en mbo 4-gediplomeerden die een vervolgopleiding in het hoger onderwijs kiezen ('gaan studeren'). Met een niveau 5 basisopleiding positioneert de Politieacademie zich naast hogescholen en universiteiten als een reële alternatieve studiekeuze. Immers, de PA heeft naast de basisopleiding ook nog een scala van bachelor- en masteropleidingen in het politiedomein in huis. Dit kan voor een grote groep jongeren die wel wil studeren, maar ook al snel wil gaan werken een zeer aantrekkelijk alternatief zijn. De vijver waarin de NP jonge leerlingen werft wordt hierdoor aanzienlijk groter.

De basispolitieopleiding wordt, zoals gebruikelijk dual uitgeoerd. Een voltijdse niveau 5-opleiding (*associate degree*) duurt normaliter twee jaar, ongeveer de helft van de tijd die een bacheloropleiding vraagt. In duale vorm zal de opleiding standaard zeker drie jaar in beslag nemen, zeker voor jongeren met een havo- of vwo- vooropleiding. Instroomarrangementen kunnen er toe bijdragen dat de opleidingsduur van politiemedewerkers kan worden verkort, bijvoorbeeld door het werven van mensen die al hoger opgeleid zijn en/of al eerder gekwalificeerd zijn op onderdelen van curricula van politieopleidingen. Mbo-gediplomeerden op niveau 4 die een specifiek toegesneden Veiligheids- of HTV-opleiding hebben gevolgd (nog te ontwikkelen door het mbo) zouden evenals politiemedewerkers met een EVC-dossier/ervaringscertificaat²⁸ een verkort traject kunnen volgen.

In het algemeen kan de PA, wanneer de *back bone* van een robuuste opleidingskolom voor de politieberoepen en functies is neergezet, door het gebruik van digitale leervormen en *blended learning*, EVC en leerweg-onafhankelijk toetsen, maar vooral door een betere beheersing van de instroom meer flexibele leertrajecten gaan aanbieden naar hetzelfde eindniveau, waardoor maatwerk voor verschillende doelgroepen mogelijk wordt. Hiervoor is echter een robuuste standaard met scherp afgebakende leermodulen en duidelijke examenvereisten noodzakelijk; een kwalificatie is immers geen elastiek waar men naar believen aan kan trekken.

Een belangrijk, eerste aanknopingspunt voor het invullen van een toekomstbeeld ligt in de herziening (toekomstbestendig maken) van de beroepsprofielen zowel als basis voor werving en selectie als voor het ontwikkelen van kwalificaties en opleidingen. Dit is dus urgent in het licht van het vervangingsvraagstuk.

8.2. Transitie

Het toewerken naar het toekomstbeeld (*De politie van overmorgen*) moet voorlopig nadrukkelijk los worden gezien van de vraag hoe om te gaan met het zittende personeel en hoe dit naar het niveau van de toekomst te laten ontwikkelen. Dit transitievraagstuk vergt een zorgvuldige benadering in de vorm van 'overgangsrecht', dat alleen kan worden ingevuld als het eindplaatje van de organisatie scherp is geformuleerd.

Ophoging van het opleidingsniveau van medewerkers leidt bijna vanzelfsprekend tot de vraag wat dit betekent voor de betaalbaarheid van de politie. Verhoging van de kwaliteit bij dezelfde kwantiteit lijkt onvermijdelijk te leiden tot hogere kosten. Of dit ook werkelijk zo is hangt echter af van de huidige betalingsniveaus bij de politie, die in het kader van dit adviesrapport niet zijn onderzocht. Vastgesteld is dat het vereiste kwalificatieniveau achterloopt bij de (toekomstige) complexiteit van de functies, het functieniveau. Een andere vraag is of het huidige salarisniveau, op een ook elders gebruikelijke wijze, correspondeert met het vereiste kwalificatieniveau en/of functieniveau. Hiertoe is een systematische salarisvergelijking nodig met functies van gelijke complexiteit in bijvoorbeeld zorg en onderwijs, die in dit rapport niet is gemaakt. Zou een dergelijke systematische vergelijking opleveren dat de gewenste

²⁸ EVC: erkenning verworven competenties. Zie ook voetnoot 9, p. 21.

verhoging van de kwalificatieniveaus ook doorwerkt in een verhoging van de salarisniveaus (schaalindeling), dan zal de doorwerking daarvan in het niveau van de arbeidskosten mogelijk gemitigeerd worden door onder andere de volgende effecten:

- Vervanging van ouderen door jongeren leidt tot een verschuiving naar lagere schalen / beginnende treden en daarmee tot lagere kosten;
- Een hoger opleidingsniveau hoeft niet automatisch te leiden tot hogere salariëring als er gewerkt wordt met startersfuncties gekoppeld aan het (oude) uitgangspunt dat er minimaal drie jaar werken nodig is om van startbekwaam te ontwikkelen naar vakbekwaam;
- Salarisschalen overlappen; iemand kan bijvoorbeeld van de top van S7 horizontaal overgaan naar midden S8 zodat kostenverhoging geleidelijk plaatsvindt;
- Hoewel dat bij de politie niet gebruikelijk is, zou het zo kunnen zijn dat medewerkers die op eigen kosten een hoger opleidingsniveau hebben verworven, op grond daarvan al een hogere beloning ontvangen in de huidige functie.

8.3. Functiegebouw en inrichting

Dit advies doet geen uitspraken over de adequaatheid van de huidige functiegebouw van de politie (LFNP). Het is denkbaar dat een aantal van de wezenlijke niveauverhogende maatregelen die in dit adviesrapport worden voorgesteld, kan worden gerealiseerd binnen de huidige functiestructuur. Daarvoor is dan wel nodig dat, op grond van een weloverwogen toekomstgerichte herformulering van de belangrijkste beroepsprofielen, vervolgens de functie-eisen in de belangrijkste LFNP-functies worden aangepast aan de grotere complexiteit die zowel in de GGP als de Opsporing in de komende tien jaar wordt verwacht. Deze 'rijkere' functies zouden dan ook van een hoger vereist opleidingsprofiel moeten worden voorzien, met een duidelijke verwijzing naar de nieuwe politieopleidingen.

Minstens zo belangrijk voor de gewenste verandering is echter, naast de zwaarte en het kwalificatieniveau van de functies, de 'vulling' van de onderscheiden functieniveaus, dat is het aantal functionarissen op ieder functieniveau. Ten opzichte van de huidige indeling en vulling bepleiten wij niet alleen een opwaardering van de functies, zoals Medewerker van niveau 3 naar 4 en Generalist van niveau 4 naar 5, maar vooral ook een drastische wijziging van de functiemix in die zin dat er in het primaire proces veel meer Generalist- en Specialist-functies (niveaus 5 en 6) komen en veel minder Assistent- en Medewerkersfuncties (niveaus 3 en 4). De politie staat voor een omslag waarbij geleidelijk de professioneel geschoolde medewerkers van niveau 5 en 6 de kern van de wijk- en rechteamts gaan vormen, waarin zij nu een minderheid zijn. De belangrijkste werkprocessen van de politie worden daarmee afgestemd op de diepgaande verschuivingen die zich op de arbeidsmarkt voordoen, niet alleen in Nederland maar overal in Europa. Dit is bovendien de enige manier waarop de wens van de korpsleiding om te komen tot een hoger kwalificatieniveau van de Nederlandse politie structureel kan worden ingevuld.

8.4. Stappenplan

Als onderdeel van de implementatie / transitie kunnen de volgende stappen in volgorde en/of parallel door de NP worden gemaakt:

- A. Pas de beroepsprofielen op korte termijn aan op de bekwaamheidseisen die in 2026 aan de politieberoepen zullen worden gesteld (het toekomstig profiel van de politieagent).
- B. Pas de huidige functieprofielen aan op de toekomstgerichte beroepsprofielen: omschrijf breder de toekomstige complexiteit van de functies, en pas de opleidingsprofielen van de functies (vereiste

vooropleiding/ startkwalificatie) daarop aan. Omschrijf de nieuwe opleidingsprofielen niet in vage termen van werk- en denkniveau, maar benoem een harde (politie)opleidingseis.

- C. Pas de opbouw van de sterkte in de eenheden en de basisteams aan op de gewenste toename van het aantal functionarissen op niveau 5 (merendeel), niveau 6 en 7. Geef ook globaal aan in welke mate functies op niveau 2, 3 en 4, en functies voor superspecialisten vervuld kunnen worden (generiek niveau 6 en hoger).
- D. Richt de werving voor alle vrijkomende vacatures op het realiseren van de noodzakelijke instroom in de 'nieuwe functies' en kwalificaties/opleidingen. Selecteer daartoe vooral in de grote groepen havo-, vwo- en mbo 4-gediplomeerden voor de basisopleiding en in de grote groep bachelor-gediplomeerden voor de superspecialisten.
- E. Laat de PA door een herschikking van bestaande opleidingsmodulen een robuust opleidingsgebouw maken voor de basispolitieopleidingen van (eind)niveau 5 tot 7, met GGP- en opsporingsvarianten, alsook voor een verkorte opleiding op niveau 4 voor de ondersteunende functies en een verkorte opleiding op niveau 6 voor de superspecialisten. Laat de PA bij iedere basisopleiding tevens flexibele/verkorte trajecten aanbieden voor instromers met domeinspecifieke vooropleidingen.
- F. Probeer zo snel mogelijk nieuwe instromers te laten deelnemen aan de nieuwe opleidingen en uitzicht te bieden op ingroei in de nieuw omschreven functies volgens het drie-stappenplan *leerling-junior-vakbekwaam*.
- G. Ontwerp ontwikkelpaden voor het zittende personeel om naar de nieuwe kwalificatieniveaus in hun huidige of nieuwe functies toe te groeien, biedt daarvoor tijd en faciliteiten, zoals EVC-trajecten. Vul een substantieel deel van de 'nieuwe' hoger gekwalificeerde functies met opstomers uit het zittende personeel, die bereid en in staat zijn de vereiste opleiding te volgen en met goed gevolg af te sluiten.
- H. Bereken de structurele meerkosten van de nieuwe functiemix en de incidentele meerkosten van de tijdelijke opleidingsactiviteit van zittende opstomers (inhaalslag) en saldeer deze met de incidentele en structurele besparingen die uit de versnelde verjonging van het personeelsbestand voortvloeien.

* * *

Bronnen

- Akerboom, Erik (2017), 'In de wind staan', Overheidslezing, uitgesproken door de Korpschef van de Politie. Ridderzaal, Den Haag 20 november 2017.
- Bruinsma, M. en J. Terpstra (2018), "Start nu met het opleiden van de politie van de toekomst". Interview met Frans Leijnse, *Het Tijdschrift voor de Politie*, jg. 80/nr. 2/18.
- Charman, Sarah (2018), *From Crime Fighting to Public Protection: The Shaping of Police Officers' Sense of Role*, Perspectives on Policing: Paper 3, London (UK): College of Policing.
- Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017), *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren*. Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (Commissie-Kuijken), november 2017.
- Dijk, A.J. van en F.C. Hoogewoning, 'Dienstverlening in de context van de politie', *Cahiers Politiestudies*, Jaargang 2018-1, nr. 46, p. 19-32.
- Dijk, Auke J. van, Frank Hoogewoning en Maurice Punch (2015), 'Wat is politiewerk dat er toe doet?', *het Tijdschrift voor de Politie* – jg.77, nr. 7.
- Van Dijk, A.J. van, F.C. Hoogewoning en M. Punch (2018), Running on empty; reinvigorating policing through 'what matters'. *Cahiers Politiestudies*. Nog te verschijnen 2018.
- Etzioni, A. (1969), *The Semi-Professions and Their Organization Teachers, Nurses, Social Workers*. New York Free Press.
- Glazer, Nathan (1974), 'The schools of the minor professions', *Minerva* 12 (3), pp. 346-364.
- Hallenberg, Katja. & Cockcroft, Tom (2014). *Police and Higher Education. Report*. Canterbury: Canterbury Christ Church University, september 2014.
- Hermanussen, J., Verheijen, E. en Visser, K. (2013), *Leerplanontwikkeling in het middelbaar beroeps-onderwijs*. 's-Hertogenbosch: ECBO
- Kirschner, Paul A. (2017), *Het Voorbereiden van Leerlingen op (Nog) Niet Bestaande Banen*.
- Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services / Michael Lipsky. New York: Russell Sage Foundation.
- Meurs, Teun (2017), 'De politieprofessionaliteit van hoger opgeleide dienders', paper gepresenteerd op de Executive Sessions in Policing, 13 oktober 2017, Hoofdbureau Nederlandse Politie, Den Haag.
- Mintzberg, H. (2008), *Organisatiestructuren*, Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- NVZ (2017), *Functiedifferentiatie mbo- en hbo-opgeleide verpleegkundigen. Functieprofielen en leidraad voor de invoering*. Utrecht: Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen/ Nijmegen: KBA.
- OCW (2017), *Referentieramingen 2017*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- OECD (2017), *Skills Strategy Diagnoserapport Nederland 2017*. Frankrijk: OECD.
- Oskam, I. (2009), Op weg naar innovatiekracht. Technisch innoveren en ondernemen als continu proces. Hogeschool van Amsterdam, lectorale rede.
- Oudenhoven, D.A.J.M. (1997), Beroeps- en opleidingsprofiel voor leraren speciaal onderwijs. Proefschrift Instituut voor Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Nijmegen. Ubbergen: uitgeverij Tandem Felix.

- Politieonderwijsraad (2008), *Competentiesystematiek voor het politieonderwijs*. Den Haag: Politieonderwijsraad.
- Politieonderwijsraad (2016), *Ontwikkelrichtingen voor het toekomstige politieonderwijs, Adviesrapport naar aanleiding van de Contourennota effectieve, toekomstbestendige opsporing*, Den Haag: Politieonderwijsraad juni 2016.
- Politieonderwijsraad (2017a), *Kwalificaties en opleidingsmogelijkheden voor het wijkagentschap van 2025*, Adviesrapport, Den Haag: Politieonderwijsraad, versie 1.0 / 10 mei 2017.
- Politieonderwijsraad (2017b), *concept-rapportage Evaluatie Kwalificatiestructuur Politie*, versie 17 november 2017. Ongepubliceerd. Definitieve rapportage verwacht in 2018.
- Schön, D. (1983, 1991), *The Reflective Practitioner*. 1983, New York: Basic Books; 1991, Avebury: Ashgate Publishing Ltd.
- Stoel, Diederik en Evaline Wentzel (2015), *Goed voorbeeld doet goed volgen. Onderzoek naar de employer engagement strategy van het Scottish National Qualifications Framework Partnership (SCQFP) om het gebruik van het Nederlands Nationaal Kwalificatiekader (NLQF) door werkgevers te bevorderen. Eindrapport*. ProfitWise Onderzoek & Advies
- Vinzant, Janet Coble & Lane Crothers (1998), *Street Level leadership. Discretion & Legitimacy in Front-Line Public Service*, Washington DC: Georgetown University Press.
- Volberda, Henk W. (2004), *De flexibele onderneming; strategieën voor succesvol concurreren*. Kluwer.
- Wilson, James Q. (1968), *Varieties of Police Behavior. The Management of Law and Order in Eight Communities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Volberda, Henk, Justin Jansen, Michiel Tempelaar en Kevin Heij (2011), 'Monitoren van sociale innovatie: slimmer werken, dynamisch managen en flexibel organiseren', *Tijdschrift voor HRM*.
- NRC (2017), *Zorg over groei geweld door verwarde mensen in Rotterdam. Verwarde personen vormen nu officieel een dreiging in Rotterdam, aldus de lokale politiechef. Ze plegen steeds vaker geweld*, Elsje Jorritsma, 19 december 2017.
- Trouw (2018), *Het debat over verwarde personen ontward*, Rianne Oosterom, 27 februari 2018.

Bijlage 1. Respondenten aan het woord

In het kader van de Evaluatie van de Kwalificatiestructuur Politie (KSP) is gesproken met vertegenwoordigers van alle partijen in de Politieonderwijsraad, inclusief onafhankelijke leden en toehoorders, op strategisch, beleids- en uitvoerend niveau²⁹. Veel respondenten hebben in de gesprekken opmerkingen gemaakt en/of vragen gesteld met betrekking tot het opleidingsniveau van politiemedewerkers. Daarbij gaat het vooral om de basispolitieopleiding. Hieronder volgt een (geanonimiseerde) weergave van zaken die door respondenten zijn verwoord. De opmerkingen zijn geclusterd naar thema³⁰.

Instroomniveau

In de eerste plaats wordt gesignaleerd dat een groot deel van de medewerkers op mbo-niveau in de politieorganisatie instroomt. Daarbij wordt de vraag opgeworpen of dit instroomniveau voldoende is om tegemoet te komen aan eisen die het politiewerk aan medewerkers stelt, en de behoefte van de politie aan diversiteit in competenties, expertise en achtergronden binnen de organisatie. Dit laatste speelt, volgens respondenten, in het bijzonder in grootstedelijke contexten. Andere respondenten stellen dat het opleidingsniveau van politiemedewerkers ontoereikend is, wat leidt tot onvoldoende toegeruste medewerkers, zowel in de basisteams als in de opsporing. Daarbij wordt aangetekend dat het politieonderwijs uit de pas loopt met het stijgende opleidingsniveau in de samenleving en bij ketenpartners, en wordt verwezen naar omringende landen, waar de basisopleiding voor de politie in veel gevallen op het niveau van hoger onderwijs zou liggen.

Differentiatie en balans

In de tweede plaats geven respondenten aan dat een hoger opleidingsniveau van politiemedewerkers niet vanzelf leidt tot betere resultaten op de werkvloer. Hoger opgeleide medewerkers zijn nodig, maar politiewerk vraagt om medewerkers met verschillende opleidingsniveaus aangezien het werk bestaat uit verschillende taken met een verschillende mate van complexiteit. Taken die vragen om een opleidingsniveau mbo-2 zouden moeten worden uitgevoerd door medewerkers die op dat niveau zijn opgeleid. Het is van belang om hier een goede balans in te vinden tussen medewerkers met verschillende opleidingsniveaus, maar die lijkt nu door te slaan richting hoger opgeleiden.

Opleidingsprofielen LFNP

In de derde plaats is opgemerkt dat het niveau van politieopleidingen niet altijd recht doet aan de beroepspraktijk. Dat zou worden veroorzaakt door een mismatch tussen de beschreven beroepstaken en het vereiste opleidingsniveau in het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP): de vereiste opleidingsniveaus (of, in termen van het LFNP, werk- en denkniveaus) in de aan de LFNP-functie gekoppelde opleidingsprofielen, zouden te laag zijn ingeschat.

²⁹ Er hebben gesprekken plaatsgevonden met 28 mensen aan de hand van een checklist met onderwerpen, waarbij respondenten ook de mogelijkheid hebben gekregen om zelf aanvullende opmerkingen te maken.

³⁰ Dit is dus een weergave van wat één of meer respondenten aan de orde hebben gesteld. Daarmee ontstaat een beeld van het palet aan vragen/opmerkingen zonder dat daaraan een gewicht kan worden toegekend op basis van het aantal keren dat het onderwerp is genoemd of op basis van welke functionaris de uitspraak heeft gedaan.

Generieke competenties

Een vierde aspect dat naar voren is gekomen, is dat van generieke competenties. Respondenten geven aan dat vaardigheden, zoals taalbeheersing, communicatieve vaardigheden, informatievaardigheden, samenwerking, probleemoplossend vermogen en 'leren leren' onvoldoende aan bod komen in de huidige basispolitieopleidingen, terwijl deze in toenemende mate van belang zijn. In het regulier onderwijs is er voor dergelijke competenties ruim aandacht omdat de steeds veranderlijker arbeidsmarkt vraagt om in dit opzicht goed toegeruste arbeidskrachten.

Onderhouden van kennis en vaardigheden

Een vijfde aspect betreft kennis. Respondenten wijzen erop dat de basisopleiding vooral ook gericht moet zijn op kennisverwerving, met name juridische kennis, bijvoorbeeld met betrekking tot het schrijven van een proces-verbaal en de rol van het verbaal in een eventueel strafrechtelijk traject. Tegelijkertijd tekenen respondenten aan dat parate kennis niet alleen een opleidingsvraagstuk is, maar vooral ook een organisatievraagstuk: hoe zorg je ervoor dat medewerkers hun vakkennis en vaardigheden op peil houden gedurende hun loopbaan? Welke verdere stappen zijn er nodig om recht te doen aan de wens een 'lerende' politieorganisatie te zijn? Dit klemt des te meer omdat, zoals verschillende respondenten aanstippen, het politieberoep verandert, terwijl het onderhouden van kennis en vaardigheden van 'zittende' politiemedewerkers door gebrek aan (opleidings)capaciteit onder druk staat.

Bijlage 2. Uit signaleringen en adviezen van de Raad

De Raad heeft zich in eerdere signaleringen en adviezen uitgesproken over het vraagstuk van het gewenste opleidingsniveau en daarmee samenhangende kwesties. Hieronder volgt een weergave³¹ van een aantal relevante passages uit: *Ontwikkelrichtingen voor het toekomstige politieonderwijs*, *Adviesrapport naar aanleiding van de Contourennota effectieve, toekomstbestendige opsporing*, Politieonderwijsraad juni 2016.

Startbekwaamheidseis in professionele organisaties

“Steeds meer bedrijven en instellingen hebben daarom niet alleen meer hoger opgeleiden in dienst genomen voor professionele functies, maar ook de startbekwaamheidseis bij instroom in het functiegebouw geleidelijk verhoogd. Voor leerlingen en trainees die de eenvoudigste functies vervullen in professionele organisaties geldt doorgaans als referentie voor hun startbekwaamheid NLQF-niveau 4 (mbo 4, havo/vwo). Dit niveau correspondeert dan dus met de status van leerling of trainee; men is daarbij nog in opleiding om de ervaring, kennis en vaardigheden op te doen die nodig zijn voor een vakbekwame functie-uitoefening, en die in het algemeen dus op een hoger referentieniveau liggen” (p. 5).

Verschillende competentietalen

“De Raad signaleert dat er mogelijk verschillen zijn in de niveauaanduidingen en de beschrijvingen tussen de NLQF-systematiek, de systematiek gebruikt door de Politieacademie, en de systematiek gehanteerd binnen het LFNP/FUWA. Deze verschillen kunnen mogelijk problemen veroorzaken in de afstemming tussen enerzijds het politieonderwijs en het reguliere onderwijs, met betrekking tot de daar aan verbonden diplomಾನiveaus, en anderzijds het LFNP. De Raad acht een nadere analyse tussen deze classificatiesystemen en een vergelijking van de opleidingsprofielen in het LFNP met die in andere professionele functies buiten de politie raadzaam” (p. 8).

[In het rapport *Competentiesystematiek voor het politieonderwijs* (POR 2008) werd overigens al geconcludeerd dat de systematiek van de Politieacademie niet voldeed en dat er veranderingen nodig waren. Het overgaan naar een totaal nieuwe systematiek werd toen door gebruikers en beleidsmakers/managers niet als wenselijk gezien; verbetering was wel gewenst en mogelijk in verband met in- en externe vergelijkbaarheid en herkenbaarheid].

Overgekwalficeerde instroom bij de politie

“De politie blijft hiermee qua functieopbouw achter bij moderne professionele organisaties. Ook wat betreft de trend tot verhoging van het instroomniveau staat de politie eerder stil dan dat zij meebeweegt met de maatschappelijke ontwikkeling. Met een basispolitieopleiding naar niveau-4 wordt in beginsel

³¹ Dit zijn letterlijke citaten uit eerdere producties van de Raad, die raakvlakken hebben met het onderwerp van deze verkenning.

gemikt op een eerste instroom die een initiële opleidingskwalificatie heeft op niveau-3. Dit is voor medewerkers in een professionele organisatie aan de lage kant. In de praktijk blijkt evenwel dat de generieke stijging van het opleidingsniveau in de beroepsbevolking zich ook aan de politie opgedrongen heeft. Het overgrote deel van de reguliere instroom in de basispolitieopleiding is aanzienlijk overgekwalificeerd: de studenten hebben al een mbo-4-diploma of hoger. Vanuit een onderwijsperspectief is hier in feite sprake van overkwalificatie” (p. 8).

Toekomstige startkwalificatie politie

“Gezien de maatschappelijke ontwikkeling en de groeiende complexiteit van het politiewerk, in de GGP evenzeer als in de opsporing, voorziet de Raad dat politiemedewerkers die in de toekomst een functie met brede inzetbaarheid gaan vervullen breed opgeleid moeten worden op minimaal niveau 4. Ook de structurele en omvangrijke overkwalificatie van aspirant-medewerkers die instromen in de huidige niveau-4 opleiding wijst in deze richting. (...) De Raad ziet het mbo 4-niveau in de toekomst dan ook als het laagste opleidingsniveau (startkwalificatie) voor instroom van een politiemedewerker in de generieke politietaak” (p. 18).

Permanente educatie

“Het mag duidelijk zijn dat het doorvoeren van veranderingen binnen het initiële- en het postinitiële politieonderwijs (...) niet afdoende is om de (opsporings)kennis van politiemedewerkers blijvend te borgen en up-to-date te houden. Hiervoor is permanente aandacht noodzakelijk van zowel de politie als werkgever als van de medewerker zelf. Een van de oplossingen, met betrekking tot de borging van de parate kennis van bevoegdheden van haar medewerkers, waar de politie momenteel al aan werkt is het uitwerken van professionele standaarden en het voorzien in permanente educatie middels methodieken als profchecks en IBT training”(p. 33).

En uit: *Kwalificaties en opleidingsmogelijkheden voor het wijkagentschap van 2025*, Adviesrapport, Politieonderwijsraad, Versie 1.0 / 10 mei 2017:

De toenemende behoefte aan dienstverlening (service) in de maatschappij

“In de komende jaren zal de behoefte aan dienstverlening door publieke organisaties verder toenemen. De kwaliteit van deze dienstverlening is niet alleen afhankelijk van de professionele bekwaamheden van medewerkers maar mede van hun houding en relationele vaardigheden om in samenspraak met burgers en partners te werken aan oplossingen. Dit type dienstverlening wordt ook wel kennisintensieve dienstverlening genoemd (Schoemaker, 1999) en vraagt over het algemeen om hoog opgeleide professionals die met een grote mate van autonomie kunnen werken (...). Het succes van sociale innovatie voor productiviteitsverhoging is in zeer belangrijke mate afhankelijk van de inzet van talenten van medewerkers. Zij moeten niet uitgeput, maar opgeladen worden door hun werk. De arbeidsverhoudingen moeten erop gericht zijn dat medewerkers hun talenten graag willen en kunnen inzetten. (...) Dat vergt andere interne arbeidsverhoudingen, uitdagende functies, goede werkplekken en hulpmiddelen en aandacht voor de gezondheid en ontwikkelingsmogelijkheden van de medewerkers. Als gevolg daarvan worden traditionele structuren minder levensvatbaar, niet alleen omdat ze flexibiliteit ontberen, maar ook vanwege de veranderende professionele behoeften van potentiële kenniswerkers (Volberda, 2004)” (p. 29-30).

Ontwikkelingen in omliggende landen

“Landen om ons heen kiezen er steeds vaker voor ook operationele politiemedewerkers hoger op te leiden. Daar waar in Noorwegen, Finland, Zweden en Denemarken³² een bachelorsdiploma al jaren de minimumeis is voor alle politiemedewerkers, volgen nu ook Engeland en Wales deze trend. Vanaf 2020 werft men in Engeland en Wales alleen nog aspirant-politiemedewerkers die in bezit zijn van een AD- of bachelordiploma of worden nieuwe politiemedewerkers verplicht een politieopleiding op dit niveau te volgen. Deze opleidingseis wordt vanaf 2020 ook gesteld bij de promotie van zittende politiemedewerkers naar een hogere functie. Duitsland eist al een aantal jaar een bachelorniveau voor de recherche (KRIPPO-Kriminalpolizei) en ook steeds meer Bundesländer gaan hogere opleidingseisen stellen aan instromende (geüniformeerde) politiemedewerkers. In de ons omliggende Europese landen, die een vergelijkbare maatschappelijke ontwikkeling vertonen, tendeert de gemiddelde minimum-opleidingseis voor het gewone politiewerk in de wijk dus naar niveau EQF-NLQF 5 (associate degree) of 6 (bachelor degree), inclusief de daarbij behorende diploma-eis” (p.18).

³² Uit nader onderzoek in het kader van de Evaluatie KSP is gebleken dat het niveau van de basisopleiding in Denemarken niveau 5 (AD) is en niet bachelor, zoals in het citaat staat vermeld. De concluderende opmerking over het gemiddelde minimum-opleidingsniveau blijft echter in stand.

Bijlage 3. Politiebestel en basisopleiding in zeven geselecteerde Europese landen

Land	Politiebestel	Basisopleiding					
		Aanbieder(s)	Instroomeis	Duur / karakter	Uitstroomniveau	Overige betrokken partijen	Wet- en regelgeving
VK/ Engeland en Wales	Regionale politiekorpsen met autonome status	Politiekorpsen en reguliere onderwijsinstellingen met licentie	Varieert per korps van EQF 3 tot EQF 5	2 jaar / duaal	Onduidelijk, waarschijnlijk EQF 5 wordt (?): EQF 6	<i>College of Policing</i>	RQF (algemeen) In ontwikkeling: <i>Policing Education Qualifications Framework (PEQF)</i>
VK/ Schotland	Nationaal politiekorps met gedeconcentreerde eenheden	Politieacademie (<i>Scottish Police College</i>)	Geen	2 jaar / duaal	EQF 5	<i>Scottish Police Authority;</i> <i>Scottish Home Office</i>	<i>SQF / Scottish Police Service Qualifications Framework</i>
Denemarken	Nationaal politiekorps met gedeconcentreerde eenheden	Politieacademie (<i>Politiskolen</i>)	Einddiploma voortgezet onderwijs (EQF 4)	2 jaar / duaal 0,5 jaar / niet duaal	EQF 5 Niet aan te geven	Ministerie van Justitie; Ministerie van Onderwijs; Rijkspolitie	Kaders ministerie van Onderwijs en Wetenschap

Noorwegen	Nationaal politiekorps met gedeconcentreerde eenheden	Politieacademie (<i>Politihøgskolen</i>)	Einddiploma voortgezet onderwijs (EQF 4)	3 jaar / duaal	EQF 6	Ministerie van Justitie en Openbare Veiligheid; Directoraat politie; NOKUT	Wet op het hoger onderwijs
Zweden	Nationaal politiekorps met decentrale eenheden	Drie aangewezen universiteiten	Einddiploma voortgezet onderwijs (EQF 4)	2,5 jaar / duaal wordt: 3 jaar / duaal	onduidelijk wordt: EQF 6	Zweedse Politie Autoriteit (SPA) Zweedse Autoriteit voor het Hoger Onderwijs (SHEA)	Wet op het hoger onderwijs
Finland	Nationaal korps met gedeconcentreerde eenheden	Politieacademie (<i>Polamk</i>)	Einddiploma voortgezet onderwijs (EQF 4)	3 jaar / duaal	EQF 6	National Police Board Police University College (<i>Polamk</i>) FINHEEC	Wet op het politieonderwijs
Duitsland/ Nordrhein Westfalen	Regionale politiekorpsen en centrale eenheden	Regulier onderwijsinstellingen en politiescholen	Einddiploma voortgezet onderwijs (EQF 3 of 4) + beheersing Engels op niveau B1	3 jaar / duaal	EQF 6	Ministerie van Binnenlandse Zaken NRW	Politiewet NRW

Toelichting:

Kolom 1. Naam van de betreffende staat of landsdeel/deelstaat.

Kolom 2. Korte typering van het politiebestedel.

Kolom 3. Instellingen die de basisopleiding aanbieden.

Kolom 4 en 6. Zo nodig is het niveau van de opleiding geduid in termen van het EQF.

Kolom 7. Betrokken partijen (niet zijnde de aanbieders van politieonderwijs).

Kolom 8. Vigerende regelgeving voor het politieonderwijs

Bron: Politieonderwijsraad (2017b), *concept-rapportage Evaluatie Kwalificatiestructuur Politie, versie 17 november 2017* – bewerking december 2017.

Bijlage 4. Uitkomsten Quick Scan

De documenten van bijlage 4 zijn opvraagbaar bij de Politieonderwijsraad (maria.klaassen@politie.nl) of te downloaden via www.Politieonderwijsraad.nl