

Systeemverantwoordelijkheid; van incidenteel naar fundamenteel

Een analyse van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel



Student: K. (Koen) Heijndijk
Studie: Bestuurskunde (MSc)
Specialisatie: Besturen van Veiligheid

Scriptiebegeleider: dr. S.C.H. (Stéfanie) André
Onderwijsinstelling: Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit: Faculteit der Managementwetenschappen
Functie: Universitair docent Bestuurskunde

Praktijkbegeleider: drs. A.B. (Bastiaan) van Vliet
Organisatie: Platform Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs
Functie: Manager Platform Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs

Betreft: Masterthesis
Datum: 24-08-20
Versie: Openbaar

Voorwoord

Voor u ligt de masterscriptie ‘Systeemverantwoordelijkheid; van incidenteel naar fundamenteel’, een onderzoek naar systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs. De scriptie is geschreven om de master ‘Bestuurskunde: Besturen van Veiligheid’ aan de Radboud Universiteit af te ronden en is gefaciliteerd door het Platform Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs.

Waar in februari bij mij nog de verwachting leefde van een periode waarin ik vijf dagen per week naar kantoor zou gaan, het land af zou reizen voor interviews en ministeries in Den Haag zou bezoeken, bleek in maart al snel dat het anders uit zou pakken. Na een week te hebben doorgebracht op kantoor was ik plots aangewezen op mijn studentenkamer in Nijmegen, een kamer van vier bij vier in een huis met negen anderen. Een goede balans vinden tussen vrije tijd en het uitvoeren van de scriptie en stage was dan ook uitdagend, hetgeen niet makkelijker werd naarmate de tijd vorderde. Desalniettemin kan ik vandaag terugblikken op een enerverende periode waarin ik de opgedane kennis uit de master, onder andere met betrekking tot politicologie, beleidswetenschappen en wetenschappelijk onderzoek, heb toegepast op een actueel vraagstuk in een politiek-bestuurlijke omgeving; het hoger onderwijsstelsel.

Zonder vertraging afstuderen was mij in deze periode niet gelukt zonder de flexibiliteit van mijn scriptiebegeleider, Stéfanie André. Dankzij haar doortastendheid heeft zij mij, ten tijde van haar eigen verhuizing, op kundige wijze ondersteund in het schrijven van de scriptie. Stéfanie, bedankt voor je coaching en steun in de rug in de afgelopen zes maanden.

Een ander woord van dank gaat uit naar het stafbureau van het platform, in het bijzonder naar mijn praktijkbegeleider; Bastiaan van Vliet. Voorafgaand aan deze periode heb je mij met een knipoog gewaarschuwd dat ik niet wist waar ik aan zou beginnen. De complexiteit van het onderwerp is mij dan ook niets tegengevallen, maar dankzij onze goede gesprekken wist je mij de juiste kant op te sturen. Ik kijk er naar uit om in september aan de slag te gaan als projectmedewerker bij het platform.

Afsluitend wil ik verschillende functionarissen binnen het hoger onderwijsstelsel bedanken voor hun anonieme bijdrage aan deze scriptie¹. Dankzij jullie openheid heb ik een uniek inzicht verkregen in de manier waarop binnen het hoger onderwijsstelsel wordt aangekeken tegen systeemverantwoordelijkheid en veiligheidsrisicomanagement. Veel dank voor jullie tijd, enthousiasme en vertrouwen.

Koen Heijndijk

Nijmegen, 24 augustus 2020

¹ Om de anonimiteit van respondenten te waarborgen zijn sommige zinsdelen in deze openbare versie van de scriptie zwart gemaakt

Managementsamenvatting

Uit het dreigingsbeeld voor hoger onderwijsinstellingen blijkt dat zij dagelijks geconfronteerd worden met een breed scala aan veiligheidsrisico's (Platform IV-HO, 2018a). De impact van deze risico's treft de continuïteit van het onderwijs en onderzoek van instellingen en vraagt om oplossingen in multidisciplinair verband. De bestuurlijke verhoudingen binnen het stelsel zijn onvoldoende aangepast aan de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden van onderwijsinstellingen op het gebied van veiligheidsrisicomanagement, waardoor onduidelijkheid bestaat over de rol die het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) inneemt, of in zou moeten nemen.

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen op welke wijze het ministerie van OCW de invulling van haar systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement kan verbeteren, gebaseerd op vier bestuurskundige dimensies van stelselsturing. Hiertoe is de volgende centrale onderzoeksvraag opgesteld: *Op welke wijze kan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de invulling van haar systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement verbeteren ten behoeve van 'good governance' binnen het hoger onderwijsstelsel?*. Om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag is een kwalitatief verklarend onderzoek uitgevoerd, waarbij resultaten zijn verkregen middels een literatuurstudie, een documentenanalyse van onder andere Kamerstukken en wetsartikelen, en interviews met functionarissen van verschillende partijen uit het hoger onderwijsstelsel.

Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat het ministerie van OCW suboptimaal invulling geeft aan haar systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel en dat deze suboptimale invulling ertoe leidt dat er verschillende aanjagende krachten ontstaan die de kans op het optreden van de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces vergroten, wat ten koste gaat van good governance van veiligheidsrisicomanagement binnen het stelsel.

Het ministerie van OCW wordt daarom aanbevolen om verbetering in te zetten aan de hand van de volgende aanbevelingen; leg expliciet vast hoe met overlappende verantwoordelijkheden en incidenten wordt omgegaan, neem veiligheidsrisicomanagement op als verplicht thema in het jaarverslag van hoger onderwijsinstellingen, bevorder de structurele ontwikkeling en coördinatie van een sectoraal veiligheidsbeleid door de sector met subsidie en via zelfregulering het veiligheidsrisicomanagement vorm te laten geven, leg expliciet vast hoe wordt omgegaan met politieke sturing die voortkomt uit de zogeheten 'waan van de dag', leg expliciet vast wat de onderlinge verhoudingen met actoren binnen het stelsel zijn, en verduidelijk de verantwoordingsplicht van hoger onderwijsinstellingen voor veiligheidsrisicomanagement binnen het stelsel.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader	9
1.4 Voorbeschouwing methodologisch kader	9
1.5 Aard van het onderzoek	10
1.6 Relevantie van het onderzoek	10
1.7 Leeswijzer	11
2. Beleidskader	
2.1 Reikwijdte beleidskader	12
2.2 Wetgeving	12
2.3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	14
2.4 Toezichthouders	16
2.5 Verenigingen	17
3. Theoretisch kader	
3.1 Reikwijdte theoretisch kader	19
3.2 Good governance	19
3.3 Systeemverantwoordelijkheid	22
3.4 Conceptueel model	28
4. Methodologisch kader	
4.1 Reikwijdte methodologisch kader	29
4.2 Onderzoeksstrategie	29
4.3 Definitie van centrale begrippen	30
4.4 Onderzoeksbenadering	32
4.5 Operationalisering	32
4.6 Selectie van bronnen en methoden	33
4.7 Betrouwbaarheid en validiteit	35
5. Analyse van resultaten	
5.1 Reikwijdte resultatenhoofdstuk	37
5.2 Systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement	37
5.3 Invulling van systeemverantwoordelijkheid in het hoger onderwijs	37
5.4 Systeemverantwoordelijkheid en de risico-regelreflex	53
5.5 Verbetering van de invulling van systeemverantwoordelijkheid	61

6. Conclusie en discussie

6.1 Reikwijdte conclusie en discussie.....	64
6.2 Centrale onderzoeksvraag.....	64
6.3 Invulling van systeemverantwoordelijkheid in het hoger onderwijs.....	65
6.4 Systeemverantwoordelijkheid en de risico-regelreflex.....	66
6.5 Aanbevelingen ten behoeve van good governance.....	67
6.6 Beperkingen van het onderzoek.....	70
6.7 Implicaties van het onderzoek.....	71
6.8 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	72
 <i>Literatuurlijst.....</i>	 73
 <i>Bijlage 1: Netwerkstructuur Platform IV-HO.....</i>	 77
<i>Bijlage 2: Interviewprotocol.....</i>	78
<i>Bijlage 3: Intentieverklaring VH, VSNU en OCW.....</i>	82

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Uit het dreigingsbeeld voor het hoger onderwijs blijkt dat instellingen in het hoger onderwijs dagelijks geconfronteerd worden met een breed scala aan veiligheidsrisico's, bijvoorbeeld met betrekking tot zorgwekkend gedrag en radicalisering, sociale veiligheid, internationalisering, gebouwveiligheid, integriteit, privacy en cybersecurity, en kennisveiligheid (Platform IV-HO, 2018a). De impact van deze risico's blijft niet beperkt tot een enkel domein of een enkele discipline, maar treffen de continuïteit van het onderwijs en onderzoek van de instelling en vragen daarom om oplossingen in multidisciplinair verband. Cybersecurity wordt als belangrijkste (nieuwe) dreiging gezien, daar waar de kans en potentiële impact als (zeer) hoog wordt beoordeeld als gevolg van “...*de omvang en hoge complexiteit van het vraagstuk en de mate waarin zich nieuwe ontwikkelingen voordoen.*” (Platform IV-HO, 2018a, p. 4).

Onder dwang 30 bitcoins (omgerekend € 200.000) aan losgeld betalen om weer toegang te krijgen tot het netwerk van de onderwijsinstelling, het overkwam de Universiteit Maastricht in de eerste maanden van 2020 (Ministerie van OCW, 2020a; NOS, 2020). Met behulp van zogeheten gijzelsoftware kregen hackers het voor elkaar om het netwerk te kapen en daarmee volledig ontoegankelijk te maken, waarmee de universiteit niet langer in staat was haar deuren open te houden; studenten konden niet meer afstuderen, medewerkers konden niet langer uitbetaald worden en de toegang tot de database van onder andere wetenschappelijk onderzoek was volledig afgesloten. Risico's op het gebied van cyberveiligheid hebben grote maatschappelijke en politieke aandacht, onder andere door de aanzienlijke impact die een cyberaanval heeft op de continuïteit van het onderwijs en onderzoek binnen een onderwijsinstelling.

Een ander voorbeeld van een multidisciplinair veiligheidsrisico met invloed op de continuïteit van het onderwijs en onderzoek binnen hoger onderwijsinstellingen, wordt in maart 2020 zichtbaar tijdens de Covid-19 crisis. “*Tot en met 6 april zullen er geen onderwijsactiviteiten meer plaatsvinden op de locaties van hogescholen en universiteiten en zal het onderwijs zoveel als mogelijk via afstandsonderwijs worden vormgegeven.*”, schreef de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) op 12 maart in een Kamerbrief, mede gericht aan de hogescholen en universiteiten (Ministerie van OCW, 2020c, p. 2). Als gevolg van de uitbraak van het coronavirus in Nederland heeft het kabinet besloten om het onderwijs voor minimaal vier weken te staken, met logischerwijs verschillende implicaties voor de manier waarop hoger onderwijsinstellingen hun onderwijs en onderzoek hebben vormgegeven. In haar brief schrijft minister Van Engelshoven dat het ministerie van OCW de instellingen zo goed als mogelijk wilt ondersteunen, maar dat de ingevoerde maatregelen van het kabinet in ieder geval effect zullen hebben op alle fysieke onderwijsactiviteiten, tentaminering en stages, de procedures voor aanmelding en selectie, het bindend studieadvies, internationale studenten en Nederlandse studenten in het buitenland, en financiële aspecten voor onder meer studenten en instellingen (Ministerie van OCW, 2019; Ministerie van OCW, 2020c).

Uit het dreigingsbeeld en uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat instellingen in het hoger onderwijs geconfronteerd kunnen worden met diverse veiligheidsrisico's. Hierop volgend zijn deze instellingen decentraal verantwoordelijk voor het voeren van een goede bedrijfsvoering (Ministerie van OCW, z.d. c). Onder het voeren van een goede bedrijfsvoering valt onder andere het zorgen voor een veilige leer- en werkomgeving voor studenten en personeel, waarbij veiligheidsrisico's goed in beeld moeten worden gebracht (Ministerie van OCW, z.d. b). Hoger onderwijsinstellingen zijn daarmee zelf verantwoordelijk voor het voeren van beleid op het gebied van veiligheidsrisicomanagement, waarbij zij autonoom beslissen op welke manier het beleid vorm krijgt en welke maatregelen genomen worden om het veiligheidsrisicomanagement binnen de instelling te waarborgen (Ministerie van OCW, z.d. b).

Ondanks deze decentrale verantwoordelijkheid van hoger onderwijsinstellingen heeft het ministerie van OCW in 2009 een beleidsvisie opgesteld ten aanzien van veiligheid en radicalisering, waarin zij uiteenzet welke veiligheidsthema's voor het ministerie van OCW van belang zijn (Ministerie van OCW, 2009). Het opstellen van deze beleidsvisie had als doel “...om een goed gefundeerde positie in het veiligheidsdomein in te nemen, zowel als zelfstandige speler als in relatie tot andere departementen.” (Ministerie van OCW, 2009, p. 4). Want, zo stelt zij in het rapport, “Veiligheid is geen kwestie van eenmalige, grootscheepse interventies, maar van continue aandacht en geleidelijke opbouw van kennis...” (Ministerie van OCW, 2009, p. 5). De beleidsvisie geldt als een zeker raamwerk, welke het ministerie “...in staat stelt om in tijden van grote veranderingen en onzekerheid gestructureerd te blijven nadenken over zijn rol in veiligheidsvraagstukken...” (Ministerie van OCW, 2009, p. 5).

Desalniettemin heeft het ministerie van OCW in 2019 in haar strategische agenda uiteengezet dat haar minister geen rol inneemt bij het veiligheidsrisicomanagement van instellingen, anders dan in situaties waarin de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van de instelling in het geding is, instellingen hun verantwoordelijkheid niet (kunnen) nemen, of wanneer versnelling gewenst is om bepaalde maatschappelijke doelstellingen te realiseren (Ministerie van OCW, 2019; Ministerie van OCW, 2020d). Vraagstukken met betrekking tot het veiligheidsrisicomanagement van een individuele instelling zijn volgens de minister primair een lokale aangelegenheid. Ondanks dat benadrukt de minister in een brief aangaande de cyberaanval op de Universiteit Maastricht in 2020, dat zij als minister wel degelijk een verantwoordelijkheid draagt voor de borging van de continuïteit (en daarmee dus ook het veiligheidsrisicomanagement) van het hoger onderwijsstelsel (Ministerie van OCW, 2019; Ministerie van OCW, 2020d). Bovenstaande heeft binnen het hoger onderwijsstelsel geleid tot onduidelijkheid met betrekking tot de manier waarop bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het stelsel zijn belegd en begrensd.

1.2 Probleemstelling

Bovengenoemde decentralisatie van bevoegdheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs, in combinatie met onduidelijkheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden,

roept vragen op over de manier waarop het ministerie van OCW en andere partijen invulling geven aan de zogeheten systeemverantwoordelijkheid, op basis waarvan sturing plaatsvindt binnen het gehele stelsel (Van der Steen, Schulz, Chin-A-Fat, & Van Twist, 2016). De verantwoordelijkheid voor de systematiek van toezicht en verantwoording ten aanzien van veiligheid van instellingen in het hoger onderwijs ligt bij het ministerie, desalniettemin vindt sturing vanuit het ministerie voornamelijk plaats op basis van het zogeheten ‘Onderwijsaccountantsprotocol’, van waaruit niet op (de verantwoording van) veiligheidsrisicomanagement wordt gestuurd (Inspectie van het Onderwijs, 2019). De bestuurlijke verhoudingen binnen het stelsel zijn daarmee onvoldoende aangepast aan de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden van hoger onderwijsinstellingen (ROB, 2016; Van der Steen et al., 2016). Als gevolg van deze discrepantie bestaat er binnen het stelsel een zekere onduidelijkheid ten aanzien van sturingsrelaties, de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden, en de rol die het ministerie van OCW inneemt, of in zou moeten nemen, ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijsstelsel.

Doelstelling

Het doel van de masterthesis is om te onderzoeken op welke wijze het ministerie van OCW de invulling van haar systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijsstelsel kan verbeteren, gebaseerd op vier bestuurskundige dimensies van stelselsturing.

Vraagstelling

Centrale onderzoeksvraag: Op welke wijze kan het ministerie van OCW de invulling van haar systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement verbeteren ten behoeve van ‘good governance’ binnen het hoger onderwijsstelsel?

Deelvraag 1: Wat is systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel, gebaseerd op verschillende bestuurskundige dimensies van stelselsturing?

Deelvraag 2: Op welke wijze geeft het ministerie van OCW invulling aan systeemverantwoordelijkheid in het hoger onderwijsstelsel ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement?

Deelvraag 3: Is de invulling van systeemverantwoordelijkheid door het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel van invloed op de risico-regelreflex?

Deelvraag 4: Welke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd in de wijze waarop het ministerie van OCW invulling geeft aan systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement, ten behoeve van ‘good governance’ in het hoger onderwijsstelsel?

1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt ingegaan op het verband tussen verschillende dimensies van systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijsstelsel en de invloed van de invulling van deze systeemverantwoordelijkheid op het al dan niet optreden van de risico-regelreflex.

Veiligheidsrisicomanagement beschrijft de mate waarin binnen het hoger onderwijsstelsel sprake is van inventariseren en beoordelen van (integrale) veiligheidsrisico's (Platform IV-HO, z.d.). Systeemverantwoordelijkheid betreft de verantwoordelijkheid voor het functioneren van een complex bestuurlijk stelsel (Van der Steen et al., 2016). 'Good governance' wordt daarnaast omschreven als 'educational governance', welke het geheel aan spelregels en omgangsvormen voor degelijk bestuur van, degelijk toezicht op, en degelijke verantwoording van hoger onderwijsinstellingen beschrijft (Onderwijsraad, 2004). De risico-regelreflex wordt daarbij gezien als een indicator voor good governance van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel. Deze reflex beschrijft het principe waarbij bestuurders, als gevolg van aanjagende of dempende krachten, geneigd zijn te overreageren op kleine risico's met onzinnige en dure maatregelen (Helsloot & Scholtens, 2015).

Om de invloed van de invulling van systeemverantwoordelijkheid op het optreden van de risico-regelreflex in het hoger onderwijsstelsel te toetsen worden vier dimensies van deze verantwoordelijkheid onderscheiden; de formeel-juridisch dimensie, de financieel-economisch dimensie, de politiek-bestuurlijk dimensie en de sociaal-maatschappelijk dimensie (ROB, 2016; Van der Steen et al., 2016). Voor elk van deze dimensie zijn verschillende aanjagende krachten omschreven waarvan verwacht wordt dat deze bij een suboptimale invulling van systeemverantwoordelijkheid zullen leiden tot het optreden van de risico-regelreflex. Deze verwachtingen zijn in een viertal hypothesen uiteen gezet.

1.4 Voorbeschouwing methodologisch kader

In deze voorbeschouwing zal globaal worden ingegaan op de belangrijkste aspecten van het methodologisch kader. Als onderzoeksstrategie is gekozen voor het uitvoeren van een zogeheten casestudy. Bij het uitvoeren van deze casestudy worden meerdere organisaties uit het hoger onderwijsstelsel betrokken, wat leidt tot beter zicht op de patronen en kenmerken die samenhangen met het concept van systeemverantwoordelijkheid in de praktijk. Daarnaast is gekozen voor een deductieve onderzoeksbenadering, waarbij verschillende verwachtingen zijn vastgelegd ten aanzien van de empirische werkelijkheid met betrekking tot systeemverantwoordelijkheid (Bleijenbergh, 2015). Om deze deductieve benadering in de praktijk te brengen is gebruik gemaakt van drie vormen van bronnen van empirisch materiaal; personen, documenten en media (Bleijenbergh, 2015). Zo zijn interviews afgenomen met diverse actoren die verspreid zijn in het hoger onderwijsstelsel. Tevens is een documentenanalyse uitgevoerd van ambtelijke stukken van het ministerie van OCW, welke betrekking hebben op verschillende dimensies van stelselsturing met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement.

1.5 Aard van het onderzoek

Het onderzoek naar de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijs is te kenmerken als kwalitatief verklarend onderzoek. Kwalitatief onderzoek beschrijft alle vormen van onderzoek die gericht zijn “...op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal om op basis daarvan uitspraken te doen over een (sociaal) verschijnsel in de werkelijkheid.” (Bleijenbergh, 2015, p. 12). Hierop volgend is bij verklarend onderzoek sprake van een bepaalde verwachting van diezelfde werkelijkheid, op basis waarvan verschillende hypothesen worden opgesteld. Deze hypothesen, zoals weergegeven in het theoretisch kader, zijn getoetst aan de hand van open interviews en documentenanalyses. De eerder genoemde theoretische concepten zijn met elkaar gekoppeld om zodoende tot verwachtingen over de werkelijkheid te komen ten aanzien van de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel.

1.6 Relevantie van het onderzoek

Wetenschappelijke relevantie

In eerder onderzoek naar toezicht op stelselniveau in het onderwijs, uitgevoerd door de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB) in opdracht van de Inspectie van het Onderwijs (IvhO), is ingegaan op de mogelijkheden om de verbinding tussen ontwikkelingen in het stelsel en praktijken in individuele instellingen te verbeteren (Van der Steen, Chin-A-Fat, Van Twist, Scherpenisse & Mertens, 2015). Het onderzoek had als doel om te voorzien in een behoefte van de Ivho om de verhoudingen tussen stelsel- en instellingstoezicht opnieuw te bezien, door in te gaan op de wijze waarop de dagelijkse praktijk van individuele instellingen betekenis krijgt wanneer men kijkt naar het stelsel als geheel.

De inrichting van stelseltoezicht is in algemene zin van invloed op systeemverantwoordelijkheid binnen het stelsel. Niet eerder is onderzoek gedaan naar de praktische invulling van deze systeemverantwoordelijkheid door het ministerie van OCW op een specifiek thema. In dit onderzoek wordt ingezoomd op veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijsstelsel, waarbij de risico-regelreflex als indicator voor good governance is gekoppeld aan verschillende dimensies van stelselsturing. Daarmee geldt dit onderzoek als een verdere uitbreiding op de kennis over stelseltoezicht en systeemverantwoordelijkheid in het onderwijsstelsel in het algemeen. Daarnaast draagt het onderzoek bij aan de wetenschappelijke kennis over deze verschillende theoretische concepten en kan dit onderzoek daarnaast als startpunt gelden voor vervolgonderzoek naar de praktische invulling van systeemverantwoordelijkheid in complexe bestuurlijke stelsels, onder invloed van de risico-regelreflex.

Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van deze scriptie laat zich kenmerken door het leveren van een bijdrage aan de onvoldoende aangepaste bestuurlijke verhoudingen binnen het hoger onderwijsstelsel ten

opzichte van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden van hoger onderwijsinstellingen. Tevens is daarbij sprake van onduidelijkheden in de wijze waarop het ministerie van OCW haar rol inneemt aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel. Daarom wordt middels aanbevelingen getracht bij te dragen aan het complexe sturingsvraagstuk dat gepaard gaat met systeemverantwoordelijkheid, welke moeten leiden tot een verbetering van de governance ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijsstelsel en daarmee aan een verbetering in de afstemming van de bestuurlijke verhoudingen ten opzichte van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden voor veiligheidsrisicomanagement van hoger onderwijsinstellingen. Dit is in het voordeel van diverse partijen, waaronder het ministerie van OCW, hoger onderwijsinstellingen, koepelverenigingen in het hoger onderwijs en het Platform Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs (IV-HO). Uiteindelijk zal deze scriptie in algemene zin bijdragen aan het gemeenschappelijke doel om de maatschappelijke én de primaire taak van hoger onderwijsinstellingen te vervullen; het geven van onderwijs en het uitvoeren en publiceren van (wetenschappelijk) onderzoek.

1.7 Leeswijzer

Ter afsluiting van het inleidende hoofdstuk volgt een korte uiteenzetting van de structuur van de scriptie, waarbij per hoofdstuk zal worden ingegaan op de belangrijkste elementen. Volgend op het inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk 2 een beleidskader worden geschetst, waarin wordt ingegaan op juridische, communicatieve en organisationele aspecten van het beleidsnetwerk van het ministerie van OCW in het hoger onderwijsstelsel. Hierop volgend wordt in hoofdstuk 3 een theoretisch kader gegeven, waarin verschillende theoretische concepten in relatie tot good governance, systeemverantwoordelijkheid en veiligheidsrisicomanagement uiteen worden gezet. In hoofdstuk 4 wordt in het methodologisch kader vervolgens verantwoording afgelegd over de onderzoeksstrategie, definities van begrippen, de operationalisatie en de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Hierop aansluitend zal in hoofdstuk 5 een uiteenzetting volgen van de resultaten van het onderzoek, waarbij per hypothese zal worden ingegaan op de implicaties van de resultaten voor het al dan niet handhaven of verwerpen van deze hypothesen. Vervolgens zal in hoofdstuk 6, het hoofdstuk ‘conclusie en discussie’, worden ingegaan op de gevolgen die het aannemen of verwerpen van de opgestelde hypothesen heeft voor de deelvragen binnen het onderzoek. Het hoofdstuk ‘conclusie en discussie’ zal tevens antwoord geven op de hoofdvraag, op basis waarvan verschillende aanbevelingen voor de toekomst zijn geformuleerd. Afsluitend wordt in dit hoofdstuk een interpretatie gegeven van de onderzoeksresultaten, worden beperkingen en implicaties van het onderzoek beschreven en suggesties voor vervolgonderzoek gedaan.

2. Beleidskader

2.1 Reikwijdte beleidskader

Om de invulling van systeemverantwoordelijkheid door het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs te duiden, is het van belang om tot een beleidskader te komen waarin verschillende juridische, communicatieve en organisationele aspecten van de beleidsnetwerken van het ministerie worden toegelicht. Om de actualiteit en relevantie van het beleid te borgen spitst het beleidskader zich enkel toe op het beleid uit en de uitvoering van werkzaamheden in de huidige kabinetsperiode Rutte-III (2017–heden), bestaande uit een coalitie van vier regeringspartijen: VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Het ministerie van OCW wordt in deze kabinetsperiode aangestuurd door minister voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; Ingrid van Engelshoven (D66), en minister voor Basis-, Voortgezet onderwijs en Media; Arie Slob (ChristenUnie) (Ministerie van OCW, 2020e). Het kader kent een verdeling in wetgeving, uitingen van het ministerie, toezichthouders en verenigingen.

2.2 Wetgeving

Wet op het hoger onderwijs

De in 1992 opgestelde WHW heeft als doel om, gelet op de versterking van de kwaliteit van hoger onderwijsinstellingen, het vernieuwend vermogen, de maatschappelijke gerichtheid van het hoger onderwijsstelsel en de zelfstandigheid van instellingen te vergroten. Deze wet heeft daarnaast als beoogde uitwerking dat de verdeling van bevoegdheden van de rijksoverheid en instellingen zodanig verdeeld zijn dat de bestuurlijke betrekkingen tussen de verschillende partijen zo goed als mogelijk op elkaar zijn afgestemd (Ministerie van OCW, z.d. c).

Een eerste manier om deze bestuurlijke betrekkingen op elkaar af te stemmen is de opgenomen verplichting voor hoger onderwijsinstellingen om eenmaal per zes jaren een plan met betrekking tot de instelling vast te stellen. In dit plan dient een omschrijving van de inhoud en een specificatie van het voorgenomen beleid van de instellingen voor de duur van het plan te worden gegeven (Ministerie van OCW, z.d. c). Het plan, welke de instellingen tevens openbaar dienen te maken, bevat aandacht voor doelstellingen en voornemens met betrekking tot de kwaliteitsverbetering van het onderwijs en het verbeteren van de inrichting van de opleidingen aan de instelling. Verder geeft de WHW de minister van OCW de mogelijkheid om haar standpunt over het instellingsplan gedurende de looptijd daarvan te wijzigen, indien een budgetwijziging van een instelling daar aanleiding toe geeft.

Naast het door de instellingen afleggen van verantwoording middels een meerjarenplan biedt de WHW de minister de mogelijkheid om overleg te plegen met instellingsbesturen van de bekostigde universiteiten en hogescholen (Ministerie van OCW, z.d. c). Tevens pleegt de minister overleg met verschillende belangenorganisaties van studenten over onderwerpen met betrekking tot het algemeen

belang. Ook dient het college van bestuur van instellingen de door de minister gevraagde inlichtingen te allen tijde te verstrekken.

Waar het aankomt op het bestuur en de inrichting van universiteiten en hogescholen is vastgesteld dat het college van bestuur is belast met het bestuur van de universiteit of hogeschool in haar geheel, onverminderd de bevoegdheden van de raad van toezicht (Ministerie van OCW, z.d. c). De voorzitter van het college van bestuur vertegenwoordigt de instelling daarmee in en buiten rechte, wat betekent dat de bevoegdheid van het college van bestuur betrekking heeft op zowel de formele procesvertegenwoordiging, alsmede op vertegenwoordiging bij het verrichten van handelingen die daarbuiten vallen, zoals bijvoorbeeld het aangaan van een overeenkomst. Het aanstellen of ontslaan van een lid van het college van bestuur dient te geschieden door een door de raad van toezicht samengestelde commissie, bestaande uit een door het personeel gekozen lid van de universiteits- of hogeschoolraad of ondernemingsraad en een door de studenten gekozen lid van de universiteits- of hogeschoolraad of ander orgaan dat is ingesteld op grond van de medezeggenschapsregeling (Ministerie van OCW, z.d. c).

Anders dan voor het college van bestuur wordt de raad van toezicht grotendeels benoemd, geschorst en ontslagen door de minister. Een van de drie of vijf leden wordt benoemd op voordracht van de instellingsraad of ondernemingsraad en het orgaan dat op grond van de medezeggenschapsregeling is ingesteld (Ministerie van OCW, z.d. c). De raad van toezicht heeft als taak om toezicht uit te oefenen op de uitvoering van werkzaamheden en uitoefening van bevoegdheden door het college van bestuur, zonder daarbij directe belangen bij de universiteit of hogeschool te hebben. Ook zijn zij niet werkzaam bij een ministerie of lid van de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal. Concreet is de raad van toezicht belast met onder andere de goedkeuring van het bestuursverslag en het instellingsplan en het toezien op naleving van wettelijke verplichtingen van het college van bestuur. Tevens is de raad van toezicht verantwoording verschuldigd aan de minister en dient zij te allen tijde inlichtingen te verstrekken aan de minister betreffende zijn handelen. Afsluitend wordt de minister met deze wet in staat gesteld om een aanwijzing aan de raad van toezicht te geven wanneer sprake is van wanbeheer. Onder wanbeheer wordt onder andere ernstige nalatigheid verstaan, waarbij de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de instelling in gevaar komt (Ministerie van OCW, z.d. c). Een aanwijzing staat gelijk aan een tik op de vingers, waarbij de minister zal aangeven wat zij in het vervolg verwacht van het instellingsbestuur (Raad van State, 2013). Het niet opvolgen van deze aanwijzing kan gevolgen hebben voor de jaarlijkse bekostiging van desbetreffende instellingen.

Regeling jaarverslaggeving onderwijs

Vanaf 2008 geldt voor alle hoger onderwijsinstellingen de zogeheten Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO), welke betrekking heeft op de inrichting van de jaarrekening en het jaarverslag van deze instellingen (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2017; Ministerie van OCW, z.d. a). Het jaarverslag, ook wel bestuursverslag, dient volgens de RJO een juist en volledig beeld te geven van het gevoerde beleid en de resultaten. Een volledig beeld bestaat volgens de RJO uit de volgende onderdelen:

personeel, onderwijs, huisvesting, kwaliteitszorg, governance, onderzoek, samenwerkingsverbanden en internationalisering (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2017). De jaarrekening dient te bestaan uit verschillende overzichten met een weergave van en een toelichting op de staat van baten en lasten van de instelling. Afsluitend dient de instelling in te gaan op de opgestelde en ingevoerde governancecodes in de sector (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2017). Het bestuur wordt gevraagd uiteen te zetten op welke manier deze codes zijn toegepast, toegespitst op de interne bestuurskracht en de governancestructuur.

Volgend op bovenstaande heeft het jaarverslag van de instelling drie functies. Allereerst fungeert het verslag als een ‘retrospectief verantwoordingsdocument’ ten aanzien van de uitvoering van bekostigingsbeleid en de rechtmatigheid van de besteding van middelen (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2017, p. 27). Ten tweede is het bestuursverslag een ‘interactief informatiedocument’, waarmee inzicht wordt gegeven in de interne en externe omgeving alsmede de benchmarking van de instelling. Tot slot geldt het bestuursverslag tevens als een ‘prospectief beleidsdocument’, waarin het bestuur kan opnemen of en op welke manier de instelling haar beleid in de komende periode zal bijstellen.

Aanvullend op het jaarverslag wordt tevens een verslag van de raad van toezicht van de instelling toegevoegd, waarin verantwoording wordt afgelegd over het handelen van de raad van toezicht of een vergelijkbare interne toezichthouder. Ook dient het verslag in te gaan op de resultaten die dat handelen de instelling vervolgens heeft opgeleverd (Ministerie van OCW, z.d. a).

2.3 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek

In het rapport ‘Houdbaar voor de toekomst’ uit 2019 schetst het ministerie van OCW haar strategische doelstellingen voor de daarop volgende jaren. In het kort komen de doelstellingen van het ministerie neer op vier ambities; toegankelijker hoger onderwijs en studentsucces, flexibel hoger onderwijs, betere aansluiting op de arbeidsmarkt en samenleving, en regionale verankering en internationale samenwerking (Ministerie van OCW, 2019). Binnen het rapport is geen expliciete aandacht besteed aan veiligheidsrisicomanagement of het voeren van (integraal) veiligheidsbeleid. Ondanks dat wordt aangegeven dat een sociaal veilige werkomgeving van belang is voor wat betreft de diversiteit van de wetenschap, wat tevens als thema zal worden meegenomen in een nationaal actieplan in het voorjaar van 2020 (Ministerie van OCW, 2019). Afsluitend spreekt het ministerie in haar strategische agenda uit dat “...ontwikkelingen rondom veiligheid en openheid laten zien dat bewuste keuzes bij internationale samenwerking in onderwijs en onderzoek van belang zijn.”, waarin in elk geval aandacht dient te zijn “...voor de afweging tussen de (soms tegenstrijdige) belangen van nationale veiligheid, academische vrijheid en economische ontwikkeling en de rol van de individuele onderzoeker, de instelling en de overheid daarbij.” (Ministerie van OCW, 2019, p. 92).

Platform IV-HO

Het Programma Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs (sinds 2019 Platform IV-HO genoemd) is vanaf 2010 gesubsidieerd door het ministerie van OCW, om op te treden als een samenwerkingsplatform voor veiligheidsprofessionals in het hoger onderwijs (Platform IV-HO, z.d. a). Via Platform IV-HO wordt kennis en ervaring uitgewisseld en gedeeld en methoden, tools en handreikingen ontwikkeld ten behoeve van een open en veilige leer- en werkomgeving binnen de hoger onderwijsinstellingen en daarbuiten. Het Platform IV-HO heeft een managementbenadering voor integraal veiligheidsbeleid uitgewerkt vanuit de visie dat hoger onderwijsinstellingen bewuste keuzes moeten maken in de omgang met risico's zoals cybercrime, spionage, niet-integer gedrag van medewerkers of managers en zorgwekkend gedrag van studenten. Volgens deze visie leidt een integrale aanpak tot een kleinere kans op incidenten, een vergroot veiligheidsbewustzijn en een vermindering in de kosten. Door risico's in samenhang te zien ontstaat er een overkoepelend beeld, waarmee de beheersing van veiligheidsrisico's zal verbeteren.

Op 20 juni 2016 hebben verschillende partijen in het hoger onderwijs tijdens het congres 'Safe & Open Higher Education' de zogeheten 'Rotterdamverklaring' ondertekend, waarmee het programma een volgende subsidiefase is ingegaan (Platform IV-HO, 2016). De Rotterdamverklaring is de eerste verklaring van ho-instellingen met gezamenlijke ambities op het gebied van veiligheid en bevat vier concrete doelstellingen ten aanzien van integraal veiligheidsbeleid. Allereerst dienen instellingen zelf te werken aan een realistisch veiligheidsbeleid waarin de afweging tussen openheid en veiligheid bewust gemaakt wordt. Ten tweede willen instellingen daarin samenwerken met hun ketenpartners aan het realiseren van dit beleid om daarmee hun weerbaarheid tegen incidenten te vergroten. Ten derde zullen de nieuwste wetenschappelijke inzichten door de instellingen opgehaald en benut worden. Ten vierde spreken instellingen uit samen te werken door het delen van expertise en ervaring en het gezamenlijk ontwikkelen van methodieken en werkwijzen ten aanzien van integrale veiligheid.

Na deze fase, vanaf 2019 tot heden, hebben de voorzitter van de Vereniging Hogescholen (VH), de voorzitter van de Vereniging voor samenwerkende universiteiten (VSNU) en de Directeur-generaal van het ministerie van OCW een intentieverklaring ondertekend, met daarin afspraken om samen op te trekken voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs, waarmee het programma IV-HO is omgedoopt tot het huidige Platform IV-HO (Platform IV-HO, 2018b). Voor de netwerkstructuur van Platform IV-HO, zie bijlage 1 van dit onderzoeksrapport. De intentieverklaring geldt als een uitbreiding op de Rotterdamverklaring en bevat een aantal beleidsuitgangspunten voor het veiligheidsbeleid in het hoger onderwijsstelsel:

- veiligheidsbeleid in het hoger onderwijs moet integraal zijn: de kosten en baten van veiligheidsmaatregelen worden tegen elkaar afgewogen, zodat alleen de meest verstandige een plaats krijgen;
- iedereen die leert of werkt in het hoger onderwijs werkt continu bewust aan het onderlinge vertrouwen, waarbij tevens een nadruk ligt op het vertrouwen tussen het Rijk en hoger onderwijsinstellingen; de bestuurlijke opgave is hierin het voortouw te nemen.

- hoger onderwijsinstellingen nemen in gezamenlijkheid de verantwoordelijkheid voor het organiseren van integraal veiligheidsbeleid in hun instelling, om zodoende een veilige leer- en werkomgeving en continuïteit van de bedrijfsvoering te kunnen waarborgen. Dat doen zij door regelmatig hun risico's te inventariseren en integraal te analyseren en organiseren in dit proces in- en tegenspraak o.a. in gesprek met de medezeggenschapsorganen en de Raden van Toezicht;
- het hoger onderwijs neemt als sector de verantwoordelijkheid om het integrale veiligheidsbeleid verder te ontwikkelen door het actief delen van ervaringen en 'good practises'.

2.4 Toezichthouders

Extern toezicht: Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs fungeert als een toezichtsorgaan van het ministerie van OCW, waarbij zij werkt vanuit de missie 'Effectief toezicht voor beter onderwijs' (Inspectie van het Onderwijs, z.d.). Iedere onderwijsinstelling krijgt eens per vier jaar bezoek van deze inspectie, welke toezicht houdt op besturen van instellingen en tevens op stelselniveau rapporteert over de ontwikkeling van onderwijskwaliteit (Inspectie van het Onderwijs, z.d.). Het 'stelseltoezicht' houdt in dat de inspectie gevraagd en ongevraagd rapporteert aan de minister over de ontwikkeling van het onderwijs en voorstellen doet die zij in het belang van het onderwijs nodig acht (Inspectie van het Onderwijs, 2020b).

De inspectie opereert vanuit de beleidstheorie dat het verbeteren van sturing bijdraagt aan beter onderwijs en een betere bedrijfsvoering (Inspectie van het Onderwijs, 2020b). Desalniettemin werkt zij in het hoger onderwijs anders dan in andere sectoren. Volgens de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) dient de inspectie zich in het hoger onderwijs enkel te richten op het naleven van wettelijke voorschriften en het stimuleren van de kwaliteit van het stelsel (Inspectie van het Onderwijs, 2020b; Ministerie van BZK, 2019). Ook bevordert zij naar eigen zeggen de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs, waarbij zij toeziet op financiële rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit, en op de naleving van wettelijke voorschriften door hoger onderwijsinstellingen (Inspectie van het Onderwijs, z.d.).

Waar het aankomt op veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs maakt de inspectie onderscheid in verschillende deelgebieden zoals informatiebeveiliging en privacy, huiselijk geweld, namen en graden, toetsing en financieel beheer. Tevens heeft de IvhO in 2012 een onderzoek gepubliceerd aangaande “...*(sociale) veiligheid en integriteit in het bekostigd hoger onderwijs*...”, waarin zij benadrukt dat instellingen zelf dienen na te gaan of zij een samenhangende visie op risicobeheersing kunnen presenteren (Inspectie van het Onderwijs, 2012, p. 1). Ook verwijst zij voor ondersteuning daarbij naar het “...*door het ministerie van OCW ondersteunde project 'Integrale Veiligheid in het Hoger Onderwijs'*...”, wat inmiddels is uitgegroeid tot Platform IV-HO (Inspectie van het Onderwijs, 2012, p. 5). De inspectie sluit deze rapportage af met de vermelding dat zij in toekomstige onderzoeken oog zal blijven houden voor (sociale) veiligheid en integriteit, met de opmerking dat wanneer sprake is van “...*ernstige signalen*...” een onderzoek ingesteld zal worden (Inspectie van het

Onderwijs, 2012, p. 5). Veiligheidsrisicomanagement kent daarmee geen structurele borging bij de IvhO, maar is gebaseerd op een incidentgerichte aanpak van veiligheidsvraagstukken.

Intern toezicht: Raad van Toezicht

Zoals reeds omschreven fungeert de raad van toezicht van hoger onderwijsinstellingen als onderdeel van het totaal van zogeheten ‘checks and balances’ (Inspectie van het Onderwijs, 2020a). Op grond van de WHW is het college van bestuur verantwoordelijk verschuldigd aan de raad van toezicht, die op zijn beurt verantwoordelijk verschuldigd is aan het ministerie en te allen tijde in staat moet kunnen zijn om gevraagde inlichtingen binnen afzienbare tijd te verstrekken (Ministerie van BZK, 2019). Zoals reeds omschreven is de raad van toezicht concreet belast met de goedkeuring van het bestuursverslag en het instellingsplan en het toezien op naleving van wettelijke verplichtingen van het college van bestuur van de instelling.

2.5 Verenigingen

Vereniging Hogescholen

De VH is de belangenvereniging voor onderwijs en onderzoek voor zesendertig hogescholen, verspreid over zeven hbo-sectoren (Vereniging Hogescholen, z.d.). De vereniging zet zich in samenwerking met haar leden in om de politieke besluitvorming te beïnvloeden en een belangrijke gesprekspartner te willen zijn voor maatschappelijke organisaties en overheden. Met het steunen van de Rotterdamverklaring in 2016 en de intentieverklaring in 2018 heeft zij samen met andere partijen de bereidheid getoond om (integraal) veiligheidsrisicomanagement te borgen in het hoger onderwijs. Afsluitend neemt zij deel aan de Stuurgroep Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs, waarmee zij de samenwerking op het gebied van integrale veiligheid tussen hoger onderwijsinstellingen kan stimuleren (Platform IV-HO, 2018b).

Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten

De VSNU is een vereniging bestaande uit veertien universiteiten (VSNU, z.d.). Het doel van deze samenwerking in verenigingsverband is om aan de buitenwereld te laten zien op welke manier de instellingen vorm geven aan hun maatschappelijke taak, om gezamenlijk ambities te formuleren en om te lobbyen voor de randvoorwaarden die nodig zijn voor het verwezenlijken van deze ambities (VSNU, z.d.) Afsluitend neemt de VSNU, net als de VH, deel aan de Stuurgroep Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs, waarmee zij tevens de samenwerking op het gebied van integrale veiligheid tussen hoger onderwijsinstellingen kan stimuleren (Platform IV-HO, 2018b).

Governancecodes

Het opstellen van codes is, gebaseerd op de eerder omschreven WHW, een bepaalde vorm van zelfregulering, waarbij de onderwijssector als het ware afspraken maakt met zichzelf (Ministerie van

OCW, z.d. c). Het gevolg hiervan is dat het ministerie deze afspraken niet hoeft af te dwingen, wat zou leiden tot additionele lasten als gevolg van toezicht en controle van de sector door het ministerie.

De VH heeft in 2019 een code ‘goed bestuur’ gepubliceerd waarin richtlijnen zijn opgenomen voor bestuur en toezicht van hogescholen (Vereniging Hogescholen, 2019). Want, zo stelt zij, een stevig intern toezicht moet borgen dat het bestuur van de hogeschool zich binnen de wettelijke kaders richt naar de belangen van de instelling. De verantwoordelijkheid voor de inrichting en toepassing van de bestuursstructuur van de hogeschool is belegd bij het college van bestuur en de raad van toezicht. De code beschrijft de manier waarop het college en de raad hun taak dienen te verstaan en op welke wijze zij de uitvoering van werkzaamheden kunnen verbeteren. Tevens wordt gewezen op het belang van het voorkomen van tegenstrijdige belangen en het waarborgen van de onafhankelijkheid van beide gremia van de instelling (Vereniging Hogescholen, 2019). Afsluitend is de code gebaseerd op het ‘pas toe of leg uit’ principe, wat inhoudt dat men dient te benoemen aan welke normen zij niet voldaan heeft en daarbij tegelijkertijd aangeeft op welke manier zij dit in de toekomst zal proberen te verbeteren, ofwel waarom zij denkt de huidige situatie te kunnen handhaven.

De VSNU heeft eveneens een code gepubliceerd, de zogeheten ‘code goed bestuur universiteiten’ (VSNU, 2019). De code is ontwikkeld om goed bestuur van universiteiten te stimuleren ten dienste van hun maatschappelijke opdracht. In de code zijn negen algemene principes opgenomen op basis waarvan bestuurders en toezichthouders van de universiteiten invulling kunnen geven aan goed bestuur. De principes beschrijven de maatschappelijke opdracht van de universiteit, waarden en normen, het realiseren van een veilige omgeving, verantwoordelijkheden van het college van bestuur en de raad van toezicht, overlegstructuren, belangenverstrengeling, governance en het beheersen van risico’s met behulp van controlesystemen (VSNU, 2019).

3. Theoretisch kader

3.1 Reikwijdte theoretisch kader

Om de invulling van systeemverantwoordelijkheid door het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs te duiden, is het tevens van belang om tot een theoretisch kader te komen waarin wordt ingegaan op dimensies van systeemverantwoordelijkheid in relatie tot good governance van veiligheidsrisicomanagement. Voor de theoretische uiteenzetting van systeemverantwoordelijkheid is het van belang om op te merken dat er tot op heden geen analyses gedaan zijn van de invulling van deze dimensies in relatie tot veiligheidsrisicomanagement in een bestuurlijk stelsel, waardoor de beschrijving van dit theoretische concept gebaseerd is op een beperkt aantal bronnen. Per theoretisch concept zal uiteen worden gezet op welke wijze deze een bijdrage leveren aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag, waarna op basis van deze concepten verschillende hypothesen met betrekking tot systeemverantwoordelijkheid in relatie tot de risico-regelreflex zijn opgesteld. De hypothesen gaan vervolgens in op de mate waarin het optreden van de risico-regelreflex onderhevig is aan de manier waarop de dimensies van systeemverantwoordelijkheid in relatie tot veiligheidsrisicomanagement worden ingevuld in het hoger onderwijsstelsel.

3.2 Good governance

Principes van good governance in het hoger onderwijs

In het ‘bedrijfsleven’ is sinds 2003 door de toenmalige Commissie Tabaksblad een gedragscode opgesteld, bedoeld om beursgenoteerde bedrijven en hun aandeelhouders principes en bepalingen mee te geven die de verschillende partijen ten opzichte van elkaar zouden moeten naleven, op basis van het ‘comply or explain’ principe (MCCG, z.d.). Sindsdien is de discussie over good governance, als gevolg van verschillende incidenten, schaalvergroting en deregulering, overgeslagen op de onderwijssector. Als gevolg van het overslaan van deze discussie in combinatie met een behoefte aan heldere bestuurlijke relaties is toentertijd de vraag ontstaan naar een vergelijkbare gedragscode voor de verschillende partijen in het hoger onderwijsstelsel (Brekelmans, Huisman & Van de Ven, 2004; Onderwijsraad, 2004; Strikwerda, 2004). Deze gedragscode zou in moeten gaan op de mate waarin instellingen autonoom kunnen zijn en op welke manier de verschillende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van instellingen en andere partijen binnen het stelsel zijn belegd. In 2013 heeft de zogeheten ‘Commissie Halsema’ eveneens in een rapport uiteengezet welke gedragsregels voor professioneel en ethisch verantwoord handelen voor bestuurders van belang zijn (Raad voor Volksgezondheid & Samenleving, 2013). In dit rapport wordt onder andere ingegaan op incidenten en regels, weeffouten in de sector en gedrag, op basis waarvan verschillende aanbevelingen zijn opgesteld richting de politiek en richting de sector en instellingen ten behoeve van een open bestuurscultuur waarin over behoorlijk gedrag met elkaar wordt gepraat, terwijl eveneens wordt gewerkt aan het herstellen van weeffouten in de sector.

Een eenduidige organisatie van governance in het hoger onderwijsstelsel, ofwel de ‘educational governance’, is van groot belang om het primaire proces, het geven van onderwijs en het uitvoeren en publiceren van wetenschappelijk onderzoek, doorgang te laten vinden (Brekelmans, Huisman & Van de Ven, 2004; Burns, Köster & Foster, 2016). ‘Educational governance’ wordt door de Onderwijsraad dan ook omschreven als een geheel aan “...*spelregels en omgangsvormen voor degelijk bestuur van en degelijk toezicht op onderwijsinstellingen en een daarbij passende degelijke verantwoording van onderwijsinstellingen aan en beïnvloeding van onderwijsinstellingen door in- en externe belanghebbenden.*” (Onderwijsraad, 2004, p. 17).

Volgend op bovenstaande wordt good governance van veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijsstelsel vormgegeven met een zogeheten intentieverklaring, waarin principes zijn opgenomen met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement. In juni 2018 hebben de voorzitters van de VH en de VSNU, samen met de directeur-generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie van het ministerie van OCW deze verklaring getekend, waarin afspraken zijn opgenomen om in gezamenlijkheid op te trekken voor integrale veiligheid in het hoger onderwijs ten behoeve van een open en veilige leer- en werkomgeving (Platform IV-HO, 2018b). De verklaring bevat verschillende beleidsuitgangspunten over de integraliteit van het veiligheidsbeleid, de mate van onderling vertrouwen tussen de betrokken actoren en het nemen van verantwoordelijkheid voor het organiseren van integraal veiligheidsbeleid in de instelling. In deze verklaring wordt openheid als grootste kracht van het hoger onderwijs gezien, waaraan niet getornd zou moeten worden vanuit de zorg voor veiligheid. Als belangrijkste valkuil wordt daarbij genoemd dat hoger onderwijsinstellingen, verenigingen en het ministerie van OCW “...*in de risico-regelreflex trappen door reflexmatig tot fragmentarische veiligheidsmaatregelen te beslissen.*” (Platform IV-HO, 2018b, p. 1). Het optreden van de risico-regelreflex geldt daarmee als indicator van de mate waarin sprake kan zijn van good governance van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel, en is onderstaande paragrafen nader uitgewerkt.

Good governance van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs

Een fundamentele kanttekening bij good governance in het hoger onderwijs heeft betrekking op de bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties. Want, zo stelt prof. dr. Edith Hooge (inmiddels voorzitter van de Onderwijsraad en bijzonder hoogleraar Multi-level governance van onderwijsorganisaties), het is “...*een illusie te denken dat onderwijsorganisaties zonder meer bestuurbaar zijn.*” (Hooge, 2013). Zij gaat in meerdere publicaties in op de (on)bestuurbaarheid van onderwijsorganisaties, wat hoofdzakelijk een gevolg is van de vele relaties, interacties en professionals binnen het onderwijsstelsel. Als oorzaak hiervoor noemt Hooge onder andere de immer groeiende eis van risicobeheersing, waarbij van (overheids)bestuur wordt verwacht dat maatschappelijke risico’s worden opgespoord en dat vervolgens maatregelen worden genomen om deze risico’s te vermijden. Als gevolg van deze verwachting is een sterke toename te zien in risicomanagementsystemen die nieuwe risico’s in kaart brengen, als gevolg

waarvan de vraag naar risicobeheersing weer toeneemt (Hooge, 2013). Deze trend leidt er volgens Hooge toe dat onderwijsbesturen steeds meer ‘in control’ willen zijn en dat van hen verwacht wordt dat zij de verschillende “...risico’s op onderwijsinhoudelijk, financieel, personeel en infrastructureel terrein goed in beeld hebben en deze afwenden of dempen.” (Hooge, 2013, p. 9).

Volgend op bovenstaande analyse heeft de Raad voor openbaar bestuur (ROB) geconstateerd dat de politiek-bestuurlijke cultuur in Nederland nog onvoldoende is aangepast aan de nieuwe realiteit van de verdeling van verantwoordelijkheden. Het handelen van ministers vindt nog steeds plaats vanuit de gedachte dat ministeriële verantwoordelijkheid betekent dat alleen de minister verantwoordelijk is voor het systeem, volgens de ROB hinkelen deze ministers met deze gedachtegang “...onmiskenaar achter de inmiddels geschapen feiten aan.” (ROB, 2016, p. 5). Volgens de ROB is in de huidige bestuurlijke cultuur sprake van een afrekencultuur die de complexiteit van systeemverantwoordelijkheid geweld aan doet (ROB, 2016). De oorzaak hiervan ligt volgens de raad aan het feit dat deze cultuur steeds meer op gespannen voet komt te staan met eisen die passend zijn bij “...effectief bestuur op basis van realistische verwachtingen.”, daar waar deze houding haaks staat op een passende sturingsvisie bij een systeem waarin een gedeelde verantwoordelijkheid centraal staat (ROB, 2016, p.21). Tevens is een kanttekening te plaatsen waar het gaat om een verlangen naar sturing en controle (ROB, 2016). Want, zo stelt de raad, een klassieke verticale sturingsvorm sluit beter aan “bij behoeften van politieke bestuurders om uit te stralen dat zij hun zaken onder controle hebben.” (ROB, 2016, p. 21). Vanuit deze bestuurlijke drang wordt gestreefd naar “...het ideaal van een alwetende, regulerende, controlerende, normstellende, handhavende, op gedragsbeïnvloeding gerichte ambtelijke dienst.” (ROB, 2016, p. 21).

In aanvulling op dit toegenomen verantwoordelijkheidsgevoel van bestuurders ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement is in het openbaar bestuur sprake van de risico-regelreflex bij het publiek worden van risico’s, welke passend is bij het reeds omschreven verlangen van bestuurders om ‘in control’ te zijn (Helsloot & Scholtens, 2015; ROB, 2016). Deze reflex beschrijft het fenomeen waarbij risico’s als gevolg van incidenten leiden tot het nemen van maatregelen, zonder daarbij de kosten en baten van die maatregelen bewust tegen elkaar af te wegen. Als gevolg hiervan gaat veiligheidsrisicomanagement regelmatig gepaard met “...nodeloze en soms zelfs contraproductieve investeringen.” (Helsloot & Scholtens, 2015, p. 11). Incidenten blijken regelmatig aanleiding te zijn voor het nemen van disproportionele maatregelen waarbij de baten dus niet opwegen tegen de kosten van de maatregelen (WRR, in Helsloot & Scholtens, 2015).

Als oorzaak voor het optreden van de risico-regelreflex zijn verschillende versterkende, ook wel aanjagende krachten te herkennen die er toe kunnen leiden dat bestuurders zich gedwongen voelen om met drastische risicobeperkende maatregelen te komen. Een aantal voorbeelden van deze aanjagende krachten zijn: de overtuiging dat burgers risico’s niet accepteren, bestuurlijke en politieke dadendrang, angst voor aansprakelijkheid, veiligheid als hoogste doel stellen ongeacht de kosten en baten, bestuurlijke fragmentatie, en de overtuiging dat een incident aantoonbaar maakt dat er iets móet gebeuren (Boorsma & Ronner, 2014; Helsloot & Scholtens, 2015). Een voorbeeld waarin een

aanjagende kracht van de risico-regelreflex in het hoger onderwijs zichtbaar wordt is een uitspraak van de minister van OCW in 2019, in een artikel over een onderzoek naar een zekere onveilige werkomgeving binnen Nederlandse universiteiten (Het Parool, 2019). In het artikel staat het volgende citaat: “*Elk signaal van dergelijk gedrag is er een te veel...*”, waarmee de suggestie wordt gewekt dat de waarde veiligheid per definitie belangrijker is dan alle andere waarden, zoals bijvoorbeeld vrijheid of privacy (Helsloot & Scholtens, 2015). In eerste instantie lijkt een opmerking als deze te hinten naar een optimale beslissing, maar daarbij worden andere belangen en waarden buiten het veiligheidsdomein niet meegewogen in de besluitvorming.

Als tegenhanger van deze aanjagende krachten zijn tevens verschillende dempende krachten te herkennen die een bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen van de risico-regelreflex. Een aantal voorbeelden van deze dempende krachten zijn; bestuurlijke moed, vertrouwen in het inschattingsvermogen van burgers, kosten-batenanalyses, beroep doen op andere waarden dan veiligheid, en de erkenning van het noodlot (Boorsma & Ronner, 2014; Helsloot & Scholtens, 2015). Een voorbeeld waarin een dempende kracht in het hoger onderwijs zichtbaar wordt is zichtbaar in een artikel in de Volkskrant over seksueel wangedrag van een docent aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) in 2020 (De Volkskrant, 2020). In een reactie op de beschuldigingen jegens een docent geeft de universiteit de volgende reactie: “*De docent ontslaan was echter geen optie, want zonder officiële aanklacht kunnen wij op gerechtelijke grond niemand op straat zetten. De hoogleraar moet de kans krijgen op wederhoor en met alleen maar anonieme beschuldigingen kan dat niet.*” (De Volkskrant, 2020). Hieruit wordt de dempende kracht ‘bestuurlijke moed om op basis van feiten te beslissen’ zichtbaar, waarbij een zorgvuldig gewogen op feiten gebaseerd besluit door de universiteit wordt verdedigd, waarbij zij onder stevige druk haar rug recht weet te houden (Helsloot & Scholtens, 2015).

3.3 Systeemverantwoordelijkheid

Systeemverantwoordelijkheid in vier dimensies

Als gevolg van bovenstaande kanttekeningen bij good governance in het hoger onderwijs vraagt sturing in een complex stelsel om een bepaalde invulling van systeemverantwoordelijkheid. Verwacht wordt dat de invulling van deze systeemverantwoordelijkheid invloed heeft op het optreden van de risico-regelreflex, waarmee deze invulling ook van invloed is op de mate van good governance in het stelsel.

In de afgelopen jaren is een bestuurlijke trend zichtbaar waarin decentrale overheden meer verantwoordelijkheden op verschillende beleidsterreinen hebben gekregen, verantwoordelijkheden die voorheen waren belegd bij specifieke bewindspersonen van het Rijk (ROB, 2016; Van der Steen et al., 2016). Desalniettemin behoudt het Rijk na decentralisatie een overkoepelende verantwoordelijkheid voor de gedecentraliseerde onderdelen, ook wel de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk genoemd. Anders gezegd omschrijft systeemverantwoordelijkheid de mate van verantwoordelijkheid voor het functioneren van complexe bestuurlijke systemen, zoals het hoger onderwijsstelsel (De Goede &

Knottnerus, 2016; ROB, 2016). Zo is de minister van OCW verantwoordelijk voor ‘het onderwijs’, maar gaan de besturen zelf, weliswaar onder toezicht en verantwoording, over het beleid van individuele instellingen (Ministerie van OCW, z.d. c; ROB, 2016; Van der Steen et al., 2016). Onder ‘het systeem’ worden daarbij “...*alle partijen die een formele positie hebben binnen een bepaald beleidsdomein.*” verstaan (Van der Steen, 2016, p. 13). In aanvulling op bovenstaande definieert het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) systeemverantwoordelijkheid als volgt: “...*de verantwoordelijkheid van een minister over goed functioneren van het systeem als geheel, de verantwoordelijkheid van uitkomsten van het systeem ligt bij andere actoren.*” (Ministerie van BZK, 2014, p. 14; Van der Steen et al., 2016).

Bovenstaande is in lijn met het bestuurlijke model van een gedecentraliseerde eenheidsstaat, welke passend is bij de staatsvorm van Nederland, en kan daarmee gedefinieerd worden als een zekere bedoelde uitkomst van het systeem (Van der Steen et al., 2016). Het terugtreden van de overheid vraagt een bepaalde vorm van toezicht om sturing te kunnen geven aan het ‘horizontale’ stelsel (De Goede & Knottnerus, 2016). Tevens roept deze spreiding van bevoegdheden en verantwoordelijkheden verschillende vragen op over de eindverantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van bewindspersonen, zoals in deze context de minister van OCW. Minister van Engelshoven kan namelijk nog steeds verantwoordelijk worden gesteld door het parlement op grond van haar ministeriële verantwoordelijkheid, wanneer zij iets heeft gedaan of heeft nagelaten op haar beleidsterrein (Van der Steen et al., 2016). Samengevat is systeemverantwoordelijkheid te omschrijven als een inherent ambigu construct, bedoeld om de onderliggende tegenstrijdigheden en spanningen in het gedecentraliseerde bestuurlijke krachtenveld in Nederland te kunnen duiden (Van der Steen et al., 2016).

Waar het aankomt op deze systeemverantwoordelijkheid maakt de NSOB onderscheid in vier verschillende dimensies; de formeel-juridische dimensie, de financieel-economische dimensie, de politiek-bestuurlijke dimensie en de sociaal-maatschappelijke dimensie. Deze verschillende vormen van verantwoordelijkheid heffen elkaar niet op en sluiten elkaar niet uit, daarmee is de manier waarop de minister van OCW haar systeemverantwoordelijkheid inricht direct van invloed op de bestuurlijke verhoudingen, en daarmee op good governance van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel (ROB, 2016; Van der Steen et al., 2016).

Formeel-juridische dimensie

Binnen de formeel-juridisch dimensie staan de kernwoorden rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid centraal (Van der Steen et al., 2016). Vanuit deze dimensie ligt een sterke nadruk op een bepaald geheel aan samenhangende regels, welke de bestuurlijke verhoudingen binnen het stelsel definiëren. Met dit geheel aan samenhangende regels zijn taken en bevoegdheden weliswaar formeel belegd, maar kunnen verantwoordelijkheden met elkaar overlappen en daarmee voor verschillende problemen zorgen (Van der Steen et al., 2016). Zowel het bevoegd gezag als de aanspreekbaarheid in

de bestuurlijke verhoudingen staan in dit grijze gebied ter discussie, doordat zij weliswaar formeel zijn belegd maar desalniettemin toch met elkaar overlappen.

Als oplossing voor de problemen met het grijze gebied is het vanuit deze dimensie van belang om verantwoordelijkheden scherper te formuleren, bevoegdheden preciezer toe te wijzen, overlap tussen verantwoordelijkheden te voorkomen, en het ontstane grijze gebied zorgvuldig(er) te definiëren (Van der Steen et al., 2016). Het is daarbij noodzakelijk om datgene wat buiten het stelsel valt met behulp van regels binnen het stelsel te brengen, of het er expliciet buiten te laten vallen, door de verantwoordelijkheidsrol van het zogeheten ‘centrale niveau’, het ministerie, (nog) preciezer vast te leggen (Van der Steen et al., 2016).

Bij een suboptimale invulling van systeemverantwoordelijkheid vanuit deze dimensie zijn verschillende indicatoren te herkennen die vergelijkbaar zijn met diverse aanjagende krachten van de risico-regelreflex. Allereerst is de aanjagende kracht ‘oneindige professionalisering van de uitvoering’ te herkennen, welke inhoudt dat uitvoerende professionals in dienst van de overheid de neiging hebben tot steeds verdergaande professionalisering van hun eigen werk (Helsloot, in Helsloot & Scholtens, 2015). Als gevolg hiervan trekken deze overheidsprofessionals steeds meer verantwoordelijkheden naar zich toe, om zodoende meer en hogere professionele standaarden te bereiken. Een tweede aanjagende kracht betreft ‘bestuurlijke en politieke dadendrang’, waarbij het gevoel van urgentie ontstaat bij bestuurders om direct tot een maatregel te besluiten als gevolg van een risico of incident (Helsloot & Scholtens, 2015). Deze vorm van dadendrang kan ertoe leiden dat, als gevolg van de drang om tot een maatregel te komen, de overheid consequent meer verantwoordelijkheid naar zich toetrekt dan nodig of dan wenselijk is (Trommel, in Helsloot & Scholtens, 2015). Hierop volgend is een derde aanjagende kracht te herkennen als ‘veiligheid als dé kerntaak van de overheid’, welke het fenomeen beschrijft dat bij sommigen een diepe overtuiging heerst dat het de eindverantwoordelijkheid van de overheid betreft om zoveel mogelijk veiligheidsrisico’s te voorkomen (Helsloot & Scholtens, 2015). Het plaatsvinden van incidenten zijn in deze opvatting een bewijs van het falen van de overheid, op basis waarvan nieuwe maatregelen genomen moeten worden. Afsluitend voor deze dimensie is een vierde aanjagende kracht te herkennen als ‘bestuurlijke fragmentatie’, welke ingaat op de neiging bij bestuurslagen in het openbaar bestuur om naar andere bestuurslagen te wijzen als verantwoordelijke voor het beheersen van risico’s (Helsloot & Scholtens, 2015). Decentrale bestuurders wijzen op de verantwoordelijkheid van de overheid, terwijl omgekeerd gewezen wordt naar de decentrale verantwoordelijkheden. Op basis van de verwachting dat deze aanjagende krachten tot uiting komen wanneer de formeel-juridische dimensie van systeemverantwoordelijkheid suboptimaal wordt ingevuld is onderstaande hypothese ontstaan.

Hypothese 1: Wanneer verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel niet scherp zijn geformuleerd, bevoegdheden niet precies zijn toegewezen en overlap tussen verantwoordelijkheden niet wordt voorkomen, zullen aanjagende krachten optreden die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces versterken.

Financieel-economische dimensie

Binnen de financieel-economische dimensie staan de kernwoorden efficiency, effectiviteit en ‘economy’ centraal (Van der Steen et al., 2016). Vanuit deze dimensie dient sprake te zijn van een eenduidig geborgde organisatie van financieel-economische aspecten binnen het systeem, waarbij sprake is van een inzichtelijke ‘markt’ (Van der Steen et al., 2016). De overlap tussen verantwoordelijkheden die gepaard gaat met systeemverantwoordelijkheid vereist enerzijds de noodzaak van overleg en afstemming, waardoor de efficiëntie van het systeem afneemt. Anderzijds kan het centrale niveau zelfstandig invloed uitoefenen op de werking van het systeem, waardoor bepaalde kostensoorten verminderd kunnen worden (Van der Steen et al., 2016). Daarmee gaat deze vorm gepaard met een principaal-agent dilemma, waarbij sprake is van informatie-asymmetrie waarbij de principaal vormen van controle en monitoring dient in te richten om met deze verhouding om te gaan. Afsluitend is deze vorm van systeemverantwoordelijkheid economisch voordelig wanneer de baten van de mogelijkheid tot ordening opwegen tegen de lasten van afstemming en overleg met betrekking tot de efficiëntie van het systeem (Van der Steen et al., 2016).

Waar het aankomt op het spanningsveld ten aanzien van overlappende verantwoordelijkheden en het principaal-agent dilemma biedt de financieel-economische dimensie als oplossing om het systeem zo efficiënt mogelijk te laten werken en een sterke informatiepositie voor het centrale niveau te organiseren door middel van controle en monitoring (Van der Steen et al., 2016). Afsluitend is het van belang om een goede allocatie van bevoegdheden en middelen te hebben, financiële beleidskaders voor efficiëntie te schetsen en een systematiek van monitoring en control in te richten ten behoeve van de informatiepositie van het centrale niveau (Van der Steen et al., 2016).

Bij een suboptimale invulling van systeemverantwoordelijkheid vanuit deze dimensie zijn tevens verschillende indicatoren te herkennen die vergelijkbaar zijn met diverse aanjagende krachten van de risico-regelreflex. Allereerst is, net als bij de formeel-juridische dimensie, de aanjagende kracht ‘oneindige professionalisering van de uitvoering’ te herkennen, welke de neiging van professionals beschrijft tot steeds verdergaande professionalisering van hun eigen werk, zonder daarbij rekening te houden met de financiële consequenties van deze professionalisering (Helsloot, in Helsloot & Scholtens, 2015). Een tweede aanjagende kracht is als een ‘angst voor aansprakelijkheid’ te herkennen, wat inhoudt dat men bang is om af te moeten treden wanneer zich een incident heeft voorgedaan of iets heeft nagelaten wat mogelijk tot een incident zou kunnen leiden (Helsloot & Scholtens, 2015). Deze kracht kan daarmee onderhevig zijn aan de financiële informatiepositie van het centrale niveau, bijvoorbeeld in het achterhouden van informatie uit angst voor aansprakelijkheid. In het verlengde hiervan is afsluitend te stellen dat de kracht ‘veiligheid als camouflage’ kan optreden waar men decentraal, als gevolg van een suboptimale financiële informatiepositie van het centrale niveau, kan betogen meer middelen nodig te hebben voor het kunnen ‘borgen van de veiligheid’, terwijl de middelen wellicht elders besteed worden (Helsloot & Scholtens, 2015). Op basis van de verwachting dat bovenstaande

aanjagende krachten tot uiting komen bij een suboptimale invulling van de financieel-economische dimensie van systeemverantwoordelijkheid is onderstaande hypothese ontstaan.

Hypothese 2: *Wanneer het systeem financieel inefficiënt is ingericht en sprake is van een zwakke financiële informatiepositie van het ministerie ten OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel, zullen aanjagende krachten optreden die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces versterken.*

Politiek-bestuurlijke dimensie

Binnen de politiek-bestuurlijke dimensie staan de kernwoorden consensus, coalitie en confrontatie centraal (Van der Steen et al., 2016). Systeemverantwoordelijkheid wordt vanuit deze dimensie gezien als een verdeling van de machtsverhoudingen tussen het centrale en decentrale niveau. Het maken van keuzes over informatieplichten en interventiemogelijkheden zijn voorbeelden van het ontstaan van machtsverhoudingen, welke van invloed kunnen zijn op de posities van en verhoudingen tussen beide niveaus in het hoger onderwijsstelsel (De Goede & Knottnerus, 2016; Van der Steen et al., 2016).

Als gevolg van bovenstaande is het van belang om in te gaan op waar de verantwoordelijkheid voor politieke verantwoording en controle van het systeem ligt, maar ook wie aansprakelijk kan worden gesteld op het moment dat zich incidenten voordoen (Van der Steen et al., 2016). Wanneer sprake is van onevenredige verhoudingen in de machtsverdeling is het mogelijk om het bestaande grijze gebied af te dekken door simpelweg te stellen “zo doen we het en niet anders” (Van der Steen et al., 2016, p. 22). Desalniettemin roept ook die keuze de vraag op wie uiteindelijk de laatste stem heeft en de andere partijen kan dwingen om mee te bewegen in de gewenste richting. Daarmee bestaat de behoefte aan een eenduidige afbakening van de politiek-bestuurlijke verhoudingen binnen het hoger onderwijsstelsel (Van der Steen et al., 2016).

Bij een suboptimale invulling van systeemverantwoordelijkheid vanuit deze dimensie zijn eveneens verschillende indicatoren te herkennen die vergelijkbaar zijn met diverse aanjagende krachten van de risico-regelreflex. Allereerst is wederom de ‘bestuurlijke en politieke dadendrang’ te herkennen in deze dimensie van systeemverantwoordelijkheid. Wanneer sprake is van een zwak geformuleerde politieke verantwoordelijkheid zal sneller de drang ontstaan tot het nemen van urgente maatregelen, zonder daarvan de kosten en baten tegen elkaar af te wegen. In het verlengde hiervan zal de kracht ‘angst voor aansprakelijkheid’ eerder optreden wanneer sprake blijkt van een zwak geformuleerde politieke aansprakelijkheid en er binnen het stelsel sprake blijkt van onduidelijkheid op dit thema. Als derde aanjagende kracht is binnen deze dimensie tevens ‘bestuurlijke fragmentatie’ te herkennen, daar waar men bij een zwakke formulering van de politieke verantwoordelijkheid naar andere (de)centrale bestuurslagen zal wijzen om hun verantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement te nemen. Tot slot is binnen deze dimensie de aanjagende kracht ‘ongevallen tonen falen van het systeem aan’ te herkennen, waarbij na het plaatsvinden van een incident de neiging ontstaat om te denken dat alle nieuwe veiligheidsmaatregelen waardevol zijn (Helsloot & Scholtens, 2015). Wanneer de politieke

aansprakelijkheid zwak geformuleerd blijkt, is het mogelijk dat onduidelijkheid over aansprakelijkheid leidt tot de gedachte dat een incident betekent dat er nieuwe veiligheidsmaatregelen genomen moeten worden. Op basis van de verwachting dat deze aanjagende krachten tot uiting komen wanneer de politiek-bestuurlijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid suboptimaal wordt ingevuld is onderstaande hypothese ontstaan.

Hypothese 3: *Wanneer de politieke verantwoordelijkheid en de politieke aansprakelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel zwak geformuleerd zijn, zullen aanjagende krachten optreden die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces versterken..*

Sociaal-maatschappelijke dimensie

Binnen de sociaal-maatschappelijke dimensie staan de kernwoorden relaties, randvoorwaarden en ruimte centraal (Van der Steen et al., 2016). Systeemverantwoordelijkheid gaat vanuit deze dimensie vooral over een zekere horizontale verantwoordelijkheid voor het proces, ofwel de manier waarop actoren hun onderlinge relaties vormgeven en gezamenlijk tot goede uitkomsten komen (De Goede & Krottnerus, 2016; Van der Steen et al., 2016). Sturing vindt binnen dit systeem vooral plaats op culturele omgangsvormen, wijze van samenwerking, omgaan met signalering en de mate waarin een interventie acceptabel en werkzaam is voor de betrokken partijen binnen het hoger onderwijsstelsel. Het is daarbij van belang om aandacht te hebben voor de mate van transparantie, de voorwaarden voor informatieverstrekking, de beoordeling van prestaties, het verloop van communicatie en de wijze waarop wordt omgegaan met decentrale incidenten die niet tot een systeemcrisis leiden, zoals in het geval van het ministerie van OCW bijvoorbeeld een cyberaanval op een universiteit (Van der Steen et al., 2016).

Als oplossing voor problemen wordt vanuit deze dimensie een procesmatige aanpak aangedragen (Van der Steen et al., 2016). Grijze gebieden moeten niet in afbakening worden opgelost, maar met behulp van procesmanagement. Vanuit deze visie op systeemverantwoordelijkheid maken spanningen, interpretatieverschillen, ambiguïteiten en uiteenlopende betekenissen deel uit van het sociale leven, waarbij deze alleen als problematisch worden gezien wanneer deze het primaire proces belemmeren (De Goede & Krottnerus, 2016; Van der Steen et al., 2016).

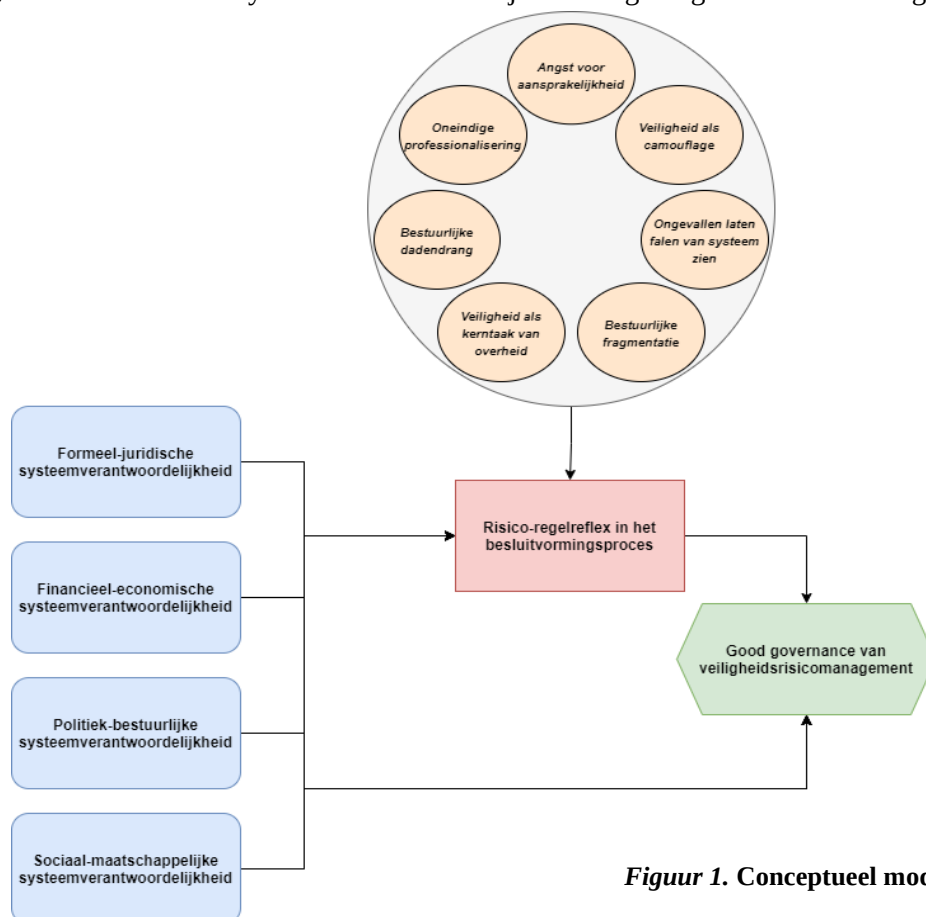
Net als bij de eerdere dimensies zijn bij een suboptimale invulling vanuit deze dimensie van systeemverantwoordelijkheid verschillende indicatoren te herkennen die vergelijkbaar zijn met diverse aanjagende krachten van de risico-regelreflex. Allereerst is, net als bij de formeel-juridische en financieel-economische dimensie, de aanjagende kracht ‘oneindige professionalisering in de uitvoering’ te herkennen, welke in deze dimensie op kan treden wanneer actoren geen aandacht geven aan de wijze waarop ze ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement tot gezamenlijke uitkomsten komen. Wanneer men weinig aandacht geeft aan de onderlinge relaties zal men eerder geneigd zijn om meer verantwoordelijkheid naar zich toe te trekken en te streven naar steeds meer en hogere professionele standaarden (Helsloot & Scholtens, 2015). Hierop volgend is tevens de aanjagende kracht ‘bestuurlijke fragmentatie’ te herkennen, welke als gevolg van te weinig aandacht voor gezamenlijke uitkomsten en

onderlinge relaties zou kunnen leiden tot oproepen aan andere bestuurslagen om ‘iets’ te doen om de veiligheidsrisico’s te verkleinen (Helsloot & Scholtens, 2015). Op basis van de verwachting dat bovenstaande aanjagende krachten tot uiting komen bij een suboptimale invulling van de sociaal-maatschappelijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid is onderstaande hypothese ontstaan.

Hypothese 4: *Wanneer weinig aandacht uitgaat naar de wijze waarop actoren gezamenlijk tot uitkomsten komen en naar de wijze waarop actoren hun onderlinge relaties hebben vormgegeven ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel, zullen aanjagende krachten optreden die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces versterken.*

3.4 Conceptueel model

Om tot een schematische weergave te komen van de reeds uiteengezette hypothesen is onderstaand conceptueel model opgesteld, waarin de verschillende relaties en verwachtingen ten opzichte van de centrale begrippen zijn weergegeven. De invulling van systeemverantwoordelijkheid is omschreven als een middel om tot good governance van veiligheidsrisicomanagement te komen. Bij een suboptimale invulling van systeemverantwoordelijk wordt verwacht dat de risico-regelreflex op zal treden, wat van invloed is op de mate waarin sprake kan zijn van good governance. De nadruk van het onderzoek ligt op het verband tussen de invulling van systeemverantwoordelijkheid en het optreden van de risico-regelreflex, het verband tussen systeemverantwoordelijkheid en good governance is niet gemeten.



Figuur 1. Conceptueel model.

4. Methodologisch kader

4.1 Reikwijdte methodologisch kader

Om de invulling van de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in kaart te brengen is het van belang om keuzes te maken voor en verantwoording af te leggen over verschillende methodologische aspecten. In dit kader wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie, definities van centrale begrippen in het onderzoek, de onderzoeksbenadering, een operationalisering, diverse methoden van dataverzameling, en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

4.2 Onderzoeksstrategie

Het kiezen van een onderzoeksstrategie is afhankelijk van de vraag of het onderzoek toespitst dient te worden op een specifieke onderzoeksmethode, of dat het onderzoek een combinatie van verschillende methoden rechtvaardigt (Bleijenbergh, 2015; Van Thiel, 2013). Binnen dit onderzoek naar systeemverantwoordelijkheid ligt een sterke nadruk op een mogelijke discrepantie tussen bijvoorbeeld wetgeving en opvattingen van ambtenaren van het ministerie van OCW. Hiervoor is het van belang om niet alleen onderzoek te doen naar verschillende (juridische) documenten, maar ook naar de betekenis die mensen toekennen aan het concept van systeemverantwoordelijkheid en het concept van veiligheidsrisicomanagement in de praktijk (Bleijenbergh, 2015; Van Thiel, 2013). Als gevolg van deze observatie wordt als onderzoeksstrategie gekozen voor het uitvoeren van een enkelvoudige casestudy.

De casestudy-strategie wordt, naast de survey en het experiment, omschreven als één van de basisonderzoeksstrategieën in de onderzoeksmethodologie (Baarda, 2014; Vennix, in Bleijenbergh, 2015). Een casestudy wordt in de onderzoeksliteratuur gedefinieerd als “...*het bestuderen van een of enkele dragers van een sociaal verschijnsel in de natuurlijke omgeving, gedurende een bepaalde periode, met behulp van diverse databronnen, teneinde uitspraken te kunnen doen over de patronen en processen die aan het verschijnsel ten grondslag liggen.*” (Swanborn, in Bleijenbergh, 2015, p. 43).

Verder gaat de casestudy per definitie uit van een combinatie van open interviews en het verzamelen van documenten. Het combineren van deze methoden wordt omschreven als ‘triangulatie’, wat het mogelijk maakt om een verschijnsel “...*in de diepte te onderzoeken en diverse soorten waarnemingen met elkaar te vergelijken, wat de kwaliteit van je waarneming kan vergroten.*” (Baarda, 2014; Bleijenbergh, 2015, p. 44). Volgend op bovenstaande zijn binnen dit onderzoek tevens meerdere organisaties uit het hoger onderwijsstelsel betrokken, wat leidt tot een beter zicht op de patronen die samenhangen met het concept systeemverantwoordelijkheid in de praktijk (Bleijenbergh, 2015).

4.3 Definitie van centrale begrippen

Om de begrippen binnen het onderzoek naar systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW te duiden, waarmee verwarring en aannames over begrippen en definities worden voorkomen, volgt in onderstaande paragrafen een definiëring van deze centrale begrippen uit het onderzoek. Gezien de bijdrage die het onderzoek levert aan de kennis binnen het hoger onderwijsstelsel is het van belang om vast te leggen op welke wijze de begrippen uit het onderzoek meetbaar zijn gemaakt (Bleijenbergh, 2015; Van Thiel, 2013). Om deze reden is binnen dit onderzoek een verbinding gelegd tussen de reeds bestaande theoretische kennis en het empirische object dat onderzocht is. Volgend op de theoretische definitie van de centrale begrippen zal tevens een stipulatieve definitie worden gegeven, waarmee wordt uitgedragen op welke wijze het verschijnsel binnen dit onderzoek tot uiting komt, ofwel de precieze vertaalslag die binnen dit onderzoek naar systeemverantwoordelijkheid wordt gehanteerd (Bleijenbergh, 2015). Van begrippen waarvan de stipulatieve definitie niet tot weinig afwijkt van de theoretische definitie worden enkel de theoretische definities weergegeven. Afsluitend zijn onderstaande definities in paragraaf 4.5 geoperationaliseerd naar meetbare concepten.

Good governance

Governance is the sum of many ways in which individuals and institutions, both private and public, manage their common affairs (De Goede, 2009, p. 1).

Stipulatieve definitie

Spelregels en omgangsvormen voor degelijk bestuur van en degelijk toezicht op onderwijsinstellingen en een daarbij passende degelijke verantwoording van onderwijsinstellingen aan en beïnvloeding van onderwijsinstellingen door in- en externe belanghebbenden (Onderwijsraad, 2004, p. 17).

Veiligheidsrisicomanagement

Het vaststellen van doelstellingen, het identificeren van risico's en kansen, het inschatten van gevolgen, het beoordelen van deze risico's en kansen, het beheersen van deze risico's en kansen, en monitoring van het proces (Platform IV-HO, z.d. b).

Risico-regelreflex

De neiging om het voortdurend verminderen van veiligheidsrisico's (al dan niet naar aanleiding van een incident) aan te merken als een vanzelfsprekende overheidsopgave (Trappenburg, in Helsloot & Scholtens, 2015, p. 11).

Stipulatieve definitie

De neiging om het voortdurend verminderen van veiligheidsrisico's (al dan niet naar aanleiding van een incident) in het hoger onderwijsstelsel aan te merken als een vanzelfsprekende taak voor het ministerie van OCW.

Systeemverantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid van een minister voor het goed functioneren van het bestuurlijke systeem als geheel, waarbij de resultaatverantwoordelijkheid bij andere actoren is belegd (Van der Steen et al., 2016, p. 14).

Stipulatieve definitie

De verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het goed functioneren van het veiligheidsrisicomanagement in het onderwijsstelsel, waarbij de resultaatverantwoordelijkheid hiervoor bij gedecentraliseerde onderwijsinstellingen is belegd.

Formeel-juridische systeemverantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid van een minister voor het goed functioneren van het bestuurlijke systeem als geheel, vanuit een dimensie waarbinnen begrippen zoals rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid centraal staan (Van der Steen et al., 2016, p. 17).

Financieel-economische systeemverantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid van een minister voor het goed functioneren van het bestuurlijke systeem als geheel, vanuit een dimensie waarbinnen begrippen zoals efficiency, effectiviteit en economy centraal staan (Van der Steen et al., 2016, p. 18).

Politiek-bestuurlijke systeemverantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid van een minister voor het goed functioneren van het bestuurlijke systeem als geheel, vanuit een dimensie waarbinnen begrippen zoals consensus, coalitie en confrontatie centraal staan (Van der Steen et al., 2016, p. 20).

Sociaal-maatschappelijke systeemverantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid van een minister voor het goed functioneren van het bestuurlijke systeem als geheel, vanuit een dimensie waarbinnen begrippen zoals relaties, ruimte en randvoorwaarden centraal staan (Van der Steen et al., 2016, p. 22).

4.4 Onderzoeksbenadering

Waar het aankomt op de onderzoeksbenadering van het onderzoek naar systeemverantwoordelijkheid bestaat een keuze tussen een inductieve of een deductieve benadering (Bleijenbergh, 2015). Een omschrijving van de onderzoeksbenadering beschrijft de mate waarin het onderzoek theoretisch gestuurd zal zijn. Bij een inductieve benadering wordt de invulling van centrale begrippen zo min mogelijk van tevoren vastgelegd, om zo een open benadering van het veld te garanderen (Bleijenbergh, 2015; Van Thiel, 2013). In tegenstelling tot een inductieve benadering worden bij deductief onderzoek duidelijke verwachtingen vastgelegd ten aanzien van de empirische werkelijkheid en start het onderzoek vanuit een “...*duidelijk gedefinieerd theoretisch raamwerk*.” (Baarda, 2014; Bleijenbergh, 2015, p. 52). Deze deductieve onderzoeksbenadering is gebaseerd op het natuurwetenschappelijke model van wetenschapsbeoefening, waarbij hypothesen worden getoetst aan de verkregen waarnemingen.

Ondanks het gegeven dat een analyse van de invulling van de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW in relatie tot veiligheidsrisicomanagement niet eerder is uitgevoerd kent dit onderzoek een deductieve benadering. In het theoretisch gedefinieerde raamwerk in hoofdstuk 3 van dit onderzoeksrapport zijn verschillende verwachtingen vastgelegd ten aanzien van de empirische werkelijkheid met betrekking tot de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW. Om tot uitspraken over deze empirische werkelijkheid te komen zijn deze hypothesen getoetst conform de strategie zoals omschreven in dit methodologische hoofdstuk. Afhankelijk van de verkregen onderzoeksresultaten worden de gedefinieerde hypothesen gehandhaafd of bijgesteld.

4.5 Operationalisering

In onderstaande tabel zijn de afhankelijke begrippen in het conceptueel model uit hoofdstuk 3 geoperationaliseerd naar meetbare indicatoren, welke gebruikt zullen worden als leidraad bij het afnemen van interviews en bij het analyseren van documenten. Het interviewprotocol is opgenomen als bijlage 2 van dit onderzoeksrapport.

Centrale begrip	Indicatoren i.r.t. veiligheidsrisicomanagement
Risico-regelreflex	- meer verantwoordelijkheid toetrekken - professionalisering van eigen werk - urgentie om maatregel te nemen - meer verantwoordelijkheid toetrekken - drang tot politieke profilering - politieke druk - angst voor aansprakelijkheid - zorgplicht overheid - veiligheid als kerntaak - vertrouwen - eigen belang koppelen aan veiligheidsbelang

	- wijzen naar anderen - veiligheid boven alles - 100% veiligheid als doel
Formeel-juridische systeemverantwoordelijkheid	- formulering van verantwoordelijkheden - eigen verantwoordelijkheid - toewijzing van bevoegdheden - mandaat - onduidelijkheid van verantwoordelijkheden
Financieel-economische systeemverantwoordelijkheid	- efficiëntie - overleg en afstemming - informatieposities - vertrouwen - afhankelijkheden - geldstromen - financiering
Politiek-bestuurlijke systeemverantwoordelijkheid	- verantwoordelijkheid - aansprakelijkheid - afgerekend worden - politieke controle - politieke verantwoording - machtsverhoudingen - de wil opleggen - interventiemogelijkheden
Sociaal-maatschappelijke systeemverantwoordelijkheid	- aandacht voor relaties - samenwerking - communicatievormen - gedeelde visie - bestuurlijke afspraken - omgang - transparantie - dialoog - vertrouwen - openheid - interventies

Tabel 1. Operationalisatie van centrale begrippen.

4.6 Selectie van bronnen

Bronnen van empirisch materiaal

Om tot een adequate selectie van bronnen te komen is het van belang om een omschrijving te geven van de verschillende “...*mensen, zaken, situaties en gebeurtenissen die je informatie kunnen verschaffen over het verschijnsel...*” van systeemverantwoordelijkheid binnen het hoger onderwijsstelsel (Baarda, 2014; Bleijenbergh, 2015, p. 54). Formeel gezien worden bronnen van empirisch materiaal in de onderzoeksmethodologie onderscheiden in vier soorten; personen, documenten, sociale situaties en

media (Verschuren & Doorewaard, in Bleijenbergh, 2015). Onderstaand wordt uiteengezet op welke manier drie van deze vier vormen van bronnen in dit onderzoek naar de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW een bijdrage hebben geleverd aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen.

Personen

Zoals eerder in het beleids- en theoretisch kader uiteengezet zijn diverse actoren actief in het systeem van het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs; ambtenaren van het ministerie van OCW, hoger onderwijsinstellingen, toezichthouders, verenigingen en platform IV-HO. Om inzicht te krijgen in de manier waarop aan de verschillende dimensies van systeemverantwoordelijkheid invulling wordt gegeven in het hoger onderwijsstelsel zijn ten behoeve van een goede afspiegeling van het hoger onderwijsstelsel meerdere professionals geïnterviewd die werkzaam zijn bij bovengenoemde partijen.

Documenten

Volgend op bovenstaande was het van belang om documenten te onderzoeken die ingaan op systeemverantwoordelijkheid, sturing, veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs of jaarverslagen van instellingen. Het was daarbij tevens van belang om documenten te verzamelen van de betrokken actoren binnen het systeem, zoals Kamerbrieven, moties en samenwerkingsdocumenten.

Media

Waar het aankomt op informatie uit media ligt binnen dit onderzoek een nadruk op uitingen van de eerder genoemde betrokken partijen over systeemverantwoordelijkheid en sturing binnen het systeem. Denk daarbij aan interviews met uitingen over systeemverantwoordelijkheid of sturing op veiligheid van bewindspersonen, sectororganisaties of veiligheidsprofessionals.

Methoden van dataverzameling

Voor bovenstaande bronnen is het van belang om te verantwoorden op welke manier de benodigde informatie is verkregen (Bleijenbergh, 2015). Een groot deel van de eerder genoemde indicatoren zijn via twee verschillende methoden van dataverzameling waargenomen, door middel van open interviews en door middel van een documentenanalyse. Door beide methoden toe te passen op dezelfde bron is sprake van de eerder genoemde datatriangulatie, waarna het mogelijk is geworden om conclusies te trekken over het al dan niet bestaan van een discrepantie tussen enerzijds wetgeving en jaarverslagen van instellingen, en anderzijds uitspraken en andere vormen van uitingen van het ministerie van OCW.

Volgend op bovenstaande is voor beide methoden het principe van handmatig deductief coderen toegepast, waarbij stukken tekst uit de documenten en interviews een label (code) hebben gekregen op basis van de eerder omschreven centrale begrippen en indicatoren uit de operationalisering (Doorewaard

& Van de Ven, in Bleijenbergh, 2015). Het is daarbij van belang om per dimensie (met meerdere indicatoren) een andere code toe te kennen, om zodoende na afloop van het proces tot een overzicht te komen van de belangrijkste informatie uit de analyses. Uit dit overzicht zijn vervolgens patronen ontdekt die ten grondslag liggen aan de invulling van de diverse dimensies van systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW, waarmee een antwoord gegeven kan worden op de reeds opgestelde deelvragen in het onderzoek (Bleijenbergh, 2015).

4.7 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid, ofwel de herhaalbaarheid van het onderzoek beschrijft de mate waarin de onderzoeksresultaten niet als toevallig te kenmerken zijn, maar als zijnde systematisch (Bleijenbergh, 2015; Van Thiel, 2013). De mate van betrouwbaarheid is afhankelijk van twee elementen; nauwkeurigheid en consistentie. Waar het aankomt op nauwkeurigheid is het van belang dat de gekozen meetinstrumenten de beoogde variabele zo nauwkeurig mogelijk meten. Zo dient een interviewvraag bijvoorbeeld ondubbelzinnig te zijn, zodat bij het opnieuw stellen van de vraag een vergelijkbare respons volgt als gevolg van het aanspreken van dezelfde stimulus. Volgend op de nauwkeurigheid van het onderzoek gaat het bij de consistentie van het onderzoek om de mate waarin het onderzoek herhaalbaar is (Van Thiel, 2013). In onderzoeken waarin mensen centraal staan als databron, zal herhaling niet altijd leiden tot dezelfde uitkomst. Echter, door het onderzoek bij meerdere mensen of in meerdere situaties op dezelfde wijze uit te voeren kan de gewenste herhaalbaarheid alsnog bereikt worden (Bleijenbergh, 2015; Van Thiel, 2013). Om bovenstaande redenen is het van belang om de gemaakte keuzes en genomen stappen tijdens het onderzoek adequaat vast te leggen (Van Thiel, 2013).

Binnen dit onderzoek naar systeemverantwoordelijkheid is tijdens het verzamelen van de onderzoeksresultaten veel aandacht besteedt aan de nauwkeurigheid en consistentie. De interviewvragen zijn meermaals voorgelegd aan een gepromoveerde onderzoeker, een masterstudent Bestuurskunde met een specialisatie in Publiek Management en een voormalig ambtenaar van het ministerie van OCW. De interviewvragen zijn daarmee vanuit verschillende perspectieven beoordeeld om zodoende te achterhalen of sprake was van dubbelzinnigheid, onduidelijkheden of inconsistenties. Naar aanleiding van deze feedback zijn de interviewvragen aangescherpt.

Validiteit

De validiteit van het onderzoek is uit te splitsen naar twee vormen; interne en externe validiteit (Van Thiel, 2013). De interne validiteit van het onderzoek, ook wel geldigheid genoemd, beschrijft de mate waarin de onderzoeker het effect heeft gemeten dat hij wilde meten (Bleijenbergh, 2015; Van Thiel, 2013). Deze geldigheid is afhankelijk van twee elementen; enerzijds dient de operationalisatie een adequate weergave te zijn van de gebruikte theoretische constructen, anderzijds dient de veronderstelde

causaliteit tussen de verschillende variabelen zich daadwerkelijk voor te doen (Van Thiel, 2013). Om deze redenen moet een operationalisatie eenduidig en uitsluitend zijn, waarmee wordt bedoeld dat deze geen maatstaf mogen én kunnen zijn voor andere theoretische constructen. Volgend op de interne validiteit beschrijft de externe validiteit, ook wel generaliseerbaarheid genoemd, de mate waarin de gevonden onderzoeksresultaten ook geldig zijn voor “...andere personen, instituties, tijden en plaatsen...” (Bleijenbergh, 2015; Van Thiel, 2013, p. 59).

Binnen dit onderzoek naar systeemverantwoordelijkheid is veel aandacht uitgegaan naar de interne validiteit van het onderzoek. De operationalisatie in het methodologisch kader is wederom voorgelegd aan een gepromoveerde onderzoeker, een masterstudent Bestuurskunde met een specialisatie in Publiek Management en een voormalig ambtenaar van het ministerie van OCW. De gebruikte theoretische concepten zijn daarnaast op zorgvuldige wijze aan elkaar gekoppeld, zonder daarbij afbreuk te doen aan de aard en grondslag van deze concepten. Deze koppeling is eveneens uitgebreid beschreven in het theoretisch kader, waarmee verantwoording wordt afgelegd voor de genomen stappen. In tegenstelling tot de interne validiteit is binnen dit onderzoek weinig aandacht geweest voor de externe validiteit. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in het hoger onderwijsstelsel, de resultaten uit het onderzoek zullen gezien het unieke karakter van het hoger onderwijsstelsel niet geldig zijn voor andere bestuurlijke stelsels. Daarmee is het onderzoek niet te generaliseren naar bestuurlijke verhoudingen buiten het hoger onderwijsstelsel. Wel zijn deze interviews afgenomen bij een relatief groot aantal respondenten, verspreidt over het gehele stelsel, waarmee de gewenste externe validiteit voor dit onderzoek is bereikt.

5. Analyse van resultaten

5.1 Reikwijdte resultatenhoofdstuk

Om tot een conclusie te komen over de systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijsstelsel, zijn middels de eerder omschreven documentenanalyse en open interviews verschillende resultaten verzameld en onderzocht. Zoals eerder aangegeven is het stelsel vanuit meerdere perspectieven in beeld gebracht, daar waar de interviews zijn afgenomen met respondenten die onder andere werkzaam zijn bij het ministerie van OC&W, de koepelverenigingen, Platform IV-HO, en hoger onderwijsinstellingen. In onderstaande paragrafen is de verzamelde informatie per hypothese uiteengezet, waarbij ter ondersteuning wordt verwezen naar citaten uit documenten of parafrases van uitspraken van respondenten in de interviews.

5.2 Systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement

Deelvraag 1: Wat is systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel, gebaseerd op verschillende bestuurskundige dimensies van stelselsturing?

Resultaten met betrekking tot het literatuuronderzoek voor deelvraag 1 zijn reeds weergegeven in het theoretisch kader in paragraaf 3.3, 'systeemverantwoordelijkheid'. In hoofdstuk 6 zijn deelvraag 1 en deelvraag 2 in gezamenlijkheid meegenomen in het formuleren van een antwoord op de centrale vraag van het onderzoek.

5.3 Invulling van systeemverantwoordelijkheid in het hoger onderwijs

Deelvraag 2: Op welke wijze geeft het ministerie van OCW invulling aan systeemverantwoordelijkheid in het hoger onderwijsstelsel ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement?

Formeel-juridische systeemverantwoordelijkheid

Formulering van verantwoordelijkheden

Waar het aankomt op een juridische formulering van verantwoordelijkheden gaat de WHW niet specifiek in op de verantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijsstelsel (Ministerie van OCW, z.d. c). Vanuit de WHW bezien is de minister verantwoordelijk voor onderwijs en onderzoek binnen het stelsel, deze wet legt namelijk enkel het verband tussen de overheid en hoger onderwijsinstellingen, niet tussen de overheid en studenten of tussen de overheid en

koepelverenigingen (Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Het college van bestuur van de instelling is verantwoordelijk voor de instelling, die legt verantwoording af aan de raad van toezicht en die legt op zijn beurt verantwoording af aan de minister van OCW (Ministerie van OCW, z.d. c; Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Als reden voor deze open formulering wordt door een expert op het gebied van sturingsvraagstukken in een interview aangegeven dat men anders het risico loopt om alles dicht te timmeren. Zie daarvoor ter ondersteuning onderstaand citaat (Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

“De WHW is soms net een kerstboom waar men van alles in zou willen hangen. Daarmee loop je het risico om alles dicht te timmeren, waardoor uiteindelijk niemand meer overzicht heeft van wie nu waar verantwoordelijk voor is. Als de hoofdlijnen helder zijn, moeten de verantwoordelijken zelf de lijnen onderling maar leggen. Als die hoofdlijnen niet helder zijn, weet men ook niet wie ter verantwoording geroepen kan worden”

– onafhankelijk adviseur op het gebied van sturingsvraagstukken.

Bovenstaande kijk op de van toepassing zijnde wet- en regelgeving wordt door [REDACTED] onderstreept in onderstaand citaat (Persoonlijke communicatie, juni, 2020).

“Het is de vraag of het zinvol is om allerlei verschillende normen op te leggen aan instellingen, juist omdat ze zo van elkaar verschillen. Het is moeilijk om voor al die instellingen één lijn te trekken, daardoor vaak ook onzinnig. Om die reden is het van belang om te kijken naar wat specifiek nodig is voor de eigen onderwijsinstelling.”

– [REDACTED]

Echter, binnen het hoger onderwijsstelsel wordt veiligheidsrisicomanagement door meerdere partijen als onderdeel van de bedrijfsvoering van instellingen gezien, als gevolg waarvan deze een verantwoordelijkheid dragen voor het voeren van veiligheidsrisicomanagement binnen de eigen instelling. Deze formulering wordt, weliswaar met drie kanttekeningen, tevens bevestigd door de minister van OCW met onderstaand citaat uit de Kamerbrief ‘Cyberveiligheid in het onderwijs’, waarin zij uiteenzet hoe zij haar rol ziet ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel (Ministerie van OCW, 2020d, p. 4).

“De verantwoordelijkheid voor een goede bedrijfsvoering, inclusief integraal veiligheidsbeleid, ligt bij de onderwijsinstelling zelf, zo vloeit voort uit de WHW en de WEB. Zoals ik in de strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek heb uiteengezet, zie ik voor mijzelf een rol in situaties waarin (I) de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid in het geding is, (II) instellingen (in gezamenlijkheid) hun verantwoordelijkheid niet (kunnen) nemen, of (III) versnelling gewenst is (‘overheid als aanjager’) om maatschappelijke doelstellingen te realiseren.”

– Ingrid van Engelshoven, minister van OCW.

Bovenstaande uiteenzetting van de manier waarop de minister haar eigen rol beziet is tijdens interviews door meerdere ambtenaren van het ministerie van OCW bevestigd (Persoonlijke communicatie, juni, 2020). Deze decentrale verdeling van verantwoordelijkheden wordt tevens bekrachtigd met onderstaand citaat uit de door de VH, VSNU en het ministerie van OCW getekende intentieverklaring, waarin meerdere afspraken zijn opgenomen om samen op te trekken voor integrale veiligheid in het hoger onderwijs ten behoeve van een open en veilige leer- en werkomgeving (Platform IV-HO, 2018b). De volledige intentieverklaring is opgenomen als bijlage 3 van dit onderzoeksrapport.

“Het derde beleidsuitgangspunt is daarmee dat hoger onderwijsinstellingen de verantwoordelijkheid nemen voor het organiseren van integraal veiligheidsbeleid in hun instelling, om een veilig leer- en werkklimaat en bedrijfscontinuïteit te waarborgen.”

– intentieverklaring, Platform IV-HO.

Toewijzing van bevoegdheden

Volgend op de formulering van verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement, blijkt uit documenten en interviews dat de juridische toewijzing van bevoegdheden op vergelijkbare wijze is ingericht (Ministerie van OCW, z.d. c; Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Hoger onderwijsinstellingen hebben een mandaat om besluiten te nemen die al dan niet bijdragen aan een verbetering van het veiligheidsrisicomanagement van de individuele instelling. In verschillende documenten van het ministerie van OCW wordt benadrukt dat de overheid hierin een faciliterende rol heeft, waarbij het uitgangspunt is om instellingen op basis van vertrouwen de ruimte te bieden om hun eigen beleid te voeren en ze vanuit het ministerie waar mogelijk te ontlasten (Ministerie van OCW, 2020c; Ministerie van OCW, 2020d; Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

Zo hebben hoger onderwijsinstellingen bijvoorbeeld de bevoegdheid ingezet om, ten tijde van de Covid-19 crisis, verschillende deadlines met betrekking tot aanmelding, selectie en tentaminering te verschuiven. Een ander voorbeeld in deze context heeft betrekking op de cyberaanval op de Universiteit Maastricht, waar eerder in dit onderzoek aandacht aan is besteed. De UM heeft besloten om losgeld te betalen aan de hackers, ondanks dat het ministerie van OCW zich hier nadrukkelijk tegen heeft uitgesproken. Zie daarvoor onderstaand citaat uit de eerder aangehaalde Kamerbrief ‘Cyberveiligheid in het onderwijs’ (Ministerie van OCW, 2020d, p. 10).

“Voordat de Universiteit Maastricht hiertoe [betalen van losgeld] over is gegaan, heb ik de universiteit kenbaar gemaakt dat de regering van mening is dat er geen geld naar criminelen toe moet vloeien. Het is de eigen afweging van het college van bestuur van de Universiteit Maastricht geweest om het losgeld te betalen.”

– Ingrid van Engelshoven, minister van OCW.

Verder blijkt een terugkerend thema in documenten en interviews dat het ministerie veelal het gesprek aangaat met koepelverenigingen en andere actoren binnen het stelsel, waarbij vanuit een gelijkwaardige verhouding een appèl wordt gedaan op instellingen. Deze manier van werken wordt in interviews bevestigd door diverse ambtenaren van het ministerie van OCW, de koepelverenigingen en door veiligheidsmanagers van hoger onderwijsinstellingen (Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Ook in deze context wordt regelmatig benadrukt dat het ministerie de onderwijsinstellingen dient te ondersteunen en faciliteren in het uitvoeren van hun taken. Zo zijn universiteiten en hogescholen zelf met maatregelen gekomen naar aanleiding van de cyberaanval op de UM, wat past bij de verwachting van gezamenlijke inspanning die de minister van OCW van de sector heeft. Deze verwachting is tevens zichtbaar in onderstaand citaat uit de eerder aangehaalde Kamerbrief met betrekking tot ‘Cyberveiligheid in het onderwijs’ (Ministerie van OCW, 2020d, p. 13).

“Van een professionele sector verwacht ik dat organisaties elkaar onderling aanspreken op kwetsbaarheden. Daar hoort wat mij betreft bij dat instellingen periodiek hun eigen systeem door experts laten controleren en dit laten vergelijken met peers. (...) Alleen dan komt de sector, zonder de illusie van 100% veiligheid, samen verder en wordt samen voor een (digitaal) veilige leer- en werkomgeving gezorgd.”

– Ingrid van Engelshoven, minister van OCW.

Afsluitend wordt bovenstaande uiteenzetting van de toewijzing van bevoegdheden aan hoger onderwijsinstellingen ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement tevens bevestigd door [REDACTED], zoals blijkt uit onderstaand citaat (Persoonlijke communicatie, juni, 2020).

“Het college van bestuur van een onderwijsinstelling is decentraal verantwoordelijk voor het voeren van veiligheidsrisicomanagement, daar horen dus ook bevoegdheden bij. Zij hebben het mandaat om hun beleid aan te passen al naargelang zij denken dat goed is voor het veiligheidsrisicomanagement binnen de instelling.”

– [REDACTED]

Overlap tussen verantwoordelijkheden

Blijkens verschillende interviews met respondenten van koepelverenigingen, Platform IV-HO en hoger onderwijsinstellingen, leidt de reeds uiteengezette formulering van verantwoordelijkheden en toewijzing van bevoegdheden tot diverse onduidelijkheden in de praktijk (Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Het is voor de verschillende partijen in het hoger onderwijsstelsel niet duidelijk op welke manier men zich tot elkaar verhoudt ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement, toegespitst op de verschillende verantwoordelijkheden. Onderstaand citaat van [REDACTED] schetst een adequaat beeld van de gedeelde visie die er binnen het hoger onderwijsstelsel bestaat ten

aanzien van de invulling van verantwoordelijkheden met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement in het stelsel (Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

“Samenvattend is te stellen dat het [de verantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement] te vaag is vastgelegd, waardoor men naar eigen inzicht de rol in ging vullen. Het is in de onderliggende stukken ook niet duidelijk wat nu de verhoudingen tot elkaar zijn, daar moeten heldere afspraken over worden gemaakt.”

– [REDACTED]

Ook voor andere actoren binnen het stelsel is het niet altijd duidelijk welke verantwoordelijkheid het ministerie heeft en welke verantwoordelijkheid belegd is bij de instelling (Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Een tweede voorbeeld van deze gedeelde kijk op de onduidelijkheid binnen het stelsel ten aanzien van de verantwoordelijkheden voor veiligheidsrisicomanagement wordt geschetst door onderstaande uitspraak van een veiligheidsmanager in een hoger onderwijsinstelling.

“Ik vind dat het ministerie van OCW een grotere stelselverantwoordelijkheid heeft dan dat het ministerie van OCW tot nu toe neemt.”

– veiligheidsmanager, hoger onderwijsinstelling.

In aanvulling hierop wordt deze kijk gedeeld door een andere veiligheidsmanager van een hoger onderwijsinstelling, zoals te zien in onderstaand citaat (Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

“Er wordt heel erg naar instellingen gewezen om daar [veiligheidsrisicomanagement] verantwoordelijkheid in te nemen, terwijl het ministerie van OCW niet bepaald een rol heeft ingenomen om dat te faciliteren. Wat dat betreft is het ministerie lastig om mee samen te werken, er zijn weinig ambtenaren die doorhebben wat er daadwerkelijk speelt bij de instellingen in de praktijk.”

– veiligheidsmanager, hoger onderwijsinstelling.

Hierop volgend blijkt uit meerdere documenten dat de manier waarop binnen het stelsel invulling wordt gegeven aan verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement per situatie kan verschillen. Zo heeft het kabinet, en dus ook het ministerie van OCW, op 12 maart 2020 besloten om voor een periode van minimaal vier weken geen fysieke onderwijsactiviteiten meer toe te staan op de locaties van hogescholen en universiteiten (Ministerie van OCW, 2020c). Weliswaar is hierbij van instellingen verlangd dat zij zelf konden inschatten welke concrete aanpassingen hierop het meest passend waren, bijvoorbeeld ten aanzien van de aanmeldings- en selectieprocedures. In een ander voorbeeld hebben universiteiten en hogescholen zelf maatregelen aangekondigd naar aanleiding van de

cyberaanval op de UM (Ministerie van OCW, 2020d). Echter, de minister van OCW heeft tevens aangekondigd dat zij verwacht dat universiteiten en hogescholen extra acties aankondigen voor de zomer van 2020, en dat onderwijsinstellingen zich moeten realiseren dat zij een interessant doelwit vormen voor criminele organisaties (Ministerie van OCW, 2020d). Ook beschrijft de minister de manier waarop zij vanuit haar eigen verantwoordelijkheid kijkt naar de informatievoorziening met betrekking tot digitale veiligheid en dat zij er op toe heeft gezien dat andere instellingen zo snel mogelijk zijn geïnformeerd over de cyberaanval op de UM. Zie ter verduidelijking ook onderstaand citaat uit de Kamerbrief ‘Cyberveiligheid in het onderwijs’ (Ministerie van OCW, 2020d, p. 14). Afsluitend benadrukt de minister dat zij, vooral gezien haar rol als verantwoordelijke voor de continuïteit van het stelsel, zich met “...enige regelmaat...” zal laten informeren over de voortgang van de door instellingen aangekondigde acties (Ministerie van OCW, 2020d, p. 14).

“Vanuit mijn rol als verantwoordelijke voor de borging van de continuïteit van het gehele stelsel, is het voor mij van belang dat de instellingen er zorg voor dragen dat de kwetsbaarheden op het gebied van digitale veiligheid (pro)actief worden bestreden. Daarom heb ik de onderwijsinstellingen opgeroepen mij een beeld te verschaffen van de risico’s op het gebied van digitale veiligheid. (...) Instellingen zullen op mijn verzoek dit beeld in de komende periode verder aanvullen.”

– Ingrid van Engelshoven, minister van OCW.

Deelconclusie: formeel-juridische dimensie

Afgaande op bovenstaande resultaten wordt geconcludeerd dat de formeel-juridische dimensie van systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs suboptimaal wordt ingevuld. Allereerst zijn verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement niet scherp zijn geformuleerd. Enerzijds betreft dit een bewuste keuze waar het aankomt op de WHW en de bestaande verschillen tussen de instellingen, anderzijds is de uiting van de minister van OCW met betrekking tot haar eigen rol in het stelsel op meerdere manieren te interpreteren. Uit haar uitspraken wordt niet duidelijk wat verstaan wordt onder het in het geding zijn van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het stelsel, wanneer precies sprake is van hoger onderwijsinstellingen die hun verantwoordelijkheid niet kunnen nemen of wanneer het al dan niet gewenst is om als overheid op te treden om maatschappelijke doelstellingen te realiseren.

Ten tweede wordt geconcludeerd dat, waar het aankomt op bevoegdheden met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement, deze niet precies zijn toegewezen. Dit is tevens een gevolg van de open formulering van verantwoordelijkheden in de WHW, waardoor de bevoegdheden niet verder gespecificeerd zijn per thema. Binnen het onderwijsstelsel wordt daarnaast verwezen naar een zekere faciliterende rol vanuit een gelijkwaardige verhouding voor het ministerie van OCW ten aanzien van

veiligheidsrisicomanagement van instellingen, maar wat deze faciliterende rol vanuit een gelijkwaardige verhouding in essentie inhoudt is uit de documenten en interviews niet duidelijk geworden.

Afsluitend wordt ten derde geconcludeerd dat een overlap van verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement niet wordt voorkomen, mede als gevolg van de manier waarop de minister van OCW haar eigen rol heeft omschreven ten aanzien van dit thema. Hierdoor is het voor verschillende actoren niet duidelijk welke verantwoordelijkheid het ministerie draagt en welke verantwoordelijkheid belegd is bij de instelling. Daarnaast kan de verdeling van verantwoordelijkheden verschillen per situatie, waardoor de onduidelijkheid bij het decentrale niveau blijft toenemen.

Financieel-economische systeemverantwoordelijkheid

Efficiëntie van het systeem

Waar het aankomt op de financiële efficiëntie van het systeem is het van belang om in te gaan op de wijze waarop hoger onderwijsinstellingen gefinancierd worden. De bekostiging van het hoger onderwijs gaat op basis van lumpsum financiering, wat inhoudt dat instellingen één betaling ontvangen waarmee zij zelf mogen kiezen voor welke middelen het geld wordt ingezet (Ministerie van OCW, z.d. c). Met deze vorm van financiering is wat betreft efficiëntie geen sprake van overleg of afstemming op voorhand, wat het mogelijk maakt om de uitvoering van beleid zo lokaal mogelijk te beleggen. Hiermee is het systeem ingericht om tegen minimale kosten prestaties teweeg te brengen die waargemaakt dienen te worden door hoger onderwijsinstellingen. Hierop volgend krijgt de lumpsum bekostigingsvorm bijval van [REDACTED], bijvoorbeeld met onderstaande uitspraak (Persoonlijke communicatie, juni, 2020).

“De geldstroom vanuit de overheid naar hoger onderwijsinstellingen geschiedt op basis van lumpsum financiering, juist omdat instellingen zelf verantwoordelijk zijn voor hun beleid. Je stelt daarmee middelen beschikbaar om het voor de sector makkelijker te maken om het [beleid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement] zelf op te pakken.”

— [REDACTED]

Ondanks de eerder aangehaalde overlap van verantwoordelijkheden binnen het stelsel vindt dus geen overleg en afstemming plaats over het gebruik van de lumpsum financiering, wat ten goede zou komen aan de financiële efficiëntie van het systeem. Ook is de vraag op te werpen of de voordelen van lumpsum financiering opwegen tegen de mogelijkheid om meer invloed te hebben op doelbereiking ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement, wat tevens van positieve invloed is op de efficiëntie binnen het systeem. Binnen het onderwijsstelsel zijn verschillende actoren te spreken over deze manier van bekostiging (Persoonlijke communicatie, juni en juli, 2020). Vanuit [REDACTED] van mening dat deze bekostiging het makkelijker maakt om, gelet op de eigen verantwoordelijkheid van

instellingen ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement, invulling te geven aan beleid en individuele afwegingen te maken in de omgang met kosten en baten. Deze opvatting wordt onderschreven door een veiligheidsmanager van een hoger onderwijsinstelling, mits instellingen daarin worden aangestuurd door het ministerie van OCW (Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

“Overall waar de portemonnee verdeeld moet worden bestaat het probleem dat iedereen van mening is dat ze te weinig geld krijgen. Ik denk dat wanneer instellingen het [beleid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement] op een goede manier implementeren en tegelijkertijd op een goede manier worden aangestuurd door het ministerie van OCW, dat het ook helemaal niet zoveel zou hoeven te kosten.”

– veiligheidsmanager, hoger onderwijsinstelling.

Afgezien van de lumpsum bekostiging van individuele instellingen in het hoger onderwijs, is binnen het stelsel ook sprake van een subsidiëring die wel degelijk specifiek is toegespitst op het stimuleren van veiligheidsrisicomanagement. Zo vloeit jaarlijks ongeveer € 300.000 vanuit het ministerie van OCW naar Platform IV-HO, om de uitgangspunten uit de eerder aangehaalde intentieverklaring te stimuleren en aan te jagen (Persoonlijke communicatie, juni en juli, 2020; Platform IV-HO, 2018b). Met een vijfjarenplan heeft het platform een subsidieaanvraag ingediend, welke onder andere is toegespitst op de implementatie van integraal veiligheidsbeleid, hybride dreigingen en internationalisering, en zorgwekkend gedrag en polarisatie (Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

[Redacted text block]

(Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

“Het platform heeft er natuurlijk een belangrijke positie in [bevorderen van veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijsstelsel].

[Redacted text block]

– [Redacted text block]

Blijkens bovenstaande uiteenzetting bestaat de subsidieaanvraag van het platform uit losse onderdelen, wat van het ministerie van OCW [Redacted text block] vraagt om een dossierhouder binnen de eigen organisatie aan te stellen met kennis over deze verschillende deelonderwerpen, controle uit te voeren op het gebruik van de subsidie, alsmede middels monitoring zicht te houden op de diverse ontwikkelingen van het platform en de verschillende deelgebieden van de subsidie (Persoonlijke communicatie, juli, 2020;

Platform IV-HO, 2018b). Naast de verschillende deelgebieden kent de subsidieverstrekking een einddatum, waarmee van een structurele investering in veiligheidsrisicomanagement geen sprake is. Dit wordt beaamd door meerdere actoren binnen het stelsel, waaronder door een veiligheidsmanager van een hoger onderwijsinstelling in onderstaande uitspraak.

“Samenvattend kun je zeggen dat er geen subsidie naar het platform [IV-HO] gaat om een structurele benadering van integrale veiligheid te stimuleren, het is een versplintering van subsidies op verschillende deelthema’s. De verantwoording daarvoor [structurele benadering] moet je anders organiseren, maar dat is een kwestie van lef tonen.”

– veiligheidsmanager, hoger onderwijsinstelling.

Informatiepositie van het ministerie van OCW

Volgend op de efficiëntie van het systeem is het van belang om in te gaan op de informatiepositie van het ministerie van OCW ten aanzien van de lumpsum financiering van veiligheidsrisicomanagement en de verschillende subsidies die ten aanzien van dit thema worden verstrekt. Zoals eerder aangehaald zien het accountantsprotocol en de RJO, op basis waarvan instellingen hun jaarrekening en jaarverslag opstellen, niet toe op een verantwoording ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement (Dienst Uitvoering Onderwijs, 2017; Inspectie van het Onderwijs, 2019; Ministerie van OCW, z.d. c). De afwezigheid van een structurele verantwoording ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement wordt bevestigd in onderstaand citaat door [REDACTED] (Persoonlijke communicatie, juni, 2018).

“In het jaarverslag van instellingen is daar [financiële verantwoording van veiligheidsrisicomanagement] volgens mij niets over opgenomen, er is wat dat betreft geen structurele informatiestroom vanuit instellingen naar het ministerie van OCW over dit specifieke onderwerp.

– [REDACTED]

Als gevolg van bovenstaande is sprake van een zogeheten principaal-agentrelatie tussen het ministerie van OCW en hoger onderwijsinstellingen ten aanzien van financiële verantwoording met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement (Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Zoals in het theoretisch kader uiteengezet is het ministerie daarmee, als principaal, afhankelijk van een hoger onderwijsinstelling, de agent, om over informatie te beschikken ten aanzien van de prestaties van de instelling met betrekking tot de lumpsum financiering van veiligheidsrisicomanagement. Deze verhouding wordt onder andere onderschreven in het document ‘Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2020’, zie daarvoor onderstaande uitspraak vanuit het ministerie van OCW (Ministerie van OCW, 2019, p. 12).

“Het eigenaarschap hiervoor [besteding van financiën] ligt bij besturen [van hoger onderwijsinstellingen]. Zij moeten beleidsrijker begroten, minder bovenmatige reserves aanhouden en transparant verantwoording afleggen. Onze acties zijn er op gericht besturen hierin te ondersteunen. Dit is een gezamenlijke verplichting van besturen en het ministerie van OCW aan de maatschappij, maar in het bijzonder aan onze leerlingen en studenten.”

– Ingrid van Engelshoven, minister van OCW.

Afsluitend op dit thema is uit verschillende documenten en interviews gebleken dat het verkrijgen van financiële informatie met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement, al dan niet als gevolg van een incident, op verschillende manieren geschiedt (Persoonlijke communicatie, juni en juli, 2020). Zoals eerder aangegeven wordt er in het jaarverslag van onderwijsinstellingen niet (verplicht) op het onderwerp ingegaan. Een voorbeeld van één van deze vormen van uitwisseling is te lezen in een Kamerbrief van de minister van OCW, waarin zij antwoordt op schriftelijke vragen van het lid Futselaar (SP) over het bericht dat studenten drie maanden collegegeld terugkrijgen bij vertraging van het afstuderen (Ministerie van OCW, 2020b). Zie daarvoor onderstaand citaat, welke is toegespitst op de financiële consequenties die de “...anderhalvemetersamenleving...” zal hebben voor instellingen in het hoger onderwijs (Ministerie van OCW, 2020b, p. 4). De inventarisatie hiervan geschiedt via de koepelverenigingen, in tegenstelling tot in direct contact met hoger onderwijsinstellingen.

“Voor het hoger onderwijs zijn op dit moment de Vereniging Hogescholen en VSNU nog bezig met een inventarisatie van de kosten voor de korte en middellange termijn. Dit kan inzichtelijk maken tegen welke kosten instellingen aanlopen. Hogescholen en universiteiten zijn grotendeels publiek bekostigde instellingen. Er zijn op dit moment geen acute liquiditeitsproblemen.”

– Ingrid van Engelshoven, minister van OCW.

Deelconclusie: financieel-economische dimensie

Afgaande op bovenstaande resultaten wordt geconcludeerd dat de financieel-economische dimensie van systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs suboptimaal wordt ingevuld. Ondanks dat is allereerst te stellen dat het systeem ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement financieel efficiënt is ingericht. Lumpsum financiering behoeft weinig overleg en afstemming tussen instellingen, daarnaast maakt subsidie aan een samenwerkingsverband als Platform IV-HO het mogelijk voor instellingen om thematisch beleid tot op zekere hoogte te standaardiseren waar dat kosteneffectief is en maakt het de sector weerbaarder tegen de risico-regelreflex zonder inhoudelijke sturing vanuit het ministerie van OCW.

Ten tweede wordt geconcludeerd dat sprake is van een zwakke financiële informatiepositie van het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel. Als

gevolg van de principaal-agentrelatie tussen het ministerie en instellingen en de afwezigheid van de verplichting om in het jaarverslag aandacht te besteden aan financiële aspecten van veiligheidsrisicomanagement heeft het ministerie van OCW geen zicht op de voortgang en ontwikkelingen in de financiële aspecten van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs.

Politiek-bestuurlijke systeemverantwoordelijkheid

Politieke verantwoordelijkheid

Waar het aankomt op politieke verantwoordelijkheid voor onder andere het hoger onderwijsstelsel, en dus ook voor veiligheidsrisicomanagement, blijkt dat deze is vastgelegd in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen, waarin wordt ingegaan op de strafrechtelijke kant van de ministeriële verantwoordelijkheid (Ministerie van BZK, z.d. a). Deze ministeriële verantwoordelijkheid vloeit voort uit de onschendbaarheid van de koning, als gevolg waarvan ministers politieke verantwoording moeten afleggen aan het parlement over het beleid van de regering (Ministerie van BZK, z.d. b). Een deel van de manier waarop deze verantwoordelijkheid is vastgelegd is weergegeven in onderstaand citaat.

“1. Onze Ministers dragen zorg voor de uitvoering van de Grondwet en de andere wetten, voor zover die van de regering afhangt.

2. Zij zijn wegens het niet naleven van deze verplichting verantwoordelijk en in rechte vervolgbaar overeenkomstig de bepalingen in hoofdstuk 2.”

– artikel 1.1, Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten.

Wat deze strafrechtelijke omschrijving van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk inhoudt wordt in onderstaand citaat uiteengezet door een onafhankelijke expert op het gebied van sturingsvraagstukken in de publieke sector (Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

“De minister draagt ook voor veiligheidsrisicomanagement een stelselverantwoordelijkheid, daarmee is zij dus verantwoordelijk voor wat er goed en fout gaat in de hoger onderwijsinstellingen. Dat komt voort uit de ministeriële verantwoordelijkheid; de minister is verantwoordelijk voor datgene waar de Staten-Generaal de minister voor verantwoordelijk houdt.”

– onafhankelijk adviseur op het gebied van sturingsvraagstukken.

Volgend op bovenstaande duiding en afsluitend op dit punt wordt binnen het stelsel verschillend aangekeken tegen deze politieke verantwoordelijkheid. Als voorbeeld hiervan is in onderstaand citaat terug te lezen dat een [REDACTED] de spanning omschrijft met betrekking tot

het dragen van politieke verantwoordelijkheid voor iets waarvan de minister heeft uitgesproken dat de verantwoordelijkheid elders is neergelegd (Persoonlijke communicatie, juni, 2020).

“Nadat er een incident plaatsvindt worden er natuurlijk veel Kamervragen gesteld, dan wordt de minister verantwoordelijk gehouden voor al dan niet ingrijpen terwijl dat volgens mij dan niet iets is waar zij over gaat. Daar zit spanning tussen, ik denk dat het ook een soort ‘fact of life’ is dat de minister verantwoording af moet leggen over dingen waar ze niet persé iets over te zeggen heeft.”

– [REDACTED]

Politieke aansprakelijkheid

In navolging van bovenstaande politieke verantwoordelijkheid beschrijft de politieke aansprakelijkheid binnen het hoger onderwijsstelsel de mate waarin men de verplichting heeft om de politieke gevolgen van iets te aanvaarden. Deze politieke aansprakelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel is verdeeld op twee manieren. Enerzijds kan de Staten-Generaal verschillende moties aannemen met politieke gevolgen voor de minister van OCW, anderzijds kan de minister een aanwijzing geven aan de raad van toezicht van een onderwijsinstelling wanneer sprake is van wanbeheer ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement (Ministerie van OCW, z.d. c). Voor ministers geldt een zekere vertrouwensregel ten opzichte van de Staten-Generaal, dit vertrouwen wordt als vanzelfsprekend geacht (Ministerie van AZ, z.d.). Wanneer het parlement het vertrouwen in een minister heeft verloren, kan een zogeheten motie van wantrouwen worden ingediend. Ter verduidelijking van deze vertrouwensregel is onderstaand citaat weergegeven van het ministerie van de minister-president, het ministerie van Algemene Zaken (AZ).

“Het kabinet en de afzonderlijke ministers moeten het vertrouwen hebben van het parlement. Het parlement kan een motie van wantrouwen indienen. Een minister, of het hele kabinet, moet aftreden als de meerderheid van het parlement geen vertrouwen meer heeft.”

– ministerie van AZ, rijksoverheid.

Naast de mogelijkheid voor de Staten-Generaal om de minister van OCW aansprakelijk te stellen voor veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijs, heeft de minister op grond van de WHW de mogelijkheid om middels een zogeheten ‘aanwijzing’ hoger onderwijsinstellingen aansprakelijk te stellen voor wanbeheer ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement van een of meer bestuurders of toezichthouders (Ministerie van OCW, z.d. c). De formulering van deze mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing is weergegeven met onderstaand citaat.

“Indien sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders kan Onze Minister de raad van toezicht een aanwijzing geven. Een aanwijzing omvat een of meer maatregelen en is evenredig aan het doel waarvoor zij wordt gegeven “

– artikel 9.9a, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

De minister is met het geven van een aanwijzing verplicht om deze met redenen te omkleeden, alsmede een termijn aan te geven waarbinnen de raad van toezicht aan de aanwijzing moet voldoen. Voorafgaand aan het kunnen geven van een aanwijzing moet aan drie eisen zijn voldaan; de inspectie heeft onderzoek verricht, de inspectie heeft hierover gerapporteerd, en de raad van toezicht heeft een periode van vier weken gehad om zijn zienswijze met betrekking tot de aanwijzing naar voren te brengen (Ministerie van OCW, z.d. c). Onder het wanbeheer op basis waarvan een aanwijzing kan worden gegeven vallen de volgende punten; financieel wanbeleid, ernstige nalatigheid, ongerechtvaardigde verrijking, onrechtmatig handelen, en het verwaarlozen van de zorg voor wat door redelijkheid en billijkheid wordt verstaan (Ministerie van OCW, z.d. c). Afsluitend op dit thema wordt met onderstaand citaat inzichtelijk gemaakt op welke manier [REDACTED] wordt gekeken naar de politieke aansprakelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement (Persoonlijke communicatie, juni, 2020).

“De politieke aansprakelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement ligt bij het ministerie, maar in de praktijk gebeurt dat enkel wanneer de continuïteit van het stelsel in gevaar komt. Het is belangrijk om dat te benoemen, je kunt niet voor iedere kleinigheid ter verantwoording worden geroepen.”

– [REDACTED]

Deelconclusie: politiek-bestuurlijke dimensie

Afgaande op bovenstaande resultaten wordt geconcludeerd dat de politiek-bestuurlijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs suboptimaal wordt ingevuld. Voor zowel de politieke verantwoordelijkheid als voor de politieke aansprakelijkheid geldt dat deze in algemeenheid wettelijk zijn vastgelegd en daarmee relatief voorspelbaar zijn in de praktijk. Desondanks is wel een kanttekening te plaatsen waar het gaat om de wijze waarop de minister van OCW door de Staten-Generaal verantwoordelijk kan worden gehouden voor datgene waar de Staten-Generaal de minister verantwoordelijk voor houdt. Verschillende politieke invloeden kunnen daarmee in de ‘waan van de dag’ effect hebben op de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de minister van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement. Daarnaast zijn geen resultaten gevonden die expliciet ingaan op de manier waarop de minister van OCW met deze brede formulering van haar politieke verantwoordelijkheid en politieke aansprakelijkheid ten aanzien van de Staten-Generaal in relatie tot veiligheidsrisicomanagement in het stelsel omgaat of zal gaan.

Sociaal-maatschappelijke systeemverantwoordelijkheid

Aandacht voor onderlinge relaties en verhoudingen

Waar het aankomt op onderlinge relaties en verhoudingen ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement is het van belang om in te gaan op de wijze waarop in het hoger onderwijsstelsel wordt aangekeken tegen de manier waarop men aandacht heeft voor de wijze van samenwerking, in hoeverre interventies acceptabel zijn, hoe partijen met elkaar omgaan en op welke manier de communicatie verloopt. Waar het aankomt op de manier waarop men aankijkt tegen de wijze van sturing en het doen van interventies blijkt uit verschillende interviews dat het ministerie van OCW sterk inzet op dialoog met verschillende partijen (Persoonlijke communicatie, juni, 2020). Meerdere respondenten geven aan dat enkel sturen met wetgeving verschillende risico's met zich meebrengt, waaronder het verslechteren van de onderlinge relaties en verhoudingen binnen het hoger onderwijsstelsel. In plaats van sturing op basis van wetgeving, wordt binnen het hoger onderwijsstelsel voorkeur gegeven aan het maken van bestuurlijke afspraken. Dit is zichtbaar gemaakt met onderstaand citaat uit een interview met [REDACTED] (Persoonlijke communicatie, juni, 2020).

“Sturing kan heel directief met wetgeving, maar vanuit [REDACTED] om bestuurlijke afspraken te maken, omdat het maken van bestuurlijke afspraken ook impliceert dat je frequent contact hebt met elkaar en het belang van het onderwerp onder de aandacht blijft houden. Dit vraagt een zekere volwassenheid en transparantie van de gesprekspartners, dat is natuurlijk ook een uitdaging.”

– [REDACTED]

Het maken van bestuurlijke afspraken en de inzet op dialoog leiden ertoe dat er binnen het hoger onderwijsstelsel sprake is van discussies over bijvoorbeeld de rol van het Platform IV-HO, en welke rol het ministerie van OCW in die samenwerkingsrelatie zou moeten hebben (Persoonlijke communicatie, juni, 2020). Zie ter ondersteuning daarvan onderstaande uitspraak [REDACTED]

*“[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] Wel is er sprake van veel discussie over de opzet van het platform en wie nu waar verantwoordelijk voor is. En met name over de rol van het ministerie in deze samenwerking”*

– [REDACTED]

Verder blijkt uit verschillende interviews dat communicatie en bestuurlijke afspraken over deze kijk op samenwerking en het aangaan van dialoog vooral plaatsvindt tussen de koepelverenigingen en het ministerie van OCW, zie daarvoor ook onderstaand citaat (Persoonlijke communicatie, juni, 2020).

“ [REDACTED] ”

[REDACTED]

Als gevolg van bovenstaand verloop van bestuurlijke afspraken en communicatie wordt door een onafhankelijk adviseur op het gebied van sturingsvraagstukken de vraag opgeworpen of koepelverenigingen de aangewezen partij zijn in het maken van bestuurlijke afspraken met het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement (Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Zoals eerder aangehaald telt het onderwijsstelsel veertien universiteiten en meer dan dertig hogescholen. In onderstaande uitspraak worden een aantal kanttekeningen besproken bij de verhouding tussen het ministerie en de koepelverenigingen, waaronder met betrekking tot het detailniveau waarmee de koepels spreken ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement (Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

“Het ministerie van OCW maakt allerlei bestuurlijke afspraken met de koepelverenigingen, dat is mijn inziens een misvatting omdat het ministerie ook moet snappen wat er in de individuele instellingen speelt. Instellingen zijn verantwoordelijk en het is moeilijk te zeggen in hoeverre de koepels op detailniveau kunnen spreken met de mond van alle instellingsbesturen. Juridisch gezien strookt deze manier van werken ook niet met de WHW, daarnaast roept het allerlei vragen op over wie wanneer de gesprekspartner is, wie bevoegd is en wie deskundig is.”

– onafhankelijk adviseur op het gebied van sturingsvraagstukken.

Hierop volgend beschrijft de adviseur tevens een aantal inhoudelijke bezwaren tegen de manier waarop de bestuurlijke verhoudingen ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement vorm krijgen in het hoger onderwijsstelsel (Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Zie daarvoor onderstaand citaat waarin wordt ingegaan op de dynamiek van een dusdanig verenigingsverband.

“Een vereniging als de VH of VSNU heeft een bepaalde bestuurlijke procesgang, waarbinnen de grootste instellingen over het algemeen ook de grootste inspraak hebben. De dynamiek in zo’n verenigingsverband is daarom discutabel, omdat je daarbij ook de vraag moet stellen of instellingen niet eerder concurrenten van elkaar zijn dan collega’s.”

– onafhankelijk adviseur op het gebied van sturingsvraagstukken.

Volgend op bovenstaande blijkt uit verschillende documenten en interviews dat de koepelverenigingen geen verantwoordelijkheid dragen op het gebied van veiligheidsrisicomanagement (Persoonlijke communicatie, juni en juli, 2020). In onderstaande uitspraak van [REDACTED]

wordt duidelijk dat deze [REDACTED] geen verantwoordelijkheid voor zichzelf ziet met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement binnen het stelsel, maar daarover wel het gesprek zegt aan te gaan met het ministerie van OCW (Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

“Als koepel hebben wij daar geen rol in en dragen geen verantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement, dat ligt echt bij de instellingen zelf. Wij kunnen zaken binnen het stelsel agenderen, de vinger op de zere plek leggen en suggesties doen. Daar voeren we dan onder andere met het ministerie van OCW de gesprekken over.”

– [REDACTED]

Afgezien van de vraag of de koepelverenigingen al dan niet de juiste gesprekspartner zijn voor het ministerie van OCW met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement, wordt tevens ingegaan op de rol die het ministerie van OCW heeft in de stuurgroep van het platform. Uit een interview met [REDACTED] blijkt dat tevens sprake kan zijn van een minder transparante manier van communiceren op het moment dat het ministerie van OCW betrokken is bij een vergadering van de stuurgroep van Platform IV-HO (Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Als reden hiervoor wordt aangedragen dat het ministerie van OCW gezien kan worden als een partij met het mandaat om andere partijen (onvrijwillig) te kunnen doen laten meebewegen. Dit kan volgens de respondent ten koste gaan van de transparantie en openheid binnen het onderwijsstelsel (Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

“Het is wat mij betreft bijzonder dat een overleg over veiligheidsbeleid binnen de stuurgroep van het platform plaatsvindt met het ministerie van OCW aan tafel, volgens mij laat je dan nooit het achterste van je tong zien. Het zou zonde zijn als je daardoor niet echt de diepte in kunt, de kans bestaat namelijk dat men daardoor juist niet transparant met elkaar communiceert.”

– [REDACTED]

Als resultaat van bovenstaande uiteenzetting blijkt dat op meerdere plekken binnen het hoger onderwijsstelsel sprake is van twijfel met betrekking tot transparantie en openheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement (Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Zie daarvoor tevens onderstaand citaat van een veiligheidsmanager van een hoger onderwijsinstelling, die ingaat op de verschillende belangen waar onderwijsinstellingen in verenigingsverband tegen aan kunnen lopen.

“Nee, ik denk niet dat er sprake is van openheid. Ik denk dat er veel partijen bepaalde subsidiebelangen hebben en ‘a’ zeggen, maar ‘b’ doen. Terwijl we het veel slimmer kunnen organiseren wanneer we iedereen daarbij betrekken. Dat is een trieste constatering maar dat is wel wat ik zie in het stelsel.”

– veiligheidsmanager, hoger onderwijsinstelling.

Afsluitend wordt met onderstaand citaat van een veiligheidsmanager van een andere hoger onderwijsinstelling een derde voorbeeld gegeven van de wijze waarop men vanuit het hoger onderwijsstelsel aankijkt tegen transparantie en openheid in de manier van communiceren ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement (Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

"Er is alleen sprake van openheid zolang men er geen schade mee kan lopen. Men wekt wel de indruk van openheid maar die is er natuurlijk niet, er is sprake van schijnopenheid."

– veiligheidsmanager, hoger onderwijsinstelling.

Deelconclusie: sociaal-maatschappelijke dimensie

Afgaande op bovenstaande resultaten wordt geconcludeerd dat de sociaal-maatschappelijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel suboptimaal wordt ingevuld. Waar het aankomt op de onderlinge relaties en verhoudingen ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement is gebleken dat er weinig tot geen aandacht uitgaat naar de manier waarop actoren deze relaties en verhoudingen ten opzichte van elkaar hebben vormgegeven met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement. Vanuit het ministerie van OCW wordt naar eigen zeggen op een open manier gecommuniceerd binnen het stelsel, desalniettemin sluiten de overige actoren in het stelsel zich niet bij deze uitspraak aan. Daarnaast verloopt communicatie tussen het ministerie van OCW en de hoger onderwijsinstellingen veelal via de koepelverenigingen, terwijl de vraag is opgeworpen of deze verenigingen op het gewenste detailniveau kunnen spreken over veiligheidsrisicomanagement binnen de instellingen en of de dynamiek in verenigingsverband geen belemmering betekent in de mate waarin actoren onderling open met elkaar communiceren. Tot slot wordt opgemerkt dat men binnen het hoger onderwijsstelsel overwegend geen transparantie en openheid ervaart ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement.

5.4 Systeemverantwoordelijkheid en de risico-regelreflex

Deelvraag 3: Is de invulling van systeemverantwoordelijkheid door het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel van invloed op de risico-regelreflex?

Zoals in het theoretisch kader uiteengezet hangt het optreden van de risico-regelreflex af van aanjagende krachten, die er toe kunnen leiden dat bestuurders zich gedwongen voelen om met disproportionele risicobeperkende maatregelen te komen. Binnen het hoger onderwijsstelsel zijn als gevolg van het analyseren van documenten en interviews meerdere aanjagende krachten ontdekt, die als gevolg van een suboptimale invulling van dimensies van systeemverantwoordelijkheid het optreden van de risico-

regelreflex in het hoger onderwijsstelsel versterken. De resultaten voor de derde deelvraag met betrekking tot de risico-regelreflex worden in onderstaande paragrafen aan de hand van de hypothesen uit het theoretisch kader uiteengezet.

Formeel-juridische systeemverantwoordelijkheid

Hypothese 1: *Wanneer verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel niet scherp zijn geformuleerd, bevoegdheden niet precies zijn toegewezen en overlap tussen verantwoordelijkheden niet wordt voorkomen, zullen verschillende aanjagende krachten optreden die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces zullen versterken waarmee de mate van good governance afneemt.*

Bestuurlijke en politieke dadendrang

Waar het aankomt op de bestuurlijke en politieke dadendrang in relatie tot de formeel-juridische dimensie is uit meerdere interviews en documenten gebleken dat veiligheidsincidenten leiden tot een gevoel van urgentie bij het ministerie van OCW, waarbij de ‘gebruikelijke’ verdeling van verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement wordt losgelaten (Persoonlijke communicatie, juni en juli, 2020). Een voorbeeld van deze bestuurlijke en politieke dadendrang in relatie tot verantwoordelijkheden is met onderstaande uitspraak van een veiligheidsmanager van een hoger onderwijsinstelling weergegeven.

“We hobbelen van incident naar incident, daar hebben ambtenaren bij het ministerie van OCW ook last van. Over zo’n incident worden dan Kamervragen gesteld en dan gaan allerlei ambtenaren verantwoordingsbrieven schrijven voor de minister. Terwijl je ook aan de voorkant zou kunnen aantonen dat je een structurele verantwoordelijkheid hebt genomen en instellingen daarin faciliteert. Dat zou veel makkelijker zijn.”

– veiligheidsmanager, hoger onderwijsinstelling

Bestuurlijke fragmentatie en veiligheid als dé kerntaak van de overheid

Verder blijkt binnen het hoger onderwijsstelsel sprake van bestuurlijke fragmentatie ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement. Een manier waarop deze kracht onder andere tot uiting komt is geschetst met onderstaand citaat, waarin [REDACTED] ingaat op de wijze waarop hoger onderwijsinstellingen naar de overheid kijken wanneer sprake is van een incident of ander probleem met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement (Persoonlijke communicatie, juni, 2020). Uit deze uitspraak is tevens de aanjagende kracht te herleiden waarin veiligheid wordt gezien als dé kerntaak van de overheid. Beide krachten hebben voor de formeel-juridische dimensie als gevolg dat de geformuleerde verantwoordelijkheden worden losgelaten bij het plaatsvinden van incidenten.

“Het [de cyberaanval op de UM] was ook een katalysator als het ware. Daarbij merk je dat instellingen vrijheid en autonomie heel belangrijk vinden, maar als er problemen zijn dan kijken ze naar de overheid met de vraag; “Wat ga je doen om ons te helpen?”.”

— [REDACTED]

Oneindige professionalisering

In tegenstelling tot bovenstaande aanjagende krachten zijn voor de aanjagende kracht waarbij een focus ligt op oneindige professionalisering van veiligheidsrisicomanagement geen resultaten uit het onderzoek naar voren gekomen die deze kracht bevestigen. Wel is als tegenhanger van deze aanjagende kracht een dempende kracht ontdekt, waarbij men een expliciet beroep doet op andere waarden dan veiligheid, zoals bijvoorbeeld openheid en transparantie (Persoonlijke communicatie, juni en juli, 2020). In het onderzoek blijkt uit verschillende interviews en documenten dat actoren binnen het stelsel verwijzen naar alternatieve waarden, welke afgewogen worden ten opzichte van de waarde veiligheid (Ministerie van OCW, 2020^e, p. 5; Persoonlijke communicatie, juni, 2020). Als voorbeeld van de afweging tussen verschillende waarden wordt in onderstaand citaat uit een interview duidelijk dat [REDACTED] op dit thema worstelen met verschillende dilemma's ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement.

“Het is echt een dilemma, kiezen tussen alles dichttimmeren om te voorkomen dat er nog incidenten kunnen gebeuren, of voornamelijk richten op de vrijheid van onderwijsinstellingen. Daartussen zit natuurlijk een enorm spectrum, daar worstelt men mee want dat zijn moeilijke afwegingen. Wetenschappelijke vrijheid is een groot goed, maar daar zijn dus ook risico's aan verbonden. Hoe je daar precies mee omgaat is een interessant sturingsvraagstuk.”

— [REDACTED]

Deelconclusie: formeel-juridische dimensie

Afgaande op bovenstaande resultaten wordt geconcludeerd dat, als gevolg van een suboptimale invulling van de formeel-juridische dimensie van systeemverantwoordelijkheid, verschillende aanjagende krachten optreden die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement zullen versterken. Als gevolg van deze suboptimale invulling treedt bestuurlijke en politieke dadendrang en de daarop volgende urgentie om maatregelen te nemen op doordat de geformuleerde verantwoordelijkheden zijn losgelaten. Hetzelfde is terug te zien bij het optreden van bestuurlijke fragmentatie en de gedachte dat veiligheid dé kerntaak van de overheid is, waarbij het wijzen naar andere bestuurslagen een gevolg is van de onduidelijkheden met betrekking tot verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Afsluitend is een dempende kracht ontdekt die voorkomt dat

sprake is van oneindige professionalisering in de uitvoering. Desalniettemin wordt hypothese 1, ‘verantwoordelijkheden en bevoegdheden’, op grond van deze deelconclusie aangenomen.

Financieel-economische systeemverantwoordelijkheid

Hypothese 2: Wanneer het systeem financieel inefficiënt is ingericht en sprake is van een zwakke financiële informatiepositie van het ministerie ten OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel, zullen verschillende aanjagende krachten optreden die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces zullen versterken waarmee de mate van good governance afneemt.

Oneindige professionalisering

Voor de aanjagende kracht met betrekking tot oneindige professionalisering, waarbij een focus ligt op steeds meer en hogere standaarden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement, zijn in relatie tot de financieel-economische dimensie geen resultaten uit het onderzoek naar voren gekomen die deze kracht bevestigen. Wel is als tegenhanger van deze aanjagende kracht een dempende kracht ontdekt, waarbij wederom een dilemma zichtbaar wordt in enerzijds de openheid en anderzijds de veiligheid van hoger onderwijsinstellingen (Ministerie van OCW, 2020^e, p. 5). De afweging tussen deze verschillende waarden is terug te lezen in een Kamerbrief waarin de minister van OCW reactie geeft op een onderzoek van de IvhO naar de cyberaanval van de UM en maatregelen met betrekking tot cyberveiligheid in het algemeen, te zien in onderstaand citaat (Ministerie van OCW, 2020^e, p. 5).

“Het (hoger) onderwijs is door haar open karakter kwetsbaar. Tegelijkertijd is openheid een kernwaarde van het hoger onderwijs. Het is onwenselijk om in een streven naar 100% veiligheid deze kernwaarde uit het oog te verliezen en de toegankelijkheid van onderwijs, onderzoek en informatie te beperken.”

– Ingrid van Engelshoven, minister van OCW.

Hierop volgend wordt meerdere keren uitgesproken dat het van belang is om in beeld te brengen wat de kosten en baten van verschillende veiligheidsmaatregelen zijn, om daar op effectieve wijze mee om te kunnen gaan (Ministerie van OCW, 2020^e, p. 5; Persoonlijke communicatie, juni en juli, 2020). Dit is tevens zichtbaar gemaakt met onderstaand voorbeeld uit de Kamerbrief waarin de minister van OCW reageert op het onderzoek van de inspectie naar de cyberaanval op de UM.

“Het zorgvuldig inrichten van risicomanagement is nodig om inzicht te krijgen in de risico’s en passende maatregelen te kunnen nemen om deze risico’s op kosteneffectieve wijze te mitigeren om zo de continuïteit van de primaire processen te waarborgen.”

– Ingrid van Engelshoven, minister van OCW.

In dezelfde brief gaat de minister van OCW nogmaals in op het belang van de kosten en baten van veiligheidsbeleid, zoals te zien in onderstaand citaat (Ministerie van OCW, 2020e, p. 5).

“Daarbij moeten ook kosten en baten van veiligheidsmaatregelen tegen over elkaar worden afgewogen. Dat vraagt om een gedegen governance en strategische positionering van het veiligheidsrisicomanagement zodat bij instellingen geschikte technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om relevante risico’s af te dekken zonder dat dit onnodige bureaucratie of een negatieve kosten-batenverhouding oplevert.”

– Ingrid van Engelshoven, minister van OCW.

Angst voor aansprakelijkheid en veiligheid als camouflage

Binnen dit onderzoek zijn voor de aanjagende krachten waarbij een angst bestaat voor aansprakelijkheid en waarbij veiligheid gebruikt wordt als camouflage geen voorbeelden uit de resultaten naar voren gekomen ten aanzien van de financieel-economische dimensie van systeemverantwoordelijkheid. Tevens zijn geen dempende krachten ontdekt die als tegenhanger van deze aanjagende krachten optreden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel.

Deelconclusie: financieel-economische dimensie

Afgaande op bovenstaande resultaten wordt geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat er aanjagende krachten optreden die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement zullen versterken, als gevolg van een suboptimale invulling van de financieel-economische dimensie van systeemverantwoordelijkheid. Op grond van deze deelconclusie wordt hypothese 2, ‘efficiëntie, controle en monitoring’, verworpen.

Politiek-bestuurlijke systeemverantwoordelijkheid

Hypothese 3: Wanneer de politieke verantwoordelijkheid en de politieke aansprakelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel zwak geformuleerd zijn, zullen verschillende aanjagende krachten optreden die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces zullen versterken waarmee de mate van good governance afneemt.

Bestuurlijke en politieke dadendrang

Waar het aankomt op de bestuurlijke en politieke dadendrang in relatie tot de politiek-bestuurlijke dimensie is uit meerdere interviews en documenten gebleken dat het gevoel van urgentie na het optreden van veiligheidsincidenten als gevolg van politieke druk tevens kan leiden tot een versnelling in het bestuurlijke handelen (Persoonlijke communicatie, juni en juli, 2020). Dit bestuurlijke handelen gaat daarmee voorbij aan de geformuleerde politieke verantwoordelijkheid en politieke aansprakelijkheid,

en blijkt onderhevig te zijn aan datgene wat ‘in de krant komt’. Een voorbeeld van deze bestuurlijke en politieke dadendrang [redacted] is in onderstaande uitspraak weergegeven, waarin wordt ingegaan op het incident-gedreven karakter van veiligheidsrisicomanagement.

“Als er een artikel verschijnt, een hack plaatsvindt, of als er moties aangenomen worden, dan is het onderwerp volop in de aandacht. Dat is anders dan een aantal jaren geleden, het is nu veel meer incident-gedreven. Op dit moment wordt het belang van veiligheid [in het hoger onderwijsstelsel] door de Covid-19 crisis erg groot gevonden, dat is in het verleden wel eens anders geweest.”

– [redacted]

Een ander voorbeeld van deze dadendrang is met onderstaand citaat uit een interview met een veiligheidsmanager van een hoger onderwijsinstelling zichtbaar gemaakt, waaruit tevens blijkt dat er geen structurele aandacht uitgaat naar veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs vanuit het ministerie van OCW.

“Als er sprake is van een incident, dan springt de pers er bovenop en dan gaat men [ministerie van OCW] er wat aan doen. Maar als het dan gedaan is dan springt men er weer vanaf, terwijl ondertussen niemand nadenkt over een structurele benadering van veiligheid in het hoger onderwijs.”

– veiligheidsmanager, hoger onderwijsinstelling.

Angst voor aansprakelijkheid

Verder blijkt uit verschillende interviews en documenten dat binnen het hoger onderwijsstelsel politieke druk gevoeld wanneer sprake is van incidenten als gevolg waarvan men bang of angstig is om de (politieke) gevolgen te moeten dragen, waardoor men op basis van deze angst reageert met het invoeren van (buitenproportionele) maatregelen (Persoonlijke communicatie, juni en juli, 2020). Ter illustratie van deze kracht is onderstaand citaat weergegeven uit een interview met een veiligheidsmanager van een hoger onderwijsinstelling, waarin zichtbaar wordt dat het ministerie van OCW acteert op basis van veiligheidsincidenten.

“Omdat het ministerie politiek afgerekend kan worden op incidenten, zijn ze meer bezig met voorkomen dat ze niet slecht in het nieuws komen dan dat ze structureel bezig zijn met de verbetering van veiligheidsrisicomanagement in het stelsel. Dat is wat mij betreft een ontoereikende manier van werken.”

– veiligheidsmanager, hoger onderwijsinstelling.

Ongeval toont falen van het systeem aan

Volgend op de angst voor aansprakelijkheid is gebleken dat binnen het hoger onderwijsstelsel tevens sprake is van de overtuiging dat ongevallen aantonen dat het ‘systeem’ gefaald heeft (Persoonlijke communicatie, juni en juli, 2020). Als perspectief op veiligheid wordt vanuit het ministerie van OCW in de Kamerbrief ‘Cyberveiligheid in het onderwijs’ gesteld dat een open leeromgeving waarin studenten, docenten en onderzoekers in staat worden gesteld om te leren, onderwijzen en onderzoeken, alleen maar kan als deze leer- en werkomgeving “...*veilig is.*” en dat zij “...*hierop [moeten] kunnen vertrouwen.*” (Ministerie van OCW, 2020d, p. 2). Het incident met betrekking tot de cyberaanval op de UM wordt vanuit deze visie gezien als een bewijs voor het bestaan van een onveilige leer- en werkomgeving en daarmee als een falend systeem, waarmee benadrukt wordt dat enkel de veiligheid van het systeem belangrijk is en boven alle andere waarden staat. Hierop volgend blijkt uit dezelfde Kamerbrief dat vanuit de koepelverenigingen aangegeven wordt dat de cyberaanval het thema cyberveiligheid “...*bovenaan de bestuurlijke agenda’s heeft geplaatst...*” (Ministerie van OCW, 2020d, p. 13). Ter illustratie van deze aanjagende kracht is onderstaand citaat uit de Kamerbrief ‘Cyberveiligheid in het onderwijs’ weergegeven (Ministerie van OCW, 2020d, p. 2).

“De VSNU benoemt dat de ransomware-aanval het thema cyberveiligheid bovenaan de bestuurlijke agenda’s heeft geplaatst en het gesprek over integrale veiligheid en de inspanningen in de sector in nieuw licht plaatst. Daarbij ligt de vraag of de sector op dit moment voldoende doet, expliciet op tafel.”

– Ingrid van Engelshoven, minister van OCW.

Bestuurlijke fragmentatie

Voor de aanjagende kracht met betrekking tot bestuurlijke fragmentatie, waarbij bestuurslagen geen verantwoordelijkheid nemen na het plaatsvinden van een incident, zijn in relatie tot de politiek-bestuurlijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid geen resultaten uit het onderzoek naar voren gekomen die deze kracht bevestigen. Als tegenhanger van deze kracht is uit meerdere interviews en documenten wel een dempende kracht ontdekt, waarbij men de verantwoordelijkheden van een andere partij benoemt, zonder daarbij de eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot het onderwerp te ontkennen (Ministerie van OCW, 2018; Ministerie van OCW, 2020d; Persoonlijke communicatie, juni en juli, 2020). In onderstaand citaat is een voorbeeld weergegeven van deze dempende kracht.

“Veel van die incidenten worden binnen instellingen afgehandeld, dat is natuurlijk ook wat je wilt [REDACTED]. Pas wanneer sprake blijkt van een patroon binnen het stelsel dan moet je daar wat mee.”

– [REDACTED]

Deelconclusie: politiek-bestuurlijke dimensie

Afgaande op bovenstaande resultaten wordt geconcludeerd dat, als gevolg van een suboptimale invulling van de politiek-bestuurlijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid, verschillende aanjagende krachten optreden die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement zullen versterken. Als gevolg van deze suboptimale invulling is sprake van bestuurlijke en politieke dadendrang, de angst voor aansprakelijkheid en de overtuiging dat ongevallen aantonen dat het systeem gefaald heeft, ten aanzien van de besluitvorming met betrekking tot veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel. Afsluitend is een dempende kracht ontdekt die voorkomt dat binnen het hoger onderwijsstelsel sprake is van bestuurlijke fragmentatie bij het plaatsvinden van incidenten. Desalniettemin wordt hypothese 3, ‘politieke verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid’, op grond van deze deelconclusie aangenomen.

Sociaal-maatschappelijke systeemverantwoordelijkheid

Hypothese 4: *Wanneer weinig aandacht uitgaat naar de wijze waarop actoren gezamenlijk tot uitkomsten komen en de wijze waarop actoren hun onderlinge relaties hebben vormgegeven ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel, zullen verschillende aanjagende krachten optreden die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces zullen versterken waarmee de mate van good governance afneemt.*

Oneindige professionalisering

Waar het aankomt op oneindige professionalisering van veiligheidsrisicomanagement met betrekking tot de sociaal-maatschappelijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid is uit interviews en documenten gebleken dat er binnen het hoger onderwijsstelsel geen aandacht uitgaat naar de manier waarop voorkomen kan worden dat men de standaarden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het stelsel blijft verhogen (Persoonlijke communicatie, juli, 2020). Een voorbeeld van de manier waarop deze kracht tot uiting komt binnen het hoger onderwijsstelsel is terug te lezen in onderstaande uitspraak van [REDACTED], waarbij een nadruk wordt gelegd op een zekere stelseluitdaging met betrekking tot deze neiging om steeds meer en hogere standaarden te bereiken voor veiligheidsrisicomanagement (Persoonlijke communicatie, juli, 2020).

“Dan kom je op het probleem uit dat degene die verantwoordelijk is voor veiligheid, altijd voor 100% veiligheid zal gaan. Maar dat is niet waar instellingen voor zijn, die zijn er voor onderwijs en onderzoek. Dan heb je te maken met een stelseluitdaging en daar zie ik geen structurele afweging in plaatsvinden, omdat regelgeving vaak wordt ingegeven door incidenten, in plaats van door het toepassen van kosten- en batenanalyses.

— [REDACTED]

Bestuurlijke fragmentatie

Binnen dit onderzoek zijn geen voorbeelden uit de resultaten gekomen van bestuurlijke fragmentatie met betrekking tot de sociaal-maatschappelijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid. Tevens zijn geen dempende krachten ontdekt die als tegenhanger van deze aanjagende krachten optreden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel.

Deelconclusie: sociaal-maatschappelijke dimensie

Afgaande op bovenstaande resultaten wordt geconcludeerd dat, als gevolg van een suboptimale invulling van de sociaal-maatschappelijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid, een enkele aanjagende kracht optreedt die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement zal versterken. Als gevolg van deze suboptimale invulling gaat er geen aandacht uit naar het voorkomen van oneindige professionalisering, waarmee een benodigde structurele afweging niet wordt gemaakt. Tevens zijn er geen dempende krachten met betrekking tot de sociaal-maatschappelijke dimensie uit de resultaten gekomen, op grond waarvan hypothese 4, ‘onderlinge relaties en verhoudingen’, wordt aangenomen.

5.5 Verbetering van de invulling van systeemverantwoordelijkheid

Deelvraag 4: Welke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd in de wijze waarop het ministerie van OCW invulling geeft aan systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement, ten behoeve van ‘good governance’ in het hoger onderwijsstelsel?

Invulling van dimensies van systeemverantwoordelijkheid

Om verbeteringen te realiseren in de wijze waarop het ministerie van OCW invulling geeft aan haar systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel, is het van belang om daarbij onderscheid te maken tussen enerzijds de suboptimale invulling van de dimensies van systeemverantwoordelijkheid die leiden tot het optreden van verschillende aanjagende krachten, en anderzijds een nadruk te leggen op verschillende dempende krachten die bovenop een optimale invulling van systeemverantwoordelijkheid kunnen bijdragen aan het voorkomen van de risico-regelreflex in besluitvorming ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel. In dit hoofdstuk worden de verbeteringen per dimensie van systeemverantwoordelijkheid aangestipt op basis van het theoretisch kader en de resultaten uit dit hoofdstuk, waarna in het hierop volgende hoofdstuk verder zal worden ingegaan op de specificaties van deze verbeteringen in de vorm van aanbevelingen.

Waar het aankomt op de formeel-juridische dimensie is het allereerst van belang om verantwoordelijkheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel scherper te formuleren. Tevens dienen bevoegdheden toegewezen te worden op dusdanige manier dat

deze passend zijn bij de verdeling van verantwoordelijkheden. Afsluitend dient een overlap tussen verantwoordelijkheden te worden voorkomen ofwel erkend te worden als een overlap, onder andere door deze verantwoordelijkheden in gezamenlijkheid met andere actoren scherper te formuleren.

Ten tweede is het voor de financieel-economische dimensie van belang om de financiële informatiepositie van het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel te verbeteren door een aanvulling te realiseren in controle en monitoring vanuit het ministerie van OCW richting hoger onderwijsinstellingen.

Ten derde is voor de politiek-bestuurlijke dimensie van belang om te bepalen op welke manier het ministerie van OCW om wilt gaan of omgaat met de politieke verantwoordelijkheid en politieke aansprakelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel, zoals geformuleerd in wetgeving, en dit kenbaar te maken aan de andere actoren binnen het stelsel.

Ten vierde is voor de sociaal-maatschappelijke dimensie van belang om meer aandacht te besteden aan de relaties en verhoudingen tussen de actoren ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel, door periodiek gesprekken te organiseren waarin men de relaties en verhoudingen expliciet maakt. Daarnaast is het voor het ministerie van OCW van belang om, gelet op de informatiepositie van koepelverenigingen en de afwezigheid van formele processen om een sectorbeeld van het niveau van veiligheidsrisicomanagement te hebben, direct met hoger onderwijsinstellingen in contact te zijn over veiligheidsrisicomanagement, in aanvulling op communicatie met koepelverenigingen. Verantwoording loopt immers niet via de koepelverenigingen waar voornamelijk bestuurlijke afspraken mee worden gemaakt. Om die reden moeten ontwikkelingen op het gebied van veiligheidsrisicomanagement in hoger onderwijsinstellingen zichtbaar zijn voor het ministerie van OCW ten behoeve van de informatiepositie op het centrale niveau en de weerbaarheid tegen veiligheidsrisico's.

Dempende krachten van de risico-regelreflex

Waar het aankomt op dempende krachten is het van belang om in het besluitvormingsproces bestuurlijke moed te tonen en met een rechte rug beslissingen te nemen op basis van feiten, om daarmee de angst voor aansprakelijkheid en bestuurlijke fragmentatie te voorkomen (Helsloot & Scholtens, 2015). Tevens is het voor het besluitvormingsproces van belang om een kosten-batenanalyse te laten uitvoeren en daarbij expliciet vertrouwen uit te spreken in de professionaliteit van de uitvoering, waarmee als gevolg van dit vertrouwen wordt voorkomen dat sprake is van een drang tot oneindige professionalisering van de uitvoering (Helsloot & Scholtens, 2015). Verder dient het ministerie van OCW een risicovergelijking en kosten-batenanalyse uit te laten voeren voor het besluitvormingsproces om daarmee te voorkomen dat bestuurlijke fragmentatie optreedt en men naar andere bestuurslagen zal verwijzen om een verantwoordelijkheid te nemen (Helsloot & Scholtens, 2015). Hierop volgend is het van belang om in het besluitvormingsproces een beroep te doen op andere waarden dan veiligheid en daarbij expliciet de verantwoordelijkheid van andere partijen te benoemen, om daarmee te voorkomen dat men de waarde

veiligheid zal gebruiken als camouflage om zo andere belangen te behartigen. Tot slot dient het ministerie van OCW bij het optreden van incidenten het noodlot te erkennen en daarbij empathie te tonen, om daarmee te voorkomen dat een enkel incident gezien kan worden als bewijs voor het falen van het gehele systeem (Helsloot & Scholtens, 2015). Empathie is in deze zin vergelijkbaar met het begrip ‘duiding’, waarmee met een communicatieve actie een gevoel in de maatschappij geadresseerd wordt zonder dat daarbij beloften op verbetering en dergelijke worden gedaan. Deze dempende krachten ten aanzien van het optreden van de risico-regelreflex zullen in hoofdstuk zes verwerkt worden in de aanbevelingen ten opzichte van bovenstaande verbetermogelijkheden ten aanzien van de invulling van systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel.

6. Conclusie en discussie

6.1 Reikwijdte conclusie en discussie

Volgend op de verschillende deelconclusies die in het resultatenhoofdstuk zijn gepresenteerd, wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Ter onderbouwing volgt hierop een uiteenzetting van de antwoorden op de verschillende deelvragen, waar ook de eerder aangenomen of verworpen hypothesen aan bod komen. Verder wordt in dit hoofdstuk een interpretatie van resultaten gegeven ten opzichte van het theoretisch kader. Ook worden verschillende beperkingen en implicaties van het onderzoek omschreven, waarbij onder andere wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met verschillende suggesties voor vervolgonderzoek op het thema van systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel.

6.2 Centrale onderzoeksvraag

Centrale onderzoeksvraag: Op welke wijze kan het ministerie van OCW de invulling van haar systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement verbeteren, ten behoeve van ‘good governance’ in het hoger onderwijsstelsel?

Uit de resultaten van dit onderzoek wordt geconcludeerd dat sprake is van een suboptimale invulling van systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel. Als gevolg hiervan treden verschillende aanjagende krachten van de risico-regelreflex op, wat ten koste gaat van de good governance binnen het stelsel. Voor het ministerie van OCW is het van belang om een verbetering van de invulling van systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel in te zetten aan de hand van de volgende aanbevelingen; leg expliciet vast hoe met overlappende verantwoordelijkheden en incidenten om wordt gegaan, bevorder de structurele ontwikkeling en coördinatie van een sectoraal veiligheidsbeleid door de sector met subsidie en via zelfregulering het veiligheidsrisicomanagement vorm te laten geven, neem veiligheidsrisicomanagement op als verplicht thema in het jaarverslag van hoger onderwijsinstellingen, leg expliciet vast hoe vanuit het ministerie om wordt gegaan met politieke sturing die voortkomt uit de ‘waan van de dag’, leg expliciet vast wat de onderlinge verhoudingen met actoren binnen het hoger onderwijsstelsel zijn, en verduidelijk de verantwoordingsplicht voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel. In onderstaande alinea’s wordt per deelvraag uitgebreid ingegaan op de verschillende componenten van de centrale onderzoeksvraag, op basis waarvan verschillende deelconclusies zijn getrokken die in gezamenlijkheid een antwoord verschaffen op deze hoofdvraag.

6.3 Invulling van systeemverantwoordelijkheid in het hoger onderwijs

Deelvraag 1: Wat is systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel, gebaseerd op verschillende bestuurskundige dimensies van stelselsturing?

Deelvraag 2: Op welke wijze geeft het ministerie van OCW invulling aan systeemverantwoordelijkheid in het hoger onderwijsstelsel ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement?

Waar het aankomt op de wijze waarop het ministerie van OCW in het hoger onderwijsstelsel invulling geeft aan haar systeemverantwoordelijkheid wordt allereerst geconcludeerd dat er geen sprake is van een optimale invulling van de formeel-juridische dimensie van systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement. Verantwoordelijkheden van de verschillende actoren binnen het stelsel zijn niet scherp geformuleerd. Enerzijds is dit een gevolg van de generieke termen die de minister van OCW gebruikt om haar rol te omschrijven ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijsstelsel, anderzijds is sprake van een bewuste keuze waar het aankomt op de formulering in de WHW als gevolg van de verschillen per individuele onderwijsinstelling. Hierop volgend zijn de bevoegdheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement niet precies toegewezen, wat tevens voortkomt uit de open formulering in de WHW. Ook wordt daarnaast niet duidelijk wat precies de faciliterende rol is die het ministerie van OCW zegt in te nemen in vraagstukken ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement. Afsluitend wordt een overlap tussen verantwoordelijkheden binnen het stelsel niet voorkomen op dit thema, wat bij een gebrek aan afstemming leidt tot onduidelijkheid bij diverse partijen ten aanzien van de rol van het ministerie van OCW voor veiligheidsrisicomanagement.

Ten tweede is gebleken dat tevens sprake is van een suboptimale invulling van de financieel-economische dimensie van systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel. Het systeem kent weliswaar een efficiënte financiële inrichting, maar tegelijkertijd is sprake van een zwakke informatiepositie van het ministerie van OCW, wat voortkomt uit de principaal-agentverhouding tussen het ministerie van OCW en hoger onderwijsinstellingen. In het jaarverslag en in de jaarrekening van hoger onderwijsinstellingen zijn daarnaast geen specifieke verantwoordingseisen opgenomen voor veiligheidsrisicomanagement, waarmee het ministerie van OCW een afhankelijkheid kent ten opzichte van hoger onderwijsinstellingen voor informatie met betrekking tot de financiële aspecten van veiligheidsrisicomanagement. Als gevolg daarvan heeft het ministerie van OCW geen zicht op de voortgang en ontwikkelingen in de financiële aspecten van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijs.

Ten derde wordt geconcludeerd dat eveneens sprake is van een suboptimale invulling van de politiek-bestuurlijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel. Zowel de politieke verantwoordelijkheid als de politieke aansprakelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement zijn in algemene zin juridisch scherp geformuleerd. Desalniettemin

is een kanttekening te plaatsen bij de wijze waarop de minister van OCW door de Staten-Generaal verantwoordelijk kan worden gehouden voor dat waar de Staten-Generaal de minister verantwoordelijk voor wilt houden. Verschillende politieke invloeden kunnen daarmee in de ‘waan van de dag’ effect hebben op de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de minister van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement. Tevens heeft de minister van OCW nergens kenbaar gemaakt op welke manier zij omgaat of om zou willen gaan met de brede politieke verantwoordelijkheid en politieke aansprakelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel.

Tot slot is gebleken dat sprake is van een suboptimale invulling van de sociaal-maatschappelijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel. De actoren binnen het stelsel besteden weinig aandacht aan onderlinge relaties en verhoudingen ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement, wat mede veroorzaakt wordt door de wijze waarop het ministerie van OCW communiceert met andere actoren binnen het stelsel. De twee koepelverenigingen worden al snel gezien als eerste aanspreekpunt om met individuele instellingen te communiceren, terwijl kanttekeningen geplaatst moeten worden bij de informatiepositie van de koepelverenigingen en de dynamiek van samenwerking in verenigingsverband. Afsluitend wordt opgemerkt dat actoren binnen het stelsel, met uitzondering van het ministerie van OCW, overwegend geen transparantie of openheid ervaren ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement.

6.4 Systeemverantwoordelijkheid en de risico-regelreflex

Deelvraag 3: Is de invulling van systeemverantwoordelijkheid door het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel van invloed op de risico-regelreflex?

Uit de resultaten van het onderzoek waarin drie van de vier hypothesen worden aangenomen wordt geconcludeerd dat de manier waarop de verschillende dimensies van systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel worden ingevuld, van invloed zijn op het optreden van de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces.

Allereerst is gebleken dat als gevolg van de suboptimale invulling van de formeel-juridische dimensie van systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement de volgende aanjagende krachten optreden: bestuurlijke en politieke dadendrang, bestuurlijke fragmentatie, en veiligheid zien als dé kerntaak van de overheid. Deze aanjagende krachten treden op doordat actoren binnen het stelsel zich niet aan de geformuleerde verantwoordelijkheden en bevoegdheden houden, of doordat er sprake is van een overlap in verantwoordelijkheden zonder dat daarbij duidelijk is hoe de verschillende actoren hiertoe dienen te handelen binnen het stelsel.

In tegenstelling tot bovenstaande is ten tweede gebleken dat er geen aanwijzingen zijn dat de financieel-economische dimensie van systeemverantwoordelijkheid invloed heeft op het optreden van

verschillende aanjagende krachten die de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement zullen versterken.

Ten derde is gebleken dat als gevolg van de suboptimale invulling van de politiek-bestuurlijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement de volgende aanjagende krachten optreden: bestuurlijke en politieke dadendrang, de angst voor aansprakelijkheid, en de overtuiging dat ongevallen aantonen dat het systeem gefaald heeft. Deze aanjagende krachten treden op doordat de invulling van de politieke verantwoordelijkheid van de minister van OCW er in het geval van incidenten toe leidt dat verantwoordelijkheden die in eerste instantie decentraal belegd zijn naar het centrale niveau verplaatst worden, zonder dat hier duidelijke afspraken over zijn gemaakt door de actoren in het hoger onderwijsstelsel.

Afsluitend is ten vierde gebleken dat als gevolg van de suboptimale invulling van de sociaal-maatschappelijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid voor veiligheidsrisicomanagement de volgende aanjagende kracht optreedt: oneindige professionalisering. Deze aanjagende kracht treedt op doordat er te weinig aandacht uitgaat naar de manier waarop actoren hun relaties hebben vormgegeven, waardoor er geen structurele afweging wordt gemaakt in de mate waarin professionalisering nodig is.

6.5 Aanbevelingen ten behoeve van good governance

Deelvraag 4: Welke verbeteringen kunnen worden gerealiseerd in de wijze waarop het ministerie van OCW invulling geeft aan systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement ten behoeve van ‘good governance’ in het hoger onderwijsstelsel?

Afgaande op de resultaten uit dit onderzoek wordt geconcludeerd dat het ministerie van OCW verbeteringen kan realiseren in vier dimensies van systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement, waarvan drie van deze dimensies invloed hebben op het optreden van de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces. In onderstaande paragrafen zijn deze aanbevelingen per dimensie uitgewerkt, waarbinnen de resultaten voor de dempende krachten tevens zijn verwerkt.

Formeel-juridische dimensie van systeemverantwoordelijkheid

Aanbeveling 1: positie t.a.v. overlappende verantwoordelijkheden

Leg in overleg met andere actoren uit het hoger onderwijsstelsel expliciet vast hoe wordt omgegaan met overlappende verantwoordelijkheden in het stelsel en welke rol het ministerie van OCW inneemt wanneer zich incidenten voordoen.

Toelichting op aanbeveling 1

Bij deze aanbeveling is het van belang om de rol van het centrale niveau, het ministerie van OCW, nog preciezer vast te leggen. Bij de vastlegging van overlappende verantwoordelijkheden en rollen bij

incidenten dient expliciet ingegaan te worden op wat precies verstaan wordt onder situaties waarin de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid in het geding is, instellingen in (gezamenlijkheid) hun verantwoordelijkheid niet (kunnen) nemen, of versnelling gewenst is om maatschappelijke doelstellingen te realiseren. Afsluitend is het van belang om in het besluitvormingsproces moed te tonen en beslissingen te nemen op basis van feiten, risicovergelijkingen te maken en beroep te doen op andere waarden dan veiligheid, om daarmee het optreden van aanjagende krachten van de risico-regelreflex te voorkomen. Als gevolg hiervan zal de invulling van de formeel-juridische dimensie van systeemverantwoordelijkheid verbeteren en daarmee de kans op het optreden van de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces verkleinen.

Financieel-economische dimensie van systeemverantwoordelijkheid

Aanbeveling 2: ontwikkeling en coördinatie van sectoraal veiligheidsbeleid

Bevorder de structurele ontwikkeling en coördinatie van een sectoraal veiligheidsbeleid door de sector met lumpsum financiering en via zelfregulering het veiligheidsrisicomanagement vorm te laten geven via een samenwerkingsverband als het Platform IV-HO.

Toelichting op aanbeveling 2

Met lumpsum financiering kunnen instellingen op basis van hun eigen risico-inventarisatie prioriteiten stellen en investeringen doen in de individuele organisatie, het beleid en de uitvoering. Daarnaast biedt het bevorderen van een sectoraal veiligheidsbeleid via subsidie de sector eveneens de gelegenheid om via zelfregulering het veiligheidsrisicomanagement vorm te geven. Het is van belang om de controle en monitoring zo in te richten dat het ministerie van OCW voldoende vertrouwen kan hebben in de informatiepositie die zij inneemt op basis van de verantwoordingsinformatie die de ho-instellingen genereren. Als gevolg hiervan zal de invulling van de financieel-economische dimensie van systeemverantwoordelijkheid verbeteren.

Aanbeveling 3: jaarverslag hoger onderwijsinstellingen

Neem veiligheidsrisicomanagement op als verplicht thema vanuit wet- en regelgeving in het jaarverslag van hoger onderwijsinstellingen.

Toelichting op aanbeveling 3

Als gevolg van deze aanbeveling zal de financiële informatiepositie van het ministerie van OCW ten aanzien van ontwikkelingen in veiligheidsrisicomanagement, ondanks de onoverkomelijke principaal-agentrelatie tussen het ministerie en hoger onderwijsinstellingen, vooruitgaan. Als gevolg hiervan zal de invulling van de financieel-economische dimensie van systeemverantwoordelijkheid verbeteren.

Politiek-bestuurlijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid

Aanbeveling 4: positie t.a.v. politieke verantwoordelijkheid

Leg in overleg met andere actoren uit het hoger onderwijsstelsel expliciet vast hoe vanuit het ministerie wordt omgegaan met de politieke verantwoordelijkheid, met daarbij een nadruk op politieke ontwikkelingen die voortkomen uit de ‘waan van de dag’.

Toelichting op aanbeveling 4

Politieke invloeden die voortkomen uit de ‘waan van de dag’ kunnen van invloed zijn op de wijze waarop de verantwoordelijkheden en bevoegdheden normaliter binnen het hoger onderwijsstelsel belegd zijn. Door op voorhand kenbaar te maken hoe vanuit het ministerie van OCW gedacht wordt te handelen ten aanzien van haar politieke verantwoordelijkheid, wordt voorkomen dat andere actoren binnen het stelsel voor verrassingen komen te staan. Afsluitend is het van belang om in het besluitvormingsproces moed te tonen en beslissingen te nemen op basis van feiten, om daarmee het optreden van aanjagende krachten van de risico-regelreflex te voorkomen. Als gevolg hiervan zal de invulling van de politiek-bestuurlijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid verbeteren en daarmee de kans op het optreden van de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces verkleinen.

Sociaal-maatschappelijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid

Aanbeveling 5: onderlinge verhoudingen

Leg in overleg met andere actoren uit het hoger onderwijsstelsel expliciet vast wat de onderlinge verhoudingen zijn ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement.

Toelichting op aanbeveling 5

In het overleg met andere actoren uit het hoger onderwijsstelsel dient in ieder geval ingegaan te worden op de volgende punten; de wijze van samenwerking, de wijze en het verloop van communicatie, de wijze van interveniëren vanuit het centrale niveau, en de mate van transparantie. Afsluitend is het van belang om in het besluitvormingsproces expliciet de verantwoordelijkheid van andere partijen te benoemen, om daarmee het optreden van aanjagende krachten van de risico-regelreflex te voorkomen. Als gevolg hiervan zal de invulling van de sociaal-maatschappelijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid verbeteren en daarmee de kans op het optreden van de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces verkleinen.

Aanbeveling 6: de rol van de Inspectie van het Onderwijs

Verduidelijk de verantwoordingsplicht voor veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel.

Toelichting op aanbeveling 6

Naast het sturen op bestuurlijke afspraken in het hoger onderwijsstelsel is het tevens van belang om veiligheidsrisicomanagement te monitoren en daarbij te sturen op een zekere inspanningsverplichting. Gezien de dynamiek van een verenigingsverband, de afwezigheid van formele processen waarmee de koepelverenigingen kunnen beschikken over een volledig sectorbeeld van het niveau van veiligheidsrisicomanagement en de afwezigheid van verantwoordelijkheid voor het (individuele) instellingsbeleid of de gemiddelden die daar uit af te leiden zijn, leidt directe communicatie met hoger onderwijsinstellingen tot een verbeterde informatiepositie ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement voor het ministerie van OCW dan communicatie die enkel verloopt via de koepelverenigingen. In dit proces is, ook gezien de aanbeveling om veiligheidsrisicomanagement als verplicht onderdeel me te nemen in het jaarverslag van hoger onderwijsinstellingen, een rol voor de IvhO weggelegd, wat het noodzakelijk maakt om de rol van de IvhO ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel te verhelderen. Afsluitend is het van belang om in het besluitvormingsproces risicovergelijkingen en kosten-batenanalyses uit te voeren, om daarmee het optreden van aanjagende krachten van de risico-regelreflex te voorkomen. Als gevolg hiervan zal de invulling van de sociaal-maatschappelijke dimensie van systeemverantwoordelijkheid verbeteren en daarmee de kans op het optreden van de risico-regelreflex in het besluitvormingsproces verkleinen.

6.6 Beperkingen van het onderzoek

Het is voor wat betreft de beperkingen van het onderzoek van belang om te vermelden dat het voorbij gaat aan het doel van dit onderzoek om te achterhalen op welke manier de verschillende dimensies van systeemverantwoordelijk zich tot elkaar verhouden. Binnen het onderzoek is vastgesteld dat deze dimensies van invloed zijn op het optreden van de risico-regelreflex in het hoger onderwijsstelsel, maar niet in hoeverre elke afzonderlijke dimensie daar een bijdrage aan levert, hierin doorslaggevend is, of dat hiervoor een bepaalde vorm van samenhang tussen deze dimensies is vereist.

Volgend op deze inhoudelijke beperking van het onderzoek is het tevens van belang om een methodologische kanttekening bij het onderzoek te plaatsen. Zoals reeds aangegeven in het theoretisch kader is relatief weinig geschreven over de manier waarop de verschillende dimensies van systeemverantwoordelijkheid toegepast worden in de praktijk. Als gevolg hiervan berust het theoretisch kader op een relatief kleine hoeveelheid bronnen. Desalniettemin zijn de uitgevoerde stappen binnen het onderzoek zorgvuldig vastgelegd, waardoor men in mogelijk vervolgonderzoek verder kan vanuit het in dit onderzoek aangeleverde startpunt.

Een andere methodologische kanttekening bij het onderzoek heeft betrekking op de interne validiteit van het onderzoek. Binnen de koepelverenigingen heeft men voor beide koepels een enkele beleidsmedewerker aangesteld die zich bezighoudt met veiligheidsrisicomanagement. Als gevolg hiervan is de vraag op te werpen in hoeverre uitspraken in interviews met deze respondenten meten wat

bedoeld was om te meten. Ondanks dat is deze beperking deels ondervangen door uitspraken van respondenten van de koepelverenigingen in het kader van triangulatie zo veel mogelijk te toetsen aan de verkregen informatie uit de documentenanalyse.

Ter afsluiting van de beperkingen van het onderzoek is het van belang om op te merken dat ten tijde van de uitvoering sprake was van een zeer dynamisch politiek-bestuurlijk krachtenveld. Niet alleen is dit onderzoek geschreven tijdens de Covid-19 crisis, tegelijkertijd hebben meerdere actoren zich uitgesproken over, of tegen, de bestuurlijke verhoudingen binnen het hoger onderwijsstelsel. Gezien de facilitator van het onderzoek het Platform IV-HO betreft, zijn vraagtekens te stellen bij de mate waarin respondenten het achterste van hun tong hebben durven te laten zien. Mogelijkerwijs is om die reden een vertekend beeld ontstaan in de resultaten van het onderzoek. Ondanks dat is ook deze beperking deels ondervangen door uitspraken van respondenten in het kader van triangulatie zo veel als mogelijk te toetsen aan de verkregen informatie uit de documentenanalyse.

6.7 Implicaties van het onderzoek

Volgend op de beperkingen van het onderzoek is het voor de implicaties van het onderzoek van belang om in te gaan op de gevolgen die dit onderzoek naar systeemverantwoordelijkheid heeft voor het hoger onderwijsstelsel. De afgelopen tijd, met name als gevolg van incidenten, is binnen het stelsel veel nagedacht en gesproken over de manier waarop de verschillende actoren zich tot elkaar verhouden. Met dit onderzoek worden individuele actoren in staat gesteld om zich te beraden op hun eigen positie, alvorens zij daarover met andere actoren in gesprek gaan. Daar komt bij dat er meerdere dilemma's spelen op dit thema waar geen simpel antwoord op te geven is. Hoe vaak je er bijvoorbeeld voor dat de afweging tussen openheid en veiligheid geborgd blijft? Hoe ga je als ministerie om met een politieke verantwoordelijkheid voor een thema wat decentraal is belegd, maar waarbij het ministerie wel in de volle schijnwerpers staat bij het plaatsvinden van een incident? Wat is de rol van de koepelverenigingen en wat zou de rol moeten zijn? Hoe ga je om met bestuurders die immer 'in control' willen zijn? Met dit onderzoek naar systeemverantwoordelijkheid is geen antwoord gegeven op deze bestuurlijke vraagstukken, maar is een eerste opzet gedaan om het gesprek over deze vragen, waar wél over gesproken moet worden, binnen het hoger onderwijsstelsel op gang te brengen.

Ook draagt het onderzoek bij aan een toename van wetenschappelijke kennis met betrekking tot sturingsvraagstukken in complexe bestuurlijke stelsels, zoals benoemd in de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Niet eerder is op deze wijze onderzoek gedaan naar de invulling van de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW voor veiligheidsrisicomanagement binnen het hoger onderwijsstelsel, waarbij de risico-regelreflex is gekoppeld aan verschillende dimensies van stelselsturing. Daarmee geldt dit onderzoek als startpunt voor vervolgonderzoek naar de invulling van de verschillende dimensies van systeemverantwoordelijkheid. In onderstaande paragraaf worden

daarom verschillende suggesties gedaan voor vervolgonderzoek naar de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW in relatie tot veiligheidsrisicomanagement in het hoger onderwijsstelsel.

6.8 Suggesties voor vervolgonderzoek

Volgend op bovenstaande wordt als suggestie meegegeven om ter uitbreiding van de wetenschappelijke kennis over de invulling van de verschillende dimensies van systeemverantwoordelijkheid nader onderzoek te doen naar de wijze waarop deze zich tot elkaar verhouden. Daarbij zou specifiek aandacht moeten zijn voor deze dimensies in relatie tot de aanjagende krachten van de risico-regelreflex. Een analyse zou kunnen gaan over de mate waarin de dimensies individueel invloed hebben op de risico-regelreflex of een enkele dimensie doorslaggevend is in het onderzoek, of dat er sprake dient te zijn van een zekere samenhang tussen de dimensies.

Hierop volgend wordt tevens als suggestie meegegeven om, eveneens ter uitbreiding van de wetenschappelijke kennis met betrekking tot systeemverantwoordelijkheid, nader onderzoek te doen naar de rol van de risico-regelreflex ten aanzien van de dimensies van systeemverantwoordelijkheid. Binnen dit onderzoek is aandacht geweest voor het al dan niet optreden van de risico-regelreflex, maar niet naar de mate waarin deze optreedt binnen het hoger onderwijsstelsel. Verdere analyses kunnen ingaan op het mogelijke verband tussen het meer of minder voorkomen van de risico-regelreflex in het hoger onderwijsstelsel, in relatie tot de mate waarin in meer of minder sprake is van een degelijke invulling van deze verschillende dimensies van systeemverantwoordelijkheid, en daarmee dus van de mate waarin dit van de risico-regelreflex afhankelijk is.

Literatuurlijst

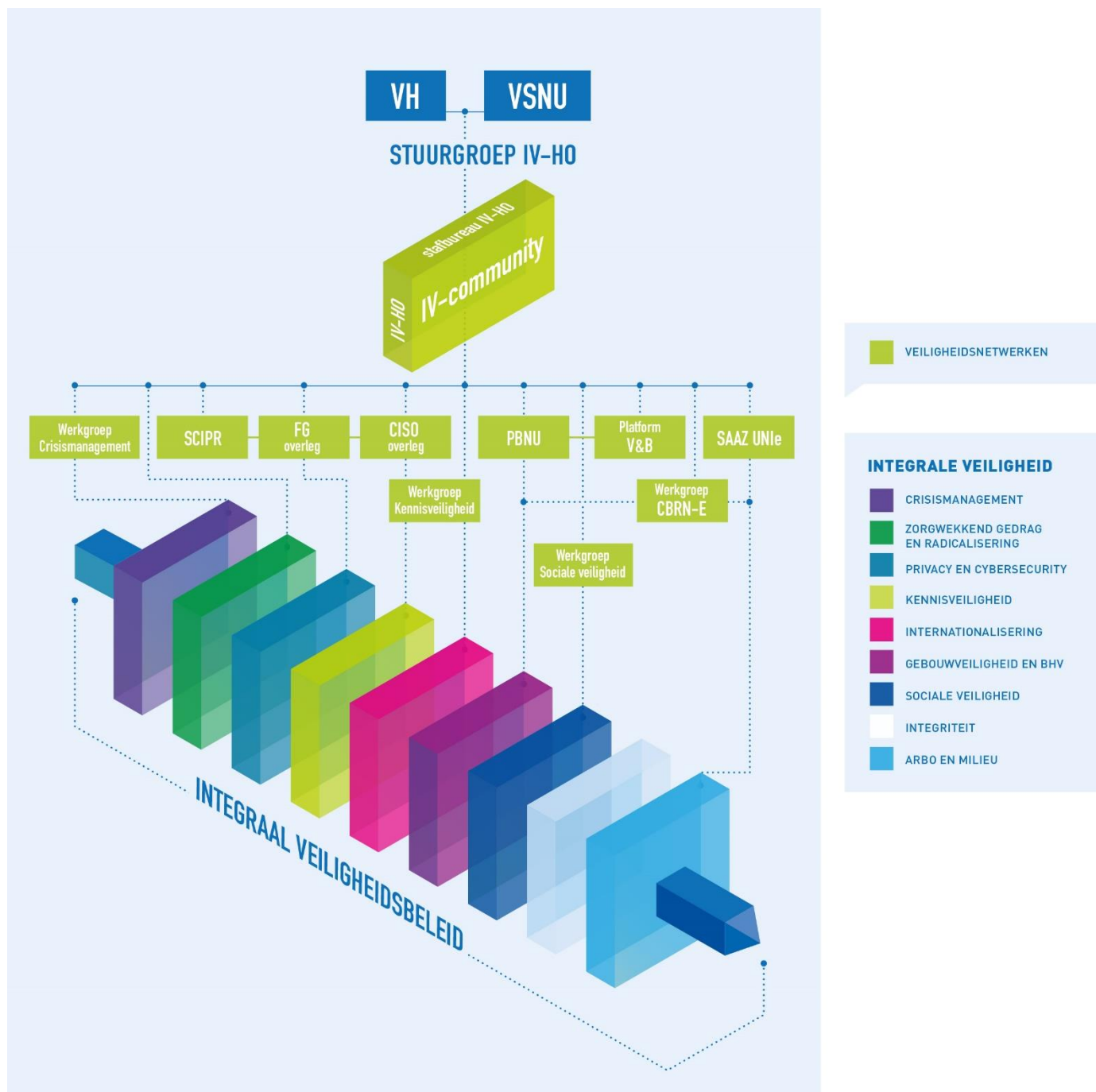
- Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Nederland, Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Boorsma, P.B., Ronner, A.E. (2014). *Omgaan met de risico-regelreflex*. Geraadpleegd op 12 mei 2020, van [https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/05/08/omgaan-met-de-
risico-regelreflex](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2014/05/08/omgaan-met-de-risico-regelreflex)
- Brekelmans, F.H.J.G., Huisman, P.W.A., & Ven, J.M.M. van de, (2004). *Goed bestuur van het onderwijs: principes voor educational governance*. Geraadpleegd op 9 mei 2020, van <http://home.kpn.nl/strik065/Educational%20governance-Strikwerda.pdf>
- Burns, T., Köster, F. (2016). *Governing Education in a Complex World*. Geraadpleegd op 10 mei 2020, van <https://books.google.nl/>
- De Volkskrant. (2020). *UVA-studenten eisen vertrek decaan, ombudsman en bestuur om seksueel wangedrag hoogleraar*. Geraadpleegd op 20 augustus 2020, [https://www.volkskrant.nl/
nieuws-achtergrond/](https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/)
- Dienst Uitvoering Onderwijs. (2017). *Toelichtende brochure Jaarverslag Onderwijs*. Geraadpleegd op 30 maart 2020, van [https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/05/21/brochure-
richtlijn-jaarverslag-onderwijs](https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2015/05/21/brochure-richtlijn-jaarverslag-onderwijs)
- Goede, P.M. de, (2009). *Van government naar (global) governance, sustainable development en media*. Geraadpleegd op 10 mei 2020, van <https://www.miguelgoede.com/Papers/>
- Goede, P. de, Knottnerus, A. (2016). *Systeemverantwoordelijkheid en systeemverantwoordelijk toezicht. Bestuurswetenschappen: (70) 1*. Nederland, Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Helsloot, I., Scholtens, A. (2015). *Krachten rond de risico-regelreflex beschreven en geïllustreerd in 27 voorbeelden*. Nederland, Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Het Parool. (2019). *Vier op tien vinden werkomgeving universiteit onveilig*. Geraadpleegd op 19 augustus 2020, van [https://www.parool.nl/nieuws/vier-op-tien-vinden-werkomgeving-
universiteit-onveilig~beebb49b/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.parool.nl/nieuws/vier-op-tien-vinden-werkomgeving-universiteit-onveilig~beebb49b/?referer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F)
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie: Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Geraadpleegd op 20 mei 2020, van [http://www.onderwijsbestuurdersvereniging.nl/wp-
content/uploads/2017/01/Oratie_edith_hooge.pdf](http://www.onderwijsbestuurdersvereniging.nl/wp-content/uploads/2017/01/Oratie_edith_hooge.pdf)
- Inspectie van het Onderwijs. (2012). *Rapportage (sociale) veiligheid & integriteit hoger onderwijs*. Geraadpleegd op 9 mei 2020, van [https://integraalveilig-ho.nl/wp-content/uploads/veiligheid-
en-integriteit-hoger-onderwijs-2.pdf](https://integraalveilig-ho.nl/wp-content/uploads/veiligheid-en-integriteit-hoger-onderwijs-2.pdf)
- Inspectie van het Onderwijs. (2019). *Onderwijsaccountantsprotocol OCW 2019*. Geraadpleegd op 22 maart 2020, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties>

- Inspectie van het Onderwijs. (2020a). *De Staat van het Onderwijs 2020*. Geraadpleegd op 10 mei 2020, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2020/04/22/staat-van-het-onderwijs-2020>
- Inspectie van het Onderwijs. (2020b). *Jaarwerkplan 2020*. Geraadpleegd op 30 maart 2020, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/jaarplannen/2019/10/04/jaarwerkplan-inspectie-2020>
- Inspectie van het Onderwijs. (z.d.). *Over ons*. Geraadpleegd op 30 maart 2020, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/over-ons>
- MCCG. (2003). *De corporate governance code 2003 (de code Tabaksblat)*. Geraadpleegd op 12 mei 2020, van <https://www.mccg.nl/code-tabaksblat>
- Ministerie van AZ. (z.d.). *Verhouding regering en parlement: ministers hebben vertrouwen nodig van parlement*. Geraadpleegd op 6 augustus 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/regering/over-de-regering/verhouding-regering-en-parlement>
- Ministerie van BZK. (2014). *Beleidsdoorlichting Integriteit(sbeleid)*. Geraadpleegd op 14 april 2020, van <https://www.rijksbegroting.nl/system/files/18/1.bzk-beleidsdoorlichting-integriteitsbeleid.pdf>
- Ministerie van BZK. (2019). *Wet op het onderwijstoezicht*. Geraadpleegd op 30 maart 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013800/2019-02-01>
- Ministerie van BZK. (z.d. a). *Staatsvorm Nederland*. Geraadpleegd op 3 augustus 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/grondwet-en-statuu/taatsvorm-nederland>
- Ministerie van BZK. (z.d. b). *Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen*. Geraadpleegd op 3 augustus 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001844/2018-09-19>
- Ministerie van OCW. (2009). *OCW beleidsvisie Veiligheid en radicalisering*. Gedownload op 5 mei 2020, van <file:///C:/Users/koenh/Downloads/24-11-09%20OCW%20beleidsvisie%20veiligheid%20en%20radicalisering.pdf>
- Ministerie van OCW. (2018). *Betere verantwoording onderwijsgeld nodig*. Geraadpleegd op 19 april 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/nieuws/2018/10/12/betere-verantwoording-onderwijsgeld-nodig>
- Ministerie van OCW. (2019a). *Houdbaar voor de toekomst: Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek*. Geraadpleegd op 22 maart 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/02/bijlage-1-strategische-agenda-hoger-onderwijs-en-onderzoek-houdbaar-voor-de-toekomst>
- Ministerie van OCW. (2019b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2020*. Geraadpleegd op 29 juli 2020, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/>

- Ministerie van OCW. (2020a). *Antwoord op Kamervragen over het bericht over cyberaanval Universiteit Maastricht*. Geraadpleegd op 9 maart 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/02/14/>
- Ministerie van OCW. (2020b). *Antwoord op schriftelijke vragen van het lid Futselaar (SP) over het bericht dat studenten drie maanden collegegeld terugkrijgen bij vertraging afstuderen*. Geraadpleegd op 25 juli 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/>
- Ministerie van OCW. (2020c). *COVID-19 aanpak hoger onderwijs*. Geraadpleegd op 22 maart 2020, van <https://onderwijs.cnvconnectief.nl/wp-content/uploads/2020/03/kamerbrief-covid-19-aanpak-hoger-onderwijs.pdf>
- Ministerie van OCW (2020d). *Cyberveiligheid in het onderwijs*. Geraadpleegd op 22 maart 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/02/14/cyberveiligheid-in-het-onderwijs/cyberveiligheid-in-het-onderwijs.pdf>
- Ministerie van OCW. (2020e). *Onderzoek naar cyberaanval Universiteit Maastricht en maatregelen cyberveiligheid*. Geraadpleegd op 21 juli 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/>
- Ministerie van OCW. (z.d. a). *Regeling jaarverslaggeving onderwijs*. Geraadpleegd op 30 maart 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0023132/2020-01-31#Artikel2>
- Ministerie van OCW. (z.d. b). *Veiligheid op school*. Geraadpleegd op 5 mei 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veilig-leren-en-werken-in-het-onderwijs/>
- Ministerie van OCW. (z.d. c). *Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek*. Geraadpleegd op 9 maart 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005682/2020-01-01>
- NOS. (2020). *Hackers Universiteit Maastricht zaten maanden in netwerk; 200.000 euro betaald*. Geraadpleegd op 9 maart 2020, van <https://nos.nl/artikel/2321732-hackers-universiteit-maastricht-zaten-maanden-in-netwerk-200-000-euro-betaald.html>
- Onderwijsraad. (2004). *Degelijk onderwijsbestuur: advies*. Gedownload op 9 mei 2020, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/nds-ocw0401319-b1.pdf>
- Platform IV-HO. (2016). *De Rotterdamverklaring*. Geraadpleegd op 25 maart 2020, van <https://integraalveilig-ho.nl/over-ons/rotterdamverklaring/>
- Platform IV-HO. (2018a). *Dreigingsbeeld hoger onderwijs 2018*. Geraadpleegd op 20 maart 2020, van <https://integraalveilig-ho.nl/wp-content/uploads/COT-Dreigingsbeeld-Onderwijs-2018.pdf>
- Platform IV-HO. (2018b). *Intentieverklaring VH, VSNU en OCW*. Geraadpleegd op 25 maart 2020, van <https://integraalveilig-ho.nl/instrument/intentieverklaring-vh-vsnu-en-ocw/>
- Platform IV-HO. (z.d. a). *Over ons*. Geraadpleegd op 30 maart 2020, van <https://www.integraalveilig-ho.nl/over-ons-2/>
- Platform IV-HO. (z.d. b). *Processtap 1: Risicomanagement*. Geraadpleegd op 21 april 2020, van <https://integraalveilig-ho.nl/risicomanagement/>
- Raad van State. (2013). *Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs*. Geraadpleegd op 29 maart 2020, van <https://www.raadvanstate.nl/@62685/w05-13-0173/>

- Raad voor Volksgezondheid & Samenleving. (2013). *Eindrapport Commissie Behoorlijk Bestuur*.
Geraadpleegd op 21 april 2020, van <https://www.raadrvs.nl/documenten/>
- ROB. (2016). *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*. Geraadpleegd op 16 april 2020,
van <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/publicaties/>
- Steen, M. van der, Chin-A-Fat, N., Twist, M. van, Scherpenisse, J., & Mertens, F. (2015).
Verbindingen tussen instelling en stelsel in het onderwijstoezicht. Den Haag, Nederland:
Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- Steen, M. van der, Schulz, M., Chin-A-Fat, N., & Twist, M. van (2016). *De som en de delen: In
gesprek over systeemverantwoordelijkheid*. Den Haag, Nederland: Nederlandse School voor
Openbaar Bestuur.
- Strikwerda, J. (2004). *Policy governance: Bestuur en toezicht voor instellingen voor hoger onderwijs*.
Geraadpleegd op 9 mei 2020, van <http://home.kpn.nl/strik065/Policy%20governance.pdf>
- Thiel, S. van (2013). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Nederland, Bussum:
Uitgeverij Coutinho.
- Thiel, S. van, Hendriks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries.
Bestuurswetenschappen: (68) 4. Nederland, Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Van Tol, J.H., Helsloot, I. & Mertens, F.J.H. (2011). *Veiligheid boven alles? Essays over oorzaken en
gevolgen van de risico-regelreflex*. Geraadpleegd op 20 augustus 2020, van
https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254222/55a-veiligheid-boven-alles_def.pdf
- Vereniging Hogescholen. (2019). *Branchecode goed bestuur*. Geraadpleegd op 30 maart 2020, van
https://www.verenighogescholen.nl/system/knowledge_base/attachments/files/000/000/
- Vereniging Hogescholen. (z.d.). *Over de vereniging*. Geraadpleegd op 30 maart 2020, van
<https://www.verenighogescholen.nl/over-ons>
- VSNU. (2019). *Code goed bestuur universiteiten*. Geraadpleegd op 30 maart 2020, van
https://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Governance/VSNU_CodeGoedBestuur_Nederlands_definitief_11122019.pdf
- VSNU. (z.d.). *Visie en missie: de rol van de VSNU*. Geraadpleegd op 30 maart 2020, van
<https://www.vsnu.nl/visie-en-missie.html>

Bijlage 1: Netwerkstructuur Platform IV-HO



Figuur 2. Netwerkstructuur Platform IV-HO.

Bijlage 2: Interviewprotocol

Introductie

Goedemiddag meneer/mevrouw (naam),

Mijn naam is Koen Heijndijk, student Bestuurskunde met als specialisatie Besturen van Veiligheid. Momenteel ben ik voor Platform IV-HO een scriptie aan het schrijven om deze masteropleiding met goed gevolg af te ronden.

Mijn scriptie richt zich op de systeemverantwoordelijkheid van het ministerie van OCW, in relatie tot veiligheidsrisicomanagement binnen het onderwijsstelsel. Het begrip systeemverantwoordelijkheid houdt de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het gehele onderwijsstelsel in. Deze vorm van verantwoordelijkheid past bij een complex bestuurlijk systeem als het onderwijsstelsel, waarbij de minister bijvoorbeeld verantwoordelijk is voor 'het onderwijs', maar instellingsbesturen zelf gaan over het individuele instellingsbeleid.

De invulling van deze systeemverantwoordelijkheid wil ik in mijn scriptie belichten en duiden, toegespitst op het begrip veiligheidsrisicomanagement. Onder veiligheidsrisicomanagement wordt het inventariseren en beoordelen van veiligheidsrisico's verstaan. Deze veiligheidsrisico's kunnen zich bijvoorbeeld uiten in risico's met betrekking tot cybersecurity, pandemieën, sociale veiligheid en kennisveiligheid. Het inventariseren en beoordelen van deze risico's vindt plaats volgens zes processtappen; het vaststellen van doelstellingen, het identificeren van risico's en kansen, het inschatten van gevolgen, het beoordelen van risico's en kansen, het beheersen van risico's en kansen, en monitoring.

Samenvattend gaat mijn scriptie over de verantwoordelijkheid voor het functioneren van veiligheidsrisicomanagement in het gehele onderwijsstelsel.

Inleidende vragen

1. Heeft u bezwaar tegen het maken van een audio-opname voor dit interview?

Na afloop van de uitwerking van het interview zal ik u de spreektekst doen toekomen, waarna u de tekst inhoudelijk kunt beoordelen. De opname zal na uitwerking worden verwijderd. Transcripties van interviews worden daarnaast niet meegenomen in de scriptie zelf, wel zal uw inbreng in de vorm van (anonieme) quotes ter ondersteuning terugkomen in het resultatenhoofdstuk.

2. Heeft u voorafgaand aan het interview nog vragen over het doel of de inhoud van mijn scriptie?

** start audio-opname **

3. Zou u willen beginnen met een toelichting van uw functie?

Tijdens het interview zal de blik voornamelijk op het onderwijsstelsel zijn gericht. Binnen dit stelsel vallen binnen deze scriptie het ministerie van OCW, onderwijsinstellingen, koepelorganisaties, de Inspectie van het Onderwijs en platform IV-HO.

4. Zijn er volgens u nog andere partijen die deel uit maken van het onderwijsstelsel?

Inhoudelijke vragen

Deel 1: formeel-juridische systeemverantwoordelijkheid

Ik zou nu graag beginnen met de inhoudelijke vragen, waarbij ik met u wil spreken over verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden binnen het onderwijsstelsel (doorvragen op incidenten).

1. Op welke manier zijn volgens u de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het onderwijsstelsel belegd?

2. In hoeverre overlappen deze twee volgens u met elkaar? Heeft een partij met veel verantwoordelijkheden een vergelijkbare hoeveelheid bevoegdheden?

Naast het vastleggen van verantwoordelijkheden is tevens sprake van een ministeriële verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel.

3. Kunt u wat meer vertellen over deze ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het onderwijsstelsel?

Deel 2: financieel-economische systeemverantwoordelijkheid

Naast verantwoordelijkheden en bevoegdheden is het ook van belang om in te gaan op financiële aspecten van veiligheidsrisicomanagement binnen het stelsel (doorvragen op incidenten).

4. Wat kunt u vertellen over de verdeling van financiële middelen ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het stelsel?

4b. Geschiedt dat volgens u op een efficiënte manier?

Deze mate van overleg en afstemming met betrekking tot financiële middelen heeft invloed op de informatiepositie van het ministerie van OCW.

5. Op welke manier zou u de informatiepositie van het ministerie van OCW ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het onderwijsstelsel duiden?

Deel 3: politiek-bestuurlijke systeemverantwoordelijkheid

Volgend op de financiële aspecten wil ik het ook graag hebben over politiek-bestuurlijke aspecten (doorvragen op incidenten).

6. Op welke manier is volgens u sprake politieke controle en verantwoording ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het onderwijsstelsel? Met andere woorden; is er sprake van een zekere afrekenbaarheid van partijen?

6b Bij welke partij ligt volgens u de verantwoordelijkheid voor politieke controle en verantwoording?

6b Bij welke partij ligt volgens u de aansprakelijkheid voor politieke controle en verantwoording?

7. Wie heeft volgens u de laatste stem ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement waar het aankomt op het doen meebewegen van andere partijen binnen het onderwijsstelsel?

Deel 4: sociaal-maatschappelijke systeemverantwoordelijkheid

Net sprak ik met u over de eindverantwoordelijkheid ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement, nu wil ik graag vragen naar sociaal-maatschappelijke aspecten binnen het onderwijsstelsel (doorvragen op incidenten).

8. Op welke manier is volgens u sprake van aandacht voor de onderlinge relaties tussen het ministerie van OCW en andere partijen ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het onderwijsstelsel?

De mate van aandacht voor onderlinge relaties is van invloed op de mate waarin onderlinge verstrekking van informatie op transparante wijze plaatsvindt.

9. In hoeverre is volgens u sprake van een transparante informatieverstrekking tussen de verschillende partijen ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement binnen het onderwijsstelsel?

Deel 5: systeembesturing van veiligheidsrisicomanagement

Volgend op de informatieverstrekking spreek ik graag met u door over de verhoudingen ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement tussen de verschillende partijen (doorvragen op incidenten).

10. In hoeverre is volgens u sprake van een gelijkwaardige verhouding ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement tussen de minister van OC&W en andere partijen binnen het onderwijsstelsel?

11. In hoeverre is volgens u sprake van een gedeelde visie en gezamenlijke doelstellingen ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement tussen verschillende partijen binnen het onderwijsstelsel?

Afsluitend wil ik u nog een tweetal concluderende vragen stellen met betrekking tot samenwerking in het onderwijsstelsel.

12. In hoeverre is volgens u sprake van een grijs gebied ten aanzien van samenwerking op het gebied van veiligheidsrisicomanagement door de betrokken partijen uit het onderwijsstelsel?

13. In hoeverre worden tegengestelde belangen ten aanzien van samenwerking op het gebied van veiligheidsrisicomanagement door de betrokken partijen uit het onderwijsstelsel erkend?

13b. Welke suggesties zou u doen om samenwerking ten aanzien van veiligheidsrisicomanagement in het onderwijsstelsel te verbeteren?

Slot

Dank voor uw antwoord. We zijn daarmee aan het einde gekomen van dit interview. Heeft u nog vragen of opmerkingen over zaken die al dan niet aan bod zijn gekomen?

Hartelijk bedankt voor uw deelname aan dit interview.

einde audio-opname

Bijlage 3: Intentieverklaring VH, VSNU en OCW

Integraal veiligheidsbeleid in het hoger onderwijs

Een intentieverklaring voor de sector en overheden

Er kan geen misverstand over bestaan: het hoger onderwijs kan een belangrijke bijdrage aan de veiligheid van Nederland leveren. Hoogopgeleide afgestudeerden zijn immers onmisbaar voor de noodzakelijke en veilige ontwikkeling van onze samenleving de komende decennia. De veelheid aan uitdagingen, zoals de energietransitie, een nieuwe verhouding tussen overheid en burgers, migratievraagstukken of voedselzekerheid, vergt een grote hoeveelheid kennis en kenniswerkers.

Hoger onderwijsinstellingen zijn zelf ook een weerspiegeling van de samenleving. Zij lopen daardoor dezelfde risico's als de rest van de maatschappij. Onvermijdelijk zullen er dus in het hoger onderwijs incidenten plaatsvinden en oude en nieuwe risico's zichtbaar worden.

De openheid van het hoger onderwijs is haar grootste kracht. Een valkuil zou dan ook zijn om vanuit de zorg voor veiligheid aan die openheid te gaan tornen. Hoger onderwijsinstellingen en overheden zullen moeten voorkomen dat zij in de risico-regelreflex trappen door reflexmatig tot fragmentarische veiligheidsmaatregelen te beslissen.

Het eerste belangrijke beleidsuitgangspunt is dan ook dat veiligheidsbeleid in het hoger onderwijs integraal beleid moet zijn: kosten en baten van veiligheidsmaatregelen worden tegen elkaar afgewogen, zodat alleen de meest verstandige een plaats krijgen.

Dit beleidsuitgangspunt is reeds vastgelegd in de Rotterdamverklaring, door de instellingen die deze ondertekend hebben. Deze intentieverklaring, ondertekend door de brancheverenigingen Vereniging Hogescholen en VSNU en het ministerie van OCW, breidt die Rotterdamverklaring uit.

Een tweede valkuil is om te denken dat het hoger onderwijs vanzelf een open leergemeenschap kan blijven. Het hoger onderwijs bestaat bij gratie van het vertrouwen tussen de mensen die er leren en werken en dat vertrouwen staat onder druk, bijvoorbeeld door veranderend sociaal mediagebruik. Te vaak wordt momenteel het gesprek tussen studenten en docenten, en tussen onderzoekers en de samenleving verstoord door bedreigend activisme. Ook de risico-regelreflex kan leiden tot controlemaatregelen die het vertrouwen juist verder verstoren.

Het tweede beleidsuitgangspunt is daarmee dat iedereen die in het hoger onderwijs leert of werkt, continu bewust werkt aan het onderlinge vertrouwen. Vertrouwen komt immers te voet maar gaat te paard. De bestuurlijke opgave is hierin het voortouw te nemen, bijvoorbeeld door het opstellen van een eigen code of conduct waarmee studenten medewerkers rugdekking gegeven kan worden wanneer zij in een sterk gepolariseerd debat zijn beland of de open cultuur in het gedrang komt. Ook in de relatie tussen Rijk en instellingen moet vertrouwen het uitgangspunt zijn.

Een derde mogelijke valkuil is dat instellingen achteroverleunen, terwijl de risico's in de samenleving toenemen. Evenzeer zijn zij zich ervan bewust dat hun risicoprofiel kan veranderen, bijvoorbeeld door toenemende internationalisering of het aanbieden van nieuwe opleidingen. De cruciale openheid en het onderling vertrouwen mogen dus ook geen beletsel zijn om de noodzakelijke veiligheidsmaatregelen te nemen. Studenten en medewerkers moeten immers kunnen vertrouwen dat verstandige en proportionele veiligheidsmaatregelen wel genomen worden.

Het derde beleidsuitgangspunt is daarmee dat hoger onderwijsinstellingen de verantwoordelijkheid nemen voor het organiseren van integraal veiligheidsbeleid in hun instelling, om een veilig leer- en werkklimaat en bedrijfscontinuïteit te waarborgen. Zij inventariseren daarom regelmatig hun risico's en

analyseren die op een integrale wijze. In dit proces organiseren zij in- en tegenspraak onder andere in het gesprek met de medezeggenschapsorganen en de Raden van Toezicht. Het hoger onderwijs neemt als sector de verantwoordelijkheid om het integrale veiligheidsbeleid verder te ontwikkelen door het actief delen van ervaringen en good practices.

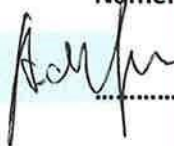
Afspraken Vereniging Hogescholen, VSNU & OCW

Om de uitgangspunten van deze verklaring in praktijk te brengen spreken de Vereniging Hogescholen, de VSNU en het ministerie van OCW af dat:

- De Vereniging Hogescholen en VSNU beide veiligheid opnemen als portefeuille in hun bestuur;
De Vereniging Hogescholen en VSNU gezamenlijk een Stuurgroep Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs instellen om het integrale veiligheidsbeleid in de sector verder te ontwikkelen;
- Deze Stuurgroep vertegenwoordigt het hoger onderwijs in gesprekken met Rijksoverheid en ketenpartners en zal de samenwerking tussen hoger onderwijsinstellingen op dit gebied stimuleren;
- De infrastructuur ten behoeve van deze samenwerking wordt besproken met SURF, ten behoeve van de praktische organisatie;
- Het ministerie van OCW de uitgangspunten en afspraken in deze verklaring zal steunen en gedurende de komende vijf jaar financieel bijdraagt aan de samenwerkingsinfrastructuur die is opgebouwd;
- Het ministerie van OCW zal zorgdragen voor een dossierhouder binnen de eigen organisatie voor het dossier integrale veiligheid hoger onderwijs;
- De ingangsdatum van deze afspraken is 1 januari 2019, zodat het lopende jaar van 2018 gebruikt kan worden om deze afspraken te formaliseren.

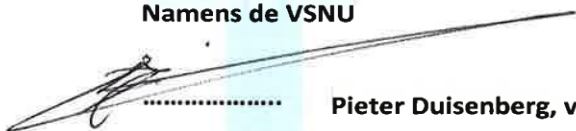
Aldus overeengekomen op 6 juni 2018 tijdens de Conferentie Safe & Open Hoger Onderwijs,

Namens
de Vereniging Hogescholen



Thom de Graaf, voorzitter

Namens de VSNU



Pieter Duisenberg, voorzitter

Namens het ministerie van OCW



Marcelis Boereboom, directeur-generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs,
Wetenschap en Emancipatie