

Loopbaanpaden voor PIW'ers

Eindrapport

Paul den Boer
Ben Hövels

27 juni 2006

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

Inhoud

1	Achtergrond, vraagstelling en opzet van het onderzoek	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Afbakening	3
1.3	Vraagstelling	6
1.4	Opzet	6
1.5	Leeswijzer	7
2	Loopbaanpaden binnen DJI	8
2.1	Profiel van DJI en van de PIW'er	8
2.1.1	DJI	8
2.1.2	De PIW'er	10
2.2	Loopbaanpaden op papier	13
2.3	Loopbaanpaden in de praktijk	14
2.3.1	Sector Gevangeniswezen	15
2.3.2	Sector Justitiële Jeugdinstellingen	16
2.3.3	Sector TBS	16
3	Loopbaanpaden binnen het Rijk	18
3.1	Raad voor de Kinderbescherming	18
3.2	Overige Rijksorganisaties	19
3.3	Overzicht van loopbaanpaden binnen het Rijk	21
4	Loopbaanpaden buiten het Rijk: de veiligheidssector	22
4.1	Politie	22
4.2	Defensie	25
4.3	Reclassering	27
4.4	Overzicht van loopbaanpaden naar de veiligheidssector	28
5	Loopbaanpaden buiten het Rijk: de zorg- en welzijnssector	29
5.1	Gehandicaptenzorg	29
5.2	Geestelijke gezondheidszorg	33
5.3	Jeugdzorg	35
5.4	Welzijn en maatschappelijke dienstverlening	37
5.5	Verpleging en verzorging	39
5.6	Overzicht van loopbaanpaden naar de zorg- en welzijnssector	40
6	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	41
6.1	Samenvatting en conclusies	41
6.2	Aanbevelingen	47
	Bronnen	51
	Bijlage 1 Samenstelling van de begeleidingscommissie	52
	Bijlage 2 Geïnterviewde personen	53
	Bijlage 3 Verdeling van de medior en senior PIW'ers naar schaal en trede	54
	Bijlage 4 Salarisschalen per sector	55

1 Achtergrond, vraagstelling en opzet van het onderzoek

1.1 Aanleiding

Mobiliteit is een speerpunt in het HRM- en Arbobeleid van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Het bieden van adequate loopbaanmogelijkheden is onderdeel van dat beleid. De afgelopen jaren zijn verschillende activiteiten ondernomen om zowel intern als extern meer loopbaanpaden voor het personeel te creëren. Acties gericht op vergroting van de externe loopbaanpaden vonden onder meer plaats in het kader van het streven naar overheidsbrede loopbaanpaden voor personeel in veiligheidsfuncties. Zo zijn convenanten gesloten of in voorbereiding om de wederzijdse doorstroom van personeel tussen de Koninklijke Landmacht en DJI te stimuleren.

In de context van het streven naar overheidsbrede loopbaanpaden heeft het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) in 2005 in opdracht van het A+O fonds Rijk een onderzoek uitgevoerd waarin externe doorgroefuncties voor medewerkers in diverse veiligheidsfuncties in kaart zijn gebracht.

Bij A+O fonds Rijk en bij DJI bestond behoefte aan een vervolgonderzoek waarin wordt ingezoomd op de functie van Penitentiair Inrichtingswerker (PIW'er) bij DJI. De PIW'er is een substantieel bezwarende functie bij de sector Gevangeniswezen. Onderzoek door TNO Arbeid heeft uitgewezen dat bij PIW'ers sprake is van fuikwerking en dat de mobiliteitsgeneigdheid bij de medewerkers zelf erg gering is (Korver e.a., 2004). Om verschillende redenen – arbeidsomstandigheden, ziekteverzuim, flexibiliteit van de organisatie - is vergroting van de mobiliteit dringend gewenst. Dat dit thema voor sociale partners prioriteit heeft, blijkt onder meer uit arboconvenanten die de afgelopen jaren zijn afgesloten – zowel op rijksniveau als specifiek voor DJI - en ook uit de nieuwe CAO voor rijksambtenaren van 14 december 2005. Hierin is onder meer overeengekomen dat medewerkers in substantieel bezwarende functies (overwegend PIW'ers) de gelegenheid moeten krijgen om halverwege de loopbaan perspectiefvol van functie of baan te veranderen: een 'tweede carrière'.

Eind 2005 is aan KBA opdracht verleend om het gewenste vervolgonderzoek naar de loopbaanperspectieven van PIW'ers, binnen DJI en daarbuiten, in kaart te brengen.

1.2 Afbakening

Onderzoek waarbij loopbaanmogelijkheden in kaart worden gebracht, kan op verschillende manieren en vanuit verschillende invalshoeken worden uitgevoerd. De keuzes die hierbij worden gemaakt, hebben consequenties voor de uitkomsten c.q. voor de aard en de range van de loopbaanmogelijkheden. Dit onderzoek is erop gericht doorgroefuncties en loopbaanpaden voor PIW'ers in kaart te brengen door te kijken naar verwantschap tussen functies (*functieperspectief*), in eerste instantie inhoudelijk (functie-inhoud, functie-eisen) en vervolgens wat betreft arbeidsvoorwaarden. Er is gezocht naar logische loopbaanpaden die aansluiten bij de kern van het werk van de PIW'er: een combinatie van 'veiligheid' en 'zorg'. Dit betekent concreet dat is gekeken naar functies waarbij veiligheid en/of zorg een belangrijk element is in de taken of activiteiten, doelgroepen of context van het werk. Vervolgens is gekeken of de betreffende functies ook qua arbeidsvoorwaarden aansluiten op de functie van

PIW, en of er andere factoren in het spel zijn die de daadwerkelijke overstap naar deze functies in de weg kunnen staan.

Deze aanpak is ingegeven door de intentie van DJI om met andere branches in gesprek te raken en tot afspraken te komen over intersectorale mobiliteit. Voor een dergelijke intersectorale mobiliteit – in dit verband wordt ook wel de term ‘branchebruggen’ gehanteerd – is het in principe gunstig als het werk in de beide sectoren of branches inhoudelijk op elkaar aansluit. In dat geval zou bijvoorbeeld horizontale doorstroom gepaard kunnen gaan met minder investeringen – van de kant van de ‘zendende’ en de ‘ontvangende’ organisatie en de medewerkers zelf – in termen van bij- of omscholing. Dit onderzoek beoogt een informatieve basis te leggen voor het leggen van contacten en het maken van afspraken in het kader van intersectorale mobiliteit.

De gekozen aanpak brengt voor de PIW’er met name *inhoudelijk ‘aanpalende’ functies* aan het licht. Voor de afbakening van het onderzoek is het nuttig om kort uiteen te zetten hoe de gekozen invalshoek van dit onderzoek zich verhoudt tot andere mogelijke optieken.

- a. Loopbaanmogelijkheden van PIW’ers kunnen ook in kaart worden gebracht door hun *beschikbare competenties en preferenties* als uitgangspunt te nemen en vervolgens na te gaan welke mogelijke loopbaantrajecten hierbij aansluiten. In vergelijking met het functieperspectief – functie-eisen, arbeidsvoorwaarden etc. – dat in dit onderzoek als vertrekpunt is genomen, levert een dergelijke individuele benadering waarschijnlijk een breder en tegelijkertijd gefragmenteerder palet aan doorgroEIFuncties op. Immers, personen beschikken over meer en andere competenties dan die in het werk worden gevraagd, en individuele voorkeuren zijn in principe onbegrensd. Deze optiek, die aansluit bij de uitgangspunten van competentie- en loopbaanmanagement, biedt ook onderzoeksmatige aanknopingspunten maar lijkt als zodanig minder efficiënt om *structurele* loopbaanpaden boven tafel te krijgen.
- b. Een andere mogelijke optie is om doorgroEIFuncties te zoeken met *overeenkomstige arbeidsvoorwaarden*. Uit het in 2004 verschenen onderzoeksrapport ‘Hoezo mobiel?’ (Korver e.a., 2004) komt naar voren dat arbeidsvoorwaarden voor PIW’ers een belangrijke belemmering vormen om zich te oriënteren buiten hun eigen organisatie. Naast de primaire arbeidsvoorwaarden speelt vooral de ambtenarenstatus hierbij een rol. Behoud van ambtenarenstatus kan voor individuele PIW’ers zwaarder wegen dan een inhoudelijk ‘logisch’ loopbaanpad. Dit is een overweging die er voor pleit om gerichte aandacht te schenken aan mobiliteit binnen het Rijk. In dit onderzoek spelen arbeidsvoorwaarden ook een rol, maar pas in tweede instantie, nadat op basis van inhoudelijke verwantschap potentiële doorgroEIFuncties zijn getraceerd.
- c. Op het niveau van branches en organisaties kan aandacht voor mobiliteit ook worden ingegeven vanuit *specifieke beleidsthema’s*, zoals arbeidsmarktpositie, personeelsopbouw, personeelskosten, arbeidsomstandigheden of leeftijdsbewust personeelsbeleid. Dit levert even zo vele invalshoeken op voor onderzoek naar loopbaanmogelijkheden. Vanuit het perspectief van de werkbelasting van werknemers - één van de perspectieven die ten grondslag liggen aan afspraken in de CAO Rijk over een ‘tweede carrière’ voor werknemers in substantieel bezwarende functies - ligt het bijvoorbeeld voor de hand dat gericht wordt gezocht naar functies met minder bezwarende werkomstandigheden. Dit hoeven niet uitsluitend, en in een aantal gevallen bij voorkeur niet, functies te zijn die aansluiten bij de kern van het huidige werk.

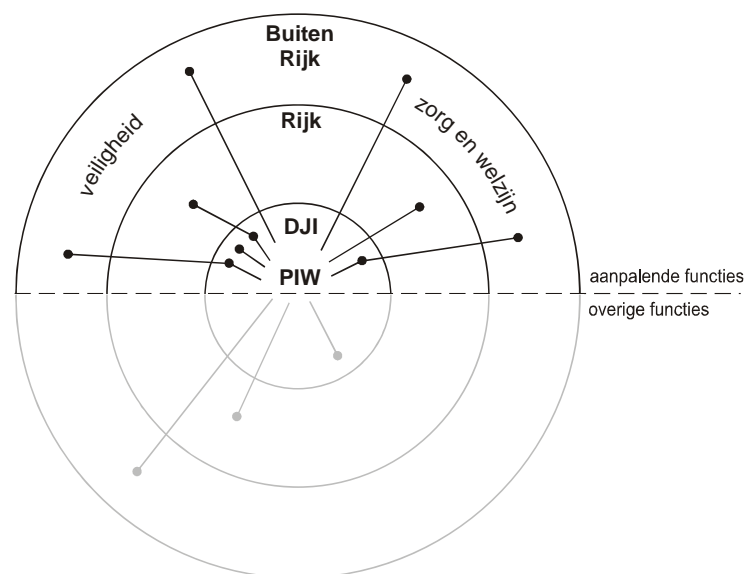
Uiteraard overlappen de invalshoeken elkaar gedeeltelijk. Zo kan het thema arbeidsomstandigheden zowel voor organisatie als voor individuele werknemers een drijfveer zijn om aandacht te besteden aan loopbaanmogelijkheden. In het slothoofdstuk zullen de

onderscheiden invalshoeken voor de benadering van mobiliteit opnieuw aan de orde komen, om zodoende de onderzoeksbevindingen in (beleids)perspectief te kunnen plaatsen.

De afbakening van het onderhavige onderzoek is grafisch weergegeven in figuur 1. Doorgroefuncties voor PIW'ers kunnen in principe worden gezocht binnen DJI, buiten DJI maar binnen het Rijk, en buiten het Rijk. In dit onderzoek zal elk van deze loopbaansegmenten aan de orde komen. Het gedeelte boven de horizontale stippellijn – de 'aanpalende functies' – behoort tot het domein van dit onderzoek. Onder de stippellijn bevinden zich doorgroefuncties voor PIW'ers die inhoudelijk minder nauw verwant zijn, maar relevant zijn omdat ze goed aansluiten op bestaande arbeidsvoorwaarden zoals de ambtenarenstatus, of op de individuele competenties en voorkeuren van medewerkers. Ook deze functies kunnen zich in principe bevinden in elk van de ringen van figuur 1: DJI, overige Rijkssectoren en buiten het Rijk.

De lijnen die in figuur 1 vertrekken vanaf van het centrum - de PIW-functie - duiden op mogelijke loopbaanpaden voor de PIW'er binnen of buiten DJI. Ook een combinatie van beide is mogelijk. In dat geval stroomt de PIW'er eerst door naar een andere functie binnen DJI om van daaruit de loopbaan elders voort te zetten.

Figuur 1: Afbakening van het onderzoek



Het onderzoeksdomein is nader afgebakend op basis van inhoudelijke overwegingen en budgettaire randvoorwaarden. Daarbij is er voor gekozen om bij de doorgroefuncties *buiten het Rijk* de aandacht specifiek te richten op functies in de veiligheidssector en in de sector zorg en welzijn, vanuit de verwachting dat met name in die sectoren functies aanwezig zijn die 'logisch' aansluiten op het werk van de PIW'er. De zorg en welzijnssector is daarnaast ook relevant vanwege de certificering van de basisberoepsopleiding voor PIW'ers enkele jaren geleden. Na het volgen van deze basisberoepsopleiding beschikken PIW'ers over (deelcertificaten van) de opleiding sociaal-pedagogisch werker (spw) niveau 4. De arbeidsmarkt voor deze mbo-beroepsopleiding ligt in de sector zorg en welzijn. Omdat de behoefte aan informatie over de zorg- en welzijnssector groot was, is aan deze sector bij de informatieverzameling relatief veel aandacht besteed.

De *Rijkssector* kan op verschillende manieren worden afgebakend. In dit onderzoek valt het samen met de CAO-indeling. Dat betekent dat de sectoren politie en defensie, die een eigen CAO kennen, zijn beschouwd als veiligheidssectoren buiten het Rijk.

Verdere afbakeningen binnen de onderscheiden loopbaansegmenten worden in de vervolghoofdstukken vermeld.

1.3 Vraagstelling

De *vraagstelling* van het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

1. Welke functies binnen DJI, binnen het Rijk en overige sectoren kunnen - op basis van inhoudelijke verwantschap - worden aangewezen als potentiële doorgroefuncties voor PIW'ers?
2. In hoeverre sluiten de arbeidsvoorwaarden van deze potentiële doorgroefuncties aan op die van de PIW'er, en op welk moment in de loopbaan ligt een overstap – op basis van arbeidsvoorwaardelijke verwantschap - het meest voor de hand?
3. Welke factoren zijn van invloed op de vraag of daadwerkelijke doorgroei naar deze functies een reële optie is?

1.4 Opzet

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn in hoofdzaak twee hoofdactiviteiten uitgevoerd:

1. *Het opsporen en analyseren van beschikbare bronnen.*

Om potentiële doorgroefuncties op het spoor te komen is gezocht naar informatie over branches en functies. Daarbij gaat het onder meer om functiebeschrijvingen (functie-inhoud) en CAO's (arbeidsvoorwaarden). Omdat in veel branches noch wat betreft functie-inhouden, noch wat betreft arbeidsvoorwaarden (zoals functie-inschaling) sprake is van uniformiteit, zijn ook aanvullende bronnen geraadpleegd, zoals vacaturebeschrijvingen en beroepenvoorlichtingssites. De informatie uit al deze bronnen is geanalyseerd met het oog op de inhoudelijke en arbeidsvoorwaardelijke verwantschap tussen de aangetroffen functies en de functie van PIW'er bij DJI.

Het hoofdkantoor van DJI heeft voor dit onderzoek gegevens uit de centrale personeelsadministratie ter beschikking gesteld. Deze gegevens zijn geanalyseerd om de functie van PIW te typeren (aantal PIW'ers, verdeling over loonschalen etc.).

Naast deze veelal functiespecifieke informatie is ook achtergrondinformatie verzameld om omstandigheden en ontwikkelingen op het spoor te komen die van invloed kunnen zijn op de doorstroomperspectieven van PIW'ers (onderzoeksvraag 3). Hiertoe zijn onder meer statistische bronnen, beleidsnota's, arbeidsmarktgegevens en jaarverslagen geraadpleegd.

2. *Het voeren van gesprekken met sleutelpersonen.*

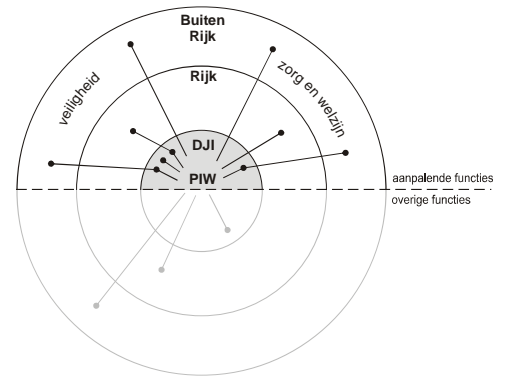
Er zijn gesprekken gevoerd op centraal niveau en op lokaal- of instellingsniveau. Elk van de loopbaansegmenten DJI, Rijk, en de sectoren veiligheid en zorg en welzijn is door meerdere informanten vertegenwoordigd (zie voor een overzicht bijlage 2). Deze gesprekken, waarin een groot scala aan onderwerpen de revue passeerde, hadden meerdere functies. Enerzijds dienden de gesprekken om relevante bronnen op te sporen. Anderzijds werden de interviews benut om de informatie uit deze bronnen aan te vullen, in te kleuren, in hun context te plaatsen en te verklaren. Voor de derde onderzoeksvraag, naar omstandigheden en ontwikkelingen die van invloed zijn op de huidige en toekomstige doorgroeperspectieven, vormden de gesprekken de belangrijkste gegevensbron.

De gesprekken zijn gevoerd met managers, beleidsmedewerkers en personeels- en opleidingsfunctionarissen. In overleg met de begeleidingscommissie is er voor gekozen om geen werknemers in het onderzoek te betrekken. De belangrijkste reden hiervoor was dat uit eerder onderzoek (Korver e.a., 2004) al veel bekend was over de ervaren loopbaanmogelijkheden en de mobiliteitsgeneigdheid van PIW'ers.

1.5 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden de doorgroeiperspectieven van PIW'ers beschreven. De opbouw van het rapport is gebaseerd op figuur 1 uit paragraaf 1.2 en volgt de daarin weergegeven loopbaansegmenten 'van binnen naar buiten'. Als eerste komen in hoofdstuk 2 de interne loopbaanpaden van PIW'ers aan bod, oftewel de loopbaanpaden binnen DJI. Daarna richt de blik zich op mogelijke doorgroeifuncties binnen het Rijk (hoofdstuk 3). De hoofdstukken 4 en 5 hebben de loopbaanpaden buiten het Rijk als thema, waarbij in hoofdstuk 4 de veiligheidssector en in hoofdstuk 5 de zorg- en welzijnssector centraal staat. Hoofdstuk 6 zet de belangrijkste bevindingen van het onderzoek op een rij en plaatst ze in beleidsperspectief.

2 Loopbaanpaden binnen DJI



In dit hoofdstuk gaan we in op de doorgroeiperspectieven voor PIW'ers binnen DJI. We noemen dit interne loopbaanpaden voor PIW'ers, maar de term 'intern' is daarbij relatief. Uit het onderzoek 'Hoezo mobiel?' bleek dat veel PIW'ers sterk zijn gericht op hun eigen regio en vooral de loopbaanmogelijkheden binnen de eigen penitentiaire inrichting als 'intern' opvatten (Korver e.a., 2004). Als andere penitentiaire inrichtingen voor deze PIW'ers niet of nauwelijks in beeld zijn, zal dat ook en misschien nog in sterkere mate gelden voor de andere sectoren van DJI zoals TBS-klinieken en jeugdinstellingen.

Dit hoofdstuk start met een korte schets van de organisatie DJI en van de functie PIW. Het profiel van de PIW'er is met name gebaseerd op cijfers die zijn ontleend aan de centrale personeelsadministratie van DJI (paragraaf 2.1). Daarna wordt ingegaan op de 'interne' loopbaanmogelijkheden van PIW'ers op papier, d.w.z. op basis van het functiegebouw van DJI (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 wordt beschreven in hoeverre de loopbaanpaden in de praktijk ook worden bewandeld. Achtereenvolgens komen hierbij de sectoren Gevangeniswezen (GW), Justitiële Jeugdinstellingen (JJI) en TBS aan bod.

2.1 Profiel van DJI en van de PIW'er

2.1.1 DJI

DJI is een agentschap van het ministerie van Justitie, belast met de uitvoering van straffen en maatregelen. Met meer dan honderd vestigingen in het land en ongeveer 18.500 medewerkers behoort DJI tot de grootste overheidsorganisaties (DJI, 2006).

DJI kent drie sectoren: Gevangeniswezen (GW), Justitiële Jeugdinstellingen (JJI) en TBS. Daarnaast is er een Tijdelijke Dienst Bijzondere Voorzieningen (TDBV), die verantwoordelijk is voor de inrichting en het beheer van noodvoorzieningen voor bolletjesslikkers en drugskoeriers (in detentiecentra) en illegale vreemdelingen (in uitzetcentra).

Gevangeniswezen

De sector Gevangeniswezen is veruit de grootste sector binnen DJI, met meer dan 50 penitentiaire inrichtingen verspreid over Nederland. Het gaat daarbij om huizen van bewaring en om gevangenen van verschillend beveiligingsniveau. De sector GW kent verschillende voorzieningen voor specifieke doelgroepen, zoals veelplegers, verslaafden en gedetineerden die extra zorg en begeleiding nodig hebben. Er is een forensische observatie- en behandelafdeling (FOBA) voor gedetineerden met een acute psychiatrische crisis. De personeelssterkte in de sector GW bedroeg in 2004 ongeveer 13.500 fte (inclusief de naar verhouding kleine dienst TDBV) (DJI, 2005).

Justitiële Jeugdinrichtingen

In Justitiële Jeugdinrichtingen verblijven jongeren van 12 tot 18 jaar. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen opvang- en behandelinrichtingen. *Opvanginrichtingen* zijn bestemd voor jongeren die zijn veroordeeld voor een misdrijf en voor jongeren die wachten op een uitspraak van de rechter. In opvanginrichtingen wordt vooral gewerkt aan opvoeding van deze jongeren. In *behandelinrichtingen* worden jongeren behandeld voor ontwikkelingsstoornissen. Een deel van deze jongeren is veroordeeld voor een misdrijf; zij verblijven in een behandelinrichting als volgens de rechtbank aan dat misdrijf een ontwikkelingsstoornis ten grondslag ligt. Een ander deel van de jongeren is niet veroordeeld, maar verblijft in een behandelinrichting als gevolg van een kindbeschermingsmaatregel (ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing). Inmiddels is besloten dat laatstgenoemde categorie jongeren zal worden 'overgeheveld' naar de niet-justitiële (jeugd)zorg.

In 2004 bedroeg het aantal voltijdbanen in de sector JJI ruim 1700. Dit betreft uitsluitend de zes rijksinrichtingen; daarnaast zijn er acht particuliere justitiële jeugdinrichtingen.

TBS

In TBS-klinieken worden volwassenen behandeld die zijn veroordeeld voor zware misdrijven en die geheel of gedeeltelijk ontoerekeningsvatbaar zijn verklaard. Een naar verhouding kleine groep TBS-patiënten wordt niet behandeld omdat is geoordeeld dat dit geen zin meer heeft. Deze patiënten verblijven op longstay-afdelingen.

De sector TBS van DJI omvat drie rijksklinieken. De meeste instellingen voor forensische psychiatrie zijn particuliere organisaties: vijf particuliere TBS-klinieken en vier niet-justitiële forensisch psychiatrische klinieken. In de drie rijksklinieken bedroeg de personeelssterkte in 2004 ongeveer 1400 fte.

Landelijke diensten

Zowel het hoofdkantoor als de inrichtingen kunnen gebruik maken van een aantal landelijke diensten. Voor dit onderzoek zijn onder meer het Opleidingsinstituut en de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) relevant. Het *Opleidingsinstituut* verzorgt tal van opleidingen en cursussen voor DJI-personeel. In veel gevallen werkt het Opleidingsinstituut samen met andere opleidingsaanbieders. Dat geldt ook voor de basisberoepsopleiding voor nieuw aangetrokken PIW'ers, die in samenwerking met ROC's wordt verzorgd (zie verder paragraaf 2.1.2). *DV&O* zorgt voor het vervoer van gedetineerden, bijvoorbeeld tussen gevangenissen of van en naar de rechtbank. Daarnaast fungeert DV&O als een soort uitzendbureau voor diverse bewakings- en beveiligingswerkzaamheden binnen en buiten DJI.

Integraal management op instellingsniveau

De directies van de drie sectoren en van de TDBV sturen de inrichtingen aan. Daarbij is gekozen voor 'gedeconcentreerde aansturing', sturing op afstand. De directeuren van de inrichtingen hebben ruime verantwoordelijkheden en bevoegdheden om de bedrijfsvoering vorm te geven. Dat geldt ook voor het personeelsbeleid.

DJI: organisatie in verandering

Eind 2003 presenteerde DJI het visiedocument 'De Nieuwe Inrichting' (DNI). Onder deze vlag voltrekt zich een aantal onderling samenhangende ontwikkelingen, die ingrijpen op zowel het detentieregime als de organisatie. Doel van DNI is om DJI efficiënter, effectiever en meer vraaggericht te maken. Dat is onder meer nodig vanwege een financiële taakstelling (17% van het budget) in combinatie met een blijvend capaciteitstekort. Een pakket maatregelen heeft betrekking op differentiatie in voorzieningen voor gedetineerden (Detentie en Behandeling op Maat, DBM). In het kader van DBM zullen bijvoorbeeld voor

kortgestraften minder voorzieningen en programma's worden aangeboden dan voor langgestraften; hetzelfde geldt voor gedetineerden die zich niet gemotiveerd tonen om mee te werken.

In het kader van DNI zal ook de organisatie van DJI veranderen. In de nieuwe organisatievorm zullen onder een regiodirectie verschillende PI's, JJI-instellingen en/of TBS-klinieken ressorteren. Bestaande zorgafdelingen van penitentiaire inrichtingen zoals de IBA's (individuele begeleidingsafdelingen) en de daarbij horende zorgfuncties zoals de ZBIW worden geconcentreerd in vier zorgclusters.

Hoe deze ontwikkelingen uitpakken voor de loopbaanmogelijkheden voor PIW'ers was ten tijde van het onderzoek nog niet duidelijk. In paragraaf 2.2 wordt waar dat relevant is aangegeven welke verwachtingen de gesprekspartners hieromtrent hebben.

2.1.2 De PIW'er

Bij de sector Gevangeniswezen (GW) van DJI kan onderscheid worden gemaakt tussen beveiligingsfuncties (zoals de bewaarder) en bejegeningfuncties (zoals de PIW'er). In de sector GW werken volgens opgave uit de personeelsadministratie 4766 personen in bejegeningfuncties. Penitentiair inrichtingswerkers (PIW'ers) vormen veruit de grootste personeelscategorie: 3430 personen. Andere grote functiegroepen in de bejegening zijn onder meer: afdelingshoofden (319), behandel/zorg inrichtingswerkers (362), groepswerkers (298) en vreemdelingenbegeleiders (291).

Van de 3430 PIW'ers zijn er 1791 medior PIW en 1639 senior PIW. De meeste medior PIW's werken in schaal 6 (BBRA-salarisschaal) en de senior PIW's in schaal 7, maar er zijn uitzonderingen. In overzicht 1 is de verdeling van de PIW'ers over de schalen te zien. Ook is het percentage 'eindeschalers' weergegeven. Ruim driekwart van de senior PIW'ers zit aan de top van de salarisschaal. Dat percentage is aanzienlijk hoger dan bij de medior PIW'ers (31%). Het percentage eindeschalers voor de sector gevangeniswezen als geheel bedroeg in 2004 34% (DJI personeel in kengetallen 2004).

Bijlage 3 geeft een gedetailleerder beeld van de inschaling van de medior en senior PIW'ers, naar schaal en trede (periodiek).

Overzicht 1 – Verdeling van de PIW'ers over de loonschalen

	<i>medior PIW</i>		<i>senior PIW</i>	
	N	%	N	%
schaal 5	91	5	0	0
schaal 6	1590	89	63	4
schaal 7	107	6	1554	95
schaal 8	2	0	20	1
schaal 9	1	0	0	0
Totaal	1791	100	1639	100
% eindeschalers	31		77	

Van de medior PIW'ers is 28% vrouw, bij de senior PIW'ers ligt dit percentage op 18. Het gemiddelde percentage vrouwelijke werknemers voor alle bejegeningfuncties bij de sector GW ligt hier precies tussenin: 23%. Zowel bij de medior PIW'ers als bij de senior PIW'ers ligt het percentage eindeschalers onder vrouwen lager dan bij mannen.

Bijna alle PIW'ers werken in vaste dienst en hebben een full time dienstverband.

Salaris en toeslagen

Voor het identificeren van horizontale en verticale loopbaanpaden is het nodig om te weten hoe de arbeidsvoorwaarden van de diverse functies zich tot elkaar verhouden. De basis daarvoor is uiteraard een vergelijking van de salarissen. In het geval van de PIW'er zou dit echter een vertekend beeld kunnen opleveren. PIW'ers ontvangen toeslagen op het salaris die er toe leiden dat zij door de bank genomen substantieel meer verdienen dan de salarisschalen aangeven (zij het dat de hoogte van die toeslagen per medewerker varieert). Voor andere functies is dat deels ook, maar deels niet of minder het geval.

Het gaat voor dit onderzoek te ver om alle aspecten van arbeidsvoorwaarden onder de loep te nemen, we beperken ons daarom tot de toeslag die er financieel het meest toe doet: de onregelmatigheidstoeslag (bij DJI: de Toeslag Onregelmatige Diensten, TOD).

Salaris

Voor DJI is de CAO Rijk van toepassing. De meest voorkomende schalen voor PIW'ers zijn schaal 6 en schaal 7. De bijbehorende salarissen, per 1 januari 2006, zijn:

Schaal 6: van €1672 (trede 0) tot €2270 (trede 11);

Schaal 7: van €1888 (trede 0) tot €2488 (trede 10).

In bijlage 3 zijn de salarissen uitgesplitst per trede.

Organisaties die niet onder de invloedssfeer van het CAO Rijk vallen, hanteren dikwijls andere schaalindelingen. Hoewel deze schalen in detail niet helemaal met elkaar corresponderen, kan een globale vergelijking van de salarissen worden gemaakt. De salarisschalen van de diverse branches zijn opgenomen in bijlage 4.

Overzicht 2 – Globale vergelijking van de salarisschalen in diverse sectoren

Rijk (o.a. DJI)	welzijn en maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg *	zorg ** (gehandicaptenzorg, GGZ, ouderenzorg, thuiszorg)
schaal 6	schaal 6	schaal 40
schaal 7	schaal 7	schaal 45
schaal 8	schaal 8	schaal 50

* De branches Jeugdzorg en Welzijn en maatschappelijke dienstverlening hebben elk een eigen CAO; de invulling van de salarisschalen verschilt in beperkte mate, zie bijlage 4.

** Er is een aparte CAO voor elk van de zorgbranches; de invulling van de salarisschalen verschilt in beperkte mate, zie bijlage 4.

Onregelmatigheidstoeslag (TOD)

De meest directe manier om de gemiddelde hoogte van de onregelmatigheidstoeslag van PIW'ers te bepalen, is het raadplegen en doorrekenen van salarisstroken van PIW'ers zelf. In dit onderzoek is gewerkt met meer indirecte indicatoren, namelijk berekeningen op basis van gegevens uit de personeelsadministratie van DJI. Niet de inkomsten van de werknemer vormen daarbij de invalshoek, maar de personeelskosten van de werkgever.

DJI heeft op basis van gemiddelde personeelskosten zogenaamde 'middensommen' per maand berekend per schaalcombinatie; in het geval van de PIW'er is dat een combinatie van schaal 6 en 7. De middensommen zijn samengesteld uit de posten: bruto loonkosten, werkgeverslasten, reiskosten en TOD. Het gemiddeld bruto maandloon van de PIW'er per 1

januari 2006 is berekend op €2.243, de TOD-norm is vastgesteld op €215. Hiervan uitgaande, bedraagt de TOD 11,2% van de bruto loonkosten.

Andere berekeningen, gebaseerd op gerealiseerde personeelskosten in 2005, komen uit op een percentage van 10,8% TOD voor bejegeningfuncties in schaal 6 en 11,4% voor bejegeningfuncties in schaal 7. Daarbij gaat het dus niet alleen om PIW'ers maar ook om andere bejegeningfuncties in de betreffende schalen.

In bovenstaande cijfers gaat het om gemiddelden. Op basis van de loonkosten van vijf willekeurig geselecteerde PIW'ers kan worden geconstateerd dat op individueel werknemersniveau de extra kosten voor TOD fors hoger kunnen uitpakken, tot wel 28% van de bruto loonkosten.

We ramen de personeelskosten voor TOD op 11% van de maandelijkse bruto loonkosten. Er van uitgaande dat dit percentage ook tot uitdrukking komt op het loonstrookje van de gemiddelde PIW'er, betekent dit dat de gemiddelde PIW'er zo'n €250 bruto per maand aan TOD ontvangt. Tegelijkertijd is duidelijk dat dit bedrag per werknemer sterk uiteenloopt.

Voor een reële vergelijking van de arbeidsvoorwaarden van de PIW met die van andere functies *zonder* onregelmatigheidstoeslag betekent dit grofweg dat – als de overige arbeidsvoorwaarden gelijk zijn – de feitelijke loonschaal van de gemiddelde PIW'er eigenlijk kunstmatig met één hele schaal moet worden verhoogd.

Mbo-gecertificeerde basisberoepsopleiding

Hoewel in dit onderzoek in algemene zin wordt gesproken van 'loopbaanpaden voor PIW'ers', zullen deze loopbaanmogelijkheden niet voor iedere PIW'er gelijk zijn. Zowel individuele competenties, werkervaring en voorkeuren als persoonskenmerken kunnen medebepalend zijn voor de vraag welke doorgroeiperspectieven de PIW'er heeft. Bij persoonskenmerken kan - in verband met selectie-eisen die organisaties hanteren - bijvoorbeeld worden gedacht aan leeftijd en vooropleiding. Sinds kort kan daar aan worden toegevoegd: het al dan niet beschikken over een diploma of deelcertificaten van de opleiding sociaal pedagogisch werker niveau 4 (spw 4).

Al sinds geruime tijd volgen nieuwe medewerkers bij de sector GW na hun aanstelling een basisberoepsopleiding. Er is een basisberoepsopleiding voor de bewaarder en een voor de (medior) PIW'er. Ongeveer twee jaar geleden zijn deze opleidingen mbo-gecertificeerd. Sindsdien leidt het succesvol afronden van de opleiding voor de *bewaarder* behalve tot het diploma van de basisberoepsopleiding ook tot een diploma *Beveiliging op niveau 2*. De *medior PIW'er* die de opleiding voltooid, ontvangt naast het diploma van de basisberoepsopleiding ook vier deelcertificaten van de opleiding *spw niveau 4, differentiatie woonbegeleiding*.

Er is ook een *vervolgopleiding* die leidt tot eindexamen van de gehele spw 4 opleiding (14 deeltentamen). Deze vervolgopleiding is verplicht voor medior PIW'ers die willen doorstromen naar de functie van senior PIW'er, en kan daarnaast worden gevolgd in het kader van individuele loopbaantrajecten.

De opleiding spw niveau 4 maakt deel uit van de landelijke kwalificatiestructuur beroepsonderwijs. Een diploma van de opleiding geeft toegang tot een groot aantal beroepen en functies in de zorg- en welzijnssector. Spw-4 gediplomeerden vinden vooral emplooi in de gehandicaptenzorg en in de sector welzijn en maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg en kinderopvang (WJK). In elk van beide branches werken naar schatting 20.000 werknemers met een spw 4 opleidingsachtergrond. Daarnaast zijn ongeveer 4.000 spw-4 gediplomeerden werkzaam in de ouderenzorg (vooral in de functie van activiteitenbegeleider) en ca. 1.500 in de GGZ (Van der Windt en Talma, 2005).

Hoewel de situatie per branche enigszins varieert, is in de zorg- en welzijnssector in het algemeen sprake van een nauwe relatie tussen opleiding en beroep: verreweg de meeste medewerkers in het primair proces hebben een gerichte beroepsopleiding gevolgd. Het aantal ongediplomeerden in verzorgende, verpleegkundige of sociaal-agogische functies bedraagt naar schatting 1 à 2%; in de gehandicaptenzorg is dit aandeel het hoogst met 7% (OSA, 2005).

Deze situatie impliceert dat een PIW'er met een gerichte beroepsopleiding zoals spw 4 in principe een betere toegang heeft tot functies en beroepen in (een deel van) de zorg- en welzijnssector dan een PIW'er zonder zo'n opleiding. Vertegenwoordigers van het Opleidingsinstituut van DJI schatten dat sinds de mbo-certificering van de basisberoepsopleiding tussen de 100 en 200 PIW'ers een (meestal gedeeltelijke) spw 4 opleiding volgen of hebben afgerond. Ten tijde van het onderzoek waren er ongeveer 50 in opleiding. Het aantal van 100 à 200 is waarschijnlijk een onderschatting van het totale aantal PIW'ers die in het bezit zijn van een diploma of deelcertificaten van de spw 4 opleiding, omdat een aantal penitentiaire inrichtingen vóór de mbo-certificering van de basisberoepsopleiding deze opleiding ook al aan medewerkers aanboden. Niettemin is duidelijk dat momenteel nog slechts een kleine minderheid van de PIW'ers over een dergelijk diploma of certificaten beschikt, en dat dit aandeel langzaam toeneemt.

2.2 Loopbaanpaden op papier

In deze paragraaf kijken we welke doorgroefuncties er voor PIW'ers zijn op basis van het functiegebouw van DJI. Zoals in veel andere organisaties wordt ook binnen DJI het functiegebouw met enige regelmaat aangepast aan gewijzigde omstandigheden of inzichten. In 2003 is een proces van functiedifferentiatie doorgevoerd. Naast kwaliteitsverbetering was het bieden van betere doorgroefuncties voor het personeel een belangrijke reden voor deze operatie. Hiertoe is bij een aantal functies een differentiatie naar niveau (medior, senior) gerealiseerd. Momenteel wordt de functiestructuur opnieuw herzien. Omdat de uitkomsten daarvan nog niet vaststaan, baseren we ons voor dit onderzoek op het functiegebouw van 2003.

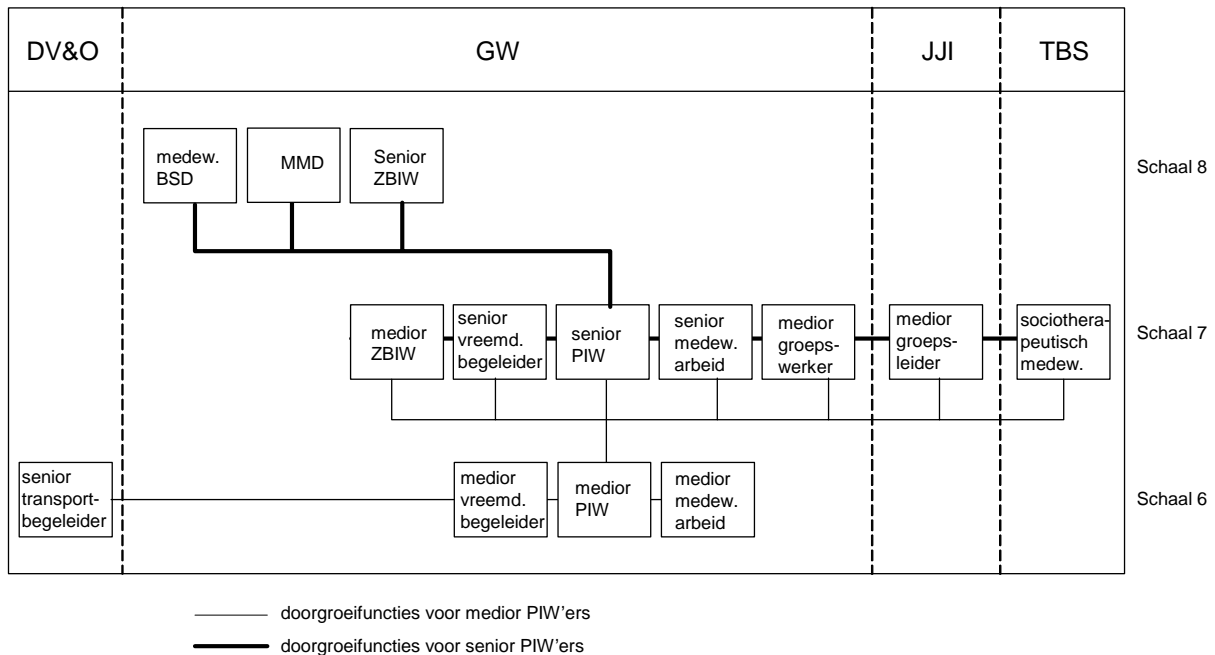
Figuur 2 is ontleend aan dit functiegebouw. Het bevat de functies die op basis van de functieschaal als horizontale of verticale doorgroefuncties kunnen worden beschouwd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen doorgroefuncties voor de medior PIW'er (schaal 6) en de senior PIW'er (schaal 7).

Niet alle functies binnen DJI zijn in figuur 2 ingetekend. Functies op een lager functieniveau c.q. in een lagere salarisschaal dan de medior PIW zijn niet opgenomen. Hetzelfde geldt voor managementfuncties. Ook functies die vanwege de opleidingseisen onbereikbaar zijn voor PIW'ers, zijn niet in figuur 2 opgenomen. Het gaat daarbij om de senior groepswerker bij de sector GW, de senior groepsleider bij de sector JJI, en de sociotherapeut bij de sector TBS. Voor deze functies wordt een afgeronde hbo-opleiding vereist en aan die eis kunnen PIW'ers niet voldoen.

De in figuur 2 opgenomen functies *medewerker maatschappelijke dienstverlening* (MMD) en *medewerker Bureau Selectie- en Detentiebegeleiding* (BSD) maken geen onderdeel uit van het functiegebouw anno 2003. De MMD is een nieuwe functie die taken omvat die voorheen door de reclassering werden uitgevoerd. De functie staat in het teken van de voorbereiding op de terugkeer in de maatschappij, en dan in het bijzonder de 'warme overdracht' van ex-gedetineerden aan gemeenten. Bij die overdracht gaat het om het regelen van voorzieningen op het gebied van huisvesting, inkomen, identiteit en zorg.

De *medewerker BSD* behandelt onder meer verzoeken van gedetineerden die betrekking hebben op onder meer overplaatsing, verlof of deelname aan programma's en voorzieningen.

Figuur 2: Potentiële doorgroefuncties voor PIW'ers binnen DJI



Op basis van functie-inschaling kan de *medior PIW'er* binnen DJI *horizontaal* doorstromen naar de functies medior medewerker arbeid, medior vreemdelingenbegeleider (beide sector GW) en de senior transportbegeleider (DV&O). Potentiële *verticale* doorgroefuncties zijn, naast de senior PIW'er: de medior zorg/behandel inrichtingswerker (ZBIW), de senior vreemdelingenbegeleider, de senior medewerker arbeid, de medior groepswerker (alle sector GW), de medior groepsleider (JJI) en de sociotherapeutisch medewerker (sector TBS). Deze verticale doorgroefuncties voor de medior PIW'er zijn voor de *senior PIW'er* *horizontale* doorstroomfuncties. *Verticale* doorgroefuncties binnen DJI zijn de senior ZBIW en de reeds genoemde medewerker maatschappelijke dienstverlening en medewerker BSD.

In de volgende paragrafen wordt voor elk van de sectoren Gevangeniswezen, Justitiële Jeugdinstellingen en TBS beschreven hoe het momenteel is gesteld met de interne doorgroeperspectieven van PIW'ers in de praktijk.

De Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) blijft in het vervolg van dit hoofdstuk buiten beschouwing. Gelet op het niveau en de aard van de functies bij DV&O ligt voor deze dienst eerder een instroom van bewaarders voor de hand. De enige functie in deze dienst die in aanmerking kan komen voor horizontale doorstroom van (medior) PIW'ers is de senior transportbegeleider, en dit is vooral een doorstroomfunctie binnen DV&O voor medior transportbegeleiders.

2.3 Loopbaanmogelijkheden in de praktijk

Een belangrijke reden om in dit onderzoek ook aandacht te besteden aan de *interne* loopbaanmogelijkheden van PIW'ers, is de veronderstelling dat de loopbaanpaden die er op

papier zijn in de praktijk niet of nauwelijks worden bewandeld. Deze veronderstelling kan in dit onderzoek niet in kwantitatieve zin worden getoetst. In welke mate PIW'ers intern – binnen de 'eigen' sector GW of binnen de andere DJI-sectoren JJI en TBS – doorstromen, is namelijk niet bekend. Evenmin is bekend welke functies meer of minder in trek zijn als interne doorgroefunctie, of als bestemming bij externe doorstroom. Cijfers hierover zijn niet voorhanden en uit de personeelsadministratie kunnen deze niet worden afgeleid.

De informatie in deze paragraaf is ontleend aan een beperkt aantal gesprekken met vertegenwoordigers van DJI en is gebaseerd op indrukken en inschattingen. Omdat het beeld dat uit de interviews oprijst vrij consistent is, mag worden aangenomen dat het minimaal een grond van waarheid bevat. Een meer systematische verzameling van gegevens over de feitelijke interne doorstroom van DJI-personeel lijkt echter gewenst als basis voor mobiliteitsbeleid.

2.3.1 De sector Gevangeniswezen

In figuur 2 (paragraaf 2.2) is voor de medior PIW'er en voor de senior PIW'er een aantal potentiële horizontale en verticale doorgroefuncties weergegeven binnen de sector GW. Het beeld dat uit de gesprekken naar voren komt, is dat een aantal van deze functies ook in de praktijk fungeert als interne doorgroefunctie. Dat geldt in de eerste plaats voor de functie van senior PIW; de doorstroom van PIW'er naar senior PIW'er is ongetwijfeld het meest gevolgde loopbaantraject in de afgelopen jaren. Bij de implementatie van de functiedifferentiatie is een groot aantal PIW'ers ingeschaald in functie van senior PIW'er. Ook de functies medior medewerker arbeid en medior zorg/behandel inrichtingswerker (ZBIW) worden vooral vervuld door PIW'ers die intern zijn doorgestroomd, en dat geldt op zijn minst gedeeltelijk ook voor de nieuwe functie medewerker maatschappelijke dienstverlening (MMD). Voor de andere functies kunnen op grond van de interviews geen uitspraken worden gedaan. Het beeld is niet eenduidig omdat PI's vrij zijn om te bepalen of zij vacatures intern of (ook) extern opvullen.

Hoewel er in de sector GW wel functies zijn die in de praktijk door PIW'ers worden vervuld, zijn er in het algemeen voor PIW'ers beperkte mogelijkheden om door te stromen. Voor deze situatie zijn verschillende verklaringen aangevoerd. Door de al genoemde promotie van grote aantallen PIW'ers bij de implementatie van functiedifferentiatie is de functie van senior PIW in één keer 'volgeboekt'. Voor de huidige *medior PIW'ers* zijn er daardoor beperkte mogelijkheden om senior te worden. Voor de *senior PIW'er* zelf bestaan er met name weinig verticale doorgroefuncties.

De huidige beleidsontwikkelingen binnen DJI lijken in een aantal opzichten niet gunstig voor de doorstroomkansen binnen de sector GW. Verschillende informanten verwachten dat de invoering van Detentie en Behandeling op Maat (DBM, zie paragraaf 2.1.1) en de versoering van het gevangenisregime er toe leiden dat er in PI's minder PIW'ers en medewerkers arbeid nodig zullen zijn. Daarmee vallen met name voor medior PIW'ers ook potentiële doorgroeimogelijkheden weg.

In het kader van het verandertraject De Nieuwe Inrichting zullen zorgafdelingen zoals de huidige IBA (individuele begeleidingsafdeling) en de daarbij horende zorgfuncties zoals de ZBIW worden geconcentreerd in vier zorgclusters. Dit zal naar verwachting betekenen dat de functie ZBIW voor veel PIW'ers moeilijker bereikbaar wordt. De geringe geografische mobiliteit van de PIW'er is hier mede debet aan, maar ook de mogelijke opwaardering van de functie ZBIW speelt een rol. In het kader van aanpassingen in de functiestructuur waren ten tijde van het onderzoek de inschaling, het functieniveau en de selectie-eisen van de functie

onderwerp van overleg. De mogelijkheid bestaat dat de functie wordt ‘opgeschaald’ tot een hbo-functie. Dat functieniveau is voor veel PIW’ers te hoog gegrepen. Ontwikkelingen rondom de functie ZBIW zijn in het bijzonder van belang omdat deze functie kan worden gezien als een ‘schakelfunctie’ die de externe doorstroom van de PIW’er, in het bijzonder richting zorgsector, kan versoepelen. In hoofdstuk 5 wordt hier verder aandacht aan besteed.

2.3.2 De sector Justitiële Jeugdinrichtingen

De centrale functie in de Justitiële Jeugdinrichtingen is de groepsleider. De interviews bevestigen het beeld dat weinig PIW’ers de overstap maken naar deze functie, maar de informanten houden een slag om de arm omdat er geen totaaloverzicht is van de situatie in de inrichtingen. Niet bekend is of de doorstroom van PIW’ers richting JJI de afgelopen jaren is toe- of afgenomen en of er verschillen zijn per regio. Het vermoeden is dat de uitstroom van PIW’ers naar particuliere justitiële jeugdinrichtingen geringer is dan naar de rijksinrichtingen, omdat in het laatste geval de ambtenarenstatus behouden blijft.

Een overstap naar de functie van groepsleider is om verschillende redenen niet vanzelfsprekend. In de eerste plaats zijn er naast overeenkomsten ook duidelijke verschillen in het werk. Die hebben te maken met de doelgroep, maar meer nog met het doel van het werk. Zowel voor de PIW’er als voor de groepsleider zijn bejegening en begeleiding belangrijk in het werk, maar in de JJI staat dit in het teken van opvoeden en behandelen terwijl het bij de PIW’er eerder gaat om dagelijkse zorg en het ‘beheersbaar houden’ van de situatie. In het verlengde hiervan is ook sprake van een verschillende cultuur. Bij sommige PIW’ers past het werk en de cultuur van JJI beter dan bij andere. Dit is sterk afhankelijk van wat individuele PIW’ers belangrijk vinden in het werk en in welke richting zij zich willen ontwikkelen. In de tweede plaats zijn de informanten het er over eens dat de mobiliteitsgeneigdheid van de meeste PIW’ers gering is en zich vooral richt op de eigen locatie. Echter ook het management in de instellingen stimuleert externe mobiliteit niet.

In de derde plaats is in diverse gesprekken gewezen op de schotten tussen de sectoren van DJI die belemmerend werken op mobiliteit tussen de DJI-sectoren. Zowel op centraal niveau als in het veld is er weinig overleg en afstemming en is sprake van onbekendheid met elkaars werkerterrein. Enkele gesprekspartners spraken de hoop uit dat de organisatieveranderingen in het kader van De Nieuwe Inrichting zullen leiden tot een ontschotting binnen DJI. Een organisatievorm waarbij onder een regiodirectie verschillende PI’s, JJI-instellingen en/of TBS-klinieken ressorteren kan zowel op het niveau van het management als dat van de medewerkers leiden tot meer bekendheid met de andere DJI-sectoren. Uitwisseling in de vorm van bijvoorbeeld detachering is dan ook gemakkelijker te realiseren.

2.3.3 De sector TBS

De bevindingen over de sector TBS komen grotendeels overeen met die over de sector JJI. Informanten vermoeden dat weinig PIW’ers hun loopbaan vervolgen in TBS-klinieken, en de belemmeringen die een dergelijke overstap in de weg staan zijn in grote lijnen dezelfde als de belemmeringen voor een overstap naar JJI: inhoudelijke verschillen in (het doel van) het werk, weinig afstemming tussen de sectoren, en het ontbreken van een traditie op het gebied van (externe) mobiliteit.

Wat de inhoudelijke verschillen betreft: in TBS-klinieken staat behandeling voorop, net als in andere psychiatrische instellingen. Men werkt niet met gedetineerden maar met *patiënten* die een misdrijf hebben gepleegd en geheel of gedeeltelijk ontoerekeningsvatbaar zijn verklaard.

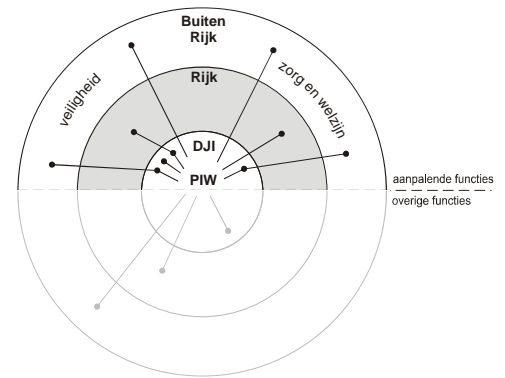
Mbo'ers die werken in behandelafdelingen hebben daar begeleidende taken zoals het begeleiden bij huishoudelijke en recreatieve activiteiten binnen de kliniek. Behandeling is een taak van de hbo-opgeleide sociotherapeut. In de bezochte particuliere TBS-kliniek heet de mbo-functie dan ook forensisch psychiatrisch *begeleider*, om het onderscheid met de behandel functies te benadrukken. In Rijksklinieken wordt de functienaam sociotherapeutisch medewerker (STM) gebruikt.

Mbo-opgeleiden in TBS-klinieken hebben dus net als PIW'ers vooral begeleidende taken. In de gesprekken met de vertegenwoordigers van TBS wordt benadrukt dat de context van de begeleiding verschilt: beheersmatige begeleiding (regels over omgang, wat mag wel en wat mag niet) in het GW versus begeleiding onder de vlag van behandeling in de TBS-klinieken. De begeleider in de TBS moet zich steeds afvragen hoe de begeleiding vorm te geven, hoe de begeleiding het best kan bijdragen aan het traject van de patiënt, zoals omschreven in het behandelplan.

Dit verschil komt het meest uitgesproken naar voren in de behandelafdelingen van TBS-klinieken. Echter niet alle patiënten worden behandeld. Met name in long stay afdelingen verblijven patiënten voor wie behandeling niet (meer) zinvol wordt geacht. Het zijn deze long stay afdelingen die volgens de informanten het meest aansluiten bij het werk van de PIW'er, en waar naar verhouding ook de meeste mbo-opgeleiden werken.

In het kader van uitbreiding van de TBS-capaciteit, zowel wat betreft behandelafdelingen als wat betreft long stay afdelingen, zijn op verschillende plaatsen in Nederland afdelingen van PI's overgeheveld naar TBS-klinieken. Een van deze TBS-klinieken, een particuliere instelling, is in het kader van dit onderzoek bezocht. De ervaringen die zijn opgedaan met de overgang van gevangenis personeel zijn volgens de vertegenwoordiger van deze instelling wisselend. Dat is voor een deel individueel bepaald, maar het hangt ook samen met de functie die de nieuwe medewerkers in hun vorige instelling uitoefenden. 'Standaard PIW'ers' hadden het in het algemeen moeilijk met de overstap, zij waren te veel beheersmatig gericht. Bij PIW'ers die ervaring hadden met zorggerichte taken verliep de overgang veel soepeler. Volgens de vertegenwoordiger van deze instelling ligt dit zowel aan de gerichte werkervaring als aan de basisattitude die meer gericht is op zorg.

3 Loopbaanpaden binnen het Rijk



Bij het traceren van loopbaanpaden voor PIW'ers is in dit onderzoek het accent gelegd op inhoudelijk aanpalende functies. Zoals beschreven in hoofdstuk 1, zijn er ook andere manieren denkbaar om loopbaanmogelijkheden te inventariseren; elke invalshoek levert een eigen range aan doorgroefuncties op. Met name voor dit hoofdstuk, naar loopbaanpaden van PIW'ers binnen het Rijk, is het goed daar nog eens op te wijzen. Het Rijk is een belangrijke sector voor de mobiliteit van PIW'ers. Enerzijds omdat PIW'ers hun ambtenarenstatus kunnen behouden als zij hun loopbaan voortzetten binnen het Rijk, anderzijds omdat het Rijk als werkgever een eigen beleid kan voeren en instrumenten kan inzetten om de mobiliteit binnen de rijkssector te bevorderen. Vanuit het inhoudelijke perspectief dat in dit onderzoek als vertrekpunt is genomen, is de oogst betrekkelijk mager: er zijn weinig functies aangetroffen die nauw verwant zijn aan de kern van het werk van de PIW'er.

In verband met de planning en budgettering van het onderzoek is in overleg met de begeleidingscommissie een aantal keuzes gemaakt voor de afbakening van het onderzoek. Een van deze keuzes is om binnen de overheidssector de prioriteit te leggen bij het Rijk; provincies en gemeenten vallen buiten het domein van dit onderzoek. Politie, defensie en reclassering kennen een eigen CAO en vallen niet onder de CAO Rijk. Deze organisaties komen in hoofdstuk 4 aan bod.

Binnen het Rijk is besloten de aandacht te richten op een beperkt aantal organisaties. Van de *Raad voor de Kinderbescherming* was op basis van de eerder uitgevoerde inventarisatie van veiligheidsfuncties binnen de collectieve sector (Den Boer en Hövels, 2005) bekend dat er mogelijke loopbaanpaden voor PIW'ers aanwezig zijn. In dit onderzoek is de informatie uit het voorgaande onderzoek geactualiseerd en toegespitst op de perspectieven voor PIW'ers (paragraaf 3.1). Daarnaast is er een aantal organisaties binnen het Rijk, zoals de *AIVD* en de *douane*, waarvan op voorhand niet bekend was of er inhoudelijk aanpalende functies voor PIW'ers aanwezig zijn. In paragraaf 3.2 wordt beschreven in hoeverre dit het geval het geval blijkt te zijn. In paragraaf 3.3. worden de getraceerde loopbaanpaden binnen het Rijk grafisch weergegeven.

3.1 Raad voor de Kinderbescherming

De meest voorkomende functie bij de Raad voor de Kinderbescherming is die van raadsonderzoeker, een functie op hbo-niveau en ingeschaald in schaal 9. Bij de Raad is sprake van functiedifferentiatie. Hoewel dit proces ten tijde van het onderzoek formeel nog niet volledig was afgerond, staat wel vast dat het functiegebouw wordt uitgebreid met twee functies: de casus-regisseur (schaal 10) en de coördinator taakstraffen (schaal 8).

In wezen is de functie *coördinator taakstraffen* geen nieuwe functie. In de huidige praktijk zit de functie 'verstopt' in de functie van raadsonderzoeker; de functie coördinator taakstraffen fungeert voor hen als een 'zijportaal'. Deze situatie wordt als ongewenst beschouwd omdat geen recht wordt gedaan aan de eigen kenmerken en functie-eisen van de functie coördinator

taakstraffen, en om bedrijfseconomische redenen. De functie van coördinator taakstraffen wordt omschreven als een functie op mbo+ niveau en is in het kader van de functiedifferentiatie ingeschaald in schaal 8. De huidige functievervullers (raadsonderzoekers) zitten in schaal 9.

In mei 2005 werkten bij de Raad voor de Kinderbescherming 928 medewerkers als raadsonderzoeker en 193 als coördinator taakstraffen (De Lange en Pardoel, 2005).

Inhoudelijke aansluiting

De coördinator taakstraffen is deels een logistieke functie. Planning, organisatie en externe samenwerking – onder meer in verband met de acquisitie van werkplekken - zijn belangrijke elementen van het werk. Daarnaast moet een coördinator taakstraffen stevig in zijn schoenen staan. Als bewaker van het proces moet hij jongeren die onwillig zijn of er de brui aan dreigen te geven toch zover krijgen dat het traject wordt voortgezet. Levenservaring, overtuigingskracht en zicht op de ontwikkeling van jongeren zijn daarbij nodig.

De vertegenwoordiger van de Raad ziet aanknopingspunten voor PIW'ers, maar voor een beperkte groep. De beheersmatige benadering in gevangenissen, gericht op wat *niet* kan, werkt bij de veelal dwarse jongeren vaak averechts. De PIW'er moet gericht zijn op de ontwikkeling van de jongere, op wat *wel* kan. Dat is persoonsafhankelijk. Daarnaast moet de PIW'er goed kunnen organiseren en plannen en beschikken over goede sociale vaardigheden, niet alleen naar de jongere toe maar ook naar opdrachtgevers.

De functie van groepsleider staat, vanwege de overeenkomst in doelgroep en de gerichtheid op ontwikkeling van de jongere, dichterbij de functie van coördinator taakstraffen dan de functie PIW.

Arbeidsvoorwaarden

De functie van coördinator taakstraffen is ingedeeld in schaal 8. Net als bij de andere functies bij de Raad voor de Kinderbescherming wordt een nieuwe medewerker aanvankelijk een schaal lager ingeschaald. Na een jaar is er een 'up or out' moment. Bij goed functioneren krijgt de coördinator taakstraffen een vaste aanstelling in schaal 8.

Arbeidsmarkt

De afgelopen jaren is extra geld vrijgemaakt voor het wegwerken van wachtlijsten in de jeugdzorg, en dit heeft geleid tot een uitbreiding van de personeelssterkte bij de Raad voor de Kinderbescherming met ongeveer 300 medewerkers. De verwachting is dat de organisatie de komende jaren verder zal groeien. De functie van coördinator taakstraffen groeit in evenredigheid mee. Deze functie zal meer dan nu worden opengesteld voor kandidaten van buiten de organisatie.

Tot dusver is het geen probleem om voldoende goed opgeleide werknemers aan te trekken. De verwachting is dat dit er in de nabije toekomst voor de functie coördinator taakstraffen voldoende gegadigden zullen zijn.

3.2 Overige Rijksorganisaties

Naast de Raad voor de Kinderbescherming zijn in dit onderzoek ook de AIVD en de douane betrokken. Van deze rijksorganisaties was niet op voorhand bekend of er inhoudelijk aansluitende functies voor PIW'ers aanwezig zijn. De gevoerde gesprekken wezen uit dat dit niet het geval is. De informatie in deze paragraaf is daarom van andere aard dan in de vorige paragraaf. Er wordt vooral aangegeven om welke redenen bij de AIVD en de douane volgens de gesprekspartners geen inhoudelijk logische loopbaanpaden aanwezig zijn. Desondanks is

met name de douane voor de mobiliteit van PIW'ers een relevante rijksorganisatie. Daar wordt in deze paragraaf ook kort bij stilgestaan.

AIVD

Bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst AIVD is voor PIW'ers geen doorgroeiperspectief aanwezig, althans niet op basis van inhoudelijke verwantschap in het werk. Er zijn bij de AIVD wel functies op mbo-niveau, maar daarbij gaat het om werkzaamheden die ondersteunend zijn aan het primair proces. Voor de functies in het primair proces zelf wordt een hbo-opleiding als selectie-eis gesteld. Er zijn geen tekenen die er op wijzen dat deze situatie zal veranderen. Er is geen sprake van functiedifferentiatie aan de onderkant, eerder een tendens naar een verhoging van het functieniveau (richting hbo+).

Douane

De douane houdt zich bezig met het heffen en innen van belastingen op goederen die worden ingevoerd. Het controleren op goederensmokkel is in dit kader de meest in het oog springende activiteit, maar een groot deel van de werkzaamheden betreft het innen van belastingen voor legaal ingevoerde goederen. Daarnaast moet de douane er voor zorgen dat goederen die het land niet mogen worden in- of uitgevoerd, aan de grens worden tegengehouden. Het gaat daarbij onder meer om wapens, verdovende middelen, namaakartikelen, bedreigde dier- en plantsoorten en goederen die worden geweerd in verband met milieuvoorschriften of de veiligheid en gezondheid van consumenten.

De douane is een onderdeel van de Belastingdienst van het ministerie van Financiën en is een fiscale organisatie. Volgens de informant namens de belastingdienst is er voor PIW'ers noch vanuit veiligheidsperspectief, noch vanuit zorgperspectief sprake van een logisch loopbaanpad naar de douane. Daarvoor zijn er te weinig inhoudelijke raakvlakken. Er is wel enige verwantschap tussen de douane en het werk in de veiligheidssector, maar dan vooral bij het uitvoeren van fysieke controles en dit zijn vaak werkzaamheden op vmbo-niveau. Douanepersoneel in functies op mbo-niveau houdt zich vooral bezig met klantbehandeling, het vaststellen van risicoprofielen (voor goederen, ondernemers en passagiers) en administratieve controles.

Dit laat onverlet dat PIW'ers welkom zijn als zij-instromer bij de douane. Er is geen reguliere beroepsopleiding voor het werk bij de douane. PIW'ers volgen net als andere nieuwe medewerkers een interne startopleiding, waarin veel aandacht wordt besteed aan goederenkennis.

Zowel DJI als de douane zijn Rijksorganisaties en dat kan voor de PIW'er een voordeel zijn. Op de eerste plaats blijft de ambtenarenstatus bij een overstap naar de douane behouden. Op de tweede plaats heeft het Rijk als werkgever mogelijkheden in handen om de mobiliteit binnen de rijkssector te stimuleren, zoals een voorrangbeleid voor 'rijkskandidaten' bij het vervullen van vacatures.

Een complicatie bij de overgang van de PIW'er naar de douane is dat douanepersoneel bereid moet zijn om buiten de eigen regio te werken.

Bij de Belastingdienst is sprake van groepsfuncties. Voor PIW'ers komt met name de groepsfunctie E in aanmerking als doorgroefunctie. Dit is een functie op schaal 7, 8 of 9, met gedurende een aanloopperiode een inschaling in schaal 6.

De douanemedewerker die werkt in onregelmatige diensten, ontvangt hiervoor een toeslag die varieert van 20% tot 100% van het geldende uurloon.

De arbeidsmarktsituatie voor de douane is momenteel nog vrij ruim. Er wordt voor de nabije toekomst echter krapte voorzien voor functies op mbo- en hbo-niveau.

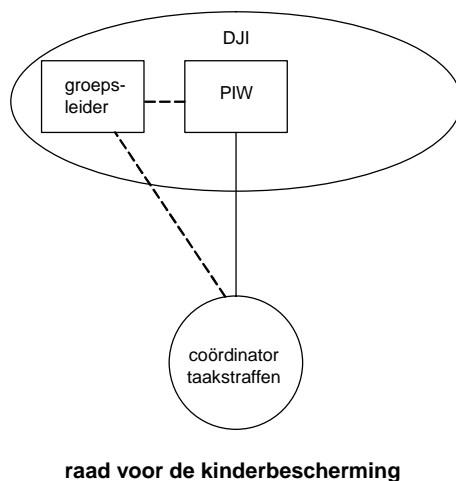
3.3 Overzicht van loopbaanpaden binnen het Rijk

In onderstaande figuur zijn de getraceerde loopbaanpaden binnen het Rijk grafisch weergegeven. Concreet gaat het hierbij om de functie coördinator taakstraffen bij de Raad voor de Kinderbescherming.

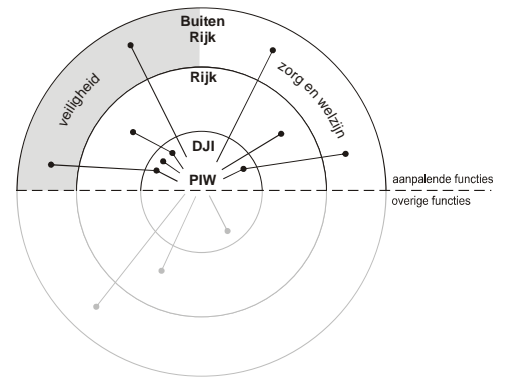
De *ononderbroken* lijn in de figuur duidt op een rechtstreekse externe doorstroom van PIW'ers naar de functie van coördinator taakstraffen.

De *stippellijnen* duiden op een loopbaanpad waarbij de PIW'er eerst intern (binnen DJI) doorstroomt een andere functie - in dit geval de functie van groepsleider - en van daaruit naar de doorgroefunctie bij de Raad voor de Kinderbescherming. Een dergelijk gecombineerd in- en extern loopbaanpad kan relevant zijn omdat de functie van groepsleider nauwer verwant is met de externe doorgroefunctie dan de functie PIW zelf.

Figuur 3: Doorgroefuncties binnen het Rijk



4 Loopbaanpaden buiten het Rijk: de veiligheidssector



De beschrijving van loopbaanpaden van PIW'ers buiten het Rijk is in dit rapport in twee hoofdstukken verdeeld. In dit hoofdstuk komt de veiligheidssector aan bod, in het volgende hoofdstuk de zorg- en welzijnssector.

Als representanten van de veiligheidssector wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de politie (paragraaf 4.1), aan defensie (paragraaf 4.2) en aan de reclassering (paragraaf 4.3). De loopbaanpaden in de veiligheidssector worden in paragraaf 4.4 grafisch weergegeven.

De reclassering bevindt zich feitelijk op het snijvlak van de loopbaansegmenten 'veiligheid' en 'zorg en welzijn'. Dit illustreert dat de grenzen tussen de loopbaansegmenten niet altijd scherp zijn. Omdat de reclassering in het algemeen in de beleidsliteratuur niet tot de zorg- en welzijnssector wordt gerekend, is besloten deze organisatie in dit hoofdstuk te beschrijven.

De particuliere beveiligingssector blijft in dit onderzoek buiten beeld. In verband met de randvoorwaarden van het onderzoek zijn prioriteiten gesteld bij de keuze van sectoren en organisaties. De keuze is daarbij niet op de particuliere beveiliging gevallen vanuit de veronderstelling dat deze sector voor de *uitstroom* van PIW'ers minder relevant is. Gelet op het niveau van de functies in de particuliere beveiliging lijkt deze sector eerder van belang in verband met de *instroom* binnen DJI.

4.1 Politie

Bij de politie werkten eind 2004 bijna 58.000 personen (Ministerie van BZK, 2005). De uitvoerende organisatie bestaat uit 25 regionale korpsen en een landelijk korps, de Koninklijke Landelijke Politie Dienst (KLPD). De kaders voor het personeelsbeleid bij de politie worden op centraal niveau in de organisatie gesteld (o.a. minimum opleidingseisen voor nieuwe medewerkers, kwalificatiestructuur voor opleidingen), maar afzonderlijke korpsen hebben een aanzienlijke vrijheid in de invulling daarvan.

Functies en rangen bij de politie

Korpsen verschillen in de functies die zij hanteren en in de salarisschaal die daaraan wordt gekoppeld. Om die redenen is het niet mogelijk een sluitend uniform overzicht te maken van het functielandschap bij de politie. De *rangen* die de politie hanteert geven wel enig houvast. De politie kent onder meer de rangen surveillant (schaal 4-5), agent (schaal 6), hoofdagent (schaal 7), brigadier (schaal 8) en inspecteur (schaal 9-10). *Functies* kunnen verschillende benamingen hebben en op verschillende niveaus (rangen, schalen) voorkomen. Een wijkagent bijvoorbeeld is doorgaans ingeschaald in schaal 7 of 8 (o.a. afhankelijk van anciënniteit); in een aantal korpsen is de functienaam niet wijkagent maar buurtagent of buurtregisseur. In grote steden met complexe problematiek kan een buurtregisseur worden ingeschaald in schaal 9 of 10.

Inhoudelijke aansluiting

Uit de inventarisatie van loopbaanpaden in 2005 (Den Boer en Hövels, 2005) kwam naar voren dat de taken en activiteiten van PIW'ers in een aantal opzichten verwant zijn met die van politiemedewerkers. Dat geldt het sterkst voor de *politiemedewerker* maar ook voor de *allround politiemedewerker*. De overeenkomst ligt in zijn algemeenheid in de combinatie van preventie/toezicht, repressie en bejegening van mensen. De vertegenwoordiger van de politie in dit onderzoek wees met name op de sociaal-communicatieve vaardigheden die zowel voor de PIW'er als voor de politiemedewerker van groot belang zijn.

Verschillen tussen de PIW'er en de politiemedewerker hebben onder meer te maken met het gegeven dat de politieagent in de openbare ruimte opereert, opsporingsbevoegd is en in het werk meer te maken heeft met andere partijen en instanties. Extern samenwerken en netwerken is in het bijzonder voor de allround politiemedewerker van groot belang.

Naast de regiokorpsen is een mogelijk doorgroeiperspectief voor PIW'ers gelegen in de *Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging* (DKDB), onderdeel van de KLPD. Het gaat hierbij vooral om gespecialiseerde persoonsbeveiliging. Na de terroristische aanslag in de VS en de moord op Pim Fortuyn en Theo van Gogh heeft de DKDB een sterke groei doorgemaakt. Daarvoor is behalve onder politiemedewerkers ook geworven bij andere sectoren, in het bijzonder defensie. Hoewel de functie van persoonsbeveiligers ook open staat voor kandidaten met werkervaring bij DJI, gaat daar niet de eerste voorkeur naar uit.

Vanwege het belang dat wordt gehecht aan gevechtstechnieken, wordt defensie als de meest voor de hand liggende recruiteringsbron beschouwd, in het bijzonder speciale eenheden zoals de Brigade Speciale Beveiligingsopdrachten (BSB) van de marechaussee of de luchtmobiele brigade van de landmacht. De persoonsbeveiligers bij DKDB wordt tijdens de opleiding ingeschaald in schaal 6 of 7, na het goed afronden van de opleiding in schaal 8. Het betreft een aanstelling voor onbepaalde tijd bij de politie met een functietermijn bij de DKDB van 6 jaar.

Selectie en opleiding

Wie wil werken bij de politie, solliciteert bij een van de korpsen. Na deze sollicitatieprocedure volgt een selectieprocedure op de Politieacademie, die bestaat uit een psychologisch onderzoek en conditie-, taal- en intelligentietesten. Zijn beide procedures met goed gevolg afgerond, dan is de kandidaat aangenomen en kan de interne beroepsopleiding beginnen. Aan het opleidingsstelsel van de politie ligt een kwalificatiestructuur ten grondslag, die is afgestemd op de kwalificatiestructuur van het reguliere beroeps onderwijs. De kwalificatiestructuur is ingedeeld in vijf niveaus:

Overzicht 3 – Kwalificaties en opleidingen bij de politie

<i>niveau</i>	<i>naam kwalificatie</i>	<i>opleidingsduur</i>	<i>minimale vooropleiding voor instroom in opleiding</i>
2	politie-assistent	1,5 jaar	vmbo-b/k of vbo op b-niveau
3	politiemedewerker	3 jaar	vmbo-k/t/g of mavo of vbo met 2 vakken op c-niveau
4	allround politiemedewerker	4 jaar	vmbo-t/g, of mavo op d-niveau, of mbo
5	politiekundige bachelor	4 jaar (met havo) 3 jaar (met vwo)	havo, of mbo met toegang tot hbo, of propedeuse hbo/wo
6	politiekundige master	4 jaar	vwo of propedeuse hbo/wo

De vooropleidingseisen in bovenstaand overzicht zijn de landelijk vastgestelde minimumeisen. Korpsen kunnen aanvullende eisen stellen en veel korpsen doen dat ook. Zo zijn er korpsen die een havo-vooropleiding als eis stellen om in te kunnen stromen in een

opleiding op niveau 4 en soms zelfs ook voor niveau 3. Dat maakt de instroomkansen voor PIW'ers op die niveaus aanzienlijk kleiner.

De (senior) PIW'ers die bij DJI de volledige SPW4 opleiding hebben gevolgd, hebben in principe toegang tot de politiekundige bachelor opleiding. De landelijke vooropleidingseisen voor deze opleiding zijn havo of mbo met toegang tot hbo.

EVC

Voor kandidaten die niet aan de gestelde vooropleidingseisen voldoen, is er een kans dat zij op basis van werkervaring en/of opleiding toch worden toegelaten tot de opleiding. Bij de politie wordt gebruik gemaakt van EVC om na te gaan of versoepeling van de vooropleidingseisen aan de orde is.

EVC kan bij de politie ook worden toegepast om te bepalen of de kandidaat vrijstelling kan krijgen voor onderdelen van de opleiding. Dit leidt (vooralnog) om organisatorische redenen niet tot een verkorting van de duur van de opleiding. De opleidingen bestaan uit een afwisseling van leren op school (politie-academie en ROC of hogeschool) en werkend leren in een van de korpsen. Een agent-in-opleiding die een bepaalde module niet hoeft te volgen, blijft gedurende die periode in zijn of haar korps werken.

Leeftijdsgrenzen

Landelijk geldt voor instroom in de opleidingen een leeftijdsgrens van ongeveer 45 jaar; deze grens is door de minister bepaald in verband met (het rendement van) de opleidingsinvestering door de politie. Korpsen kunnen aanvullende leeftijdseisen stellen. Uit wervingsites op internet blijkt dat een aantal korpsen geen (aanvullende) leeftijdsgrenzen meldt; andere korpsen stellen wel aanvullende eisen, de 'strengste' maximum leeftijdsgrens die werd aangetroffen ligt op 30 jaar.

Arbeidsvoorwaarden

De salarisschalen bij de politie zijn in grote lijnen vergelijkbaar met die van het Rijk, zij het dat sprake is van een grotere 'range': de salarissen bij de politie liggen aan het begin van een schaal wat lager, maar aan het eind van de schaal hoger dan de vergelijkbare schaal bij het Rijk (zie bijlage 4).

Wanneer we ons alleen zouden baseren op een vergelijking van salarisschalen, zou de *medior PIW'er* bij de politie zowel horizontaal (agent, schaal 6) als verticaal (hoofdagente, schaal 7) kunnen doorstromen naar de politie. Voorwaarde is dan dat aan de vooropleidingseisen wordt voldaan. In verband met deze vooropleidingseisen lijken voor de *senior PIW'er* in eerste instantie met name horizontale doorstroombmogelijkheden aanwezig (hoofdagente, schaal 7). De situatie wat betreft arbeidsvoorwaarden is echter gecompliceerder en voor de PIW'er minder gunstig dan de vergelijking van salarisschalen doet vermoeden. Dat heeft te maken met de beroepsopleiding die nieuwe medewerkers bij de politie volgen. In onderstaand overzicht is te zien welk salaris nieuwe medewerkers minimaal ontvangen tijdens en meteen na de opleiding.

Overzicht 4 – Salaris tijdens en direct na de politie-opleiding

<i>niveau kwalificatie</i>	<i>naam kwalificatie</i>	<i>indicatie minimumsalaris tijdens opleiding (begin-eind)</i>	<i>rang na afloop opleiding</i>	<i>bijbehorende salarisschaal</i>	<i>minimum salaris na opleiding</i>
3	politiemedewerker	€1250 - €1500	agent	schaal 6	€1618
4	allround politiemedewerker	€1250 - €1650	hoofdagente	schaal 7	€1816

Duidelijk is dat het salaris tijdens de opleiding veel lager ligt dan het salaris van PIW'ers. Voor PIW'ers met enige werkervaring ligt ook het salaris na afloop van de opleiding bij de politie lager dan zij gewend zijn. Daarbij moet worden aangetekend dat korpsen in positieve zin kunnen afwijken van de genoemde salarissen. Er zijn korpsen waar het voor medewerkers met werkervaring mogelijk is het huidige salaris tijdens de opleiding te behouden, mits dat salaris een bepaald plafond niet te boven gaat. Ook zijn er bij de politie voor medewerkers in schaal 6 of 7 naar verhouding veel doorgroei mogelijkheden. Dit alles neemt niet weg dat zonder compenserende maatregelen een overgang van naar de politie voor veel PIW'ers in de huidige situatie financieel niet aantrekkelijk is.

Net als in het gevangeniswezen bij DJI is ook bij de politie sprake van onregelmatigheidstoeslag. De (gemiddelde) hoogte van deze toeslag is niet bekend.

Arbeidsmarkt

De politie heeft een behoorlijke aantrekkingskracht bij schoolverlaters en ook een zuigkracht naar een aantal andere branches, waaronder de beveiligingssector en de marechaussee. De animo om bij de politie te gaan werken is zo groot dat korpsen aan nieuw personeel hogere eisen kunnen stellen dan de landelijke minimumnormen. Hoewel de arbeidsmarkt wat minder ruim aan het worden is, met name voor de niveaus 3 en 4, zijn er nog geen signalen dat er tekorten gaan ontstaan of dat korpsen hun selectie-eisen naar beneden bijstellen.

4.2 Defensie

Bij defensie werken ongeveer 65.000 mensen. Van de vier krijgsmachtonderdelen landmacht, luchtmacht, marine en marechaussee is landmacht de grootste. In vergelijking met de politie, waar korpsen een vrij grote mate van autonomie hebben op het gebied van personeelsbeleid, wordt bij defensie het personeelsbeleid in sterke mate centraal aangestuurd. In dit onderzoek is informatie verzameld bij de krijgsmachtonderdelen landmacht en marechaussee.

Inhoudelijke aansluiting

Inhoudelijk gezien zijn er vooral bij de *marechaussee* functies en werkterreinen die verwant zijn met de functie van PIW'er. Het in 2005 uitgevoerde onderzoek naar loopbaanpaden voor medewerkers in veiligheidsfuncties wees met name op overeenkomsten tussen de PIW'er en de politiemedewerker bij de marechaussee. De vertegenwoordiger van de marechaussee in het onderzoek ziet vooral verwantschap bij functies binnen de marechaussee waar bejegening een belangrijk element van het werk is. Het gaat daarbij onder meer om paspoortcontrole en mobiel toezicht vreemdelingen. Qua niveau sluiten functies in de rang wachtmeester of opperwachtmeester het best aan bij de PIW'er.

Bij de *landmacht* is de aansluiting met de functie van PIW minder nauw. Dat komt doordat in rangen die qua niveau vergelijkbaar zijn met de functie PIW - sergeant eerste klas of sergeant-majoor, gelijk aan resp. de wachtmeester en opperwachtmeester bij de marechaussee - leidinggevende vaardigheden van zeer groot belang zijn. Vanuit die achtergrond zouden eerder teamleiders van DJI in aanmerking komen voor een overstap naar de landmacht.

Arbeidsvoorwaarden

Salarissen bij defensie zijn gekoppeld aan rangen en zijn voor de landmacht en marechaussee gelijk. De salarisschaal die hoort bij de rang wachtmeester of sergeant 1^o klas loopt van € 1758 en €2445 per maand. Voor de opperwachtmeester of sergeant-majoor ligt het salaris tussen €1262 tot €2747 (zie ook bijlage 4). Bovenop het salaris komt een standaard

vergoeding ‘extra beslaglegging’ van 9.3%. De toeslag onregelmatige dienst kan oplopen tot €192 per maand. Tijdens uitzendingen ligt het salaris van militairen aanzienlijk hoger dan het reguliere salaris.

Tijdens de opleiding voor onderofficier ontvangen militairen een salaris. De hoogte daarvan is afhankelijk van leeftijd, vooropleiding en rang maar ligt beduidend lager dan het salaris van de PIW’er.

Het personeelssysteem bij defensie

Voor alle branches geldt dat de perspectieven voor doorstroom van PIW’ers niet alleen afhangen van de inhoudelijke aansluiting, maar ook van andere factoren. Bij defensie is het vooral het personeelssysteem dat het voor PIW’ers bijzonder moeilijk en voor de meesten van hen ook onaantrekkelijk maakt om de overstap te maken.

Defensie kent een gesloten personeelssysteem. Nieuw personeel stroomt in als soldaat of marechaussee of via de opleiding tot onderofficier of officier, en vervolgt vervolgens bij defensie een carrière. Rechtstreekse (zij-)instroom vindt slechts sporadisch plaats; de meeste functies bij defensie zijn interne doorgroefuncties waarvoor ervaringsopbouw bij de krijgsmacht noodzakelijk wordt geacht. Alleen voor bepaalde specialistische functies worden uitzonderingen gemaakt.

PIW’ers komen vooral in aanmerking voor instroom in de opleiding tot onderofficier. Bij de landmacht is dat de KMS, bij de marechaussee de opleiding tot wachtmeester. Instroom in de officierenopleiding (KMA) is alleen mogelijk voor PIW’ers met minimaal een havo-vooropleiding.

Het personeelssysteem bij defensie is aan verandering onderhevig. In de huidige situatie bestaat het personeelsbestand uit twee personeelscategorieën: beroepsmilitairen met een aanstelling voor bepaalde tijd (BBT’ers) en beroepsmilitairen met een aanstelling voor onbepaalde tijd (BOT’ers). Op 1 januari 2007 treedt het *Flexibel Personeels Systeem (FPS)* in werking. Daarbij verdwijnt het onderscheid tussen BBT en BOT. Voor alle militairen die na die datum instromen, wordt rond de leeftijd van 35 jaar bepaald of zij hun loopbaan bij de krijgsmacht al dan niet kunnen voortzetten. Naast dit voor alle militairen geldende ‘up or out’ moment zijn er in het kader van FPS ook andere sturingsinstrumenten mogelijk, zoals een maximum aantal militairen per rang of een maximale verblijfsduur in een bepaalde rang. Bij de marechaussee zal het ‘up or out’ moment samenvallen met de overgang van de onderbouw naar de bovenbouw van de onderofficieren, oftewel van de rang wachtmeester naar de rang opperwachtmeester. Of bij de landmacht het ‘up or out’ moment samenvalt met de overgang van sergeant 1^e klas naar sergeant-majoor, is nog niet bekend.

Een gevolg van het FPS voor PIW’ers is dat zij bij een overgang naar defensie hun vaste aanstelling zouden inruilen voor een aanstelling die mogelijk eindigt als zij 35 jaar worden. Omdat het FPS onder meer is geïntroduceerd om het aandeel militairen in de hogere rangen terug te brengen, wordt de kans op het beëindigen van het dienstverband rond het 35^e jaar aanzienlijk geacht. Om het ‘up or out’ moment te omzeilen zou de PIW’er na zijn 35^e levensjaar moeten instromen in de rang van opperwachtmeester / sergeant-majoor, maar dit is momenteel geen reële optie vanwege het genoemde gesloten personeelssysteem.

Al met al zijn de doorgroeperspectieven van PIW’ers bij defensie op dit moment niet rooskleurig. Instroom in de opleiding voor onderofficieren is de meest reële optie, en dan met name voor PIW’ers die:

- niet ouder zijn dan 29 jaar (opleiding wachtmeester) of 30 jaar (KMS);

- . beschikken over minimaal een diploma vmbo kaderberoepsgerichte, gemengde of theoretische leerweg, mavo of vbo-c (dit is een strikte opleidingseis, er zijn geen mogelijkheden voor versoepeling of ontheffing op basis van werkervaring);
- . het risico willen nemen dat de aanstelling bij defensie eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 35 jaar;
- . in elk geval gedurende de opleiding genoegen nemen met een aanzienlijk lager salaris;
- . bereid zijn om uitgezonden te worden (dit geldt voor alle militairen).

Gelet op onder meer leeftijd en salaris lijkt instroom in de opleiding voor onderofficieren in het algemeen eerder een optie voor bewaarders van DJI dan voor PIW'ers. Voor een deel van de bewaarders zullen de opleidingseisen echter een struikelblok vormen.

Instroom in de officierenopleiding (KMA) is mogelijk voor de PIW'er die niet ouder is dan 27 jaar en beschikt over een havo-diploma (voor de KMA korte opleiding) of een vwo-diploma (KMA lange opleiding / bachelor). Slechts weinig PIW'ers voldoen aan deze eisen.

Arbeidsmarkt

In het algemeen is bij defensie momenteel sprake van een ruime arbeidsmarkt. Dat geldt echter niet over de hele linie. Bij de landmacht is er een tekort aan onderofficieren, bij de marechaussee in het bijzonder aan opperwachtmeesters. Deze situatie bestaat al langer en vormde tot nu toe geen aanleiding om de organisatie toegankelijker te maken voor zij-instromers. Of een aantrekkende economie en de naar verwachting krappere wordende arbeidsmarkt hier verandering in zal brengen, is ongewis.

4.3 Reclassering

In het inventariserende onderzoek naar loopbaanpaden voor veiligheidspersoneel in de collectieve sector (Den Boer en Hövels, 2005) zijn twee functies in de reclassering betrokken: de werkmeester en de medewerker werkstraffen. Beide functies zijn op mbo-niveau. De *werkmeester* geeft leiding aan personen die tot een werkstraf zijn veroordeeld en houdt toezicht op de uitvoering van de werkzaamheden. De functie laat zich goed vergelijken met de medewerker arbeid bij DJI. De *medewerker werkstraffen* is een functie die veel planning, organisatie en overleg met zich mee brengt. Op basis van een intakegesprek met de werkgestrafte regelt hij een geschikte werkplek en bewaakt de voortgang van het proces. Deze functie is te vergelijken met de coördinator taakstraffen bij de Raad voor de Kinderbescherming (zie paragraaf 3.1).

Inhoudelijke aansluiting

In het genoemde onderzoek 'Loopbaanpaden voor medewerkers in veiligheidsfuncties' zijn de inhoudelijke overeenkomsten tussen de PIW, de werkmeester en de medewerker werkstraffen in beeld gebracht. Gemeenschappelijk aan deze functies is de verplichtende, justitiële context. De functie van *werkmeester* is het sterkst verwant met de PIW. In beide functies is sprake van frequent contact met de doelgroep, waarbij gedragsbeïnvloeding een rol speelt en waarbij sprake is van een combinatie van preventie en repressie. De functie van *medewerker werkstraffen* staat wat verder af van het werk van de PIW'er, vanwege het accent op planning, organisatie en het onderhouden van (externe) contacten en netwerken. Momenteel zijn de werkmeester en de medewerker werkstraffen de enige reclasseringsfuncties die voor de PIW'er bereikbaar zijn. Voor de meest voorkomende functie, reclasseringswerker, wordt een afgeronde hbo-opleiding als eis gesteld. De verwachting is dat de doorgroeiperspectieven voor de PIW'er bij de reclassering de komende tijd ruimer zullen worden. Voor de functie van reclasseringswerker zal de strikte (hbo-)

opleidingseis worden gewijzigd in ‘hbo werk- en denkniveau’. Bovendien is het functiegebouw in de reclassering aan verandering onderhevig. Door functiedifferentiatie zullen ‘functiefamilies’ ontstaan; zo zal er naast de huidige reclasseringswerker op hbo-niveau vermoedelijk ook een reclasseringswerker op mbo- of mbo+ niveau komen. Al met al worden meer functies binnen de reclassering toegankelijk voor kandidaten met mbo-niveau.

Arbeidsvoorwaarden

De reclassering heeft een eigen CAO; de salarisschalen zijn vergelijkbaar met die van de CAO Rijk (zie bijlage 4). De functie werkmeester is ingeschaald op niveau 6-7, de functie medewerker werkstraffen in schaal 6-8; niveau 6 is voor beide functies de aanloopschaal. Werkmeesters hebben te maken met onregelmatige werktijden, bijvoorbeeld werken op zaterdag, en ontvangen daarvoor een toeslag. Wat dit in de praktijk aan extra inkomen oplevert voor de ‘gemiddelde’ werkmeester is niet bekend. Bij de medewerker werkstraffen komen onregelmatige diensten alleen bij uitzondering voor.

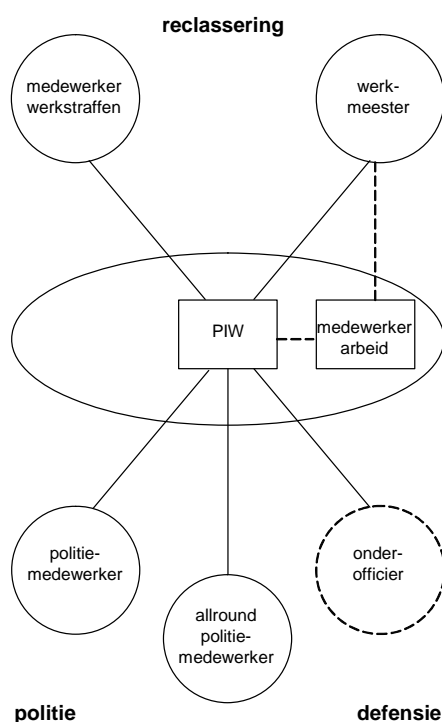
Arbeidsmarkt

De reclassering heeft de afgelopen jaren een forse bezuiniging moeten verwerken. De bezuinigingen zijn gerealiseerd maar werken nog door in de organisatie. Momenteel worden, vooral met geoordeeld geld op projectbasis, weer mensen aangenomen. In de toekomst verwacht men ook meer personeel op mbo-niveau te gaan aantrekken.

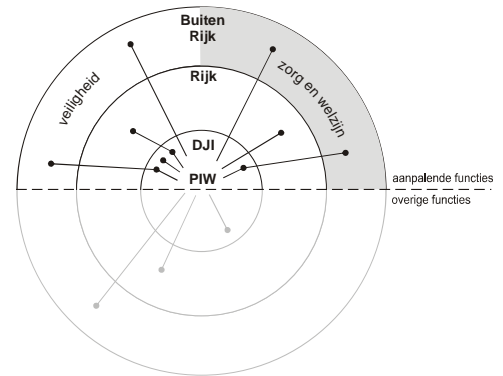
4.4 Overzicht van loopbaanpaden naar de veiligheidssector

In onderstaande figuur zijn de getraceerde loopbaanpaden naar de veiligheidssector grafisch weergegeven. Functies die zijn omgeven door een gestippelde cirkellijn, in dit geval functies in de rang van onderofficier bij defensie, zijn functies die om uiteenlopende redenen voor PIW’ers minder aantrekkelijk zijn of moeilijk toegankelijk zijn.

Figuur 4: Doorgroefuncties bij politie, defensie en reclassering



5 Loopbaanpaden buiten het Rijk: de zorg- en welzijnssector



Op het eerste gezicht lijken er weinig overeenkomsten tussen gevangenen en zorg- en welzijnsinstellingen. In gevangenen zitten gedetineerden hun straf uit en dat lijkt heel iets anders dan de verzorging, begeleiding en behandeling die in de zorg- en welzijnssector voorop staan. Toch is er alle reden om te verkennen of in deze sector doorgroeiperspectief voor PIW'ers aanwezig is.

In de eerste plaats is het werk in gevangenen gedifferentieerd. Voor PIW'ers is begeleiding een hoofdtaak en dat maakt die functie nauwer verwant met functies in de zorg- en welzijnssector dan bijvoorbeeld de functie bewaarder.

In de tweede plaats staat de zorg- en welzijnssector voor PIW'ers minder ver af dan zij zelf mogelijk beseffen. De DJI-sectoren TBS en JJI behoren respectievelijk tot de (forensische) psychiatrie en de (justitiële) jeugdzorg en dus feitelijk tot de zorg- en welzijnssector (zie ook hoofdstuk 2). Deze overlap roept de vraag op of een overgang van PIW'ers naar de reguliere zorg- en welzijnssector wellicht soepeler verloopt als zij eerst binnen DJI doorgroeien naar meer zorggerelateerde functies.

In de derde plaats ontvangen nieuwe DJI-medewerkers die de basisberoepsopleiding voor medior PIW met succes afronden vier deelcertificaten van de opleiding sociaal pedagogisch werk, niveau 4 (spw 4); de vervolgopleiding voor senior PIW geeft recht op het volledige diploma van deze opleiding. Daarmee ontstaat voor deze medewerkers in principe een goede uitgangssituatie om door te stromen naar de delen van de zorg- en welzijnssector waar spw 4 opgeleiden emplot vinden.

In de paragrafen 5.1 tot en met 5.5 wordt steeds een branche uit de zorg- en welzijnssector belicht. Achtereenvolgens zijn dat de gehandicaptenzorg, de geestelijke gezondheidszorg, de jeugdzorg, de branche welzijn en maatschappelijke dienstverlening en de verpleging en verzorging (ouderenzorg en thuiszorg). Ziekenhuizen blijven in dit onderzoek buiten beschouwing omdat daar op voorhand weinig doorgroeiperspectief voor PIW'ers werd verwacht.

5.1 Gehandicaptenzorg

In de gehandicaptenzorg werken ruim 134.000 mensen (2004) die samen ruim 86.000 arbeidsplaatsen bezetten. De gemiddelde dienstomvang is 0,64 fte.

Binnen de gehandicaptenzorg worden vier subbranches onderscheiden: verstandelijk, zintuiglijk, lichamelijk en meervoudig gehandicapten. Verstandelijk gehandicapten vormen veruit de grootste doelgroep en in die subbranche werkt ook het merendeel van het personeel. Bijna de helft van de werknemers in de gehandicaptenzorg behoort tot de beroepsgroep (sociaal ped)agogen. Het aandeel agogen is de afgelopen jaren toegenomen (Prismant, 2005; www.azwinfo.nl).

In de zorg voor verstandelijk gehandicapten is sprake van een grote verscheidenheid aan cliëntgroepen: van licht tot zwaar gehandicapt, al dan niet in combinatie met lichamelijke beperkingen, psychiatrische aandoeningen, gedragstoornissen etc.. Mede als gevolg daarvan is er ook een grote variatie in de organisatie en inhoud van werk (werken in teams of solistisch, voor grotere of kleinere groepen cliënten of individueel, van intramuraal tot ambulant).

Het werk in de gehandicaptenzorg vraagt in het algemeen om een combinatie van enerzijds agogische en anderzijds verzorgende of verplegende competenties. Afhankelijk van de kenmerken van de cliëntdoelgroep kan het accent verschillen.

Functies en functieniveaus

In de gehandicaptenzorg is sprake van een wirwar aan functiebenamingen (begeleider, groepsbegeleider, persoonlijk begeleider, woonbegeleider, activiteitenbegeleider, ambulant begeleider etc.) die per instelling een verschillende inhoud kunnen dekken en waarvan ook de inschaling kan variëren. Er zijn dus geen landelijke standaardfuncties of –functiebenamingen in de gehandicaptenzorg. Wel zijn recent, als onderdeel van een nieuwe beroepenstructuur voor zorg en welzijn (NIZW, 2005), voor de medewerker in de maatschappelijke zorg (o.a. gehandicaptenzorg) drie niveaus van beroepsbeoefening beschreven. In de beroepenstructuur wordt een relatie gelegd tussen deze beroepsniveaus en de opleidingsniveaus die nodig worden geacht voor de instroom. Bewust is er echter voor gekozen om de vertaling naar functies over te laten aan de afzonderlijke instellingen en hetzelfde geldt voor de functie-inschaling (m.b.v. de functiewaarderingssystematiek FWG). Op basis van het raadplegen van vacature-advertenties op internet kan een indicatie worden verkregen van de relatie tussen beroeps-, opleidings- en functieniveau met bijbehorende inschaling. Daarbij past dus het voorbehoud dat er geen sprake is van één-op-één relaties en dat in de praktijk allerlei variaties denkbaar zijn.

Overzicht 5 – Relatie tussen beroeps-, opleidings- en functieniveau in de gehandicaptenzorg

<i>niveau van het werk (beroepenstructuur)</i>	<i>benodigd opleidingsniveau voor instroom</i>	<i>voorkomende functiebenamingen</i>	<i>indicatie FWG-inschaling</i>
niveau A	mbo niveau 2	assistent begeleider	25-30
niveau B	mbo niveau 3 en 4	(groeps)begeleider activiteitenbegeleider persoonlijk begeleider	35-40
niveau C	mbo niveau 4 hbo niveau 5 (bachelor)	coördinerend begeleider ambulant begeleider senior begeleider	40-45-50

Inhoudelijke aansluiting

Er lijken voor PIW'ers zeker aanknopingspunten aanwezig om te werken in de gehandicaptenzorg. In beide branches is het van belang dat medewerkers aan 'cliënten' duidelijkheid en structuur kunnen aanbieden. Een andere overeenkomstige vereiste competentie is het kunnen omgaan met agressie, iets dat steeds meer ook in de gehandicaptenzorg van belang wordt. In beide branches is bij een deel van de cliënten sprake van gedragsproblematiek en psychiatrische stoornissen.

Het niveau van het werk op niveau B lijkt het meest overeen te komen met dat van de PIW'er. Inhoudelijk gezien kan de medewerker niveau C, door een instelling in de gehandicaptenzorg getypeerd als 'tussen mbo+ en hbo-', als verticale doorgroefunctie worden beschouwd.

Naast overeenkomsten zijn er ook verschillen tussen het werk in de gehandicaptenzorg en in het gevangeniswezen. De context van de begeleiding van cliënten verschilt. In de gehandicaptenzorg gaat het er om cliënten te begeleiden tot zelfstandigheid, het ondersteunen bij de ontwikkeling. In het gevangeniswezen is de begeleiding meer beheersmatig gericht op het ‘humaan uitzitten van de straf’. Hoewel ook in de gehandicaptenzorg sprake is van (soms ook gedwongen) intramuraal verblijf, woont een grote en groeiende groep cliënten min of meer zelfstandig en is toenemend sprake van ambulante zorg en ondersteuning. Kunnen organiseren en ‘netwerken’ is van groot belang om de cliënt bij zijn ontwikkeling te ondersteunen. Daarnaast is kennis en kunde wat betreft handicaps en wat betreft verzorging van belang.

In de gehandicaptenzorg kan onderscheid worden gemaakt tussen woonbegeleiding en activiteitenbegeleiding of dagbesteding. De functie van woonbegeleider sluit nauwer aan bij de werkzaamheden van de PIW dan die van de activiteitenbegeleider. In de woonbegeleiding komen ook meer functies voor die qua arbeidsvoorwaarden aansluiten bij die van de PIW’er.

Een nieuwe doelgroep in de gehandicaptenzorg: LVG+

In 2004 heeft de regering maatregelen genomen om het voorzieningenaanbod voor jongeren met ernstige gedragsproblemen uit te breiden en beter op elkaar af te stemmen. Aanleiding waren signalen dat een deel van deze jongeren tussen de wal en het schip belandt; ze bevinden zich vaak op het grensvlak van geestelijke gezondheidszorg, jeugdzorg en gehandicaptenzorg en er heerst onduidelijkheid over wie verantwoordelijk is. Onderdeel van de maatregelen is de overheveling van een deel van de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen van het ministerie van Justitie naar het ministerie van VWS (zie ook paragraaf 5.3 over jeugdzorg). Als gevolg van deze ontwikkelingen heeft ook de gehandicaptenzorg de afgelopen jaren in toenemende mate te maken met *licht verstandelijk gehandicapten met gedragsproblematiek* (LVG+). Deze doelgroep bestaat voor een groot deel, maar niet uitsluitend uit jongeren. Bij zeer ernstige gedragsproblematiek verblijft de LVG+ in gesloten afdelingen, maar vaker gaat het om gehandicapten die min of meer zelfstandig wonen en aan wie ambulante ondersteuning wordt geboden.

De licht verstandelijk gehandicapte met gedragsproblematiek verschilt aanmerkelijk van de ‘gemiddelde’ cliënt in de gehandicaptenzorg. Verschijnselen als verslaving, psychiatrische problematiek, overlast en criminaliteit, maar ook het ontbreken van wederkerigheid in de relatie – de jongeren lijken niet te hechten aan het opbouwen van een relatie met de medewerker – maken dat het werk andere eisen stelt aan de begeleider. Daarbij gaat het onder meer om incasseringsvermogen, evenwichtigheid, professioneel afstand kunnen nemen, vertrouwen kunnen winnen, een balans vinden tussen enerzijds vraaggericht werken en anderzijds structuur bieden en grenzen stellen. Op basis van de kenmerken van de doelgroep en de eisen die het werk stelt, wordt de functie van begeleider LVG+ door de vertegenwoordigers van de gehandicaptenzorg in dit onderzoek genoemd als het meest verwant met de PIW’er.

Meerwaarde van een spw 4 opleiding

In de gehandicaptenzorg worden veel zij-instromers aangenomen. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen zij-instromers met en zonder een gerichte beroepsopleiding (zoals spw). Laatstgenoemden worden door middel van een duale opleiding toegeleid naar de beoogde functie. Tijdens deze duale opleiding ontvangen de (leerling-)werknemers een in de CAO voor de gehandicaptenzorg vastgesteld salaris, dat lager ligt dan het reguliere salaris voor de betreffende functie. PIW’ers zonder SPW-diploma die instromen in de gehandicaptenzorg gaan er gedurende deze opleidingsperiode financieel op achteruit, tenzij

aanvullende afspraken worden gemaakt of maatregelen worden getroffen. Formeel komt een deel van de PIW'ers niet in aanmerking voor deze duale opleiding omdat zij niet voldoen aan de formele toelatingseisen (vmbo kadergerichte, theoretische of gemengde leerweg, vbo op C-niveau of mavo). Het is aan het ROC dat de opleiding voor de betreffende instelling verzorgt om te bepalen of deze PIW'ers op grond van hun werkervaring alsnog tot de opleiding worden toegelaten. Deze situatie geldt niet alleen voor de gehandicaptenzorg, maar voor de gehele zorg- en welzijnssector.

PIW'ers met een spw-diploma hebben al met al een betere uitgangssituatie om direct in te stromen in de gehandicaptenzorg. PIW'ers die beschikken over deelcertificaten van de spw-opleiding, kunnen naar verwachting vrijstelling krijgen voor onderdelen van de duale opleiding. Of ook werkervaring in EVC-procedures op deze wijze kan worden verzilverd, is veel minder zeker. Dit zal ook verschillen per instelling en het betrokken ROC.

Arbeidsvoorwaarden

Op basis van een vergelijking van salarisschalen is de medior PIW (schaal 6 BBRA) vergelijkbaar met de medewerker gehandicaptenzorg op niveau B (meest waarschijnlijke inschaling: FWG-schaal 35 of 40). Het salaris van de senior PIW correspondeert met dat van de medewerker gehandicaptenzorg niveau C (meest waarschijnlijke inschaling: FWG-schaal 40 of 45).

De medewerker gehandicaptenzorg niveau C (niveau mbo+/hbo-) is daarmee voor de senior PIW'er (mbo-niveau) wat betreft *functieniveau* gezien te beschouwen als een verticale doorgroefunctie, in termen van *arbeidsvoorwaarden* lijkt eerder sprake van horizontale doorstroom. Dit is echter ook afhankelijk van specifieke omstandigheden (zoals kenmerken van de doelgroep en van de organisatie van het werk) die tussen en binnen instellingen voor gehandicaptenzorg kunnen variëren en als zodanig van invloed zijn op de daadwerkelijke functie-inschaling.

Ook in de gehandicaptenzorg is sprake van *onregelmatige diensten* in velerlei vormen: avond, nacht- en weekenddiensten, maar ook gebroken diensten. Deze laatste zijn onder meer het gevolg van een steeds striktere scheiding tussen wonen en dagbesteding c.q. werk. Veel medewerkers in de gehandicaptenzorg, zowel intramuraal als ambulante, hebben te maken met dergelijke onregelmatige diensten. In welke mate dat het geval is, en dus ook welke toeslag daarmee gemoeid is, loopt echter zeer sterk uiteen. In de onderzochte instelling voor gehandicaptenzorg is het percentage berekend op circa 10%, wat zich verhoudt met het geschatte gemiddelde voor de PIW'er. Of dit representatief is voor de branche als geheel, is niet duidelijk.

Een mogelijke belemmering voor de overgang van PIW'ers naar de gehandicaptenzorg is het gegeven dat er maar weinig full time banen zijn. De scheiding tussen wonen en werken is hier mede debet aan. Tijdens 'kantooruren', als de cliënten werken of aan andere vormen van dagbesteding participeren, is er voor (woon)begeleiders minder werk.

Een gunstige omstandigheid is dat de sector open staat voor zij-instromers. In toenemende mate hanteren onderwijsinstellingen EVC-procedures bij de (zij-)instroom in opleidingen, o.a. de spw 4 opleiding, die toegang bieden tot functies in de gehandicaptenzorg.

Arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt in de gehandicaptenzorg is momenteel vrij ruim en de verwachting is dat er de komende jaren voldoende aanbod zal zijn (Van der Windt en Talma, 2005). Dat komt onder meer doordat de sector steeds meer sociaal-agogisch geschoolden aantrekt; de instroom

in deze opleidingen is de laatste jaren sterk toegenomen. De verwachting is wel dat er vanaf ca. 2009 een personeelstekort zal ontstaan, met name in de Randstad.

In de onderzochte instelling voor gehandicaptenzorg wordt vanaf 2008 een krapte op de arbeidsmarkt verwacht. Voor specifieke cliëntcategorieën zoals LVG+, ernstig verstandelijk gehandicapten (EVG) en meervoudig complex gehandicapten (MCG) is al merkbaar dat het moeilijker wordt om goed opgeleide mensen met de juiste competenties te krijgen.

5.2 Geestelijke gezondheidszorg

In de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) werken ruim 60.000 werknemers (Ott e.a., 2005). Ruim 5.000 van deze werknemers hebben een sociaal-agogisch opleiding gevolgd, van wie 1.500 de SPW-opleiding op niveau 4 (Van der Windt en Talma, 2005). De gemiddelde dienstomvang is 0,76 fte.

In het verleden was het gebruikelijk de GGZ onder te verdelen naar 'echelon': intramurale voorzieningen zoals psychiatrische ziekenhuizen, semimurale voorzieningen zoals beschermd wonen (RIBW) en dagbehandeling, en ambulante voorzieningen zoals het RIAGG. In een aantal regio's bestaan nog afzonderlijke RIAGG's en met name RIBW's, maar de afgelopen jaren zijn in veel regio's brede instellingen ontstaan die alle vormen van geestelijke gezondheidszorg aanbieden. Er wordt steeds meer gedacht in termen van 'zorgcircuits': preventie, jeugd, volwassenen, ouderen, forensische psychiatrie en verslavingszorg.

De forensische psychiatrie vormt het overlapgebied tussen de sector GGZ en DJI. De meeste instellingen voor forensische psychiatrie zijn particuliere organisaties, maar er zijn ook drie rijksklinieken die onderdeel zijn van de sector TBS van DJI. Voor de doorgroeikansen van PIW'ers richting forensische psychiatrie verwijzen we naar hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.3 waar de sector TBS van DJI is beschreven.

Organisaties en functies

De meeste raakvlakken voor de PIW'er liggen op het gebied van woonbegeleiding. De *woonbegeleider psychiatrie* heeft als belangrijkste taak het bijdragen aan een prettig en gezond woonklimaat. De intensiviteit van de begeleiding is afhankelijk van de zelfstandigheid van de patiënten. De woonbegeleider psychiatrie kan werken voor verschillende doelgroepen (jeugd, volwassenen, ouderen, verslaafden) en in verschillende settings, met een accent op voorzieningen waar patiënten of bewoners langdurig verblijven.

De opleidingsachtergrond van de woonbegeleider kan zowel agogisch zijn als (psychiatrisch) verpleegkundig. Niet alleen de functie-inhoud is daarvoor bepalend, maar ook het beleid en de visie van de instelling. Er zijn GGZ-instellingen die vrijwel uitsluitend werken met verpleegkundig personeel, ook in de woonbegeleiding. Andere instellingen werven voor het vervullen van functies in de woonbegeleiding ook of juist onder agogisch opgeleiden.

In de voorzieningen voor *beschermd wonen* – zoals de Regionale Instellingen voor Beschermd Wonen, RIBW's – werken naar verhouding veel agogisch opgeleiden. De verhouding tussen mbo-ers en hbo-ers loopt per instelling uiteen, afhankelijk van het functiegebouw van de betreffende instelling (aantal functieniveaus in de woonbegeleiding en de verdeling van taken over de functies). RIBW's bieden een beschermende woonomgeving en begeleiding aan volwassen langdurig psychisch gehandicapten voor wie opname in een kliniek niet (meer) noodzakelijk is, maar die zich nog moeilijk op eigen kracht in de samenleving staande kunnen houden. Cliënten wonen in groepen in een woonruimte of worden begeleid bij zelfstandig wonen.

Inhoudelijke aansluiting

Een belangrijke overeenkomst tussen het werk van de PIW'er en de woonbegeleiding in de psychiatrie ligt in de doelgroep. Een groot deel van de gedetineerden heeft psychiatrische en/of verslavingsproblemen. PIW'ers hebben ervaring in het omgaan met deze doelgroep en in het bieden van structuur bij de dagelijkse activiteiten. Informanten uit de GGZ wijzen er op dat dit niet betekent dat PIW'ers voldoende kennis hebben van psychiatrische ziektebeelden. Kennis van ziektebeelden is in gevangenissen vooral van belang voor zover dat nodig is om de situatie niet uit de hand te laten lopen. Dat is een andere situatie dan in de GGZ, waar doelgerichte begeleiding (gericht op rehabilitatie, behandeling of herstel) voorop staat. Behalve om kennis van ziektebeelden vraagt deze context ook om een andere, meer vraaggerichte houding naar de patiënt. Diens wensen, omstandigheden en perspectieven zijn bepalend voor het behandel- of begeleidingsplan en voor de bejegening en de interventies van de woonbegeleider psychiatrie.

Een ander verschilpunt tussen het gevangeniswezen en de GGZ is het interdisciplinaire karakter van het werk in de psychiatrie. Afstemming van activiteiten, binnen de eigen organisatie maar - zeker bij voorzieningen zoals beschermd wonen - ook met andere instanties, is een belangrijk aspect van het werk.

De functie van zorg/behandel inrichtingswerker (ZBIW'er) bij DJI was bij de gesprekspartners niet bekend. Daarover geïnformeerd, geven de informanten aan dat deze functie dichterbij het werk in de GGZ staat dan de 'reguliere' PIW'er. Voor beschermd wonen, waar cliënten in groepen wonen, geldt dit ook voor de groepsleider, zij het dat bij beschermd wonen in de GGZ volwassenen de doelgroep vormen en bij de groepsleider van DJI jeugdigen.

Meerwaarde van een spw 4 diploma

Het is vrijwel ondenkbaar dat in de GGZ werknemers als woonbegeleider psychiatrie worden aangenomen als zij niet beschikken over minimaal een diploma van een mbo-opleiding. Met veel nieuwe werknemers wordt een leerwerkovereenkomst afgesloten, zij volgen een duale opleiding (BBL). Deze opleiding wordt standaard aangeboden voor verpleegkundigen in spe, maar minder vaak voor sociaal-agogisch personeel. Tijdens de duale opleiding ontvangen de deelnemers een leerlingsalaris dat kan worden aangevuld tot het minimumloon. Een spw 4 diploma vergroot dus niet alleen de instroommogelijkheden van de PIW'er, maar maakt een overgang ook financieel aantrekkelijker.

Arbeidsvoorwaarden

De functie woonbegeleider psychiatrie is ingeschaald in de FWG-schaal 40 of 45, mede afhankelijk van het functiegebouw (wel/geen functiedifferentiatie in de woonbegeleiding) van de instelling. Schaal 40 is vergelijkbaar met schaal 6 van de medior PIW'er, FWG schaal 45 met schaal 7 van de senior PIW'er. Functies in schaal 45 hebben vergeleken met die in schaal 40 doorgaans een wat zwaarder takenpakket, dat tot uitdrukking kan komen in het opstellen van behandelplannen en/of het coördineren van de hulpverleningsactiviteiten rondom de bewoners. Functies in schaal 45 zijn in sommige instellingen wel, in andere niet toegankelijk voor mbo-opgeleiden.

Net als in de gehandicaptenzorg is er voor PIW'ers die willen doorstromen naar de GGZ een zekere spanning tussen functieniveau en salaris. Functies die in termen van functieniveau als verticale doorgroefunctie kunnen worden beschouwd, zijn qua arbeidsvoorwaarden vaak te typeren als een horizontale doorstroefunctie.

Onregelmatige diensten komen in de GGZ veelvuldig voor. De toeslag voor onregelmatige diensten varieert van 22% tot 60% (zon- en feestdagen) van het geldende uurloon.

Arbeidsmarkt

In de huidige situatie is er in de psychiatrie voldoende aanbod van personeel. De verwachting is dat dit op korte termijn kan veranderen, in het bijzonder wordt een tekort aan verpleegkundig personeel verwacht. Dat biedt wellicht meer instroomkansen voor agogisch geschoold personeel (Ott e.a., 2005).

5.3 Jeugdzorg

In de jeugdzorg werkten in 2004 ca. 25.000 mensen, het aantal full time arbeidsplaatsen bedroeg ongeveer 20.000 (www.azwinfo.nl). Hoewel geen recenter cijfers voorhanden zijn, wordt aangenomen dat de werkgelegenheid in de sector sinds 2004 is toegenomen. Deze groei is onder andere het gevolg van extra middelen die beschikbaar zijn gekomen om wachtlijsten in de jeugdzorg weg te werken. De omvang van de gemiddelde werkweek in de jeugdzorg bedraagt 0,72 fte.

Net als de in de voorgaande paragraaf beschreven GGZ overlapt ook de branche jeugdzorg gedeeltelijk met DJI, en wel op het gebied van de justitiële jeugdzorg. Er zijn 14 justitiële jeugdinrichtingen waarvan zes rijksinrichtingen (DJI) en acht particuliere inrichtingen. Er zijn geen noemenswaardige verschillen tussen rijks- en particuliere inrichtingen wat betreft de inhoud van het werk. In beide typen inrichtingen is de groepsleider de centrale functie in het primaire proces.

Ontwikkelingen in de jeugdzorg zijn onder meer:

- professionalisering; instellingen moeten zich nadrukkelijker verantwoordelijk maken en voldoen aan kwaliteitseisen;
- het verleggen van de hulp naar de gezins- en thuissituatie; dit leidt tot een hogere ‘drempel’ voor residentiële en semiresidentiële voorzieningen, de complexiteit van de problematiek neemt daardoor toe;
- een deel van de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen wordt overgeheveld naar de reguliere jeugdvoorzieningen (zie hoofdstuk 2).

Organisaties en functies

Binnen de jeugdzorg zijn verschillende soorten organisaties actief. In elke provincie is een Bureau Jeugdzorg de centrale toegangspoort tot alle vormen van jeugdhulpverlening. Hier komen de verzoeken om hulp binnen en wordt vastgesteld welke vorm van hulp op zijn plaats is. Het Bureau Jeugdzorg zelf kent naast deze ‘voordeurfunctie’ onder meer de diensten jeugdbescherming en jeugdreclassering. Deze zijn voor het loopbaanperspectief van PIW’ers minder relevant omdat het gaat om werk op hbo-niveau waarvoor doorgaans een afgeronde hbo-opleiding wordt vereist.

Bureau Jeugdzorg kan ook verwijzen naar andere organisaties in de jeugdhulpverlening, zoals residentiële jeugdvoorzieningen, begeleid kamerwonen en ambulante begeleiding. Het kernberoep in deze jeugdvoorzieningen wordt wel aangeduid als ‘woonbegeleider jeugd’. De corresponderende functies in de CAO voor de jeugdzorg zijn pedagogisch medewerker B (mbo-niveau, schaal 7), pedagogisch medewerker A (hbo-niveau, schaal 8) en ambulant begeleider B en A (resp. schaal 9 en 10). Van deze functies is de *pedagogisch medewerker B* de meest voorkomende functie en ook de enige die als rechtstreekse doorgroefunctie voor PIW’ers in aanmerking komt. In deze functie werken zowel mbo- als hbo-gediplomeerden. De pedagogisch medewerker B werkt met jongeren die, in meer of mindere mate zelfstandig, in leefgroepen wonen. De aard en complexiteit van de problematiek van de jongeren kan sterk uiteenlopen en ook de voorzieningen lopen sterk uiteen, van gesloten inrichtingen – reguliere

en justitiële - tot begeleiding bij zelfstandig wonen. In de residentiële jeugdvoorzieningen wordt de functie in het algemeen 'groepsleider' genoemd.

Inhoudelijke aansluiting

Het werk van de woonbegeleider jeugd vraagt enerzijds om 'stevigheid' en incasseringsvermogen, anderzijds om sensitiviteit en inlevingsvermogen. Verder moet de woonbegeleider jeugd kunnen werken binnen de kaders van methodieken en behandelplannen en de interventies hierop afstemmen. Dit vraagt ook om gericht observeren en analyseren. Op basis van de gevoerde interviews en analyse van competentieprofielen kan worden geconcludeerd dat er zeker verwantschap bestaat tussen de werkzaamheden van de woonbegeleider jeugd / pedagogisch medewerker B en die van de PIW'er. Volgens de geïnterviewden brengt de PIW'er vanuit zijn werkervaring in elk geval de stevigheid en incasseringsvermogen mee; de werkervaring van de PIW'er is relevant omdat de ervaring uitwijst dat een deel van de kandidaat-werknemers in de jeugdzorg tijdens de sollicitatieprocedure afvalt of afhaakt omdat zij qua persoonlijkheid of levenservaring onvoldoende bij het werk passen. De overige gevraagde competenties associëren zij minder met het werk in gevangenissen; het zal van de individuele PIW'er afhangen of in dat opzicht een match te maken valt.

Zoals kon worden verwacht, geven de geïnterviewden aan dat de stap naar de jeugdzorg voor groepsleiders in de justitiële jeugdinrichtingen van DJI kleiner is dan voor PIW'ers. Dat neemt niet weg dat er ook voor PIW'ers kansen zijn om rechtstreeks in te stromen in de jeugdzorg.

Meerwaarde van een spw 4-diploma

In het verleden was het met name in de residentiële jeugdzorg niet ongebruikelijk dat personeel werd aangenomen zonder diploma van een gerichte beroepsopleiding. Dat is nu veel minder het geval. Een opleiding op minimaal mbo-niveau wordt voor de functie van pedagogisch medewerker B minimaal nodig geacht, onder meer om te kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen. PIW'ers zonder spw 4 diploma die in de jeugdzorg willen werken, dienen een duaal opleidingstraject (werkend leren) te volgen om alsnog dat diploma te behalen. PIW'ers met een spw 4 diploma zijn volgens de geïnterviewden zeker in het voordeel.

Arbeidsvoorwaarden

De functie van pedagogisch medewerker B is krachtens de CAO voor de Jeugdzorg ingeschaald in schaal 7. Deze schaal loopt van €1811 (periodiek 0) tot €2588 (periodiek 11) (zie ook bijlage 4). Daarmee is de salariering van de pedagogisch medewerker B vergelijkbaar met die van de senior PIW'er.

Werknemers in de jeugdzorg hebben veelal te maken met onregelmatige diensten, slaapdiensten en/of cosignatiediensten (bereikbaarheidsdiensten). Hiervoor is in de CAO een vergoeding geregeld. De toelage voor onregelmatige diensten varieert van 25% tot 45%.

Arbeidsmarkt

In de jeugdzorg is merkbaar dat de arbeidsmarkt minder ruim aan het worden is. Er zijn verschillen naar regio. In de Randstad is het al moeilijk om voor vacatures geschikte kandidaten te vinden. Daarnaast verschilt de arbeidsmarktsituatie ook per instelling, onder meer afhankelijk van de (bereikbaarheid van de) locatie en het imago. De verwachting is dat de schaarste op de arbeidsmarkt zich de komende jaren over de hele linie zal doen voelen. Tekorten worden verwacht voor zowel schoolverlaters – in het bijzonder met een hbo-opleiding zoals SPH – als voor werknemers met werk- en levenservaring.

5.4 Welzijn en maatschappelijke dienstverlening

De branche welzijn en maatschappelijke dienstverlening kent een grote variëteit aan voorzieningen, bijvoorbeeld op het gebied van jeugd- en jongerenwerk, maatschappelijk werk, maatschappelijke opvang, schuldhulpverlening, vrijetijdsbesteding en welzijn voor ouderen. In 2004 werkten er ruim 70.000 werknemers die samen ca. 48.000 volledige arbeidsplaatsen bezet hielden (www.azwinfo.nl). Zij werken veelal in kleine instellingen. Naast deze betaalde krachten is in de branche een zeer groot aantal vrijwilligers actief. De afgelopen jaren had de welzijnsbranche te kampen met bezuinigingen, vooral op gemeentelijk niveau. Hierdoor kwamen met name I/D banen op de tocht te staan. Een nieuwe ontwikkeling in de welzijnsbranche is dat van werknemers steeds meer 'outreaching' en 'ondernemend' werknemerschap wordt verwacht. Resultaatgerichtheid en meetbaarheid wordt steeds meer van belang.

Organisaties en functies

In deze paragraaf richten we ons met name op de sub-branches waar volgens de gesprekspartners in principe de meest gunstige doorgroeimogelijkheden voor PIW'ers aanwezig zijn, namelijk het jongerenwerk en de maatschappelijke opvang. Het jongerenwerk maakt deel uit van het sociaal-cultureel werk. Dit is een relatief omvangrijke subbranche met in 2003 resp. 17.000 werknemers. In de maatschappelijke opvang werkten in 2003 9.000 werknemers (OSA en FCB Dienstverleners in Arbeidsmarktvoorzieningen, 2005).

Het *jongerenwerk* beleeft na decennia van bezuinigingen momenteel een opwaardering. De toegenomen maatschappelijke aandacht voor veiligheid en leefbaarheid is daar niet vreemd aan. Het laten participeren van jongeren aan maatschappelijke activiteiten wordt nadrukkelijker dan voorheen geplaatst in het perspectief van preventie. Veel gemeenten ontwikkelen een samenhangend jeugdbeleid waarin het jongerenwerk een belangrijke schakel vormt naar andere 'ketenpartners' op het gebied van onder meer hulpverlening, onderwijs, arbeid, gezondheidszorg, cultuur, sport, huisvesting en justitie.

Er zijn jongerenwerkers op mbo- en op hbo-niveau. Sinds het midden van jaren tachtig is er geen specifieke opleiding voor jeugd- en jongerenwerk. De meest voor de hand liggende opleidingen die toeleiden naar deze functie zijn: culturele en maatschappelijke vorming (hbo) en sociaal cultureel werker (mbo). Maar ook andere opleidingen zoals sociaal pedagogische hulpverlening (hbo) en spw (mbo) komen in aanmerking.

De kerntaak van de *maatschappelijke opvang* is het bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan mensen die vanwege ernstige problemen in de persoonlijke situatie (tijdelijk) geen thuissituatie hebben en zich niet of nauwelijks op eigen kracht in de maatschappij kunnen handhaven. De opvang kan kort- of langdurig zijn en variëren van enkele uren begeleiding per maand tot intensieve 24-uurs (crisis-)opvang. Naast voorzieningen voor dak- en thuislozen in brede zin zijn er ook voorzieningen voor meer specifieke doelgroepen zoals dak- en thuisloze jongeren, mensen die door hun partner zijn mishandeld, jonge zwangere vrouwen of ex-gedetineerden. Psychiatrische problematiek en verslaving komen onder de cliënten vaak voor.

Ook in de maatschappelijke opvang komen functies voor op mbo-niveau (accent op begeleiding) en op hbo-niveau (accent op hulpverlening). Relevante opleidingen voor het werk in de maatschappelijke opvang zijn onder meer: maatschappelijk werk en dienstverlening (mwd) en sociaal pedagogische hulpverlening (beide hbo) en spw niveau 4 (mbo).

Inhoudelijke aansluiting

Uit de interviews komt naar voren dat er verwantschap bestaat tussen het werk van de PIW'er en dat van de *jongerenwerker*. Zo komt de veronderstelde 'stevigheid' van de PIW'er goed van pas omdat de jongerenwerker niet bang moet zijn om op de jongeren af te stappen en ze aan te spreken. De inschatting is dat de afstand tot de functie jongerenwerker voor de PIW'er wel wat groter is dan de afstand tot de in de vorige paragraaf beschreven functie van woonbegeleider jeugd/pedagogisch medewerker in de jeugdzorg. Dat heeft te maken met het verschil tussen het accent op stimuleren (jongerenwerker) en op corrigeren (groepsleider), maar ook met de netwerkfunctie van de jongerenwerker. Samenwerken met en verwijzen naar andere organisaties die actief zijn op uiteenlopende werkerterreinen, is een belangrijk deel van het werk. Bij het samen met jongeren opzetten van activiteiten is ook creativiteit van groot belang.

De functie *woonbegeleider maatschappelijke opvang* is verwant aan zowel de groepsleider in de jeugdzorg als de woongeuleider in de geestelijke gezondheidszorg (bijvoorbeeld beschermd wonen). Van belang zijn onder meer: het begeleiden in de context van behandelplannen, het bieden van structuur en het stimuleren van de zelfredzaamheid van cliënten. De woonbegeleider maatschappelijke opvang lijkt met name een logische doorgroefunctie voor PIW'ers die wel hun grenzen kunnen trekken maar niet op de eerste plaats beheersmatig zijn ingesteld, en die beschikken over inlevingsvermogen en een luisterend oor.

Voor een overstap van de PIW'er naar zowel de jongerenwerker als de woonbegeleider maatschappelijke opvang kunnen de DJI-functies groepsleider en zorg/behandel inrichtingswerker worden beschouwd als een mogelijke 'springplank', omdat die functies nauwer aansluiten bij de gevraagde competenties.

Meerwaarde van een spw-opleiding

PIW'ers met een spw 4 opleiding hebben betere perspectieven op doorstroom naar de functies jongerenwerker en woonbegeleider maatschappelijke opvang. Voor beide functies geldt dat minimaal een diploma van een mbo-opleiding wordt gevraagd. Voor de woonbegeleider maatschappelijke opvang op mbo-niveau is de opleiding spw de meest voor de hand liggende. Voor de jongerenwerker is dit ook een relevante opleiding, maar voor deze functie bestaat meer 'concurrentie' van kan kandidaten met een opleiding sociaal cultureel werk.

Arbeidsvoorwaarden

De functies jongerenwerker en de woonbegeleider maatschappelijke opvang komen zowel op mbo- als op hbo-niveau voor. De inschaling van de functies varieert van schaal 6 tot en met schaal 8. Personeelsadvertenties op internet duiden er op dat de functies op mbo-niveau vooral in schaal 6 worden ingeschaald. Deze schaal komt overeen met die van de medior PIW'er. Daarmee lijkt er in arbeidsvoorwaardelijke zin voor (medior) PIW'ers vooral een horizontale doorstroommogelijkheid aanwezig in deze subbranches van de welzijnssector. Op basis van de aangetroffen variaties kan echter worden aangenomen dat een hogere inschaling niet is uitgesloten.

Arbeidsmarkt

Binnen de branche welzijn en maatschappelijke dienstverlening zijn er op dit moment geen tekorten. Binnen nu en twee jaar worden deze wel verwacht, met name in het jongerenwerk. Dat geldt naar verwachting vooral in de Randstad.

5.5 Verpleging en verzorging

De sector verpleging en verzorging bestaat uit de branches ouderenzorg (verpleeg- en verzorgingshuizen) en thuiszorg. In de ouderenzorg werkten in 2004 ongeveer 225.000 personen (139.000 fte), in de thuiszorg (exclusief alfahulpen) ongeveer 128.000 (67.000 fte). De grenzen tussen de branches zijn de afgelopen jaren vervaagd. In navolging van de samenwerking en fusies op instellingsniveau zijn per 1 juli 2006 ook de branche-organisaties Arcares (ouderenzorg) en Z-org (thuiszorg) gefuseerd tot de nieuwe organisatie ActiZ.

In de verpleging en verzorging werken, zoals de naam aangeeft, vooral verzorgenden en verpleegkundigen. Van oudsher zijn met name in de ouderenzorg ook sociaal-agogisch opgeleiden werkzaam, voornamelijk in de functie van activiteitenbegeleider. Naar schatting werkten er in 2004 ruim 4000 sociaal-agogisch geschoolden op niveau 4, en 2000 op niveau 3 (Van der Windt en Talma, 2005).

Het werk in de verpleging en verzorging is aan verandering onderhevig. Vraaggericht werken, het loslaten van het medische model – wonen en welzijn krijgen een hogere prioriteit – en het realiseren van kleinschaliger woonvoorzieningen zijn voorbeelden van ontwikkelingen die meer vragen van de begeleidingscompetenties van werknemers in de verpleging en verzorging. Daarnaast zijn er verschuivingen in de doelgroep waar te nemen die in dezelfde richting wijzen. Verzorgingshuizen krijgen meer te maken met ex-psychiatrische ouderen, in de thuiszorg worden medewerkers steeds vaker geconfronteerd met cliënten met complexe problematiek, ook in sociale zin. In de nabije toekomst zal de vraag naar agogisch geschoolden kunnen toenemen als gevolg van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De verwachting is dat de grenzen tussen de zorg- en welzijnsbranches hierdoor verder zullen vervagen en dat instellingen voor verpleging en verzorging nadrukkelijker gaan opereren op de (gemeentelijke) ‘welzijnsmarkt’.

Als reactie op deze ontwikkelingen zijn op veel plaatsen aanpassingen doorgevoerd in de opleiding voor verzorgende: onderdelen van de spw-opleiding worden hierin geïntegreerd. Ook de spw’er zelf komt in de verpleging en verzorging meer in beeld. Naast de activiteitenbegeleiding worden ook voor de woonbegeleiding medewerkers aangetrokken met een spw-opleiding (woonbegeleiding). Voor zover bekend gebeurt dit voornamelijk op kleine schaal. In de huidige situatie is daarom geen sprake van een – in getalsmatig opzicht – betekenisvol doorgroeiperspectief voor PIW’ers richting woonbegeleider in de verpleging en verzorging. De ontwikkelingen in deze sector voor de toekomst zijn echter in principe gunstig en verdienen het om gevolgd te worden.

Omdat de behoefte aan meer begeleidingscompetenties zich nog niet eenduidig heeft uitgekristalliseerd in termen van functies, is nog niet te zeggen of (toekomstige) doorgroefuncties voor PIW’ers qua arbeidsvoorwaarden aantrekkelijk zijn.

In de verpleging en verzorging werken, afgezien van alfahulpen in de thuiszorg, in het primair proces slechts weinig personen zonder een gerichte – d.w.z. verzorgende, verpleegkundige of agogische - beroepsopleiding. Het is daarom te verwachten dat rechtstreekse doorstroom van PIW’ers naar deze sector alleen mogelijk zal zijn voor de PIW’ers die het diploma van de

spw-opleiding hebben behaald. Dat neemt echter niet weg dat ook de werkervaring van PIW'ers van belang kan zijn. Een woordvoerder van een instelling in de ouderenzorg wees in dit verband op de ervaring die PIW'ers hebben opgedaan met 'afwijkend gedrag'; dit kan waardevol zijn omdat gedragsproblemen en sociale en psychiatrische problematiek bij cliënten in de verpleging en verzorging steeds meer voorkomen.

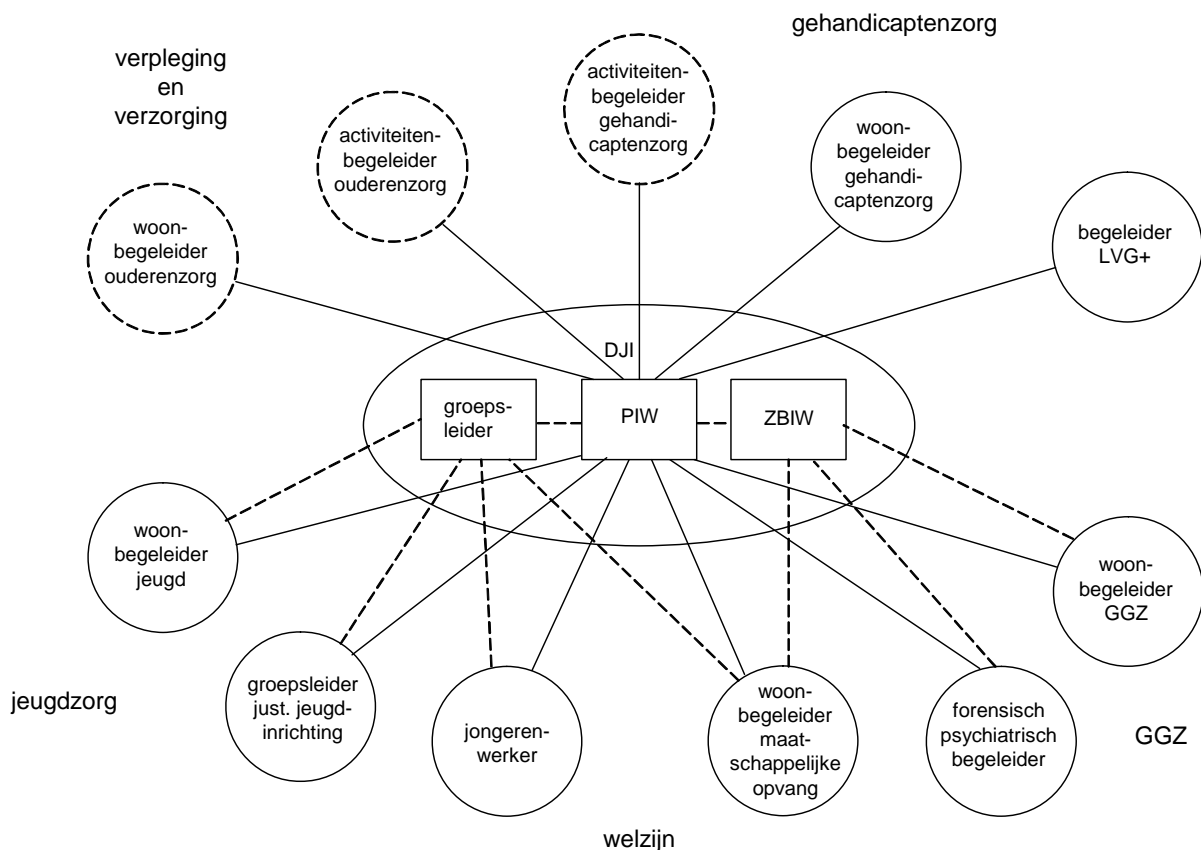
5.6 Overzicht van loopbaanpaden naar de zorg- en welzijnssector

In onderstaande figuur zijn de getraceerde loopbaanpaden naar de zorg- en welzijnssector grafisch weergegeven.

De *ononderbroken lijnen* in de figuur duiden op een rechtstreekse externe doorstroom van PIW'ers.

De *stippellijnen* duiden op een loopbaanpad waarbij de PIW'er eerst intern (binnen DJI) doorstroomt naar een andere functie en van daaruit naar een doorgroefunctie in de zorg- en welzijnssector. Dergelijke loopbaantrajecten zijn alleen in de figuur weergegeven als de functie groepsleider of zorg/behandel inrichtingswerker (ZBIW) nauwer verwant is met een externe doorgroefunctie dan de functie PIW zelf.

Functies die zijn omgeven door een *gestippelde cirkellijn*, in dit geval de activiteitenbegeleider in de ouderenzorg en de gehandicaptenzorg en de woonbegeleider in de ouderenzorg, zijn functies die om uiteenlopende redenen voor PIW'ers minder aantrekkelijk zijn of moeilijk toegankelijk zijn.



6 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

6.1 Samenvatting en conclusies

In deze paragraaf worden eerst voor elk van de loopbaansegmenten afzonderlijk - DJI, de sector Rijk, de veiligheidssector en de sector zorg en welzijn - de belangrijkste bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Dit mondt uit in een schematisch overzicht van kenmerken van de doorgroefuncties die van belang zijn voor het doorstroomperspectief van PIW'ers, zoals arbeidsvoorwaarden, formele belemmeringen voor doorstroom en arbeidsmarktprognose etc.

Loopbaanpaden binnen DJI

1. Op basis van functie-inhoud en functie-inschaling zijn er binnen DJI voor PIW'ers loopbaanpaden mogelijk, zowel horizontaal als verticaal. Voor de senior PIW'er is het aantal verticale doorgroefuncties beperkt.
2. Vertegenwoordigers van DJI vermoeden dat de doorstroom van PIW'ers naar de andere sectoren van DJI (jeugdinstellingen en TBS) gering is. Er zijn geen cijfers beschikbaar die dit vermoeden kunnen bevestigen of weerleggen.
Voor de geringe doorstroom naar andere DJI-sectoren worden verschillende redenen aangevoerd:
 - . veel PIW'ers oriënteren zich niet of nauwelijks op doorgroeimogelijkheden buiten de eigen instelling en worden hierin ook niet gestimuleerd;
 - . het werk in de sectoren JJI en TBS heeft overeenkomsten met dat van de PIW'er, maar er zijn ook verschillen. Zo staat de begeleiding in TBS en JJI in het teken van behandeling, opvoeding en/of ontwikkeling en dat is een andere context dan de meer beheersmatige begeleiding in gevangenissen. Het vraagt deels om andere competenties en niet elke PIW'ers heeft hier affiniteit mee.
 - . Op de derde plaats is in diverse gesprekken gewezen op de schotten tussen de sectoren GW, JJI en TBS die belemmerend werken op mobiliteit tussen de DJI-sectoren. Zowel op centraal niveau als in het veld is er weinig overleg en afstemming en is sprake van onbekendheid met elkaars werkterrein.
3. Binnen DJI speelt zich een aantal ingrijpende veranderingen af die ook gevolgen (kunnen) hebben voor de interne doorstroomkansen van PIW'ers. Daarbij gaat het onder meer om Detentie en Behandeling op Maat (DBM) en De Nieuwe Inrichting (DNI). De exacte gevolgen van deze ontwikkelingen zijn nog niet uitgekristalliseerd. De kans bestaat dat de functie zorg/behandel inrichtingswerker (ZBIW) voor PIW'ers moeilijker toegankelijk wordt. Daarmee zou niet alleen een interne doorgroefunctie wegvallen, maar tegelijkertijd een mogelijke 'springplank' naar de zorg- en welzijnssector. Een mogelijke positief effect van DNI is dat de nieuwe organisatievorm op regionaal niveau kan leiden tot een zekere ontschotting van de drie sectoren van DJI.

Loopbaanpaden binnen het Rijk

4. De sector Rijk is voor het doorgroeiperspectief van PIW'ers een belangrijke sector. Bij een overstap naar een functie binnen het Rijk kan de ambtenarenstatus behouden blijven en daar hechten veel PIW'ers sterk aan. Op basis van het criterium 'inhoudelijke verwantschap', het uitgangspunt van dit onderzoek, is hier het perspectief voor een structurele doorstroom van PIW'ers echter vrij mager. Binnen de sector Rijk bevinden zich weinig functies die inhoudelijk nauw aansluiten bij het werk van de PIW'er. Binnen de Raad voor de Kinderbescherming is een potentiële doorgroefunctie aanwezig (coördinator taakstraffen), maar het aantal baanopeningen is niet erg groot.

Loopbaanpaden buiten het Rijk - de veiligheidssector

5. Een deel van de functies bij de politie en bij defensie is verwant aan het werk van de PIW'er. Vertegenwoordigers van politie en defensie zien vooral aanknopingspunten bij functies waar 'bejegening' een belangrijk element van het werk is. Meer specialistische veiligheids- of beveiligingsfuncties sluiten volgens hen minder goed aan. Binnen defensie is de verwantschap bij de marechaussee groter dan bij de landmacht. Bij de landmacht worden voor functies die qua niveau vergelijkbaar zijn met de functie PIW in de eerste plaats leidinggevende vaardigheden gevraagd.
6. De doorstroom naar de politie en in nog sterkere mate naar defensie wordt bemoeilijkt door kenmerken van de organisatie en van het personeelsbeleid. Bij de politie volgen nieuwe medewerkers een beroepsopleiding van drie of vier jaar, en in deze periode ligt het salaris aanzienlijk lager dan de PIW'er gewend is. Bij defensie is sprake van een gesloten personeelssysteem, veel functies zijn interne doorgroefuncties waar geen zij-instroom mogelijk is. Instroom via de opleiding onderofficier is mogelijk, maar voor veel PIW'ers niet aantrekkelijk vanwege een terugval in salaris en het inwisselen van een vaste aanstelling voor een aanstelling die mogelijk eindigt rond het 35^e levensjaar. In beide sectoren geldt een maximale leeftijd bij instroom. Bij defensie ligt de grens op ca. 30 jaar, bij de politie landelijk op 45 jaar maar in enkele korpsen beduidend lager.
7. Bij de reclassering – een organisatie op het snijvlak van de loopbaansegmenten 'veiligheid' en 'zorg en welzijn' - zijn twee potentiële doorgroefuncties voor PIW'ers getraceerd: de werkmeester en de medewerker werkstraffen. Vanwege bezuinigingen en reorganisaties bij de reclassering was er in deze organisatie de afgelopen jaren geen doorgroeiperspectief voor PIW'ers. Deze situatie lijkt de komende jaren te verbeteren.

Loopbaanpaden buiten het Rijk - de zorg- en welzijnssector

8. In de sector zorg en welzijn bevinden zich in principe veel doorgroefuncties voor PIW'ers die zich in die richting verder willen ontwikkelen. Deze doorgroefuncties bevinden zich met name in de branches gehandicaptenzorg, GGZ, jeugdzorg en welzijn. Een overgang naar de zorg- en welzijnssector is echter niet voor elke PIW'er opportuun, om verschillende redenen:
 - net zoals in de justitiële jeugdinstellingen en TBS-klinieken - in wezen ook zorg- en welzijnsinstellingen – verschilt in de genoemde branches de context van de begeleiding van die van de PIW'er. Naast de veronderstelde beheersmatige gerichtheid kan ook de interne gerichtheid van PIW'ers een struikelblok zijn.

- . de werkbelasting in de zorg- en welzijnssector is in het algemeen groot; voor PIW'ers die op zoek zijn naar een minder belastende functie lijkt de sector in het algemeen minder geschikt.
 - . de salarissen van PIW'ers (mbo-niveau) corresponderen globaal met die van functies in de zorg- en welzijnssector op mbo+ niveau. Dit kan betekenen dat PIW'ers 'verticaal' moeten oversteken om hun huidige salaris te behouden. Er zijn echter aanzienlijke verschillen tussen en binnen instellingen, en bij de vervulling van vacatures is er vaak een zekere onderhandelingsruimte.
 - . in de zorg- en welzijnssector wordt, vergeleken met DJI, vaker in deeltijd gewerkt en ook gebroken diensten komen meer voor. Wat dit betreft zijn er wel vrij grote verschillen tussen de diverse branches en ook tussen en binnen instellingen.
9. Voor een aantal functies in de zorg- en welzijnssector zijn er functies binnen DJI aan te wijzen die nauwer aansluiten dan de functie PIW. Het betreft dan met de name de functie van groepsleider (i.v.m. doorstroom richting jeugdzorg en (jeugd)welzijn) en de functie ZBIW (richting GGZ en maatschappelijke opvang). Hoewel rechtstreekse doorstroom van PIW'ers naar de zorg- en welzijnssector tot de mogelijkheden behoort, kan die overstap soms gemakkelijker via deze 'schakelfuncties' worden gemaakt.
10. Ongeveer twee jaar geleden zijn de basisberoepsopleidingen van DJI mbo-gecertificeerd. Sindsdien leidt het succesvol afronden van de opleiding voor de PIW'er tot vier deelcertificaten van de opleiding spw niveau 4, differentiatie woonbegeleiding. De vervolgopleiding leidt tot het diploma van de volledige spw 4 opleiding. PIW'ers met een spw 4 diploma hebben volgens vertegenwoordigers van de zorg- en welzijnssector duidelijk meer kans op (rechtstreekse) instroom in die sector dan PIW'ers zonder dat diploma. In de zorg- en welzijnssector is in het algemeen sprake van een nauwe relatie tussen opleiding en beroep. Nieuwe medewerkers moeten beschikken over een diploma van een gerichte beroepsopleiding, of dit diploma alsnog behalen via een duale opleiding (BBL). Dat laatste is voor PIW'ers vaak minder aantrekkelijk omdat zij gedurende de opleidingsperiode een lager salaris ontvangen. Formeel komt een deel van de PIW'ers niet in aanmerking voor deze duale opleiding omdat zij niet voldoen aan de landelijke toelatingseisen voor opleidingen op niveau 4 (vmbo kadergerichte, theoretische of gemengde leerweg, vbo op c-niveau of mavo). In dergelijke situaties bepaalt het ROC dat de opleiding voor de betreffende instelling verzorgt of deze PIW'ers op grond van werkervaring tot de opleiding worden toegelaten. Het aandeel PIW'ers met (deelcertificaten van) een spw 4 diploma is vooralsnog vrij gering.

Overzicht van de doorgroefuncties (toelichting bij overzicht 6 en 7)

In overzicht 6 en overzicht 7 is een aantal kenmerken van mogelijke doorgroefuncties voor PIW'ers op een rij gezet. Het salaris (inschaling) van deze doorgroefuncties is vergeleken met dat van de PIW'er. De scores zijn indicatief, enerzijds omdat de schaalopbouw en de hoogte van de salarissen in een bepaalde schaal per CAO-branche enigszins variëren, anderzijds vanwege verschillen tussen afzonderlijke instellingen wat betreft de functiewaardering c.q. functie-inschaling.

Verder bevatten de overzichten gegevens over mogelijke belemmeringen voor de doorstroom van PIW'ers, en laten ze zien voor welke externe doorgroefuncties functies het toegevoegde waarde kan hebben als de PIW'er:

- . eerst binnen DJI doorstroomt naar een andere functie ('schakelfunctie');
- . beschikt over een opleiding van de opleiding SPW 4.

Tot slot wordt, voor zover mogelijk op basis van de documentatie en de gevoerde gesprekken, een indicatie gegeven van de verwachte arbeidsmarktsituatie voor de betreffende functies.

Voor PIW'ers die vooral belang hechten aan het *zorgaspect* in hun werk en zich in die richting verder willen ontwikkelen is vooral overzicht 6 relevant. Hierin zijn de functies in de zorg- en welzijnssector opgenomen. De functies corresponderen met de overzichtsfiguur aan het slot van hoofdstuk 5; alleen ontbreekt in overzicht 6 de functie 'woonbegeleider ouderenzorg'. Deze functie komt nu nog slechts sporadisch voor.

Voor PIW'ers die sterker georiënteerd zijn op het *veiligheidsaspect* in hun werk, is overzicht 7 van toepassing. Daarbij moet worden aangetekend dat het onderscheid tussen 'zorg' en 'veiligheid' diffuus is. In de functies binnen de reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming zijn, weliswaar in een veiligheidscontext, zorg en begeleiding wel degelijk ook van belang. Zoals eerder opgemerkt, zijn in het onderzoek weinig 'echte' veiligheidsfuncties boven tafel gekomen die inhoudelijke sterk verwant zijn aan de functie PIW en die als doorgroefunctie kunnen worden aangemerkt.

Overzicht 6 – Kenmerken van doorgroefuncties in de zorg- en welzijnssector

	gehandicaptenzorg			GGZ		verpleging en verzorging	jeugdzorg		welzijn	
	woon- begeleider geh. zorg	begeleider LVG+ (6)	activiteiten- begeleider geh. zorg	woon- begeleider GGZ	forensisch psychiatrisch begeleider	activiteiten- begeleider ouderenzorg	woon- begeleider jeugd	groepsleider just. jeugd- inrichting	woonbegel. maatschapp. opvang	jongeren- werker
aansluiting salaris voor: (1)										
medior PIW'er	□/-	+/□	□/-	+/□	+	□/-	+	+	+/□	+/□
senior PIW'er	-	□/-	-	□/-	□	-	□	□	□/-	+/□/-
max. leeftijdseis	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee
overige formele belemmeringen (2)	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee	nee
schakelfunctie binnen DJI (3)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	ZBIW	ZBIW	n.v.t.	groepsleider	groepsleider	ZBIW groepsleider	groepsleider
meerwaarde diploma spw 4 woonbegel. (4)	+	+	+/□	+	+	+/□	+	+	+	+/□
arbeidsmarktprognose (5)	+/□	+	?	+/□	+/□	?	+	?	□	+/□

(1) + = hogere inschaling dan de schaal van de PIW'er, □ = gelijke of gelijkwaardige inschaling, - = lagere inschaling

De vergelijking is gemaakt op basis van het reguliere salaris; er is geen rekening gehouden met een mogelijk lager salaris gedurende een duale instroomopleiding

(2) voor instroomopleidingen gelden eisen aan de vooropleiding; alleen harde eisen (d.w.z. geen compensatie mogelijk o.b.v. werkervaring e.d.) zijn vermeld

(3) schakelfunctie = interne doorstroomfunctie binnen DJI die als 'springplank' naar een externe doorgroefunctie kan fungeren

(4) + = geëigende opleidingsrichting en geschikt niveau voor instroom

+/□ = relevante opleidingsrichting en geschikt niveau voor instroom

□ = geschikt niveau voor instroom

- = geen meerwaarde

(5) + = gunstig voor PIW'er, □ = gunstig noch ongunstig / gedifferentieerd, - = ongunstig, ? = onbekend/onzeker

(6) LVG+ = licht verstandelijk gehandicapt met gedragsproblematiek

Overzicht 7 – Kenmerken van doorgroefuncties bij justitie, politie en defensie

	raad voor de kinder- bescherming	reclassering		politie		defensie
	coördinator taakstraffen	werk- meester	medewerker werk- straffen	politie- medewerker	allround politie- medewerker	onderofficier
aansluiting salaris voor: (1)						
medior PIW'er	+ (6)	+	+ (6)	□	+	□
senior PIW'er	+ (6)	□	+/□ (6)	-	□	-
max. leeftijdseis	nee	nee	nee	45 jaar (7)	45 jaar (7)	30 jaar
overige formele belemmeringen (2)	nee	nee	nee	nee	nee	vereiste vooropleiding; personeels- systeem
schakelfunctie binnen DJI (3)	groeps- leider	medewerker arbeid	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
meerwaarde diploma spw 4 woonbegel. (4)	□	+/□	□	□	□	□
arbeidsmarktprognose (5)	□	□	□	□	□	□

- (1) + = hogere inschaling dan de schaal van de PIW'er, □ = gelijke of gelijkwaardige inschaling, - = lagere inschaling
De vergelijking is gemaakt op basis van het reguliere salaris; er is geen rekening gehouden met een mogelijk lager salaris gedurende een duale instroomopleiding
- (2) voor instroomopleidingen gelden eisen aan de vooropleiding; alleen harde eisen (d.w.z. geen compensatie mogelijk o.b.v. werkervaring e.d.) zijn vermeld
- (3) schakelfunctie = interne doorstroomfunctie binnen DJI die als 'springplank' naar een externe doorgroefunctie kan fungeren
- (4) + = geëigende opleidingsrichting en geschikt niveau voor instroom
+/□ = relevante opleidingsrichting en geschikt niveau voor instroom
□ = geschikt niveau voor instroom
- = geen meerwaarde
- (5) + = gunstig voor PIW'er, □ = gunstig noch ongunstig / gedifferentieerd, - = ongunstig, ? = onbekend/onzeker
- (6) niet ingecalculleerd is dat medewerkers in deze functies naar verhouding weinig te maken hebben met (een toeslag voor) onregelmatige diensten
- (7) afzonderlijke korpsen kunnen aanvullende leeftijdseisen stellen

6.2 Aanbevelingen

Vooraf

In dit onderzoek zijn loopbaanpaden voor PIW'ers in kaart gebracht. De aanbevelingen in deze paragraaf zijn bestemd voor organisaties op centraal niveau en zijn gericht op het benutten van de potentiële loopbaanpaden voor PIW'ers die hun loopbaan elders willen voortzetten, oftewel PIW'ers die 'mobiliteitsgeneigd' zijn..

De gevoerde gesprekken leiden tot de eenduidige conclusie dat de feitelijke mobiliteitsgeneigdheid van PIW'ers gering is, en dat er in penitentiaire inrichtingen heel wat moet gebeuren – cultuur, beleid, stijl van leidinggeven etc. - om hierin verandering aan te brengen. Dit bevestigt de uitkomsten van eerder verricht onderzoek (Korver e.a., 2004). De aanbevelingen van dat onderzoek, onder andere gericht op het stimuleren van een klimaat en beleid in instellingen die de mobiliteit bevorderen, zijn nog onverminderd van kracht maar worden hier niet herhaald.

Het ijzer smeden als het heet is

1. De belangrijkste stimulans voor externe loopbaanperspectieven van PIW'ers voor de komende jaren is naar verwachting de situatie op de *arbeidsmarkt*. De voorziene krapte op de arbeidsmarkt biedt kansen om belemmeringen voor doorstroom op te heffen. Het volgen van en inspelen op arbeidsmarktontwikkelingen in andere branches is daarom van groot belang. Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen kunnen in korte tijd de arbeidsmarktsituatie drastisch veranderen en het is zaak het ijzer te smeden als het heet is. Een actueel voorbeeld ten tijde van het onderzoek is de 'opkomst' van de functie 'begeleider licht verstandelijk gehandicapten met gedragsproblemen' in de gehandicaptenzorg.
2. De bevindingen van het onderzoek geven alle aanleiding voor DJI om in contact te treden met andere branches. Dat geldt op de eerste plaats voor branches waar nog onontgonnen loopbaankansen liggen, zoals in de zorg- en welzijnssector. De bekendheid met het werk in de gevangenis, met de functies die daarin voorkomen en met de mogelijke aansluiting op het werk in de eigen branche is in het algemeen niet groot. In gesprek gaan met deze branches kan ook verduidelijken welke belemmeringen er zijn in termen van arbeidsvoorwaarden en opleidingen en welke kansen er zijn om deze op te lossen. Echter ook branches waar de doorgroeiperspectieven momenteel minder gunstig zijn moeten niet worden verwaarloosd. De situatie in branches is niet statisch. Veranderingen in wervings- en opleidingsbeleid en in het functiegebouw kunnen nieuwe perspectieven bieden. Het creëren van 'win-win'situaties die nodig zijn voor het realiseren van intersectorale mobiliteit begint bovendien vaak met contacten tussen (*sleutel*)personen die de meerwaarde zien en organisaties in beweging kunnen krijgen.
3. Contacten en afspraken met andere branches zijn nodig op zowel centraal, landelijk niveau als op regionaal of instellingsniveau. Op centraal niveau kunnen randvoorwaarden voor intersectorale mobiliteit worden gecreëerd, maar voor het feitelijk realiseren van doorstroom zijn afspraken op landelijk niveau niet voldoende. Op de eerste plaats verschilt het doorgroeiperspectief van PIW'ers aanzienlijk per regio en per instelling, als gevolg van verschillen in de arbeidsmarktsituatie, het personeelsbeleid (werving, selectie, opleidingen, loopbanen), de toepassing van EVC en andere factoren die de kans op 'zij-instroom' van PIW'ers beïnvloeden. In veel branches hebben instellingen een grote mate van autonomie, zeker ook wat betreft personeelsbeleid. Op de tweede plaats brengt de in

het algemeen geringe geografische mobiliteit van PIW'ers met zich mee dat loopbaanpaden voor een aanzienlijk deel in de eigen regio bewandeld zullen worden. Ten slotte zijn voor een overstap naar andere branches partijen van belang die vaak op regionaal niveau opereren. Een voorbeeld daarvan zijn ROC's.

Voor het bewerkstelligen van doorstroom van PIW'ers zal DJI daarom zeker ook op regionaal niveau moeten investeren in contacten met andere branches en instellingen.

Scheppen van randvoorwaarden

4. Volgens de gesprekspartners beschouwen veel PIW'ers een overgang naar andere branches als riskant. Arbeidsvoorwaarden spelen hierbij een belangrijke rol, maar het is ook maar afwachten of het nieuwe werk in de praktijk bevalt. Ervaringen wijzen uit dat het werk in de nieuwe organisatie voor een deel van de PIW'ers anders uitpakt dan men zich had voorgesteld en minder goed aansluit bij de voorkeuren. Deze PIW'ers vallen dan tussen wal en schip, en de nieuwe werkgever ziet de investering in de nieuwe werknemer (opleiding, begeleiding) niet renderen. Maatregelen zijn nodig om de risico's bij de overstap naar andere branches te verkleinen en de overgang te versoepelen. Dit kan op verschillende manieren:
 - . PIW'ers moeten in de gelegenheid worden gesteld om tijdens de aanstelling bij DJI ervaring op te doen met het werk in andere organisaties en branches. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van detacherings- en uitwisselingsconstructies. Voor nieuwe werknemers biedt de basisberoepsopleiding hiertoe mogelijkheden. In het kader van overheidsbrede loopbaanpaden kan ook worden gedacht aan verdergaande constructies waarbij medewerkers gedurende hun loopbaan bij de overheid afwisselend werkzaam zijn bij verschillende organisaties.
 - . PIW'ers die de intentie hebben om hun loopbaan elders voort te zetten, zouden zich in hun huidige werk moeten kunnen voorbereiden op de nieuwe functie. Een basis daarvoor kan worden gelegd via voorlichting, kennismaking en het 'meelopen' in de nieuwe organisatie. Daarnaast zou DJI PIW'ers de gelegenheid kunnen bieden om (een deel van) de instroomopleiding voor de nieuwe organisatie tijdens het huidige werk te volgen. Dit versoepelt de overgang voor de PIW'er en verkleint de (opleidings)investering van de nieuwe werkgever.
 - . De overgang naar een andere branche gaat vaak gepaard met een proefperiode en/of een opleidingstraject. Dit is een risicovolle periode voor zowel de PIW'er als de nieuwe organisatie. De risico's kunnen in belangrijke mate worden afgedekt als de PIW'er tijdens de proef- of opleidingsperiode in dienst blijft van DJI, of als een terugkeergarantie wordt overeengekomen.
 - . Ten slotte verdient het aanbeveling dat DJI met (organisaties in) andere branches én organisaties en met de PIW'er zelf afspraken maakt over het faciliteren van de overstap naar andere organisaties. Deze afspraken zijn zeker gewenst als een dergelijke overstap gepaard gaat met een (tijdelijke) achteruitgang in salaris of aanstellingsvorm.

Verzilveren van kansen

5. Het onderzoek wijst uit dat PIW'ers met een diploma van de opleiding *spw4* beduidend betere kansen hebben op doorstroom naar andere branches, in het bijzonder in de zorg- en welzijnssector. Deze kansen worden nog onvoldoende benut. In de huidige situatie is het aandeel PIW'ers met een dergelijk diploma, of deelcertificaten ervan, nog klein. Het betreft vooral nieuwe werknemers. Gelet op het potentieel civiel effect van de opleiding

verdient het aanbeveling te stimuleren dat ook het zittend personeel de opleiding volgt. Loopbaangesprekken en POP's kunnen hiervoor de basis vormen. Veel PIW'ers kennen de opleiding echter niet en zijn niet bekend met de mogelijkheden die de opleiding biedt. Wij bevelen daarom aan meer bekendheid te geven aan (de mogelijkheden van) de opleiding spw 4, bijvoorbeeld door het ontwikkelen en verspreiden van voorlichtingsmateriaal hierover.

Voorlichting is ook van belang richting zorg- en welzijnsinstellingen. Op een enkele uitzondering na waren de gesprekspartners uit deze sector niet bekend met de mbo-certificering van de DJI-opleidingen.

Het is niet bekend welk deel van de PIW'ers affiniteit heeft met het werk in de zorg- en welzijnssector (zie ook aanbeveling 7), maar duidelijk is wel dat dat niet voor iedereen geldt. PIW'ers die zich eerder aangetrokken voelen tot andere loopbaansegmenten zouden er bij gebaat zijn als zij, behalve de spw 4 opleiding, in het kader of in het verlengde van hun werk ook andere opleidingen kunnen volgen. Bij voorkeur zou het daarbij moeten gaan om op landelijk- of brancheniveau erkende opleidingen. Nagegaan zou moeten worden welke opleidingen zich daar het best voor lenen.

6. Organisaties maken in toenemende mate gebruik van Erkenning van Verworven Competenties (EVC). De mogelijkheden die EVC in principe biedt voor de mobiliteit van werknemers worden echter niet optimaal benut (zie ook Den Boer en Hövels, 2005). Wij bevelen aan om EVC ook een plek te geven in het loopbaanbeleid (intern en extern). Het inzichtelijk maken van de door opleiding, werkervaring of anderszins opgedane competenties kan er toe bijdragen dat de medewerker gemakkelijker toegang krijgt tot andere organisaties (bijvoorbeeld: vrijstelling van vooropleidingseisen of voor onderdelen van instroomopleidingen). In dit verband is het ook wenselijk dat organisaties en branches die zijn betrokken bij intersectorale mobiliteit met elkaar in gesprek gaan om na te gaan op welke manier toepassing van EVC de wederzijdse doorstroom kan versoepelen.

Beleidsinformatie

7. Om mobiliteit te bewerkstelligen is het niet voldoende om doorgroefuncties in kaart te brengen die inhoudelijk verwant zijn aan het huidige werk. Het is evenzeer van belang om zicht te hebben op de competenties en voorkeuren van PIW'ers zelf. Een inventarisatie daarvan is van belang op het niveau van de individuele werknemer – in het kader van loopbaan- en functioneringsgesprekken, POP's e.d. – maar biedt ook mogelijkheden om op geaggregeerd niveau een match te kunnen maken tussen loopbaanmogelijkheden en loopbaanwensen. Als duidelijk is welke loopbaanmogelijkheden aansluiten bij de wensen van PIW'ers – evt. gedifferentieerd naar persoons-, functie- of instellingskenmerken – ontstaat een betere basis voor het gericht stimuleren van loopbaanmogelijkheden.
8. Meer zicht is ook nodig in de *feitelijke* mobiliteit van PIW'ers. Daarbij gaat het zowel om *doorstroom* binnen DJI (naar welke DJI-sector en functie, in welke mate) als om de *uitstroom* naar andere branches. Op deze terreinen is de bestaande beleidsinformatie ontoereikend, waardoor beleid vooral is gebaseerd op beeldvorming. Meer zicht op de *bestemming* van PIW'ers die hun loopbaan elders voortzetten, kan bovendien mogelijke aanvullende loopbaantrajecten opleveren die zich in de praktijk al hebben bewezen.
9. Het bevorderen van mobiliteit is een prioriteit in het beleid van DJI. Tegelijkertijd is DJI sterk in verandering, zowel wat betreft het detentieregime als wat betreft de organisatie. Dergelijke ingrijpende veranderingen kennen eigen doelstellingen en rationales en een

eigen dynamiek. Op basis van de gevoerde interviews bevelen wij aan dat DJI de gevolgen van deze veranderingen voor de formatie en functie-opbouw, en in het verlengde daarvan voor de loopbaanmogelijkheden van DJI-personeel, in kaart brengt. Hierover bestaat nu veel onduidelijkheid. In het verlengde hiervan raden wij aan om bij de implementatie van de reorganisaties waar mogelijk te anticiperen op deze consequenties voor de mobiliteitsmogelijkheden. Een concreet aandachtspunt in dat verband is de bereikbaarheid voor PIW'ers van de functie ZBIW.

Bronnen

Boer, P. den en B. Hövels (2005), *Loopbaanpaden voor medewerkers in veiligheidsfuncties binnen de collectieve sector*, Den Haag: A+O fonds Rijk.

DJI (2006), *Dienst Justitiële Inrichtingen* (brochure), Den Haag: DJI.

DJI (2004), *DJI Personeel in kengetallen*, Den Haag: DJI.

DJI (2005), *Open voor vernieuwing. DJI Jaarbericht '04*, Den Haag: DJI.

Knaap, C. van der (2005), *Visiebrief nieuw personeelssysteem bij Defensie 29-08-2005*, Den Haag: Ministerie van Defensie.

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

Lange, W. de en K. Pardoel (2005), *Uit de fuik. De functies van raadsonderzoeker en coördinator taakstraffen bij de Raad voor de Kinderbescherming nader bekeken*, Den Haag: A+O fonds Rijk.

Ministerie van BZK (2005), *Kerngegevens overheidspersoneel. Stand van zaken ultimo 2004*, Den Haag: Ministerie van BZK.

Ministerie van BZK (2006), *Salarisniveaus overheidspersoneel 2006*, Den Haag: Ministerie van BZK.

OSA (2005), *Aandeel ongediplomeerden in zorg en welzijn volgens werkgevers beperkt. Trendbericht zorg en welzijn nr. 5, februari 2005*, Tilburg: OSA.

OSA en FCB Dienstverleners in Arbeidsmarktvragestukken (2005), *Arbeidsmarkt in beeld. Trends en cijfers in welzijn en maatschappelijke dienstverlening, jeugdzorg en kinderopvang*, Tilburg: OSA / Utrecht: FCB Dienstverleners in Arbeidsmarktvragestukken.

Ott, M., P. Paardekoper en W. van der Windt (2005), *Arbeid en Zorg en Welzijn*, Utrecht: Prismant.

Windt, W. van der en H. Talma (2005), *De arbeidsmarkt voor verpleegkundigen, verzorgenden en sociaal-agogen in de zorgsector 2004 – 2008. Een verkenning van de arbeidsmarkt met RegioMarge*, Utrecht: Prismant.

Bijlage 1 – Samenstelling van de begeleidingscommissie

A+O fonds Rijk:	Joyce van Solinge (vz) Karen van Rijswijk
DJI, GOR Gevangeniswezen:	Chris van Steenbergen
DJI, hoofdkantoor:	Reidar Plokker Lilian Oosterhof
Ministerie van BZK:	Jeroen Heeg Hans de Mol

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

DJI

DJI hoofdkantoor

Ton Kortekaas
Malika el Mousati
Reidar Plokker
Wouter Vleming
Jelte Penninga
Meike Scheepstra
Frank Borst
Linette Bossen
Roos Hamers

DV&O

FOBA:

Opleidingsinstituut

PI Haaglanden:

Rijk

AIVD:

Ministerie van BZK:

Ministerie van Financiën, DG Belastingen:

Raad voor de Kinderbescherming:

Mariska Dee
Veronique Frinking
Peter van de Parre
Remko in 't Veld
Hans Verhagen

Defensie, politie en reclassering

Koninklijke Landmacht:

Koninklijke Marechaussee:

Politieacademie:

Stichting Reclassering Nederland:

Johan Janson
Stijn van Boxmeer
Frits van Dijk
Berto van den Born

Zorg en welzijn - branche-organisaties

ActiZ (verpleging en verzorging):

FCB Dienstverleners in arbeidsmarktvragestukken

(arbeidsmarktfonds WJK):

GGZ Nederland (GGZ):

MOgroep (WJK):

VGN (gehandicaptenzorg):

Johan van der Spek

Mia Peters

Etja Mahakena

Jannie Kalkman

Aart Bertijn

Zorg en welzijn - instellingen

Dichterbij (gehandicaptenzorg):

De Geestgronden (GGZ):

Pompestichting (GGZ-TBS):

RIBW Den Haag (GGZ):

SHDH (verpleging en verzorging):

Hans Bloemen

Marius van den Hoogen

Christien van Santen

Vic Beulen

Humphrey Daal

Wilma Jansen

Overige organisaties

Buitenhek en Van Doorn Consultancy

Olchert Gommer

Bijlage 3 - Verdeling van de medior en senior PIW'ers naar schaal en trede

schaal en trede	salaris 1-1-2006 (€)	medior PIW		senior PIW	
		N	%	N	%
schaal 5 – 0	1547	2	0		
5 – 1	1582	1	0		
5 – 2	1618	3	0		
5 – 3	1672	5	0		
5 – 4	1726	7	0		
5 – 5	1781	12	1		
5 – 6	1832	20	1		
5 – 7	1888	6	0		
5 – 8	1942	7	0		
5 – 9	1997	4	0		
5 – 10	2052	4	0		
5 – 11	2106	2	0		
5 – 12	2161	18	1		
schaal 6 – 0	1672	2	0		
6 – 1	1726	23	1		
6 – 2	1781	78	4	1	0
6 – 3	1832	99	6	1	0
6 – 4	1888	157	9	3	0
6 – 5	1942	180	10	5	0
6 – 6	1997	145	8	5	0
6 – 7	2052	142	8	8	1
6 – 8	2106	112	6	5	0
6 – 9	2161	89	5	5	0
6 – 10	2216	102	6	1	0
6 – 11	2270	461	26	29	2
schaal 7 – 0	1888			1	0
7 – 1	1942	1	0		
7 – 2	1997			9	1
7 – 3	2052	4	0	17	1
7 – 4	2106	10	1	37	2
7 – 5	2161	4	0	37	2
7 – 6	2216	3	0	44	3
7 – 7	2270	3	0	37	2
7 – 8	2325	7	0	35	2
7 – 9	2401	11	1	119	7
7 – 10	2488	64	4	1218	74
schaal 8 – 0	2052				
8 – 1	2106				
8 – 2	2161				
8 – 3	2216				
8 – 4	2270				
8 – 5	2325				
8 – 6	2401			1	0
8 – 7	2488				
8 – 8	2587			4	0
8 – 9	2695			4	0
8 – 10	2805	2	0	11	1
schaal 9 – 0	2216				
9 – 1	2270				
9 – 2	2325				
9 – 3	2401				
9 – 4	2488				
9 – 5	2587				
9 – 6	2695				
9 – 7	2805				
9 – 8	2925				
9 – 9	3047				
9 – 10	3169	1	0	2	0
Totaal		1791	100	1639	100

Bijlage 4 – Salarisschalen per sector

Onderstaande tabellen zijn een selectie uit de salarisschalen die zijn gekoppeld aan de diverse CAO's. Het betreft de schalen die relevant zijn voor de doorgroefuncties voor PIW'ers die in dit rapport zijn beschreven.

Salarisschalen Rijk (o.a. van toepassing voor DJI, Raad voor de Kinderbescherming)

Bron: BBRA-schalen 2005-2006. Bedragen in euro's.

<i>trede</i>	<i>schaal 6</i>	<i>schaal 7</i>	<i>schaal 8</i>
0	1672	1888	2052
1	1726	1942	2106
2	1781	1997	2161
3	1832	2052	2216
4	1888	2106	2270
5	1942	2161	2325
6	1997	2216	2401
7	2052	2270	2488
8	2106	2325	2587
9	2161	2401	2695
10	2216	2488	2805
11	2270		

Salarisschalen Reclassering

Bron: CAO Reclassering 2005. Bedragen in euro's.

<i>trede</i>	<i>schaal 6</i>	<i>schaal 7</i>	<i>schaal 8</i>
0	1608	1818	2099
1	1655	1875	2199
2	1762	1983	2304
3	1875	2091	2419
4	1930	2146	2477
5	1983	2199	2535
6	2037	2249	2590
7	2091	2304	2648
8	2146	2363	2701
9	2199	2419	2757
10	2249	2477	2811

Salarisschalen GGZ

Bron: CAO GGZ 2005-2006. Bedragen in euro's.

<i>trede</i>	<i>schaal 35</i>	<i>schaal 40</i>	<i>schaal 45</i>	<i>schaal 50</i>
0	1577	1675	1901	2168
1	1675	1789	2006	2278
2	1789	1901	2114	2390
3	1841	1949	2168	2509
4	1901	2006	2223	2563
5	1949	2059	2278	2623
6	2006	2114	2333	2682
7	2059	2168	2390	2738
8	2114	2223	2449	2794
9	2168	2278	2509	2852
10	2223	2333	2563	2911
11		2390	2623	2966
12		2449	2682	

Salarisschalen Jeugdzorg

Bron: CAO Jeugdzorg 2006-2007. Bedragen afgerond in euro's.

<i>trede</i>	<i>schaal 6</i>	<i>schaal 7</i>	<i>schaal 8</i>
0	1666	1793	1875
1	1720	1852	1938
2	1776	1913	2002
3	1834	1976	2070
4	1894	2042	2139
5	1955	2109	2210
6	2019	2179	2284
7	2084	2251	2361
8	2152	2325	2440
9	2222	2402	2522
10	2294	2481	2606
11	2369	2563	2694
12			2784

Salarisschalen Welzijn en maatschappelijke dienstverlening

Bron: CAO Welzijn en maatschappelijke dienstverlening 2006-2007. Bedragen in euro's.

<i>trede</i>	<i>schaal 6</i>	<i>schaal 7</i>	<i>schaal 8</i>
-2	1665	1814	1985
-1	1706	1873	2036
0	1763	1926	2089
1	1814	1985	2131
2	1873	2036	2178
3	1926	2089	2219
4	1985	2131	2304
5	2036	2178	2361
6	2089	2219	2420
7	2131	2304	2481
8	2178	2361	2535
9	2219	2420	2591
10	2304	2481	2648
11	2361	2535	2738
12	2420	2591	2832
13	2481	2648	2928

Salarisschalen verpleeg- en verzorgingshuizen

Bron: CAO verpleeg- en verzorgingshuizen 2005-2006. Bedragen afgerond in euro's

<i>trede</i>	<i>schaal 35</i>	<i>schaal 40</i>	<i>schaal 45</i>
0	1566	1664	1888
1	1664	1777	1993
2	1777	1888	2100
3	1829	1936	2155
4	1888	1993	2208
5	1936	2045	2262
6	1993	2100	2317
7	2045	2155	2374
8	2100	2208	2432
9	2155	2262	2493
10		2317	2546

Salarisschalen Gehandicaptenzorg

Bron: CAO Gehandicaptenzorg 2003-2004. In juni 2006 is de nieuwe CAO bekrachtigd, de bijbehorende salarisschalen waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar. Bedragen in euro's.

<i>trede</i>	<i>schaal 35</i>	<i>schaal 40</i>	<i>schaal 45</i>	<i>schaal 50</i>
0	1543	1640	1861	2122
1	1640	1751	1963	2230
2	1751	1861	2069	2339
3	1802	1907	2122	2456
4	1861	1963	2176	2508
5	1907	2015	2230	2567
6	1963	2069	2284	2625
7	2015	2122	2339	2679
8	2069	2176	2397	2734
9	2122	2230	2456	2791
10		2284	2508	2850

Salarisschalen Politie

Bron: Besluit bezoldiging politie, salaristabellen van de politieambtenaren per 1 juni 2006. Bedragen in euro's.

<i>trede</i>	<i>schaal 6</i>	<i>schaal 7</i>	<i>schaal 8</i>
0	1553	1743	1974
1	1643	1841	2065
2	1734	1940	2157
3	1848	2043	2248
4	1956	2143	2340
5	2008	2199	2431
6	2060	2256	2495
7	2111	2315	2560
8	2163	2376	2628
9	2215	2436	2700
10	2266	2501	2767
11	2318	2564	2838
12	2374	2631	2916
13	2436		2994

Salarisschalen Defensie – Landmacht en Marechaussee

Bron: Salarisniveaus overheids personeel 2006. Bedragen in euro's.

<i>rang</i> <i>(tussen haakjes naam bij marechaussee)</i>	<i>begin</i> <i>schaal</i>	<i>einde</i> <i>schaal</i>
sergeant (wachtmeester)	1213	2262
sergeant 1 ^e klas (wachtmeester 1 ^e klas)	1758	2445
sergeant-majoor (opperwachtmeester)	1262	2747