

Leidt professionalisering nog tot een professionele(re) politie?

Verskillende logica's op professionaliteit en professionalisering binnen de politie verkend



Ira Helsloot
Piet van Reenen
Jelle Groenendaal

Het onderzoek *Leidt professionalisering nog tot een professionele(re) politie?* is uitgevoerd in opdracht van het Programma Politie en Wetenschap.

Auteurs

prof. dr. Ira Helsloot

prof. dr. Piet van Reenen

Jelle Groenendaal Msc

Crisislab & Van Reenen-Russel Consultancy, augustus 2014.

Crisislab is de onderzoeksgroep die het onderzoek van de leeropdracht Besturen van Veiligheid van de Radboud Universiteit Nijmegen ondersteunt. De doelstelling van Crisislab is de ontwikkeling en verspreiding van kennis op het domein van crisisbeheersing en veiligheidszorg. Voor Crisislab is een kernactiviteit het verrichten van empirisch gefundeerd onderzoek op het veiligheidsdomein, omdat momenteel feiten vaak ontbreken bij beleidsvorming en discussies op het terrein van het besturen van veiligheid.

Crisislab
Dashorsterweg 1
3927 CN Renswoude
www.crisislab.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord	05
1. Inleiding	07
2. Professies, professionals, professionaliteit en professionalisering	12
2.1 Professies	12
2.2 Professionals	15
2.3 Professionaliteit	16
2.4 Professionalisering	19
2.5 Analyse en conclusie	21
3. Wetenschappelijke literatuur en politiebeleid over professionaliteit en professionalisering binnen de politie	23
3.1 De wetenschappelijke literatuur over de politie als professie	23
3.2 De wetenschappelijke literatuur professionaliteit en professionalisering binnen de politie	25
3.3 Het politiebeleid over professionalisering en professionaliteit	28
3.4 Leidt professionalisering binnen de politie tot meer professionaliteit?	31
3.5 Analyse en conclusie	33
4. Analyse kader	35
4.1 Verschillende logica's	35
4.2 Interne logica's achter een adequate beroepsuitoefening	35
4.3 De externe logica's achter een adequate beroepsuitoefening	44
4.4 Van logica's naar een analysekader	46
5. Het analysekader toegepast op de functie van recherchekundige	47
5.1 De opkomst van de functie van recherchekundige	47
5.2 Verklaringen voor het ontstaan en waarden van de Reku-functie	51
5.3 Alle logica's overziend	59
5.4 Wat is een 'professionele' Reku op basis van de utiliteitsche logica?	59

6.	Het geheel overziend: samenvatting, conclusies en aanbevelingen	61
6.1	Aanleiding	61
6.2	De invulling van de 'profess...'-begrippen binnen de politie(wetenschappen)	62
6.3	Maar wat kenmerkt nu adequate beroepsuitoefening? Zeven ratio's voor een antwoord daarop	63
6.4	Gebruik van de zeven logica's in de casus van recherchekundigen	67
6.5	Slotsom	68

Bijlagen

B1	Leden begeleidingscommissie	70
B2	Beroepsprofiel Recherchekundige master	71
B3	Gebruikte literatuur	75

Voorwoord

Wie binnen de politie onderzoek doet, ervaart op alle lagen binnen de organisatie een breed gedragen gevoel dat het politievak bijzonder is en zo goed mogelijk moet worden uitgeoefend. Over wat nu precies ‘zo goed mogelijk is’ bestaan dan bij politiemensen maar ook bij wetenschappers en politici heel verschillende beelden.

Tot tenminste voor kort leken al die beelden samen te komen in een mythisch begrip, namelijk ‘professionaliteit’. Ook wij als onderzoekers die proberen ons steentje bij te dragen aan een nog betere taakuitoefening door de waardevolle publieke organisatie die de politie is, hebben vaak gesproken over de politiemens als professional en de gewenste (nog) betere professionaliteit van de politieorganisatie.

In beleidstukken maar ook de calls van het Programma Politie en Wetenschap stonden de verschillende begrippen die begonnen met ‘profession...’ tot voor kort voor wat goed en nastrevenswaardig is.

Onder andere de call uit 2012 van het programma waarin ‘het politievak ofwel de professie centraal staat’ en de Politie & Wetenschap publicatie over het professionaliteitsbegrip door Van den Vijver (2012) waren voor ons aanleiding om ons af te vragen waarom we zo intuïtief ervan overtuigd waren dat meer professionaliteit (en wat is dat dan precies) beter is voor de politie.

Achteraf gezien waren we misschien niet de enigen die juist op dat moment een dergelijke twijfel koesterden. In beleidstukken en de Politie & Wetenschap calls zijn de ‘profession..’-woorden na 2012 opeens grotendeels verdwenen. Aan de andere kant lijken er met nieuwe termen als ‘blauw vakmanschap’ weer nieuwe synoniemen voor professionalisering te ontstaan.

Wij zijn het Programma Politie & Wetenschap dankbaar dat ze ons heeft willen faciliteren bij onze verkenning naar de betekenis en de waarde van professionaliteit. Wij hebben in onze beleving een kleine ontdekkingsreis gemaakt die onze eigen ideeën sterk heeft beïnvloed. Wij hopen dat het resultaat ook de lezer helpt bij zijn gedachtevorming.

Wij danken alle leden van de begeleidingscommissie en in het bijzonder Marta Dozy en Kees Loef van het programma voor de waardevolle feedback op verschillende versies van deze verkenning.

Augustus 2014

Ira Helsloot
Piet van Reenen
Jelle Groenendaal

1. Inleiding

In dit inleidende hoofdstuk schetsen we de aanleiding voor en de centrale onderzoeksvraag van de voorliggende verkenning.

In het kader van het streven naar een hogere kwaliteit van het politiewerk zijn de afgelopen decennia aan politiemensen steeds hogere eisen gesteld. Een hoger percentage moet beschikken over een hogere vooropleiding en de opleiding tot politiemedewerker zelf is zwaarder geworden.¹ Bovendien moeten tegenwoordig in het kader van ‘een leven lang leren’ jaarlijks beroepsvaardigheidstrainingen worden afgelegd en heeft er in steeds toenemende mate certificering van politiemensen plaatsgevonden.

Een recent voorbeeld is te vinden in de brief van de minister van Veiligheid en Justitie van 28 februari 2012² waarin met betrekking tot het thema weerbaarheid extra selectie, opleiding en training wordt aangekondigd omdat op dit thema de belasting van de politie steeds groter wordt: ‘De politie treedt veelvuldig doortastend op, maar dit kost de organisatie en de individuele agenten wel steeds meer inspanning. Dit beeld komt uit diverse onderzoeken naar voren. Om die reden voer ik het actieprogramma weerbaarheid uit. [...] Het Programma versterking professionele weerbaarheid rust op drie pijlers:

- 1) de goede mensen met de juiste verwachtingen binnen halen en ze opleiden tot weerbare medewerkers;
- 2) de agenten die er al zijn op niveau krijgen en houden door goede extra trainingen, waaronder de mentale-krachtraining;
- 3) [...].’

De ratio achter die toenemende eisen is tweeledig. Enerzijds wordt, vaak met een specifiek incident als aanleiding, gemeend dat de kwaliteit van politiemensen op onderdelen tekort schiet. Anderzijds wordt vaak gesproken over de noodzaak van continue ‘professionalisering’ omdat de samenleving steeds complexer wordt. Meer ‘professionaliteit’ is nodig om de eigen taken te kunnen (blijven) uitvoeren.

De bewijsvoering voor deze claim wordt echter zelden gegeven. Een voorbeeld wordt beschreven in recent CPW onderzoek naar de effectiviteit van het Programma Versterking Opsporing (PVO) dat na de Schiedammerparkmoord is gestart: alle geïnterviewde professionals waarderen het programma omdat de opsporing ‘professioneler’ is geworden, maar recht op de man bevraagd durft geen van de geïnterviewden te stellen dat hierdoor zaken ‘extra’ of ‘beter’ zijn opgelost of dat hierdoor opsporingsfouten zijn voorkomen. Wel onderkent iedereen dat de benodigde capaciteit per zaak is toegenomen. De implicatie hiervan is dat het op-

¹ Merk op dat ‘zwaarder’ niet perse synoniem is aan ‘langer’: de herziening van het politieonderwijs in 2002 waarin de opleiding tot allround medewerker van 3 naar 4 jaar werd gebracht ging bijvoorbeeld uit van een combinatie van werk en opleiding. De recente herziening van het politieonderwijs in 2012 (PO 2.0) waarbij de opleiding voor allround medewerker weer naar 3 jaar werd gebracht hield overigens voor waarschijnlijk het eerst wel een verlichting van de opleidingsinspanning in.

² Brief naar aanleiding van het Algemeen Overleg over de weerbaarheid van de politie op 21 december 2011.

lossingspercentage omlaag gaat. Overigens blijkt het programma helemaal niet zo nieuw als vaak gedacht: het is feitelijk een voorzetting van het al langer lopende en autonoom gestarte ABRIO dat ook al tot kwaliteitsverbetering van de opsporing wilde komen. De commotie rondom de Schiedammerparkmoord kan daarmee niet aangewezen worden als de 'schuldige' voor deze professionaliseringsslag.³

Meer in het algemeen geldt dat de begrippen 'professionaliteit' en 'professionalisering' altijd een positieve connotatie hebben, zodat initiatieven gericht op meer professionalisering (ook binnen de politie) op een enthousiast onthaal kunnen rekenen. Wie is immers tegen meer professionaliteit? Of een professionele politie?⁴

Het SCP illustreert deze positieve connotatie 'zonder meer' in haar rapport over de effectiviteit van (onder andere) de politie uit 2012 waarin ze 'geprofessionaliseerd' als een positieve samenvatting ziet van enkele verbetertrajecten:

'In 2003 is het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 ingevoerd. Dit bevat de prestatieafspraken. Voortaan diende de politie kwantitatieve 'targets' te halen op diverse terreinen, zoals het uitschrijven van een bepaald aantal bonnen. De geleverde prestaties gingen ook een rol spelen bij de financiering. Die prestatieafspraken hebben de politie, zoals een van de korpschefs opmerkt in het Jaarverslag Nederlandse Politie 2006, geholpen zich sterker te concentreren op het uitvoerend politiewerk. De contractuele relatie met het rijk heeft de bedrijfsvoering verzakelijkt en de politie gedwongen na te denken over het politievak en over de manier waarop de resultaten worden behaald. Door de contracten is de politie meer geprofessionaliseerd. Tegenwoordig worden nog steeds prestatieafspraken gemaakt, maar hun rol bij de financiering is begin 2011 afgeschaft.'⁵

Een andere illustratie van die positieve connotatie is te vinden in de calls van CPW van de afgelopen jaren. Zo komt in de call 2011 het 'profession ...'-woord 32 maal voor in een vooral positieve context:

'Om te kunnen bijdragen aan de doelstelling dient onderzoek van Politie en Wetenschap mede gericht te zijn op de politie als professie. Dat wil zeggen: kennis en inzichten helpen ontwikkelen en toepassen die een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de politie.'
'Het overkoepelende thema van de Call 2011 is herijking en verandering: waar staat de politie voor, hoe kan zij professioneel, effectief en gezagsvol invulling geven aan haar werk [...].'

De call onderkent dat 'professionaliteit een weerbarstig begrip is' en dat het de vraag is in 'hoeverre de politie een professionele organisatie is' maar heeft toch als centrale vragen 'Hoe

³ Helsloot et al. (2013). Zo stelt het projectplan voor het PVO uit 2005 (pp. 39-40) zelf al dat van de 40 miljoen euro benodigd voor de politie er slechts 6,5 miljoen euro 'direct gerelateerd' zijn aan de aanbevelingen van de commissie Posthumus, het overige is er natuurlijk 'onlosmakelijk mee verbonden' om tot betere kwaliteit van de opsporing te komen.

⁴ Overigens heeft professionalisering ook in de wetenschap vaak alleen maar een positieve connotatie. Zo schrijft Van Braam (1998) dat 'als het gaat om kwaliteitsverbetering van het ambtelijk functioneren is professionalisering de tegenhanger van politisering' en 'onder professionalisering van bestuursambtenaren wordt verstaan: de versterking van de technische professionele component (de 'zakelijke deskundigheid') in het functioneren van bestuursambtenaren.'

⁵ SCP (2012), p.131.

kan professioneel politie optreden worden genormeerd en in hoeverre verschilt dat voor te onderscheiden taakdomeinen en situationele contexten?' en 'Moet de politie-agent als semi-autonome zelfsturende professional in ere hersteld worden, en zo ja, hoe en waarom?'

In de call van 2012 komt het 'profession ...'-woord 22 maal voor en staat 'het politievak ofwel de professie centraal'. 'Een professionele doorontwikkeling van de politie vraagt niet alleen om inzicht in vereiste competenties en professionele standaarden en veranderingen daarin, maar juist ook in de balans in de professionele ruimte die politiemensen moeten en kunnen krijgen, zonder de voordelen van een vorm van protocollering uit het oog te verliezen.'

In de call van 2013 komt het 'profession ...'-woord nog maar 2 maal voor maar wel in de kenmerkende per definitie positieve betekenis: 'Hoe moet je als politie goed en professioneel omgaan met angstige slachtoffers die geen aangifte durven te doen, maar die je wel serieus moet nemen?'

In de call van 2014 is het 'profession ...'-woord verdwenen.

Ook in de beleidsdocumenten van de Nederlandse politie is de ontwikkeling als die in de CPW calls zichtbaar. Professionalisering is simpelweg positief maar het 'profession...' woord komt wel steeds minder voor. Toch suggereren ook de meest recente beleidsdocumenten nog steeds dat de politiemens idealiter een 'blauwe' professional is die als hij maar professionele ruimte krijgt op een hoger plan kan functioneren.

'Professionaliteit vraagt om vertrouwen, verantwoordelijkheid en ruimte. Iedere professional heeft recht op ruimte en vertrouwen. De ruimte wordt bepaald door de context. We optimaliseren de context door overbodige kaders weg te halen. [...] leidinggevend en kaderstellend aan de professional. Elke hogere besturingslaag faciliteert het probleemoplossend vermogen in lagere besturingslagen.'⁶

Maar weten we nu eigenlijk wel wat de 'profession...' woorden betekenen in de politiecontext? Is het stellen van meer eisen de manier op de mythische status van politieprofessional te bereiken? Is meer professionalisering van de politie eigenlijk wel (altijd) een antwoord op veranderingen in de samenleving?

Deze vragen staan centraal in de voorliggende verkenning. Het doel van de verkenning is daarmee tweeledig:

In de *eerste* plaats heeft de verkenning tot doel om inzicht te geven in de verschijnselen van professionaliteit en professionalisering in het algemeen (in de literatuur) en specifiek bij de politie.

⁶ Nationale Politie (2014), p. 3.

In de *tweede* plaats wil de verkenning een eerste poging doen om tot indicaties te komen voor het vaststellen/bereiken/niet overschrijden van een optimaal niveau van professionaliteit bij de politie.

Om deze centrale vragen te beantwoorden, hebben we ten eerste gekeken naar de wetenschappelijke stand van zaken over wat nu precies verstaan wordt onder de begrippen professionaliteit, professionalisering en professional. Wat is daarbij precies bekend over de relatie met de effectiviteit en efficiency van taakuitoefening?

Ten tweede hebben we gekeken naar wat de huidige visie binnen de politie is op (de noodzaak van) professionalisering en professionaliteit. Hiertoe hebben we uiteindelijk zo'n 25 interviews en groepsgesprekken gevoerd, met name met politiemensen die zich bezig houden met (grootschalige) opsporing.

Omdat we op voorhand onderkennen dat deze verkenning raakt aan een kernwaarde van de politiemens, namelijk zijn vakmanschap en de intrinsieke motivatie om die te verbeteren, hebben we in overleg met de opdrachtgever een 'zware' begeleidingscommissie ingesteld met leden van binnen en de buiten de politie waarmee we een gezamenlijk traject van kennisontwikkeling wilden doorlopen.⁷

Samen met de begeleidingscommissie hebben we de casus van de relatief nieuwe politiefunctie *recherchekundige* (Reku)⁸ uitgekozen om onze inzichten aan te toetsen.

De begeleidingscommissie heeft uiteindelijk 5 maal met ons gesproken in sessies van elk 2 uur. Elke sessie gaf aanleiding tot het kantelen van ons onderzoeksperspectief. Het was echter de laatste intensieve begeleidingscommissiebijeenkomst die ons allen helder liet inzien dat er essentieel verschillende perspectieven bestaan op het professionaliteitsbegrip. Het inzicht dat deze perspectieven, die wij 'logica's' hebben genoemd, in de ene situatie parallel aan elkaar kunnen zijn maar in een andere situatie diametraal ten opzicht van elkaar kunnen staan, is wellicht de meest waardevolle opbrengst van de deze verkenning. Het verklaarde ook waarom de interviews zo onbevredigend weinig consistente uitkomsten kenden. Het verklaart misschien ook waarom we met de leden van de begeleidingscommissie, elk met hun eigen achtergrond, binnen het tijdspad van het onderzoek ondanks de inzet van de leden van de begeleidingscommissie en van de onderzoekers geen consensus hebben kunnen bereiken over visies en conclusies.

Leeswijzer

Deze verkenning is als volgt opgebouwd. In het volgende hoofdstuk (H2) bespreken we de sociaal wetenschappelijke literatuur over professies, professionals, professionaliteit en professionalisering. In hoofdstuk 3 analyseren we hoe begrippen als professionaliteit en profes-

⁷ Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

⁸ Heel precies zou moeten worden gesteld dat het gaat om de opleiding 'recherchekundige'. Diegenen die de opleiding hebben gevolgd komen dan in verschillende functies terecht die veelal niet de formele naam *recherchekundige* dragen.

sionalisering binnen de politie worden gebruikt. Daarnaast kijken we naar wat de politie zelf vindt. In hoofdstuk 4 presenteren we ons analysekader dat we gebaseerd hebben op de voorgaande hoofdstukken. In hoofdstuk 5 passen we het analysekader toe op een specifieke casus, namelijk de opleiding tot recherchekundige. In het afsluitende hoofdstuk (H6) wordt het geheel overzien en volgen aanbevelingen voor vervolgonderzoek en praktijk.

2. Professies, professionals, professionaliteit en professionalisering

In dit hoofdstuk bespreken we de sociaal wetenschappelijke literatuur over professionals en professionaliteit met als doel om deze concepten beter te kunnen duiden. Waar hebben we het precies over wanneer we spreken over 'professies', 'professionals', 'professionaliteit' en 'professionalisering?' Dit hoofdstuk laat zien dat deze vragen op vele verschillende manieren beantwoord kunnen worden. Deze antwoorden vormen de basis voor het analysekader dat in hoofdstuk 4 gepresenteerd wordt.

2.1 Professies

In dagelijks taalgebruik worden begrippen als beroep en professie regelmatig door elkaar gebruikt. Ook de Van Dale (interneteditie) definieert een professie als een beroep. Binnen de sociologie heeft de term professie echter een meer specifieke betekenis, al bestaat hierover, zoals we zo laten zien, veel wetenschappelijke discussie. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat een professie gezien wordt als een bijzonder type beroep.

Een eenvoudige definitie is afkomstig van Laermans (2004), die stelt dat een professie gebruikt wordt ter aanduiding van een zogeheten kennisberoep of kunde. Hij verwijst hierbij naar vrije beroepen zoals de advocatuur, geneeskunde of accountancy. Deze beroepen zijn volgens Laermans bijzonder omdat ze een zekere scholing vereisen, gewaarborgd door universitaire diploma's. Arts et al. (2001) hebben om dezelfde reden ook notariaat en openbare farmacie als een professie getypeerd.

De definitie van Laermans (2004) geeft enige richting, maar maakt nog niet concreet wat een kennisberoep of kunde precies is. Deze definitie impliceert namelijk dat alle beroepen die scholing door middel van een wetenschappelijke studie vereisen een professie zouden zijn. Een meer nauwkeurige definitie is daarom nodig om het 'bijzondere' van de professie te kunnen vatten.

In de literatuur wordt echter geworsteld met het definiëren van het begrip professie, zie bijvoorbeeld Evetts (2013). Vaak komt men niet verder dan het beschrijven van de basiskenmerken van professies. De klassieke lijst met kenmerken van een professie is opgesteld door Greenwood (1957) en later ook door Larson (1979). Volgens deze auteurs worden professies gekenmerkt door (1) welomschreven, geordende en overdraagbare kennis (vaak ook met een theoretische basis), (2) een zekere mate van autonomie om zelfstandig te mogen handelen zonder rekening te houden met andere belangen, (3) stringente regels om toegelaten te worden (en te blijven) tot de professie, (4) een ethische beroepscode en tot slot (5) een sterke focus op dienstverlening. Deze klassieke lijst met kenmerken wordt nog steeds in veel hedendaagse literatuur over professies gebruikt.

Maar op deze lijst met kenmerken is veel wetenschappelijke kritiek geweest. Volgens Dozy (2008: 26) is het belangrijkste bezwaar tegen de 'kenmerkenbenadering' dat zij een descriptief karakter heeft. Dozy geeft aan dat de vraag hoe het komt dat de ene beroepsgroep er wel in slaagt de onderscheidende kenmerken te krijgen en de andere niet, buiten beeld blijft wanneer (alleen) de kenmerkenbenadering gebruikt wordt.

Freidson (1988) heeft meer inhoudelijk moeite met de claim van professies dat veel scholing en training noodzakelijk is om het beroep uit te kunnen oefenen. Volgens Freidson is de inhoud en omvang van de vereiste scholing en training vaak het gevolg van het doelbewust handelen van een beroepsgroep om te laten zien dat hun beroep beschouwd moet worden als een professie. Freidson stelt dat veel beroepsgroepen de status van professie nastreven om daarmee hun eigen autonomie ten opzichte van de organisatie en cliënten te vergroten. Roth (1974) geeft als voorbeeld dat het maatschappelijk werk in de Verenigde Staten jarenlang gevochten heeft voor strengere (lees universitaire) opleidingseisen voor sociale werkers, zonder enig overtuigend bewijs dat deze hogere opleidingseisen zouden leiden tot een betere dienstverlening.

Roth (1974) maakt bovendien bezwaar tegen het idee dat professies zich in hun doen en laten door hun ethische codes en dienstverlenende oriëntatie daadwerkelijk zouden onderscheiden van andere beroepsgroepen. Volgens Roth is het een illusie om te denken dat professies beter omgaan met cliënten dan niet professies en wijst daarbij op onderzoek dat laat zien dat professies even vaak bepaalde cliëntgroepen uitsluiten of anders behandelen dan niet professies. Bepaalde beroepsgroepen kunnen dus wel een ethische code hebben, maar volgens Roth is de waarde ervan in de dagelijkse praktijk beperkt.

Daarnaast heeft Roth (1974) ook kritiek geuit op het idee dat professies zich onderscheiden van niet-professies door een cultuur waarin dienstbaarheid aan de samenleving centraal staat. Greenwood (1957: 52) stelt bijvoorbeeld: *'The profession considers that the service is a social good and that community welfare would be immeasurably impaired by its absence.'* Roth brengt daar tegenin dat dit niet een bijzonder kenmerk van een professie is, maar ook (in toenemende mate) bij beroepsgroepen voorkomt die klassiek niet tot een professie gerekend worden, zoals prostitutie.

Een ander kenmerk van professies is volgens de literatuur dat ze zeer veel aandacht besteden aan de kwaliteit van hun dienstverlening. Dit komt tot uiting in een hoge mate van zelfregulering geregeld door een beroepsvereniging in combinatie met een vorm van tuchtrechtspraak (Abbott, 1981). Dit kenmerk is echter ook bekritiseerd in de literatuur. Roth (1974) heeft bijvoorbeeld kritiek op de veronderstelling die aan zelfregulering ten grondslag ligt, namelijk dat beroepsbeoefenaars elkaar wel moeten controleren omdat leken de effectiviteit van de professie niet kunnen beoordelen. Roth wijst echter op talloze voorbeelden waaruit blijkt dat klanten en cliënten in staat zijn om de effectiviteit van 'klassieke professies' adequaat te beoordelen. Noordegraaf (2007) constateert dat bijna alle beroepsgroepen eigen beroeps- en of belangenverenigingen hebben en dat dit dus niet (meer) exclusief is voor professies. Hij stelt (p. 762):

'Nowadays [...] professional associations have popped up everywhere. Financial planners, information technology workers, biotechnologists, architects, journalists, designers, translators—even cartoonists, body piercers, and pet sitters portray and organize themselves as professionals. Increasingly, in public domains such as policy making, public management, social work, and schooling, professional associations are formed with relatively autonomous professional bodies that structure and regulate occupational practices. These bodies develop educational programs, train and select members, and introduce enforceable codes of conduct.'

Meer fundamenteel maakt De Bruijn (2008) duidelijk dat zelfregulering binnen professies haar beperkingen heeft. De Bruijn stelt dat controle binnen een professie vaak niet werkt vanwege fragmentatie, (te weinig communicatie binnen de professie), een sterke hiërarchie (de senior is ongevoelig voor signalen van de junior) en het non-interventiebeginsel (men is van elkaar afhankelijk en durft elkaar daarom niet hard aan te pakken). Abbott (1981) stelt daarom dat professionals zich in kwaliteit helemaal niet onderscheiden van 'normale' beroepsgroepen. Hij meent dat zelfregulering en tuchtspraak vooral dienen om de invloed van buitenstaanders op de professie zo klein mogelijk te maken en te houden.

In een recente literatuurstudie maakt Evetts (2013) de balans op en concludeert dat na veel wetenschappelijke discussie de meeste wetenschappers gestopt zijn om een strikt onderscheid te maken tussen professies en beroepsgroepen. In haar woorden (p. 781):

'To most researchers in the field it no longer seems important to draw a hard and fast line between professions and occupations but, instead, to regard both as similar social forms which share many common characteristics.'

Wetenschappers die nog wel onderscheid maken tussen professies en beroepen gebruiken volgens Evetts vaak één van de volgende twee definities.

In de ene definitie wordt een professie beschouwd als een sterk kennis gedreven, dienstverlenend werk, waarbij goed geschoolde en ervaren uitvoerders een redelijke mate van autonomie genieten bij het oplossen van problemen. Deze definitie past bij de eerder genoemde definitie van Laermans (2004). Dozy (2008) wijst in dezelfde lijn naar Van der Krogt (1981) die stelt dat 'kennis, autonomie en maatschappelijke waardering' steeds terugkerende kenmerken zijn van de verschillende definities die in de literatuur gehanteerd worden.⁹

In de andere definitie wordt een professie beschouwd als een 'institutioneel arrangement' voor werk dat zich richt op de risico's in onze hedendaagse risicomaatschappij. Volgens Evetts (2013) zijn professies veelvuldig betrokken bij het omgaan met en inschatten van risico's, zodat klanten en cliënten op een redelijke en bevredigende wijze met deze risico's

⁹ Geciteerd in Dozy (2008).

kunnen omgaan. Volgens deze definities zijn professies dus beroepsgroepen die zich bezighouden met (de beheersing van) risico's.

In een enigszins vergelijkbare lijn betoogt Strikwerda (2009) dat een professie zich van een beroep onderscheidt 'niet door de aard van de kennis, opleiding, zelfs ook niet een diploma, maar doordat in de uitoefening en ontwikkeling van het vak een institutionele rol wordt vervuld, als één van wat Schuyt (2006) 'de steunberen van de samenleving' noemt.' In deze definitie staan risico's weliswaar niet centraal, maar wordt zoals bij de vorige definitie de nadruk gelegd op de belangrijke maatschappelijke rol die professies vervullen.

Uit het voorgaande blijkt dat de afgelopen jaren een levendig debat heeft plaatsgevonden tussen wetenschappers over de precieze betekenis van het begrip professie. Dit debat is nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Wij sluiten ons aan bij het standpunt van Evetts die stelt dat het verschil tussen professie en beroep de afgelopen decennia vervaagd is. Wij definiëren een professie daarom als een beroep dat door professionals beoefend wordt. In de volgende paragraaf gaan we in op de betekenis van het begrip 'professional'.

2.2 Professionals

Wat is nu een professional? Helaas laat (ook) deze vraag zich niet zo gemakkelijk beantwoorden, al was het maar omdat professies zich niet gemakkelijk laten definiëren, zoals we zojuist hebben laten zien.¹⁰ In de wetenschappelijke literatuur wordt (daarom) vaak een bredere definitie van het begrip professional gehanteerd. De Bruijn (2008) geeft in zijn boek over de moeizame relatie tussen professionals en managers de volgende beschrijving van professionals:

'Professionals zijn degenen die in onze samenleving het 'echte werk' doen, zoals dat heet. Het zijn ingenieurs, rechters, artsen, docenten, politiemensen, acteurs, piloten en ga zo maar door. Ze onderhouden de kerncentrale, wijzen vonnissen, doen operaties, geven onderwijs, vangen boeven en ze ontroeren en vervoeren ons. Hun werk vraagt vaak specialistische kennis, die ze alleen door het voortdurend opdoen van ervaring kunnen onderhouden. Voor veel professionals – niet voor alle – is de professie bovendien een soort roeping: ze zijn sterk gemotiveerd omdat ze van hun werk houden.'

Een professional is volgens De Bruijn dus iemand die uitvoerend werk verricht, over specialistische kennis beschikt om dit werk uit te kunnen voeren, voor deze specialistische kennis in grote mate afhankelijk is van ervaring en bovendien vaak erg intrinsiek gemotiveerd is om het werk uit te voeren.

Noordegraaf (2007) legt in zijn definitie meer de nadruk op de bijzondere kennis die professionals volgens hem bezitten. Volgens Noordegraaf zijn professionals hoog opgeleide en bekwame werknemers die geleerd hebben om abstracte, algemene of esoterische kennis

¹⁰ Ook Evetts (2008) en Sciulli (2005) merkten al eerder op dat startend vanuit het begrip 'professie' het lastig is om het begrip 'professional' te definiëren.

toe te passen op specifieke, individuele gevallen en problemen. Professionals bezitten volgens Noordegraaf kennis en expertise die hen in staat stellen om te bepalen hoe ze specifieke casus moeten aanpakken: ze weten welke vaardigheden ze hiervoor nodig hebben en zijn bekwaam in het toepassen van deze vaardigheden.

Daarnaast stelt Noordegraaf (2007: 775) dat professionals weten hoe ze moeten opereren in een vaak complexe omgeving die zich niet gemakkelijk laat organiseren. Bovendien moeten voortdurend afwegingen gemaakt worden tussen individuele zaken, cliënten, kosten en capaciteit. In de woorden van Noordegraaf:

'Professionals know how to operate in organized, interdisciplinary settings that cannot be organized easily; they know that cases, clients, costs, and capacities are interrelated. In other words, they will learn how to behave in neo-bureaucratic settings, with hybrid organizational forms.'

Een combinatie van de beschrijving van De Bruijn (2008) en de definitie van Noordegraaf (2007) vinden we in het werk van Ruijters & Simons (2014). Hieraan voegen zij echter twee elementen toe: ten eerste dat een professional gedreven is om zijn of haar klanten altijd beter van dienst te willen zijn en ten tweede dat professionals gebruik maakt en bijdraagt aan de gemeenschap van medeprofessionals die het vak ontwikkelen. De definitie luidt: 'een professional is iemand die er voor kiest en zich er op toelegt om met behulp van zijn/haar specialistische kennis, klanten op een competente en integere manier steeds beter van dienst te zijn. Daarbij maakt hij/zij gebruik van, en draagt actief bij aan, een community van medeprofessionals die het vak bij voortduring ontwikkelen.'

In deze verkenning hanteren wij een bredere definitie van het begrip professional. Deze definitie sluit de hierboven genoemde definities niet uit, maar legt meer de nadruk op hoe uitvoerders hun taken uitvoeren, ongeacht de bijzondere kenmerken van de uitvoerder zoals het bezitten van specialistische kennis of een sterk dienstverlenende instelling. In onze definitie is een professional een uitvoerder die handelt met een voldoende niveau van professionaliteit. In de volgende paragraaf behandelen we het begrip professionaliteit.

2.3 Professionaliteit

Het begrip professionaliteit is in de sociologische literatuur op vele verschillende manieren gedefinieerd. Een dominante definitie van professionaliteit luidt volgens Noordegraaf (2007) het 'toepassen van formele en informele (wetenschappelijke) kennis en technieken om specifieke probleemgevallen op een zorgvuldige en adequate manier op te lossen'.¹¹ Volgens Van der Vijver (2012: 23) vereist professionaliteit enerzijds het hebben van voldoende kennis van het vak en anderzijds het goed toepassen van die kennis in de praktijk'. Volgens Van der Vijver zijn norm-conformerend handelen, deskundigheid, houding en effectiviteit de voornaam-

¹¹ Zie ook Noordegraaf (2011) waarin hij professionaliteit definieert als: 'Professionalism means 'good treatment', i.e. appropriate diagnosis and intervention, so that cases and clients are 'dealt with'.'

ste criteria waarop professionaliteit in de praktijk beoordeeld moet worden. Een andere definitie is die van Evans (2008), die professionaliteit als volgt heeft gedefinieerd:

'[I] Define professionalism as: professionalism-influenced practice that is consistent with commonly-held consensual delineations of a specific profession and that both contributes to and reflects perceptions of the profession's purpose and status and the specific nature, range and levels of service provided by, and expertise prevalent within, the profession, as well as the general ethical code underpinning this practice.'

Professionaliteit wordt in de literatuur gelijkgesteld aan 'professioneel handelen' (Evetts, 2013).

Evetts (2013) beschrijft dat professionaliteit een positieve en negatieve connotatie heeft in de sociologische literatuur. Aan de ene kant stelt Evetts (2013) vast dat professionaliteit door velen binnen en buiten de wetenschap geïnterpreteerd wordt als iets positiefs en nastrevenswaardig. Volgens Evetts wordt professionaliteit door sommigen beschouwd als effectief tegenwicht tegen logge bureaucratieën en bemoeizuchtige overheden. Voor de aanhangers van dit perspectief bestaat professionaliteit uit het op een goede manier omgaan met het vertrouwen dat leken in de dienstverlening van professies leggen. Wordt het vertrouwen van cliënten in de dienstverlening geschaad, dan is volgens Evetts van professionaliteit geen sprake meer. In de woorden van Evetts (2003):

'Professionalism in occupations and professions implies the importance of trust in economic relations in modern societies with an advanced division of labour. In other words, lay people must place their trust in professional workers (electricians and plumbers as well as lawyers and doctors) and some professionals must acquire guilty knowledge. Professionalism requires professionals to be worthy of that trust, to maintain confidentiality and conceal such guilty knowledge by not exploiting it for evil purposes. In return for professionalism in client relations, professionals are rewarded with authority, privileged rewards and higher status.'

Evetts (2013) komt tot de slotsom dat professionaliteit in de visie van sommige wetenschappers te maken heeft met de kwaliteit van dienstverlening en professionele prestaties ten aanzien van de belangen van cliënten (waarbij bijvoorbeeld maatwerk als een belangrijk kwaliteitscriterium wordt gezien) en de professie (teneinde de autonome beslissingsbevoegdheid van de professie te beschermen, zodat cliënten de best passende dienstverlening kunnen krijgen).

Aan de andere kant stelt Evetts (2013) vast dat professionaliteit niet altijd te maken heeft met het belang van de klant of cliënt, maar soms ook of vooral met het belang van de beroepsgroep zelf. In de eerste plaats wijst Evetts op het vele onderzoek dat laat zien dat beroepsgroepen hun professionaliteit benadrukken met als doel om de markt te monopoliseren en zodoende het salaris, de macht en de status veilig te stellen. Abbott (1988) merkt hierbij fijntjes op dat beroepsgroepen graag het maatschappelijk belang van professionaliteit benadrukken, zonder dat de dienstverlening aan de maatschappij echter aantoonbaar verbetert.

In de tweede plaats vindt Evetts (2013) dat professionaliteit steeds vaker door professies en organisaties als een marketingterm gebruikt wordt om de kwaliteit van de dienstverlening te benadrukken, zonder dat echter duidelijk is waar deze professionaliteit precies uit bestaat. Evetts schrijft bijvoorbeeld (p. 783):

'In current work and employment contexts (such as professional work in organizations) it is the increased use of the discourse of professionalism in a wide range of occupational workplaces which is important and in need of further analysis and understanding. The discourse of professionalism is used as a marketing slogan (e.g. 'have the job done by professionals') and in advertising to attract new recruits (e.g. 'join the professionals' – the army) as well as customers.'

Noordegraaf (2007) constateert dat wetenschappers sinds de laatste decennia het begrip professionaliteit steeds ruimer zijn gaan interpreteren. Waar professionaliteit klassiek als het product van een professie beschouwd werd, wordt het volgens Noordegraaf steeds vaker gebruikt als een nader te bepalen niveau van vakbekwaamheid en deskundigheid binnen *allerhande beroepsgroepen*. Hij verwijst hierbij naar onderzoek waarin professionaliteit gekoppeld wordt aan beroepen als stedenbouwkundigen, organisatieadviseurs, managers en architecten. Van der Vijver (2012) komt in zijn overzichtsstudie naar professionaliteit tot een soortgelijke bevinding. Hij stelt (p. 15):

'Het begrip 'professionaliteit' is in de loop der tijden breder geworden en minder specifiek. Professionaliteit wordt heden ten dage ook gebruikt om aan te geven dat het gaat om een meer algemene vakbekwaamheid en deskundigheid. Bijvoorbeeld in de sfeer van organisaties als maatschappelijk werk, verpleging en politie. Ter onderscheiding spreekt men wel van praktijkprofessionalisme of streetwise professionalism. Ook hier gaat het om vakbekwaamheid, deskundigheid en ervaring, om het goed uitoefenen van het vak in directe interactie met cliënten. Deze praktijkprofessionals moeten dus wel degelijk weten wat het vak inhoudt en wat belangrijk is om het vak goed uit te oefenen. Maar de opleidingseisen zijn lager, er is minder sprake van 'echte' beroepsnormen, er is geen tuchtrecht en de werkzaamheden worden tot op zekere hoogte in een hiërarchisch verband verricht.'

Een van de oorzaken van de hernieuwde interpretatie van het begrip professionaliteit is volgens Noordegraaf (2007) dat de positie van klassieke professies in de hedendaagse samenleving aan het veranderen is. Volgens Noordegraaf werken klassieke professionals zoals artsen en advocaten steeds vaker in loondienst bij een (bureaucratische) organisatie. Dit maakt volgens Noordegraaf dat beslissingsbevoegdheid en onafhankelijk steeds minder typerende kenmerk van een professie geworden zijn. Dit opent volgens Noordegraaf de deur voor andere beroepsgroepen om (ook) het label 'professionaliteit' te claimen.

Fournier (1999) meent dat tegenwoordig onderscheid gemaakt moet worden tussen professionaliteit die voortkomt 'vanuit' de beroepsgroep (beroepsmatige professionaliteit) en professionaliteit die door een organisatie 'van bovenaf' op medewerkers wordt opgelegd (organisatorische professionaliteit). In het eerste geval wordt professionaliteit door de beroeps-

groep zelf opgelegd, gereguleerd en ontwikkeld door onder meer collegiale beoordeling en zelf geïnitieerd onderzoek. In het tweede geval wordt professionaliteit gebruikt door (het management van) de organisatie als een ideologisch concept om bepaald gedrag binnen de organisatie te veranderen (met slogans als 'er moet professioneler gewerkt worden', 'op weg naar een professionele organisatie', etc.), veelal in het belang van de organisatie. Organisaties spreken graag over een professionele organisatie. Het omvat hiërarchische besluitvormingsstructuren met uitgeschreven verantwoordelijkheden, standaardisatie van werkprocessen en implementatie van betere controle- en sturingsmechanismen. Ook prestatiesturing kan er onderdeel van zijn. Volgens Evetts (2013) speelt dit vooral bij organisaties die klassiek niet als een professie worden beschouwd zoals jeugdzorg, sociaal werk en organisatieadviesbureaus. Het begrip professionaliteit wordt in deze organisaties gebruikt omdat het enerzijds bij klanten een positieve connotatie heeft en anderzijds bij medewerkers weinig weerstand oproept (wie wil er immers niet professioneler werken of lid zijn van een professionele organisatie?). Bovendien kan het voor uitvoerders statusverhogend werken. Echter is van echte professionaliteit in de klassieke zin des woords volgens Fournier (1999) geen sprake, aangezien uitvoerders zelden of nooit de autonome beslissingsbevoegdheid krijgen die 'echte' professionals verondersteld worden te hebben, laat staan dat ze dezelfde mate van scholing krijgen. Evetts (2013: 790) schrijft hierover:

'In many of the new occupational contexts, where professionalism is being imposed 'from above' the normative value of the concept of professionalism is being used as an ideological instrument and a mechanism to promote and facilitate occupational change. In effect, professionalism is being used to convince, cajole and persuade employees, practitioners and other workers to perform and behave in ways which the organization or institution deem to be appropriate, effective and efficient.'

Uit het voorgaande blijkt dat over de definitie van professionaliteit, in tegenstelling tot professie en professionals, minder wetenschappelijke discussie bestaat. Wij sluiten aan bij de opvatting dat professionaliteit gelijkgesteld kan worden aan professioneel handelen. Dit kan handelen kan betrekking hebben op uitvoerders of de organisatie als geheel. Anders dan Noordegraaf en anderen stellen wij echter niet expliciet in onze definitie dat informele en formele kennis noodzakelijk zijn of gebruikt moeten worden bij het oplossen van vraagstukken. Centraal bij ons staat de vraag of de taken adequaat en passend bij de omstandigheden zijn uitgevoerd door de uitvoerder(s). Onze brede definitie van professionaliteit luidt daarom simpelweg: een bij omstandigheden passende adequate taakuitvoering.

2.4 Professionalisering

In de sociologie heeft het begrip professionalisering een hele specifieke betekenis. Op voorhand moet daarbij worden opgemerkt dat het begrip professionalisering in de sociologie doorgaans een wat negatieve connotatie heeft, terwijl in het dagelijks taalgebruik professionalisering – net zoals we hiervoor bij professionaliteit hebben besproken – vaak beschouwd wordt als iets positiefs en nastrevenswaardig (vergelijk Evetts (2013) en Abbott (1988)).

Een veelgebruikte en neutrale definitie van het begrip professionalisering luidt 'het proces waarbij een beroepsgroep doelbewust streeft naar de status van een professie' (De Jager & Mok, 1978). In zijn inmiddels klassieke werk beschrijft Wilensky (1964) hoe dit proces precies verloopt. In de eerste plaats is het volgens Wilensky nodig dat het werk fulltime wordt uitgevoerd, zodat het ook daadwerkelijk een beroep wordt. In de tweede plaats moeten er opleidingen ontstaan, al dan niet samen ontwikkeld met een bestaand opleidingsinstituut zoals een universiteit. Volgens Wilensky ontstaan deze opleidingen vaak door enthousiastelingen uit de beroepsgroep die intrinsiek gedreven zijn om hun kennis over te brengen op anderen. Als er eenmaal een opleiding is, zo stelt Wilensky, dan ontstaan vaak vanzelf ook opleidingseisen en onderzoeksprogramma's. Hierdoor wordt de basis gelegd voor een systematische kennisbasis die alle beroepsbeoefenaars zouden moeten bezitten. In de meest succesvolle gevallen van professionalisering, wordt de opleiding ook verplicht gesteld voor nieuwe toetreders tot het beroep. In de derde plaats ontstaan volgens Wilensky beroepsverenigingen. Deze beroepsverenigingen worden vaak gedreven door opleidingsscholen. In deze fase worden de competente van de minder competente beroepsbeoefenaars gescheiden door het beschrijven welke taken wel en niet door leden van de beroepsgroep mogen worden uitgevoerd. In de vierde plaats zullen de beroepsgroepen volgens Wilensky alles in het werk stellen om aan de politiek te laten zien dat de beroepsgroep wettelijk beschermd moet worden, door bijvoorbeeld te wijzen op de misstanden die worden veroorzaakt door beroepsbeoefenaars buiten de beroepsvereniging. In dergelijke gevallen wordt door beroepsverenigingen vaak gepleit voor instrumenten zoals certificering. In de vijfde en laatste plaats ontstaan volgens Wilensky regels die in een ethische beroepscode worden vastgelegd. Deze beroepscode wordt volgens Wilensky gebruikt voor zelfregulering en het uitsluiten van buitenstaanders. Ook wordt deze beroepscode opgesteld om een aanzienlijke mate van autonomie te verwerven jegens klanten of cliënten.

Evetts (2013), voortbouwend op het werk van Abbott (1988) en Larson (1979), stelt dat beroepsbeoefenaars hoofdzakelijk professionaliseren om hun eigen belangen te verdedigen. Ze noemt hierbij als voorbeeld het vaak hoge salaris, status en de macht ten opzichte van klanten of cliënten maar ook de autonomie jegens organisaties. Volgens Evetts (2013), maar ook Noordegraaf (2007), is professionalisering niet voorbehouden aan 'klassieke' professies, maar zijn deze processen bij veel meer beroepsgroepen waarneembaar.

Van Hoof (2004) kiest een vergelijkbare maar iets specifiekere benadering. Hij stelt professionalisering gelijk aan het implementeren en toepassen van een hiërarchisch gerangschikt stelsel van diploma-eisen. Volgens Van Hoof doen beroepsgroepen dat in toenemende mate om hun concurrentiepositie op de arbeidsmarkt te verstevigen. Door de toegang tot het beroep te binden aan formele opleidingseisen streven beroepsgroepen ernaar om een eigen domein af te bakenen en de concurrentie buiten te sluiten. Van Hoof (p. 243) meent daarom dat hogere opleidingseisen niet altijd een functionele noodzaak hebben. In sommige gevallen moeten hogere opleidingseisen volgens hem begrepen worden als een selectie- en uitsluitingsmechanisme met wederom als doel om de professie af te screenen voor buitenstaanders.

Een van de gevolgen van professionalisering is volgens Van Hoof dat arbeidsmarkt en onderwijs steeds nauwer aan elkaar gekoppeld worden. Dit zet een spiraal op gang waarbij het streven naar een gunstige positie op de arbeidsmarkt leidt tot een steeds verder stijgende onderwijsdeelname en verhoging van het onderwijsniveau, maar ook tot diploma-inflatie: naarmate meer personen een bepaald diploma verwerven, daalt de arbeidsmarktwaaarde ervan. Van Hoof schrijft dat devaluatie van diploma's aanleiding is om een hogere opleiding te gaan volgen, waardoor het hele proces in een nog hogere versnelling terechtkomt.

In tegenstelling tot voorgaande definities, waarbij professionalisering gekoppeld wordt aan het bereiken van de 'status' van een professie of de institutionalisering van het onderwijs, kiezen wij voor een bredere invulling van het begrip. In dit verkennend onderzoek definiëren wij professionalisering als het bereiken en in stand houden van een voldoende niveau van professionaliteit. Professionaliteit hebben we eerder al gedefinieerd als een naar omstandigheden passende adequate taakuitvoering.

2.5 Analyse en conclusie

Dit hoofdstuk maakt duidelijk dat er in de sociaal wetenschappelijke literatuur op verschillende manieren naar de begrippen 'professie', 'professional', 'professionalisering' en 'professionaliteit' gekeken wordt. Deze begrippen hebben in de sociologie een vaak veel specifiekere betekenis dan in het dagelijks taalgebruik, al is de precieze betekenis van deze begrippen vaak onderwerp van veel wetenschappelijke discussie.

Uit de wetenschappelijke literatuur halen wij, vrij geformuleerd, de volgende definities van de begrippen professie, professional en professionalisering:

- Een professie is een specifiek type beroep waarvoor veel kennis en ervaring noodzakelijk is, er toelatingseisen zijn om het beroep uit te mogen oefenen en beroepsbeoefenaars over een hoge mate van beslissingsbevoegdheid beschikken. Sommige wetenschappers voegen hier nog andere kenmerken aan toe, waaronder een dienstverlenende instelling en een hoge mate intrinsieke motivatie.
- Een professional is een persoon die tot de professie behoort.
- Professionalisering is het proces om een volwaardige professie te worden, inclusief de status die daarbij hoort en de institutionalisering van het onderwijs.

In de wetenschappelijke literatuur wordt het begrip professionaliteit op verschillende manieren uitgelegd en gekenmerkt. De wetenschappelijke literatuur heeft ons het volgende inzicht verschaft:

- Professionaliteit heeft van oorsprong alleen betrekking op vrije beroepen maar de reikwijdte ervan is sinds de laatste decennia verbreed naar praktisch alle beroepsgroepen.
- Professionaliteit heeft betrekking op de vertrouwensrelatie tussen uitvoerder en cliënt, waarbij de laatste erop rekent dat zijn specifieke probleem op een bevredigende manier wordt opgelost.

- Professionaliteit houdt in dat uitvoerders zich bezighouden met individuele, specifieke gevallen, maar daarbij wel rekening houden met andere cliënten, de inzet van (eigen) capaciteit en kosten van het handelen.
- Professionaliteit houdt in dat uitvoerders bij het oplossen van individuele gevallen zich baseren op kennis en ervaring waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat ze deze bezitten.
- Professionaliteit kan gedreven worden door de professie zelf (beroepsmatig professionalisme) of de organisatie (organisatorisch professionalisme). Het eerste heeft betrekking op het verbeteren van het vak en de autonomie, terwijl het tweede betrekking heeft op het verbeteren van de organisatie en de sturing- en controle op het werk.

Voor dit verkennende onderzoek is het nodig om tot werkbare definities van de begrippen professie, professional, professionalisering en professionaliteit te komen. Wij komen daarom met een andere definiëring van de begrippen professie, professionals, professionaliteit en professionalisering. In de voorgaande paragrafen hebben wij meer specifiek de volgende definities gepresenteerd:

- Een professie is een beroep dat beoefend wordt door professionals.
- Een professional is een uitvoerder die handelt met voldoende professionaliteit.
- Professionaliteit is een bij de omstandigheden passende adequate taakuitvoering.
- Professionalisering is het bereiken van en blijven op een voldoende niveau van professionaliteit.

Het voornaamste verschil tussen de wetenschappelijke literatuur en onze definities van professionalisering is dat wij a priori geen uitspraken doen over wat een in omstandigheden ‘passend’ en ‘adequate’ taakuitvoering is. Ook niet hoe dit bereikt kan worden en wat hiervoor nodig is. Deze invulling is namelijk subjectief: de gekozen invalshoek of ratio bepaalt het antwoord op de vraag wat ‘passend’ en ‘adequaats’ is. Wij veronderstellen bovendien dat deze invulling tijds- en cultuurafhankelijk is.

Een ander belangrijk verschil met de wetenschappelijke literatuur is dat onze definities professionaliteit niet alleen koppelen aan effectiviteit, maar ook efficiëntie. Het gaat immers om ‘voldoende’ professionaliteit of te wel een bij de omstandigheden *passende* en *adequate* (dus niet noodzakelijkerwijs meest optimale) taakuitvoering. Professionalisering kan ook volgens onze definitie ook betekenen dat de aard en omvang van de scholing beperkt wordt wanneer blijkt dat taken nog steeds adequaat uitgevoerd kunnen worden. Professionalisering is daarmee dus geen synoniem voor ‘meer’ of ‘beter’, maar kan afhankelijk van de omstandigheden en de aard van de taak ook ‘minder’ en ‘slechter’ inhouden.

Tot slot staan we nog kort stil bij het begrip ‘professionele organisatie’, omdat dit begrip binnen de politiepraktijk nog wel eens ter sprake wordt gebracht. Onze voorgaande redeneerlijn volgend, definiëren wij een professionele organisatie als een organisatie die haar maatschappelijke taken naar de omstandigheden passend en adequaat uitvoert. Wederom geldt hier dat wat ‘adequaats’ en ‘passend’ is vanuit verschillende logica’s beredeneerd kan worden.

3. Wetenschappelijke literatuur en politiebeleid over professionaliteit en professionalisering binnen de politie

In dit hoofdstuk bekijken we hoe de begrippen professionaliteit en professionalisering binnen de wetenschappelijke literatuur en het politiebeleid gebruikt worden. Dit hoofdstuk laat zien dat de politie door wetenschappers niet als een volwaardige professie beschouwd wordt, maar dat wel vormen van professionalisering plaatsvinden. In het politiebeleid is jarenlang veel aandacht geweest voor de professionalisering van de politieorganisatie. Onder andere door de komst van de Nationale Politie is dit veranderd en is er in het beleid meer aandacht gekomen voor de professionaliteit van politiemensen, vooral diegenen die in direct contact staan met burgers. Gesteld wordt dat professionalisering (in termen als 'meer' en 'beter') nodig is om effectief te kunnen blijven in de complexer wordende samenleving. In de wetenschappelijke literatuur die we daarna behandelen blijkt echter dat de relatie tussen professionalisering van politiemensen en meer professionaliteit niet eenduidig is. De inzichten uit dit hoofdstuk worden gebruikt bij het opstellen van het analysekader dat in hoofdstuk 4 gepresenteerd wordt.

3.1 De wetenschappelijke literatuur over de politie als professie

In hoeverre kan het politiewerk als een professie beschouwd worden? Met de belangrijke kanttekening in gedachten dat we in het vorige hoofdstuk al hebben vastgesteld dat het begrip 'professie' zich moeilijk laat definiëren, is de *communis opinio* binnen het wetenschappelijk onderzoek dat de politie niet als een professie kan worden beschouwd, in ieder geval geen *volwaardige* professie.

De voornaamste overeenkomst tussen de politie en klassieke vrije beroepen zoals notariaat en advocatuur is volgens wetenschappers het dienstverlenende karakter van het werk. Een andere overeenkomst is dat politiemensen in de uitvoering van hun werk veel beslissingsbevoegdheid, door Lipsky (1980) ook wel discretionaire ruimte genoemd. Noordegraaf et al. (2014) sluiten zich hierbij aan. Zij menen dat het politiewerk nog geen volwaardige professie is, maar door de grote mate van autonomie, een gedeelde kennisbasis en het bestaan van professionele standaarden toch een aantal kenmerken van een professie vertonen. In de woorden van de auteurs (p. 23):

'In the case of less well-established professionals, such as policemen, teachers, and social workers, this succeeds to some extent. They have established certain regulatory mechanisms that generate professional self-control (e.g. Exworthy and Halford 1999). Although they are much more dependent on outsiders than medical doctors, e.g. on politicians, policy-makers, and managers, they have managed to generate shared knowledge, identities, and standards.'

Van der Vijver (2012) is het hier echter niet mee eens. Volgens Van der Vijver is juist één van de redenen dat politiewerk niet als een volwaardige professie kan worden beschouwd het

ontbreken van een professioneel normenkader. Volgens Van der Vijver, maar zie ook Lipsky (1980) en anderen, handelen politiemensen vooral vanuit persoonlijke overtuigingen bij het oplossen van specifieke zaken. Hij stelt dat er wel juridische normen zijn die het politiewerk sturing moeten geven, maar moet het belang van deze regels niet te hoog worden ingeschat. Van der Vijver wijst daarbij op onderzoek dat laat zien dat juridische en met name strafrechtelijke normen lang niet altijd een duidelijke leidraad vormen voor het handelen van de politie. Zij dienen volgens Van der Vijver vooral om de grenzen van het handelen vast te stellen in de vorm van bevoegdheden. De wijze waarop de politie in de praktijk handelt, wordt volgens Van der Vijver mede door tal van andere factoren beïnvloed. Deze factoren zijn volgens Van der Vijver vaak sterk persoonsafhankelijk, zodat van een gedeelde, professionele set normen en waarden geen sprake is. In zijn promotieonderzoek geeft Nap (2012) hiervan een aantal treffende voorbeelden.

Daarnaast betwist Van der Vijver (2012) of de politie conform de definitie ook daadwerkelijk een kenniskunde is. Van der Vijver meent namelijk dat (nieuwe) kennis en kennistoepassingen binnen de politie niet onverkort als positief gewaardeerd wordt. Kennis wordt binnen de politie al snel als 'theoretisch' ervaren en daarmee voor de praktijk niet relevant. Volgens Van der Vijver varen politiemensen liever op het kompas van hun ervaring en 'professionele intuïtie' dan op dat van (wetenschappelijke) kennis. Tot slot merkt Van der Vijver op dat de belangstelling binnen de politie voor wetenschappelijk onderzoek in het algemeen gering is.

Punch (2010) heeft eenzelfde opvatting als Van der Vijver (2012) en meent dat de politie momenteel nog geen volwaardige professie genoemd mag worden. Volgens Punch heeft de overheid een te grote invloed op de modus operandi binnen de politie. Daarnaast betwijfelt hij over de politie momenteel over leidinggevendens beschikt die in voldoende mate in staat zijn om de inhoud van het vak verder te brengen en de organisatie hierin mee te nemen.

'But we all know that policing is complex, demanding, and subject to conflicting pressures; there is no quick fix and you can never be complacent. But the biggest danger in these two countries is that the governments will impose a one-sided, crime-control model which seriously distorts policing. That is why all police agencies have to develop senior officers who are sound leaders, good managers, familiar with the important literature, and thoughtful about their profession. This argues for a broad academic orientation to policing education rather than a narrow vocational one.'

Hoogenboom (2009, geciteerd in Ringeling et al. (2011: 25)) is ook van mening dat de politie geen (volwaardige) professie genoemd kan worden.

'In de jaren 70 dachten wij dat als je in de wijk komt, je legitimiteit groeit. Maar het ligt ingewikkelder. Als je dichterbij zit, kun je eerder interveniëren. Je kunt wel doortastend optreden, maar het escaleert minder als je er dichterbij zit. Het ligt genuanceerder. Ik denk niet dat de politie daar voldoende professioneel en competent voor is; het is onvoldoende ontwikkeld. Er is ook geen plan om de professionalisering op te tuigen. Er zijn geen professionele modellen, dat bedoel ik. In navolging van Jelle Kuiper kun je zeggen: de politie is geen vak, ie-

dereen doet wat hij leuk vindt, op basis van normatieve overwegingen. Voor zover er professionalisering is, is het juridische professionalisering. Er is weinig ontwikkeling op het gebied van de professionele modellen.'

Van der Vijver (2012) komt tot de slotsom dat de politie een praktijkprofessie is en dat politiemensen praktijkprofessionals zijn. Volgens Van der Vijver (2012) speelt praktijkervaring een veel grotere rol bij praktijkprofessies, is er een grotere externe afhankelijk en is er minder interne controle en regulering door de beroepsgroep zelf. Hij stelt (p. 15):

'Ter onderscheiding spreekt men wel van praktijkprofessionalisme of streetwise professionalism. Ook hier gaat het om vakbekwaamheid, deskundigheid en ervaring, om het goed uitvoeren van het vak in directe interactie met cliënten. Deze praktijkprofessionals moeten dus wel degelijk weten wat het vak inhoudt en wat belangrijk is om het vak goed uit te oefenen. Maar de opleidingseisen zijn lager, er is minder sprake van 'echte' beroepsnormen, er is geen tuchtrecht en de werkzaamheden worden tot op zekere hoogte in een hiërarchisch verband verricht.'

3.2 De wetenschappelijke literatuur professionaliteit en professionalisering binnen de politie

Hoewel de politie in de wetenschappelijke literatuur meestal niet als *volwaardige* een professie beschouwd wordt, zijn de meeste wetenschappers het er wel over eens dat er processen van professionalisering zichtbaar zijn (zie bijvoorbeeld Sklansky, 2001). Deze processen hebben op de nodige wetenschappelijke aandacht kunnen rekenen. Deze aandacht is hoofdzakelijk gericht geweest op toelatingsvereisten (vooropleiding) van nieuwe politiemensen en de ontwikkeling van het (hogere) politieonderwijs (zie bijvoorbeeld Stanislas (2013), Chappell (2008), Wimshurst & Ransley (2007) en Sklansky (2011)). Een uitzondering hierop vormt Van Maanen (1981), die in zijn onderzoek laat zien dat professionalisering van de politiefunctie door politiemensen zelf vaak wordt begrepen in termen van betere spullen en technieken, systemen en organisatiestructuren.

In het nu volgende bespreken we eerst Amerikaanse literatuur over dit onderwerp. Daarna beschouwen we de wetenschappelijke literatuur over de Nederlandse situatie.

Met name in de Verenigde Staten wordt al decennia lang wetenschappelijk onderzoek verricht naar professionalisering binnen de politie, en met name de ontwikkeling van het politieonderwijs. Al ver terug in 1917, pleitte August Vollmer, politiechef van Berkeley (California) en later ook Los Angeles (California) voor hoger politieonderwijs. Vollmer vond dat nieuwe politiemensen een politieopleiding van 36 maanden zouden moeten krijgen. Aanleiding was de constatering dat 75% van de politiemensen niet in staat was om de intelligentietest van het Amerikaanse leger te doorstaan. Vollmer wilde door middel van politieonderwijs het politiewijs transformeren van een beroep tot een volwaardige professie. In de jaren '20 en '30 werden in samenwerking met een aantal universiteiten kleinschalige opleidingen ont-

wikkeld, die echter niet lang daarna door toedoen van de economische crisis werden opgedoekt.¹²

In de jaren '60 van de vorige eeuw kwam de scholing van politiemensen opnieuw op de agenda in de Verenigde Staten. Aanleiding was toen de slechte relatie tussen de politie en etnische minderheden en de vele rellen waarin de politie verwickeld was. De aanname was dat hoger geschoolde politiemensen beter met etnische minderheden zouden kunnen omgaan en beter in staat zouden zijn om geweldsuitbarstingen te beheersen. De hernieuwde aandacht voor politieonderwijs heeft toen geleid tot (academische) opleidingen en meer trainingen voor politiemensen (Shernock, 1992). Germann (1967) stelde vast dat de meeste politiemensen de professionaliseringsagenda steunden omdat zij zo de mogelijkheid zagen om hun positie en arbeidsvoorwaarden te verbeteren. In de dagelijkse werkkuitvoering van politiemensen veranderde er volgens Germann weinig. Professionalisering was vooral een marketingbegrip dat in de praktijk weinig betekende (zie ook Carlan & Lewis (2009).

In de jaren erna werden er tegen de aanbeveling van vele onderzoekscommissies en politieopleiders in nauwelijks eisen gesteld aan de vooropleiding van nieuwe politiemensen. Daarnaast is het nog steeds veel Amerikaanse politiekorpsen niet mogelijk om (betaald) hoger (politie)onderwijs te volgen. Meer recent onderzoek laat zien dat het algemene opleidingsniveau van Amerikaanse politiemensen slechts licht gestegen is. Volgens Rydberg & Terrill (2010) bestaat er enige terughoudendheid binnen de Amerikaanse politie om specifieke eisen aan de (voor)opleiding van politiemensen te stellen, onder meer omdat niet wetenschappelijk aangetoond kan worden dat deze ook daadwerkelijk zouden bijdragen aan het beter uitvoeren van het politiewerk (zie ook Baro & Burlingame, 1999).

In Nederland zijn, al dan niet met golfbewegingen, ook processen van professionalisering zichtbaar binnen de politie. Huisjes (2012) beschrijft de ontwikkeling van het (hogere) politieonderwijs in Nederland en legt uit hoe het politieonderwijs de afgelopen decennia geprofessionaliseerd is. Hij legt uit dat het politieonderwijs voor nieuwe en ervaren politiemensen in omvang is toegenomen, diploma's een internationale erkenning hebben gekregen en de banden met universiteiten en hoge scholen zijn aangehaald.

Huisjes stelt dat sinds de jaren '60 van de vorige eeuw het Nederlandse beroepsonderwijs een impuls kreeg door een opbloeiende economie en toenemende internationale betrekkingen. Ook het politieonderwijs kreeg een impuls. Aanvankelijk richtte het onderwijsbeleid zich op de hogere opleidingen. De opleiding aan de Nederlandse Politieacademie (NPA) werd in 1969 verlengd van drie naar vier jaar. Begin jaren '80 werd de basisopleiding voor politiemensen verlengd van 12 naar 19 maanden. In 1991 werden de NPA en de opleidingsscholen van rijks- en gemeentepolitie ondergebracht in een nieuw landelijk opererend, zelfstandig bestuursorgaan: het Landelijk Selectie- en Opleidingscentrum Politie (LSOP), de voorloper van de huidige Politieacademie. Met de vorming van het LSOP werden volgens Huisjes drie doelstellingen nagestreefd: integratie van de verschillende rijks- en gemeentepolitiescholen;

¹² Deze hele alinea is gebaseerd op Shernock (1992).

integratie en afstemming van de landelijke wervings-, selectie-, en onderwijsactiviteiten en tot slot de verhoging van de 'kwaliteit' van het onderwijs.

In 1999 verscheen de evaluatie van de Wet op het LSOP. In de evaluatie werd de nodige kritiek geuit op het onderwijs van het LSOP (Huisjes, 2012). Zo zou er (onder andere) volgens Huisjes (2012) te weinig aansluiting zijn bij de ontwikkelingen in het veld, zou het ontbreken aan flexibiliteit met betrekking tot studenten met een hoger opleidingsniveau dan het gangbare instroomniveau en zou het ontbreken aan een stelselmatige kwaliteitszorg. In 2002 leidde dit tot nieuw politieonderwijs. De opleidingen zouden voortaan competentiegericht, contextgebonden en duaal van karakter zijn. Er werden bovendien beroepsprofielen opgesteld welke ingedeeld werden naar kwalificatieniveaus. Hierdoor werd aansluiting op het reguliere onderwijs bewerkstelligd. In 2004 veranderde de naam van het LSOP in de Politieacademie. Aansluiting werd gezocht met het reguliere onderwijs, zodat politiediploma's van de Politieacademie ook binnen het reguliere onderwijs waarde kregen. Ook werd aangesloten op Europe bachelor master regime en de accreditatie door de Nederlandse Vlaamse Accreditatie Organisatie. De kennisfunctie van de Politieacademie werd versterkt met de komst van lectoren, die al dan niet in samenwerking met universiteiten toegepast onderzoek moesten verrichten (Huisjes, 2012).

Volgens Sprenger & Teeuwisse (2011) bestaat binnen de hedendaagse politieorganisatie een enorme onderwijstraditie, maar is deze traditie niet meer voldoende om het vakmanschap verder te kunnen versterken. De veronderstelling van de auteurs is echter dat deze versterking wel nodig is om in de complexer wordende samenleving effectief te kunnen blijven. De auteurs stellen (pp. 11 en 12):

'De politieorganisatie wordt geconfronteerd met een steeds complexere samenleving en veiligheidsvraagstukken die in een groot netwerk van partners en relaties effectief opgepakt dienen te worden. Dit vraagt naast het standaardiseren en borgen van werkprocessen (kwaliteit en efficiëntie) vooral ook om sterke autonome vakmensen die met slimme en vernieuwende oplossingen voor uitdagende vraagstukken komen (flexibiliteit en innovatie). [...] Dit stelt hoge eisen aan de ontwikkeling van politieel vakmanschap, zeker in een tijd waarin er nog maar nauwelijks geld is voor voldoende blauw op straat. Het uitgebreide aanbod van cursussen en trainingen voor politiemensen biedt hiervoor maar ten dele een oplossing. De veranderingen gaan zo snel en de situaties waarin agenten terechtkomen zijn zo uiteenlopend dat ze hun vakmanschap ook moeten kunnen ontwikkelen terwijl ze werken.'

Sprenger & Teeuwisse zijn daarom in hun actieonderzoek naar 'slim vakmanschap' op zoek gegaan naar manieren hoe politiemensen zelf hun vakmanschap kunnen versterken. In hun onderzoek komen de onderzoekers onder andere tot de conclusie dat het politiewerk steeds meer kenmerken krijgt van 'professionalisme'. De auteurs schrijven (p. 29):

'Het is echter duidelijk dat politiewerk steeds meer kenmerken krijgt van 'professionalisme'. Dat wil zeggen dat de voorlopers onder de politievakmensen zelf het voortouw willen en

kunnen nemen om een actieve bijdrage te leveren aan het verbeteren en vernieuwen van de werkmethoden.'

Nap (2012) relateert dit 'professionalisme' overigens in zijn proefschrift en komt tot de conclusie dat verreweg de meeste politiemensen nauwelijks reflecteren op hun eigen werk: de vraag wat 'goed' politiewerk, wanneer het 'voldoende' is en hoe het 'beter' kan, wordt volgens Nap door uitvoerende én leidinggevende politiemensen niet of nauwelijks gesteld.

3.3 Het politiebeleid over professionalisering en professionaliteit

Al voor de ABRIO periode en met het visiedocument *Politie in ontwikkeling* van de Raad van Hoofdcommissarissen (2005) als een van de hoogtepunten is de laatste decennia veel aandacht besteed in het politiebeleid aan de noodzakelijk geachte professionalisering van de politieorganisatie. In *Politie in ontwikkeling* komen de woorden 'professie', 'professionele', en 'professionaliteit' respectievelijk 11, 20 en 17 keer voor. In dit stuk wordt gewezen op de professionaliteit van de politie die nodig is en het mogelijk maakt om een 'autonome' en 'gezaghebbende' positie ten opzichte van haar omgeving te hebben.

Citaat uit *Politie in ontwikkeling*

'De Nederlandse politie wil een professionele organisatie zijn met een eigen verantwoordelijkheid. Zij oefent haar vak op deskundige wijze uit met een aan haar professionaliteit gelieerde zelfstandigheid. Deze professionele ruimte wordt met inachtneming van de verantwoordelijkheden van de gezagdragers ingevuld. Dit laat zich karakteriseren als: in gebondenheid vrij. Op grond van haar professionaliteit streeft de Nederlandse politie een gezaghebbende positie na ten opzichte van haar omgeving.' (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005)

In *Politie in ontwikkeling* wordt onder andere aandacht gevraagd voor een algemene kwaliteitsverbetering van de politieorganisatie, door het strakker aansturen van bedrijfsmatige processen, meer focus op organisatierendement en een verbeterde bedrijfsarchitectuur.

Citaat uit *Politie in ontwikkeling*

'Natuurlijk is er aan het oorspronkelijke model in de loop der jaren het nodige veranderd. Zo is de bedrijfsmatigheid van de organisatie toegenomen en is er minder sprake van vrijblijvendheid. De politiekorpsen zijn veel professioneler gaan opereren, met een grote gerichtheid op het vergroten van het rendement. Dit laten de resultaten van de korpsen en de ontwikkelingen binnen het kwaliteitsmodel duidelijk zien.' (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005)

In het visiedocument wordt geen onderscheid gemaakt tussen professionalisering van de organisatie en professionalisering van de uitvoerders. De aandacht voor professionalisering van de organisatie, opgevat als het verbeteren van bedrijfs- en organisatieprocessen, blijkt onder andere uit de volgende twee voorbeelden.

In de eerste plaats wordt in *Politie in ontwikkeling* gesteld dat standaardisatie van processen leidt tot professionalisering van de politieorganisatie. Dit tekent overigens wat vreemd af bij de klassieke definitie van 'professionaliteit' en 'de professional' waarbij juist het leveren van maatwerk in specifieke gevallen als maatgevend voor professionals wordt beschouwd.

Twee citaten uit het visiestuk *Politie in ontwikkeling* over standaardisatie

'Het frontlijn karakter van de politiezorg vereist flexibiliteit en zelfstandige beslissingsbevoegdheid van professionals. Hierbinnen wordt meer disciplinerend aangebracht door standaardisatie van primaire processen en meer professionele sturing- en verantwoordingsmechanismen.'

'Professionalisering binnen de bedrijfsvoering komt tot uitdrukking in de standaardisering van primaire werkprocessen gericht op grotere doelmatigheid. Als één van de vele voorbeelden noemen we het project Aanpak bedrijfsvoering recherche-informatie- huishouding en -opleiding (ABRIO). Hierin wordt een aantal landelijke standaards voor het opsporingsproces vormgegeven. Andere voorbeelden zijn de invoering van referentiekaders voor een aantal primaire werkprocessen, zoals het Referentiekader Crisis- en conflictbeheersing uit 2002 en de standaardisering van het onderwijs.' (Raad van Hoofdcommissarissen, 2005)

In de tweede plaats wordt in *Politie in ontwikkeling* professionalisering opgevat als een toename in het aantal samenwerkingsverbanden met andere partijen.

Citaat uit het visiestuk *Politie in ontwikkeling* over samenwerking

'Professionalisering is ook zichtbaar in hoe de politie haar omgeving tegemoet treedt. Zo worden binnen de strafrecht keten in toenemende mate samenwerkingsverbanden met andere instanties aangegaan gericht op het stroomlijnen van werkprocessen. De parketsecretaris op het politiebureau is hiervan een voorbeeld.'

In 2012 lijkt de ambitie die de opstellers van *Politie in ontwikkeling* voor ogen hadden gerealiseerd. In de inleiding van het *Inrichtingsplan Nationale Politie* uit 2012 wordt gesteld dat de politie (inmiddels wel) een professionele organisatie is. Volgens de opstellers van het inrichtingsplan voldoet de organisatie nu aan de huidige maatstaven, maar is verdere ontwikkeling van het politievak noodzakelijk om het vertrouwen van burgers te behouden en de prestaties (verder) te verbeteren. De opstellers schrijven:

'De Nederlandse politie is een professionele, goed geëquiperde politie die, naar internationale maatstaven, op een groot vertrouwen van de bevolking kan rekenen. Niettemin moet de politie de komende jaren hard werken aan het behoud van dat vertrouwen en het verbeteren van haar prestaties. De redenen hiervoor zijn gelegen in snelle maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en deels daaruit voortvloeiende, wezenlijke veranderingen op de verschillende werkerterreinen van de politie. Burgers stellen steeds hogere eisen aan de kwaliteit en toegankelijkheid van de politiezorg, terwijl criminaliteit zich steeds minder laat beperken door fysieke en virtuele grenzen.' (Nationale Politie 2012)

Centraal thema in het inrichtingsplan 2012 is de professionaliteit van politiemensen (pp. 6,

23). In het plan wordt gesteld dat de professionele ruimte van politiemensen door bureaucratische processen verminderd is. Er wordt in het plan gesproken over ‘een doorgeschoten regel- en verantwoordingsdrang’ (p. 33). Er worden daarom in het plan maatregelen geformuleerd om politiemensen hun professionele ruimte terug te geven en te versterken (pp. 46 e.v.). De opstellers schrijven:

‘De professionele ruimte wordt hersteld door overbodige bureaucratische belemmeringen op te ruimen en te sturen op kernwaarden: integriteit, betrouwbaarheid, moed en verbinding. Binnen deze grenzen kunnen de medewerkers creatief zijn, handelen, leren en ook fouten maken; de organisatie staat dan altijd achter ze. De kernwaarden bepalen wie dat vertrouwen verdient en wie niet. Bij het geven van vertrouwen hoort ook het motiveren en verantwoording afleggen over de wijze van handelen en de gemaakte keuzes.’ (Nationale Politie 2012)

De toegenomen aandacht voor de professionaliteit van politiemensen blijkt ook uit de recente (her)introdutie van het begrip ‘blauw vakmanschap’ in verschillende beleidsstukken en vakbladen. In het Tijdschrift voor de Politie wordt in 2013 een artikel¹³ geweid aan deze term en de noodzaak om meer in ‘blauw vakmanschap’ te investeren. Dit betekent volgens het artikel onder andere investeringen in de professionele weerbaarheid van agenten en een cultuur van systematisch en diepgaande leren. Een noodzaak voor deze investering wordt onder andere gevonden in de toegenomen complexiteit van de samenleving.

Citaten uit het artikel ‘Blauw vakmanschap’

‘Politiewerk is belangrijker en complexer dan ooit in deze samenleving. Een duidelijke visie op het vak én ondersteuning om bekwaam te worden en te blijven, horen daarbij. Met het ontwikkeltraject ‘Blauw vakmanschap’ geven politie en Politieacademie daar gezamenlijk vorm aan.’

‘Peter van Os, directeur aan de Politieacademie en nauw betrokken bij het traject: “Verwachtingen van burgers en politici en de voortdurend veranderende ontwikkelingen binnen de context waarin de politie werkt, vragen dat het vakmanschap van de politie zich ontwikkelt. Het vraagt meer gerichtheid op burgers en directe afhandeling van problemen. Het vraagt een adequate aanpak van overlast en delicten die verontwaardiging oproepen.” Vakmanschap moet zich ook ontwikkelen naar meer professionele ruimte voor de uitvoerende vakmensen en alertheid en gevoeligheid voor de steeds veranderende trends en ontwikkelingen in de omgeving.’

Ook in een toekomstschets voor de strategische personeelsprognose voor de Nationale Politie uit 2013 wordt gesteld dat het opleidingsniveau van politiemensen mee moet groeien met de toenemende complexiteit van de samenleving. Het politievak tussen zal volgens de auteurs tussen 2020 en 2024 complexer zijn geworden, waardoor soms een hoger opleidingsniveau nodig zal zijn (Nationale Politie, 2013).

¹³ Tijdschrift voor de Politie (2013, jaargang 75, nummer 4). ‘Blauw vakmanschap’. (Geen auteur).

3.4 Leidt professionalisering binnen de politie tot meer professionaliteit?

Binnen het politiebeleidslexicon heeft professionalisering structureel een positieve connotatie. Door professionalisering, zo is de vaak impliciete veronderstelling, wordt er beter gewerkt en kunnen fouten worden voorkomen. Professionalisering lijkt daarmee soms een doel op zich. Kenmerkend is het onderstaande voorbeeld.

Professionalisering als doel en middel?

In een bijdrage aan het Tijdschrift voor de Politie betogen Kouwenhoven & Van Bochove (2008) op onnavolgbare wijze dat professionalisering het eerste doel van het PVO is en tegelijkertijd ook een middel om fouten te voorkomen: *‘Met het verbeterprogramma tracht de politie twee zaken te bereiken. Zo dient de opsporing verder te professionaliseren, aangezien decennia lang de investeringen in de professionaliteit van de opsporing zijn achtergebleven. Ten tweede wil de politie voorkomen dat er in de toekomst nog fouten worden gemaakt zoals in de Schiedammer parkmoord. Het is niet uit te leggen aan de samenleving dat onschuldige personen worden veroordeeld. De redenering is dat de verdere professionalisering een positief effect heeft op het voorkomen van fouten.’*

Professionalisering binnen de politie lijkt de laatste jaren het sterkst te zijn toegenomen binnen het onderwijs. De nu dominante aanname is dat een hoger instromingsniveau en meer scholing noodzakelijk is om in de complexer geworden samenleving taken adequaat uit te kunnen voeren.

In internationaal onderzoek wordt echter betwist of een hoger opleidingsniveau leidt tot een meer adequate taakuitvoering binnen de politie. Bijna al deze studies hebben overigens betrekking op de uniformdienst en niet de recherche en de meeste zijn daarnaast van buitenlandse oorsprong, wat de vraag openlaat in hoeverre ze ook voor de Nederlandse politie gelden.

In een aantal studies is wel een verband gevonden tussen opleidingsniveau en taakuitvoering. In een onderzoek naar het gebruik van politiegeweld bij aanhoudingen vonden Rydberg & Terrill (2010) bijvoorbeeld dat politiemensen met een vooropleiding minder geweld gebruiken bij aanhoudingen dan politiemensen zonder vooropleiding. Echter, de gevonden effecten zijn in deze en andere onderzoeken vaak marginaal en worden pas echt significant na een aantal jaren straatervaring (Smith & Aamodt, 1997). Dit is overigens een bevinding die in bijna al het onderzoek naar voren komt: ervaring van politiemensen heeft onafhankelijk van het opleidingsniveau een positieve invloed op de taakuitvoering, doorgaans veel meer dan het opleidingsniveau (Paoline, & Terrill, 2007).

In veel andere onderzoeken kon echter geen verband worden aangetoond tussen opleidingsniveau en taakuitvoering. Zo vonden Rydberg & Terrill (2010) in het hierboven al genoemde onderzoek bijvoorbeeld geen relatie tussen het opleidingsniveau van politiemensen en het aantal aanhoudingen of doorzoekingen dat ze verrichtten. Daarbij komt dat Chappell et al. (2006) in tegenstelling tot Rydberg & Terrill (2010) ook geen relatie konden aantonen tussen het opleidingsniveau van agenten en het aantal aanhoudingen met en zonder (politie)geweld.

In onderzoek van Paoline et al. (2014) wordt geen relatie aangetoond tussen het opleidingsniveau van executieve politiemensen en hun percepties over werktevredenheid, het hogere kader en werkoriëntatie, of te wel hoe het politiewerk op straat uitgevoerd moet worden. De auteurs schrijven (p. 18):

'We find few statistical effects regarding the benefits of higher education on officers' perceived job satisfaction, views of top management, and role orientations. Moreover, we find little consistent evidence that what one studies in college affects their job satisfaction, views of top management, or role orientations. Again, these results are similar to many previous empirical studies.'

In onderzoeken van Lersch & Kunzman (2001) en Manis et al. (2008) wordt geen significante relatie gevonden tussen de opleiding van Amerikaanse agenten en de klachten van burgers over het politieoptreden.

Opvallend is de bevinding uit onderzoek van Kaker (1998) dat uitvoerende politiemensen met een hoger opleidingsniveau zichzelf over het algemeen hoger inschatten als het gaat om de kwaliteit van hun taakuitvoering dan collega's met een lager opleidingsniveau. Dit zegt, zoals Kaker terecht zelf ook opmerkt, vanzelfsprekend niets of dit ook feitelijk het geval is.

Wetenschappelijke twijfel over de relatie tussen scholingseisen en professionaliteit is overigens niet uniek voor de politie. Ook in onderzoek naar bijvoorbeeld professionalisering binnen het onderwijs wordt twijfel geuit over de relatie tussen opleidingen en professionaliteit.

Verbetert de professionaliteit van leraren door een formele opleiding?

'Op de eerste plaats wijzen we op de blinde vlek die velen hebben over professionalisering. Name-lijk het idee dat professionalisering altijd zou moeten plaatsvinden via een externe cursus, een diploma of een certificaat. We noemen dat geformaliseerde professionalisering. Uit veel onderzoek is bekend dat bij hoogopgeleiden verreweg de meeste professionalisering juist langs informele weg verloopt, wat wordt gedefinieerd als 'niet intentioneel, niet georganiseerd, niet-institutioneel.' 'Aandacht voor informeel leren legt het nog altijd af tegen de dominante aandacht voor formeel op-leiden: opleidingen en cursussen.' (Van der Dungen & Smit, 2010: 7)

Al wat langer geleden is in Amerikaans onderzoek gekeken naar hoe politiemensen zelf aankijken tegen professionaliteit (Van Maanen, 1981). Volgens Van Maanen associëren politie-mensen en vooral politieleidinggevenden professionaliteit met de middelen en systemen die zij ter beschikking krijgen om hun werk goed te kunnen doen. Hij is echter kritisch en stelt (p. 128):

'The concern for managerial effectiveness associates new cars, improved response time, bet-ter communication networks, improved internal reporting systems and more firepower with professionalism. Yet there has been no evidence that these advances have resulted in any greater appreciation for the human dimensions of police work or, for that matter, have in any way reduced the level of urban crime.'

Volgens Van Maanen is het geenszins het geval dat dergelijke opvattingen over professionaliteit daadwerkelijk de uitvoering van het werk op straat verbeteren. Hij suggereert dat ze vooral het gemak van politiemensen dienen en de status van het werk verhogen.

3.5 Analyse en conclusie

Dit hoofdstuk maakt duidelijk:

- dat de *communis opinio* onder wetenschappers is dat de politie geen *volwaardige* profes-sie is. Een wetenschappelijke discussie loopt al een geruime tijd over de vraag in welke mate de politie dan wel een professie genoemd kan worden.
- dat de politie zichzelf beschouwt als een professionele organisatie, maar ook stelt dat (verdergaande) professionalisering nodig is en blijft om ook in een complexer wordende toekomst effectief te kunnen zijn en het vertrouwen van burgers te kunnen behouden.
- dat het politiebeleid voorheen vooral aandacht had voor organisatorische professionali-sering, of te wel het verbeteren van de samenwerking en structuren tussen politiemen-sen, standaardiseren van werkprocessen en het implementeren van kwaliteit- en stu-ringssystemen. In de laatste jaren is er in het beleid meer aandacht voor professionalise-ring van 'het vak'.
- dat wetenschappers weinig overtuigend bewijs hebben kunnen vinden voor de door de politieorganisatie en politieopleiders geclaimde relatie tussen professionalisering en pro-fessionaliteit.
- dat in aanvulling op het vorige punt wetenschappelijk onderzoek naar de relatie tussen meer en 'kwalitatief hoogwaardiger' politieonderwijs en professionaliteit een verwarrend beeld laat zien. Er lijkt evenveel onderzoek te zijn dat de relatie bekrachtigd als ontkracht. Hierbij moet aangetekend worden dat het hier met name gaat om buitenlands onderzoek.
- dat ervaring volgens veel wetenschappelijk onderzoek een betere voorspeller van profes-sionaliteit lijkt te zijn dan scholing.

Onze tentatieve analyse is dat de Nederlandse politie de afgelopen decennia in redelijke mate geprofessionaliseerd is, waarbij geprofessionaliseerd wil zeggen investeren in het worden van een professie. Denk hierbij aan de institutionalisering van het politieonderwijs, de accredi-tatie van opleidingen, de aansluiting met hogescholen en universiteiten, en het behoud van de discretionaire bevoegdheid van politiemensen in de praktijk. Momenteel is er vooral aan-dacht voor professionalisering van het 'vakmanschap'. Kerngedachte daarbij is dat de com-plexer wordende samenleving professionalisering van de politie vereist. Deze kerngedachte is echter discutabel en wetenschappelijk bewijs hiervoor ontbreekt. Bovendien ontbreekt in de discussie de vraag of de kosten van professionalisering (nog) opwegen tegen de maat-schappelijke opbrengsten en dus ook het antwoord. Of anders geformuleerd: wanneer is 'goed' goed genoeg?

Deze tentatieve analyse is overigens niet uniek voor de politie. Iets vergelijkbaars lijkt zicht-baar in de verpleegkunde. Dit beroep heeft aan het eind van de vorige en het begin van deze eeuw een 'professionele ontwikkeling' doorgemaakt (Speet & Franke, 2004). Aspecten van professionalisering als het onderscheiden van andere beroepsgroepen, erkenning van deze

onderscheiding en het benadrukken van vakmanschap zijn (ook) binnen de verpleegkunde zichtbaar. Dit blijkt uit de theorievorming binnen Nederland over de essentie van verplegen en dat verpleegkundigen zelf vaker wetenschappelijk onderzoek doen en dit vertalen naar de praktijk. Daarnaast is een nieuwe kwalificatiestructuur voor de beroepsopleidingen gemaakt en een beroepsprofiel opgesteld (Leistra et al., 1999). Net als binnen andere beroepen die min of meer als een professie worden beschouwd, is ook binnen de verpleging het contrast tussen organisatorische en beroepsmatige professionalisering zichtbaar. Waar van bovenaf een beweging plaatsvindt gericht op het verbeteren van de organisatie van de verpleging, is de professionalisering van onderaf op beroepsmatig niveau veel minder zichtbaar.

4. Analysekader

Dit hoofdstuk brengt de inzichten van de hoofdstukken 2 en 3 samen in een analysekader. Dit analysekader bestaat uit verschillende logica's waarmee de vraag kan worden beantwoord wat een adequate taakuitvoering binnen de politie precies betekent. De logica's worden in dit hoofdstuk toegelicht en verduidelijkt met een of meerdere politievoorbeelden. Het analysekader zullen we in het volgende hoofdstuk gebruiken wanneer we professionaliteit in een concrete casus tentatief zullen gaan analyseren.

4.1 Verschillende logica's

De vraag wat nodig is voor een adequate en bij de omstandigheden passende beroepsuitoefening – onze definitie van professionaliteit - kan in de context van de Nederlandse politie maar ook daarbuiten op verschillende manieren beantwoord worden. Er blijken in de discussies verschillende redeneerlijnen te zijn. Die lijnen worden hier logica's of 'rationaliteiten' genoemd. We onderscheiden vier 'interne' logica's (een ervaringslogica, een onderwijskundige logica, een institutionele logica en een professionele of beroepslogica) en drie externe logica's (de economische logica, de risico-regelreflexlogica en de inspectie- en onderzoeklogica). De verschillende logica's hebben hun eigen uitgangspunten en rechtvaardiging. Op de vraag wat een adequate beroepsuitoefening is, zal dan ook vanuit de verschillende logica's een verschillend antwoord gegeven kunnen worden.

In een ideale wereld zijn de verschillende logica's op elkaar afgestemd of lopen ze parallel. In de werkelijkheid, zo zullen we laten zien, bestaat er spanning of zelfs conflict tussen de verschillende logica's. Vanuit het perspectief van de ene logica is het gebruik van een andere logica een 'valkuil'.

4.2 Interne logica's achter een adequate beroepsuitoefening

Ervaringslogica

De ervaringslogica is de logica van de werkelijkheid zoals die wordt aangetroffen in het politieveld. In het geval van de meeste politiemensen speelt deze werkelijkheid zich af op straat en in het geval van de recherche voornamelijk achter het bureau. Een adequate beroepsuitoefening betekent volgens deze logica functioneren op een wijze die past bij de praktijkervaring van de groep betrokken politiemensen.

Voor De Bruijn (2008) is ervaring een onderscheidend kenmerk van een professional. Hij stelt dat professionals over kennis beschikken die ze alleen door het voortdurend opdoen van ervaring kunnen onderhouden en uitbreiden. Deze ervaring speelt dan ook een grote rol in hoe professionals handelen en hoe ze denken over de verdere ontwikkeling van het vak.

Een voorbeeld: netwerkgedrag van politiemensen

'In eerder onderzoek vonden we dat politiemensen die opereren in verschillende taakvelden (zeehavens, cybercrime en veiligheidsnetwerken) tegen het formele beleid in zich opstelden als echte netwerkers: op basis van ervaring waren ze zich ervan bewust dat ze ook moesten 'geven' om te kunnen 'nemen' uit het netwerk.' (Helsloot & Groenendaal, 2014)

De ervaringslogica van de politie staat bekend als een dominante logica (zie bijvoorbeeld: Terpstra (2010), Terpstra & Schaap (2013), Helsloot & Groenendaal (2013) en Scholtens et al. (2013)). Ze heeft de neiging om sturend te zijn bij de beantwoording van de vraag wat nodig is voor een adequate beroepsuitoefening. Het klassieke probleem van de relatie tussen opleiding en wat daar geleerd is versus de praktijkervaring van politiewerk is een veel beschreven verschijnsel. Al eerder in dit onderzoek hebben we wetenschappers aangehaald die aangetoond hebben dat ervaring een veel betere voorspeller is van (adequaat) gedrag op straat dan de genoten opleiding. Van Maanen (1975) schrijft in zijn klassieke onderzoek naar socialisatieprocessen bij nieuwe rekruten binnen de politie het volgende:

'Following the classroom training period, a novice is introduced to the complexities of the "street" through his FTO. It is during this period of apprenticeship that the reality shock encompassing full recognition of being a police officer is likely to occur. Here he learns what attitudes and behaviors are appropriate and expected of a patrolman within the social setting. This traditional feature of police work-patrolmen training patrolmen- insures continuity from class to class of police officers regardless of the content of the Academy instruction. In large measure, the flow of influence from one generation to another accounts for the remarkable stability of the pattern of police behavior.'

'Overall, the model adjustment of novice patrolmen of the occupational culture is best epitomized by the 'lay low, hang loose and don't expect too much' advice frequently heard within the Union City Police Department. Consequently, the following tip provided by a veteran Union City officer represents a very astute analysis of how to insure continuance in the police world. He suggested: 'There is only two things you gotta know around here. First, forget everything you've learned in the academy because the street's where you will learn to be a cop. And second, being first around here don't mean shit. Take it easy, that's our motto'.'

Onderzoek naar besluitvorming door ervaren professionals laat zien dat praktijkervaring waardevol is in veelvoorkomende situaties (Lipshitz et al., 2001). In uitzonderingssituaties kan praktijkervaring echter belemmerend werken, zeker wanneer er acuut gehandeld moet worden en er veel belangen op het spel staan. Professionals zullen in deze situaties geneigd zijn om dat te doen wat ze altijd doen en daarmee niet tot innovatieve oplossingen komen. Helaas zijn professionals moeilijk op uitzonderingen te trainen.

Opleidings- en kwalificatielogica

De opleidings- en kwalificatielogica gaat over de logica vanuit het perspectief van het opleiden en kwalificeren van beroepsbeoefenaars. De opleidings- en kwalificatielogica gaat er

vanuit dat ‘goed’ onderwijs leidt tot een adequatere taakuitvoering op straat. Vanuit deze logica worden investeringen in meer en kwalitatief hoogwaardiger onderwijs gerechtvaardigd. Andersom wordt vanuit deze logica beredeneerd dat beroepsbeoefenaars hun taken alleen adequaat kunnen uitvoeren, wanneer ze kwalitatief hoogstaand onderwijs hebben genoten volgens de laatste pedagogische inzichten en op aantoonbare wijze kunnen functioneren volgens een in een met het veld afgestemd kwalificatiedossier.

De opleidings- en kwalificatielogica kent een eigen vast format en begrippenkader. De kwalificatie geeft aan welke kennis, vaardigheden en houdingsaspecten een politieambtenaar vakbekwaam maken. In het zogenaamde kwalificatiedossier worden het beroep en het beroepsprofiel beschreven in termen van de Europese kwalificatie standaarden voor onderwijs en onderwijsniveaus, voor Nederland NLQF (*Netherlands Qualification Framework*) geheten. Daarnaast bevat het dossier kwalificatieprofielen die aangeven wanneer iemand startbekwaam is. Ook worden de instromingsvereisten erin beschreven. Ze zijn sinds kort in aansluiting gebracht op het Landelijke Functiegebouw Nederlandse Politie.¹⁴

Het kwalificatiesysteem verbindt het politieonderwijs systematisch met het werkveld en het ministerie van Veiligheid en Justitie dat voor het politieonderwijs verantwoordelijk is en daarnaast met het reguliere onderwijs en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Politie Onderwijsraad, het adviesorgaan van de minister, onderhoudt en bewaakt dat systeem.

De opleidings- en kwalificatielogica kent een aantal aspecten die niets met de directe politiepraktijk te maken hebben. Een deel ervan heeft betrekking op de vormgeving van het onderwijs; het competentiegestuurde onderwijs en het duale systeem vragen om een aparte onderwijskundige expertise. De kwalificatielogica waarbinnen de opleidingen moeten worden geordend naar de eisen van het NLQF vertegenwoordigt ook een eigen aspect. Deze logica's zijn op hun beurt verbonden met de hierna volgende institutionele logica. De rol van de opleider moet hierbij niet uitgevlakt worden.

Bedacht moet nog worden dat niet reguliere beroepsopleidingen in het algemeen een lage status genieten, zowel binnen de beroepsgroep als in het onderwijsveld (Chaim & de Kimpe, 2012).¹⁵ Professionalisering van het onderwijs door aansluiting te zoeken met hogescholen en universiteiten enerzijds en uitbreiding van het curriculum anderzijds biedt kansen om de status van de opleiding te verbeteren. Ook vergroot dit het carrièreperspectief van de mensen die bij de opleiding betrokken zijn. Het mag om die reden dan ook niet verbazen dat de Politieacademie een grote aanjagende rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van het onderwijs. De Politieacademie was een van de eerste die competentiegestuurd onderwijs invoerde en

¹⁴ Ontleend aan: Politieonderwijsraad, Najaarsadvies 2013. Advies over de kwalificatiestructuur politieonderwijs, in het bijzonder de kwalificatiedossiers en de relatie met het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie.

¹⁵ Kenmerkend is bijvoorbeeld het volgende citaat: *‘Naast de lage impact op de verdere ontwikkeling van de politiemensen, genieten de opleidingsarrangementen onder de leden van de organisatie een vrij lage status en nemen ze in de organisatie een vrij zwakke positie in. Ook is er discussie over de pedagogische kwaliteiten ervan’* (Chaim & de Kimpe, 2012).

met de kwalificatiedossiers aan de slag ging. Ook heeft zij veel werk gemaakt van het accreditieren van de opleidingen (Van Reenen, 2012).

Welten verwoord spanning tussen verschillende logica's

Wanneer terug wordt gekeken door Bernard Welten als woordvoerder van de projectgroep 'operationeel leiderschap' dan valt meteen op dat hij (in deze nieuwe functie) de a) ervaringslogica superieur acht aan de opleidingslogica en b) de ervaringslogica en de institutionele logica op één lijn lijkt te stellen. Welten stelt dat in het verleden het duale onderwijs niet goed van de grond is gekomen *'vooral doordat de lijn – de politie eenheden dus – niet verantwoordelijk was voor het opleiden in de praktijk. [...] Nu draaien we de zaak om, leiders moeten de issues van de dagelijkse politiepraktijk terugvinden in het politieonderwijs. De Politieacademie bouwt het nieuwe leiderschapsonderwijs, maar de theorie komt rechtstreeks uit de praktijk'*. (Kruyer, 2014)

Institutionele of strategische logica

De institutionele logica kijkt vanuit het perspectief van het management niveau naar het gewenste functioneren van politiefunctionarissen. Een adequate beroepsuitoefening betekent volgens deze logica dat de politieorganisatie als geheel voldoende functioneert. Evetts (2013) spreekt in dit geval in termen als 'de professionele organisatie'. Aanhangers van de institutionele logica menen dat het politievak professionaliseert wanneer de kwaliteit van organisatieprocessen wordt verhoogd. Leidende gedachte hierbij is dat een verbetering van de input (in termen van capaciteit, scholing, middelen en systemen) en omvangrijke procedures de kwaliteit van organisatieprocessen verbeteren.

Dergelijke verbeteringen zijn bovendien vaak makkelijk te expliciteren voor het politiemanagement en daarmee makkelijk te gebruiken bij het afleggen van verantwoording aan politiek en burgers. Dit biedt kansen om de tevredenheid van andere partijen in het institutionele veld – wetgever, financiers, partners en andere stakeholders – en die van burgers positief te beïnvloeden. Volgens Abbott (1988) kan dit de maatschappelijke legitimiteit van de organisatie versterken.

De institutionele logica heeft op verschillende manieren grote invloed gehad op de politieopleidingen. Neem de beschikbaarheid van budget. In het institutionele perspectief van de voormalige regionale korpsen speelden de verhouding tussen het regionale en het landelijke budget een belangrijke rol bij de vraag naar politieopleidingen. Voor bijvoorbeeld de politieopleiding betekende dit dat korpsen stuurden op de afname van 'applicatie-opleidingen' die door het Rijk betaald werden in plaats van de langdurige (duale) opleidingen die vanuit het eigen budget betaald moesten worden. De institutionele logica van de Politieacademie maakte dat in deze behoefte werd voorzien.

De beschikbaarheid van budget leidt tot 'meer is beter'

Specifiek met betrekking tot postinitieel onderwijs wordt door Hols et al. (2013) vastgesteld dat niet behoeftestelling maar de beschikbaarheid van budget leidend is bij de vraag of en welke opleidingen er gevolgd mogen worden. De onderzoekers schrijven (p. 22) dat door het ontbreken van

een nauwelijks bespeurbare rem op specifieke opleidingsvragen 'specialisatie op specialisatie' dreigt. De onderzoekers stellen bovendien vast dat de politie meer geld besteed is aan postinitieel onderwijs dan gangbaar is binnen de Rijksoverheid. De onderzoekers schrijven: 'Aan postinitieel onderwijs (excl. IBT) wordt 4,8% van de bruto loonsom besteed. Ten opzichte van het Rijk (2,7%) is dat 2,1% meer. Aan de hand van een validatieonderzoek is getracht om tot validatie van een norm voor postinitieel onderwijsbudget te komen. Aan de hand van een benchmark, detailonderzoek bij zes korpsen en expertmeetings over het huidige en gewenste opleidingsaanbod is het niet mogelijk gebleken om daar een kwantitatief onderbouwde uitspraak over te doen (niet ten faveure van 2,7%, maar evenmin ten faveure van 4,8%). Wel is geconstateerd dat er besparingspotentieel op postinitieel onderwijs aanwezig is.' Tot slot stellen de onderzoekers vast dat er binnen de politie geen bereidheid bestond om minder geld uit te geven aan postinitieel onderwijs. Ze schrijven: 'Het hanteren van de 2,7% norm voor de Nationale Politie leidde tot weerstand bij de politie, omdat hiermee onvoldoende recht zou worden gedaan aan het specifieke karakter van het politiewerk.'

Nog een voorbeeld van de invloed van de institutionele logica op de politieopleidingen. Een belangrijk uitgangspunt van de hiervoor besproken opleidingslogica is dat het veld de kwalificaties voor de opleidingen vaststelt. Deze input wordt echter via het managementniveau vastgesteld zodat de institutionele logica hier meer bepaalt dan de praktijklogica. Als voorbeeld kan ook de institutionele visie dienen dat de politie meer informatiegestuurd moet werken, een element dat meteen terugkomt in verschillende politieopleidingen.¹⁶

De institutionele koppeling tussen opleidingsniveau en salariëring tenslotte veroorzaakt een extrinsieke motivatie voor politiepersoneel om hoger opgeleid te worden (Gerards et al., 2013).

Discussie over relatie opleidingsniveau en salariëring speelt ook buiten politie

Binnen verschillende domeinen speelt de discussie over de relatie tussen opleidingsniveau en salariëring. De opvatting daarover is mede politiek en daarmee in de tijd sterk wisselend. Zo sprak de minister van Onderwijs sprak zich in 2007 uit tegen de oproep van Alexander Rinnooy Kan dat hoger opgeleide docenten ook een hoger salaris zouden moeten verdienen. Hierin is een parallel zichtbaar met het beloningssysteem binnen de Nederlandse politie. Plasterk, over dat verzoek: 'Dat hebben we niet overgenomen. Een hoger opgeleide leraar is niet automatisch een betere leraar. Natuurlijk is het opleidingsniveau belangrijk. Maar er zijn ook leraren, bijvoorbeeld in het vmbo, die niet snel hun eerste graad zullen halen, maar wel goed presteren.'¹⁷ De huidige minister is een ander oordeel toegedaan.

Vanuit de institutionele logica kan ook beter begrepen worden waarom in beleidsstukken zoals Politie in Ontwikkeling uit 2005 zo vaak de relatie gelegd wordt tussen professionaliteit en het verbeteren van bedrijfsvoeringprocessen, het standaardiseren van primaire processen of het intensiveren van samenwerkingsverbanden (zie voor voorbeelden het vorige hoofdstuk). De veronderstelling lijkt te zijn dat door het verbeteren van organisatorische processen de taakuitvoering op straat significant verbetert. De vraag of deze verbetering noodzakelijk is om de taak adequaat uit te voeren, wordt niet gesteld en dus niet beantwoord.

¹⁶ Zie www.politieacademie.nl

¹⁷ NRC (2007, 24 november), 'Plasterk: Hoger opgeleid is niet altijd beter.'

Een ander voorbeeld waarin de institutionele logica zichtbaar wordt, is de implementatie van de nieuwe werkwijze vermissingen (Zuring, 2012). Deze nieuwe werkwijze moet volgens de makers (onder leiding van de Strategische beleidsgroep tactische opsporing) leiden tot een zorgvuldige afweging per geval en voor de juiste inzet, met name in de eerste 24 uur. Volgens de makers schortte het daar tot voor kort nogal eens aan:

'Er bestond geen eenduidige landelijke aanpak. De intake van de meldingen was soms gebrekkig, waardoor de urgentie niet op tijd werd ingeschat. Met als gevolg te late of geen opschaling en een inadequate aanpak. Langdurige vermissingen konden na verloop van tijd uit beeld raken, bij gebrek aan monitoring. Maar ook bij actuele vermissingen waren de verantwoordelijkheden en taakverdeling niet altijd duidelijk. Aandacht voor achterblijvers ontbrak en de beschikbare informatie en juridische mogelijkheden werden niet voldoende benut. Met de nieuwe werkwijze moet dit alles verleden tijd zijn.' (Zuring, 2012)

De nieuwe werkwijze bestaat in tegenstelling tot de vorige nog maar uit twee categorieën vermissingen: urgent en overig. Volgens de makers van de nieuwe werkwijze werkt de vroegere indeling bestaande uit vier categorieën terughoudendheid in de hand, waardoor bepaalde zaken onterecht als niet urgent werden beoordeeld. Doelstelling van de nieuwe werkwijze is om sneller meer politiecapaciteit in te zetten. Alle als urgent beoordeelde gevallen krijgen namelijk een eigen speciaal hiervoor opgeleide officier van justitie toegewezen met een mandaat om (extra) eenheden in te zetten. (Zuring, 2012)

De implementatie van deze nieuwe werkwijze gaat gepaard met de creatie van een nieuwe politiefunctie, namelijk de specialist Vermiste Personen. Het nieuwe politiebeleid eist dat elk van de tien eenheden een specialist Vermiste personen moet aanstellen. In het verleden hadden de meeste korpsen enkel coördinatoren Vermiste personen, bijna altijd een neventaak. Volgens de makers van de nieuwe werkwijze bracht dit de nodige problemen met zich mee: zij hadden de aanpak vermiste personen niet als prioriteit en beschikten niet over mandaat of verantwoordelijkheid. De functie specialist Vermiste Personen is daarom een fulltime functie geworden. Naast de specialist Vermiste Personen moet elke eenheid over minimaal twee coördinatoren Vermiste Personen beschikken. (Zuring, 2012)

De institutionele logica komt in dit voorbeeld tot uitdrukking in dat verbeteringen worden gezocht in het protocollen en nieuwe functies. De vraag die echter niet gesteld wordt is of deze vorm van professionalisering ook zal leiden tot een adequate(re) taakuitvoering, namelijk het tijdig opsporen van vermiste mensen. In het artikel waarin de nieuwe werkwijze wordt beschreven, wordt alvast een tip van de sluier opgelicht:

'Een aantal verwachtingen over (politieoptreden) bij vermissingen, komen niet overeen met de werkelijkheid. Zoals het beeld dat een aantal tragische vermissingszaken mogelijk goed was afgelopen als de politie beter had opgetreden en dat kinderen het grootste risico lopen. [...] In bijna alle gevallen waarbij de vermiste persoon dood wordt teruggevonden, blijkt dat deze persoon echter al te zijn overleden voordat hij of zij als vermist is opgegeven. Ook blijkt bij de politie de hoogste prioriteit uit te gaan naar vermiste kinderen, hoewel bij de leeftijds-

groep tussen twintig en dertig de kans veel groter is dat de vermiste iets is overkomen. Gezien het grote aantal meldingen van vermissingen dat jaarlijks bij de politie binnenkomt, de beperkte capaciteit en de hooggespannen verwachtingen van het publiek, is het van groot belang dat de urgentie van de zak juist wordt ingeschat.’ (Zuring, 2012)

In het voorbeeld van de nieuwe werkwijze vermissingen is ook zichtbaar dat de institutionele logica prima kan samengaan met de professionele logica (zie hieronder). Zo zijn de uitvoerende politiemensen die zich bezighouden met vermissingen en in het artikel opgevoerd worden zeer enthousiast over de nieuwe werkwijze. Dit is begrijpelijk, aangezien een nieuwe fulltime functie verdere doorgroeimogelijkheden betekent, mogelijkheden voor specialisatie en daarmee status oplevert en nieuwe bevoegdheden biedt die het belang van het onderwerp binnen- een buiten de politie onderstreept.

Professionele logica

De laatste interne logica die een rol speelt is die van de notie die een groep van functionarissen van de eigen ‘professionaliteit’ zelf heeft. De zelfbenoemde professional heeft of creëert zijn eigen kwaliteitsstandaarden die aansluiten bij zijn beeld van het vak en de statuut die daarbij hoort (De Bruijn, 2008). Dit beeld wordt sterk gekleurd door het eigenbelang van de professional. In tegenstelling tot de ervaringslogica gaat het bij de professionele logica niet om wat in het verleden heeft ‘gewerkt’, maar om het beschermen en uitbouwen van de condities die maken dat het vak op een prettige, ‘juiste’ en veilige manier beoefend kan worden. Denk hierbij aan maatschappelijke status, (gewelds)bevoegdheden, autonomie maar ook primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden. Ook van invloed op het beeld wat een beroepsgroep van de eigen professionaliteit heeft is de wijze hoe andere beroepsgroepen invulling geven aan professionaliteit. Binnen deze logica zijn termen zoals continue verbetering, ‘een leven lang leren’ en lerende organisatie dominant, al hangt sterk het van de beroepsbeoefenaar af hoe deze termen in de praktijk worden ingevuld (Van Reenen, 2012).

Vanuit de professionele logica kunnen talloze opvattingen van beroepsbeoefenaars met betrekking tot professionaliteit verklaard worden. Bijvoorbeeld opvattingen over de uitrusting en systemen die aan politiemensen ter beschikking worden gesteld en die dikwijls als onveilig, ongeschikt of onvoldoende beoordeeld worden. Een adequate taakuitvoering is vanuit deze optiek alleen mogelijk wanneer politiemensen kunnen beschikken over ‘professionele’ uitrusting en systemen. Zelden kan echter hard gemaakt worden dat betere uitrusting en systemen daadwerkelijk zullen leiden tot een adequatere taakuitvoering (Van Reenen 2012). Een voorbeeld is de klacht van een noodhulpagent die vindt dat de acceleratiesnelheid van de Volkswagen dienstauto’s te wensen overlaat en dat er in zijn beleving eigenlijk gekozen had moeten worden voor (duurdere) Volvo dienstauto’s.¹⁸

¹⁸ Dit voorbeeld is afkomstig van een noodhulpagent uit Eindhoven die ten behoeve van het onderzoek naar de politie in de netwerksamenleving gevolgd is, zie Helsloot et al., 2012).

Solosurveillance: botsende logica's

Botsende logica's zijn zichtbaar in de casus solosurveillance. Waar vanuit de institutionele logica de invoering van solosurveillance wenselijk zou zijn, is de terughoudendheid vanuit de beroepsbeoefenaars vanuit de professionele logica begrijpelijk en voorspelbaar. Recent onderzoek van Esselink et al. (2009) maakt dit mooi duidelijk. Ze constateren dat politiemensen solosurveillance onveilig en ongezellig vinden, terwijl objectief gezien de veiligheid juist toeneemt door de invoering van solosurveillance. Daarnaast biedt het de organisatie voordelen in termen van besparing en een betere dekking. De auteurs schrijven: *'Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de organisatorische problemen bij de invoering van solosurveillance niet onoverkomelijk zijn. Door solosurveillance is een flinke besparing op de personeelskosten dan wel een uitbreiding van de dekking van de surveillance realiseerbaar. Wat dat betreft is de invoering van solosurveillance een aantrekkelijke optie voor de politieorganisatie. Daar staat tegenover dat er weerstand is onder de politiemedewerkers. Zo ligt de tevredenheid over solosurveillance ver onder de tevredenheid over de collega's, over het politiewerk of over de politieleiding. Deze weerstand hangt met twee zaken samen: gevoelens van onveiligheid en gebrek aan gezelligheid. Het feit dat solosurveillance ook een professionele uitdaging kan zijn, leeft aanzienlijk minder onder de politiemedewerkers. Wat de onveiligheid betreft blijkt uit dit onderzoek, en evenzeer uit buitenlands onderzoek, ondubbelzinnig dat solosurveillance aanzienlijk veiliger is dan duosurveillance. Politiemedewerkers die solosurveillance draaien, lopen veel minder risico een incident mee te maken. Objectief gezien heeft de angst voor solosurveillance geen basis in de empirie.'*

Een ander voorbeeld dat zich door de professionele logica laat verklaren, is de negatieve houding van veel beroepspolitiemensen tegenover buitengewoon opsporingsambtenaren en de vrijwillige politiefunctie in het bijzonder. Beroepspolitiemensen zijn bijzonder kritisch over de kwaliteit van hun collega's die op vrijwillige basis werken. De suggestie dat veel politiewerk door vrijwilligers gedaan kan worden, ondermijnt niet alleen de status van het vak, maar beperkt ook de flexibiliteit (politievrijwilligers kunnen niet voor alle taken ingezet worden) en houdt de instroom van beroepskrachten tegen. Het is zo begrijpelijk dat de vrijwillige politiefunctie de afgelopen jaren mede door druk vanuit de professie zelf geprofessionaliseerd is. Politievrijwilligers moeten recentelijk dezelfde toelatingsexamens, opleidingen en trainingen volgen als een beroepsagent in de functie van surveillant.¹⁹ Het is de vraag of dit past bij de oorspronkelijke gedachte om 'lichtblauwe' taken door 'lichtblauwe functionarissen' (lees burgers met wat aanvullende kennis) uit te laten voeren, maar is wel zeer verklaarbaar voor wie notie neemt van de wijze waarop beroepsbeoefenaars hun ambacht cultiveren.

Burgers en politie kijken verschillend aan tegen 'lichtblauw' op straat

Onderzoek van Motivaction (2013) toont aan dat politieagenten en burgers op een volstrekt andere wijze aankijken tegen burgers met een aantal politietaken, ook wel buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) genoemd.²⁰ Van de ondervraagde politiemedewerkers geeft 52 procent aan tegen het uitbreiden van de taken van boa's te zijn.²¹ Zo'n 40 procent zegt dat boa's geen autoriteit uitsralen. De belangrijkste reden van deze negatieve houding is het lage opleidingsniveau dat hen niet

¹⁹ Landelijke Organisatie van Politie Vrijwilligers (LOPV), 'De politievrijwilliger in Nederland', kopje 'Toelatingseisen' (via: <http://www.lopv.nl/>).

²⁰ Voor de duidelijkheid dient opgemerkt te worden dat het onderzoek van Motivaction niet alleen ging over vrijwillige politie maar over buitengewoon opsporingsambtenaren in het algemeen.

²¹ BN/De Stem (2013, 24 augustus), 'Politie: geen taken naar boa's'.

in staat zou stellen de taken van politieagenten over te nemen. Opleiding en bekwaamheid worden hier derhalve direct aan elkaar gekoppeld door de politiemedewerkers.

De resultaten zijn opmerkelijk verschillend van de mening van de bevroagde burgers. Zo'n 66 procent van de ondervraagde burgers geeft aan 'een voorstander' te zijn van het overnemen van politietaken door boa's. Vooral omdat dit politieagenten ontlast en hen in staat stelt zich op andere taken te richten. Van de tegenstanders (15% van de ondervraagden) benoemt 35% het aspect onvoldoende opleiding als belangrijkste bezwaar. Overigens worden 'opleiding en kennis' ook onder burgers voor veel functies als een 'zeer bepalende factor' voor het uiteindelijke functioneren beschouwd.

Bekend is dat professionals in het algemeen zeer effectief zijn in het hinderen van pogingen van binnen- en buitenaf om het beroep te deprofessionaliseren (Van Reenen, 1996). Professionals kunnen door bijvoorbeeld te schermen met 'de veiligheid van de burger' makkelijker een frame van noodzakelijke kwaliteitsverbetering over het voetlicht brengen dan dat een buitenstaander (zoals de minister) de nut en noodzaak van deprofessionalisering kan uitleggen. Een goede indicatie hiervan is de wijze waarop de politiebonden het plan voor de aanstelling van 3000 toezichthouders in plaats van 'volwaardige' agenten hebben doen laten sneuvelen.²²

Tot slot zijn arbeidsvoorwaarden ook van invloed op hoe naar professionaliteit gekeken wordt. Zo staan, zoals al eerder vermeld, veel politiemensen positief tegenover meer en betere opleidingen, maar alleen als deze in werktijd gevolgd mogen worden en ze resulteren in een betere beloning (Gerards et al., 2013). Een citaat uit een onderzoek uit 2013 van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt naar de bereidheid van politiemensen om op eigen initiatief en investering vervolgoopleidingen te gaan volgen:

'De twee prikkels die het meeste effect hebben op de bereidheid tot 'zelfmelden' zijn monetair van aard. 'Een hoger salaris' en 'een betaalde opleiding mogen volgen' zijn beide voor een aanzienlijke meerderheid van de respondenten reden om in de toekomst meer bereid te zijn tot zelfmelden. Ook als men onder werktijd een vervolg- opleiding mag volgen stijgt de bereidheid om zelf (mee) te betalen en zelf initiatief te nemen bij minimaal de helft van de politiemensen. Het mogen volgen van een vervolgopleiding naar keuze of een garantie op een bij de opleiding passende functie hebben ook positief effect op de bereidheid tot zelfmelden van ongeveer de helft van de respondenten.' (Gerards et al., 2013).

Het ligt in de lijn der verwachting dat de beroepsgroep een opleiding of certificaat sneller als 'professioneel' zal bestempelen wanneer deze betaald en binnen werktijd gevolgd kan worden.

²² Tweede Kamer, 29 628, nr. 55 (Brief van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, d.d. 26 april 2011).

4.3 De externe logica's achter een adequate beroepsuitoefening

Waar voor de eerdere logica's geldt dat ze gehanteerd worden door betrokkenen binnen de politie, zijn er ook 'externe' logica's die er toe doen en gebruikt kunnen worden om de vraag te beantwoorden wat een adequate taakuitvoering precies betekent.

Utilistische of maatschappelijk-economische logica

Het antwoord op de vraag wat adequaat is, kan gegeven worden door te kijken naar de economische afweging van de kosten en baten die met de taakuitvoering samenhangen. De taakuitvoering is vanuit deze logica adequaat wanneer de verhouding tussen kosten en baten binnen vooraf gedefinieerde bandbreedte vallen.

Deze logica is de normatieve logica waarmee externen zoals het openbaar bestuur (behalve bij incidenten, zie hierna) veelal naar taakuitoefening kijken. Deze logica is niet eenvoudig, omdat het niet eenvoudig is om vast te leggen hoeveel het 'pakken van één extra boef' of het 'voorkomen van één extra gerechtelijke dwaling' mag kosten. Bovendien is het voor sommige aspecten lastig om de kosten en baten kwantitatief uit te drukken en te berekenen. Tenminste geldt dat de taakuitvoering niet adequaat is als het terugdraaien van een extra investering niet leidt tot significant kwaliteitsverlies.

Utilistisch perspectief ontbreekt in Programma Versterking Opsporing (PVO)

In eerder onderzoek (Helsloot & Groenendaal, 2013) hebben we vanuit een utilistisch perspectief beargumenteerd dat de kosten van het Programma Versterking Opsporing gericht op het voorkomen van fouten niet in verhouding staan met de opbrengsten ervan. Vanuit een utilistisch perspectief lijkt er binnen de opsporing echter meer behoefte te zijn aan daadkracht (het aantal afgehandelde strafzaken) dan aan voorzorg (het minimaliseren van de kans op onterechte veroordelingen), omdat volgens onze hypothese veel meer strafzaken afgehandeld kunnen worden wanneer een zeer beperkt hogere foutmarge getolereerd wordt. Bovendien zijn veel maatregelen in het PVO bedacht vanuit een institutionele of professionele logica terwijl niet aangetoond is dat deze daadwerkelijk leiden tot minder fouten.

Opgemerkt moet worden dat de utilistische logica vaak botst met de professionele- en ervaringslogica. Dit komt omdat beroepsbeoefenaars vaak alleen vanuit hun eigen vakgebied naar de problemen kijken waarmee ze geconfronteerd worden. In de woorden van Kearney & Sinha (1988):

"The principal complaint about professions in government is that they hinder bureaucratic responsiveness. Each profession has its own world view, filtered through the education, experience, socialization and specialized knowledge of its members. This world view may not be congruent with the public interest. Critics hold that the professional bureaucracy often proceeds with its own notions of what is good for the people rather than seeking and responding to the interests and demands of the general public, agency clientele, or elected officials. Thus,

the professional bureaucracies are 'self perpetuating machines', not responsive to the public interest except as they, themselves, define it.'

De Nationale Politie heeft in (recente) beleidsdocumenten uitgesproken dat de utilistische logica leidend zou moeten zijn: *'Het effect centraal stellen betekent dat het handelen van de politie gericht is op buiten, de maatschappij. De agenda wordt bepaald door wat er buiten nodig is'* (Nationale Politie, 2014: 2). In hetzelfde document spreekt zij echter ook uit dat 'de structuur moet uitnodigen tot continue verbeteren' hetgeen niet meteen een utilistisch uitgangspunt is.

De logica van de risico-regelreflex

Een dominante logica in de politieke arena is de zogenaamde risico-regelreflex dat wil zeggen de reflex om na incidenten direct met verbetermaatregelen te komen.²³ Fouten zijn immers het bewijs dat de taakuitoefening niet adequaat was. Adequaat is dus nu simpelweg 'een foutloze taakuitoefening' op het aspect dat de media haalde. Deze logica is vaak dominant vlak na incidenten.

Het PVO als reactie op de fouten gemaakt bij de Schiedammerpark moord

Met als direct benoemde aanleiding in de rapportage van de commissie Posthumus over de Schiedammerpark moord is in 2005 het Programma Versterking Opsporing en Vervolgging gestart dat moest leiden tot een structurele verbetering van de opsporing, vervolging en rechtsgang, met name bij maatschappelijk zwaarder ervaren misdrijven. Specifiek voor de verbetering van de opsporings-taak van de politie is het Programma Versterking Opsporing (PVO) ingezet met maar liefst 194 maatregelen. Slechts een deel van deze maatregelen had direct betrekking op door de commissie Posthumus primair benoemde probleem bij de Schiedammerpark moord, namelijk tunnelvisie. De overtuiging die aan het PVO ten grondslag ligt is dat een professioneel functionerend strafrechtelijk systeem onterechte veroordelingen kan uitsluiten. Deze 'logica' is om twee redenen problematisch. Ten eerste is ze niet correct: een professioneel functionerend strafrechtelijk systeem kan wel degelijk onschuldigen veroordelen. Mensen, en dus ook professionals, maken nu eenmaal fouten. Ten tweede cultiveert deze logica een onkritische houding ten opzichte van de effectiviteit en efficiëntie van de professionele oplossingen die in het beleidsproces zijn ontwikkeld (zie ook het kader in de utilistische logica hierboven). (Helsloot & Groenendaal, 2013)

De risico-regelreflex treedt niet alleen op na 'klassieke' incidenten zoals (grootschalige) ongevallen. Ook politieke incidenten kunnen leiden tot een regelreflex. Een goed politievoorbeeld uit 2014 zijn de maatregelen die minister Opstelten (Veiligheid en Justitie) wil nemen naar aanleiding van de klacht van Tweede Kamerlid Ahmed Marcouch over de gebrekkige kwaliteit van het baliepersoneel van de politie.

'Opstelten is het met Marcouch eens en gaat nu een minimale opleiding MBO 3 of 4 eisen van baliedewerkers. Tevens zegt hij toe te investeren in extra trainingen en opleidingen. "Een mooi resultaat", noemt klokkenleider Marcouch dit. Ook de Nederlandse Politiebond juicht de

²³ Zie uitvoeriger: Van Tol et al. (2011).

belofte van de minister toe. “We zijn blij dat er nu eindelijk weer wordt geïnvesteerd in het echte politiewerk”, zegt voorzitter Han Busker.’²⁴

Opmerkelijk is de (niet onderbouwde) claim van Marcouch dat het hogere niveau van het politiepersoneel zal leiden tot meer aangiftes van bijvoorbeeld discriminatie. Volgens Marcouch gaan medewerkers daar niet altijd goed mee om:

“Ze moeten doorvragen naar wat er is gebeurd en niet gelijk door hun eigen mening bevooroordeeld raken.” Busker (van de Nederlandse Politiebond, red.) vindt het prima dat er nu wordt geïnvesteerd. “Er kan niet genoeg geld worden vrijgemaakt om de kwaliteit te vergroten”.’²⁵

De inspectie- en onderzoeklogica

De laatste externe logica is die van inspecties en onderzoekers. In de logica van inspectie en onderzoek betekent een adequate taakuitvoering dat ‘problemen’ die in de praktijk geconstateerd worden een plaats krijgen in opleiding en training van beroepsbeoefenaars. Deze logica loopt vaak parallel met de risico-regelreflex logica, vooral wanneer de evaluatie volgt op een specifiek incident. Maar de inspectie- en onderzoeklogica is ook een autonome logica, aangezien ook zonder specifieke aanleiding de Nederlandse politie mag rekenen op veel belangstelling van onderzoekers en inspectiediensten. Daarnaast wil deze logica nog wel eens botsen met de utilistische logica, aangezien inspecties en evaluatoren veelal alleen aanbevelingen doen om problemen op te lossen. De vragen of een aangetroffen probleem (via veelal de organisatorische logica) ook werkelijk een probleem is (in de zin dat adequate taakuitoefening eronder lijdt) en hoeveel geld de oplossing mag kosten, worden daarbij zelden beantwoord.

4.4 Van logica's naar een analysekader

De logica's beschreven in dit hoofdstuk geven op twee wijzen aanleiding tot een analysekader:

- Terugkijkend kunnen de logica's gebruikt worden om beter te begrijpen hoe vormen van professionalisering binnen de politie zijn ontstaan.
- Vooruitkijkend kunnen de logica's gebruikt worden om een antwoord te geven op de vraag wat een adequate taakuitvoering is in specifieke situaties. Deze vraag kan echter op verschillende manieren beantwoord worden afhankelijk van de gekozen logica. Dit betekent dat er bij het beantwoorden van de vraag wat een adequate taakuitvoering precies is, duidelijk gemaakt moet worden vanuit welke logica's professionaliteit wordt bestudeerd.

²⁴ Metro (2014, 12 februari). ‘Minister eist meer van politieagent achter de balie’, p. 3.

²⁵ Metro (2014, 12 februari). ‘Minister eist meer van politieagent achter de balie’, p. 3.

5. Het analysekader toegepast op de functie van recherchekundige

In dit hoofdstuk wordt het analysekader uit hoofdstuk 4 toegepast op een voorbeeld van professionalisering in één concrete casus, namelijk het ontstaan en de waardering van de functie van recherchekundige. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse van bestaande literatuur, twintig interviews met recherchekundigen, hun leidinggevers en betrokkenen bij de totstandkoming van de Reku functie en opleiding en een validerende groepssessie. Dit hoofdstuk laat zien dat de totstandkoming en waardering van de Reku functie vanuit sommige logica's begrijpelijk is, maar dat tegelijkertijd vanuit andere logica's vraagtekens gesteld kunnen worden bij de bijdrage van deze functie aan de verbetering van de politieke opsporing. Tot slot gebruiken we één van de logica's om te laten zien hoe de logica's gebruikt kunnen worden om de vraag te beantwoorden hoe een 'professionele' recherchekundige precies kan worden omschreven.

5.1 De opkomst van de functie van recherchekundige

De functie van en opleiding voor de recherchekundige (vanaf nu ook Reku) is meteen bij aanvang van het Politieonderwijs 2002 (zie onderstaand kader) ontwikkeld. De opleiding op masterniveau was toen bedoeld als tweejarige vervolgopleiding voor al in dienst zijnde rechercheurs.

De context: nieuwe politieopleidingen volgens Politieonderwijs 2002²⁶

In 2002 kreeg het politieonderwijs zijn huidige vorm, men spreekt daarom over Politieonderwijs 2002 (PO 2002). Na een periode van toenemende kritiek op het politieonderwijs in de jaren daarvoor werden in de tweede helft van de jaren negentig na een evaluatie via het zogenaamde TOP project nieuwe uitgangspunten van het politieonderwijs geformuleerd en uitgewerkt en uiteindelijk in 2003 in wetgeving neergelegd. In 2002 begonnen al de opleidingen volgens die nieuwe uitgangspunten. Het politieonderwijs, tot op dat moment een serie bedrijfsopleidingen los van het reguliere onderwijs, ging deel uitmaken van dat reguliere onderwijs. De uitgangspunten voor dat nieuwe politieonderwijs waren:

- Een samenhangend stelsel van beroepsopleidingen.
- Geënt op en aansluitend bij het reguliere onderwijs en dus met een stelsel van accreditatie van opleidingen.
- Gefinancierd door het ministerie van BZK voor zover het ging om voor het beroep noodzakelijke opleidingen, en betaald vanuit de korpsen voor de overige opleidingen.
- Competentiegestuurd en duaal opgezet onderwijs.

De koerswijziging was veelomvattend. Er werd een heel nieuw opleidingsstelsel gebouwd voor de politie waarmee de Politieacademie vooroefliep in de wereld van de beroepsopleidingen. De nieuwe opleidingen zijn in het stelsel van het reguliere onderwijs ingebed en het politieonderwijs hanteert derhalve ook de daar geldende niveaus. Een belangrijke deel van de vernieuwing van het politieon-

²⁶ Ontleend aan: Stam et al (2003).

derwijs, was onderwijskundig van aard. Het nieuwe concept van het competentiegestuurd beroepsonderwijs werd voor het gehele beroepsonderwijs geïntroduceerd en het ontwikkelde een eigen theorie, een begrippenkader en een set instrumenten die binnen het politieonderwijs als een van de eerste volledig werd uitgerold. In 2001 kreeg de Politieacademie de onderwijs innovatie award voor deze onderwijsvernieuwing die de waardering voor deze koerswijziging en uitvoering ervan in het onderwijsveld illustreerde.

Het eerste beroepsprofiel voor de Reku luidde als volgt:

‘Een recherchekundige wordt ingeschakeld als de tactische of technische opsporingcompetenties van de politiekundige bachelor verdiept of verbreed moeten worden. Deze aanvullende expertise gaat verder dan de alledaagse regie van veiligheidsarrangementen of bestuurlijke handhavingsprocessen. Bij het managen van bijzondere rechercheprojecten moeten de hoofdprocessen van criminologische en criminalistisch onderzoek op elkaar afgestemd worden. De coördinatie, communicatie en coöperatie met specialisten binnen en buiten politie, met politiekundigen en het Openbaar ministerie in het bijzonder dient soepel te lopen. In de regel gaat het om een hoofdtaak. [...] Recherchekundigen beschikken weliswaar over een gemeenschappelijke set van vak bekwaamheden, maar daarenboven ook over competenties die bij hun collegae niet voorhanden hoeven te zijn. In de praktijk uiten deze verschillen zich bijvoorbeeld in het voorkomen van een financieel naast een digitaal recherchekundige. (LSOP, 2001/B:4).’ (Pragt & Zoutendijk, 2013)

Het is een algemene en abstracte formulering die onderwijskundig van aard is en die nog weinig concrete aanknopingspunten biedt voor de formulering van kernopgaven en competenties. Vervolgens werd met behulp van een aantal klankbordgroepen in 2003 eerst het beroepsprofiel wat aangepast en een aantal kernopgaven voor een HBO opleiding uitgewerkt. Dit leidde in 2004 tot een uitgewerkt curriculum. De opleiding ging aanvankelijk meer in de richting van beleidsadvisering dan in die van specialistisch researchewerk. Het belangrijkste probleem bij de uitwerking was dat het beroepsbeeld niet helder was. Wel waren aan het eind van een consultatietraject in 2003, waaraan ook de politiepraktijk deelnam, vijftig competenties geformuleerd. Dat waren er veel en de meeste voldeden ook niet aan de omschrijving van competenties.²⁷ Het waren omschrijvingen van gewenste vaardigheden geworden en niet l – zoals de oorspronkelijke opzet was – geïntegreerde vermogens van kennis, inzicht, vaardigheden en werkervaringen. Een belangrijke oorzaak was dat er minder tijd was om de opleiding op te zetten dan aanvankelijk gepland was. De ontwikkeling van de opleiding stond, zo meldt de toenmalige projectleider voor de Reku opleiding, onder grote tijdsdruk doordat al in 2003 twee korpsen deelnemers aanboden voor de opleiding, terwijl deze nog in ontwikkeling was en aanvankelijk veel later zou starten (Pragt en Zoutendijk, 2013). Van een grondig ontwerp kon daarom op dat moment geen sprake zijn. In 2005 studeerden de eerste Reku’s af van de nieuwe opleiding, allemaal vanuit de politie afkomstig, de meesten uit Amsterdam-Amstelland en het KLPD. In 2004 was het hele curriculum klaar. De verschillende

²⁷ Als zodanig omschreven kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht, vaardigheden, houding en ervaring waarover degene die de opleiding voltooit, met het oog op het maatschappelijk en beroepsmatig functioneren dient te beschikken, en die in voorkomende gevallen betekenis hebben voor de doorstroming naar vervolgonderwijs (Regeling landelijke politieopleidingen PO2002 art. 1)

formuleringen in het curriculum waren vooral door onderwijskundigen gemaakt en geformuleerd. Gegeven het feit dat de basis politieopleiding voor allround politie medewerker op bachelor niveau was ontwikkeld, lag het tevens voor de hand om een zwaardere opleiding in de opsporing op HBO niveau te positioneren. Beide opleidingen werden op die manier ingepast in de nieuwe onderwijsstructuur. Het was overigens steeds de bedoeling om geen leidinggevers op te leiden, maar hoger opgeleide experts. (Pragt en Zoutendijk, 2013)

Hoewel de korpsleidingen intensief bij PO2002 waren betrokken, daarover waren geconsulteerd en ze ook in de Raad van Hoofddcommissarissen akkoord gingen met het hele onderwijsplan en met een (HBO) masteropleiding voor de recherche²⁸, bleek de achterliggende werkelijkheid ingewikkelder. In de praktijk bleek de steun voor het nieuwe onderwijs bij korpschefs minder groot dan gehoopt en ook de Reku-opleiding ondervond weinig steun. Van alle korpschefs was de Amsterdamse korpschef Jelle Kuiper de enige die er onverkort achter stond.²⁹ De meest andere korpschefs voelden er niet veel voor, slechts enkelen waren groot voorstander van de opleiding, en die begonnen al snel studenten aan te melden (Pragt en Zoutendijk, 2013). Er was zeker in het begin een gering aanbod van studenten vanuit de meeste korpsen.

De globale redenering voor een hogere opleiding was dat de samenleving complexer werd en dat de politie om effectief te kunnen blijven presteren hogeropgeleide politiemensen nodig zou hebben. Daarbij werd 20% hoger opgeleide politiemensen op het totale personeelsbestand als algemene vuistregel gebruikt. Dat percentage dook ook op ten aanzien van de recherche, ook daar werd met het generale motief van de toenemende complexiteit van researchewerk naar een zwaarder type rechercheur gekeken. Onderbouwing daarvoor was er niet, een bredere visie op de recherche-ontwikkeling die kon worden gebruikt om de Reku opleiding af te stemmen op die visie en de daaruit voortvloeiende opsporingsstrategieën en tactieken, ook niet (Van Reenen, 2012). Ook Pragt & Zoutendijk (2013: 60, 61) wijzen daarop.³⁰

Na de rechterlijke dwaling in de Schiedammerpark moord kwam de Reku-functie en -opleiding in een stroomversnelling. Onder leiding van Posthumus, de voorzitter, deed een commissie onderzoek naar die gerechtelijke dwaling. Het rapport van de commissie Posthumus uitgebracht in 2005 bevat een kritische analyse van de uitvoering van het opsporingsonderzoek in de Schiedammer parkmoord.

Uit de analyse van die dwaling blijkt echter geen tekort aan intellectuele capaciteit in het opsporingsonderzoek. Die tekorten lagen elders. Van de aanbevelingen in het rapport van Posthumus kan er dan ook geen één worden gerelateerd aan het fenomeen recherchekundige. De aanbevelingen met betrekking tot scholing hadden enkel betrekking op de teamleiders van grootschalige onderzoeken en een aantal technische functies (Helsloot & Groenendaal, 2013). Ook daar lag geen houvast voor een eventueel nader ontwerp van de Reku opleiding.

²⁸ Interview lid van College van Bestuur van de Politieacademie, geciteerd in Pragt & Zoutendijk (2013).

²⁹ Interview lid van College van Bestuur van de Politieacademie, geciteerd in Pragt & Zoutendijk (2013).

³⁰ Nog in 2008 bleek er verwarring te bestaan over de reikwijdte van de 20% norm: 'Tevens blijkt dat er onduidelijkheid heerst over deze 20% norm en de reikwijdte hiervan: is de norm generiek van toepassing of specifiek gericht op medewerkers in het domein Recherche?' (Jansen & Beek, 2008).

Het omvangrijke Programma Versterking Opsporing (PVO) moest de bevindingen van de commissie Posthumus omzetten in verbeteringen binnen de opsporing. Voor wat betreft het politiedeel, ook dat is omvangrijk, sluit dat programma voor een groot deel niet aan bij de aanbevelingen van de commissie Posthumus. In eerder onderzoek schreven we:

‘In bredere zin kan worden geconstateerd dat veel onderdelen van het PVO geen directe relatie hebben met het incident dat ten grondslag lag aan het PVO. Deze onderdelen liggen echter wel in het verlengde van het al voor Posthumus/PVO lopende professionaliseringstraject van de opsporing.’ (Helsloot & Groenendaal, 2013)

Het PVO als breed en apart gefinancierd verbeteringsprogramma voor de opsporing is veel meer dan wat Posthumus vraagt. Het PVO was twee maanden na de verschijning van het rapport Posthumus al klaar. In PVO had de politie kans gezien om een aantal versterkingsambities die voor een deel al via eerdere kwaliteitstrajecten in de opsporing waren ontwikkeld (bijvoorbeeld het ABRIO traject), op te nemen, te borgen en (eindelijk) gefinancierd te krijgen. Een belangrijk uitgangspunt was de notie die we al eerder formuleerden, dat opsporing ingewikkelder werd en dat er ‘dus’ een hoogwaardiger opsporingsapparaat nodig was. Een geïnterviewde stelt:

Citaat uit interview

‘Er was wel bij de politietop het beeld dat criminaliteit ingewikkelder wordt en intelligenter. Aan de andere kant is de politie een MBO organisatie die wellicht niet opgewassen is tegen deze vormen van criminaliteit. Daar hebben we andere mensen voor nodig dan – met alle respect – de MBO onderzoeker. Maar vanuit de praktijk werd niet direct om de Reku’s gevraagd. Op het moment dat er een TLCR opleiding (tactisch leidinggeven aan complexe rechercheonderzoeken) ontstaat, en er ook zoiets nodig was op de inhoud van het researchewerk, is de Reku ontstaan.’

In het PVO werd de al levende ambitie om binnen de recherche tot 20% hoger opgeleiden te komen nu als doelstelling voor de opsporing expliciet geformuleerd. De doelstelling werd om 1300 Reku’s in het kader van het PVO op te leiden. De board opsporing van de Raad van Korpschefs had die ambitie geformuleerd. Nergens in de beleidsdocumentatie wordt echter duidelijk gemaakt wat de 20% hogeropgeleiden toevoegen aan de kwaliteit van de opsporing of welk probleem ze (zouden moeten) oplossen. Fraai is het volgende citaat uit het onderzoek van Pragt en collega’s:

‘Het was veel pragmatischer: de politietop zei: “er moet iets nieuws komen”, de Politieacademie zei, “we hebben het al liggen: de Reku opleiding”.’ (Pragt & Zoutendijk, 2013)

Het PVO zorgde derhalve via de ambitie om tot 1300 Reku’s te komen voor een snelle uitbreiding van de instroom van Reku’s. Om dit te kunnen bewerkstelligen, moesten ook zij-instromers toegelaten worden. In eerste instantie werden daarom voornamelijk WO opgeleiden aangetrokken, daarna nam men ‘ook genoeg’ met HBO opgeleiden.

Het beeld van de functie van de reku's lijkt te veranderen na 2006. Werden zij voor die tijd vooral gezien als adviseurs binnen een team, nu komt het accent veel meer te liggen op het zijn van een hoogwaardige en kritische rechercheur. De Reku opleiding bestaat ook na 2006 nog uit een HBO-niveau opleiding met een studielast van 1 volledig jaar verdeeld over twee jaren. Echter is als aanvullende eis gesteld dat instromers van buiten de politie een één-jarige premaster volgen aan de Politieacademie. Voor deze basisopleiding van zij-instromende Reku's wordt onder andere geput uit de opleiding voor de brede basispolitiefunctie, een opleiding op bachelor niveau. Motief is dat ook Reku's het basispolitiewerk moeten hebben geleerd en ervaren. De opleiding tot Reku kent momenteel zes afstudeerrichtingen:

- General Investigation (Tactische Recherchekunde).
- Crime Analysis (Criminaliteitsanalyse en Recherchekunde).
- Forensics (Forensisch Technische Recherchekunde).
- Digital Investigation (Digitale Recherchekunde).
- Environment Policing (Politiekundige Milieuspecialist).
- Financial Investigation (Financiële Recherchekunde).

Toen in 2003 de opleiding werd opgezet was er vanuit de korpsen in eerste instantie vooral behoefte aan de financiële afstudeerrichting. Die is toen ontwikkeld en vervolgens ook de tactische leergang. Voor de andere die daarna werden ontwikkeld – forensisch, digitaal en milieu was aanvankelijk geen markt. Dat lijkt intussen te zijn veranderd. De opleidingen draaien anno 2012-2013 allemaal, hoewel het met verschillende frequenties. De Reku opleiding wordt als een geheel gegeven, zij het dat de zij instromers een extra eerste jaar hebben. Er zijn dus in tegenstelling tot wat bij andere recherche opleidingen is gebeurd, geen deeldiploma's of certificaten voor te behalen. Afgestudeerde recherchekundigen krijgen het HBO diploma met de titel Master of Criminal Investigation (MCI).

5.2 Verklaringen voor het ontstaan en waarderingen van de Reku-functie

We zullen het analysekader uit het vorige hoofdstuk nu gebruiken om het ontstaan en de waardering voor de Reku-functie in de huidige praktijk te kunnen verklaren. Hierbij maken we wederom gebruik van bestaande literatuur en de 20 interviews die we met recherchekundigen en hun leidinggevendenden hebben gevoerd.

De ervaringslogica

Uit de literatuur en interviews blijkt dat er geen eenduidige opvatting bestaat in de politiepraktijk over de functie van de recherchekundige. De ervaringen die individuele politiemensen (vooral leidinggevendenden) hebben met recherchekundigen is dan ook bepalend voor hoe recherchekundigen bij onderzoeken worden ingezet en hoe deze inzet gewaardeerd wordt.

In een evaluatie uit 2008 van de Reku opleiding concluderen Marttin & Van Panhuis (2008) bijvoorbeeld dat er grote onduidelijkheid bestaat binnen de korpsen over de positie van de instromende recherchekundige studenten. De auteurs stellen:

‘Net als bij de politiekundige bachelor is door de invoering van de Master Recherchekunde een nieuw soort functionaris in het politieveld ontstaan. Hoewel er beroepsprofielen voor beide medewerkers zijn opgesteld, is er geen consensus over hun inzet in de beroepspraktijk. Er is geen duidelijke lijn te ontdekken in de opvattingen over de plaats waar zij hun werkzaamheden moeten uitvoeren, de meerwaarde die zij kunnen opleveren en hun verhouding tot reeds aanwezige spelers in de beroepspraktijk.’ (Marttin & Van Panhuis, 2008)

Het gevolg is dat per korps de rol van de recherchekundige wisselend ingevuld, vaak afhankelijk van het enthousiasme waarmee een recherchekundige door een leidinggevende van een onderzoek wordt onthaald. Leidinggevend en hebben volgens de evaluatie verschillende beelden over hoe en voor welke taken een recherchekundige moet worden ingezet. Dit verschilt niet alleen per korps, maar ook binnen een en hetzelfde korps. De Reku's zelf bevestigen de belangrijke rol die leidinggevend en spelen:

‘De rol van de leidinggevende is cruciaal. Er wordt enorm veel aandacht besteed aan de opleiding van een recherchekundige, maar de leidinggevende krijgt geen opleiding om met zo'n nieuweling om te gaan. Hij komt dan terecht in een traditioneel team en vaak wordt verwacht dat hij zich conformeert aan de groep. Maar dat is natuurlijk niet de bedoeling.’³¹

Twee andere studenten menen dat ‘de plek’ waar je komt te zitten grote invloed heeft op de werkzaamheden die je als recherchekundige verricht. Volgens de studenten duidt dit erop dat er weinig tot geen gedeelde visie is op wat recherchekundige precies moeten doen.

Citaten uit interviews

‘Maakt ook heel erg uit op welke plekken ze komen te zitten. Bureau Regionale Recherche heeft meer interessante klussen dan een bureau waar alleen fietsen en auto's worden gestolen. In die zaken kunnen ze minder van zichzelf kwijt. Ze kunnen ook bij een wijkbureau worden geplaatst. Dat is een hele lege visie, er is van bovenaf te weinig over nagedacht.’

‘Ik ben blij met deze rol, maar zie om me heen dat veel reku's niet op de goede plek terecht komen. Heel veel komen in het operationele terecht, of bij districtsrecherche een uitvoerende rol. Ik zeg niet dat je dat helemaal niet moet doen, maar je wordt voor een andere taak opgeleid. Alleen op de tap, alleen in het verhoor, dan zie ik de toegevoegde waarde niet. Zonde van de investering van de eenheid, van het geld, en van je eigen investering. Het labeltje aan je is dan overrated. Merk dat veel reku's in de uitvoering terecht komen, ook omdat leidinggevend en vaak niet weten wat ze met ze aan moeten.’

Een teamleider van een Team Grootchalig Onderzoek (TGO) onderkent dat er veel discussie bestaat over de rol van de recherchekundige.

³¹ N. Lieve, ‘Recherchekundige als iPad’ op www.politieacademie.nl (bezoekt op 30 augustus 2014).

Citaat uit interview, waarin de teamleider TGO de rol van researchkundige zelf invult binnen zijn team

‘Die discussie over de rol van ambtelijk secretaris is zo mooi, ik kan alleen maar oordelen over hoe het hier gaat. Ik zei laatst tegen een nieuwe ambtelijk secretaris: je moet niet verworden tot mijn tikgeit. Dat kan ik zelf ook wel, of ik huur een ‘schaal 4’ in. De AS moet de besluiten in het VKL noteren, het minder leuke klusje van die taak, maar vervolgens wil ik wel dat-ie meediscussieert, vervolgens nog eens rustig en kritisch kijken naar wat er besloten is. Bij mij binnenloopt. Dingen ervan vinden. In relatie tot het onderzoek. Koppel dingen terug. Vervolgens is er alle ruimte, in mijn optiek, om op andere manieren een bijdrage te leveren aan het onderzoek.’

Wanneer researchkundigen in staat gesteld worden om werk te verrichten waarbij ze hun meerwaarde kunnen laten zien, zijn ze veelal in staat om een positieve ervaring achter te laten bij de (minder geschoolde) collega’s van de recherche. Die ervaring werkt dan als een vliegwiel om meer geaccepteerd te worden en een betere positie te krijgen in nieuwe onderzoeken. Dit geldt het sterkst voor echte specialisten zoals financiële rechercheurs die door hun specifieke inbreng hun meerwaarde direct in de praktijk kunnen bewijzen.³² De meerwaarde van ‘echte’ specialisten wordt onderstreept door een van onze respondenten die kritisch is over de meerwaarde van Reku’s.

Citaat uit een interview

‘Ik vind dat je de vraag moet stellen in hoeverre tactisch rechercheurs die van de reku-opleiding komen nou daadwerkelijk een meerwaarde kunnen hebben. Zitten we op zulke super-rechercheurs te wachten? Anders ligt het als je kijkt naar forensische of financieel deskundigen, die voegen een deel expertise toe die bij de ‘gewone rechercheurs’ niet al aanwezig is.’

Het merendeel van de geïnterviewde teamleiders van grootschalige onderzoeken vindt echter de researchkundige een aanwinst voor zijn team. De in hen ogen soms theoretische bagage die researchkundigen meenemen vinden zij echter veel minder relevant.

Citaat uit een interview

‘Ja, maar ik vind de researchkundige zeker een aanwinst. Alleen hoeft het niet perse via die theoretische opleiding. Als je iemand met een goede kop, die goed kan praten binnenhaalt, hem een snelle theoretische cursus geeft en een paar maanden ervaring op laat doen, haal je heel veel kwaliteit binnen. Het gaat niet om die opleiding in Apeldoorn, het gaat om de slimme persoon.’

De opleidings- en kwalificatielogica

De opleidings- en kwalificatielogica was het voornaamste organiserende vehikel dat de nieuwe Politieacademie ter beschikking stond. Hij domineerde zeker in het begin de aanpak van het nieuwe onderwijs en bracht hooggekwalificeerde medewerkers deskundig op onderwijskundig en kwalificatie gebied de Politieacademie binnen. De Reku opleiding kon zo

³² Dit werd door meerdere respondenten tijdens de interviews naar voren gebracht.

door hen gedomineerd worden. Beleid en praktijk konden minder bijdragen, omdat de beleidsmatige context vanuit de recherche voor Reku's ontbrak.

Docenten van de Politieacademie hadden en hebben onderling afwijkende visies op het beroepsprofiel van een recherchekundige. Geen wonder, gezien het bovenstaande. Deze verschillende visies zijn van invloed op de inhoud en vorm van aangeboden leerstof (Marttin & Van Panhuis, 2008). Deze inhoud en vorm past lang niet altijd bij wat het veld van de opleiding verlangt. Waar het veld behoefte heeft aan 'jonge denkers met gezond boeren verstand die met hun voeten in de klei willen staan', beoogt de Politieacademie vooral te voldoen aan internationale opleidingsnormen, dat wil zeggen aan de opleidings- en kwalificatie logica. Een van de gevolgen hiervan is bijvoorbeeld de aandacht voor wetenschappelijke vorming in het curriculum van de Reku, vorming waaraan in de praktijk geen behoefte is.³³

Marttin & Van Panhuis (2008) wijzen in hun evaluatie nog op een ander aspect van de opleidingslogica, namelijk die binnen de Politieacademie. Zij melden dat er binnen de Politieacademie tussen de opleidingsteams van de bacheloropleiding en de master opleiding verschillende visies waren op de recherchekunde als vak: *'Er moet een eenduidige visie op recherchekunde worden geformuleerd, beide opleidingsteams zouden hun visie op docentschap moeten bespreken en er moet meer zichtbare regie komen op verwachtingsmanagement (over de opleiding richtingstudenten) en op de communicatie tussen betrokkenen van beide opleidingsjaren.'*

Uit interviews komt daarnaast naar voren dat het politieonderwijs vooral gericht is op de doorstromers en minder op zij-instromers. Vanuit de opleidingslogica is dit verklaarbaar. In de eerste plaats komen veel docenten van de Politieacademie uit de beroepspraktijk, zodat deze docenten als ware automatisch een betere klik hebben met de doorstromers dan de abstract-denkende en soms kritisch zijnde zij-instromers. Bovendien was de opleiding voor doorstromers opgezet.

Citaat uit een interview met een student (zij-instromer)

'Zo'n opleiding valt of staat met voorbeelden, met cases. Dat geeft het kleur. Ik zat in een klas met vooral doorinstromers, met mensen die al een verleden bij de politie hadden. Zij komen met veel meer voorbeelden uit de praktijk. Doordat wij met veel minder zij-instromers waren merkte je dat docenten zich op een bepaald moment bijna alleen maar gingen richten op de doorstromers. Terwijl, natuurlijk hadden wij niet zo'n bulk ervaring als zij, maar ook wij hebben praktijk gedraaid en bovendien andere levenservaring die relevant kan zijn. Zij-instromers gingen achterover leunen, dat werkte niet bevorderlijk.'

Een andere student, ook zij-instromer, vertelt dat ze het idee had dat de leergierigheid van zij-instromers soms niet op prijs werd gesteld door de ervaren rechercheurs die lesgaven op de Politieacademie.

³³ Dit werd door meerdere respondenten tijdens de interviews naar voren gebracht.

Citaat uit een interview

‘Je wordt niet gestimuleerd om kritisch naar processen te kijken. Er werd vrij snel gezegd: je denkt te veel door, bent te kritisch, moet niet zoveel moeilijke vragen stellen. Het was alsof we een vierkantje waren en een rondje moesten worden. Te moeilijk? Dat wilden ze vooral niet.’

In de tweede plaats is er in de Reku opleiding veel aandacht voor het ontwikkelen van wetenschappelijke onderzoekvaardigheden. Als ze al relevant zijn, dan zijn deze vaardigheden vooral behulpzaam voor doorstromers die deze vaardigheden missen. De meeste HBO- en WO opgeleide zij-instromers zijn namelijk al in minder of meerdere mate afgetoetst op hun (quasi)wetenschappelijke onderzoekvaardigheden. Deze aandacht voor wetenschappelijk onderzoek maakt niet dat zij-instromers in de praktijk meer het verschil zullen gaan maken. Meer fundamenteel blijft natuurlijk de vraag in hoeverre de praktijk geholpen is met Reku's die wetenschappelijk hebben leren schrijven.

Citaat uit een interview

‘Van mindere waarde vond ik het schrijven van een scriptie, zeker gezien de functie die ik nu hier heb. Als iemand beleidsmatig aan het werk gaat, is het een ander verhaal. Maar onderzoeksvragen moeten kunnen formuleren, etc., ik vraag me af wat je daar precies aan hebt. Voor de gemiddelde Reku is dat een overbodige opgave.’

De institutionele logica

Zoals al eerder opgemerkt is vanuit de politieorganisatie de aanname dominant dat hogeropgeleide mensen in de organisatie leiden tot een professionelere organisatie. Toegepast op de casus van de Reku's is de algemene instroomeis op HBO niveau begrijpelijk, maar tegelijkertijd ook problematisch. Problematisch omdat in de praktijk door studenten en andere betrokkenen geconstateerd wordt dat de achtergrondkennis van studenten erg verschilt. Dit leidt tot frustraties bij studenten en een gevoel dat de opleiding niet biedt wat deze eigenlijk zou moeten bieden, namelijk diepgang en een goede koppeling met de praktijk.

Citaat van een student in zijn interview

‘Wat ik minder vond is bijvoorbeeld: BDSG, Beoordelen Dader Slachtoffer Gedrag. Komt niet door de kernopgave zelf of door hoe het is gegeven, maar het was voor mij heel veel herhaling. Miste de diepte. Je zit met criminologen, met juristen, maar ook met mensen die vrijetijdskunde hebben gestudeerd op het hbo. En die zitten niet op het niveau dat ze gedragsstoornissen kennen. Als criminoloog weet je er al meer van dan als jurist, laat staan ten opzichte van hen. Voor hen was het een goede kernopgave, maar ik miste diepgang en heb eigenlijk niets nieuws gehoord. Zonder die kernopgave was ik nu kwalitatief echt niet minder geweest.’

In het institutionele perspectief van de voormalige regionale korpsen speelden ook de verhouding tussen het regionale en het landelijke budget een belangrijke rol. Voor bijvoorbeeld de politieopleiding betekende dit dat korpsen stuurden op de afname van ‘applicatieopleidingen’ die door het Rijk betaald werden in plaats van de langdurige (duale) opleidingen

die vanuit het eigen budget betaald werden. De institutionele logica van de politieacademie maakte dat in deze behoefte werd voorzien.

Zoals al gesteld heeft deze logica op verschillende manieren grote invloed gehad op de opleidingen, waaronder die van de Reku. Zo is een belangrijk uitgangspunt van de opleidingslogica dat het veld de kwalificaties voor de opleidingen vaststelt. Deze input wordt echter via het managementniveau vastgesteld zodat de institutionele logica hier meer bepalend kan zijn dan de praktijklogica. Als voorbeeld kan ook de institutionele visie dienen dat de politie meer informatiegestuurd moet werken, een element dat meteen terugkomt in het kwalificatieprofiel van de Reku.

Binnen de institutionele logica past ook de invloed die financiering heeft en heeft gehad op de ontwikkeling van de Reku functie.

Financiering van onderwijs: een korte achtergrondschets

Voor de Politieacademie geldt in het algemeen dat het initiële onderwijs wordt bekostigd uit het sterktebudget, toegewezen door het ministerie. Het ministerie bepaalt in overleg met de korpsen en de Politieacademie hoeveel nieuwe studenten (van niveau 2 tot en met 5) er jaarlijks moeten worden opgeleid. Het ministerie beslist ook over welke andere initiële opleidingen uit het sterktebudget betaald moeten worden. Het postinitiele onderwijs dat onderdeel is van het samenhangend stelsel kan worden bekostigd uit het loopbaanbudget van de korpsen. Dat wordt ook vastgesteld door het ministerie, maar daar hebben de korpsen zeggenschap over. Zij krijgen dat budget virtueel ter beschikking, maar hebben geen vrije beschikking over dat geld. De korpsen kunnen het onderwijs ook uit eigen budget financieren. De korpsen en nu de Nationale Politie en de Politieacademie ontvangen naast algemene bijdragen (voor de Politieacademie gaat het onder andere om het sterktebudget en loopbaanbudget) ook Bijzondere Bijdragen. Deze financiering heeft een tijdelijk karakter.

De Reku's werden aanvankelijk gefinancierd vanuit het loopbaanbudget van korpsen. Korpsen maakten daarbij zelf uit hoeveel Reku's ze vanuit het zittende recherchepersoneel naar de toen nog uitsluitend post-initiele Reku opleiding wilden sturen. Die vraag was echter klein. Na de start van het Programma Versterking Opsporing (PVO), waarin ook een initiële opleiding voor Reku's van buiten de politie werd ingevoerd, werd de financiering bijgesteld. Het was een vorm van stimulering van het ministerie van Veiligheid en Justitie om de doelstellingen van het PVO te kunnen halen. Daartoe kregen de korpsen in 2006 een bijzondere bijdrage om recherchekundigen op WO en HBO niveau te werven, te selecteren, en op te laten leiden bij de Politieacademie. De Politieacademie stuurde hiervoor facturen naar de korpsen. In december 2012 heeft de minister van Veiligheid en Justitie nog een bijzondere bijdrage aan de Politieacademie verstrekt om extra Reku's op te kunnen leiden. Alleen het gedeelte van de Reku opleiding dat betrekking heeft op het 'blauw verven' van zij-instromers wordt uit het sterktebudget van korpsen gefinancierd. Bottomline is dat mede dankzij de stimuleringsmaatregelen veel Reku's geworven en opgeleid zijn, zonder dat er aanvankelijk bij de korpsen een grote vraag was naar hoger opgeleid recherchepersoneel.

De professionele logica

Vanuit de professionele logica is begrijpelijk dat de Reku's in de interviews aangeven dat ze, ondanks de kritiek die ze soms hebben op de opleiding die ze genoten hebben, positief staan tegenover meer hogeropgeleide mensen in de opsporing. Ook het belang van een politieopleiding op HBO niveau wordt door de meeste respondenten gedeeld. Zelfs het belang van certificering werd door sommige respondenten onderkend. Hieruit lijkt een optimaliseringstendens zichtbaar die kenmerkend is voor professionals en die past binnen de professionele logica.

Enkele citaten uit interviews

'Ik vind wel dat je, kijkend naar het verloop van tijd, kan stellen dat werk altijd beter kan worden uitgevoerd. We lopen als politie namelijk achter. Innovatie moet blijven, en dat staat recht evenredig met hoger opleidingsniveau. Maar niet voor iedereen. Worden nieuwe technieken ontwikkeld, maar daar weten we vaak niet mee om te gaan. Richten ons niet naar die nieuwe technieken. Telecommunicatie, dat is echt een vak. Moet je bijna een antenne voor op je rug hebben. Jongens die het kunnen, maar zitten vaak op andere afdelingen. Structuur richten we er niet op in.'

'Je moet het beste nastreven, omdat je dan altijd kritisch blijft. Maar ik vind het interessant te kijken naar de input in een onderzoek en naar wat er als resultaat uitkomt. Zelf een jaar op een onderzoek naar een criminele organisatie gezeten, en parallel liep er een ander onderzoek. Zij hebben veel meer gedaan dan wij, een jaar langer er mee bezig geweest, maar het eindresultaat was hetzelfde. Natuurlijk zijn zaken nooit identiek, maar vanuit het oogpunt van efficiency zou je dan toch moeten kijken wat je bij een volgend onderzoek niet meer zou doen.'

'Wij zijn bij de politie, zeker met TGO, wel van het certificeren. Die gedachte vind ik niet slecht, als het effectief is. De buitenstaander denkt dat rechercheurs hoge dienders zijn, maar een politieagent op straat heeft dezelfde rang. Buiten een cursus van drie weken. Was dus wel behoefte aan wat meer. Neemt niet weg dat je bepaalde cursussen of bijscholingen wel weg kan halen. Maar ik ben een groot voorstander van het scholen en bijscholen van het personeel. Zo zie je het ook bij het mogen horen, al wordt er daarbij ook van bepaalde zaken uitgegaan. Want wie zegt dat die ervaren rechercheur ook daadwerkelijk altijd goed hoorde?'

Interessant is nog vanuit het perspectief van de professionals, dat er een alumni verenging is op gezet van Reku-opgeleiden, een mogelijke beroepsvereniging in de dop. Het is nog te vroeg om het zo te noemen en het kan best zijn dat het vooral gaat om belangenbehartiging of om een los verband, maar het is voorlopig het vermelden waard omdat het past binnen de logica van de professional.

Utilistische logica

Vastgesteld moet worden dat nergens in het politiebeleid duidelijk gemaakt wordt wat de werving, opleiding en inzet van Reku's mag kosten en welke baten hier tegenover staan. De utilistische logica lijkt dan ook door politiebeleidsmakers niet te zijn gebruikt in het proces om te komen tot de huidige Reku opleiding.

Risico-regelreflex logica

Zoals hierboven opgemerkt, heeft de Reku functie een enorme impuls gekregen door het onderzoek van de commissie Posthumus en het daarna ingezette Programma Versterking Opsporing. Dit programma is feitelijk ingezet naar aanleiding van een onderzoekscommissie die slechts één incident heeft onderzocht, namelijk de Schiedammerpark moord. In het PVO is concreet benoemd hoeveel hogeropgeleide rechercheurs geworven moesten worden. Dit vormde daarna de werkelijkheid waaraan de korpsen zich moesten conformeren.

Inspectie- en onderzoeklogica

In het (wetenschappelijk en toegepast) onderzoek naar de kwaliteit van de opsporing in Nederland wordt stelselmatig gewezen op het gebrek aan kwaliteit en de noodzaak om tot een kwaliteitsimpuls te komen. Dit is vanuit de inspectie- en onderzoeklogica te begrijpen: wie onderzoek doet naar een heel specifiek onderwerp vindt altijd wel iets dat niet deugt. Helaas willen aanbevelingen niet altijd uit de eigen onderzoeksresultaten volgen of kunnen voorgestelde verbeteringen niet onderbouwd worden met ander wetenschappelijk onderzoek. Kenmerkend is het onderstaande citaat.

Kop en collega's in hun overzichtswerk over de kwaliteit van de opsporing

'Kwalitatief sterk leiderschap is een belangrijke succesfactor in de opsporing, net als diversiteit in de samenstelling van (opsporings)teams. Om minder fouten te maken en goede resultaten te boeken moet de kwaliteit van de opsporing nog verder omhoog. Dat vraagt niet alleen om investeringen in een betere basale kennis bij medewerkers in alle werkprocessen, maar ook om hoger opgeleide mensen binnen de opsporing en een blijvende aandacht voor specialistische functies zoals financiële, digitale en forensische opsporing. Sluitstuk van professioneel werken in de opsporing is verplichte certificering van rechercheurs en officieren van justitie. Specialistische en proceskritische taken kunnen dan uitsluitend nog worden verricht door gecertificeerde medewerkers. Periodiek onderhoud door herhalingsstoetsen en nascholing is geboden. De profcheck biedt hiervoor een goed werkmodel.' (Kop et al., 2011: 28)

De inspectie en onderzoeklogica is bovendien van belang omdat daarin de externe verantwoording met betrekking tot het politieonderwijs is georganiseerd. Op de website van de Inspectie Veiligheid en Justitie wordt gemeld dat er onderzoek wordt gedaan naar de Reku opleiding. De uitkomst daarvan is nog niet bekend.³⁴ Richtinggevend zijn daarbij de kwaliteitscriteria uit het *Toezichtkader kwaliteitsonderzoeken politieonderwijs*. De Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie beoordeelt daarnaast de Reku opleiding aan de hand van haar accreditatie beoordelingskaders. De Politieacademie heeft haar eigen kwaliteitscontrole, een controle waarmee overigens de accreditatiecommissie rekening houdt en tenslotte is voor de Politieonderwijsraad een externe onderzoekstaak weggelegd. De logica's die deze externen hanteren zijn verwant en er is ook sprake van afstemming (zo gebruikt de Inspectie

³⁴ <http://www.ivenj.nl/onderwerpen/politieonderwijs/onderzoeken/> (bezoekt op 30 augustus 2014).

Veiligheid en Justitie de gegevens van de NVAO). Het formele karakter van deze onderzoeken en hun sanctiemogelijkheden maakt de kracht van hun logica's heel sterk.

5.3 Alle logica's overziend

De twee hoofdredenen om een Reku-functie en -opleiding te creëren op HBO-niveau waren betrekkelijk algemeen van karakter en passend bij de impliciete aannames die eerder zijn benoemd:

- De algemene notie dat er meer denkkracht in de politie-uitvoering zou moeten komen en dus ook in het recherchewerk.
- De visie vanuit de Politieacademie dat er op HBO niveau een rechercheopleiding zou moeten komen. Immers de koppeling met het mbo-bachelor – master schema van het reguliere onderwijs leidde er toe dat het idee van een zwaardere rechercheur al snel leidde tot en opwaardering tot een master niveau in de opleiding tot een wat recherche kundige zou gaan heten.

De Reku-functie en -opleiding was daarmee vooral een product van onderwijsvernieuwers, onderwijskundigen en een aantal hoge politiefunctionarissen, niet van een brede behoefte uit de politiepraktijk of van een gedeelde visie op recherchewerk. In de loop van het bestaan van de Reku-opleiding is de rol van de onderwijskundigen minder groot geworden. In de huidige formulering van kernopgaven zijn de docenten en de recherchepraktijk meer sturend. Zoals we hebben laten zien, leidt dit soms tot haast voorspelbare processen die aan de hand van de verschillende logica's bestudeerd en begrepen kunnen worden.

5.4 Wat is een 'professionele' Reku op basis van de utilistische logica?

In deze paragraaf gebruiken we één van de logica's als voorbeeld om te laten zien hoe de logica's gebruikt kunnen worden bij het beantwoorden van een vraag hoe een professionele Reku er uit moet zien. Hierbij moet opgemerkt worden dat de zeven logica's niet allemaal bij elkaar passen: er dienen expliciete keuzes gemaakt worden welke logica of logica's dominant moet(en) zijn. Als voorbeeld: wie onderkent dat er geen foutloze beroepsuitoefening kan bestaan, kan daarmee niet de risico-regelreflexlogica volgen. Immers sluit deze logica uit dat fouten maken menselijk is en onderdeel kan zijn van een gezond functionerende organisatie.

In deze paragraaf kiezen wij voor de utilistische logica als leidende logica, niet in de laatste plaats omdat de politie het maatschappelijk belang moet dienen. Volgens ons laat het maatschappelijk belang zich het beste dienen wanneer voor een utilistische logica gekozen wordt, omdat zo de maatschappij de meeste 'waar' voor haar geld krijgt. Ook wordt dan zichtbaar hoeveel meer geld een professionaliseringslag kost en wat het de samenleving oplevert, zodat hierover transparant besloten kan worden.

Vanuit de utilistische logica redenerend kan de recherchekundige niet als primaire taak hebben het voorkomen van opsporingsfouten, omdat er geen harde aanwijzingen zijn dat er voor de introductie van de recherchekundige teveel opsporingsfouten werden gemaakt. Laat staan

dat de recherchekundige op zichzelf een effectief en efficiënt instrument zou zijn om opsporingsfouten te voorkomen.

Verder redenerend volgens de utilistische logica vinden we dan dat daar waar specifieke expertise decentraal nodig is voor specifieke vragen in opsporingsonderzoeken deze het best direct kan worden ingehuurd vanuit een centrale pool.

Deze vormgeving past bij de ervaringslogica die vooral vraagt om vakinhoudelijke specialisten ter ondersteuning **wanneer** er een vraag is. Deze centrale pool Reku's zullen worden gewaardeerd door de collega's om hun specialistische kennis, niet om hun overig (hoog) opleidingsniveau, al is het wel aannemelijk dat specialistische kennis beter toegepast kan worden door mensen met een hoog analytisch vermogen.

Bij een dergelijke toepassing van de utilistische logica lijkt de noodzaak tot de opleiding van de recherchekundigen deels te vervallen: ze worden immers aangenomen vanwege hun aantoonbare specialistische kennis. Er resteert dan wel de principiële vraag of 'blauw verven' nog nodig/mogelijk is.

Deze toepassing van de utilistische logica conflicteert met de institutionele logica die immers ten behoeve van de kwaliteit van de gehele organisatie een hogere instroom van hoger opgeleiden wil bereiken. De invulling van de Reku functie door (niet blauw geverfde) specialisten vanuit centrale pools zal evident weinig effect hebben op de personele kwaliteit van de gehele organisatie.

Deze toepassing van de utilistische logica past wel weer bij de professionele logica: centralisatie geeft massa en daarmee een betere mogelijkheid tot het bereiken van eventueel gewenste elementen als professionele reflectie.

6. Het geheel overziend: samenvatting, conclusies en aanbevelingen

6.1 Aanleiding

Professionalisering, professionaliteit, professioneel en professional zijn begrippen met het algemeen slechts een positieve connotatie. Ze worden door velen beschouwd als synoniem voor kwaliteit(verbetering). Ook binnen de Nederlandse politie was het streven naar meer professionaliteit een algemeen aanvaard beleidsmatig uitgangspunt. De ‘profess...’-woorden werden dan ook veelvuldig gebruikt in beleid en onderzoek. De laatste twee jaren worden de ‘profess...’-woorden overigens opeens veel minder gebruikt binnen de politie maar waar het gebruikt wordt is het nog steeds per definitie positief.

Een vraag die deze per definitie positiviteit oproept bij de auteurs van deze verkenning is of er geen grenzen zijn aan de mate van professionaliteit die past bij een bepaalde taakuitoefening. Het bereiken van (meer) professionaliteit kost immers inspanningen die tenminste niet direct aan de primaire taakuitvoering kan worden besteed.

In opdracht van het programma Politie en Wetenschap is daarom in dit verkennend onderzoek in de eerste plaats uitgezocht welke visies op de ‘profess...’-begrippen er binnen en buiten de politie bestaan.

De ‘profess...’begrippen in de sociaal wetenschappelijke literatuur

Het is duidelijk dat er in de sociaal wetenschappelijke literatuur op verschillende manieren naar de begrippen ‘professie’, ‘professional’, ‘professionalisering’ en ‘professionaliteit’ gekeken wordt. Deze begrippen hebben in de sociologie een vaak veel specifiekere betekenis dan in het dagelijks taalgebruik.

Uit de wetenschappelijke literatuur halen wij, vrij geformuleerd, de volgende definities van de begrippen professie, professional en professionalisering:

- Een professie is een specifiek type beroep waarvoor veel kennis en ervaring noodzakelijk is, er toelatingseisen zijn om het beroep uit te mogen oefenen en beroepsbeoefenaars over een hoge mate van beslissingsbevoegdheid beschikken. Sommige wetenschappers voegen hier nog andere kenmerken aan toe, waaronder een dienstverlenende instelling en een hoge mate intrinsieke motivatie.
- Een professional is een persoon die tot de professie behoort.
- Professionalisering is het proces om een volwaardige professie te worden, inclusief de status die daarbij hoort en de institutionalisering van het onderwijs.

In de wetenschappelijke literatuur wordt het begrip professionaliteit op verschillende manieren uitgelegd en gekenmerkt. De literatuur heeft ons het volgende inzicht verschaft:

- Professionaliteit heeft van oorsprong alleen betrekking op vrije beroepen maar de reikwijdte ervan is sinds de laatste decennia zowel in wetenschap als praktijk verbreed naar praktisch alle beroepsgroepen.
- Professionaliteit heeft betrekking op de vertrouwensrelatie tussen uitvoerder en cliënt, waarbij de laatste erop rekent dat zijn specifieke probleem op een bevredigende manier wordt opgelost.
- Professionaliteit houdt in dat uitvoerders zich bezighouden met individuele, specifieke gevallen, maar daarbij wel rekening houden met andere cliënten, de inzet van (eigen) capaciteit en kosten van het handelen.
- Professionaliteit houdt in dat uitvoerders bij het oplossen van individuele gevallen zich baseren op kennis en ervaring waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat ze deze bezitten.
- Professionaliteit kan gedreven worden door de professie zelf (beroepsmatig professionalisme) of de organisatie (organisatorisch professionalisme). Het eerste heeft betrekking op het verbeteren van het vak en de autonomie, terwijl het tweede betrekking heeft op het verbeteren van de organisatie en de sturing- en controle op het werk.

Voor dit verkennende onderzoek is het nodig om tot werkbare definities van de begrippen professie, professional, professionalisering en professionaliteit te komen. Wij komen daarom met een andere definiëring van de begrippen professie, professionals, professionaliteit en professionalisering.

- Een professie is een beroep dat beoefent wordt door professionals.
- Een professional is een uitvoerder die handelt met voldoende professionaliteit.
- Professionaliteit is een bij de omstandigheden passende adequate taakuitvoering.
- Professionalisering is het bereiken van en blijven op een voldoende niveau van professionaliteit.

Het voornaamste verschil tussen de wetenschappelijke literatuur en onze definities van professionalisering is dat wij a priori geen uitspraken doen over wat een in omstandigheden 'passend' en 'adequate' taakuitvoering is. Ook niet hoe dit bereikt kan worden en wat hiervoor nodig is. Deze invulling is namelijk subjectief: de gekozen invalshoek of ratio bepaalt het antwoord op de vraag wat 'passend' en 'adequaat' is. Wij veronderstellen bovendien dat deze invulling tijds- en cultuurafhankelijk is.

6.2 De invulling van de 'profess...'-begrippen binnen de politie(wetenschappen)

Wanneer we specifiek naar de invulling van de 'profess...'-begrippen binnen de politie(wetenschappen) kijken dan wordt duidelijk:

- dat de *communis opinio* onder wetenschappers is dat de politie geen *volwaardige* professie is. Een wetenschappelijke discussie loopt al een geruime tijd over de vraag in welke mate de politie dan wel een professie genoemd kan worden.

- dat de politie zichzelf beschouwt als een professionele organisatie, maar ook stelt dat (verdergaande) professionalisering nodig is en blijft om ook in een complexer wordende toekomst effectief te kunnen zijn en het vertrouwen van burgers te kunnen behouden.
- dat het politiebeleid voorheen vooral aandacht had voor organisatorische professionalisering, of te wel het verbeteren van de samenwerking en structuren tussen politiemensen, standaardiseren van werkprocessen en het implementeren van kwaliteit- en sturingssystemen. In de laatste jaren is er in het beleid meer aandacht voor professionalisering van 'het vak'.
- dat wetenschappers weinig overtuigend bewijs hebben kunnen vinden voor de door de politieorganisatie en politieopleiders geclaimde relatie tussen professionalisering en professionaliteit.
- dat in aanvulling op het vorige punt wetenschappelijk onderzoek naar de relatie tussen meer en 'kwalitatief hoogwaardiger' politieonderwijs en professionaliteit een verwarrend beeld laat zien. Er lijkt evenveel onderzoek te zijn dat de relatie bekrachtigt als ontkracht. Hierbij moet aangetekend worden dat het hier met name gaat om buitenlands onderzoek.
- dat ervaring volgens veel wetenschappelijk onderzoek een betere voorspeller van professionaliteit lijkt te zijn dan scholing.

Onze tentatieve analyse is dat de Nederlandse politie de afgelopen decennia in redelijke mate geprofessionaliseerd is, waarbij geprofessionaliseerd wil zeggen investeren in het worden van een professie. Denk hierbij aan de institutionalisering van het politieonderwijs, de accreditatie van opleidingen, de aansluiting met hogescholen en universiteiten, en het behoud van de discretionaire bevoegdheid van politiemensen in de praktijk. Recentelijk is er vooral aandacht voor professionalisering van het 'vak'. Kerngedachte daarbij is dat de complexer wordende samenleving professionalisering van de politie vereist. Deze kerngedachte is echter discutabel en wetenschappelijk bewijs hiervoor ontbreekt. Bovendien ontbreekt in de discussie de vraag of de kosten van professionalisering (nog) opwegen tegen de maatschappelijke opbrengsten en dus ook het antwoord. Of anders geformuleerd: wanneer is 'goed' goed genoeg?

Deze tentatieve analyse is overigens niet uniek voor de politie. Iets vergelijkbaars lijkt zichtbaar in de domeinen als onderwijs en verpleegkunde.

6.3 Maar wat kenmerkt nu adequate beroepsuitoefening? Zeven ratio's voor een antwoord daarop

De vraag wat nodig is voor een adequate beroepsuitoefening – onze definitie van professionaliteit – kan in de context van de Nederlandse politie maar ook daarbuiten op verschillende manieren beantwoord worden. Er blijken in de discussies verschillende redeneerlijnen te zijn. Die lijnen worden in dit onderzoek logica's of 'rationaliteiten' genoemd. We onderscheiden vier 'interne' logica's (een ervaringslogica, een onderwijskundige logica, een institutionele logica en een professionele logica) en drie externe logica's (de economische logica, de risico-regelreflexlogica en de inspectie- en onderzoeklogica). De verschillende logica's hebben hun eigen uitgangspunten en rechtvaardiging. Op de vraag wat een adequate beroepsuitoefening

ning is, zal dan ook vanuit de verschillende logica's een verschillend antwoord gegeven kunnen worden.

In een ideale wereld zijn de verschillende logica's op elkaar afgestemd of lopen ze parallel. In de werkelijkheid, zo zullen we laten zien, bestaat er spanning of zelfs conflict tussen de verschillende logica's. Vanuit het perspectief van de ene logica is het gebruik van een andere logica een 'valkuil'.

Ervaringslogica

De ervaringslogica is de logica van de werkelijkheid zoals die wordt aangetroffen in het politieveld. In het geval van de meeste politiemensen speelt deze werkelijkheid zich af op straat en in het geval van de recherche voornamelijk achter het bureau. Een adequate beroepsuitoefening betekent volgens deze logica functioneren op een wijze die past bij de praktijkervaring van de groep betrokken politiemensen.

De ervaringslogica van de politie staat bekend als een dominante logica. Ze heeft de neiging om sturend te zijn voor onderzoekers bij de beantwoording van de vraag wat nodig is voor een adequate beroepsuitoefening. Veel onderzoek heeft aangetoond dat ervaring een veel betere voorspeller is van (adequaat) gedrag op straat dan de genoten opleiding.

Ervaring is echter niet zaligmakend. Onderzoek naar besluitvorming door ervaren professionals laat zien dat praktijkervaring waardevol is in veelvoorkomende situaties. In uitzonderingssituaties kan praktijkervaring echter belemmerend werken, zeker wanneer er acuut gehandeld moet worden en er veel belangen op het spel staan. Professionals zullen in deze situaties geneigd zijn om dat te doen wat ze altijd doen en daarmee niet tot innovatieve oplossingen komen. Helaas zijn professionals moeilijk op uitzonderingen te trainen.

Opleidings- en kwalificatielogica

De opleidings- en kwalificatielogica gaat over de logica vanuit het perspectief van het opleiden en kwalificeren van beroepsbeoefenaars. De opleidings- en kwalificatielogica gaat er vanuit dat 'goed' onderwijs leidt tot een adequatere taakuitvoering op straat. Vanuit deze logica worden investeringen in meer en kwalitatief hoogwaardiger onderwijs gerechtvaardigd. Andersom wordt vanuit deze logica beredeneerd dat beroepsbeoefenaars hun taken alleen adequaat kunnen uitvoeren, wanneer ze kwalitatief hoogstaand onderwijs hebben genoten volgens de laatste pedagogische inzichten en op aantoonbare wijze kunnen functioneren volgens een in een met het veld afgestemd kwalificatiedossier.

De opleidings- en kwalificatielogica kent een eigen vast format en begrippenkader. De kwalificatie geeft aan welke kennis, vaardigheden en houdingsaspecten een politieambtenaar vakbekwaam maken. In het zogenaamde kwalificatiedossier worden het beroep en het beroepsprofiel beschreven in termen van de Europese kwalificatie standaarden voor onderwijs en onderwijsniveaus, voor Nederland NLQF (*Netherlands Qualification Framework*) geheten.

Daarnaast bevat het dossier kwalificatieprofielen die aangeven wanneer iemand startbekwaam is. Ook worden de instromingsvereisten erin beschreven. Ze zijn sinds kort in aansluiting gebracht op het Landelijke Functiegebouw Nederlandse Politie.

Institutionele of strategische logica

De institutionele logica kijkt vanuit het perspectief van het management niveau naar het gewenste functioneren van politiefunctionarissen. Een adequate beroepsuitoefening betekent volgens deze logica dat de politieorganisatie als geheel voldoende functioneert. Evetts (2013) spreekt in dit geval in termen als 'de professionele organisatie'. Aanhangers van de institutionele logica menen dat het politievak professionaliseert wanneer de kwaliteit van organisatieprocessen wordt verhoogd. Leidende gedachte hierbij is dat een verbetering van de input (in termen van capaciteit, scholing, middelen en systemen) en omvangrijke procedures de kwaliteit van organisatieprocessen verbeteren.

Dergelijke verbeteringen zijn bovendien vaak makkelijk te expliciteren voor het politiemanagement en daarmee makkelijk te gebruiken bij het afleggen van verantwoording aan politiek en burgers. Dit biedt kansen om de tevredenheid van andere partijen in het institutionele veld – wetgever, financiers, partners en andere stakeholders – en die van burgers positief te beïnvloeden. Volgens Abbott (1988) kan dit de maatschappelijke legitimiteit van de organisatie versterken.

Professionele logica

De laatste interne logica die een rol speelt is die van de notie die een groep van functionarissen van de eigen 'professionaliteit' zelf heeft. De zelfbenoemde professional heeft of creëert zijn eigen kwaliteitsstandaarden die aansluiten bij zijn beeld van het vak en de statuur die daarbij hoort (De Bruijn, 2008). Dit beeld wordt sterk gekleurd door het eigenbelang van de professional. In tegenstelling tot de ervaringslogica gaat het bij de professionele logica niet om wat in het verleden heeft 'gewerkt', maar om het beschermen en uitbouwen van de condities die maken dat het vak op een prettige manier beoefend kan worden. Binnen deze logica zijn termen zoals continue verbetering, 'een leven lang leren' en lerende organisatie dominant, al hangt sterk het van de beroepsbeoefenaar af hoe deze termen in de praktijk worden ingevuld (Van Reenen, 2012).

Vanuit de professionele logica kunnen talloze opvattingen van beroepsbeoefenaars met betrekking tot professionaliteit verklaard worden. Bijvoorbeeld opvattingen over de uitrusting en systemen die aan politiemensen ter beschikking worden gesteld en die dikwijls als onveilig, ongeschikt of onvoldoende beoordeeld worden. Een adequate taakuitvoering is vanuit deze optiek alleen mogelijk wanneer politiemensen kunnen beschikken over 'professionele' uitrusting en systemen. Zelden kan echter hard gemaakt worden dat betere uitrusting en systemen daadwerkelijk zullen leiden tot een adequatere taakuitvoering.

Waar voor de eerdere logica's geldt dat ze gehanteerd worden door betrokkenen binnen de politie, zijn er ook 'externe' logica's die er toe doen en gebruikt kunnen worden om de vraag te beantwoorden wat een adequate taakuitvoering precies betekent.

Utilistische of maatschappelijk-economische logica

Het antwoord op de vraag wat adequaat is, kan gegeven worden door te kijken naar de economische afweging van de kosten en baten die met de taakuitvoering samenhangen. De taakuitvoering is vanuit deze logica adequaat wanneer de verhouding tussen kosten en baten binnen vooraf gedefinieerde bandbreedte vallen.

Deze logica is de normatieve logica waarmee externen zoals het openbaar bestuur (behalve bij incidenten, zie hierna) veelal naar taakuitoefening kijken. Deze logica is niet eenvoudig, omdat het niet eenvoudig is om vast te leggen hoeveel het 'pakken van één extra boef' of het 'voorkomen van één extra gerechtelijke dwaling' mag kosten. Bovendien is het voor sommige aspecten lastig om de kosten en baten kwantitatief uit te drukken en te berekenen. Tenminste geldt dat de taakuitvoering niet adequaat is als het terugdraaien van een extra investering niet leidt tot significant kwaliteitsverlies.

De logica van de risico-regelreflex

Een dominante logica in de politieke arena is de zogenaamde risico-regelreflex dat wil zeggen de reflex om na incidenten direct met verbetermaatregelen te komen.³⁵ Fouten zijn immers het bewijs dat de taakuitoefening niet adequaat was. Adequaat is dus nu simpelweg 'een foutloze taakuitoefening' op het aspect dat de media haalde. Deze logica is vaak dominant vlak na incidenten.

De inspectie- en onderzoeklogica

De laatste externe logica is die van inspecties en onderzoekers. In de logica van inspectie en onderzoek betekent een adequate taakuitvoering dat 'problemen' die in de praktijk geconstateerd worden een plaats krijgen in opleiding en training van beroepsbeoefenaars. Deze logica loopt vaak parallel met de risico-regelreflex logica, vooral wanneer de evaluatie volgt op een specifiek incident. Maar de inspectie- en onderzoeklogica is ook een autonome logica, aangezien ook zonder specifieke aanleiding de Nederlandse politie mag rekenen op veel belangstelling van onderzoekers en inspectiediensten. Daarnaast wil deze logica nog wel eens botsen met de utilistische logica, aangezien inspecties en evaluatoren veelal alleen aanbevelingen doen om problemen op te lossen. De vragen of een aangetroffen probleem (via veelal de organisatorische logica) ook werkelijk een probleem is (in de zin dat adequate taakuitoefening eronder lijdt) en hoeveel geld de oplossing mag kosten, worden daarbij zelden beantwoord.

³⁵ Zie uitvoeriger: Van Tol (2011).

6.4 Gebruik van de zeven logica's in de casus van recherchekundigen

In dit onderzoek is aan de hand van documentstudie, 20 interviews en een groepssessie de casus 'instelling en ontwikkeling van de functie van recherchekundige' onderzocht. We hebben de zeven logica's enerzijds gebruikt om (voorspelbare) historische processen te verklaren en anderzijds om vooruitkijkend tentatief een beeld te schetsen van de 'professionele' recherchekundige.

Terugkijkend wordt geconcludeerd dat de twee hoofdredenen om een recherchekundige functie en -opleiding te creëren op HBO-niveau betrekkelijk algemeen van karakter waren. De impliciete leidende uitgangspunten waren gebaseerd op een institutionele en een onderwijskundige logica:

- De algemene notie dat er meer denkkracht in de politie-uitvoering zou moeten komen en dus ook in het recherchewerk.
- De visie vanuit de Politieacademie dat er op HBO niveau een rechercheopleiding zou moeten komen. Immers de koppeling met het mbo-bachelor – master schema van het reguliere onderwijs leidde er toe dat het idee van een zwaardere rechercheur al snel leidde tot en opwaardering tot een master niveau in de opleiding tot een wat recherche kundige zou gaan heten.

De Reku-functie en -opleiding was daarmee vooral een product van onderwijsvernieuwers, onderwijskundigen en een aantal hoge politiefunctionarissen, niet van een brede behoefte uit de politiepraktijk of van een gedeelde visie op recherchewerk. Zodra echter de recherchekundige -functie bestond traden de andere logica's voorspelbaar in werking. Op deze plaats noemen we slechts de professionele logica die ervoor zorgt dat de beroepsgroep zelf emancipeert en zich organiseert en als tweede de risico-regelreflex logica die in werking trad na de commotie rondom de Schiedammerparkzaak en heeft gezorgd voor meer 'verbeteringen' gericht op de 'professionaliteit' van de recherchekundige.

Vooruitkijkend kunnen de logica's gebruikt worden om een tentatief antwoord te geven op de vraag wat een professionele recherchekundige is. Deze vraag moet dus op verschillende manieren beantwoord worden, afhankelijk van de gekozen logica. Dit betekent dat we bij het beantwoorden van de vraag wat een adequate taakuitvoering precies is, telkens duidelijk moeten maken vanuit welke logica er een uitspraak over professionaliteit wordt gedaan.

De zeven logica's passen niet alle zeven samen, een keuze moet daarom worden gemaakt welke logica dominant moet zijn. Als voorbeeld kiezen wij voor de utilistische logica als leidende logica, niet in de laatste plaats omdat de politie het maatschappelijk belang moet dienen. Volgens ons laat het maatschappelijk belang zich het beste dienen wanneer voor een utilistische logica gekozen wordt aangezien de maatschappij dan de meeste 'waar' voor haar geld krijgt. Ook wordt dan zichtbaar hoeveel meer geld een professionaliseringslag kost en wat het de samenleving oplevert, zodat hierover transparant besloten kan worden.

Vanuit de utilistische logica redenerend kan de recherchekundige niet als primaire taak hebben het voorkomen van opsporingsfouten, omdat er geen harde aanwijzingen zijn dat er voor de introductie van de recherchekundige teveel opsporingsfouten werden gemaakt. Laat staan dat de recherchekundige op zichzelf een effectief en efficiënt instrument zou zijn om opsporingsfouten te voorkomen.

Verder redenerend volgens de utilistische logica vinden we dan dat daar waar specifieke expertise decentraal nodig is voor specifieke vragen in opsporingsonderzoeken deze het best direct kan worden ingehuurd vanuit een centrale pool.

Deze vormgeving past bij de ervaringslogica die vooral vraagt om vakinhoudelijke specialisten ter ondersteuning **wanneer** er een vraag is. Deze centrale pool Reku's zullen worden gewaardeerd door de collega's om hun specialistische kennis, niet om hun overig (hoog) opleidingsniveau, al is het wel aannemelijk dat specialistische kennis beter toegepast kan worden door mensen met een hoog analytisch vermogen.

Bij een dergelijke toepassing van de utilistische logica lijkt de noodzaak tot de opleiding van de recherchekundigen deels te vervallen: ze worden immers aangenomen vanwege hun aantoonbare specialistische kennis. Er resteert dan wel de principiële vraag of 'blauw verven' nog nodig/mogelijk is.

Deze toepassing van de utilistische logica conflicteert met de institutionele logica die immers ten behoeve van de kwaliteit van de gehele organisatie een hogere instroom van hoger opgeleiden wil bereiken. De invulling van de Reku functie door (niet blauw geverfde) specialisten vanuit centrale pools zal evident weinig effect hebben op de personele kwaliteit van de gehele organisatie.

6.5 Slotsom

Deze verkenning naar professionaliteit binnen de politie levert als belangrijkste bevinding op dat er niet zoiets is als één breed gedragen professionaliteitsbegrip. Wie over professionaliteit spreekt moet zich in tegendeel juist bedenken dat er tenminste vanuit de zeven ratio's (logica's) naar professionaliteit kan worden gekeken.

Een tweede bevinding is echter dat er wel een aantal 'wetmatigheden' kunnen worden onderscheiden en benoemd die vanuit de onderscheiden ratio's leiden tot voorspelbare ontwikkelingen 'rondom' functies bij de politie.

De verschillende logica's blijken na toepassing op de recherchekundigen veelbelovend als kader voor verder onderzoek naar professionalisering – en daar ging ons het uiteindelijk om in dit verkennende onderzoek. Voor harde conclusies moet er diepgaander onderzoek worden gedaan – niet per se of alleen naar reku's maar ook naar andere professionaliseringsspanningen.

Op basis van deze verkenning bevelen wij politiebeleidsmakers en politieonderzoekers aan om bij het gebruik van 'profess..' - woorden precies te formuleren vanuit welke ratio men redeneert.

Wij pleiten daarbij voor meer dominantie van het utilistische perspectief dat stelt dat verbeteringen ook aantoonbaar tot verbetering van de primaire politiefunctie moeten leiden. Wij veronderstellen dat wie een utilistische logica hanteert zal vinden dat veel van de huidige ontwikkelingen binnen de politie niet erg functioneel zijn: de inspanningen en dus kosten die daarmee gemoeid zijn, leiden niet tot een aantoonbaar beter presterende politie in termen van opsporing of handhaving van de openbare orde. Vanzelfsprekend dient deze veronderstelling nader onderzocht te worden.

Nader onderzoek dat helpt om tot zo'n utilitaire afweging te komen is daarmee wat ons betreft wenselijk.

Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie

Naam	Organisatie
Marta Dozy	Politie en Wetenschap
Jaco van Hoorn	Nationale Politie, eenheid Zeeland West Brabant
Kees Loef	Politie en Wetenschap
Manon Ruijters	Twynstra Gudde
Hans Smit	Canisius-Wilhelmina Ziekenhuis
Martin Sitalsing	Bureau Jeugdzorg Groningen, voormalig korpschef
Ineke Stam (vz)	Ineke Stam, oud voorzitter CvB Politieacademie

Bijlage 2 Beroepsprofiel Recherchekundige master

Verantwoordelijkheden en taken

De recherchekundige beschikt over een hoogwaardige, veelal specialistische opsporingsexpertise die verder gaat dan nodig is in het alledaagse optreden in handhavingsprocessen. Bij het opereren in bijzondere rechercheprojecten moet hij/zij de hoofdprocessen van (specialistisch) criminologisch en criminalistisch onderzoek kunnen evalueren en matchen, opsporingsstrategieën en scenario's kunnen ontwerpen en beoordelen, informatie kunnen omzetten in proactieve 'intelligence' en deze kunnen integreren met elders verkregen 'intelligence'. Hierbij moet hij/zij de bevindingen van wetenschappelijk onderzoek kunnen betrekken. De coördinatie, communicatie en coöperatie met specialisten binnen en buiten de politie en het OM in het bijzonder dient soepel te verlopen. In de regel gaat het om een hoofdtaak. Recherchekundigen beschikken weliswaar over een gemeenschappelijke set van vakbekwaamheden, maar daarenboven over geavanceerde specialismen die bij hun collega's niet voorhanden hoeven te zijn. In de praktijk uiten deze verschillen zich bijvoorbeeld in het voorkomen van een financieel naast een digitaal recherchekundige, of een recherchekundige gespecialiseerd in milieucriminaliteit naast een forensisch-technische recherchekundige.

Competenties

Aan de concrete competenties van het huidige profiel voor de recherchekundige master wordt een aanzienlijk aantal competenties toegevoegd of gespecificeerd. Deze zijn respectievelijk voorzien van het cijfer 1 (toegevoegd) of cijfer 2 (gespecificeerd) *achter* de betreffende competentie.

Vakmatige competenties

- Kan in complexe of riskante opsporingssituaties (met een groot afbreukrisico) zelfstandig tactisch en/of technisch rechercheren of beleidsmatig handelen, bewijsvoering vergaren, vastleggen, interpreteren en veredelen, en als getuige(-deskundige) optreden.
- Kan relevante recherchetechnieken toepassen/aanpassen en/of technische hulpmiddelen inzetten / construeren.
- Kan recherchekundige competenties afstemmen op politiekundige competenties en op andere specialismen bij politie, justitie en daarbuiten.
- Kan recherchekunde begrijpelijk maken voor andere specialisten bij politie en justitie, voor politiekundigen en niet-ingewijden.
- Kan criminologisch beleid afstemmen op criminalistisch beleid, alsmede inzicht in én vertrouwelijke omgang met informatiestromen koppelen aan de inzet van researchcapaciteit.
- Kan complexe delictsituaties juist inschatten en daarin proportioneel en rechtmatig handelen.

- Kan beleidskaders, wettelijke voorschriften (zoals privacyregels), jurisprudentie en richtlijnen inzake strafrecht en strafvordering in een legitieme context plaatsen en, indien relevant, verwijzen naar een civielrechtelijke of bestuursrechtelijke aanpak dan wel een hulpverleningstraject, in het bijzonder:
 - bij het rechercheren de toepassing van (inter)nationale rechtsbeginselen en rechtsmiddelen afwegen.
 - (inter)nationale multidisciplinaire researcheteams de ruimte van ieders capaciteiten en bevoegdheden benutten.
- Kan criminaliteitsproblemen systematisch analyseren en passende opsporingsmethoden ontwerpen en zonodig gefaseerd inzetten:
 - de toenemende overflow aan informatie op relevantie onderzoeken en hanteren.
 - 'intelligence' benutten voor het voorspellen van waarschijnlijke misdaadtrends.
 - patronen in delicten of misdrijven matchen met (andere) 'intelligence'.
 - hoogwaardige forensische en tactische 'intelligence' integreren.
 - alternatieve researchescenario's ontwerpen, uitvoeren en – met inbegrip van tegenspraak – de effecten evalueren.
 - in de opsporing van (inter)nationale georganiseerde, zware criminaliteit voor de link tussen lokale en nodale 'intelligence' researchestrategieën ontwerpen, uitvoeren en evalueren.
 - voor het opsporen van terroristische plannen 'intelligence' zowel afschermen als internationaal delen.
 - informatie uit de traditionele en de sociale internetmedia analyseren en benutten voor researchestrategieën.
- Kan in opsporingszaken probleemoplossend, beheerst, discreet en zo nodig onopvallend optreden.
- Kan helder en verantwoord rapporteren, adviseren over de resultaten van ondernomen activiteiten en deze evalueren, in het bijzonder:
 - een rapport in een vreemde taal juridisch juist en zonder taalfouten opmaken.
 - van verhoren die opgenomen worden – ook in een vreemde taal – al dan niet in het bijzijn van een advocaat, een adequaat verslag maken.
- Kan (internationale) 'high-tech crime' en 'cybercrime' adequaat rechercheren.
- Kan de (internationale) verwevenheid van financieel-economische en digitale criminaliteit adequaat rechercheren.
- Kan op een complex forensisch deelgebied rechercheren.
- Kan met betrekking tot internationale milieucriminaliteit opsporingsstrategieën ontwikkelen.
- Kan synergie aanbrengen tussen het eigen hoogwaardige specialisme en dat van een collega.
- Kan specialistische informatie omzetten in een proactieve 'intelligence' aanpak.
- Kan specialistische 'intelligence' benutten voor het voorspellen van waarschijnlijke delict- of misdaadpatronen.

Contextuele competenties

- Kan de uitoefening en regie van de eigen deskundigheid in Rechercheren en Criminaliteitsbeheersing in balans brengen met de lijnverantwoordelijkheid van anderen.
- Kan bij de uitvoering van een opsporingsproject in teamverband samenwerken met executieven en niet-executieven of zo'n project operationeel coördineren.
- Kan in relaties met uitvoerenden binnen en buiten de recherche een professioneel informatiekanaal onderhouden, opbouwen of coördineren (netwerken).
- Kan voor recherche en criminaliteitsbeheersing relevante maatschappelijke ontwikkelingen in kaart brengen en analyseren.
- Kan de resultaten daarvan vertalen naar (het organiseren van) professioneel recherche-optreden en misdaadbestrijding.
- Kan de posities in het justitieel en bestuurlijk krachtenveld inschatten, in het bijzonder:
 - samenwerking met opsporingspartners op politiek-bestuurlijk niveau vormgeven.
 - in de opsporing schakelen tussen uitvoeren en doorverwijzen naar een specialist of ketenpartner.
- Kan beleidskaders inzake opsporing en criminaliteitsbeheersing (mede) formuleren.
- Kan beleidsinitiatieven ter opsporing en bestrijding van criminaliteit nemen en uitvoeren.
- Kan actoren binnen en buiten de eigen dienst in de uitvoering van opsporing en criminaliteitsbeheersing coördineren en coachen.
- Kan de politieke, justitiële en bestuurlijke rechercheomgeving stimuleren en binden.
- Kan researchewerkprocessen goed in kaart brengen en beschrijven, in het bijzonder:
 - een bestuurlijke opsporingsrapportage opstellen.
- Kan de weg vinden in (de werking van) internationale, met name Europese, systemen, structuren en instanties.

Sociale competenties

- Kan in opsporingsonderzoeken interdisciplinair samenwerken met andere recherchekundigen binnen en buiten de politie, in het bijzonder:
 - politiek-bestuurlijk netwerken in opsporingsvraagstukken.
 - tegenspel bieden aan het OM, de advocatuur, het bestuur, bedrijven, bank- en verzekeringswezen en bijzondere opsporingsinstanties.
 - de 'intelligence' van de politie delen: intern, met bijzondere opsporingsinstanties en vice versa.
 - netwerken in de opsporing.
 - met partners of instanties in minimaal één vreemde taal schriftelijk en mondeling communiceren.
- Kan op nationale en internationale schaal (voor zover juridisch mogelijk) Rechercheren.
- Kan langdurig en intensief een opsporingsonderzoek leiden, begeleiden of verrichten.
- Kan zich met tact en diplomatiek opstellen in (de regie van) opsporingssituaties.
- Kan stressbestendig optreden, beslissingen nemen en beleid regisseren.
- Kan zich inleven in de specifieke beroepsomstandigheden en motieven van partners binnen en buiten de recherche.

- Kan beleidsmatig en zorgvuldig omgaan met ethische en multiculturele waarden en normen, in het bijzonder van verdachten, getuigen, benadeelden en slachtoffers.
- Kan emotioneel gedrag van verdachten, getuigen, benadeelden en slachtoffers in de context plaatsen en van daaruit reageren.
- Kan integer, servicegericht, geloofwaardig en hulpvaardig handelen in (het opzetten van) het opsporingswerk.
- Kan een eigen standpunt innemen en onderbouwen ten aanzien van de waarde en betrouwbaarheid van getuigen, informanten, verdachten, opsporingsoperaties en – technieken.
- Kan improviseren.
- Kan zich inleven in de maatschappelijke problematiek op het gebied van criminaliteit en voor de beheersing daarvan nieuwe oplossingen vinden.

Individuele competenties

- Kan de eigen kwaliteit en vakdeskundigheid als recherchekundige verbeteren.
- Kan actie-intelligent optreden, d.w.z. onderzoeksprocedures, handelingsautomatismen en beleidsmaatregelen afstemmen op de aard van het criminaliteitsprobleem.
- Kan als recherchekundige bijdragen aan de professionalisering van de organisatie en de beroepsgenoten.
- Kan recherchegevoelige nieuwe informatie toepassen, erop anticiperen, ervan leren, inpassen in organisatiedoelstellingen en de relevantie ervan inschatten.
- Kan recherche-ervaring omzetten in effectief en efficiënt handelen.
- Kan zich vernieuwend en flexibel opstellen tegenover alternatieve ideeën over de strafrechtelijk aanpak van criminaliteit.
- Kan in overleg over de aanpak van een criminele zaak kritiek geven en ontvangen.

Bijlage 3 Gebruikte literatuur

Abbott, A. (1981). 'Status and status strain in the professions'. In: *American Journal of Sociology*, 819-835.

Abbott, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labour*. Chicago: University of Chicago Press.

Arts, W., R. Batenburg & P. Groenewegen (2001). 'Professies in beweging'. In: W. Arts, R. Batenburg, P. Groenewegen. *Een kwestie van vertrouwen: over veranderingen op de markt voor professionele diensten en in de organisatie van vrije beroepen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Baro, A. L., & D. Burlingame (1999). 'Law enforcement and higher education: is there an impasse?' In: *Journal of Criminal Justice Education*, 10(1), 57-73.

Braam, van, A. (1998). *Leerboek bestuurskunde*. Uitgeverij Coutinho.

Bruijn, de, H. (2008). *Managers en professionals: Over management als probleem en als oplossing*. Den Haag: Academic Service.

Carlan, P. E., & J. A. Lewis, (2009). 'Professionalism in policing: Assessing the professionalization movement'. In: *Professional Issues in Criminal Justice*, 4(1), 39-58.

Chaim, D. & S. de Kimpe (2012). 'De betekenis en de rol van socialisatie tijdens de politieopleiding'. In: *Cahiers Politiestudies* 1(22), 11-40.

Chappell, A. T., J.M. MacDonald & P.W. Manz (2006). 'The organizational determinants of police arrest decisions'. In: *Crime & Delinquency*, 52(2), 287-306.

Chappell, A. T. (2008). 'Police academy training: comparing across curricula'. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 31(1), 36-56.

Dozy, M. (2008). *Het is altijd het beroep van de toekomst geweest: de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk*. Zutphen: Walburg Pers.

Dungen, van der, M. & W. Smit (2010). *Meerdere wegen naar professionalisering*. Open Universiteit.

Esselink, S.H., J. Broekhuizen & F.M.H.M Driessen (2009). *Solosurveillance: kosten en baten*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap/ Bureau Driessen Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek.

Evans, L. (2008). 'Professionalism, professionalism and the development of education professionals'. In: *British journal of educational studies*, 56(1), 20-38.

Evetts, J. (2003). 'The sociological analysis of professionalism occupational change in the modern world'. In: *International sociology*, 18(2), 395-415.

Evetts, J. (ed.) (2008). 'Professional work in Europe: Concepts, theories and methodologies'. In: *European Societies* (Special issue) 10(4).

Evetts, J. (2013). 'Professionalism: Value and ideology'. In: *Current Sociology*, 61(5-6), 778-796.

Fournier, V. (1999). 'The appeal to 'professionalism' as a disciplinary mechanism'. In: *The Sociological Review*, 47(2), 280-307.

Freidson, E. (1988). *Professional powers: A study of the institutionalization of formal knowledge*. University of Chicago Press.

Gerards, R., A. Kunn-Nelen & A. Verhagen (2013). *Vervolgopleidingen op eigen initiatief en investering door politiemensen: welke prikkels dragen hieraan bij?* Maastricht: ROA.

Germann, A. C. (1967). 'Education and professional law enforcement'. In: *The Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*, 603-609.

Greenwood, E. (1957). 'Attributes of a Profession'. In: *Social Work*. 2(3), 45-55.

Helsloot, I., J. Groenendaal en E. Warners(2012). *Politie in de netwerksamenleving*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Helsloot, I., & J. Groenendaal (2013). 'Tunnelvisie op tunnelvisie? PVO en de spanning tussen voorzorg en daadkracht in de grootschalige opsporing'. In: *Vernieuwing in de opsporing*. Cahiers Politiestudies, 28, 53-7, 297-314.

Helsloot, I., J. Groenendaal & B. Van 't Padje (2013). *Tunnelvisie op tunnelvisie? Een verkennend en experimenteel onderzoek naar de besluitvorming door de VKL-teams*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Helsloot, I. & J. Groenendaal, J. (2014). *Naar meer inzicht in de politieke netwerkpartijkijk in de casus cybercrime, zeehavens en veiligheidshuizen*. IMR Working Papers Series. Nijmegen: Radboud University Nijmegen.

Hols, M.C.A.B., P.F. Rozenberg, R.M. Oudeman (2012). *Business Case Onderwijs & Kennis en Onderzoek in het kader van de vorming van de Nationale Politie*. Capgemini Consulting en OBMC.

Hoof, van, J. (2004). 'Sociale ongelijkheid en het moderne arbeidsstelsel'. In: J. van Hoof en J. van Ruysseveldt (red). *Sociologie en de moderne samenleving*. Den Haag: Boom.

Huisjes, H. (2012). 'Meerstemmig evalueren: doelen, verwachtingen en opbrengsten van het Nederlandse politieonderwijs.' In: *Cahiers Politiestudies*, 1(22), 105-130.

Jager, de, H. & A.L. Mok (1978). *Grondbeginselen der sociologie: gezichtspunten en begrippen*. Stenfert Kroese & Van der Zande.

Jansen, T.G., M. van Beek. (2008). *De behoefte aan politieopleidingen onder de loep*. Den Haag. POR.

Kakar, S. (1998). 'Self-evaluations of police performance: an analysis of the relationship between police officers' education level and job performance'. In: *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 21(4), 632-647.

Kearney, R. C., & C. Sinha (1988). 'Professionalism and bureaucratic responsiveness: conflict or compatibility?' In: *Public Administration Review*, 571-579.

Kop, N., R. van der Wal & G. Snel (2011). *Opsporing belicht: Over strategieën in de opsporingspraktijk*. Apeldoorn: Politieacademie.

Kouwenhoven, R.M. & M.G. van Bochove (2008). 'Versterking van de opsporing en perspectief'. In: *Tijdschrift voor de Politie*. 70, 9-14.

Krogt, van der, T. P. W. M. (1981). *Professionalisering en collectieve macht. Een conceptueel kader*. Den Haag: Vuga.

Kruijer, F. (2014). 'De Baas Terug op de Werkvloer'. In: *Politievakblad Blauw*, 10(5), 7.

Laermans (2004). 'Paradoxes of Patrimonialization'. In: *Open, Cahier on Art and the Public Domain*, nr. 7, 6-15.

Larson, M. S. (1979). *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*. University of California Press (vol. 233).

Leistra, E., S. Liefhebber, M. Geomini & H. Mens (1999). *Beroepsprofiel van verpleegkundigen*. Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn en Landelijk Centrum Verpleging en Verzorging. Maarssen: Elsevier/De Tijdstroom.

Lersch, K. M., & L.L. Kunzman (2001). 'Misconduct allegations and higher education in a southern sheriff's department.' In: *American Journal of Criminal Justice*, 25(2), 161-172.

Lipshitz, R., G. Klein, J. Orasanu & E. Salas (2001). 'Taking stock of naturalistic decision making'. In: *Journal of Behavioral Decision Making*, 14(5), 331-352.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

Maanen, van, J. (1981). 'Working the street: A developmental view of police behavior'. In: J. Herbert (Ed.) *The Potential for Reform of Criminal Justice*. CA: Sage, 83-130.

Maanen, van, J. (1975). 'Police socialization: A longitudinal examination of job attitudes in an urban police department'. In: *Administrative Science Quarterly*, 207-228.

Manis, J., C.A. Archbold & K.D. Hassell (2008). 'Exploring the impact of police officer education level on allegations of police misconduct.' In: *International Journal of Police Science and Management*, 10(4), 509-523.

Marttin, K., P. van Panhuis (2008). *Evaluatieonderzoek naar de leergang Recherchevrije voor zij-instromers*. Politieacademie.

Motivaction (2013). *Burgers over politie & buitengewoon opsporingsambtenaren*. Stichting Maatschappij en Veiligheid.

Nationale Politie (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie*. Conceptversie 1.3.

Nationale Politie (2013). *De toekomst begint vandaag. 16 richtingaanwijzers voor de strategische personeelsprognose van de Nationale Politie*.

Nationale Politie (2014). *Scherp sturen op de operatie*.

Nap, J. (2012). *Vragen naar goed politiewerk: belang-stellend ontwikkelen van de alledaagse praktijk*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Noordegraaf, M. (2007). 'From "Pure" to "Hybrid" professionalism Present-day professionalism in Ambiguous public Domains'. In: *Administration & Society*, 39(6), 761-785.

Noordegraaf, M. (2011). 'Remaking professionals? How associations and professional education connect professionalism and organizations'. In: *Current Sociology* (59)4, 465-488.

Noordegraaf, M., M. van der Steen & M. van Twist (2014). 'Fragmented or connective professionalism? Strategies for professionalizing the work of strategists and other (organizational) professionals'. In: *Public Administration*, 92(1), 21-38.

Paoline, E. A., & W. Terrill (2007). 'Police education, experience, and the use of force'. In: *Criminal Justice and Behavior*, 34(2), 179-196.

- Paoline E.A., W. Terrill & M.T. Rossler (2014). 'Higher Education, College Degree Major, and Police Occupational Attitudes'. In: *Journal of Criminal Justice Education*, (ahead-of-print), 1-25.
- Pragt, E. & A. Zoutendijk (2013). 'De iedereen moet alles kunnen cultuur'. In: *Vernieuwing in de opsporing*. Cahiers Politiestudies, 28, 53-76.
- Punch, M. (2010). 'Policing and police research in the age of the smart cop'. In: *Police Practice and Research: An International Journal*, 11(2), 155-159.
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005). *Politie in ontwikkeling, visie op de politiefunctie*. NPI.
- Van Reenen, P. (1996). 'De Onbetaalbare Politie'. In: *Beleidswetenschap* 1996, nr. 2, 105-122.
- Reenen, van, P. (2012). 'Tussen politiepraktijk en politieopleiding'. In: *Professionalisering en socialisatie*, Cahiers Politiestudies, (22), 131.
- Ringeling, A., A. van Sluis & A. Smit (2011). *De professionalisering van de politie. Een verkennende studie als basis van gedrag, positie en prestaties*. Apeldoorn: Politieacademie.
- Ruijters, M. C. & P.R.J. Simons (2014). 'The Real Professional is a Learning Professional'. In: *International Handbook of Research in Professional and Practice-based Learning*, 955-985, Springer Netherlands.
- Rydberg, J., & W. Terrill (2010). 'The effect of higher education on police behavior'. In: *Police Quarterly*, 13(1), 92-120.
- Roth, J. A. (1974). 'Professionalism the sociologist's decoy'. In: *Work and Occupations*, 1(1), 6-23.
- Schuyt, K. (2006). *Steunberen Van De Samenleving*. Amsterdam University Press.
- Scholtens, A., J. Groenendaal & I. Helsloot (2013). *De operationele politiebriefting onderzocht*. Amsterdam: Politie en Wetenschap.
- Sciulli, D. (2005). 'Continental sociology of professions today: Conceptual contributions'. In: *Current sociology*, 53(6), 915-942.
- SCP (2012). *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*.
- Sherlock, S. K. (1992). 'The effects of college education on professional attitudes among police'. In: *Journal of Criminal Justice Education*, 3(1), 71-92.

Sklansky, D. A. (2011). 'The Persistent Pull of Police Professionalism'. In: *New Perspectives in Policing* (march 2011). (www.ncjrs.gov/)

Smith, S. M., & M. G. Aamodt (1997). 'The relationship between education, experience, and police performance'. In: *Journal of Police and Criminal Psychology*, 12(2), 7-14.

Speet, M. & A.L. Francke (2004). *Individuele professionalisering van verpleegkundigen in de beroepsopleiding en in de praktijk*. Nivel: Utrecht.

Sprenger, C. & E. Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Stam, J.G., A. Grotendorst, B.A. Prins & M.H.A. Peeters (2003). *Politieonderwijs nieuwe stijl: Vernieuwing van het politieonderwijs en ontwikkeling van de kennisfunctie* (via: www.websitevoordepolitie.nl).

Strikwerda, J. (2009). 'Over professionalisering en kwaliteit van het adviesvak – Wat is professioneel adviseren?' In: M. Dubbeldam en W. Goedmakers (ed). *De lerende adviseur – Trends in de professionalisering*. Amsterdam: Mediawerf.

Stanislas, P. (Ed.) (2013). *International Perspectives on Police Education and Training*. Routledge.

Terpstra, J. (2010). 'Community policing in practice: ambitions and realization'. In: *Policing* 4(1), 64-72.

Terpstra, J., & D. Schaap (2013). 'Police culture, stress conditions and working styles'. In: *European Journal of Criminology*, 10(1), 59-73.

Tol, van, J., I. Helsloot & F. Mertens (2011). *Veiligheid boven alles. Essays over oorzaken en gevolgen van de risico-regelreflex*. Den Haag: Boom Lemma.

Vijver, van der, C.D. (2012). *De professionaliteit van de politie*. Apeldoorn: Politie en Wetenschap.

Wilensky, H. L. (1964). 'The professionalization of everyone?'. In: *American journal of sociology*, 137-158.

Wimshurst, K., & J. Ransley (2007). 'Police education and the university sector: Contrasting models from the Australian experience'. In: *Journal of Criminal Justice Education*, 18(1), 106-122.

Zuring, R. (2012). 'We gaan eerder zoeken'. In: *Blauw*, nummer 22, 6-10.