



PLATFORM
INTEGRALE VEILIGHEID
HOGER ONDERWIJS

Een initiatief van de Vereniging Hogescholen en VSNU

Het topje van de ijsberg

Een onderzoek naar de aanpak van
zorgwekkend gedrag in het hoger onderwijs



Niek van Ansem

Master Bestuurskunde: Besturen van Veiligheid Faculteit der
Managementwetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen
Masterscriptie Augustus 2019

Begeleider: Dr. Sabina Stiller

DANKWOORD

Voor u ligt de masterscriptie die ik geschreven heb in het kader van mijn master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Iedere student zal kunnen beamen dat het schrijven van een masterscriptie een project van de lange adem is. Dit project is dan ook niet zonder de hulp van een aantal mensen tot een goed einde gebracht.

Allereerst wil ik Bastiaan van Vliet en Paul Goossens van het platform Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs bedanken voor het vertrouwen en de belangstelling die zij getoond hebben gedurende dit project. Zij boden mij de kans om met een onderwerp aan de slag te gaan dat mij vanaf het begin af aan boeide en motiveerde. Bij dit veelzijdige en complexe thema boden zij waar nodig uitstekende ondersteuning in het behouden van het overzicht. Daarnaast wil ik ook mijn scriptiebegeleidster, Dr. Sabina Stiller, bedanken, die mij in de maanden dat dit project duurde voorzag van het nodige bemoedigende en academische commentaar, wat nodig was om een kwalitatief goed werkstuk af te leveren.

Om praktische redenen heeft een groot deel van de interviews tegelijkertijd plaatsgevonden met een serie interviews die is afgenomen in het kader van een onderzoek door de stichting Crisislab, tevens in opdracht van het platform. In verband hiermee wil ik Carel Kijne, onderzoeker namens Crisislab, graag bedanken voor de prettige samenwerking en zijn aanvullende commentaar op deze scriptie.

Tot slot gaat mijn dank uit naar de respondenten die dit onderzoek mogelijk hebben gemaakt. Naast dat hun informatieve bijdrage uiteraard van onmisbare waarde was, heeft de belangstelling die zij toonden voor mijn onderzoek mij gedurende het hele project gemotiveerd. Ook de potentiële respondenten die uiteindelijk niet mee konden doen, wil ik graag bedanken voor het getoonde enthousiasme. Ik hoop zeker dat dit onderzoek voor hen ook nieuwe inzichten oplevert, buiten de expertise waarover ze, op het thema van zorgwekkend gedrag, al beschikten.



SAMENVATTING

Dit onderzoek betreft een verklarend en evaluatief onderzoek in opdracht van het platform Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs. Dit onderzoek kijkt naar de mate waarin in het hoger onderwijs procedures zijn ingericht voor het veiligheidsthema ‘zorgwekkend gedrag’ en beperkt zich daarbij tot zorgwekkend gedrag van studenten. Op basis van bestuurskundige literatuur wordt bovendien gekeken hoe deze mate van implementatie verklaard kan worden. Hierin wordt in het bijzonder gekeken naar factoren die bij kunnen dragen aan het succes van een zachte sturingsaanpak door de onderwijssector. Uit eerder onderzoek blijkt dat factoren als structurele samenwerkingsverbanden, urgentie, organisatiecapaciteit en value-commitment van grote invloed kunnen zijn. Op basis van interviews met veiligheidsfunctionarissen van veertien hogere onderwijsinstellingen is gekeken wat er binnen deze instellingen is geïmplementeerd op het gebied van zorgwekkend gedrag en de onderzoeksresultaten zijn met de theoretische kennis geïnterpreteerd.

De bevindingen van dit onderzoek laten zien dat veel hogere onderwijsinstellingen op dit moment nog zoekende zijn naar wat ze voor het thema ‘zorgwekkend gedrag’ willen organiseren. In deze oriënterende fase hebben instellingen baat bij de kennisdeling die door de onderwijssector gefaciliteerd wordt. Deze kennisdeling en de sturende werking die daarvan uitgaat leidt echter in lang niet alle gevallen tot beleidsveranderingen. Een belangrijke oorzaak hiervan is het feit dat er binnen hogere onderwijsinstellingen doorgaans nog een onvolledig beeld is van het aantal incidenten dat zich met betrekking tot zorgwekkend gedrag afspeelt: instellingen zien mogelijk alleen ‘het topje van de ijsberg’. In het verkrijgen van inzicht in de totale omvang van casuïstiek van zorgwekkend gedrag kampen instellingen met vergelijkbare uitdagingen. In dit onderzoek worden de afwijkende / vergelijkbare behoeftes en uitdagingen uitvoerig besproken, waardoor in de toekomst betere ondersteuning kan worden geboden, zowel door de sector als binnen hogere onderwijsinstellingen zelf.



Inhoud

HOOFDSTUK 1 – INLEIDING	5
1.1 – Aanleiding	5
1.2 – Probleemstelling en onderzoeksvraag	6
1.3 – Relevantie	7
1.4 – Voorbeschouwing op het theoretisch en het methodologisch kader	8
1.5 – Leeswijzer	9
HOOFDSTUK 2 – BELEIDSKADER	11
2.1 – Sturing in de onderwijssector	11
2.2 – Sturing op veiligheidsbeleid	12
HOOFDSTUK 3 – THEORETISCH KADER	15
3.1 – De effectiviteit van zachte sturing	15
3.2 – Het interne beleid van ho-instellingen	19
3.3 – Het theoretisch kader en het conceptuele model	23
HOOFDSTUK 4 – METHODOLOGISCH KADER	29
4.1 – Onderzoeksstrategie	29
4.2 – Casusselectie	29
4.3 – Methode van analyse	31
4.4 – Operationalisering van de onderzoeksvariabelen	32
HOOFDSTUK 5 – CASUSBESCHRIJVING	37
5.1 – Hogescholen en universiteiten	37
5.2 – Zorgwekkend gedrag	38
5.3 – De aanpak van zorgwekkend gedrag	38
6.1 - Zijn er binnen de organisatie van ho-instellingen structuren aangebracht voor een uniforme procedure ten aanzien van zorgwekkend gedrag, en waarom wel/niet?	42
6.2 - Is er binnen ho-instellingen aandacht voor rolverduidelijking van zowel het interne personeel als de externe ketenpartners, en waarom wel/niet?	51
6.3 - Is er binnen ho-instellingen aandacht voor het tegengaan van mogelijke handelingsverlegenheid bij het onderwijspersoneel, en waarom wel/niet?	58
6.4 - Is er binnen ho-instellingen aandacht voor het op gang brengen van een structureel leerproces binnen de organisatie, en waarom wel/niet?	64
6.5 – Vergelijkende analyse	73
HOOFDSTUK 7 – CONCLUSIE	75
7.1 – Het succes van de zachte sturingsaanpak: een gemengd beeld	75
7.2 – De adequaatheid van interne procedures: een nog moeilijk te beoordelen werkelijkheid	76
7.3 – Aanbevelingen	78
7.4 – Reflectie en ruimte voor verder onderzoek	80



REFERENTIES	85
BIJLAGE : INTERVIEWSCRIPT	90



HOOFDSTUK 1 – INLEIDING

1.1 – Aanleiding

De onderwijssector kan haar maatschappelijke taak alleen goed vervullen wanneer er risico's genomen worden. Onderwijsinstellingen kunnen zichzelf niet afsluiten voor polariserende ontwikkelingen in de maatschappij en het is juist inherent aan hun pedagogische rol dát ze dat niet doen ('Over ons', Website IV-HO, n.d.). Toch is dit geen vanzelfsprekendheid. Met name wanneer een risico zich binnen een onderwijsinstelling materialiseert kunnen hoger onderwijsinstellingen (hierna: ho-instellingen) grote druk ervaren vanuit de overheid en de samenleving om gelijk met een beleidsmatige reactie te komen die moet voorkomen dat een dergelijk incident ooit nog eens plaatsvindt. In zo'n geval is er sprake van een risico-regel reflex (Helsloot, Pieterman & Hanekamp, 2010).

Om te voorkomen dat veiligheidsbeleid binnen onderwijsinstellingen een te reactief en ad-hoc karakter krijgt, is in 2010 het programma Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs in het leven geroepen (hierna: IV-HO) ('Over ons', IV-HO, n.d.). Dit programma is vanaf 2019 op initiatief van de koepelorganisaties voor het hoger onderwijs naar een platformstructuur omgevormd en is daarmee een voorbeeld van hoe de onderwijssector zichzelf aanstuurt (idem). Het betreft hier een zachte sturingsaanpak: het IV-HO brengt professionals uit het hoger onderwijs samen om kennis en 'best practices' ten aanzien van veiligheidsbeleid te delen (idem). Hierdoor kunnen ho-instellingen elkaar op basis van eigen ervaringsdeskundigheid verder helpen zodat het wiel niet twee keer wordt uitgevonden. Het delen van deze informatie wordt gefaciliteerd middels e-learnings, handreikingen, trainingsprogramma's en dergelijke ondersteuningsmiddelen (idem).

Hiertoe behoort ook het programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag. Dit programma is gericht op 'zorgwekkend gedrag' als veiligheidsthema, waarbij het om allerlei soorten gedrag van studenten kan gaan, van depressieve gedragingen tot agressief gedrag tot zelfs radicalisering bij studenten (Deskundigheidsbevordering zorgwekkend gedrag', Website IV-HO, n.a., n.d.). Het programma is bedoeld om ho-instellingen te helpen bij het ontwikkelen van een adequate aanpak van zorgwekkend gedrag en het bieden van handelingsperspectief voor hun personeel in hoe om te gaan met zorgwekkend gedrag van studenten. Een gebrek aan handelingsperspectief kan leiden tot handelingsverlegenheid onder het personeel waardoor soms te laat kan worden gereageerd op zorgwekkende signalen (idem). Dit kan ertoe leiden dat een student zichzelf of anderen kwaad doet. Een duidelijke procedure ten aanzien van zorgwekkend gedrag van studenten kan personeel het nodige handelingsperspectief bieden om dergelijke escalaties te voorkomen



(idem). Daarnaast kan een dergelijke procedure bijdragen aan proportioneel veiligheidsbeleid, waarbij ho-instellingen hun open karakter niet verliezen (idem).

Het ontwikkelen van een procedure voor zorgwekkend gedrag is een van de vele beleidsdoelen binnen veiligheidsbeleid waarop de onderwijssector ho-instellingen aanstuurt. Hoewel over succesfactoren van externe sturing al veel bekend is, bestaat er nog relatief weinig onderzoek over de effectiviteit van zachte zelfsturing, zoals in de Nederlandse onderwijssector. Meer inzicht in hoe dergelijke sturing werkt en de mate waarin initiatieven door de sector door afzonderlijke instellingen worden opgepakt, is echter essentieel om te begrijpen welke factoren ertoe bijdragen dat beleid juist wel of niet geïmplementeerd wordt.

1.2 – Probleemstelling en onderzoeksvraag

Aangezien ho-instellingen namelijk niet verplicht zijn om een procedure Zorgwekkend Gedrag te implementeren, rijst de vraag in hoeverre dit tot nu toe is gebeurd en in hoeverre de zachte sturingsaanpak dus effectief is geweest. Daarnaast is het de vraag of geïmplementeerde procedures voor zorgwekkend gedrag de gewenste rolduidelijkheid en het gewenste handelingsperspectief bieden. Deze scriptie betreft een verkennend en verklarend onderzoek, waarin gekeken wordt naar de mate waarin er tot zover adequate procedures ten aanzien van zorgwekkend gedrag zijn geïmplementeerd binnen ho-instellingen. Hierin wordt de link met zachte sturing expliciet gemaakt door de hoofdvraag als volgt te formuleren:

In hoeverre heeft de zachte sturingsaanpak vanuit de onderwijssector geleid tot de implementatie van adequate procedures t.a.v. zorgwekkend gedrag binnen ho-instellingen en hoe is de mate van implementatie te verklaren?

De beantwoording van deze hoofdvraag vraagt een duidelijke definitie van de kernbegrippen ‘zachte sturingsaanpak’ en ‘adequate procedures’. Om deze begrippen te duiden, zijn de volgende theoretische deelvragen opgesteld:

1. *Hoe verhoudt de zachte sturingsaanpak van de onderwijssector zich tot bestuurskundige literatuur over sturing in het algemeen?*
2. *Wat vereist het karakter van complexe problematiek van de implementatie van beleid dat zich op deze problematiek richt?*

De complexe problematiek betreft in dit geval zorgwekkend gedrag. Met betrekking tot de aanpak van zorgwekkend gedrag binnen ho-instellingen worden in deze scriptie de volgende deelvragen gehanteerd:



3. *Zijn er binnen de organisatie van ho-instellingen structuren aangebracht voor een uniforme procedure van zorgwekkend gedrag, en waarom wel/niet?*

Deze deelvraag beslaat één dimensie van ‘adequate procedures’, namelijk de organisatie. Dit betreft de mate waarin er voor het thema ‘zorgwekkend gedrag’ formeel beleid is gerealiseerd, en deze deelvraag beperkt zich dus tot de aantoonbare aanwezigheid van procedures en de organisatorische impact die deze procedures hebben op de instelling.

De overige deelvragen richten zich op een andere dimensie: het proces. Dit betreft de aandacht die in de implementatie van beleid op zorgwekkend gedrag wordt besteed aan een wijdverbreid begrip van wat ‘adequaat handelen’ inhoudt, of met andere woorden: de verankering in de organisatie. Het gaat hierbij dus ook om rolduidelijkheid - weten bij wie je waarmee terecht kunt – en handelingsperspectief - weten wat je moet doen (‘Deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag’, IV-HO, n.d.) en het op basis daarvan leren van de casussen die zich voordoen. De eerste term, rolduidelijkheid, heeft daarbij zowel betrekking op de rollen van interne medewerkers als de rollen van externe ketenpartners. Deze ketenpartners kunnen veel verschillende soorten actoren betreffen, zoals de politie, jeugdzorg en de GGZ.

De bij het proces horende deelvragen zijn als volgt:

4. *Is er binnen ho-instellingen aandacht voor rolverduidelijking van zowel het interne personeel als de externe ketenpartners, en waarom wel/niet?*
5. *Is er binnen ho-instellingen aandacht voor het tegengaan van mogelijke handelingsverlegenheid bij het onderwijspersoneel, en waarom wel/niet?*
6. *Is er binnen ho-instellingen aandacht voor het op gang brengen van een structureel leerproces binnen de ho-instelling, en waarom wel/niet?*

In de ‘waarom-vraagstelling’ wordt de link met zachte sturing gemaakt. Het antwoord op deze vraag behelst namelijk de succesfactoren die bepalen of een instelling de aanpak wél of juist niet implementeert, en verklaart dus de mate van implementatie. Deze succesfactoren zijn kortom van invloed op de effectiviteit van de sturing.

1.3 – Relevantie

Deze scriptie betreft een toegepast onderzoek naar de mate waarin ho-instellingen voor het thema ‘zorgwekkend gedrag’ beleid ingericht hebben. Onderzoek naar procedures die zich richten op zorgwekkend gedrag heeft al eerder plaatsgevonden op de Hogeschool Rotterdam (Rijnbeek, 2017; Van Nijnatten, 2017). Er ontbreekt echter nog een breder beeld van wat Nederlandse hogescholen



en universiteiten ten aanzien van zorgwekkend gedrag georganiseerd hebben. Voor het IV-HO levert dergelijk toegepast onderzoek niet alleen kennis op over de mate waarin instellingen een uniforme procedure voor zorgwekkend gedrag hebben geïmplementeerd: het resulteert ook in meer kennis over de problemen waar ho-instellingen mee kampen bij het organiseren van beleid op dit thema en wat de behoeftes hierin zijn. Bij problemen van algemene aard, die bij meer ho-instellingen voorkomen, kan gerichtere ondersteuning geboden worden. Waar het een gebrek aan kennis binnen instellingen betreft over de beschikbare ondersteuningsmiddelen die het IV-HO biedt, betekent dit dat er ruimte is voor verbetering van de zichtbaarheid van het platform.

Daarnaast levert dit onderzoek inzichten op in de werking van zachte sturing door bestaande theorieën hierover toe te passen op een concrete casus. Aangezien dit onderzoek een toegepast onderzoek betreft en er naar een zeer specifieke casus gekeken wordt, valt het nadrukkelijk bevestigen, ontkrachten of bijstellen van theorieën buiten de scope van dit onderzoek. De verklarende waarde van theoretische concepten zal wel samen met de onderzoeksbevindingen besproken worden, maar dit geeft dan slechts aan op welke aspecten vervolgonderzoek zich zou kunnen richten.

1.4 – Voorbeschouwing op het theoretisch en het methodologisch kader

Zachte zelfsturing van de aard die door de Nederlandse onderwijssector wordt toegepast, is een thema waarover – zover bekend – nog relatief weinig is gepubliceerd in de academische wereld. Deze zelfsturing vertoont echter ook bepaalde kenmerken van *externe* sturing, aangezien er een onderscheid is tussen de onderwijssector als geheel en de individuele ho-instellingen. Daarom is bij totstandkoming van het theoretisch kader ook literatuur bestudeerd die voornamelijk gericht is op externe sturing. Een klassieke stroming binnen deze literatuur interpreteert sturingsrelaties als principaal-agent relaties. Hoewel principaal-agent theorieën niet direct toepasbaar zijn op de Nederlandse onderwijssector, bevat deze literatuur wel bruikbare begrippen om de sturing vanuit de onderwijssector te conceptualiseren. Voor dergelijke conceptualisering wordt ook geput uit meer verdiepende literatuur over sturingsnetwerken in het algemeen - van onder andere Harris (2015) en Klaster (2017) - en over sturingsnetwerken in het onderwijs. Op basis van deze literatuur zijn factoren gedefinieerd die de effectiviteit van externe sturing bevorderen of juist verminderen.

Het is daarnaast echter ook belangrijk om naar *interne* sturing te kijken. Externe sturing vanuit de onderwijssector is immers niet effectief te noemen als er intern bij ho-instellingen niks verandert. Waslander, Hooge en Theisens (2017) hebben op basis van omvangrijk onderzoek een synthese geschreven waarin zij externe sturing koppelen aan interne sturing. Zij maken hierin een onderscheid



tussen vijf niveaus waarop ho-instellingen *organisatorische* veranderingen door kunnen voeren naar aanleiding van (deels) extern geagendeerde beleidsdoelen. Het niveau waarop dit gebeurt, heeft invloed op het beleidsproces binnen een instelling. Wat dit interne *proces* betreft, is er een overvloed aan literatuur beschikbaar over beleidscycli en implementatie. Een beleidscyclus geeft de ‘evolutie’ van beleid weer in vijf fases (Versluis, Van Keulen & Stephenson, 2010). Door dit concept te combineren met literatuur over implementatie bij complexe problematiek en leerprocessen binnen het hoger onderwijs kan een beeld gecreëerd worden van het niveau van processen. Door dit te combineren met de verschillende niveaus van organisatie van Waslander et. al. (2017) wordt een uniek theoretisch kader tot stand gebracht waarmee de hoofdvraag kan worden beantwoord.

Als methode voor dit onderzoek is gekozen voor het afnemen van case studies, middels verschillende semigestructureerde interviews op veertien ho-instellingen door heel Nederland. Dit betrof diepte-interviews met de veiligheidsfunctionarissen van de desbetreffende ho-instellingen. De instellingen zijn geselecteerd op basis van hun grootte, hun geografische ligging en het al dan niet lid zijn van de Integrale Veiligheidscommunity van het IV-HO (hierna: IV-Community). De afgenomen interviews zijn zorgvuldig uitgeschreven en gecodeerd om de interviewdata zodoende nauwkeurig te kunnen analyseren. Waar mogelijk, heeft er ter aanvulling ook documentenanalyse plaatsgevonden.

1.5 – Leeswijzer

Vanwege de complexe achtergrond van de in dit onderzoek bestudeerde casus zal in het eerstvolgende hoofdstuk uitgebreider worden ingegaan op de achtergrondinformatie die eerder in de inleiding al even aan bod kwam. Nadat dit zogeheten beleidskader beschreven is, zal in hoofdstuk 3 de wetenschappelijke literatuur behandeld worden, op basis waarvan het theoretisch kader tot stand is gekomen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 het methodologische kader omschreven, waarin de methodologische keuzes die voor dit onderzoek zijn gemaakt aan de orde komen en uitgebreid worden onderbouwd.

De analyse zelf wordt ingeleid door hoofdstuk 5, waarin de onderzochte casus en sub-casussen in meer detail worden omschreven. In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksresultaten zorgvuldig gerapporteerd en geanalyseerd, in lijn met het eerder omschreven theoretisch kader. Op basis van deze analyse worden in hoofdstuk 7 de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd. Tevens zullen in dit hoofdstuk enkele aanbevelingen aan de ho-instellingen en het IV-HO worden gedaan. De laatste van deze aanbevelingen komt voort uit de reflectie op het gedane onderzoek en betreft de aanleidingen die er zijn voor verder onderzoek. De onderzoeksclaim luidt dat de sturing vanuit de onderwijssector als effectief te bezien is als het gaat om de zichtbaarheid van de beschikbare



ondersteuningsinstrumenten, maar nog matig effect sorteert als het gaat om wat er intern bij ho-instellingen met de geboden ondersteuning gedaan wordt. Een factor die daarbij vooral bepalend is, is de urgentie die intern gevoeld wordt ten aanzien van het thema van zorgwekkend gedrag. Deze urgentie ontbreekt in veel gevallen doordat er met betrekking tot zorgwekkend gedrag doorgaans nog een onvolledig beeld is van de casuïstiek die op dit vlak speelt.



HOOFDSTUK 2 – BELEIDSKADER

2.1 – Sturing in de onderwijssector

In de onderwijssector draagt het Ministerie van OCW systeemverantwoordelijkheid (Van der Steen, Schulz, Chin-a-fat & Van Twist, 2016). Dit houdt in dat, hoewel de taken van de onderwijssector op lokaal niveau worden uitgevoerd door de verschillende onderwijsinstellingen, de Minister eindverantwoordelijke is voor het functioneren van het stelsel (idem). Deze systeemverantwoordelijkheid roept een bepaalde spanning op: de Minister van OCW is enerzijds eindverantwoordelijk, maar heeft anderzijds slechts beperkte bevoegdheden om het beleid van ho-instellingen te bepalen (idem). Van der Steen, Schulz, Chin-a-fat & Van Twist (2016) noemen twee strategieën om met deze spanning om te gaan: de inhoudelijke en de procesmatige route. Bij de inhoudelijke route worden centrale en decentrale verantwoordelijkheden vooraf nauwkeurig vastgelegd, bijvoorbeeld in wetgeving, en wordt ambiguïteit in de rolverdeling zo veel mogelijk op voorhand uitgesloten (idem). Daartegenover staat de procesmatige route, waarbij de nadruk minder ligt op het uitsluiten van ambiguïteit, en meer op het inrichten van het proces: het expliciet maken van de relaties tussen de belanghebbende partijen en het vooraf afspreken van spelregels over hoe de dialoog rondom het ‘grijze gebied’ verloopt (idem).

In de onderwijssector zijn beide strategieën te herkennen in de verschillende manieren van sturing die worden gebruikt. Enerzijds wordt de inhoudelijke route gebruikt in de harde wetgeving die voor alle onderwijsinstellingen geldt. Voor het hoger onderwijs is de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW) de belangrijkste wet, die ook de eerdere wetgeving op het gebied van hoger onderwijs omvat (Kwikkers, 2011). In het afdwingen van naleving van deze wetgeving heeft het Ministerie van OCW het krachtige sturingsinstrument van onderwijsfinanciering tot haar beschikking (idem). Deze financiering is aan een groot aantal voorwaarden gekoppeld die betrekking hebben op onder andere kwaliteitszorg, onderwijsaanbod, bestuur en inrichting (idem). Op basis van deze voorwaarden zijn criteria ontwikkeld waar onderwijsinstellingen op gecontroleerd worden (idem). Onderwijsinstellingen worden door de voorwaardelijke financiële steun tot naleving van de wetgeving bewogen (idem).

Van een procesmatige aanpak is sprake op die terreinen waar de overheid afspraken met de onderwijssector niet heeft vastgelegd in wetgeving, maar in codes, convenanten, intentieverklaringen en dergelijke, die opgesteld zijn door de onderwijssector zelf (‘Goed bestuur (Governance’, VH, n.d.; ‘Codes goed bestuur’, VSNU, n.d.). Alhoewel deze documenten formeel niet bindend zijn, gaat er wel degelijk een sturende werking vanuit (Goodijk, 2015). Zo kan er sprake zijn



van 'naming en shaming' bij onderwijsinstellingen die zich niet aan de codes houden ('Goed bestuur Governance', VH, n.d.; 'Codes goed bestuur', VSNU, n.d.). In het ergste geval kunnen instellingen uit de koepelorganisaties gezet worden (idem). Voor het hoger onderwijs betreft dit de Vereniging Hogescholen (hierna: VH) en de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (hierna: VSNU). Daarnaast wordt dergelijke samenwerking binnen de onderwijssector mede-gefaciliteerd door de overheid, bijvoorbeeld met financiële middelen. Hoewel hier dus in zekere zin sprake is van zelfsturing door de onderwijssector blijft de overheid wel een vinger in de pap houden. Bovendien blijft aan het parlement het recht voorbehouden om via moties en nieuwe wetgeving de onderwijssector bij te sturen (Van der Steen et. al., 2016). Geheel vrijblijvend zijn de door de sector zelf gemaakte afspraken dus allerm minst.

Daar komt nog bij dat de overheid ook op indirectere manieren bijstuurt. In het Nederlandse sturingsnetwerk opereren veel verschillende organisaties die tussen de overheid en schoolbesturen inzitten (Theisens, Hooge & Waslander, 2017). Deze organisaties proberen het beleid van onderwijsinstellingen te beïnvloeden door bepaalde thema's aan te kaarten, waar onderwijsinstellingen, bijvoorbeeld in hun curriculum, aandacht aan kunnen besteden (idem). De meeste van deze organisaties zijn op een of andere manier afhankelijk van het Ministerie van OCW en sommige zijn zelfs door het Ministerie opgericht (idem). De overheid stuurt in bepaalde gevallen onderwijsinstellingen dus op indirect niveau aan door bepaalde organisaties extra steun te verlenen (idem). Alhoewel dit onderzoek zich richt op de zelfsturing door de onderwijssector is het belangrijk te benadrukken dat deze zelfsturing niet in een bubbel plaatsvindt: deze vindt tegelijkertijd plaats met diverse andere vormen van sturing vanuit de overheid.

2.2 – Sturing op veiligheidsbeleid

Wanneer het op sturing op veiligheidsbeleid aankomt, is het belangrijk een onderscheid te maken tussen veiligheid als thema *an sich* en integrale veiligheid. Veiligheid 'an sich' is een randvoorwaarde voor onderwijsinstellingen voor het bieden van goed onderwijs ('Veiligheid op school', Rijksoverheid, n.d.). Deze verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen voor de veiligheid is verankerd in wetgeving en hier wordt dan ook op geïnspecteerd (idem). Het begrip 'veiligheid' bestaat echter uit veel verschillende terreinen en op die verschillende terreinen wordt ook weer door verschillende instanties geïnspecteerd. Een gevaar daarvan is dat veiligheidsbeleid binnen onderwijsinstellingen een gefragmenteerd karakter krijgt doordat iedere instantie weer andere eisen stelt. Dergelijk gefragmenteerd veiligheidsbeleid kan daarnaast ontstaan door de risico-regel reflex (Helsloot, Pieterman & Hanekamp, 2010). Hiermee wordt de bestuurlijke reflex bedoeld om na een incident gelijk beleid door te voeren om te voorkomen dat het incident zich weer kan voordoen, zonder dat



eerst goed gekeken wordt of de reactieve optie ook de meest proportionele optie is (Helsloot et. al., 2010). Een dermate ondoordachte reactie kan door de onderwijsinstelling zelf op gang worden gebracht, maar kan ook van buitenaf – door maatschappelijke of politieke druk – worden opgedrongen (idem). Gefragmenteerd veiligheidsbeleid kan de organisatiecapaciteit van een onderwijsinstelling onnodig belasten. Vandaar dat de onderwijssector zelf met het initiatief is gekomen om een integrale veiligheidsaanpak na te streven, waardoor dergelijk gefragmenteerd beleid voorkomen moet worden ('Intentieverklaring', IV-HO, n.d.).

Integrale veiligheid is daarmee dus iets anders dan veiligheid 'an sich': het is een strategie van de onderwijssector om aan de randvoorwaarde van veiligheid op onderwijsinstellingen te voldoen ('Over ons', Website IV-HO, n.d.). Een uitgangspunt van de integrale aanpak is dat, hoewel het thema 'veiligheid' veel verschillende aspecten heeft, deze aspecten niet als losstaand moeten worden gezien, maar in samenhang ('Integraal', IV-HO, n.d.). Onderwijsinstellingen moeten zich bewust zijn van deze samenhang in hun veiligheidsbeleid (idem).

Een ander uitgangspunt van de integrale veiligheidsaanpak is daarnaast dat er voor een goede uitvoering van de maatschappelijke taak door onderwijsinstellingen per definitie risico's genomen moeten worden ('Integraal' Website: IV-HO, n.d.). Dit wil niet zeggen dat ieder risico even acceptabel is, maar heeft als implicatie dat onderwijsinstellingen voor een integrale aanpak de risico's binnen hun organisatie in kaart moeten brengen middels een risicoanalyse (Projectgroep IV-HO, 2012). Op basis van zo'n risicoanalyse kan een instelling vastleggen op welke waardes en kosten-baten afwegingen haar veiligheidsbeleid gebaseerd is (idem). Dit veiligheidsbeleid moet vervolgens worden ingebed in de organisatie (idem). Daar hoort ook een goede organisatie van tegenspraak bij door bijvoorbeeld medezeggenschapsraden te professionaliseren (idem). Wanneer dit goed is geregeld, kan veiligheidsbeleid goed geëvalueerd en waar nodig aangescherpt worden (idem). Daarnaast maakt een dermate overzichtelijk veiligheidsbeleid het bij een incident duidelijker of een onderwijsinstelling daadwerkelijk steken heeft laten vallen óf dat het puur een ongelukkige samenloop van omstandigheden betreft (idem). Zodoende kan fragmentarisch veiligheidsbeleid worden tegengegaan (idem).

In de Rotterdamverklaring van 2016 en de intentieverklaring van 2018 hebben de koepelorganisaties voor het hoger onderwijs toegezegd een integrale aanpak in veiligheidsbeleid na te streven ('Over ons', IV-HO, n.d.). Het Ministerie van OCW heeft daarbij toegezegd het hoger onderwijs voor een periode van vijf jaar financieel te ondersteunen om deze doelen te realiseren (idem). De verklaringen zijn formeel niet bindend en bevatten bovendien geen duidelijk afgebakende doelstellingen voor de individuele ho-instellingen. De invulling van integraal veiligheidsbeleid is daarmee bij uitstek een taak



die bij de ho-instellingen zelf is gelegd. Tussen deze instellingen zitten zowel ‘voorlopers’, die het concept van integrale veiligheid mede hebben ontwikkeld, als ho-instellingen die hier in veel mindere mate mee bezig zijn (Projectgroep IV-HO, 2012). De zelfsturing van de onderwijssector op integrale veiligheid heeft als doel om kennis en ‘best practices’ binnen ho-instellingen te delen, zodat instellingen elkaar verder kunnen helpen, waardoor de onderwijssector als geheel vooruitgang kan boeken. VH en VSNU hebben hierin als koepelorganisaties een coördinerende rol (‘Over ons’, IV-HO, n.d.). In dit kader is door de VH en VSNU een stuurgroep Integrale Veiligheid aangesteld, waar op haar beurt het platform Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs onder valt (idem). Het IV-HO bestond voorheen ook al als programma om kennis te verzamelen en te delen, maar is in het kader van de intentieverklaring recentelijk omgevormd tot een samenwerkingsplatform, om de samenwerking tussen hogescholen en universiteiten naar een hoger niveau te tillen. Als samenwerkingsplatform bevordert het IV-HO samenwerking en ‘peer learning’ tussen ho-instellingen (idem). In het kader van deze doelstelling verzamelt en ontwikkelt het IV-HO bepaalde ondersteuningsinstrumenten, zoals e-learning, handreikingen, stappenplannen en aanpakken (idem). Een structureel samenwerkingsverband moet ervoor zorgen dat de integrale aanpak in het hoger onderwijs verankerd raakt (idem).

Alhoewel het uitgangspunt van de integrale aanpak is dat de verschillende aspecten van veiligheidsproblematiek met elkaar samenhangen, hanteert het IV-HO omwille van overzicht een onderscheid tussen enkele overkoepelende veiligheidsthema’s. Een daarvan is het thema ‘Zorgwekkend gedrag en radicalisering’ (‘Thema’s’, IV-HO, n.d.). In het kader van dit veiligheidsthema heeft het IV-HO het programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag ontwikkeld, waarin ‘best practices’ uit de onderwijssector beschikbaar worden gemaakt voor ho-instellingen die met dit veiligheidsthema worstelen (‘Deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag’, IV-HO, n.d.). Dit programma bestaat nu enkele jaren en er kan door ho-instellingen gratis gebruik van worden gemaakt (idem). Een beeld van in hoeverre dit gebeurt ontbreekt echter nog. Later in deze scriptie zal in de casusbeschrijving worden ingegaan op hoe ‘zorgwekkend gedrag’ precies gedefinieerd wordt en wat het programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag precies inhoudt. Eerst is het echter van belang de probleemstelling in een breder theoretisch kader te plaatsen.



HOOFDSTUK 3 – THEORETISCH KADER

3.1 – De effectiviteit van zachte sturing

3.1.1 – Sturing in principaal-agent en principaal-steward relaties

Principaal-agent theorieën worden veel toegepast in de economie, maar worden sinds jaar en dag ook gebruikt in de politieke wetenschappen (Lane, 2013). Waar in de economie bijvoorbeeld gekeken wordt naar bedrijven, waarbij aandeelhouders op afstand – de *principaal* – de dagelijkse leiding overlaten aan de bedrijfsleider – de *agent* –, wordt het principaal-agent model in de politieke wetenschappen bijvoorbeeld in verband gebracht met de verhouding tussen respectievelijk ministers en hun ambtenaren.

Een klassieke definitie van de principaal-agent verhouding is als volgt:

‘We will say that an agency relationship has risen between two parties when one, designated as the agent, acts on behalf of the other, designated the principal, in a domain of decision problems’
(Ross, 1973, p.134).

In de klassieke principaal-agent theorie worden de principaal en de agent overwegend gezien als rationele en individualistische actoren (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Voor de principaal kan dit tot een nadeel leiden omdat deze beperkte capaciteit heeft om zich te specialiseren op het terrein waar de agent verantwoordelijk voor is: de principaal kan de agent dus in beperkte mate controleren (Miller, 2005; Lane, 2013).

Davis, Schoorman en Donaldson (1997) beschrijven op basis van omvangrijk literatuuronderzoek verschillende factoren die kunnen leiden tot deze klassieke principaal-agent verhouding. Hiertoe behoren de individualistische houding van actoren, extrinsieke motivatie (bv. geld en versterking van de eigen positie) en laag ‘value-commitment’ (p.37). Hieruit volgt dat de principaal-agent relatie gepaard gaat met een zekere mate van wantrouwen, waardoor controle en monitoring voor de principaal de belangrijkste instrumenten worden om de agent aan te sturen (idem). Deze instrumenten worden voornamelijk geassocieerd met harde sturing (idem).

Een variatie op de klassieke principaal-agent theorie is *stewardship*-theorie, die de verhouding tussen principaal en uitvoerder beschrijft als een *principaal-steward* relatie (Davis et. al., 1997). Hierbij geldt nog steeds dat de principaal beperkte capaciteit heeft om zich te specialiseren. Principaal en steward worden echter gezien als collectivistisch ingestelde actoren (idem). Een dergelijke verhouding wordt versterkt door intrinsieke motivatie en hoog ‘value-commitment’ (idem, p.37). Hier komt aanzienlijk



meer vertrouwen bij kijken, waardoor de sturing niet zozeer plaatsvindt in de vorm van controle en monitoring, maar meer in de vorm van facilitering en 'empowerment' (idem, pp.25-26). Deze instrumenten worden voornamelijk geassocieerd met zachte sturing (idem).

Het Ministerie van OCW kan gezien worden als de principaal ten opzichte van de verschillende ho-instellingen. Wanneer het om de zelfsturing vanuit de onderwijssector gaat, is de sector *als geheel* echter ook te bezien als principaal, ten opzichte van de afzonderlijke ho-instellingen. Niet ieder thema dat binnen de sector geagendeerd wordt, is immers even relevant voor iedere ho-instelling, en derhalve zal niet iedere ho-instelling met ieder thema even intensief aan de slag gaan. Om deze reden is principaal-agent theorie ook op deze vorm van zelfsturing toe te passen.

Enige nuance is bij deze vergelijkingen echter wel op zijn plaats. Allereerst zijn het Ministerie en de onderwijssector atypische principalen vanwege de grote afstand tot de agent: die is veel groter dan de afstand tussen menig aandeelhouder en bedrijfsleider, of tussen een minister en diens ambtenaren. Daarnaast geldt dat de afzonderlijke ho-instellingen door de grondwettelijk vastgelegde Vrijheid van onderwijs, een mate van vrijheid genieten een ook *behoren* te genieten, waar voor menig agent in een principaal-agent relatie geen sprake van is. Deze nuances daargelaten, bevat de principaal-agent literatuur verschillende concepten die ook van verklarende waarde zijn voor deze casus.

In de onderwijssector vindt zowel harde als zachte sturing plaats: controle en monitoring worden zichtbaar toegepast, evenals facilitering en 'empowerment' (Van der Steen et. al., 2016). In het beleidskader kwam al aan de orde dat ten aanzien van integrale veiligheid overwegend zachte sturing wordt toegepast ('Intentieverklaring VH, VSNU en OCW', Website IV-HO, n.a., n.d.). Zo hebben ho-instellingen zich middels governance-codes, de Rotterdamverklaring en de intentieverklaring toegelegd op het streven naar bepaalde beleidsdoelen (idem). In het kader van deze door de brancheverenigingen gemaakte afspraken, vervult het IV-HO op haar beurt een sturende rol als samenwerkingsplatform voor de individuele ho-instellingen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal dieper op deze sturende rol worden ingegaan.

Ten aanzien van de zachte sturing die hier wordt toegepast, levert het uitgebreide onderzoek van Davis, Schoorman en Donaldson (1997) bruikbare perspectieven op. De factoren die zij omschrijven hangen met elkaar samen en vooral het 'value-commitment' lijkt doorslaggevend te zijn in het handelen van de agent. Davis et. al. (1997) definiëren dit begrip als geloof in en acceptatie van de doelen van de organisatie (p.30). Wanneer het 'value-commitment' hoog is, is de 'motivatie' om beleid door te voeren automatisch intrinsieker en minder individualistisch van aard, en vice versa.



Aangezien dit beïnvloedt of controle/monitoring of facilitering effectiever is, kan *value-commitment* gezien worden als een factor die de effectiviteit van zachte sturing beïnvloedt.

3.1.2 –Het extern agenderen van beleidsthema's

Wat deze zachte sturing betreft, kenmerkt de Nederlandse onderwijssector zich door een groot aantal door de overheid gesubsidieerde adviesbureaus, al richten deze zich niet zozeer op veiligheidsbeleid, maar op het beïnvloeden van de curricula van onderwijsinstellingen (Theisens et. al., 2017). Dit laat zien dat de verhoudingen tussen de overheid en onderwijsinstellingen iets ingewikkelder liggen dan de verhoudingen die door de twee principaal-modellen worden beschreven. Doordat de overheid via deze adviesbureaus indirect op veel verschillende terreinen tegelijk kan sturen, ontwikkelt zich een andere dynamiek dan die in de klassieke principaal-literatuur wordt beschreven.

Een dergelijke dynamiek wordt erkend door Waterman en Meijer (1998). Zij beschrijven hoe er in een sturingsrelatie ook sprake kan zijn van meerdere principalen. Dit kan ertoe leiden dat 'agents' verschillende - soms zelfs tegengestelde - opdrachten krijgen (idem). Daarnaast betwisten Waterman en Meijer de klassieke assumptie dat er bij een principaal-agent relatie sprake is van informatieasymmetrie die overwegend in het voordeel is van de agent. Zij benadrukken dat er ook situaties kunnen zijn, waarin de principaal beter is geïnformeerd dan de agent.

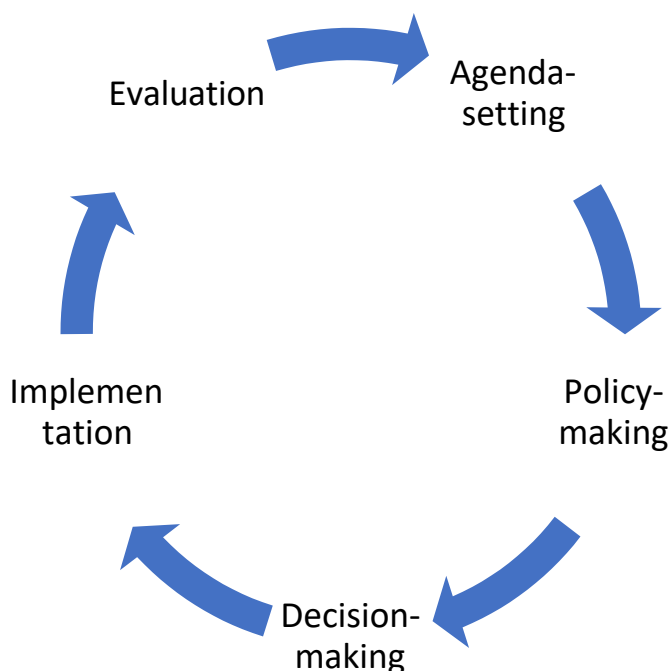
Deze nuance is ook zichtbaar in de onderwijssector: onderwijsinstellingen moeten op veel terreinen beleid implementeren waar ze slechts beperkte kennis over hebben. Voor deze kennis zijn instellingen deels afhankelijk van externe actoren, die het voordeel hebben dat ze zich op hun eigen terreinen kunnen specialiseren. Hoewel Waterman en Meijer nuances aanbrengen in agency-theorie die kostbare inzichten in de onderwijssector opleveren, lijkt de sturingsdynamiek in deze niet zozeer op een principaal-agent verhouding. Deze dynamiek lijkt meer op de dynamiek tussen beleidsmakers en lobbyisten (Versluis et. al., 2010). Ook politici hebben te maken met beperkte kennis over de terreinen waarop zij beleid moeten bepalen. Om toch de nodige informatie te vergaren, zijn politici in zekere mate afhankelijk van lobbyorganisaties die zich op afzonderlijke terreinen specialiseren (Versluis et. al., 2010). Deze lobbyorganisaties proberen ieder hun eigen stempel op het beleid te drukken en slagen daar in afwisselende mate in (idem).

Hoewel Waterman en Meijer deze dynamiek in het kader van principaal-agent relaties beschrijven die meer met harde sturing gepaard gaan, kan dezelfde dynamiek worden waargenomen bij zachte sturing in het onderwijs. Waslander, Hooge en Theisens (2017) beschrijven hoe met betrekking



hiertoe de overvloed aan adviesbureaus die ho-instellingen proberen te beïnvloeden kan leiden tot wat zij ‘sturingsoverload’ noemen. Wanneer dit gebeurt, worden externe beleidsdoelen niet meer opgepakt door de instellingen die ze moeten realiseren (idem). ‘Sturingsoverload’ kan zich voordoen omdat ho-instellingen slechts beperkte *organisatiecapaciteit* hebben om beleid door te voeren: niet ieder beleidsdoel kan door de instelling worden overgenomen (idem). Interne organisatiecapaciteit als factor die de effectiviteit van sturing en de implementatie van beleid beïnvloedt, wordt door verschillende auteurs onderschreven (Waterman & Meijer, 1998; Klaster, 2017; March, 1999). Waslander et. al. (2017) definiëren *organisatiecapaciteit* als de beschikbare tijd, aandacht en middelen en stellen bovendien dat het een begrip is dat geen vaste omvang heeft, maar evenmin grenzeloos en onuitputtelijk is (p.13). Door de beperkte organisatiecapaciteit van ho-instellingen hangt de effectiviteit van sturing deels ook af van welke beleidsthema’s succesvol geagendeerd worden en daardoor prioriteit krijgen.

Het concept ‘agendering’ is uitvoerig bestudeerd in literatuur over beleidscycli. Een beleidscyclus is een model dat weergeeft hoe beleid zich in politieke arena’s ontwikkelt (Versluis, Van Keulen & Stephenson, 2010). Er bestaan veel verschillende versies van de beleidscyclus, die onderling kleine verschillen vertonen. Over het algemeen bevat een beleidscyclus echter de volgende fases:



Figuur 1: De beleidscyclus (Versluis et. al., 2010).

Hoewel de beleidscyclus zich oorspronkelijk richt op hoe beleid zich binnen politieke arena’s ontwikkelt, kan de cyclus ook worden toegepast op de onderwijssector. In de onderwijssector is er



sprake van onderwijsinstellingen die beperkte organisatiecapaciteit hebben om beleid door te voeren. Doordat er overwegend zachte sturing vanuit de overheid plaatsvindt ten aanzien van bepaalde beleidsdoelen, is het allesbehalve vanzelfsprekend dat instellingen met ieder beleidsdoel even intensief aan de slag gaan. Dit gebeurt pas wanneer een bepaald thema binnen instellingen op de agenda wordt gezet. Deze agendering kan op twee manieren plaatsvinden.

Allereerst kan het voorkomen dat een instelling op een bepaald terrein tegen veel problemen aanloopt. Er is dan sprake van een interne noodzaak om naar oplossingen te zoeken (March & Levitt, 1999). De drang om beleid te ontwikkelen komt dan voort uit een duidelijke behoefte, in plaats van een intrinsieke waardering van het beleidsdoel. Een beleidsdoel kan echter ook op de agenda komen door effectieve externe sturing. In dat geval wordt het deels van buitenaf op de kaart gezet. Uit onderzoek naar externe sturing blijkt dat de effectiviteit van dergelijke sturing bevordert wordt door goede en structurele samenwerkingsrelaties (Klaster, 2017). Ook in onderzoek dat zich specifiek op de Nederlandse onderwijssector richt, is een dergelijk verband vastgesteld (Waslander et. al., 2017). Klaster (2017) stelt echter vast dat alhoewel dergelijke structurele samenwerkingsrelaties zeker bevorderend werken, dit niet afdoende is om de gewenste resultaten te boeken. Hierin benadrukt zij op basis van uitgebreid onderzoek het belang van de gevoelde *urgentie* van een bepaald beleidsdoel (Klaster, 2017). Aansluitend hierop benadrukt Klaster het belang van de mate waarin het realiseren van beleid door de sturende actor gefaciliteerd wordt (idem). Urgentie houdt in dat actoren een issue zien als een issue dat ook belangrijk voor hen is en daarom om acute aandacht vraagt (idem, p.26). Waar facilitering betrekking heeft op de eerder genoemde interne organisatiecapaciteit, blijkt uit het onderzoek van Klaster dat *urgentie* een zeer aanwezige en bepalende factor is in de mate waarin samenwerkingsrelaties effectief zijn.

3.2 – Het interne beleid van ho-instellingen

3.2.1 – De interne organisatie van beleid

Wanneer een thema binnen een onderwijsinstelling op de agenda is gezet, bevindt het beleid zich als het ware in de eerste fase van de beleidscyclus (Versluis et. al., 2010). Vervolgens moet het beleid intern gevormd en geïmplementeerd worden. Dit betreft de daaropvolgende drie fases van de beleidscyclus: *policy-making*, *decision-making* en *implementation*. In deze scriptie wordt het verband gelegd tussen sturing van buiten de ho-instelling, die vooral in de agenderingsfase aanwezig is, en de *interne* implementatie, en eventuele evaluatie. Vandaar dat deze drie fasen uit de beleidscyclus het uitgebreidst belicht worden.



Toch kan externe sturing in de twee daartussen liggende fases ook een rol spelen, door middel van facilitering: het aanbieden van ondersteuning en hulpinstrumenten (Brandsen, Boogers & Tops, 2006; Waslander et. al., 2017). Zoals in paragraaf 3.1 al aan bod kwam, is *facilitering* ook een vorm van zachte sturing. Waslander et. al. (2017) beschrijven dit fenomeen ook onder de noemer van ‘instrumentering’: door het aanbieden van bepaalde ondersteuningsinstrumenten kunnen externe actoren een vraagstuk zichtbaar maken en tegelijkertijd verduidelijken hoe dat vraagstuk aangepakt zou moeten worden (p.3).

Dergelijke facilitering kan instellingen helpen bij het verwerken van nieuwe beleidsdoelen in hun routines (March & Levitt, 1999). Wanneer een instelling op een effectieve wijze organiseert, kan dit leiden tot efficiëntere ‘organizational learning’ ten aanzien van het nieuwe beleid (idem). Dit impliceert een positief verband tussen de organisatie en de processen binnen een instelling: wanneer er intern beter georganiseerd is, leidt dit ook tot een hogere kwaliteit van de processen. Deze stelling is niet onomstreden. Zo is er een omvangrijke hoeveelheid literatuur die stelt dat routines de processen binnen een instelling juist meer rigide kunnen maken (Merton, 1940; Weber, 1947; Selznick, 1949; Gouldner, 1954; Blau, 1955). Feldman en Pentland (2003) nuanceren dit beeld door een onderscheid te maken tussen het ostensieve en het performatieve aspect van routines. Met het ostensieve aspect wordt de formele betekenis van de routines bedoeld, die vaak ook is gedocumenteerd (idem). Het performatieve aspect, daarentegen, behelst de wijze waarin binnen een instelling met de routines omgegaan wordt (idem). Dit heeft te maken met hoe de formele routine in de realiteit functioneert. Daarbij speelt improvisatie van het personeel in het ‘matchen’ van de routines met de alledaagse realiteit ook een grote rol (idem). Door dit performatieve aspect kunnen routines juist leiden tot verandering (idem). Dit vereist dan dus wel de facilitering van een leerproces (idem).

Feldman en Pentland leveren een waardevolle bijdrage door te laten zien hoe routines juist ook verandering kunnen leiden. Daarnaast leveren Feldman en Pentland een waardevolle bijdrage aan de gangbare literatuur over routines door te verduidelijken dat het proces ook een zekere invloed heeft op de routines zelf, en daarmee de organisatie. Toch stellen ook Feldman en Pentland duidelijk dat deze invloed pas plaats kan vinden als er eerst al routines geïmplementeerd zijn en er dus eerst al in zekere mate iets georganiseerd is.

Door routines te beïnvloeden kan dus de interne implementatie van beleid worden beïnvloed. Iedere instelling heeft echter beperkte organisatiecapaciteit. In verband hiermee stellen Waslander, Hooge en Theisens (2017) op basis van omvangrijk onderzoek naar de Nederlandse onderwijssector dat er



vijf niveaus zijn waarop ho-instellingen sturing op (externe) beleidsdoelen in hun organisatorische routines kunnen verwerken. Deze vijf niveaus zijn als volgt:

- 1) Nul-niveau: er wordt niet of nauwelijks gestuurd. Een beleidsdoel wordt niet als de taak van de instelling ervaren. Er kan sprake zijn van aandacht voor een onderwerp, maar dit betreft dan puur persoonlijke belangstelling van individuele personeelsleden.
- 2) Incorporatie: sturing wordt in de al bestaande routines verwerkt, maar de routines zelf veranderen niet.
- 3) Aanpassing: sturing leidt tot aanpassing van de bestaande routines.
- 4) Vernieuwing: sturing leidt tot de ontwikkeling van geheel nieuwe routines voor het desbetreffende thema.
- 5) Meta-routines: sturing leidt tot het creëren van meta-routines, die ingericht worden om bestaande routines aan te passen en nieuwe routines te ontwikkelen.

Deze niveaus zijn oplopend in de organisatiecapaciteit die ze van instellingen vragen: het nul-niveau vereist niets, terwijl meta-routines zeer veel van de organisatiecapaciteit vergen (Waslander et. al., 2017, pp.11-13). Waslander, Hooge en Theisens concluderen op basis van empirisch onderzoek dat instellingen doorgaans vooral voor de onderste twee niveaus kiezen en dat ‘incorporatie’ vaak vooraf gaat aan opschaling naar andere niveaus (idem). Onder druk van externe sturing heeft opschaling naar hogere niveaus plaatsgevonden, maar deze is in vele gevallen teruggedraaid toen de sturing van buitenaf minder werd (idem). Hoewel er dus empirisch bewijs is dat externe sturing impact kan hebben op de organisatie binnen onderwijsinstellingen, behelst dit slechts een deel van de implementatie. Zoals Feldman en Pentland (2003) laten zien is naast het ostensieve aspect van routines, ook het performatieve aspect van belang. Om implementatie en de externe invloed daarop te beoordelen, moet daarom in een volgende stap gekeken worden naar de processen binnen ho-instellingen.

3.2.2 – De interne processen bij beleid op complexe problematiek

Het belang van processen is een thema wat centraal staat bij procesevaluatie (Pawson & Tilley, 2004). Deze vorm van evaluatie kijkt niet alleen naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleid, maar ook naar de processen die bij de implementatie ervan komen kijken (idem). Binnen de procesevaluatie wordt veel gebruik gemaakt van CMO-analyse (idem). Aan deze vorm van analyse ligt het CMO-model ten grondslag. Hierin staat CMO voor Context, Mechanism en Outcome (idem). Het model houdt in dat achter iedere vorm van beleid een veronderstelling ligt over de werking



ervan (het 'mechanisme') (idem). Dit mechanisme werkt doorgaans echter anders dan verondersteld wordt, vanwege contextuele factoren (de 'context') (idem).

Naast dat CMO-analyse veelgebruikt wordt in evaluatief onderzoek, laat het ook het belang van evaluatie zien. Door te evalueren wordt achterhaald welke veronderstellingen over het beleidsmechanisme kloppen en welke niet (Versluis et. al., 2010). Op basis daarvan kan beleid aangepast worden om de werking ervan te versterken (idem). Er vindt simpelweg een *leerproces* plaats. De verschillende fases in de beleidscyclus moeten dus niet als strikt apart gezien worden (idem). Met name implementatie en evaluatie liggen in elkaars verlengde (idem). Doordat er geïmplementeerd wordt, kan er geëvalueerd worden en via evaluatie kan de implementatie verbeterd worden (idem).

Met betrekking tot de rol van evaluatie in beleidsimplementatie kunnen enige nuances aangebracht worden. Allereerst kan het belang van evaluatie en het daaraan gerelateerde leerproces per beleidsmaatregel en beleidssector verschillen. Dit komt doordat de problematiek waar beleid zich op richt onder te verdelen is in *simpele*, *gecompliceerde* en *complexe* problematiek (Snyder, 2013). Voor simpele problematiek geldt dat slechts een lage mate van expertise vereist is: door simpele, al bestaande richtlijnen te volgen kan een goed resultaat worden bereikt (Snyder, 2013). Bij ingewikkelde problematiek is een hoge mate van expertise vereist om tot de juiste werkwijze te komen, maar zodra er een formule is ontwikkeld, kan deze met een vrijwel zekere slagingskans alsmaar worden herhaald (idem). Bij deze twee vormen van problematiek heeft evaluatie een andere rol: als de slagingskans van een beleidsmaatregel om en nabij 100% is, hoeft er vervolgens ook minder aan die maatregel te worden gesleuteld.

Complexe problematiek daarentegen is niet zozeer een kwestie van expertise (Snyder, 2013). Deze problematiek kenmerkt zich door het ontbreken van een 'formule' die een garantie van succes in de toekomst biedt (idem). Een voorbeeld hiervan is de in dit onderzoek bestudeerde casus: beleid op zorgwekkend gedrag van studenten. Waar een bepaalde handelwijze bij de ene student het probleem oplost, kan dit bij de andere student totaal anders uitpakken. Bij het maken van beleid voor complexe problematiek is het leerproces bij betrokkenen als onmisbaar te beschouwen voor succesvolle implementatie (idem). De OECD heeft in lijn met deze constatering rondom complexe problematiek een model ontwikkeld, waarin het belang van het leerproces wordt benadrukt. Het leerproces bestaat in dit model uit het signaleren van anomalieën die wellicht duiden op een andere functionering van het beleid dan aanvankelijk verondersteld werd. Het opmerken van deze anomalieën en het aan de hand daarvan aanpassen van beleid is een essentiële functie van het leerproces (idem).



Het belang van een dergelijk leerproces wordt ook in diverse onderzoeken naar het functioneren van ho-instellingen benadrukt. Deze literatuur focust zich onder andere op het leren uit ‘near-misses’: de casuïstiek waarin het bijna is misgegaan en waaruit dus blijkt dat bestaand beleid voor verbetering vatbaar is (Bekkers, Steijn, de Kool, Siep, Straathof & Jansen, 2015). Een voorbeeld van een ‘near-miss’ is een incident waarbij een leerling met een wapen wordt gezien en er tijdig en adequaat door de instelling en de politie wordt ingegrepen (idem). Het leren door ho-instellingen van ‘near misses’ is geen vanzelfsprekendheid (idem). Uit onderzoek blijkt dat er diverse factoren zijn die dit leerproces kunnen bevorderen of juist kunnen hinderen (idem). Gezien de beperkte omvang van deze scriptie worden deze factoren slechts in beperkte mate in het onderzoek meegenomen. Bovenal verduidelijkt dit onderzoek welke rol het leerproces kan spelen binnen ho-instellingen. Het leren staat direct in verband met situaties waarin het gevoerde beleid eerder tekortgeschoten heeft (Bekkers et. al., 2015). Het moet echter wel benadrukt worden dat anomalieën zoals gedefinieerd door Snyder (2013) niet noodzakelijkerwijs hetzelfde zijn als near-misses. Near-misses betreft daadwerkelijk situaties waarin er een acuut probleem is, terwijl anomalieën een breder spectrum aan van de beleidshypothese afwijkende casussen omvatten (Snyder, 2013; Bekkers et. al., 2015).

Met betrekking hiertoe moet echter wel een tweede nuance ten aanzien van het leerproces aangebracht worden. De invloed van het leerproces op implementatie hoeft niet per se te betekenen dat het beleid naar aanleiding van evaluaties grondig aangepast wordt. In sommige gevallen kan de casuïstiek zulke specifieke casussen betreffen dat dit niet reëel zou zijn. Met betrekking tot het proces binnen instellingen is het daarom van belang dat het performatieve aspect van beleid in verband gebracht wordt met het ostensieve aspect, zodat een dergelijk leerproces op gang wordt gebracht (Feldman & Pentland, 2003). Dit vereist dus van implementatie dat degenen die met het beleid moeten werken actief bij het proces en het ‘leren’ betrokken worden zodat het formele beleid, waar nodig, op basis van ervaring kan worden aangepast (idem). Om dit te bereiken, is het van belang dat beleid *rolduidelijkheid* en *handelingsperspectief* aan de betrokkenen biedt, zodat deze weten bij wie ze met een bepaald probleem terecht kunnen en wat ze precies moeten doen. Wanneer dit gebeurt, is de kans groter dat de anomalieën bij complexe problematiek aan het licht komen, op basis waarvan geleerd en verbeterd kan worden. Op de factoren *rolduidelijkheid* en *handelingsperspectief/handelingsverlegenheid* zal in hoofdstuk 5 dieper ingegaan worden.

3.3 – Het theoretisch kader en het conceptuele model

De eerste theoretische deelvraag richt zich op de wijze waarop de sturing vanuit de onderwijssector bestuurskundige literatuur over sturing in het algemeen. Uit de in dit hoofdstuk aangehaalde literatuur blijkt dat veel bestuurskundige literatuur sturing beziet als een proces met een externe



actor die stuurt, en een actor die aangestuurd wordt en dus zorgdraagt voor de beleidsimplementatie die door middel van de sturing tot stand moet komen. Het feit dat dit concept van sturing zo wijdverbreid is, komt doordat dit ook een veel voorkomende sturingsdynamiek is. Hoewel deze literatuur uiterst nuttige concepten bevat voor dit onderzoek, is het belangrijk te benadrukken dat de wijze waarop de onderwijssector op zorgwekkend gedrag in het kader van integrale veiligheid stuurt een vorm van zelfsturing is. Dit vereist enige duiding bij de relevante concepten voor het theoretisch kader.

De zelfsturing die vanuit de onderwijssector plaatsvindt, kan worden opgesplitst in twee dimensies: *agendering* en *facilitering*. Deze twee dimensies liggen bij zelfsturing dicht tegen elkaar aan. Bij de deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag die door het IV-HO is ontwikkeld worden bijvoorbeeld een training, een e-learning-module en een model voor een procesgang aangeboden ('Deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag, IV-HO, n.d.). Hiermee wordt het ontwikkelen van een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag binnen afzonderlijke ho-instellingen door de sector *gefaciliteerd*. Het op deze wijze delen van informatie door het IV-HO zorgt ervoor dat ho-instellingen die bezig zijn met het ontwikkelen van een procedure gemakkelijk toegang hebben tot de kennis die al over zorgwekkend gedrag bestaat binnen de sector. Er gaat van deze facilitering een duidelijke sturende werking uit doordat deze ondersteuningsinstrumenten richting geven aan de implementatie binnen de ho-instellingen.

Voor ho-instellingen die niet bezig zijn met het ontwikkelen van een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag kunnen dergelijke ondersteuningsinstrumenten ook een *agenderende* werking hebben, wanneer kennisneming hiervan voor hen de aanleiding vormt om met een beleidsthema aan de slag te gaan. Daarnaast kunnen bijeenkomsten of seminars met functionarissen van verschillende ho-instellingen kunnen hier ook aan bijdragen (persoonlijke communicatie, stagebegeleider, n.d.). Wanneer functionarissen van ho-instellingen op dergelijke wijze op een bepaald beleidsdoel gewezen worden, kan deze sturing ertoe leiden dat zij het beleidsdoel intern agenderen. Pas wanneer een beleidsdoel, zoals een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag, intern geagendeerd is, kan er beleidsvorming en vervolgens besluitvorming plaatsvinden. In zekere zin is de beleidscyclus voor een specifiek beleidsdoel dan in gang gezet. Uit de literatuur blijkt dat de mate waarin sturing hier succesvol in is ook wordt beïnvloed door contextuele factoren als *urgentie*, *organisatiecapaciteit* en *value-commitment*. Op deze factoren zal bij bespreking van het conceptueel model dieper worden ingegaan.

Het succes van sturing is echter ook onlosmakelijk verbonden met wat er vervolgens binnen de afzonderlijke ho-instellingen aan beleidsveranderingen plaatsvindt. Dit interne proces wordt in het



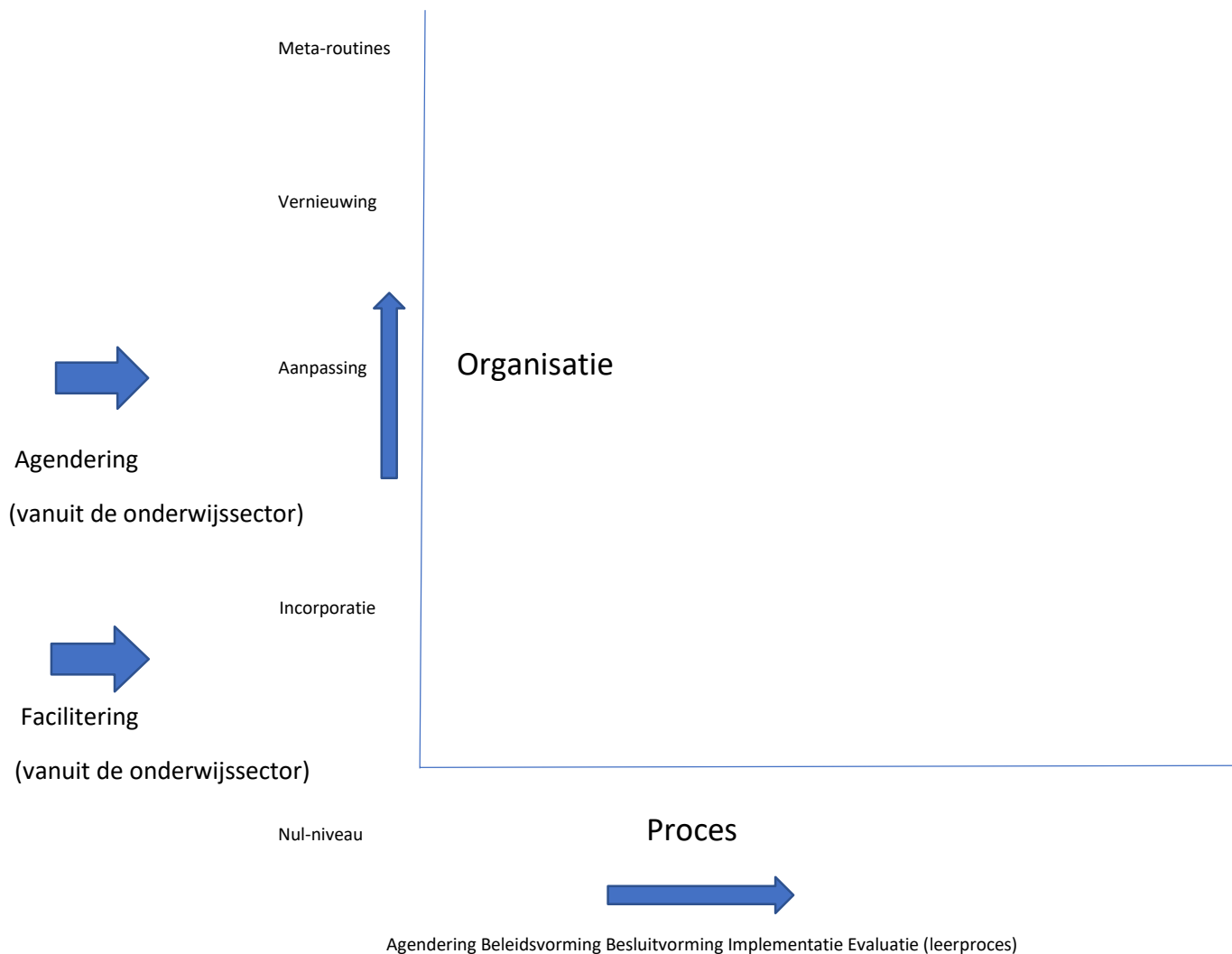
theoretisch kader ook opgesplitst in twee dimensies die, wederom, dicht tegen elkaar aanliggen: *organisatie en proces*.

Ten aanzien van de interne procedures van ho-instellingen wordt in de tweede theoretische deelvraag gekeken naar wat complexe problematiek – zoals zorgwekkend gedrag - van de implementatie van beleid vraagt. Wat de *organisatie* van intern beleid betreft, worden de organisatieniveaus van Waslander et. al. (2017) als maatstaf gebruikt. Het is belangrijk hierbij te vermelden dat een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag geen beleidsdoel op zich is: het is een middel wat door de sector via het IV-HO is aangedragen om gefragmenteerd veiligheidsbeleid tegen te gaan en het *proces* te verbeteren. Het echte beleidsdoel is daarmee dat er binnen ho-instellingen goed functionerend beleid is geïmplementeerd op het gebied van zorgwekkend gedrag. HO-instellingen kunnen dit doel op verschillende manieren in hun routines verwerken. Het ene extreme niveau hierin is het nul-niveau, wat zou betekenen dat er geen beleid is op het gebied van zorgwekkend gedrag en dat er per incident gekeken wordt hoe daarmee wordt omgegaan. Het andere uiterste is dat van meta-routines, waarin een instelling een geheel nieuwe routine inricht om bestaande routines op het gebied van zorgwekkend gedrag te veranderen. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan werkgroepen of commissies. Daartussenin bevinden zich de andere gradaties. Wanneer een ho-instelling de aanpak van zorgwekkend gedrag op een lager niveau organiseert, wil dit niet per se zeggen dat dit beleid niet functioneert. Wel is de verwachting dat het invoeren van een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag dermate grote veranderingen voor ho-instellingen met zich meebrengt ten opzichte van wat er daarvoor geregeld was, dat het op zijn minst een ‘vernieuwing’ van routines vergt. Een lager niveau betekent dus naar verwachting dat er geen sprake is van een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag binnen de instelling.

Om te analyseren in hoeverre dit problematisch is, wordt vervolgens ook gekeken naar de tweede dimensie: het proces. Voor het proces worden de fases van de beleidscyclus als maatstaf genomen, aangezien hiermee aan te geven is in welke fase een beleidsmatig initiatief zich bevindt. Zo moet er agendering plaatsgevonden hebben, voordat beleidsvorming kan beginnen. Daarnaast is de implementatie van beleid en de daaropvolgende evaluatie daarvan alleen mogelijk wanneer er besluitvorming over het te voeren beleid heeft plaatsgevonden. De literatuur over complexe problematiek en ‘organizational learning’ benadrukt het belang van het monitoren van de implementatie en het vervolgens evalueren daarvan om lering te trekken uit hoe het proces functioneert en, waar nodig, beleid aan te scherpen. Aangezien complexe problematiek niet op te lossen is met een altijd feilloos werkende formule is het kortom cruciaal dat anomalieën, die beleidshypotheses mogelijk ontkrachten, tijdig aan het licht komen, zodat deze bij kunnen dragen aan het leerproces.



In figuur 3 is het hierboven beschrevene visueel weergegeven:

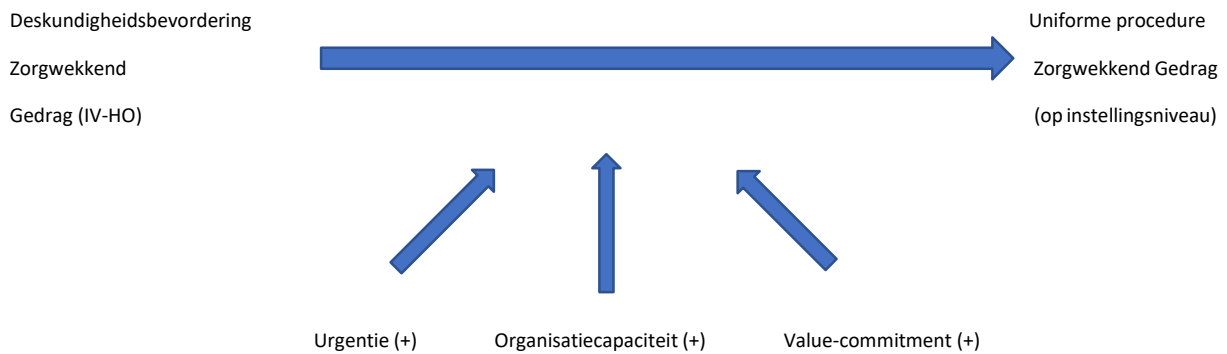


Figuur 2: Visueel theoretisch kader

Deze figuur geeft visueel weer hoe 'organisatie' en 'proces' onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Wanneer iets op hoog niveau georganiseerd is, maar er te weinig wordt gekeken naar hoe het in de praktijk werkt, 'scoort' een procedure nog steeds laag op deze figuur, en vice versa. De verwachting is echter dat er een samenhang is tussen de twee dimensies: wanneer er op een hoog niveau georganiseerd wordt, zal dit naar verwachting het proces ten goede komen. Wanneer er organisatorisch minder capaciteit wordt ingezet om beleid te veranderen, zal dit naar verwachting het proces niet ten goede komen. Dit visuele kader moet echter niet zozeer als normatief worden opgevat: het heeft voornamelijk een beschrijvende waarde in het verduidelijken van wat er binnen instellingen is geïmplementeerd, op basis waarvan verklaringen gezocht kunnen worden.



Wanneer vanuit het in figuur 3 beschreven theoretisch kader ingezoomd wordt op het programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag dat door het IV-HO is opgezet, ontstaat het volgende conceptuele model:



Figuur 3: Conceptueel model

Aan de linkerkant van de pijl bevindt zich het programma van het IV-HO. Dit betreft sturing vanuit de onderwijssector op het thema ‘zorgwekkend gedrag’. De bedoeling is dat deze sturing ertoe leidt dat hogescholen en universiteiten gaan werken aan een alomvattende procedure voor zorgwekkend gedrag van studenten, kortweg ‘uniforme procedure’ genoemd, hetgeen is weergegeven aan het andere uiteinde van de pijl. De in het theoretisch kader gedane aanname is dat ho-instellingen daarvoor op een hoger organisatieniveau intern moeten sturen.

Natuurlijk functioneert de sturing vanuit de onderwijssector niet in een bubbel. Er is sprake van contextuele factoren die kunnen beïnvloeden óf en in welke mate een ho-instelling met de adviezen en de ondersteuning van het IV-HO aan de slag gaat. Een structureel samenwerkingsverband tussen de desbetreffende ho-instelling en het IV-HO wordt daarbij als randvoorwaarde beschouwd. Uit de literatuur zijn daarnaast drie factoren af te leiden waarvan uit diverse onderzoeken blijkt dat deze doorgaans van grote invloed zijn op de effectiviteit van sturing: *urgentie*, *organisatiecapaciteit* en *value-commitment*.

Met urgentie wordt hier bedoeld dat een ho-instelling zorgwekkend gedrag *an sich* of het beleidsdoel van een uniforme procedure voor zorgwekkend gedrag als urgent genoeg ervaart om daar beleidswijzigingen voor door te voeren. Met organisatiecapaciteit worden simpelweg de tijd, de aandacht en de middelen van een ho-instelling bedoeld die nodig zijn om dergelijke beleidswijzigingen door te voeren. Tot slot slaat de definitie van *value-commitment* van Davis et. al.



op het geloof in en de acceptatie van de doelen van de organisatie. Deze definitie heeft enige verduidelijking met betrekking tot dit onderzoek. De aanname dat de respondenten in hun interviews blijken te geven van toewijding aan de doelen van hun eigen instelling wordt als vanzelfsprekend verondersteld. *Value-commitment* zal in dit onderzoek worden opgevat als geloof in en acceptatie van de doelen van een integrale veiligheidsaanpak ten aanzien van zorgwekkend gedrag voor de eigen organisatie. De integrale veiligheidsaanpak is hier dus de 'waarde' waar wel of niet in geloofd wordt. Deze verduidelijking is van belang om het theoretisch kader helder te stellen; andere keuzes met betrekking tot de operationalisering van theoretische concepten zullen in het nu volgende hoofdstuk uitgebreid worden behandeld.



HOOFDSTUK 4 – METHODOLOGISCH KADER

4.1 – Onderzoeksstrategie

Met betrekking tot onderzoeksstrategieën maken Verschuren en Doorewaard (2003) onderscheid tussen vijf strategieën: het experiment, de survey, de gefundeerde onderzoeksbenadering, bureauonderzoek en de casestudy. Voor dit onderzoek is gekozen voor het uitvoeren van veelvoudige casestudies binnen verschillende ho-instellingen in Nederland. Deze onderzoeksstrategie leent zich het beste voor de onderzoeksopdracht, namelijk het in kaart brengen van wat er in het hoger onderwijs rondom zorgwekkend gedrag van studenten is geïmplementeerd en hoe dit zich verhoudt tot de aanpak die het IV-HO voorstaat. Gezien het hoge aantal ho-instellingen en de complexiteit en veelzijdigheid van beleid rondom zorgwekkend gedrag is voor een kwalitatieve invalshoek gekozen. Dit maakt het mogelijk om bij een kleinere groep respondenten een nauwkeuriger en diepgaander beeld te krijgen van hoe hun instelling met zorgwekkend gedrag omgaat en wat daar de redenen voor zijn.

4.2 – Casusselectie

4.2.1 – *Non-probabilistische sampling*

Bij het selecteren van respondenten voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van non-probabilistische sampling-methoden, hetgeen inhoudt dat respondenten niet naar willekeur zijn geselecteerd (Henry, 1990). Deze methodiek leende zich beter voor dit specifieke onderzoek dan probabilistisch samplen (Abrams, 2010). Probabilistisch samplen wordt overwegend toegepast bij onderzoek waarbij verwacht wordt dat de resultaten normaal verdeeld zijn (idem). Aangezien Nederlandse ho-instellingen echter op veel vlakken aanzienlijk van elkaar verschillen, is het allerm minst de verwachting dat de onderzoeksresultaten volgens een normale verdeling verdeeld zullen zijn. Daarnaast wordt probabilistisch samplen vaak gebruikt bij onderzoek waarbij de verwachting is dat alle respondenten min of meer in gelijke mate bijdragen aan het totaalbeeld (idem). Als een consequentie daarvan worden afwijkende ‘outliers’ vaak buiten beschouwing gelaten (idem). In dit onderzoek zijn juist deze ‘outliers’ ook uiterst waardevol in het verkrijgen van een accuraat beeld van de stand van zaken in de onderwijssector. Om deze redenen is er een bewuste keuze gemaakt voor non-probabilistisch samplen (idem).



4.2.2 – Wijze van selectie

Bij non-probabilistisch samplen is een overzichtelijke verantwoording van de werkwijze van groot belang vanwege de nauwkeurigheid, de transparantie en de context (Robinson, 2013). Met dit laatste wordt bedoeld dat een verantwoording bij de lezer het bewustzijn van de context vergroot, aangezien deze context de generaliseerbaarheid van de resultaten beïnvloedt (idem).

Robinson (2013) noemt vier stappen die in deze verantwoording expliciet moeten worden gemaakt. Als eerste geldt dat er een duidelijke definitie van de ‘sampling-universe’ moet worden gegeven, met daarin criteria op basis waarvan onderzoekseenheden in het onderzoek worden meegenomen of worden uitgesloten. Met betrekking hiertoe is bij de werving van respondenten benoemd dat er interviews afgenomen zouden worden met veiligheidscoördinatoren. Veiligheidscoördinatoren dragen zorg voor het veiligheidsbeleid binnen hun instelling en vervullen die taak *op centraal niveau*. Dit wil zeggen dat zij voor het veiligheidsbeleid van de gehele instelling verantwoordelijk zijn en bijvoorbeeld niet voor slechts één bepaalde faculteit werken. Bij sommige hogescholen en universiteiten zijn de taken van een veiligheidscoördinator echter bij een andere functie ondergebracht. Daarom is tijdens de werving nadrukkelijk benoemd dat functionarissen met vergelijkbare taken ook geschikte respondenten konden zijn. Om mismatching te voorkomen, is er gebruik gemaakt van ‘snowball-sampling’: indien potentiële respondenten het idee hadden dat een collega van hen beter aansloot bij het onderzoek, werd hen gevraagd door te verwijzen naar deze collega’s. Naast het criterium van een coördinerende functie op centraal niveau zijn er geen criteria gebruikt om de ‘sample-universe’ verder af te bakenen. Hiervoor is gekozen omdat een te strakke afbakening het verkrijgen van een heterogene onderzoeksgroep kan belemmeren, terwijl een heterogene onderzoeksgroep voor dit onderzoek juist van belang was (Robinson, 2013).

Wat de grootte van de ‘sampling-group’ betreft, waren er enkele praktische beperkingen, die voornamelijk voortkomen uit het feit dat voor dit onderzoek een tijdsduur van drie maanden gepland stond. Interviews moesten op locatie plaatsvinden bij verschillende ho-instellingen door heel Nederland. Het contacteren, plannen en reizen voor de interviews vergde daarmee een aanzienlijke tijdsinvestering. Gezien het relatief korte tijdsbestek waarin dit onderzoek moest plaatsvinden, is er daarom voor gekozen de ‘sampling-group’ in omvang beperkt te houden. Uiteindelijk zijn er 14 ho-instellingen in dit onderzoek meegenomen, waaronder 8 hogescholen en 6 universiteiten.

Met betrekking tot Robinsons derde punt, de ‘sampling-strategie’, is gekozen voor ‘cell-sampling’: ho-instellingen zijn weloverwogen geselecteerd op basis van vooraf vastgestelde criteria. Allereerst is gelet op een goede spreiding wat betreft de *grootte* van instellingen. Hierbij is gekeken naar het aantal ingeschreven studenten. Bij de grootste instellingen betrof dit enkele tienduizenden



studenten, waar het bij de kleinere instellingen om enkele duizenden studenten ging. Daarnaast is gekeken naar de *geografische ligging* van de verschillende ho-instellingen. Hoewel er enkele instellingen uit de Randstadregio in het onderzoek zijn meegenomen, is er gelet op voldoende vertegenwoordiging van andere streken uit het land om zodoende de representativiteit te vergroten. Als laatste heeft het IV-HO een – deels online - *IV-Community* opgezet, waarin de hogescholen en universiteiten vertegenwoordigd zijn die bezig zijn met het implementeren van integraal veiligheidsbeleid in hun organisatie (persoonlijke communicatie, stagebegeleider, n.d.). Door zowel ho-instellingen in het onderzoek mee te nemen die in deze community zitten, als instellingen waarbij dit niet het geval is, kon op dit vlak van tevoren ook voor een goede spreiding gezorgd worden.

Aansluitend op dit laatste criterium, is tot slot voor de ‘sample-sourcing’ (Robinson, 2013) – de werving van respondenten – gebruik gemaakt van de ingangen die het IV-HO kon bieden. Tijdens een door het IV-HO georganiseerde bijeenkomst van veiligheidsfunctionarissen van Nederlandse ho-instellingen is een korte presentatie gehouden over de inhoud van het onderzoek. Daarna is aan de aanwezigen een lijst uitgedeeld waarop ze hun contactgegevens achter konden laten indien ze in deelname geïnteresseerd waren. Vervolgens is gekeken hoe de contactpersonen aansloten bij de beschreven Sampling-strategie, waarna een aantal functionarissen van de lijst gecontacteerd zijn om een interviewafspraken in te plannen.

Het moet echter wel worden benadrukt dat niet alle hogescholen en universiteiten op de genoemde bijeenkomst vertegenwoordigd waren. Om de representativiteit van dit onderzoek te vergroten, is daarom ook nog afzonderlijk contact gezocht met ho-instellingen die die dag niet aanwezig waren. Bij een aantal van deze ho-instellingen is vervolgens ook een interviewafpraak ingepland.

4.3 – Methode van analyse

De data zijn verzameld middels semigestructureerde interviews. Gezien het complexe en beleidsmatige karakter van de materie was het nodig van tevoren een interviewsript op te stellen (Gorden, 1987). Dit interviewsript diende puur ter voorbereiding van de onderzoeker en interviewvragen werden niet vooraf naar respondenten gestuurd. Hiervoor is gekozen om het spontane karakter van de interviews te waarborgen. Deze spontaniteit werd bovendien ook bevorderd door de semigestructureerde aanpak, die respondenten de ruimte gaf om, waar zij dit nodig achtten, extra informatie te delen. Wel is aan respondenten vooraf een wat algemenere beschrijving van de inhoud van het interview gestuurd met daarbij de vraag om relevante documenten op voorhand door te sturen. Dit verzoek werd in niet alle gevallen ingewilligd, bijvoorbeeld doordat instellingen aangaven nog bezig te zijn met een procedure Zorgwekkend



Gedrag of hier juist niets voor te hebben. In de gevallen waar het delen van documenten wel mogelijk was, konden bepaalde interviewvragen middels documentanalyse van tevoren al (deels) beantwoord worden. Dit bood ook de gelegenheid om tijdens de interviews zelf gerichtere vragen te stellen.

Interviews zijn met toestemming van de respondenten opgenomen en getranscribeerd. Interviews zijn zodanig verwerkt dat de transcripties hetgeen dat respondenten gezegd hebben nauwkeurig samenvatten, zonder dat er geparafraseerd wordt. Om de transcripties naar behoren te kunnen analyseren zijn de interviews nauwkeurig gecodeerd, evenals de beschikbare documenten voor de documentenanalyse. Aangezien het zowel bij de interviews als de gedeelde documenten om vertrouwelijke informatie ging, is ervoor gekozen deze data in de analyse geanonimiseerd te rapporteren. Zowel bij interviewdata als gedeelde documenten wordt hierbij verwezen naar 'persoonlijke communicatie'. In de gevallen waar dit relevant is, wordt het erbij vermeld wanneer het bij deze communicatie ook over gedeelde documenten gaat. De hogescholen en universiteiten zijn naar interviewvolgorde gerangschikt met letters van A t/m H, en de respondenten zijn naar interviewvolgorde gerangschikt met getallen van 1 t/m 19. In sommige gevallen wilde respondenten namelijk dat er ter aanvulling nog een andere collega bij het interview aanwezig was. In deze gevallen hebben twee respondenten in hetzelfde interview wel andere nummers gekregen, maar is aan de letter bij hun instelling te zien dat ze aan hetzelfde interview hebben deelgenomen.

Daarnaast vond gelijktijdig – tevens in opdracht van het IV-HO - een onderzoek door stichting Crisislab plaats over samenwerking tussen ho-instellingen en externe ketenpartners. Het onderzoek van Crisislab had dermate veel raakvlakken met dit onderzoek dat het nuttig bleek beschikbare contactgegevens uit te wisselen. Omdat Crisislab tijdens de hierboven beschreven bijeenkomst ook respondenten heeft geworven, was er wel sprake van enige overlap tussen deze contactpersonen. Om contactpersonen toch te motiveren aan beide onderzoeken mee te doen, zijn - waar mogelijk - interviewafspraken gecombineerd. Hierbij is afgesproken dat data van het Crisislab-interview ter verdieping gebruikt mochten worden voor dit onderzoek, en vice versa (persoonlijke communicatie, Crisislab-onderzoeker, n.d.).

4.4 – Operationalisering van de onderzoeksvariabelen

4.4.1 – Operationalisering van effectieve sturing

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden moesten verschillende onderzoeksvariabelen meetbaar worden gemaakt. Dit is gedaan door deze onderzoeksvariabelen te vertalen naar de



verschillende interviewvragen (zie bijlage). Allereerst kijkt dit onderzoek naar de effectiviteit van de zelfsturing door de onderwijssector. Deze zelfsturing is opgesplitst in twee dimensies: agendering en facilitering. De agendering hangt samen met de aanleiding voor een ho-instelling om een andere aanpak van zorgwekkend gedrag, in het kader van integrale veiligheid, na te streven. Deze aanleiding kan bijvoorbeeld interne incidenten binnen een ho-instelling betreffen. Hoewel het logisch is dat deze factoren voor een ho-instelling een aanleiding vormen om beleidsverandering door te voeren, zegt dit weinig over sturing. Daarom is tijdens interviews aan respondenten gevraagd om naast de aanleiding ook te beschrijven hoe het thema van een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag is geagendeerd en daarbij ook in te gaan op eventuele instanties van *buiten* de instelling waarover op dat gebied contact is geweest. Zo kan worden nagegaan in welke mate agendering van buiten de ho-instelling plaatsvond, alvorens het beleidsthema intern werd geagendeerd.

Facilitering daarentegen is makkelijker te operationaliseren, omdat het in dit geval vaak om concrete ondersteuningsmiddelen gaat waar ho-instellingen wel of niet gebruik van maken. De e-learning-module van het IV-HO is daar een voorbeeld van, maar ook andere organisaties leveren instrumenten waar ho-instellingen gebruik van kunnen maken bij het inrichten en het verbeteren van hun procedures. In sommige aangeleverde documenten worden concrete ‘learning-tools’ en workshops genoemd die ho-instellingen aan hun personeel aanbieden. Voor het aanbieden van deze ondersteuning is bepaalde kennis nodig die óf intern al aanwezig is óf (deels) via externe organisaties ingewonnen wordt. Wanneer een ho-instelling aangaf dergelijke ondersteuningsmiddelen te gebruiken, werd daarom gevraagd naar hoe deze ondersteuning tot stand komt en of daarbij ook gebruik is gemaakt van externe hulp. Alle respondenten zijn daarom naar uitdagingen gevraagd die zij ervaren in het maken van beleid op zorgwekkend gedrag en de hulp die ze daarbij inschakelen.

De antwoorden op deze vragen moeten dus óf duiden op een zekere mate van agendering vanuit de sector (bijvoorbeeld door een bijeenkomst van het IV-HO) óf op een zekere mate van gebruik van de door de sector ontwikkelde ondersteuningsinstrumenten, om van succesvolle sturing te kunnen spreken. Bovendien geldt dat succesvolle sturing niet los gezien kan worden van de daadwerkelijk geboekte resultaten op het instellingsniveau.

4.4.2 – Operationalisering van de implementatie van adequate procedures

Om de mate van implementatie van adequate procedures te operationaliseren, is naar de dimensies ‘organisatie’ en ‘proces’ gekeken. Wat organisatie betreft, konden in de gevallen waarbij respondenten vooraf documentatie gestuurd hadden veel vragen al voor het interview beantwoord worden. Deze documentatie betrof doorgaans namelijk protocollen en/of beleidsvisies. Wanneer



dergelijke documentatie niet beschikbaar was, werd tijdens de interviews zelf uitvoerig op de (informele) handelwijze van de ho-instelling bij casuïstiek in zorgwekkend gedrag doorgevraagd.

Met betrekking tot het proces boden documenten slechts in een aantal gevallen van tevoren antwoorden. Zo was uit de documenten af te leiden in welke fase van de beleidscyclus een bepaalde procedure zich bevond; of hier nog besluitvorming over plaats moest vinden of dat de procedure al geïmplementeerd was. De beleidscyclusfase 'implementatie' wordt in dit onderzoek gerelateerd aan de concepten *rolduidelijkheid* en *handelingsverlegenheid*. Deze twee begrippen komen zelf niet uit de bestudeerde academische literatuur, maar betreffen essentiële concepten, wanneer het gaat om de deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag die het IV-HO heeft ontwikkeld ('Deskundigheidsbevordering..', IV-HO, n.d.). Deze begrippen worden in dit onderzoek gerelateerd aan het begrip 'implementatie', zoals dat in het theoretisch kader aan de orde is gekomen, aangezien het vereisten zijn voor goede implementatie van een procedure voor zorgwekkend gedrag: doeltreffende implementatie betekent dat er *rolduidelijkheid* verschaft wordt en dat *handelingsverlegenheid* tegengegaan wordt. Deze begrippen komen in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod.

Tijdens interviews zelf werd niet direct gevraagd of de respondenten de procedures als duidelijk ervaren. Hiervoor is gekozen aangezien het als vanzelfsprekend werd beschouwd dat respondenten procedures zélf wel als duidelijk zouden ervaren. Daarom werd gevraagd naar de inhoud van de procedure en de wijze waarop de procedure naar het personeel was gecommuniceerd. In de gevallen waar nog geen sprake was van een uniforme procedure werd gevraagd naar de route die in de praktijk door personeel gevolgd wordt wanneer ze zorgwekkend gedrag bij studenten signaleren, en wat er met betrekking tot deze route naar personeel is gecommuniceerd. Eenzelfde insteek is gebruikt met betrekking tot handelingsverlegenheid. Hierbij werd gevraagd of er gevallen bekend waren waarbij personeelsleden niet gehandeld hadden en waar achteraf geconstateerd werd dat dat wel had gemoeten, en naar de wijze waarop de instelling hierop had gereageerd. Deze insteek was nodig omdat de respondenten zelf geen eerste-lijn professionals waren en zelf verantwoordelijk waren voor de implementatie van de procedure.

De subdimensie van een leerproces heeft een concreter karakter en was daarom eenvoudiger te operationaliseren. In de documentenanalyse werd gekeken naar structuren die de ho-instelling had ingebouwd om de aanpak van zorgwekkend gedrag structureel te evalueren. Tijdens interviews werd daarnaast aan respondenten gevraagd of er structureel geëvalueerd werd en hoe deze bijeenkomsten in dat geval werden vormgegeven. Op basis van deze antwoorden kon een beeld



verkregen worden van de aandacht die een ho-instelling bood aan het leerproces van de organisatie ten aanzien van de aanpak van zorgwekkend gedrag.

4.4.3 – De operationalisering van urgentie, organisatiecapaciteit en value-commitment

In het theoretisch kader is met betrekking tot de verklaring voor de mate van implementatie binnen ho-instellingen een onderscheid gemaakt tussen de factoren *urgentie*, *organisatiecapaciteit* en *value-commitment*. Op basis van literatuur werd verwacht dat verklaringen van respondenten voor de mate van implementatie in deze categorieën te zoeken waren. Met betrekking hiertoe werden respondenten naar de ervaringen van de ho-instelling met zorgwekkend gedrag gevraagd en de visie van de instelling op hoe hier mee omgegaan moet worden. Daarnaast werd er aan respondenten gevraagd of er binnen hun instelling een duidelijke behoefte werd gevoeld aan een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag of niet. Daarnaast zijn er aan deze factoren echter geen specifieke vragen gewijd. Hiervoor werd gekozen aangezien respondenten vaak in hun antwoorden uit zichzelf al redenen gaven waarom iets in hun instelling op een bepaalde manier aangepakt werd. Wanneer dit niet het geval was, werd hiernaar gevraagd. In hun verklaringen gaven respondenten vaak al antwoorden die zich tot een van deze drie factoren verhielden.

De hierboven beschreven operationalisering is in het interviewschrift verwerkt (zie bijlage 1) en kan als volgt schematisch worden weergegeven:

Factor	Definitie	Dimensie	Indicator (interviewvraag)
Effectiviteit van zachte sturing	De mate waarin de zachte sturingsaanpak vanuit de onderwijssector leidt tot de gewenste beleidsaanpassingen.	Agendering	- Aanleiding voor invoering beleid - Aanleiding voor aanpassingen - Wie agendeert?
		Facilitering (via ondersteuningsmiddelen om kennis/best practices te delen, b.v. e-learning)	- Mate van gebruik ondersteuningsmiddelen - Het soort gebruikte ondersteuningsmiddelen



Implementatie van adequate procedures	De mate waarin sprake is van formeel vastgelegde procedures en het terrein dat deze procedures omvatten + hoe er in het proces van implementatie/evaluatie invulling wordt gegeven aan het beleid.	Organisatie: de mate waarin de organisatiecapaciteit wordt ingezet voor de nieuwe beleidsdoelen (nul-niveau, incorporatie, aanpassing, vernieuwing, meta-routines)	- Inhoud procedure - Bestuurlijke steun - (Formele) taakuitbreidingen - Nieuwe aanstellingen - Nieuwe aanstellingen om procedure in goede banen te leiden
		Proces: de kwaliteit van de implementatie (m.b.t. <i>rolduidelijkheid</i> en tegengaan <i>handelingsverlegenheid</i>) en de evaluatie (m.b.t. <i>leerproces</i>).	- Omschrijving in procedures - Betrekking van ketenpartners - Communicatie naar betrokkenen - Coaching van betrokkenen - Terugkoppeling aan/van betrokkenen - Evalueren met betrokkenen - Structurele/incident-gedreven aard
Verklaringen voor mate van implementatie	Redenen die respondenten geven voor de wijze waarop zij met zorgwekkend gedrag omgaan binnen hun instelling.	Urgentie: de mate waarin zorgwekkend gedrag gezien wordt als een issue dat acute aandacht verdient, bijvoorbeeld om een nieuwe procedure in te voeren (Klaster, 2017).	- Behoeftte aan procedure ZWG - Ervaringen instelling met ZWG - Aanleiding voor invoering beleid/aanpassingen - Uitdagingen bij organiseren van procedure ZWG (bv. geen steun bestuur)
		Organisatiecapaciteit: de beperkte hoeveelheid tijd, aandacht en middelen (Waslander et. al. 2017).	- Behoeftte aan procedure ZWG - Aanleiding voor invoering beleid/aanpassingen - Uitdagingen bij organiseren van procedure ZWG - Gebruik ondersteuningsmiddelen - Soort ondersteuningsmiddelen
		Value-commitment: het geloven in en accepteren van de doelen van een integrale aanpak t.a.v. zorgwekkend gedrag voor de eigen instelling (Davis et. al., 1997).	- Rol instelling bij ZWG - Behoeftte aan procedure ZWG - Aanleiding voor invoering beleid/aanpassingen - Uitdagingen bij organiseren van procedure ZWG (bv. geen steun bestuur)
		Anders (redenen die niet in de eerdere drie categorieën vallen).	- Behoeftte aan procedure ZWG - Ervaringen instelling met ZWG - Aanleiding voor invoering beleid/aanpassingen - Uitdagingen bij organiseren van procedure ZWG.

Figuur 4: Tabel bij operationalisering



HOOFDSTUK 5 – CASUSBESCHRIJVING

5.1 – Hogescholen en universiteiten

5.1.1 – Verschillen in onderwijsvormen en financiering

Alvorens de casus van een uniforme aanpak voor zorgwekkend gedrag te bespreken, is het van belang enige aandacht te schenken aan de sub-casussen in dit onderzoek. Dit betreft de verschillende hogescholen en universiteiten die in de onderzoeksgroep vertegenwoordigd zijn.

Nederland telt in totaal 36 hogescholen en 18 universiteiten die in het kader van de WHW financiële steun ontvangen van de overheid (respectievelijk: Website VH, n.a., n.d.; Website VSNU, n.a., n.d.). Een belangrijk verschil tussen hogescholen en universiteiten is de vorm van onderwijs. Op hogescholen is dit onderwijs over het algemeen minder gericht op het verwerven van wetenschappelijke onderzoeksvaardigheden dan op universiteiten (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2016). Daarnaast vindt onderwijs op hogescholen doorgaans geregelder plaats in kleinere overzichtelijke onderwijsgroepen, waar er bij universiteiten doorgaans minder contacturen zijn en onderwijs – enkele uitzonderingen daargelaten – meer plaatsvindt in grote groepen studenten in bijvoorbeeld hoorcolleges.

Naast deze verschillen tussen hogescholen en universiteiten zijn er ook verschillen als het gaat om de hoeveelheid financiering die de verschillende ho-instellingen ontvangen. Deze is deels gelijk getrokken door de lumpsum-financiering die de overheid toepast in het hoger onderwijs ('Financiering hoger onderwijs', Rijksoverheid, n.a., n.d.). Naast deze lumpsum ontvangen ho-instellingen echter ook nog aanvullend financiering, afhankelijk van het aantal studenten dat bij hen ingeschreven staat en bij hen afstudeert (idem). De grootte van een ho-instelling heeft dus een zekere invloed op de financiële middelen die een instelling ter beschikking heeft.

5.1.2 – De impact van de AVG

Tot slot is het van belang de impact van een bepaalde wetswijziging op ho-instellingen te benoemen. Sinds 25 mei 2018 hebben ook ho-instellingen namelijk te maken met de op Europees niveau doorgevoerde Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) ('Gebruik van persoonsgegevens', Autoriteit Persoonsgegevens, n.a., n.d.). Deze wet stelt omwille van privacybescherming bepaalde beperkingen aan het verwerken en delen van persoonsgegevens, zoals die van studenten, en maakt daarin een onderscheid tussen verschillende gradaties van persoonsgegevens (idem). Afhankelijk van de aard van de gegevens, kunnen gegevens - ondanks de



wettelijke beperkingen - gedeeld worden indien er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan (idem). Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat iemand toestemming geeft om zijn/haar gegevens te delen, maar het kan ook gaan om situaties waar het algemeen belang van een organisatie aantoonbaar in het geding is (idem). Deze aantoonbaarheid is een vereiste door de zogenoemde 'verantwoordingsplicht' die de AVG organisaties en actoren oplegt (idem). Ook ho-instellingen hebben die verantwoordingsplicht als het gaat om het delen van informatie over hun studenten (idem). Het feit dat de wetgeving op dit gebied aanzienlijk strenger is geworden, heeft bepaalde implicaties in het ontwikkelen van een uniforme aanpak voor zorgwekkend gedrag. Het delen van informatie in bepaalde situaties kan bij zorgwekkend gedrag van studenten namelijk bij uitstek een noodzaak zijn.

5.2 – Zorgwekkend gedrag

Voor het begrip 'zorgwekkend gedrag' zijn in verschillende onderzoeken verschillende definities gebruikt. Zo hanteert een onderzoek van stichting Crisislab ('Onderzoek ketensamenwerking' nog te verschijnen, 2019) de definitie van zorgwekkend gedrag als gedrag van studenten dat een veiligheidsvraagstuk vormt voor ho-instellingen. Een vergelijkbare definitie wordt ook gebruikt in onderzoek voor de Hogeschool Rotterdam (Rijnbeek, 2017). Zorgwekkend gedrag kan echter ook gedrag betreffen dat niet zozeer bedreigend is voor de omgeving, maar wel voor de student zelf, zoals bijvoorbeeld suïcidaliteit ('Zorgwekkend gedrag...', IV-HO, n.d.). Een dergelijke uitgebreide definitie wordt gebruikt door het IV-HO in hun deskundigheidsprogramma Zorgwekkend Gedrag. Zij definiëren binnen het thema Zorgwekkend Gedrag drie categorieën: 'frustratie en systeemhaat', 'psychosociale problemen' en 'radicalisering' en pleiten ook voor een zo breed mogelijke definiëring van 'Zorgwekkend gedrag' binnen ho-instellingen in het ontwikkelen van een procedure voor dit veiligheidsthema ('Deskundigheidsbevordering zorgwekkend...', IV-HO, n.d.). Gezien de verscheidenheid aan definities die in onderzoek is gebruikt, is het echter onwaarschijnlijk dat iedere ho-instelling dezelfde definitie voor 'Zorgwekkend gedrag' hanteert, laat staan dat iedere instelling het zo breed definieert als dat het IV-HO dat doet.

5.3 – De aanpak van zorgwekkend gedrag

Voor alle vormen van zorgwekkend gedrag geldt dat tijdige signalering bij kan dragen aan het voorkomen van escalatie. Met betrekking hiertoe, spreekt het IV-HO in hun deskundigheidsprogramma over 'eerste-lijnprofessionals' ('Deskundigheidsbevordering zorgwekkend...', IV-HO, n.d.). Dit betreffen docenten en baliepersoneel, maar ook studentondersteuners, die op dagelijkse basis met studenten in contact komen en dus vaak degenen



zullen zijn die de eerste zorgwekkende signalen bij studenten oppikken (idem). Uit onderzoek is gebleken dat deze professionals met enige regelmaat getuige zijn van gedrag dat zij zorgwekkend vinden, maar dat het hen in die situaties geregeld ontbreekt aan een duidelijk handelingsperspectief (Kleijwegt, 2016; Azough, 2017). Dit kan leiden tot *handelingsverlegenheid*. Met handelingsverlegenheid wordt bedoeld dat een professional aarzelt om te handelen, terwijl de signalen die hij/zij waarneemt eigenlijk wel om een reactie vragen (Van der Meer, 2010; FCB, 2011). Het uitblijven van om het even welke reactie door handelingsverlegenheid, kan ertoe leiden dat een situatie escaleert.

Het bieden van handelingsperspectief voor eerste-lijn professionals en studentondersteuners is dan ook het hoofddoel van het programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag, dat het IV-HO heeft opgesteld ('Deskundigheidsbevordering zorgwekkend...', IV-HO, n.d.). Dit programma bestaat uit een procesgang, een e-learning module en een train-de-trainer traject, die alledrie gratis worden aangeboden (idem).

Allereerst moet de *procesgang* handelingsperspectief bieden doordat deze weergeeft hoe een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag eruit kan zien. Deze procesgang is afgeleid van de procedure Zorgwekkend Gedrag van de Hogeschool Rotterdam; de manager Integrale Veiligheid van de Hogeschool Rotterdam, Paul Goossens, is tevens projectleider op het thema 'Zorgwekkend Gedrag' bij het IV-HO ('Deskundigheidsbevordering zorgwekkend...', IV-HO, n.d.). De procesgang van het IV-HO is vormgegeven als een escalatieladder (idem). De eerste stap in deze escalatieladder is dat vermoedens van zorgwekkend gedrag bij een student gedeeld worden met de student, maar – bij grote twijfel – óók met een collega (idem). Uit onderzoek naar zorgwekkend gedrag blijkt namelijk dat verschillende betrokkenen vaak verschillende 'stukjes van de puzzel' hebben, maar dat het totaalbeeld ontbreekt doordat informatie onvoldoende gedeeld wordt (idem). Niet ieder zorgwekkend signaal is even ernstig, maar er kan diepgaandere problematiek achterliggen (idem). Wanneer dit onderscheid tijdig gemaakt wordt door informatie naar behoren te delen, kan – indien nodig – tijdig worden opgeschaald (idem).

Deze opschaling betreft het betrekken van ondersteunende professionals, zoals decanen, studieadviseurs of zelfs studentpsychologen ('Deskundigheidsbevordering zorgwekkend...', IV-HO, n.d.). Als de zorgen echter zelfs bij deze opschaling niet worden weggenomen, beschrijft de escalatieladder een daaropvolgende opschalingsfase, waarbij er een casusafhankelijk multidisciplinair overleg wordt belegd (idem). Als zelfs dit geen oplossing biedt óf als er sprake is van een acuut risico, worden in de daaropvolgende opschalingsfase externe ketenpartners betrokken, zoals politie of jeugdzorg (idem). De escalatieladder definieert dus per opschalingsniveau diverse



actoren die bij de procedure betrokken moeten worden en moet daarmee *rolduidelijkheid* bieden (idem). Door deze rolduidelijkheid te bieden, kan ook het handelingsperspectief worden vergroot, aangezien onduidelijkheid hierover doorgaans tot handelingsverlegenheid leidt (Van der Meer, 2010).

De oorzaken van handelingsverlegenheid zijn echter uiteenlopende dan dat (Van der Meer, 2010). Handelingsverlegenheid kan ook voortkomen uit een gebrek aan ervaring of kennis (idem). Daarom heeft het IV-HO naast de procesgang ook een e-learning-module en een train-de-trainer programma ontwikkeld ('Deskundigheidsbevordering zorgwekkend...', IV-HO, n.d.). Beide ondersteuningsinstrumenten spitsen zich toe op het signalerend vermogen van eerste-lijnprofessionals, gespreksvoering en de stappen die ondernomen kunnen worden (idem). Het train-de-trainer programma is bovendien bedoeld om voor een onderwijsinstelling intern personeel tot trainers op te leiden, die dan op hun beurt hun collega's kunnen coachen op de omgang met zorgwekkend gedrag (idem). Door met dergelijke ondersteuning personeel nieuwe kennis bij te brengen, kan een instelling ervoor zorgen dat een procedure Zorgwekkend Gedrag verankerd raakt in de organisatie (idem).

Naast dat het bijbrengen van dergelijke kennis het handelingsperspectief kan bevorderen, stelt het IV-HO dat het daarnaast van belang is dat deskundigheid gewaarborgd wordt ('Deskundigheidsbevordering zorgwekkend...', IV-HO, n.d.). Er moet ten aanzien van de aanpak van zorgwekkend gedrag daarom ook sprake zijn van een voortdurend leerproces (idem). In de literatuur die in het theoretisch kader is beschreven wordt deze noodzaak onderschreven: bij zorgwekkend gedrag gaat het om 'complexe problematiek', waardoor het belangrijk is te evalueren hoe de aanpak van bepaalde casussen is verlopen en wat daarin de leerpunten zijn. Het IV-HO stelt daarom dat het raadzaam is incidenten en procedurestappen te registreren en regelmatig een zorgoverleg te beleggen (idem).

Op dezelfde wijze als dat de definiëring van zorgwekkend gedrag tussen instellingen kan verschillen, geldt ook dat de wijze waarop ho-instellingen met zorgwekkend gedrag omgaan verschilt. Het is dus allesbehalve de verwachting van dit onderzoek dat de hierboven beschreven ondersteuningsmiddelen tot een volledig homogene aanpak van zorgwekkend gedrag in het hoger onderwijs hebben geleid. De voor dit onderzoek opgestelde deelvragen kijken echter ieder naar een aspect van de aanpak van zorgwekkend gedrag dat in het kader van een adequate aanpak binnen ho-instellingen redelijkerwijs gewaarborgd zou moeten zijn, zij het op steeds andere wijze.



Deze vier aspecten zijn *organisatie*, *rolduidelijkheid*, *handelingsperspectief* en een *structureel leerproces*. Deze vier aspecten vormen de leidraad voor dit onderzoek, aan de hand waarvan vervolgens gekeken is naar wat er binnen afzonderlijke ho-instellingen aan beleid rondom zorgwekkend gedrag is geïmplementeerd.



HOOFDSTUK 6 – ANALYSE

6.1 - Zijn er binnen de organisatie van ho-instellingen structuren aangebracht voor een uniforme procedure ten aanzien van zorgwekkend gedrag, en waarom wel/niet?

6.1.1 – Zorgwekkend gedrag: een breed begrip

Alvorens te bespreken wat er met betrekking tot zorgwekkend gedrag binnen ho-instellingen geregeld is, moet worden vastgesteld dat er binnen de onderwijssector een veelvoud aan definities van zorgwekkend gedrag bestaat. Slechts een paar ho-instellingen hebben binnen hun instelling een afgebakende definitie vastgelegd van dit begrip (persoonlijke communicatie: document, respondent 2; persoonlijke communicatie: document, respondent 5; persoonlijke communicatie, respondent 6, 23 mei 2019). In de gevallen waar een vaste definitie gehanteerd wordt, wordt ‘zorgwekkend gedrag’ breed omschreven als gedrag wat zowel de instelling kan bedreigen, als gedrag dat mogelijk het welzijn en/of de studievoortgang van een individuele student aantast (idem).

Ook bij de instellingen die geen vaste definitie hanteren, komt naar voren dat het begrip in de praktijk breed wordt opgevat. Bij instellingen die aangeven weinig ervaring te hebben met casuïstiek op dit gebied worden soms grensgevallen als voorbeelden van zorgwekkend gedrag aangehaald, zoals studenten die dronken een college bijwonen (persoonlijke communicatie, respondent 1, 14 mei 2019) of een studente die op de campus een epileptische aanval krijgt (persoonlijke communicatie, respondent 8, 24 mei 2019). Over het algemeen wordt zorgwekkend gedrag echter ervaren als ‘een onderbuikgevoel’:

‘Maar goed, ik vind het zelf ook niet zo belangrijk dat daar een keiharde definitie onder ligt: als het ervaren wordt als zorgwekkend gedrag, dan denk ik dat we daar iets mee moeten.’

-Respondent 3 van Hogeschool B, 17 mei 2019

6.1.2 – De aanpak van zorgwekkend gedrag: een veelzijdige realiteit

Van de onderzochte ho-instellingen was er bij twee instellingen sprake van een uniforme procedure voor zorgwekkend gedrag die al in werking was. In beide gevallen betrof dit instellingen die al een aantal jaar in het kader van integrale veiligheid met dit thema bezig waren. Bij één hiervan werd nadrukkelijk genoemd dat beleidsaanpassingen op dit thema deels extern geagendeerd waren:

‘Dat is eigenlijk begonnen bij ons in de samenwerking met de Hogeschool Rotterdam. Die hebben dat een keer op de agenda gezet en dat is toen met elkaar besproken. Dat ging toen



over zorgwekkend gedrag... En toen heb ik bij Paul (Goossens, projectmanager Zorgwekkend Gedrag bij IV-HO) een aantal avonden workshops gevolgd... En daar heb ik eigenlijk zo veel kennis opgedaan die ik heb aangepast en toegepast op de universiteit.'

-Respondent 2 van Universiteit A, 15 mei 2019

Bij de andere instelling werd niet zozeer gesproken over externe agendering. Hier was de escalatieladder van het IV-HO echter wel gebruikt als basis voor de eigen procedure Zorgwekkend Gedrag (persoonlijke communicatie, respondent 5, 20 mei 2019). Van dergelijke benutting van de escalatieladder van het IV-HO was ook sprake bij instellingen die geen uniforme procedure voor zorgwekkend gedrag hadden. In totaal refereerden tien van de veertien instellingen naar de escalatieladder met betrekking tot hun eigen organisatie. Twee hogescholen en een universiteit gaven aan dat er in de nabije toekomst nog besluitvorming zou plaatsvinden over een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag die op de escalatieladder was gebaseerd (persoonlijke communicatie, respondent 6, 23 mei 2019; respondent 10, 23 mei 2019; respondent 18, 20 juni 2019). Ook andere instellingen gaven aan de escalatieladder als inspiratiebron te benutten, maar hier bevond een eventuele procedure zich nog in de fase van agendering of beleidsvorming.

Bij twee instellingen werd genoemd dat de escalatieladder wel incidenteel als hulpmiddel werd gebruikt, maar dat een dergelijk model niet de status heeft van een interne procedure:

'We pakken hem er wel eens bij als we een casus bespreken om te kijken hoe iets ook alweer zat. Maar die hebben wij niet zozeer op papier staan als een overzicht van hoe wij iets nu aanpakken.... Je krijgt al die gevallen nooit met één stroomschema afgedekt'.

-Respondent 3 van Hogeschool B

'Dus ja, ik gebruik de website van het IV-HO heel vaak... Dus ja, met die casus die ik net noemde hebben we het escalatiemodel erbij gepakt en gekeken wat onze volgende stap werd.'

-Respondent 17 van Hogeschool G, 19 juni 2019

Naast de escalatieladder werd sporadisch ook verwezen naar andere hulpmiddelen die binnen de sector gedeeld zijn. Meerdere instellingen gaven aan dergelijke informatie binnen de sector te gebruiken voor hun eigen organisatie. Deze constatering gaat bij een groot deel van de respondenten gepaard met de constatering dat ze binnen hun eigen instelling nog zoekende zijn en dat daarbij 'het wiel niet twee keer moet worden uitgevonden'.



Een procedure Zorgwekkend Gedrag in de vorm van bijvoorbeeld een escalatieladder wordt daarbij niet altijd geschikt bevonden voor de eigen instelling. Door twee instellingen – die wel bezig waren met het ontwikkelen van een meer gestructureerde aanpak van zorgwekkend gedrag – werd genoemd dat ze dit niet zozeer met een voor werknemers toegankelijke procedure wilden doen. In beide gevallen werd hierbij genoemd dat er getwijfeld wordt of dat medewerkers deze procedures daadwerkelijk zouden lezen en dat er – zelfs bij een procedure – te veel uitzonderingen op de regel zouden zijn. Een respondent noemde als reden de volgende overweging:

‘We willen met betrekking daartoe ook niet dat locaties zelf met zo’n escalatieladder gaan worstelen en daar verkeerde conclusies uit trekken. Dan heb ik liever dat ze mijn collega om hulp vragen die veel meer ervaring heeft en ook een extern netwerk heeft waarin hij lijntje kan uitzetten’

-Respondent 3 van Hogeschool B

Daarnaast zijn er ook verschillende instellingen die aangeven dat hun aanpak van zorgwekkend gedrag in de preventieve fase ad-hoc van aard is. Twee van deze instellingen noemden wel protocollen op dit gebied, maar hierbij was de focus overwegend reactief: dergelijke protocollen zijn gericht op sanctionering of crisisbeheersing (persoonlijke communicatie, respondent 1, 14 mei 2019; persoonlijke communicatie: document, respondent 8, 23 mei 2019). Respondenten die aangaven overwegend ad-hoc te reageren op zorgwekkend gedrag, gaven ook aan binnen hun instelling weinig incidenten te hebben, waardoor er getwijfeld wordt aan de noodzaak om iets structureels voor zorgwekkend gedrag in te richten:

‘Waarom zou je een regeling maken die je nooit gebruikt en die je ook moet onderhouden? Want het kost wel veel tijd en energie om die te maken. Daarom kijken we nu ad-hoc hoe we iets aanpakken en waar we dan uitkomen.’

-Respondent 17 van Hogeschool G

6.1.3 – ‘Value commitment’ als drijvende factor op individueel niveau

Waar het IV-HO als het gaat om facilitering/ondersteuning regelmatig genoemd werd, was dit met betrekking tot agendering veel minder het geval. In de praktijk blijken deze twee dimensies echter dicht tegen elkaar te liggen: respondenten die aangaven de escalatieladder als inspiratiebron voor een eigen procedure te gebruiken, onderbouwden dit met min of meer dezelfde argumenten als die het IV-HO voor het gebruik van de escalatieladder geeft. Hierbij werd bijvoorbeeld gerefereerd aan



het delen van de verschillende kleine signalen die her en der in de organisatie over een student opgepikt kunnen worden om een completer beeld te krijgen (persoonlijke communicatie, respondent 11, 29 mei 2019) of – met betrekking tot de e-learning – aan het realiseren van een olievlekwerking binnen de eigen organisatie (persoonlijke communicatie, respondent 10, 28 mei 2019). Dat dergelijke uitspraken aan de ondersteuningsmiddelen gerelateerd worden, doet blijken dat deze middelen – waar ze gebruikt worden – meer zijn dan ‘holle tools’. Doordat de tools worden gebruikt, promoten ze ook een bepaalde kijk op het thema ‘zorgwekkend gedrag’ binnen de ho-instelling. De facilitering via deze ondersteuningsmiddelen heeft kortom ook een agenderende werking.

Gekoppeld aan deze observering kan gesteld worden dat individueel *value-commitment* tot op zekere hoogte een rol speelt in de mate waarin een uniforme procedure – zoals de escalatieladder – daadwerkelijk nagestreefd en geïmplementeerd wordt. In de gevallen waar de ondersteuningsmiddelen van het IV-HO gebruikt worden, is dit niet zomaar knip- en plakwerk. Deze respondenten gaven er blijk van de doelstellingen van de aanpak Zorgwekkend Gedrag te kennen, en konden het gebruik van de ondersteuningsmiddelen binnen hun eigen organisatie onderbouwen. Zoals in sub-paragraaf 6.1.2 aan bod kwam, komt het omgekeerde ook voor: bij twee ho-instellingen werd juist geuit de escalatieladder niet geschikt te vinden om te vertalen naar een interne procedure en refereerden respondenten juist naar een andere filosofie binnen hun eigen organisatie. Binnen de ho-instellingen waar beleid op zorgwekkend gedrag meer ad-hoc van aard is, gaven respondenten vaak aan nog zoekende te zijn en was er nog geen sprake van een bepaalde aanpak die de duidelijke voorkeur heeft. Binnen deze ho-instellingen speelt *value-commitment* dus geen duidelijke rol. Bovendien is het belangrijk vast te stellen dat het hier om *individueel value-commitment* gaat. Dit betekent in lang niet alle gevallen dat er ook sprake is van een breed draagvlak binnen de organisatie.

6.1.4 – ‘Urgentie’ als belangrijkste drijvende factor

Indien het nastreven van een uniforme procedure voor zorgwekkend gedrag door de respondent nagestreefd wordt, wil dat nog niet zeggen dat er ook automatisch sprake is van bestuurlijk commitment. Slechts in één geval werd er vanaf het begin welwillendheid vanuit het bestuur ervaren ten opzichte van het invoeren van een uniforme aanpak voor zorgwekkend gedrag (persoonlijke communicatie, respondent 2, 15 mei 2019).



In verreweg de meeste gevallen werd urgentie genoemd als doorslaggevende factor voor bestuurlijk commitment:

‘Als je geen casuïstiek hebt, dan kan ik wel roepen ‘we moeten dit realiseren’, maar je moet het tastbaar en meetbaar kunnen maken. Dan landt het gewoon beter.’

-Respondent 10 van Hogeschool F, 28 mei 2019

Over het inlichten van het College van Bestuur over casuïstiek op zorgwekkend gedrag:

‘Als we calamiteiten hebben, dan gebeurt dat wel. En dan heeft het wel iets van urgentie, maar vaak zijn het dan weer zulke uitschieters, dat het niet echt de urgentie geeft, die je zou willen hebben.’

-Respondent 11 van Universiteit C, 29 mei 2019

Dit betrof gevallen waarin de respondenten bezig waren met het intern agenderen van een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag. Bij de twee ho-instellingen waar al sprake was van een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag werd ook aangegeven dat er op veel verschillende soorten casuïstiek – van stalking tot psychische problematiek – ervaringen waren geweest binnen de instelling (persoonlijke communicatie, respondent 2, 15 mei 2019 ; respondent 5, 20 mei 2019). Binnen deze instellingen is zorgwekkend gedrag van studenten een zichtbaar verschijnsel, waarvan de respondenten ook veel verschillende voorbeelden uit de praktijk konden geven. Zoals aan het begin van dit hoofdstuk al werd genoemd, werden ook wel eens grensgevallen aangehaald als voorbeelden van zorgwekkend gedrag. Bij deze interviews betrof het ho-instellingen die naar eigen zeggen weinig ervaring hebben met casuïstiek op dit thema:

‘Als ik dan in de jaarverslagen van vertrouwenspersonen lees dat er vorig jaar maar zes meldingen zijn geweest, dan stelt dat niet veel voor op zo’n populatie....Je moet wel de kunst van het evenwicht bewaren. Er gebeuren dingen, maar het is niet zodanig dat wij daar nou heel actief mee aan de slag moeten.’

-Respondent 1 van Hogeschool A, 14 mei 2019

‘Maar ja, we hebben eigenlijk niet zoveel. Ik weet van andere hogescholen dat ze dagelijks incidenten hebben. Ja, daar heb je zulke procedures al omdat het dagelijks voorkomt. Maar bij ons komt het zo weinig voor dat we het eigenlijk meer moeten doen met kennis van anderen.’

-Respondent 8 van Hogeschool D, 24 mei 2019



‘En verder ja, er gebeurt gewoon niet zoveel. We houden gewoon een beetje de signalen in de gaten en we proberen er pragmatisch mee om te gaan en in te springen op de momenten dat het lukt.’

-Respondent 17 van Hogeschool G

Wat uit al deze citaten én de interviews in het algemeen naar voren komt is dat de urgentie van ‘zorgwekkend gedrag’ als thema om beleid op te maken direct in verband wordt gebracht met de frequentie van casuïstiek op dit thema. Deze frequentie creëert de urgentie om wel of juist niet met het thema aan de slag te gaan, én om bestuurlijk commitment te verkrijgen om voor dit thema een aanpak te ontwikkelen. Het verkrijgen van een helder beeld van deze frequentie blijkt in de praktijk echter een grote uitdaging voor instellingen. Het merendeel van de respondenten erkende dat hier binnen hun instelling mogelijk een onvolledig beeld van is. Veel respondenten spraken met betrekking hiertoe over ‘het topje van de ijsberg’. De oorzaak hiervan blijkt in de praktijk tweeledig.

Enerzijds gaven veel respondenten aan dat er waarschijnlijk veel incidenten zijn die niet worden gemeld. Bij sommige instellingen is er simpelweg geen sprake van een centraal meldpunt, maar zelfs bij de instellingen waar dit wel het geval is, is onbekendheid van de meldpunten een probleem. In de volgende paragrafen zal hier dieper op ingegaan worden. Anderzijds baseren respondenten hun beeld van de frequentie van casuïstiek rondom zorgwekkend gedrag op de incidenten die centraal geregistreerd zijn. Lang niet alle incidenten zijn echter op centraal niveau bekend. Ook aan dit punt zal later in dit hoofdstuk meer aandacht worden besteed.

6.1.5 – De organisatorische impact van een procedure Zorgwekkend Gedrag

Het feit dat de urgentie door frequente incidenten zo’n doorslaggevende factor is in de agendering blijkt in de praktijk ook samen te hangen met de *organisatiecapaciteit* van een instelling.

Verschuillende respondenten refereren aan andere thema’s die op de bestuurlijke agenda staan en spreken hierbij over ‘veiligheid’ als een thema dat niet altijd bovenaan het prioriteitenlijstje staat. Wat de inzet van organisatiecapaciteit betreft, kunnen er verschuillende conclusies getrokken worden.

De vooraf gedane theoretische aanname dat een uniforme procedure voor Zorgwekkend Gedrag minstens ‘vernieuwing’ van ho-instellingen vraagt, blijkt in de praktijk niet op te gaan. HO-instellingen die al een uniforme procedure hanteren of waar er een conceptversie van een procedure bestaat, brengen met die procedure structuur aan binnen de structuren die er al waren. Zo was er binnen een instelling sprake van een adviserend orgaan dat faculteitsdirecteuren ondersteunt zodra een casus centraal gemeld wordt (persoonlijke communicatie, respondent 5, 20 mei 2019). Bij



doorvraag bleek dat dit orgaan voor het invoeren van de uniforme procedure ook al bestond, maar dat de rol ervan simpelweg anders is ingebed met het invoeren van de procedure: door invoering van de procedure kreeg het orgaan de officiële rol van schakel naar het centrale niveau (idem). Bepaalde respondenten refereerden wel naar nieuwe aanstellingen in het kader van de procedure, maar dit betrof in deze gevallen eerder een behoefte aan assistentie dan concrete nieuwe aanstellingen:

'Ik doe dit nu alleen en daar is de organisatie veel te groot voor. Dat is mijn eigen perceptie, maar dat bewustzijn heb ik wel gecreëerd.'

-Respondent 8 van Hogeschool F

'Ja, idealiter zou mijn collega (respondent 7) nog een collega krijgen. Dus ook iemand van integrale veiligheid met vergelijkbare expertise op deze onderwerpen. Dus dat ze het sowieso met z'n tweeën doen.'

-Respondent 6 van Universiteit B, 23 mei 2019

Tegelijkertijd is er binnen verschillende instellingen met een uniforme procedure (in wording) wel sprake van *meta-routines*. Zo hebben twee van de vijf instellingen een commissie en/of werkgroep Integrale Veiligheid (respectievelijk: persoonlijke communicatie, respondent 2, 15 mei 2019; respondent 18, 20 juni 2019). Deze richten zich echter niet specifiek op zorgwekkend gedrag. Bij een van deze instellingen is echter wel sprake van een expertgroep Zorgwekkend Gedrag en een andere instelling wilde een dergelijke expertgroep tegelijkertijd met de uniforme procedure invoeren (respectievelijk: persoonlijke communicatie: document, respondent 2, 15 mei 2019; respondent 6, 23 mei 2019). Deze expertgroepen werden in beide gevallen beschreven als multidisciplinaire teams (idem). Bij de instelling waar deze groep al bestaat, wordt er binnen deze expertgroep niet alleen casuïstiek besproken, maar ook actief getraind en onderzoek gedaan (idem). In beide gevallen bestaan de expertgroepen echter uit bestaande werknemers (idem): meta-routines blijken dus niet noodzakelijkerwijs cumulatief ten opzichte van 'vernieuwing'.

Over het algemeen bevindt het beleid binnen de bezochte ho-instellingen zich echter tussen de niveaus van *incorporatie* en *aanpassing* in. Structuren die worden aangebracht voor een meer gecoördineerde aanpak van zorgwekkend gedrag brengen overwegend structuur aan in wat er al is. Specialistische kennis met betrekking tot de zorgbehoefte van bepaalde studenten wordt over het algemeen beschouwd als geborgd door de al aanwezige studieadviseurs, studieloopbaanbegeleiders en studentpsychologen. Specifiekere expertise wordt buiten de instelling gezocht, zoals bij externe



ketenpartners. Dit laatste wordt door veel respondenten ook gerelateerd aan de beperkte zorgrol die hun onderwijsinstelling heeft.

Binnen bepaalde instellingen – ook instellingen die geen uniforme procedure hanteren – is er tegelijkertijd wel sprake van ‘aanpassing’. Dit gebeurt echter niet zozeer in de vorm van taakuitbreidingen, zoals dat in dit operationalisering vooraf verondersteld werd. ‘Aanpassing’ vindt voornamelijk plaats door het anders inbedden van al bestaande structuren in procedures en op nieuwe informatiepagina’s op instellingsportals. Er wordt zagezegd dus geroeid met de riemen die ho-instellingen al hebben, al worden bestaande structuren door bepaalde instellingen wel in een nieuw jasje gegoten.

6.1.6 – De veiligheidsfunctionaris als vorm van ‘vernieuwing’

De meeste respondenten hebben binnen hun instelling een coördinerende rol op veiligheidsbeleid in het algemeen. Dit was echter niet bij alle instellingen het geval. Op twee kleinere hogescholen gaven de respondenten aan dat er binnen hun organisatie geen sprake was van een aparte veiligheidsfunctionaris (persoonlijke communicatie, respondent 8, 24 mei 2019; respondent 17, 19 juni 2019). Dit laat zien dat het voor dit onderzoek van belang was om een bredere onderzoeksgroep te nemen dan alleen veiligheidscoördinatoren. Wanneer uitgezoomd wordt van het thema ‘Zorgwekkend Gedrag’ en gekeken wordt naar ‘veiligheid’ in het algemeen, zijn veiligheidscoördinatoren of vergelijkbare functionarissen namelijk zélf te bezien als een vorm van *vernieuwing*, waar niet op iedere ho-instelling sprake van is. Voor deze hogescholen heeft het ontbreken van een dergelijke functionaris als implicatie dat deze ho-instellingen sneller buiten het beeld van – onder andere – het IV-HO vallen. Toen de respondenten van deze instellingen werd gevraagd of ze bekend waren met het platform, kwamen daar de volgende antwoorden uit:

‘Ja, drie jaar terug ben ik naar een sessie van hen geweest in Utrecht.... Ja, soms krijgen we die uitnodigingen (voor bijeenkomsten van het IV-HO) wel in de mail. En dan denken we wel ‘dat is interessant’. Maar als veiligheid echt je taak is, dan heb je veel meer contacten en dan kom je het ook automatisch tegen. Dan ga je er ook bewuster naar kijken. Ik kende de aanpak (Zorgwekkend Gedrag) ook niet.’

-Respondent 8 van Hogeschool D



‘Toen ze overgingen naar de volgende fase – dus van programma naar platform – ben ik een beetje afgehaakt. Dat kwam ook gewoon door drukte. En de thema’s. Dus dat is nu een beetje verwaterd’

-Respondent 16 van Hogeschool G

Deze observatie laat zien dat naast urgentie een ander concept van Klaster (2017) – de *structurele samenwerkingsrelatie* – van belang blijft als het om de effectiviteit van sturing gaat. Het merendeel van de respondenten gaf aan dat hun instellingen met enige regelmaat vertegenwoordigd zijn op bijeenkomsten van het IV-HO. Hier is dus – zij het in wisselende mate – sprake van een structurele samenwerkingsrelatie. In de twee hierboven beschreven gevallen, is van een dergelijke samenwerkingsrelatie echter geen sprake. Bij een hogeschool was het programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag zelfs helemaal onbekend. In dergelijke gevallen kan sturing zelfs bij een hoge mate van urgentie niet succesvol zijn, omdat de sturingsinitiatieven simpelweg niet aankomen.

Deze twee sub-casussen vormen een uitzondering op de regel in de onderzoeksgroep: de meeste ho-instellingen hadden een veiligheidsfunctionaris. Ze vormden ook een uitzondering in termen van grootte: dit betrof de twee kleinste ho-instellingen van de onderzoeksgroep. Door een respondent werd de grootte van de instelling ook in verband gebracht met de beperkte organisatiecapaciteit. Deze respondent zei hierover het volgende:

‘Het is eigenlijk jammer dat er nooit een soort buddysysteem van de grond gekomen is. Dat een grote hogeschool gewoon de kleine op sleeptouw neemt en desnoods ook schoolt. En ik begrijp het ook wel, want die mensen hebben natuurlijk ook allemaal geen tijd.’

-Respondent 17 van Hogeschool G

Deze respondent noemde daarbij dat er met bepaalde verplichte functies al een dergelijke samenwerking bestond met andere hogescholen. Aangezien dit een extra uitkomst is, die ook niet specifiek met zorgwekkend gedrag te maken heeft, zou onderzocht moeten worden in hoeverre de behoefte aan een dergelijk ‘buddysysteem’ gedeeld wordt door andere kleinere hogescholen. Wat in ieder geval belangrijk is om te noemen in deze analyse is dat deze afwijkende organisatievorm op het gebied van veiligheid implicaties kan hebben voor de structurele samenwerkingsrelatie tussen het IV-HO en de desbetreffende ho-instellingen, en daarmee op de effectiviteit van de zachte sturingsaanpak.



6.1.7 – Tussentijdse conclusie

Samenvattend is er bij vijf van de bezochte ho-instellingen dus sprake van een uniforme procedure, die óf al in werking is, óf nog in wording is. Bij vier van deze instellingen is deze procedure direct afgeleid van de escalatieladder van het IV-HO. Deze procedures leiden niet zozeer tot nieuwe aanstellingen of taakuitbreidingen, maar wel tot aanpassingen in de officiële rolduiding. Dit is ook zichtbaar bij ho-instellingen die geen uniforme procedure hanteren, maar wel op een andere wijze streven naar meer uniformiteit in de aanpak van zorgwekkend gedrag. Doordat de organisatorische impact van deze beleidsveranderingen zich tussen incorporatie en aanpassing in bevindt, vragen ze betrekkelijk weinig van de organisatiecapaciteit van ho-instellingen.

Bij vijf ho-instellingen is de preventieve aanpak van zorgwekkend gedrag nu meer ad-hoc van aard, omdat een meer gestructureerde aanpak doorgaans niet als urgent genoeg wordt ervaren. Urgentie blijkt over het algemeen de belangrijkste factor te zijn als het gaat om de effectiviteit van de zachte sturingsaanpak, waar value-commitment slechts een mogelijke rol speelt op individueel niveau. Desondanks ervaren ook de instellingen die zorgwekkend gedrag als niet of minder urgent zien bepaalde uitdagingen die de andere ho-instellingen ook ervaren.

6.2 - Is er binnen ho-instellingen aandacht voor rolverduidelijking van zowel het interne personeel als de externe ketenpartners, en waarom wel/niet?

6.2.1 – Vergelijkbare interne structuren voor zorgwekkend gedrag

Binnen de bezochte ho-instellingen zijn doorgaans dezelfde organisatorische structuren zichtbaar met betrekking tot de omgang met zorgwekkend gedrag. Zowel binnen de kleinere als de grote ho-instellingen zijn studieadviseurs of studieloopbaanbegeleiders aanwezig die zorgbehoevende studenten eventueel kunnen doorverwijzen naar studentpsychologen. Voor de acutere gevallen zijn binnen alle instellingen ook interne structuren ingericht, zoals meldkamers en noodnummers. Een opmerkelijk verschil is dat sommige instellingen vertrouwenspersonen en studentpsychologen extern inhuren (persoonlijke communicatie, respondent 1, 14 mei 2019; respondent 17, 19 juni 2019), waar dat bij de meeste bezochte instellingen intern is geregeld.

De rollen van externe ketenpartners worden over het algemeen niet formeel vastgelegd en contacten met deze ketenpartners verlopen bij het merendeel van de ho-instellingen nog op incidentele basis. Sommige respondenten gaven aan de contactgegevens van ketenpartners vast te hebben gelegd in een netwerkkaart (persoonlijke communicatie, respondent 4, 17 mei 2019;



respondent 10, 28 mei 2019) of goede persoonlijke contacten te hebben bij de desbetreffende ketenpartners (persoonlijke communicatie, respondent 7, 23 mei 2019). Meerdere respondenten gaven ook aan dat dergelijke persoonlijke contacten er waarschijnlijk ook zullen zijn tussen werknemers op een andere plek in de organisatie, zoals studentpsychologen die lijnen hebben met bepaalde zorginstanties. Hier hadden de respondenten echter een beperkt beeld van.

6.2.2 – Structuren worden niet structureel gevolgd

Waar de structuren binnen de bezochte instellingen veelal vergelijkbaar zijn, zijn er zowel tussen instellingen onderling als intern opmerkelijke verschillen in welke routes worden gevolgd als een medewerker zorgwekkend gedrag van een student signaleert. De respondenten zijn allemaal werkzaam op centraal niveau binnen hun instelling. Aangezien binnen iedere ho-instelling echter wel sprake is van een onderverdeling in instituten, faculteiten, academies, domeinen of dergelijke - en daarbinnen weer in opleidingen - geven respondenten aan een beperkt beeld te hebben van wie medewerkers als eerste opzoeken als ze zorgwekkend gedrag signaleren. Casussen die niet bij hen terecht komen, blijven voor hen immers onbekend.

Desondanks zijn er respondenten die hier uitspraken over deden die ofwel gebaseerd zijn op breder onderzoek of oriënterende gesprekken met medewerkers, ofwel op casussen die ze zelf hebben meegemaakt. Daar kwam uit naar voren dat er een verscheidenheid aan routes wordt gevolgd wanneer medewerkers melding willen maken van zorgwekkend gedrag. Sommige medewerkers contacteren hun eigen leidinggevende, waar anderen direct naar de studieadviseur stappen. Dit verschilt per instelling, maar ook per werknemer.

Daarnaast gaf een aantal respondenten aan dat sommige medewerkers hen direct inschakelen, omdat medewerkers 'hen weten te vinden'. De redenen die deze respondenten gaven voor hun zichtbaarheid binnen de organisatie variëren. Binnen de bezochte kleinere hogescholen werd aangegeven dat de lijnen over het algemeen kort en informeel zijn (persoonlijke communicatie, respondent 8, 24 mei 2019; respondent 17, 19 juni 2019). Op grotere instellingen gaven respondenten soms aan al lange tijd binnen de instelling te werken, waardoor medewerkers hen kennen (persoonlijke communicatie, respondent 9, 27 mei 2019; respondent 10, 28 mei 2019).



Andere respondenten gaven aan in het verleden geholpen te hebben met het oplossen van bepaalde casussen, waardoor medewerkers hen nu weten te vinden als ze weer met iets zitten:

‘Die casus hebben we eigenlijk heel goed opgelost.... Daardoor ben ik in eerste instantie een soort wandelend meldpunt geworden. Dat is nog wel een beetje zo.’

-Respondent 2 van Universiteit A

‘Het komt nu uiteindelijk bij mij terecht omdat mensen me weten te vinden....Maar daar zit nu geen structuur in.’

-Respondent 7 van Universiteit B

Respondenten gaven wel aan dat ook dit per medewerker varieert, omdat sommige medewerkers – ook op andere locaties – hen minder goed zullen kennen (persoonlijke communicatie, respondent 6, 23 mei 2019; respondent 10, 28 mei 2019). Sommige respondenten reflecteerden daarbij ook op de kwetsbaarheid van hun solopositie:

‘Ik had het daar toevallig gister met mijn collega (respondent 7) over. Je weet nooit wat het leven je brengt, en stel: je krijgt een ziekte of burn-out of je bent er morgen niet meer, wat dan? Dus dat is best wel een groot risico’.

-Respondent 6 van Universiteit B

‘Maar goed wij weten ook dat mijn collega (respondent 4) zijn functie kwetsbaar is, in de zin dat als hem iets overkomt, het wel handig zou zijn als wij zoiets op papier zouden hebben.’

-Respondent 3 van Hogeschool B

Wel moet hierbij opgemerkt worden dat één ho-instelling juist bewust gebruik maakt van de zichtbaarheid die de afdeling binnen de organisatie heeft gekregen door het eerder oplossen van incidenten (persoonlijke communicatie, respondent 2, 15 mei 2019). Op deze instelling is het mobiele telefoonnummer van de desbetreffende respondent aan een centraal meldpunt gekoppeld, wat resulteerde in een aanzienlijke toename van meldingen (idem). De rol van deze afdeling is vervolgens geborgd in een officiële procedure voor zorgwekkend gedrag (persoonlijke communicatie: document, respondent 2). Waar de solopositie die een persoon qua bekendheid binnen de organisatie heeft dus zeker als kwetsbaar ervaren wordt, wordt deze zichtbaarheid hier dus juist benut in het opstellen van een uniforme procedure.

Van deze mate van zichtbaarheid is echter allerminst binnen álle bezochte ho-instellingen sprake. Bij meerdere ho-instellingen werd er met betrekking tot de rol van de eigen afdeling of de eigen functie



in het centraal oppakken van meldingen, gesproken over onvoldoende bekendheid als een grote uitdaging. De lijn naar het centrale niveau binnen de instelling is dus lang niet in alle gevallen even duidelijk. Dit is een observatie die in paragraaf 6.4 uitgebreider wordt belicht.

6.2.3 – Variërende behoeftes, andere remedies, dezelfde uitdagingen

Over het algemeen bestaat er ook binnen de ho-instellingen die geen uniforme procedure voor zorgwekkend gedrag hanteren een behoefte aan iets meer structuur in de aanpak van zorgwekkend gedrag. Alleen staan die behoeftes niet noodzakelijkerwijs gelijk aan de behoefte aan een uniforme procedure voor dit thema. Zo noemde een respondent van een kleinere hogeschool dat omgang met incidenten doorgaans van informele aard was, en zei vervolgens hierover het volgende:

‘Je ziet dat het wat té informeel blijft. Het gebeurt niet zozeer dat wij achteraf zeggen dat iets helemaal fout is gegaan, maar het gaat dan meer over hoe iemand ertoe komt om het op zo’n manier te doen. Vaak denkt dan de een binnen die opleiding ‘je kunt het ’t beste linksom doen’, maar binnen een andere opleiding doen ze het weer heel anders. En daar kunnen we wel wat meer structuur in aanbrengen.’

-Respondent 8 van Hogeschool D

Deze behoefte was voor de desbetreffende respondent aanleiding om een soort online ‘wegwijzer’ te creëren, die duidelijk moet maken bij wie werknemers met bepaalde vragen over veiligheid terecht kunnen (idem). Op het moment dat dit interview plaatsvond, bevond deze wegwijzer zich nog in een conceptuele fase (idem). Een vergelijkbare methode om voor meer rolduidelijkheid te zorgen binnen de organisatie, wordt binnen een andere hogeschool al enige tijd toegepast in de vorm van een veiligheidspagina op de online portal van de desbetreffende hogeschool (persoonlijke communicatie, respondent 3, 17 mei 2019). Deze portal is inzichtelijk voor zowel studenten als medewerkers (idem). Op deze veiligheidspagina staat beschreven wanneer en hoe medewerkers bijvoorbeeld contact kunnen opnemen met de studieadviseur, studentpsycholoog of vertrouwenspersoon (idem). Ook wordt op deze veiligheidspagina de eigen afdeling van de respondent genoemd als een plek waar bij alle veiligheidsvraagstukken aangeklopt kan worden (idem).

Op het moment van het interview waren er binnen deze hogeschool - in het kader van een bewustwordingscampagne - al trainingen georganiseerd voor alle directeurs van de verschillende locaties (idem). Deze trainingen waren bedoeld om het belang van een andere kijk op zorgwekkend gedrag uit te dragen en daarmee ook - via de directeurs - meer bekendheid te creëren voor de veiligheidspagina en de eigen afdeling op de verschillende locaties van de hogeschool (idem).



Bekendheid creëren voor een dergelijke veiligheidspagina en de eigen afdeling werd door de desbetreffende respondent genoemd als een grote uitdaging:

‘Dat heeft ook te maken met de vertrouwde route. Als mensen het gewend zijn om de vertrouwenspersoon of de studentenpsycholoog in te schakelen, dan gaan ze niet automatisch ineens onze afdeling benaderen.’

-Respondent 3 van Hogeschool B

Hierbij werd ook genoemd dat het bereiken van werknemers zoals docenten een lastige opgave is. Vandaar ook dat er geprobeerd werd om via de directeuren van verschillende locaties het personeel binnen die locaties te bereiken (idem). Een andere stap die werd genomen om meer bekendheid voor de veiligheidspagina en de eigen afdeling te creëren, was door te proberen aan te haken bij de informatiebijeenkomsten rond de Basis Kwalificatie Onderwijs (hierna: BKO) (idem). Over dergelijke initiatieven om medewerkers actiever voor te lichten werd echter gesproken als een nog moeizaam proces, want nu langzaam op gang komt:

Over het voorlichten van studieloopbaanbegeleiders:

‘Wij proberen al deze mensen om de tafel te krijgen, maar iedereen heeft natuurlijk een volle agenda. Er moet geprioriteerd worden en veiligheid krijgt wat dat betreft lage prioriteit.....

Over het voorlichten in het kader van de BKO:

.....Nu mogen we soms als blij zijn als ze onze afdeling noemen: een jaar geleden waren ze daar nog niet toe bereid. Nu mogen we zelfs ook wat uitdelen. Dus het begint echt wel meer te leven.’

Respondent 3 van Hogeschool B

Hoewel er binnen deze hogeschool geen sprake was van een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag, is er hier dus wel sprake van een andersoortige structuur die zich al in de implementatiefase bevindt. Met betrekking tot deze structuur noemde de respondent het vooral belangrijk te vinden dat men ‘de weg weet te vinden binnen de hogeschool’. Er wordt hier dus nadrukkelijk ingezet op het aanbrengen van meer rolduidelijkheid binnen de organisatie aan de voorkant, terwijl ook wordt aangegeven dat communicatie over wat er aan de achterkant gebeurt als casuïstiek eenmaal centraal opgepakt wordt beperkt blijft. Deze keuze onderscheidt deze structuur van de uniforme procedure die in de escalatieladder wordt weergegeven. Dergelijke procedures brengen namelijk ook in kaart wat er met een casus gebeurt wanneer deze centraal is opgepakt.



Het is in deze fase waar doorgaans een rol is weggelegd voor externe ketenpartners. Eerder kwam al aan bod dat de wijze waarop ho-instellingen hier contacten mee onderhouden variëren, maar dat deze contacten slechts bij uitzondering formeel zijn vastgelegd. In geen van de gevallen is de informatie die de respondenten hebben over de lijnen met ketenpartners ook in die mate bekend bij het overige personeel, zoals docenten of studieadviseurs. Bepaalde respondenten gaven aan bewust niet veel naar personeel te communiceren over de lijnen met externe ketenpartners en het slechts belangrijk te vinden dat zijzelf deze contacten weten te vinden, wanneer iets bij hen gemeld wordt (persoonlijke communicatie, respondent 3, 17 mei 2019; respondent 15, 3 juni 2019). Binnen de instellingen die een uniforme procedure hebben of willen gaan invoeren, wordt op een vergelijkbare manier gecommuniceerd als in de escalatieladder van het IV-HO (zie bijlage). Dit betreft dus communicatie over de fase nádat multidisciplinair overleg heeft plaatsgevonden, waarin ketenpartners bij een casus betrokken worden.

Hoewel de noodzaak van communicatie over wat er aan de achterkant met een casus gebeurt te betwisten is, komen uit de interviews wel enkele casussen naar boven die erop wijzen dat té weinig communicatie naar het personeel hierover ook tot handelingsverlegenheid kan leiden. Dit zal in paragraaf 6.3 in het kader van handelingsverlegenheid uitgebreider aan bod komen.

Naast die hierboven genoemde andersoortige structuren, is er bij vijf ho-instellingen sprake van een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag, die zich in twee gevallen al in de implementatiefase, en in drie gevallen in de fase van beleidsvorming bevond. Hierbij werd de rolduidelijkheid in vier gevallen geboden door een procedure die was afgeleid van de escalatieladder. In beide gevallen waar de procedure al ingevoerd was, werd het creëren van bekendheid voor de procedure en de eigen afdeling bij met name docenten als een grote uitdaging genoemd:

Over het plaatsen van en communiceren over de procedure Zorgwekkend Gedrag:

‘Nou, dat blijft wel altijd een lastig ding. We hebben veel opleidingen. Met zo’n intranet heb je dan wel een groter bereik, dus vandaar dat we af en toe wel andere media gebruiken om over zoiets te communiceren. Maar de bekendheid blijft altijd wel een aandachtspunt. We merken in de praktijk dat mensen er pas naar gaan zoeken als er een casus is.’

-Respondent 5 van Hogeschool C, 20 mei 2019



‘Docenten zijn dus echt het moeilijkst om te bereiken, maar we proberen dat wel. En dat doen we door middel van de BKO. Het is ook wel moeilijk om spreektijd te krijgen op die BKO-vergaderingen omdat er al zoveel onderwerpen zijn. We zijn nu heel blij dat die 15 tot 20 minuten waarschijnlijk gaat lukken’.

-Respondent 2 van Universiteit A

Bij deze twee ho-instellingen wordt het creëren van bekendheid dus tevens als grote uitdaging ervaren. Daarnaast worden vergelijkbare strategieën toegepast om met deze uitdaging om te gaan. Binnen de hogeschool werd de procedure op het intranet geplaatst en via de weekmail naar het personeel gecommuniceerd, maar wordt er daarnaast ook regelmatig overlegd met faculteitsdirecteuren over het communiceren over de bestaande structuren binnen hun faculteit. Daarnaast wordt ook door de universiteit aansluiting gezocht bij de BKO, om zodoende docenten te kunnen informeren die doorgaans moeilijk bereikbaar zijn.

Ook bij de instellingen waar er nog geen besluitvorming heeft plaatsgevonden over de procedure Zorgwekkend Gedrag geven respondenten aan zich ervan bewust te zijn dat er actief over gecommuniceerd moet worden (persoonlijke communicatie, respondent 6, 23 mei 2019; respondent 10, 28 mei 2019; respondent 18, 20 juni 2019). Deze respondenten geven hierbij echter aan nog niet precies te weten hoe ze dit willen gaan doen, al wordt het geven van workshops verschillende malen als middel genoemd (idem). Bij het merendeel van de ho-instellingen is er echter geen sprake van een dergelijke structuur waar besluitvorming over heeft plaatsgevonden. Deze ho-instellingen geven doorgaans aan nog zoekende te zijn in wat ze willen organiseren en hoe ze dat willen organiseren. Er bestaat hier echter nog geen duidelijk beeld van hoe er over dergelijke structuren gecommuniceerd gaat worden bij de implementatie ervan.

6.2.4 – Tussentijdse conclusie

Al met al blijkt rolduidelijkheid in de praktijk dus voor veel ho-instellingen een terrein te zijn waar nog veel winst in is te behalen, als het gaat om implementatie van intern beleid. Binnen veel instellingen worden nu verschillende routes gevolgd, zonder dat daar een structuur achter zit. Dit gebeurt veel op gevoel en op basis van de bekendheid die iemand heeft in de organisatie. De behoefte aan enigszins meer structuur hierin is binnen veel instellingen – zij het in andere mate – aanwezig, maar hier wordt verschillend mee omgegaan. Sommige ho-instellingen zetten in op meer rolverduidelijking aan de voorkant door het creëren van ‘wegwijzers’, terwijl andere ho-instellingen escalatiemodellen hanteren. Een gedeelte uitdaging daarbij is het creëren van bekendheid van de



geïmplementeerde structuren. Bij de ho-instellingen die dergelijke structuren hebben geïmplementeerd, zijn er enige overlappingen zichtbaar in de manier waarop er met die uitdagingen omgegaan wordt. Binnen de ho-instellingen waarbij dit niet het geval is, is er ook nog geen sprake van een duidelijke visie over hoe hiermee om te gaan.

6.3 - Is er binnen ho-instellingen aandacht voor het tegengaan van mogelijke handelingsverlegenheid bij het onderwijspersoneel, en waarom wel/niet?

6.3.1 – Handelingsverlegenheid: een veelzijdig verschijnsel

Met betrekking tot handelingsverlegenheid ontstaat er uit de interviews een gevarieerd beeld. Ook hier gaven respondenten aan het moeilijk te vinden om in te schatten in welke mate dit speelt, aangezien zij niet op de hoogte zijn van casussen die door handelingsverlegenheid niet bij hen terecht komen. Bij doorvraag kwamen er in veel gevallen echter wel situaties naar boven die respondenten hebben meegemaakt, waarin zij pas over een casus hoorden toen deze eigenlijk al escaleerde. In deze casussen speelt de handelingsverlegenheid van werknemers vaak een rol. De oorzaken van deze handelingsverlegenheid zijn echter zeer divers.

Uit paragraaf 6.2 blijkt dat er doorgaans nog veel onduidelijkheid is over de rolverdeling als het om de omgang met zorgwekkend gedrag gaat. De onbekendheid of de veelvoud van de plekken in de organisatie waar melding gemaakt kan worden, zorgt er soms voor dat medewerkers niet weten waar ze met hun zorgen naartoe moeten. Daarnaast noemden een aantal respondenten dat onduidelijkheid over de rol van externe ketenpartners er soms voor zorgt dat medewerkers niet durven te melden, uit angst dat een ‘valse beschuldiging’ tot grote gevolgen leidt voor de student:

‘Er wordt heel vaak gedacht dat als de politie er bijgehaald wordt dat slecht is voor de jongere, omdat die dan een strafblad krijgt. Maar dat is absoluut niet het geval. Het zijn ook hulpverleners, die ook echt proberen te voorkomen dat er dingen gebeuren’.

-Respondent 1 van Hogeschool A

‘Maar daarnaast was er ook de angst dat als zoiets bij ons gemeld werd, het meteen bij de politie terecht zou komen. Dat is helemaal niet waar. Daar zitten nog allemaal stappen tussen.’

-Respondent 5 van Hogeschool C



Bij deze laatste hogeschool werd naar aanleiding van dergelijke casussen de plek van externe ketenpartners in de opschalingsniveaus van de procedure Zorgwekkend Gedrag vastgelegd. Op dit vlak ligt ook een risico wat betreft het beperken van communicatie aan personeel tot datgene wat er aan de voorkant gebeurt. Er moet in acht worden genomen dat door de opzet van dit onderzoek de totale omvang van handelingsverlegenheid onder personeel niet in beeld kan worden gebracht. Bij iedere ho-instelling komen weer andere casussen op centraal niveau terecht, waaruit weer andere onderliggende problemen blijken. Het feit dat bij de bovengenoemde twee ho-instellingen onduidelijkheid over de rollen van externe ketenpartners echter meerdere malen tot handelingsverlegenheid heeft geleid, duidt erop dat een gebrek aan kennis over wanneer ketenpartners worden ingeschakeld een risico met zich mee kan nemen. Dit risico houdt in dat personeel niet durft te melden zolang ze niet 100% zeker zijn van hun zaak. Een sterk vermoeden of onderbuikgevoel wordt in die gevallen niet gedeeld uit angst dat een student vals beschuldigd kan worden, terwijl het in kennis stellen van een functionaris op centraal niveau helemaal niet hoeft te betekenen dat – bijvoorbeeld – de politie erbij gehaald wordt.

Een andere reden dat er een bepaalde terughoudendheid bij personeel wordt ervaren omtrent het delen van informatie is de angst dat dit delen *niet mag* in het kader van de AVG. Uit de interviews kwam het algemene beeld naar voren dat hier in de praktijk nog veel onduidelijkheid over is. Deze onduidelijkheid heeft in veel gevallen casussen opgeleverd waarin de angst om de wet te overtreden tot handelingsverlegenheid leidde, waardoor in eerste instantie niets werd gemeld.

Daarnaast resulteert het medeleven met de student ook bij veel casussen in situaties waar medewerkers de zorg voor een student lang bij zichzelf houden. Zo noemden sommige respondenten gevallen waarbij medewerkers zich zelfs buiten de werktijden over een student probeerden te ontfermen:

‘We hebben niet zo heel lang geleden een casus gehad van een studieloopbaanbegeleider die overspannen thuiszit omdat een student met psychische problematiek zich helemaal aan haar heeft vastgeklampt en zij dat ook zover heeft toegelaten, waardoor zo iemand er dan eigenlijk zelf aan onderdoor gaat’.

-Respondent 4 van Hogeschool B



‘Maar ik heb ook wel situaties gehad dat ik gecontacteerd werd door de politie, omdat een student uit zijn woning was gehaald omdat hij in een psychose zat.... En dan hoor ik achteraf dat een docent met een nicht van die student ’s nachts naar hem op zoek is geweest omdat ie uit zijn woning is gezet en ze niet weten waar hij is’.

-Respondent 10 van Hogeschool F

Deze voorbeelden betreffen gevallen waarbij medewerkers het gedrag wel als zorgwekkend ervaren, maar de zorg voor een student niet over willen dragen. In de interviews komt echter ook naar voren dat zorgwekkend gedrag – tot op zekere hoogte – een subjectief begrip is. Met betrekking hiertoe, benoemden respondenten dat er werknemers zijn die in hun werk relatief veel te maken krijgen met agressief gedrag en dit daardoor minder snel als zorgwekkend ervaren, in vergelijking met medewerkers die hier minder ervaring mee hebben. In verband hiermee, noemen enkele respondenten ook dat er ook wel eens naar hun inschatting te snel gemeld is.

6.3.2 – Handelingsverlegenheid: verschillende remedies

De subjectieve kant van het begrip ‘zorgwekkend gedrag’ maakt dat zowel het inschatten als het omgaan met zorgwekkend gedrag geen gemakkelijke opgave is. Er wordt binnen de verschillende ho-instellingen dan ook een breed scala aan trainingen en workshops aangeboden aan personeel, die dit thema raken. Waar sommige van deze trainingen qua inhoud overlappen met de e-learning Zorgwekkend Gedrag en Radicalisering van het IV-HO, worden er ook veel trainingen aangeboden die een andere invalshoek hebben.

Met betrekking hiertoe is aan respondenten gevraagd of er binnen hun instelling training, coaching of bijscholing van personeel plaatsvond omtrent het thema van ‘zorgwekkend gedrag’. Trainingen die als antwoord hierop in veel interviews werden genoemd, zijn trainingen die zich richten op de omgang met agressie of ongewenste gedragsvormen voor baliemedewerkers en conciërges. In verband hiermee werd door de respondenten benoemd dat deze doelgroepen in hun werk steeds meer te maken krijgen met agressief gedrag van studenten, maar bijvoorbeeld ook van ouders van studenten, en dat er daardoor bij deze doelgroep ook een duidelijke behoefte bestaat aan training op dit vlak. Het thema waar de trainingen zich op richten wordt in die zin beleefd als onderdeel van de aard van het werk van de doelgroep. Binnen een aantal instellingen wordt ook getraind op het herkennen van en het reageren op personen die verdacht gedrag vertonen. Deze trainingen zijn voornamelijk gericht op baliemedewerkers en beveiligers, waar de omgang met verdachte personen die zich in de instellingsgebouwen bevinden, wederom te bezien is als deel van de taak van de



doelgroep. Het gaat in deze gevallen niet om het adequaat opschalen bij gedrag van studenten dat als zorgwekkend wordt ervaren, maar meer om hoe te reageren – en desnoods het alarmeren – op het moment zelf, in wat – mogelijk – een acutere situatie is.

Bij twee instellingen was er sprake van trainingen die een vergelijkbare invalshoek hadden als het programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag van het IV-HO, maar die verder losstonden van de middelen die het IV-HO in dit programma aanbiedt. Dit betrof workshops die toegankelijk waren voor een brede doelgroep, waar bijvoorbeeld decanen en studieloopbaanbegeleiders, maar ook docenten toe behoorden. De meeste instellingen gaven aan nog zoekende te zijn in de trainingen die ze willen aanbieden en in welke doelgroepen dan getraind moeten worden. Als algemeen beeld kwam daarbij uit de interviews naar voren dat de docenten een complexe doelgroep zijn. In de laatste sub-paragraaf zal hier dieper op worden ingegaan.

In het trainen van personeel op het signaleren van en omgaan met zorgwekkend gedrag biedt het IV-HO ter ondersteuning zowel een e-learning module als een train-de-trainer sessie aan. De e-learning werd in elf van de veertien interviews genoemd door de respondent zelf, wanneer naar het aanbieden van trainingen en bijscholing aan personeel werd gevraagd. Het train-de-trainer traject werd daarentegen maar door één respondent genoemd, toen het specifiek over dit programma ging (persoonlijke communicatie, respondent 18, 20 juni 2019). Een respondent gaf aan het gehele programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag niet te kennen (persoonlijke communicatie, respondent 8, 24 mei 2019). De overige twee respondenten gaven aan wel banden te hebben met het IV-HO, maar refereerden niet specifiek naar de e-learning (persoonlijke communicatie, respondent 2, 15 mei 2019; respondent 15, 3 juni 2019). Een van deze respondenten gaf aan dat er binnen de instelling al jaren aandacht wordt besteed aan het thema 'Zorgwekkend Gedrag' en daardoor intern ook wel een zekere hoeveelheid kennis over dit onderwerp te hebben (persoonlijke communicatie, respondent 2, 15 mei 2019).

Wat het gebruik van de e-learning betreft, gaven drie respondenten aan dat deze binnen het interne instellingsportal gedeeld was (persoonlijke communicatie, respondent 3, 17 mei 2019; respondent 5, 20 mei 2019; respondent 9, 27 mei 2019). Binnen een andere ho-instelling was de e-learning al wel doorgenomen met studieloopbaanbegeleiders om feedback te krijgen, maar moest deze nog breder binnen de instelling gedeeld worden (persoonlijke communicatie, respondent 10, 28 mei 2019). Binnen andere instellingen, waar 'zorgwekkend gedrag' als thema nog niet of pas net op de kaart stond, gaven respondenten gaven aan de e-learning te willen gaan gebruiken, maar nog niet precies te weten hoe ze deze binnen hun instelling willen gaan presenteren en of ze het volgen hiervan verplicht willen maken of niet. Wat dit laatste betreft, hadden geen van de ho-instellingen bij wie de



e-learning intern al gedeeld was voor een traject gekozen waarbij de e-learning verplicht was. Een respondent gaf aan dat hoewel de e-learning intern gedeeld was, het wel- of niet volgen verder volledig als de eigen verantwoordelijkheid van docenten werd gezien (persoonlijke communicatie, respondent 9, 27 mei 2019), terwijl de andere respondenten erkenden dat er qua bekendheid van de e-learning nog wat meer moet gebeuren (persoonlijke communicatie, respondent 3, 17 mei 2019; respondent 5, 20 mei 2019).

6.3.3 – Handelingsperspectief: een latente behoefte?

In het trainen van personeel blijken docenten over het algemeen een complexe doelgroep te zijn. Dit komt allereerst doordat de aantallen docenten binnen ho-instellingen veel groter zijn dan die van bijvoorbeeld studieloopbaanbegeleiders en decanen. Daarnaast laten instellingen het initiatief voor het gebruik van veel van de trainingsmogelijkheden aan het personeel zelf. De persoonlijke behoefte van personeelsleden om getraind te worden, wordt dan dus de primaire drijfveer. Zoals bij de trainingen voor baliemedewerkers, conciërges en beveiligers te zien is, wordt bij die doelgroep een duidelijke behoefte ervaren. Uit de interviews blijkt echter dat de docenten een doelgroep vormen waarvan de behoeftes vrij onduidelijk zijn. Hoewel uit de aan het begin van deze paragraaf aangehaalde voorbeelden blijkt dat instellingen te maken krijgen met casussen waarin docenten handelingsverlegen zijn, zal deze handelingsverlegenheid zich – kijkend naar de aard van de casussen - niet in alle gevallen vertalen naar een duidelijke behoefte van docenten om getraind te worden. In de casussen waarin docenten niet handelen doordat ze een situatie bijvoorbeeld niet als zodanig ernstig inschatten, zal het uitblijven van handelen niet direct door de docent als probleem of tekortkoming worden ervaren. Daarnaast gaven sommige respondenten ook aan te betwijfelen of hun docenten in de positie zijn waarin ze zorgwekkend gedrag van hun studenten kunnen waarnemen (persoonlijke communicatie, respondent 7, 23 mei 2019; respondent 11, 29 mei 2019). Dit zal aan het eind van deze paragraaf nog kort belicht worden. In ieder geval kan gesteld worden dat bij de gevallen waarin zorgwekkend gedrag simpelweg *niet zichtbaar* is voor de docent, er waarschijnlijk ook geen duidelijke behoefte wordt ervaren door de docent om getraind te worden op dit thema.

Daarnaast werd door een respondent ook de volle agenda's van docenten als reden genoemd dat docenten het nalaten om te handelen, aangezien het melden en opschalen bij het signaleren van zorgwekkend gedrag ook weer werk met zich meebrengt (persoonlijke communicatie, respondent 11, 29 mei 2019). In deze gevallen is het ook moeilijk te zeggen waar de behoeftes van deze doelgroep precies liggen. Wanneer het aankomt op het thema 'zorgwekkend gedrag' en het



handelingsperspectief dat daarin geboden kan worden, gaat het in zekere zin ook om een latente behoefte. Trainingen omtrent signalering en omgang met zorgwekkend gedrag kunnen er immers voor zorgen dat men een belang gaat inzien waar men dat eerst niet zag.

De rol die training kan hebben in het creëren van dergelijke bewustwording werd door verschillende respondenten ook erkend. De onduidelijke behoefte onder met name docenten is echter wel een realiteit die in de praktijk een uitdaging vormt in het 'aan de man brengen' van het trainingsmateriaal dat beschikbaar is: het maakt de desbetreffende doelgroep moeilijk bereikbaar. Waar de prioritering van andere zaken er aan de bestuurlijke kant voor kan zorgen dat een thema niet op de agenda komt, vindt er onder personeel ook prioritering plaats. Een latente behoefte krijgt in die gevallen niet de prioriteit. Dit probleem in het bereiken van de doelgroep werd door een respondent van een hogeschool treffend geïllustreerd:

'Ik weet ook van een van onze studentpsychologen dat zij wel eens meegedaan heeft aan een workshop over suïcide. Zij zegt daarover ook dat er binnen haar instituut -tig meldingen binnenkomen van dreigingen van suïcide of leraren die weten dat dat speelt, maar geen idee hebben van wat ze daarmee moeten. Maar als zij meedoet aan zo'n workshop, dan zitten er bij wijze van spreken vier mensen. Dus je moet een manier vinden om te bereiken dat hier meer prioriteit aan gegeven wordt.'

-Respondent 3 van Hogeschool B

Zoals ook al genoemd werd in paragraaf 6.2 proberen verschillende instellingen de doelgroep van docenten op een proactieve wijze te benaderen door spreektijd te krijgen op informatiebijeenkomsten in het kader van de BKO. Daarnaast refereerden verschillende respondenten naar de e-learning als een manier om docenten via een laagdrempeligere trainingsmethode te bereiken. Aangezien docenten het echter niet aan hoeven te geven of ze de e-learning hebben doorgelopen, is er een onduidelijk beeld van de mate waarin er intern van deze faciliteit gebruik wordt gemaakt (persoonlijke communicatie, respondent 5, 20 mei 2019). Twee respondenten merkten daarnaast op de e-learning niet helemaal passend te vinden bij de realiteit binnen de universiteit, waarin docenten slechts beperkt contact hebben met hun studenten:

'Hier hebben we gewoon weinig 'vaste contactmomenten' met studenten. Ze volgen een vak en dan gaan ze weer verder. Maar ja, soms is dat vak wel met driehonderd man. Dus die docent ziet in die zes weken geen veranderend gedrag dat opvalt, want die ziet driehonderd mensen.'

-Respondent 7 van Universiteit B



‘Ja, en een docent heeft relatief weinig contact gehad met een individuele student. Die staat voor een grote zaal of voor een groepje... Ja, valt afwijkend gedrag dan op?’

-Respondent 11 van Universiteit C

6.3.4 – Tussentijdse conclusie

Samenvattend is handelingsverlegenheid dus een fenomeen dat door het merendeel van de respondenten als een realiteit ervaren wordt. De manieren waarop hiermee wordt omgegaan variëren. Waar veel instellingen al wel trainingen aanbieden omtrent het omgaan met agressie of ongewenste gedragsvormen door front-office personeel, is het merendeel van de instellingen nog zoekende als het gaat om training op signalering en/of de omgang met zorgwekkend gedrag. Met betrekking hiertoe, zijn de ondersteuningsinstrumenten die het IV-HO op dit terrein aanbiedt redelijk bekend. De e-learning Zorgwekkend Gedrag en Radicalisering is bij het overgrote deel van de respondenten bekend en is binnen verschillende instellingen ook al uitgezet, al is hier niet binnen iedere instelling even uitgebreid over gecommuniceerd. De train-de-trainer sessie lijkt voor de respondenten grotendeels onbekend te zijn en hier is dan ook nog geen gebruik van gemaakt. Over het algemeen wordt de doelgroep van docenten als de lastigste groep ervaren om te bereiken. Uit de interviews blijkt dat er veel onduidelijkheid is over de behoeftes van docenten als het gaat om handelingsperspectief bij zorgwekkend gedrag. Dit heeft ook te maken met de veelvoud van oorzaken die in de interviews langskomen, als het gaat om handelingsverlegenheid.

6.4 - Is er binnen ho-instellingen aandacht voor het op gang brengen van een structureel leerproces binnen de organisatie, en waarom wel/niet?

6.4.1 – Melding op centraal niveau: alleen het topje of de hele ijsberg?

De in de voorgaande paragraaf genoemde casussen van handelingsverlegenheid hebben één ding gemeen: in deze casussen is er geen melding gemaakt van de situatie waar de desbetreffende docent mee zat. Naast handelingsverlegenheid zijn er in paragraaf 6.2 nog een aantal factoren besproken die ertoe bijdragen dat niet alle incidenten op centraal niveau gemeld worden. Het bestaan van meerdere routes waarlangs gemeld kan worden, kan leiden tot een gebrek aan rolduidelijkheid over waar medewerkers precies met hun zorgen naartoe moeten. Voor twee instellingen was dit de reden om werk te maken van een centraal meldpunt voor (onder andere) casuïstiek omtrent zorgwekkend gedrag (persoonlijke communicatie, respondent 6, 23 mei 2019; respondent 16, 3 juni 2019); bij vier



instellingen was een dergelijk meldpunt al in werking (persoonlijke communicatie, respondent 2, 15 mei 2019; respondent 3, 17 mei 2019; respondent 5, 20 mei 2019; respondent 10, 28 mei 2019). Een algemeen beeld dat uit de interviews met de instellingen die hiermee bezig zijn ontstaat, is dat het creëren van voldoende bekendheid van het meldpunt binnen de organisatie – mede door wisselingen in het personeel – een voortdurende uitdaging is. Daarnaast is er echter nog een factor die van invloed is op het aantal meldingen dat op centraal niveau bij de instelling binnenkomt.

Wat bij een aantal instellingen namelijk ook speelt, is dat de lijn naar het centrale niveau door faculteiten, academies, instituten of opleidingen niet altijd gezocht wordt. Sommige respondenten geven aan dat dit structureel het geval is (persoonlijke communicatie, respondent 1, 14 mei 2019; respondent 14, 3 juni 2019). In die gevallen wordt gesproken over deze delen van de organisatie als relatief autonome organen die casuïstiek liever binnenshuis oplossen:

‘Dus we hebben daarom vaak ook geen zicht op hoe iets wordt opgelost en ze (de faculteiten) willen heel veel dingen zelf oplossen. Dus hoe ze er precies mee omgaan is niet helemaal duidelijk. Dat doen ze vaak op eigen initiatief’.

-Respondent 1 van Hogeschool A

Over late schakeling naar centraal niveau:

‘Maar wat vaak gebeurt is dat die faculteitsdirecteur het bij zich houdt en het zelf op probeert te lossen. Totdat het een tikkende tijdbom wordt... En ja, dan kom ik in beeld.’

-Respondent 14 van Universiteit E, 3 juni 2019

Deze respondenten gaven aan dat binnen hun instelling onderzoek was gedaan naar de huidige gang van zaken bij studenten die zorgwekkend gedrag vertonen en/of de behoeftes omtrent een meer gecoördineerde aanpak van zorgwekkend gedrag. Hierdoor hadden deze respondenten een nauwkeuriger beeld van de regelmaat waarmee casuïstiek decentraal werd opgepakt en binnenshuis werd gehouden. Voor de meeste respondenten geldt echter dat de casuïstiek die niet centraal gemeld wordt voor hen onbekend is, waardoor het onmogelijk is om te zeggen hoe vaak dit precies voorkomt. Aan deze respondenten is gevraagd of ze zich casussen konden herinneren die – naar hun mening - pas heel laat bij hen gemeld werden. Dit kan inhouden dat casussen ofwel al aan het escaleren waren of dat casussen al zeer lange tijd speelden. Waar een paar respondenten resoluut antwoordden dat dit binnen hun organisatie niet het geval was, gaven meerdere respondenten hiernaar gevraagd aan dat er wel eens casussen zijn geweest waar ze pas in een laat stadium over hoorden:



‘Het is niet zo dat dat dagelijks gebeurt, maar dat zijn wel aanleidingen voor ons om dit soort zaken in een MT te bespreken en te benoemen waar je bij ons allemaal voor terecht kunt.....Vaak is het ook onbekendheid. Of te snel schakelen zonder er goed over na te denken. Er zit geen onwil in’.

-Respondent 5 van Hogeschool C

‘We hebben wel eens een signaal gehad van een faculteit dat ze al een half jaar of zoiets geen contact met die student hadden gehad. Dan is het wel apart dat dat pas na een halfjaar bij ons wordt gemeld.’

-Respondent 15 van Universiteit F, 3 juni 2019

Ondanks dat respondenten vaak wel voorbeelden wisten te noemen van casussen waarvan ze eerder hadden willen weten, blijft dit deels natuurlijk ook subjectief. Waar de een al in een heel vroeg stadium ingelicht wil worden, zal een ander het juist prima vinden dat dit in een later stadium gebeurt. Het moet echter wel benadrukt worden dat de respondenten op centraal niveau verantwoordelijk zijn voor het veiligheidsbeleid binnen hun instellingen. Tijdige melding van veiligheidsincidenten in het algemeen, maar ook van casuïstiek op zorgwekkend gedrag, is dus ook te beschouwen als een randvoorwaarde die een instelling moet faciliteren om de beroepsuitoefening van een veiligheidsfunctionaris mogelijk te maken. Casussen waarbij pas na een half jaar centraal wordt gemeld, zijn in die optiek wel degelijk te bestempelen als voorbeelden van waar het niet helemaal goed verlopen is.

Er moet echter ook benadrukt worden dat meerdere respondenten aangaven het uitblijven van centrale melding vanuit decentrale organen niet als herhalend fenomeen binnen hun eigen instelling te ervaren. Eén respondent gaf zelfs aan een tegenovergesteld beeld te hebben:

‘Ik merk juist dat domeinen het incident vrij snel bij ons als deskundigen willen neerleggen....Dat ze het gauw bij het veiligheidsteam willen neerleggen. Binnen die domeinen willen ze toch snel al de verantwoordelijkheid voor zoiets niet in hun eentje dragen. Dus de ‘hete aardappel’ wordt als het ware snel doorgegeven.’

-Respondent 18, Hogeschool H, 20 juni 2019

Alhoewel er door respondenten te vragen naar casussen waarover ze eerder hadden willen horen, wel een beter beeld ontstaat over hoe structureel casussen op decentraal niveau worden gehouden, blijft het bij de meeste ho-instellingen gissen naar de daadwerkelijke frequentie van dit verschijnsel. Respondenten zijn nou eenmaal niet op de hoogte van de casussen die niet bij hen gemeld worden



en kunnen dus moeilijk uitspraken doen over hoe compleet hun beeld van de casuïstiek op zorgwekkend gedrag is. Zoals een respondent het treffend verwoordde:

‘Hoeveel weet je nu? Hoeveel procent van de meldingen krijg je binnen? Is dit het topje van de ijsberg of is het 100%? Nou, van dat laatste gaan we zeker niet uit. Maar zitten we nu op 5% van de meldingen of gaat het om 50%?’

-Respondent 5 van Hogeschool C

Het gaat dus te ver om op basis van de in dit onderzoek verkregen data te spreken over het lang uitblijven van opschaling naar het centrale niveau als een structureel verschijnsel. Veel respondenten geven immers aan dat de casussen die ze hieromtrent aanhalen zich ook niet om de haverklap voordoen, waardoor deze voorbeelden met de huidige kennis niet veel meer zijn dan anekdotisch bewijs. Met betrekking hiertoe is het wel van belang te benadrukken dat er bij twee instellingen intern onderzoek was verricht, waardoor de respondenten van deze instellingen onderbouwde uitspraken konden doen over de regelmaat waarmee casuïstiek binnen decentrale organen gehouden werd (persoonlijke communicatie, respondent 1, 14 mei 2019; respondent 14, 3 juni 2019). Dergelijk intern onderzoek geeft dus een ietwat nauwkeuriger beeld van het aantal incidenten dat op centraal niveau bekend is en het aantal incidenten dat buiten beeld blijft. Het verkrijgen van een nauwkeuriger beeld op dit vlak is een doel dat ook nagestreefd wordt door de instellingen die al een meldpunt voor zorgwekkend gedrag hebben of die daar nog mee bezig zijn. Ook een aantal instellingen waarbij dit niet het geval is, gaven aan hier behoefte aan te hebben, maar zijn nog zoekende in hoe ze het melden van casuïstiek beter kunnen stroomlijnen. De behoefte aan een nauwkeuriger beeld van de omvang van casuïstiek op zorgwekkend gedrag blijkt in de praktijk dus een behoefte te zijn die bij het merendeel van de ho-instellingen aanwezig is. Verschillende respondenten refereren daarbij aan ‘het probleem van de ijsberg’. In paragraaf 6.1 kwam aan de orde dat de gevoelde urgentie over het algemeen de belangrijkste drijfveer is voor implementatie van een gecoördineerde aanpak voor zorgwekkend gedrag. Deze gevoelde urgentie is echter niet noodzakelijkerwijs gelijk aan de daadwerkelijke of objectieve urgentie. Dit probleem werd door een respondent als volgt op treffende wijze verwoord:

‘En waar wij nu inzitten: omdat je het niet centraal geregeld hebt, heb je geen goed beeld op hoeveel probleemgevallen er zijn; dus zijn er weinig en daardoor voelt niemand de urgentie’.

-Respondent 11 van Universiteit C



6.4.2 – Registratie op centraal niveau: het domino-effect

De incidentenregistratie binnen een instelling ligt in het verlengde van hoe er binnen die instelling gemeld wordt. De meeste respondenten gaven aan zelf verantwoordelijk te zijn voor de registratie en de rapportage over de incidenten die bij hen – op centraal niveau – terechtkomen. Hiervan gaven veel respondenten aan dat ze vaak pas betrokken worden wanneer een incident al dreigt te escaleren. Incidenten die niet op centraal niveau gemeld worden door de hierboven beschreven oorzaken, komen dus ook niet in de incidentenregistratie terecht. Het probleem van het topje van de ijsberg doet zich dus ook op dit vlak voor.

Bovendien registreert het merendeel van de ho-instellingen niet specifiek op thema's als 'sociale veiligheid' of 'zorgwekkend gedrag'. Binnen deze algemene incidentenregistratie tekent zich bij meerdere instellingen een contrast af tussen fysieke veiligheidsincidenten, waarbij ook de kleinere incidenten worden geregistreerd, en incidenten die raken aan het thema 'zorgwekkend gedrag', waarbij centrale registratie bij het merendeel van de instellingen over het algemeen beperkt blijft tot die casussen die dreigen te escaleren. Een aantal respondenten gaf ook aan dat dit voor hen het verkrijgen van een nauwkeurig beeld van de frequentie van casuïstiek rondom zorgwekkend gedrag bemoeilijkt:

'Wij kunnen bijvoorbeeld niet van 2017 zeggen 'zoveel casussen hebben wij gehad'. Dat hebben we in ieder geval niet op het gebied van zorgwekkend gedrag. Op andere terreinen zijn er wel registratiemogelijkheden, maar niet op dit thema. Ik denk dat als je dat eenmaal kunt gaan registreren, dan kan je ook aantonen van 'we hebben zoveel casussen, dus we moeten daarop inzetten en dit speelt er binnen de campus'.'

-Respondent 6 van Universiteit B

'Als het echt om calamiteiten gaat, dan wordt er wel centraal geregistreerd... Je krijgt van studentpsychologen en decanen ook wel terugkoppeling, maar dat is in zulke grote lijnen, dat ik daar niet direct wat mee kan... Dus de net niet-incidenten worden door ons niet geregistreerd.'

-Respondent 11 van Universiteit C



Over frequentie van casuïstiek op zorgwekkend gedrag:

‘Ik zit hier nog niet zo lang, dus daar heb ik nog geen goed beeld van. Dat komt ook omdat er ook nog niet op zorgwekkend gedrag wordt gecategoriseerd.... Dus die data zou ik je alleen kunnen geven als ik alle rapporten zou doorspitten en zou categoriseren.’

-Respondent 14 van Universiteit E

Incidentenregistratie binnen instellingen is echter niet beperkt tot registratie op centraal niveau. Casussen die niet centraal opgeschaald worden, worden ook vastgelegd door studieadviseurs, decanen, vertrouwenspersonen en studentpsychologen. Binnen het merendeel van de instellingen is het echter niet zo dat deze decentrale verslaglegging samengebracht wordt in de centrale registratie. Met betrekking hiertoe kwam in de interviews met regelmaat terug dat er omtrent casuïstiek weinig gedeeld wordt vanwege de AVG. Deze terughoudendheid betreft dus niet alleen de bereidwilligheid van personeel om melding te maken als ze zich zorgen maken over een bepaalde student, maar ook de rapportages van studieadviseurs, vertrouwenspersonen, studentpsychologen en dergelijke. De AVG is dus niet alleen een uitdaging in het creëren van structuren voor een meer gecoördineerde aanpak voor zorgwekkend gedrag die conform de wet zijn, maar blijkt in de praktijk ook een belemmering voor het verkrijgen van een accuraat beeld van de omvang van casuïstiek op zorgwekkend gedrag.

6.3.3 – Het effect van de gevarieerde mate van implementatie op het leerproces

Met de kennis van nu kunnen geen harde conclusies getrokken worden met betrekking tot de precieze omvang van casuïstiek op zorgwekkend gedrag. Wel kan over de bezochte ho-instellingen gezegd worden dat het aantal meldingen dat op centraal niveau binnenkomt en het aantal incidenten dat op centraal niveau wordt geregistreerd - naar alle waarschijnlijkheid - niet representatief is voor het daadwerkelijke aantal incidenten. De constatering dat er een onzekere hoeveelheid van de gesignaleerde casuïstiek door druppelt naar centraal niveau heeft ook implicaties voor het leerproces, zoals dat in het theoretisch kader is geïnterpreteerd.

Van de bezochte instellingen is er bij het merendeel (nog) geen sprake van vaststaand beleid op het thema ‘zorgwekkend gedrag’, in de zin van een procedure of een centraal meldpunt. In lijn met CMO-analyse en het leermodel dat vanuit complexiteitstheorie is opgesteld, is het startpunt van het leerproces een beleidsmaatregel waar bepaalde beleidshypotheses aan ten grondslag liggen. Er is bij de meeste instellingen dus echter nog geen sprake van beleidshypotheses aangaande een aanpak



van zorgwekkend gedrag die door de realiteit getoetst worden, op basis waarvan anomalieën kunnen worden opgemerkt en beleidshypotheses kunnen worden bijgesteld.

Twee instellingen hanteerden wel een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag, die zich dus al in de implementatiefase bevond. Bij deze instellingen was ook sprake van structurele aandacht voor de daaropvolgende fase van de beleidscyclus: evaluatie. Binnen een universiteit was zowel sprake van een Integraal Veiligheidsoverleg als overleg met een Expertgroep Zorgwekkend Gedrag (persoonlijke communicatie: document, respondent 2, 15 mei 2019). Deze Expertgroep betrof een multidisciplinair team, waarin een aantal keer per jaar casuïstiek besproken werd, maar waar er ook aandacht werd besteed aan training en onderzoek (idem). De andere instelling betrof een hogeschool, waarbij er ook sprake was van een ondersteunend infopunt dat regelmatig bij elkaar komt om casuïstiek te bespreken (persoonlijke communicatie, respondent 5, 20 mei 2019).

De duiding van wat een ‘anomalie’ inhoudt binnen de leerprocessen binnen deze twee ho-instellingen verdient hier enige aandacht. Anomalieën in de zin van casussen die een uitzondering vormen op ‘de regel’, betreffen vaak casussen waar - alhoewel er zeker lering uit getrokken wordt – de omstandigheden zodanig context-specifiek zijn dat deze geen aanleiding vormen om de procedure Zorgwekkend Gedrag aan te passen. Wel werd binnen deze instellingen in bepaalde gevallen geobserveerd dat verschillende delen in de organisatie niet zo soepel samenwerkten als dat wenselijk werd gevonden, al dan niet door gebrek aan kennis over de procedure (persoonlijke communicatie, respondent 2, 15 mei 2019; respondent 5, 20 mei 2019). In deze gevallen waren deze anomalieën wél aanleiding om nauwer te gaan samenwerken of de procedure in vergaderingen nog eens extra onder het licht te brengen (respectievelijk: persoonlijke communicatie, respondent 2, 15 mei 2019; respondent 5, 20 mei 2019). Ook moet opgemerkt worden dat een respondent wel een voorbeeld gaf van een anormale casus, die had geleid tot aanpassing van een procedure (persoonlijke communicatie, respondent 5, 20 mei 2019). Dit betrof een casus waarbij er vlak voor het weekend geen interne ondersteuning beschikbaar was voor een student met suïcidale gedachten, die men echter ook niet zonder begeleiding het weekend in durfde te sturen (idem). Op basis van deze casus werden de bestaande procedures op dit vlak aangevuld om ook in dit soort uitzonderlijke casussen uitkomst te bieden (idem). Dit betroffen echter geen wijzingen ten aanzien van de procedure Zorgwekkend Gedrag (idem).

Bij verreweg de meeste instellingen bevond beleid op het thema ‘zorgwekkend gedrag’ zich echter nog in de fase van beleidsvorming en werd evaluatie gekenmerkt als onregelmatig en incident-gedreven. Een aantal instellingen heeft wel regelmatig een Integraal Veiligheidsoverleg, waar ‘zorgwekkend gedrag’ mogelijk als thema voorbij kan komen, maar er is geen sprake van structurele



evaluatie met betrekking tot casuïstiek op zorgwekkend gedrag. Uit de eerder gedane constatering dat naar alle waarschijnlijkheid een deel van de casuïstiek die speelt op centraal niveau onbekend blijft, valt af te leiden dat door het overwegend incident-gedreven karakter van evaluatie slechts een deel van de casuïstiek op centraal niveau besproken wordt. Ook op basis van deze beperkte evaluatie zijn er echter legio aan voorbeelden te noemen waarin anomalieën worden waargenomen, waaruit lering getrokken wordt. Het vertrekpunt is daarbij niet altijd een beleidshypothese achter een beleidsmaatregel - aangezien die er simpelweg in veel gevallen niet is – maar een casus waarin de huidige bedrijfsvoering niet naar behoren werkt. Het kan hier wederom gaan om casussen waaruit nog te grote onbekendheid van interne structuren blijkt (persoonlijke communicatie, respondent 3, 17 mei 2019; respondent 15, 3 juni 2019), maar ook context-specifiekere gevallen, zoals chaotische samenwerking bij een casus (persoonlijke communicatie, respondent 1, 14 mei 2019). Op basis van deze anomalieën vond ook in deze gevallen terugkoppeling plaats en werden in het laatste geval ook wijzigingen doorgevoerd ten aanzien van de samenwerking. Deze voorbeelden laten zien dat ook incident-gedreven evaluatie tot lering leidt met eenzelfde dynamiek als bij de ho-instellingen die al een uniforme procedure hadden geïmplementeerd. Dat diezelfde dynamiek ook bij incident-gedreven evaluatie voorkomt, doet veronderstellen dat in het zichtbaar maken van de casuïstiek – en dus een deel van de anomalieën - die nu verborgen blijft en het structureel inrichten van evaluatiemomenten, grote potentie zit als het gaat om het leerproces van organisaties.

Het structureel inrichten van evaluatiemomenten is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Het inrichten van overlegstructuren vraagt een zekere inzet van de organisatiecapaciteit van een instelling. *Organisatiecapaciteit*, zoals dat als factor is benoemd in het theoretisch kader, bleek uit de afgenomen interviews niet de voornaamste belemmering te zijn als het gaat om het wel of niet inrichten van een uniforme procedure. Over het algemeen bevond de organisatorische impact van het inrichten van een dergelijke procedure zich namelijk tussen incorporatie en aanpassing in. Deze niveaus van interne sturing vragen minder van de organisatiecapaciteit: aangezien er structuur wordt aangebracht in wat er al is, hoeft er geen volledig nieuwe structuur te worden opgetuigd. Als het gaat om het inrichten van overlegstructuren ligt dit wat anders. Structurele evaluatiemomenten zoals een Integraal Veiligheidsoverleg of, voor de instellingen die dat al hebben of willen gaan invoeren, voor zorgwekkend gedrag, vereisen het aanbrengen van een nieuwe routine in de organisatie om de bestaande routines te veranderen: een *meta-routine*. Waar de uniforme procedure zelf slechts gebruikt wordt ter rolduiding van de actoren die al binnen de instelling aanwezig zijn, worden er voor het structureel houden van overleg over Integrale Veiligheid en/of zorgwekkend gedrag wel nieuwe structuren gevormd.



Het vormen van die nieuwe structuren is echter niet de enige wijze waarop een instelling aanspraak moet maken op haar organisatiecapaciteit om structureel overleg te organiseren. Structurele evaluatie vergt ook tijd en inzet van personeel. Door de drukte die er sowieso al is, geven verschillende respondenten aan dat het evalueren van casussen *an sich* al iets is dat regelmatig in de verdringing komt:

‘De normale gang van zaken is toch wel om snel weer over te gaan op de orde van de dag.

‘Dit ligt nu achter ons, het studie-/arbeidsproces moet gewoon weer door, iedereen heeft het hartstikke druk, dus moeten we dit nu ook allemaal nog gaan evalueren? Benoem even waar het fout is gegaan en waar het beter had gekund, maar dat kan ook via een telefoontje of een mail’.

-Respondent 4 van Hogeschool B

‘En als zich meer casussen voordoen en er zijn ook nog veel andere werkzaamheden, dan is dat (evaluatie) vaak het eerste wat niet gebeurt.’

-Respondent 5 van Universiteit B

Organisatiecapaciteit blijkt dus een belangrijkere factor te zijn als het gaat om het wel of niet inrichten van centrale overlegstructuren voor een structureel leerproces. Daarnaast geldt voor de meeste instellingen echter dat ze met betrekking tot beleid op zorgwekkend gedrag nog niet in de implementatiefase zitten. Waar er op bepaalde fronten evaluatie plaatsvindt, is dit veelal incident-gedreven. Wat structurele evaluatie aangaat, is de structuur waarop meta-routines kunnen worden gebouwd binnen de meeste instellingen nu niet aanwezig.

6.4.4 – Tussentijdse conclusie

Samenvattend kan met betrekking tot het leerproces van de instellingen als organisatie gezegd worden dat er op het gebied van zorgwekkend gedrag, over het algemeen, nog veel ongerealiseerde potentie is. Dit komt enerzijds doordat evaluatie nu veelal incident-gedreven is en het aantal incidenten dat op centraal niveau terecht komt simpelweg beperkt is. Zoals in de eerdere paragrafen is besproken heeft dit te maken met rolduidelijkheid en handelingsverlegenheid, maar in sommige gevallen ook met de observering dat de lijn naar het centrale niveau niet altijd gezocht wordt door decentrale eenheden. Bezien met het leermodel vanuit complexiteitstheorie houdt dit in dat veel anomalieën op centraal niveau onopgemerkt blijven, waardoor deze niet geëvalueerd kunnen worden en dus niet kunnen bijdragen aan een leerproces voor de hele instelling.



Anderzijds vergt het inrichten van structureel overleg voor zorgwekkend gedrag meer van de organisatiecapaciteit van instellingen dan het overnemen van een procedure, zoals de escalatieladder. Daarbij kan afgevraagd worden of het voor iedere instelling wel nodig is om hier structureel een overleg voor in te regelen. Tenslotte hebben instellingen ook beperkte organisatiecapaciteit en kan niet voor ieder thema het optimale georganiseerd worden. De vraag in hoeverre het structureel inrichten van een dergelijk overleg nodig is, is echter alleen goed te beantwoorden wanneer er een completer beeld verkregen wordt van de totale omvang van casuïstiek op zorgwekkend gedrag. De basis ligt dus bij het zichtbaarder maken van een groter deel van de ijsberg.

6.5 – Vergelijkende analyse

Alvorens de conclusies te beschrijven die op basis van deze onderzoeksresultaten getrokken kunnen worden, is het belangrijk afsluitend enige aandacht te schenken aan welke verschillen er tussen ho-instellingen zijn opgemerkt, wanneer er gekeken wordt naar de selectiecriteria die van tevoren zijn gebruikt.

Zoals eerder in de analyse al aan bod kwam, viel op dat de kleinste hogescholen in de onderzoeksgroep geen aparte veiligheidsfunctionaris hadden, waardoor deze al geruime tijd buiten beeld van het IV-HO waren. Tevens onderscheidde deze hogescholen zich doordat de lijnen in de organisatie hier over het algemeen korter waren dan bij de grotere ho-instellingen. Op deze instellingen werd casuïstiek op zorgwekkend gedrag als zeldzaam ervaren en werd er – ook door de korte lijnen – geen noodzaak gevoeld om een uniforme procedure voor zorgwekkend gedrag in te richten.

Buiten dit contrast was er geen duidelijk patroon zichtbaar wat betreft de *grootte* van instellingen en de mate waarin implementatie van een procedure Zorgwekkend Gedrag had plaatsgevonden. Onder de grotere ho-instellingen – waaronder ook instellingen met gebouwen in meerdere gemeentes – waren er zowel instellingen die al een uniforme procedure hadden of wilden invoeren, als instellingen die dit niet nastreefden. Ook met betrekking tot de gevoelde urgentie waren er binnen deze instellingen zowel respondenten die aangaven veel met casuïstiek op zorgwekkend gedrag te maken te krijgen, als respondenten die aangaven dat dit niet zozeer het geval was en daarom ook benoemden dat er intern niet veel urgentie gevoeld werd. Met betrekking daartoe moet wel benadrukt worden dat respondenten doorgaans aangaven waarschijnlijk een onvolledig beeld te hebben van de totale omvang van casuïstiek binnen hun instelling.



Wanneer gekeken wordt naar de verschillen tussen de ho-instellingen in de *IV-Community* en de instellingen daarbuiten, is het verkregen beeld nog steeds te gevarieerd om patronen in te herkennen. Zowel binnen ho-instellingen die al integraal werkten als bij instellingen waar dit nog niet het geval was, waren er respondenten die aangaven niet met een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag bezig te zijn. Met betrekking hiertoe is het belangrijk te benadrukken dat ‘zorgwekkend gedrag’ slechts een van de thema’s van integrale veiligheid is. Een ho-instelling kan dus integraal veiligheidsbeleid nastreven en tegelijkertijd geen prioriteit geven aan dit specifieke thema.

Tot slot kan wat betreft de *geografische verdeling* van ho-instellingen geconstateerd worden dat de twee ho-instellingen die een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag hanteerden – en ook geregeld met casuïstiek te maken hadden – allebei gelegen waren in een grootstedelijke regio. Bij enkele ho-instellingen die ver buiten de grootstedelijke regio’s vallen, was het tegenovergestelde het geval: hier was geen sprake van formeel beleid op het thema ‘zorgwekkend gedrag’ en werd weinig urgentie ervaren. In enkele interviews werd daarbij de eigen situatie van weinig voorkomende casuïstiek door de respondenten ook in verband gebracht met de geografische ligging. Alhoewel dit zeker opvallend is, gaat het te ver om op basis van deze observaties van een patroon te spreken. Ook binnen ho-instellingen die niet in grootstedelijke regio’s lagen werd soms gesproken over met enige regelmaat voorkomende casuïstiek van gevarieerde aard. De aard en frequentie van casuïstiek werd daarin eerder in verband gebracht met het type studenten dat de ho-instelling aantrekt (bijvoorbeeld internationale studenten), dan de geografische ligging van de instelling.

Al met al, kan er op basis van de onderzoeksresultaten dus niet gesproken worden van herkenbare patronen. Verschillen tussen ho-instellingen op basis van de selectiecriteria zouden zich wellicht duidelijker aftekenen als de data omtrent de omvang van casuïstiek op zorgwekkend gedrag vollediger waren. Vanwege de huidige kennis op dit gebied kunnen daar in dit onderzoek echter geen harde uitspraken over worden gedaan. Desondanks draagt de selectie van sub-casussen op basis van deze criteria bij aan het verkrijgen van een representatief beeld van de het beleid van ho-instellingen in heel Nederland. Op basis van dit beeld zullen nu in het laatste hoofdstuk de conclusies worden gepresenteerd.



HOOFDSTUK 7 – CONCLUSIE

7.1 – Het succes van de zachte sturingsaanpak: een gemengd beeld

De hoofdvraag achter dit onderzoek luidde *In hoeverre heeft de zachte sturingsaanpak vanuit de onderwijssector geleid tot de implementatie van adequate procedures t.a.v. zorgwekkend gedrag binnen ho-instellingen, en hoe is die mate van implementatie te verklaren?*. Om deze hoofdvraag te beantwoorden moest enerzijds worden beoordeeld in hoeverre de zachte sturingsaanpak vanuit de onderwijssector – via het IV-HO - succesvol is geweest, en anderzijds of de procedures binnen de bezochte ho-instellingen ‘adequaat’ te noemen zijn. Tot slot was van belang te bekijken of er een verband is tussen deze twee aspecten.

Wat de zachte sturingsaanpak vanuit het IV-HO betreft, is op basis van bestuurskundige literatuur een onderscheid gemaakt tussen sturing door *agendering* en sturing door *facilitering*. Succesvolle agendering – het op de kaart zetten van een beleidsthema – werd vooraf in het interviewschrift geïnterpreteerd als die gevallen waarbij respondenten zouden aangeven dat bijeenkomsten van het IV-HO mede een aanleiding hadden gevormd om met het thema ‘zorgwekkend gedrag’ aan de slag te gaan. In de praktijk blijkt de ervaring van respondenten anders te zijn. Hoewel er wel respondenten zijn die aangeven ideeën opgedaan te hebben bij bijeenkomsten van het IV-HO, refereren verreweg de meeste respondenten als het om de aanleiding voor of de agendering van procedures/beleidsthema’s gaat naar interne aangelegenheden. Op basis daarvan zou gezegd kunnen worden dat van *agendering* door het IV-HO slechts in lage mate sprake is. Dit zou echter te kort door de bocht zijn. Agendering en facilitering blijken in de praktijk namelijk dicht tegen elkaar aan te liggen.

Wat *facilitering* – via concrete ondersteuningsinstrumenten van het IV-HO – betreft, blijkt uit de interviews namelijk dat de procesgang/escalatieladder en de e-learning bij het overgrote deel van de ho-instellingen bekend zijn. Binnen sommige instellingen zijn deze instrumenten al actief gedeeld, waar andere nog zoekende zijn in wat ze wel en niet binnen hun eigen organisatie willen overnemen. Het is belangrijk daarbij te constateren dat de respondenten die deze instrumenten gebruiken niet slechts ‘kopiëren en plakken’. Uit de interviews blijkt dat de ideeën die aan deze ondersteuningsinstrumenten ten grondslag liggen – het schakelen met collega’s, het intern delen van signalen, het in beeld krijgen van de verschillende puzzelstukjes – doorgaans goed tussen de oren zitten. Ondersteuningsinstrumenten zoals de escalatieladder en de e-learning zijn dus geen holle tools: doordat ze gebruikt en intern ingevoerd worden, promoten ze ook de kijk op zorgwekkend gedrag die aan de basis van deze instrumenten ligt. Succesvolle facilitering heeft dus ook een



agenderende werking. Het feit dat deze agenderende werking voortkomt uit tastbare instrumenten die instellingen kunnen overnemen en toepassen, maakt dat deze wijze van sturing uiterst effectief kan zijn. Instellingen blijken immers zoekende in hoe ze het binnen hun organisatie willen aanpakken en geven daarbij herhaaldelijk aan dat ‘het wiel niet twee keer moet worden uitgevonden’.

Hier moet echter wel meteen een kanttekening bij geplaatst worden. Instrumenten als de escalatieladder en de e-learning, en de achterliggende ideeën mogen dan wel bekend zijn bij de respondenten, maar dit wil niet automatisch zeggen dat ze ook bekend zijn binnen de organisaties van deze respondenten. In de praktijk blijkt dat in de communicatie over deze instrumenten nog veel uitdagingen schuilen. Dergelijke tools kunnen wel in de online omgeving van een instelling terug te vinden zijn, maar dit sorteert weinig effect als personeel niet weet dat dit zo is en er niet naar op zoek gaat. Een tweede kanttekening die hier aansluitend op geplaatst kan worden, is dat de train-de-trainer sessie – die te bezien is als een intensievere tool - grotendeels onbekend lijkt te zijn binnen instellingen. Een tool als de e-learning is in vergelijking daarbij laagdrempeliger te noemen. Wat deze ondersteuning betreft, is het handelingsperspectief wat deze tools kunnen bieden ook te bezien als een latente behoefte: niet alle werknemers die het ontbreekt aan handelingsperspectief zullen dit gebrek als zodanig herkennen of erkennen als ze niet worden geattendeerd op de ondersteuning die ze hierin kunnen krijgen. Het al te vrijblijvend houden van om het even welke ondersteuning in het tegengaan van handelingsverlegenheid, kan er ook toe leiden dat werknemers die daadwerkelijk handelingsverlegen zijn simpelweg door onwetendheid blijven zitten waar ze zitten. De vraag of het erg is als handelingsperspectief in het omgaan met zorgwekkend gedrag binnen een instelling op een laag pitje komt te staan, komt als volgt in dit hoofdstuk naar voren. Wat de conclusie omtrent de zachte sturing voor het IV-HO betreft, is het antwoord eenduidiger: de huidige aanpak is deels succesvol door de grote mate van bekendheid van de ondersteuningsinstrumenten van het IV-HO, maar een belangrijk deel van het succes hangt ook af van hoe deze instrumenten vervolgens intern worden toegepast. Momenteel worstelen ho-instellingen nog met de bekendheid van de gebruikte instrumenten en de mate waarin ze hun personeel willen aansporen om deze instrumenten actief te bestuderen.

7.2 – De adequaatheid van interne procedures: een nog moeilijk te beoordelen werkelijkheid

Dit deel van de onderzoeksvraag kan niet besproken worden alvorens te erkennen dat aan de term ‘adequaatheid’ een waardeoordeel vooraf gaat. Deels kan de subjectiviteit van een dergelijk waardeoordeel omzeild worden door ‘adequate procedures’ simpelweg te interpreteren als procedures die net als de procesgang Zorgwekkend Gedrag alomvattend zijn en dezelfde



duidelijkheid bieden over intern geïmplementeerde structuren. Adequaatheid wordt dan opgevat als adequaat volgens de visie van het IV-HO. Vanuit deze interpretatie kan gesteld worden dat twee ho-instellingen een dergelijke procedure al geïmplementeerd hebben, en deze bij drie instellingen in de voorbereidende fase is. Daarbij geldt dat deze procedures in de praktijk tussen organisatorische incorporatie en aanpassing inzitten, en dus structuur aanbrengen in wat er al is, waardoor dit relatief weinig extra inzet van de organisatiecapaciteit van de desbetreffende instellingen vraagt. Dit verschilt qua organisatorische impact dus weinig van het beleid van ho-instellingen die momenteel geen uniforme procedure hanteren.

Deze interpretatie is echter als te nauw te bestempelen. Wat adequaat is voor de ene instelling, hoeft dat niet noodzakelijkerwijs te zijn voor de andere instelling. De mate waarin er binnen een ho-instelling sprake is van een noodzaak is daarbij een belangrijke factor. In het kader van het integraal organiseren van veiligheidsbeleid wordt ho-instellingen daarom ook aanbevolen een risicoanalyse te verrichten om op basis daarvan de beleidsmaatregelen die wel en niet genomen worden te verdedigen. Op deze manier kunnen ho-instellingen voorkomen dat ze hun bedrijfsvoering laten leiden door een risico-regel reflex en proportioneel beleid voeren, op basis van de daadwerkelijke noodzaak binnen de instelling. Deze noodzaak hangt samen met de *urgentie* die een beleidsthema binnen een ho-instelling heeft. Deze urgentie wordt in de interviews doorgaans gerelateerd aan het aantal incidenten dat binnen de instelling speelt. Dit blijkt in de praktijk niet alleen de drijvende factor te zijn als het gaat om of een beleidsthema intern op de agenda komt, maar ook als het gaat om het intern verkrijgen van bestuurlijke steun. Deze gevoelde urgentie is nu echter niet objectief: de gevoelde urgentie binnen een instelling is niet noodzakelijkerwijs gelijk aan de daadwerkelijke urgentie, omdat de gevoelde urgentie nu binnen de meeste ho-instellingen gebaseerd wordt op onvolledige informatie. Dat deze data onvolledig zijn, komt doordat de meldstructuren binnen veel instellingen nog niet feilloos functioneren, waardoor waarschijnlijk niet alles gemeld wordt en veel incidenten nu onder de radar blijven. Dit wordt door veel respondenten treffend geïllustreerd als het probleem van de ijsberg: zie je alleen het topje van de ijsberg of is de gehele ijsberg in beeld?

Dit heeft implicaties voor het structurele leerproces van ho-instellingen ten aanzien van zorgwekkend gedrag. Als anomalieën niet worden opgemerkt, kan er ook niet van deze anomalieën geleerd worden. Het structureel inregelen van evaluaties omtrent casuïstiek op zorgwekkend gedrag kan het leerproces bevorderen, maar zelfs dan wordt het leervermogen van instellingen beperkt door alle casuïstiek die onopgemerkt – of ongedeeld – blijft. Op zijn minst kan dan niet geleerd worden wat voor de desbetreffende instelling adequaat zou zijn om voor zorgwekkend gedrag te organiseren: de noodzaak van het inregelen van een procedure voor zorgwekkend gedrag en het inzetten van extra



organisatiecapaciteit om structureel te evalueren, is niet in te schatten als het beeld van de incidenten op dit gebied grotendeels onvolledig is.

Deze conclusie heeft niet alleen implicaties voor de ho-instellingen: het heeft ook implicaties voor de effectiviteit van de zachte sturingsaanpak vanuit de onderwijssector. Alhoewel individueel *value-commitment* ertoe kan leiden dat een functionaris binnen een instelling wel of niet ontvankelijk is voor wat in sturingsinitiatieven vanuit de sector wordt uitgedragen, blijkt *urgentie* in de praktijk op grote schaal de dominante factor te zijn in het bepalen van wat wel en wat niet wordt gerealiseerd. Als er weinig urgentie wordt ervaren door een mogelijk vertekend beeld van het aantal incidenten binnen een instelling, is het onwaarschijnlijk dat zachte sturing veel effect sorteert. Het is tenslotte inherent aan zachte sturing dat de instellingen nergens toe verplicht worden. Het is in dat geval de gevoelde urgentie die bepaalt of een beleidsthema als ‘zorgwekkend gedrag’ hoog of laag op de prioriteitenlijst terecht komt.

7.3 – Aanbevelingen

Op basis van deze conclusie kunnen drie aanbevelingen worden gedaan:

7.3.1 – Voor ho-instellingen: zorg voor een eenduidig meld-en-registratiesysteem voor zorgwekkend gedrag

Het geheel in beeld krijgen van ‘de ijsberg’ is een utopie en bovendien niet nodig. Wel kan er naar alle waarschijnlijkheid een veel groter deel van het totale aantal incidenten boven water komen dan nu het geval is. Het realiseren van een centraal meldpunt – op basis waarvan centraal geregistreerd kan worden – kan daaraan bijdragen. Een veelvoud aan meldmogelijkheden voor verschillende typen zorgwekkend gedrag, zonder dat één daarvan als de standaardoptie geldt, kan ertoe leiden dat er gefragmenteerd wordt gemeld, waardoor veel kennis onnodig verloren gaat. Uit de casussen waarin een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag al is geïmplementeerd, blijkt dat deze procedures kunnen dienen om de structuur te verduidelijken, zonder dat hier veel extra organisatiecapaciteit voor moet worden ingezet. Het aanbrengen van meer structuur in wat er al is en het verbeteren van de communicatie hierover kan al tot een toename van meldingen leiden. Dit betreft wellicht ook uitgebreidere communicatie over de rollen van externe ketenpartners, zoals bijvoorbeeld de politie, aangezien onduidelijkheid hierover een oorzaak kan zijn van handelingsverlegenheid bij personeel. Als meldingen toenemen, kan op basis van betrouwbaardere data over de omvang van casuïstiek op zorgwekkend gedrag ingeschat worden of het nodig is om het proces naar een hoger niveau te tillen. Dit ‘hogere niveau’ kan bijvoorbeeld inhouden dat er structurele evaluatie voor het thema



‘zorgwekkend gedrag’ ingeregeld wordt, iets wat wél aanzienlijk meer vergt van de organisatiecapaciteit van ho-instellingen. Natuurlijk vereist het invoeren van en het communiceren over een nieuwe procedure ook wel enige inzet van organisatiecapaciteit. Daar is dus ook bestuurlijke steun voor nodig.

7.3.2 – Voor het IV-HO: Zet ook in op bestuurders en vergroot het bereik

Het verkrijgen van bestuurlijk commitment is makkelijker gezegd dan gedaan. Waar sommige veiligheidscoördinatoren aangeven een redelijk korte lijn met hun bestuurders te hebben, staan andere veel verder van het bestuur af. Bij het agenderen van een meer gecoördineerde aanpak van zorgwekkend gedrag volstaat het daarom niet alleen de veiligheidscoördinatoren in beeld te hebben. Er valt ook veel te winnen door het direct bereiken van bestuurders, middels bijvoorbeeld bestuurdersseminars en dergelijke.

Daarnaast bleek bij het uitvoeren van dit onderzoek, dat bepaalde ho-instellingen die geen aparte veiligheidsfunctionaris hebben, nu buiten het bereik van het IV-HO vallen, terwijl deze instellingen toch tot de doelgroep van het platform behoren. Het aanstellen van een dergelijke functionaris vereist vernieuwing in de organisatie van deze instellingen en vergt dus inzet van organisatiecapaciteit. Uit persoonlijke communicatie kwam hieromtrent de aanbeveling naar boven om plannen voor een buddysysteem te ontwikkelen voor kleinere hogescholen, waarin instellingen een functionaris delen. Het beoordelen of dit haalbaar zou zijn of het aandragen van alternatieve oplossingen, valt buiten de scope van dit onderzoek. Een eerste stap zou echter zijn om de behoeftes van specifiek de middelgrote en kleine hogescholen in beeld te krijgen, aangezien hun vertegenwoordiging in de nu bestudeerde onderzoeksgroep te klein is om hier definitievere uitspraken over te doen.

7.3.3 – Voor het IV-HO: zet in op meer duidelijkheid rondom de AVG en andere privacywetgeving

In de praktijk blijkt onduidelijkheid over de privacywetgeving bij respondenten, maar ook bij ander personeel, een belemmering te zijn in het – om het even in welke mate – onderling delen van informatie. Het is zeker gerechtvaardigd dat informatie over studenten niet zomaar gedeeld wordt, maar onnodige terughoudendheid - puur door nervositeit en onduidelijkheid rondom de privacywetgeving – kan ervoor zorgen dat er té krampachtig met informatiedeling omgesprongen wordt. Er is daarom wellicht nog een wereld te winnen in het beter voorlichten van personeel op dit gebied. Dit zou mogelijk ook gefaciliteerd kunnen worden door een vergelijkbare tool als de e-



learning Zorgwekkend Gedrag en Radicalisering. Hiermee kan handelingsverlegenheid door de angst om onbewust regels te overtreden beter worden tegengegaan.

7.4 – Reflectie en ruimte voor verder onderzoek

7.4.1 – Reflectie op het theoretisch kader

Om tot een theoretisch kader te komen voor dit onderzoek is een synthese gemaakt van al bestaande relevante theorieën. Enkele van deze theorieën waren het product van theorievormend inductief onderzoek. Om deze reden was de verwachting dat deze theorieën zich goed zouden lenen voor het praktijkgerichte onderzoek, wat in het kader van de hierboven behandelde hoofdvraag is verricht. Desondanks blijft een theoretisch kader een model van hoe de realiteit naar verwachting zal werken. Uit het onderzoek blijkt dat deze werkelijkheid complex en veelzijdig is: iedere ho-instelling past weer ander beleid toe op het gebied van zorgwekkend gedrag. Met een dergelijke veelzijdigheid werd ook rekening gehouden bij aanvang van dit onderzoek. Zorg was daarbij dat de in het theoretisch kader onderscheidde niveaus – zoals incorporatie en vernieuwing, en beleidsvorming en evaluatie – veel door elkaar heen zouden lopen en tegelijkertijd binnen een instelling zouden voorkomen, wat interpretatie vanuit het theoretisch kader complexer zou maken.

Alhoewel sommige vooraf gedane theoretische aannames zeker niet volledig opgingen, bleek het theoretisch kader bij de uiteindelijke analyse grotendeels bruikbaar te zijn. Vooraf werd verwacht dat de zachte sturingsdimensies van *agendering* en *facilitering* in de praktijk dicht tegen elkaar zouden liggen. In de praktijk blijkt de facilitering via ondersteuningsmiddelen inderdaad een agenderende werking te hebben. Van de tweedeling tussen agendering en facilitering, zoals die in het visuele theoretische kader gepresenteerd wordt, is dus geen sprake. Dit kan echter gezien worden als een vondst van dit onderzoek.

Wat de organisatieniveaus van Waslander et. al. (2017) betreft, bleken de uitkomsten van dit onderzoek overzichtelijker dan vooraf werd gedacht. Alhoewel het beleid op zorgwekkend gedrag per instelling varieert, is er wel een trend van incorporatie en aanpassing zichtbaar. Er zijn ten aanzien van zorgwekkend gedrag geen nieuwe functies binnen de instellingen ingevoerd in het kader van een nieuwe procedure voor zorgwekkend gedrag. Aanpassing vindt wel plaats, maar op een andere wijze dan vooraf werd verondersteld. Meta-routines zijn tegelijkertijd duidelijk zichtbaar in de overlegstructuren die in het kader van de nieuwe aanpak Zorgwekkend Gedrag zijn gevormd en die bijdragen aan het *leerproces*.



Tot slot werden ten aanzien van het proces de fases van de beleidscyclus in het theoretisch kader gebruikt. In de praktijk blijken de uitkomsten ook op dit vlak overzichtelijk: er kan een duidelijk onderscheid gemaakt worden tussen de instellingen waar er al wel beleid op dit thema geïmplementeerd is en instellingen waar beleid zich in een van de voorgaande fases bevindt. Wel werd in het theoretisch kader, op basis van omvangrijke literatuur, een positief verband verondersteld tussen *organisatie* en *proces*. Er was bij te weinig instellingen sprake van een al geïmplementeerde procedure om een dergelijk verband te kunnen bevestigen of ontkrachten. Vandaar dat dit verband in de conclusie niet aan bod gekomen is. Wel bleek in de conclusie dat – hoewel het invoeren van een uniforme procedure niet veel extra inzet van organisatiecapaciteit vergt in de praktijk – het naar een hoger niveau tillen van het proces (naar de fase van structurele *evaluatie*) wél extra inzet vraagt, omdat dit vraagt om meta-routines. De twee andere oorzakelijke factoren *urgentie* (Klaster, 2017) en *value-commitment* (Davis et. al., 1997) bleken daarnaast ook van verklarende waarde, aangezien deze gemakkelijk gerelateerd konden worden aan de in interviews gegeven antwoorden, zonder dat er expliciet naar werd gevraagd.

7.4.2 - Reflectie op de interne validiteit van het onderzoek

Op basis van dit theoretisch kader zijn interviewvragen opgesteld en in een interviewsript verwerkt. Deze semigestructureerde interviewmethode werkt bevorderend voor de repliceerbaarheid van dit onderzoek. Het vooraf opgestelde interviewsript bleek in zijn oorspronkelijke staat goed toepasbaar voor de interviews. Om die reden zijn er tijdens het onderzoek geen vragen gewijzigd. Wel is de volgorde van de vragen aangepast, aangezien bleek dat dit beter paste bij het natuurlijke verloop van de gesprekken. Vragen die vaak al automatisch door respondenten beantwoord werden in hun antwoorden op andere vragen, werden daarbij onder aan de lijst geplaatst.

Oorspronkelijk was het daarnaast de bedoeling dat middels documentenanalyse nog meer data in het onderzoek zouden kunnen worden meegenomen, zodat er een zekere mate van triangulatie plaats kon vinden. De mate waarin een dergelijke documentenanalyse uitgevoerd kon worden was echter afhankelijk van de bereidheid van respondenten om documenten op te sturen. Aangezien slechts vijf ho-instellingen documentatie aanleverde, is de documentenanalyse niet zo omvangrijk geweest als vooraf gepland. Dit had echter ook te maken met het ontbreken van relevante documentatie in veel gevallen, doordat er simpelweg nog geen beleid was op het thema ‘zorgwekkend gedrag’. De nauwkeurige transcripties van de interviews – welke aan respondenten zijn voorgelegd – garanderen desondanks de controleerbaarheid van dit onderzoek.



De interviewvragen bleken over het algemeen duidelijk genoeg tijdens de interviews en behoefde doorgaans niet veel extra toelichting. Een belangrijke uitzondering hierop was wanneer er gevraagd werd naar 'uniforme procedures'. In de praktijk bleek dat respondenten hier vaak verschillende beelden van hadden van uitgebreide documenten tot aan escalatiemodellen. Daarom is er in een vroeg stadium van het onderzoek voor gekozen om hierbij te specificeren en te vragen naar procedures in de vorm van bijvoorbeeld een escalatieladder, wanneer hier bij de eerdere vraagstelling onduidelijkheid over was.

Tijdens interviews werd bewust het IV-HO niet genoemd - ook niet als het om het gebruik van ondersteuningsmiddelen ging - om suggestieve vraagstelling te voorkomen. Hier werd slechts van afgeweken als de respondent er zelf over begon. Dit leverde tegelijkertijd het probleem op dat als het om agendering ging, er niet direct gevraagd kon worden of het IV-HO aandeel had gehad in de aanleiding om een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag te gaan ontwikkelen. Wanneer gevraagd werd naar de invloed van actoren van buiten de instelling op de agendering, bleek dat respondenten verschillende voorstellingen hadden van wie deze actoren konden zijn. Hierbij werd zelden meteen aan het IV-HO gedacht.

Ook werd niet direct gevraagd of ondersteuningsmiddelen als de e-learning of de train-de-trainersessie bekend waren. Als een respondent begon over 'ondersteuningsmiddelen van het IV-HO' werd gevraagd waar precies op bedoeld werd. Het is uiteraard mogelijk dat bepaalde respondenten wel bekend waren met deze tools, maar dat dit simpelweg niet aan bod kwam, omdat hier niet expliciet naar gevraagd werd. Aan de andere kant waren respondenten wel op de hoogte dat dit onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van het IV-HO. Het is dus aannemelijk dat ze deze ondersteuningsmiddelen niet zouden vergeten te noemen, indien ze deze wel zouden kennen en gebruiken. Ditzelfde geldt voor de hierboven beschreven vraagstelling omtrent agendering. Het is mogelijk dat onderzoeksresultaten licht zouden variëren indien respondenten niet zouden weten dat het IV-HO de opdrachtgever was, maar dit was om praktische redenen niet realiseerbaar.

Wat de casusselectie betreft, heeft de wijze waarop voor dit onderzoek gesampled is enkele implicaties voor de betrouwbaarheid van de data. Allereerst is de verhouding tussen hogescholen en universiteiten in de onderzoeksgroep niet volkomen representatief voor de daadwerkelijke verhouding in Nederland. In de huidige verdeling zijn de hogescholen talrijker om de daadwerkelijke meerderheid aan hogescholen in Nederland te weerspiegelen. Met een grotere onderzoeksgroep, had de representativiteit geoptimaliseerd kunnen worden door precies dezelfde verhouding tussen hogescholen en universiteiten te creëren als in de samenleving. Vanwege de beperkte omvang van de onderzoeksgroep is ervoor gekozen om dit niet te doen om zo te voorkomen dat er een



disproportioneel klein aantal universiteiten vertegenwoordigd was. Tevens zou een kleiner aantal universiteiten het selecteren op de andere genoemde criteria bemoeilijken. Doordat er nu zorgvuldig is geselecteerd óp die andere criteria, blijft de representativiteit naar de mening van de onderzoeker voldoende gewaarborgd.

Daarnaast is ervoor gekozen om alleen veiligheidscoördinatoren of vergelijkbare functionarissen te interviewen en andere werknemers – die op verschillende niveaus ook met het protocol zorgwekkend gedrag te maken krijgen – buiten beschouwing te laten. Het interviewen van meerdere respondenten binnen dezelfde ho-instelling had ongetwijfeld bijgedragen aan de nauwkeurigheid van het beeld per instelling. Gezien de tijdsbeperkingen had dit echter betekent dat er minder ho-instellingen in het onderzoek meegenomen konden worden. In de keuze tussen een veelzijdiger beeld van afzonderlijke ho-instellingen en een veelzijdiger beeld van de onderwijssector als geheel is voor het laatste gekozen. Dit betekent wel dat de focus voor dit onderzoek beleidsmatiger is en minder zegt over het daadwerkelijke interne draagvlak voor het beleid.

Tot slot kan de wijze waarop respondenten zijn geworven tot een ‘participant-bias’ leiden, doordat diegenen die ervan overtuigd zijn dat het beleid binnen hun instelling in orde is zich mogelijk sneller op zullen geven dan degenen die hierover twifelen. Om deze bias zoveel mogelijk tegen te gaan is er ook proactief contact opgenomen met functionarissen die niet op de contactlijsten stonden. Hoewel niet al deze functionarissen reageerden, zijn met er een aantal interviewafspraken ingepland. De verdeling in de onderzoeksgroep had wat dit betreft nog evenwichtiger kunnen zijn als er meer tijd was geweest om respondenten te benaderen.

7.4.3 – Ruimte voor verder onderzoek

Dit onderzoek betrof toegepast onderzoek en geen fundamenteel onderzoek. Een implicatie hiervan is dat de resultaten in beperkte mate generaliseerbaar zijn. Zoals het beleidskader en de casusbeschrijving in dit onderzoek laten zien, zijn de in dit onderzoek gevonden resultaten uiterst context-specifiek, waardoor de bevindingen over zachte sturing niet eenvoudig gegeneraliseerd kunnen worden naar andere branches in de samenleving. Wel kan gesteld worden dat de onderzoeksresultaten de invloed van urgentie op sturingsinitiatieven, zoals dat in eerder onderzoek van Klaster (2017) naar voren kwam, onderstrepen. Tevens is de bevinding dat *facilitering* een *agenderende* werking heeft, een bevinding die mogelijk ook opgaat voor andere terreinen in de samenleving. Om aan te tonen dat deze bevinding ook opgaat bij andere terreinen zal echter verder onderzoek gedaan moeten worden.



Wat de toepasbaarheid van de casus-specifieke bevindingen van dit onderzoek betreft, is er ook op bepaalde vlakken ruimte voor verder onderzoek. Allereerst konden door de opzet van het onderzoek alleen indirecte data achterhaald worden over rolduidelijkheid en handelingsverlegenheid. Om een completer beeld hiervan te krijgen, zou het raadzaam zijn ook onderzoek te doen, waarin eerste-lijn professionals zelf in de onderzoeksgroep vertegenwoordigd zijn om op die manier directe data over deze concepten te achterhalen. Hetzelfde geldt voor de informatie omtrent casuïstiek die op decentraal niveau gehouden wordt en niet (direct) centraal gedeeld wordt. Doordat er alleen respondenten zijn geïnterviewd die op centraal niveau werkzaam zijn, zou er verder onderzoek nodig zijn om te achterhalen in hoeverre dit een veelvoorkomend en structureel verschijnsel is.

Daarnaast was bijvangst van dit onderzoek dat de kleinere hogescholen nu enigszins buiten bereik van het IV-HO vallen, mede doordat ze geen aparte veiligheidsfunctionaris hebben. Door de beperkte omvang van dit onderzoek konden echter niet genoeg van deze kleinere hogescholen in het onderzoek meegenomen worden om uitspraken te kunnen doen over de generaliseerbaarheid van deze bevindingen. Daarom zou het raadzaam zijn verder onderzoek te laten uitvoeren naar de behoeftes van kleine hogescholen als het gaat om het inrichten van structuren voor het thema ‘zorgwekkend gedrag’. In dit onderzoek zouden dan ook hogescholen meegenomen kunnen worden met minder dan duizend studenten, aangezien de kleinste hogescholen in dit onderzoek, hogescholen met enkele duizenden studenten betrof. Door dergelijk onderzoek te verrichten kan een nauwkeuriger beeld worden verkregen van de behoeftes van eerste-lijn professionals en ho-instellingen op dit gebied, waarmee ondersteuning op dit vlak in de toekomst alleen maar kan worden verbeterd.



REFERENTIES

- Abrams, L.S. (2010). Sampling 'hard-to-reach'-populations in qualitative research: the case of incarcerated youth. *Qualitative Social Work*, 9(4), 536-550.
- Autoriteit Persoonsgegevens (n.d.). 'Gebruik van persoonsgegevens in het onderwijs'. Geraadpleegd op 10 juli 2019, via <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/onderwijs/gebruik-van-persoonsgegevens-het-onderwijs>
- Azough, N. (2017). Weerbare jongeren, weerbare professionals. *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Geraadpleegd op 6 mei 2019, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/05/01/rapport-weerbare-jongeren-weerbare-professionals>'.
- Bekkers, V., Steijn, B., De Kool, D., Siep, P., Straathof, A. & Jansen, M. (2015). Behoorlijk bestuur van onderwijsinstellingen. *Eindrapportage*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen.
- Blau, P. (1955). *The dynamics of bureaucracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Brandsen, T., Boogers, M. & Tops, P. (2006). Soft governance, hard consequences: The ambiguous status of unofficial guidelines. *Public Administration Review*, 66:4: 546-553.
- Davis, J.H., Schoorman, F.D. & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.
- FCB (2011). Rapport handelingsverlegenheid. Geraadpleegd op 6 mei 2019, van www.fcb.nl/FCB/Content/.../Rapport_Handelingsverlegenheid.ashx.
- Feldman, M.S. & Pentland, B.T. (2003). Reconceptualizing organisational routines as a source of flexibility and change. *Administrative Science Quarterly*, 48 (2003): 94-118.



- Goodijk R. (2015). Van afvinken naar aanspreekbaarheid: Over deugdelijke governance in de semipublieke sector. Oratie VU Amsterdam.
- Gorden, R. (1987). *Interviewing, strategy, techniques and tactics*. London: Dorsey Press.
- Gouldner, A. W. (1954). *Patterns of industrial democracy*. New York: Free Press.
- Harris, A. (2011). System improvement through collective capacity building. *Journal of educational administration*. 49 (6): 624-636.
- Helsloot, I., Pieterman, R. & Hanekamp, J.C. (2010). Risico's en redelijkheid: Verkenning naar een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Henry, G.T. (1990). *Practical sampling*. Newsbury Park, California: SAGE Publications, Inc.
- Klaster, E. (2017). Effectieve regionale netwerken: een onderzoek naar top-down gestimuleerde netwerken op onderwijs- en arbeidsmarktgebied. *Bestuurswetenschappen 2017 (71) 1*.
- Kleijwegt, M. (2016). 2 werelden, 2 werkelijkheden: hoe ga je daar als docent mee om? *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Geraadpleegd op 6 mei 2019, via <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255661/twee-werelden-twee-werkelijkheden.pdf>.
- Kwikkers, P. (2011). Inleiding tot het bekostigingsrecht: over verdeelmodellen, bezuinigingen en beleidsprikkelers in het hoger onderwijs. In: Laemers, M.T.A.B. (Eds.). *Bekostiging van het hoger onderwijs*. NVOR.
- Lane, J.E. (2013). The principal-agent approach to politics: policy Implementation and public policy making. *Megatrend Review*. 10 (1). 463-471.
- March, J.G. & Levitt, B. (1999). Organizational Learning. In: March, J.G. (Eds.) (1999). *The pursuit of organizational intelligence*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Meer, M. van der (2010). Handelingsverlegen professionals. Geraadpleegd op 6 mei 2019, via <http://www.zorgwelzijn.nl/web/Meningen/Weblogs/K2/Handelingsverlegenprofessionals.htm>.
- Merton, R. K. (1940) Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*. 17: 560-568.
- Miller, G.J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*. 8(1). 203-225.
- Van Nijnatten, Y. (2017). Onderzoeksrapport "Protocol zorgwekkend gedrag". Geraadpleegd op 8 april 2019, via



<file:///C:/Users/Niek%20van%20Ansem/Documents/Artikelen%20Besturen%20van%20Veiligheid/Scriptie%20IVHO/Bachelor-scriptie%20Hogeschool%20Rotterdam.pdf>.

Projectgroep Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs. (2012). *Toolkit integrale veiligheid in het hoger onderwijs*. Geraadpleegd op 4 april 2019, via <https://integraalveilig-ho.nl/wp-content/uploads/Toolkit-IV-HO-2012.pdf>.

Pawson, R. & Tilley, N. (2004). Realist evaluation. Geraadpleegd op 4 april 2019, via http://www.communitymatters.com.au/RE_chapter.pdf.

Rijksoverheid (n.d.). 'Financiering hoger onderwijs'. Geraadpleegd op 10 juli 2019, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/financiering-hoger-onderwijs>.

Rijksoverheid (n.d.). 'Veilig leren en werken in het onderwijs: Veiligheid hoger onderwijs'. Geraadpleegd op 6 mei 2019, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veilig-leren-en-werken-in-het-onderwijs/veiligheid-op-school>.

Rijnbeek, C. (2017). De stuipen op het lijf: Een casestudie naar zorgwekkend gedrag van studenten van de Hogeschool Rotterdam en de signalering hiervan door eerstelijnsprofessionals. Geraadpleegd op 8 april 2019. Vertrouwelijk document.

Robinson, O.C. (2013). *Sampling in interview-based qualitative research: a theoretical and practical guide*. Qualitative Research in Psychology. 11(1), 25-41.

Ross S. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *American Economic Review* 63(2) . 134–139. Reproduced in Kuenne Robert E. (ed.) (2000). *Readings in Applied Microeconomic Theory: Market Forces and Solutions*. Blackwell.

Selznick, P.R. (1949). *TVA and the grassroots*. Berkeley, CA: University of California Press.

Sociaal en Cultureel Planbureau. (2016). *Wikken en wegen in het hoger onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Snyder, S. (2013). The simple, the complicated, and the complex: Educational reform through the lens of complexity theory. *OECD Education Working Papers*: No. 96, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en>.



Van der Steen, M., Schulz, M., Chin-a-fat, N. & Van Twist, M. (2016). De som en de delen: In gesprek over systeemverantwoordelijkheid. *Nederlandse School voor Openbaar Bestuur*.

Geraadpleegd op 4 april 2019, via

<https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/254114/de-som-en-de-delen.pdf>.

Theisens, H., Hooge, E. & Waslander, S. (2017). How exceptional are the Dutch? Identifying general and country-specific characteristics of governance in multi-layered polycentric education systems. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

Vereniging Hogescholen. (n.d.). 'Branchecode Goed Bestuur & Governance'. Geraadpleegd op 8 april 2019, via

<https://www.vereniginghogescholen.nl/kennisbank/thema-s-en-subthema-s/artikelen/goed-bestuur-governance>.

Vereniging Hogescholen. (n.d.). 'Hogescholen'. Geraadpleegd op 10 juli 2019, via

<https://www.vereniginghogescholen.nl/hogescholen>.

Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten. (n.a., n.d.). 'Code goed bestuur universiteiten'. Geraadpleegd op 8 april 2019, via

<https://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Governance/Code%20Goed%20Bestuur%202017.pdf>.

Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten. (n.d.). 'Universiteiten'. Geraadpleegd

op 10 juli 2019, via https://www.vsnu.nl/nl_NL/Universiteiten.html.

Versluis, E., Van Keulen, M. & Stephenson, P. (2010). *Analyzing the European Union policy process*. Londen: Macmillan.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2003). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Boom Lemma Uitgevers.

Waslander, S., Hooge, E. & Theisens, H. (2017). Zicht op sturingsdynamiek. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

Waterman, R.W. & Meijer, K.J. (1998). Principal-agent models: An expansion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2: 173-202.

Weber, M. (1947). *The theory of social and economic organization*. Trans. A. M. Henderson and T. Parsons. Oxford: Oxford University Press.



Integrale Veiligheid Hoger Onderwijs (n.a., n.d.). 'Over ons', 'Integraal' en 'Deskundigheidsbevordering zorgwekkend gedrag'. Geraadpleegd op 8 april 2019, via <https://www.integraalveilig-ho.nl/>.



BIJLAGE : INTERVIEWSCRIPT

INTERVIEWVRAGEN

Hoofdvraag: In hoeverre heeft de zachte sturingsaanpak vanuit de onderwijssector geleid tot de implementatie van adequate procedures t.a.v. zorgwekkend gedrag binnen ho-instellingen en hoe is dit te verklaren?

Deelvraag 1: Zijn er in de organisatie van ho-instellingen structuren aangebracht voor een uniforme procedure voor zorgwekkend gedrag, en waarom wel/niet?

1. Is er binnen de hogeschool / universiteit sprake van een uniforme procedure voor zorgwekkend gedrag? Of wordt hier momenteel aan gewerkt?

Zo ja:

- Hoe zit deze procedure in elkaar?
- Heeft het College van Bestuur deze procedure officieel goedgekeurd?
- Hoe lang is de hogeschool / universiteit al met deze procedure bezig en is de procedure in de loop dertijd aangepast?
- Wat was de aanleiding om de procedure in te voeren (en eventueel: om hem aan te passen)? Hoe is dit geagendeerd?
- Zijn er in het kader van de procedure nieuwe werknemers aangesteld? Waarom wel/niet? Zo ja: om wat voor aanstellingen gaat dit dan?
- Hebben bepaalde werknemers er in het kader van de procedure taken bijgekregen? Waarom wel/niet? Zo ja: om wat voor taken gaat dit dan?
- Zijn er in het kader van de procedure werknemers aangenomen/ingeschakeld om de invoering/uitwerking van de procedure in goede banen te leiden?

Zo niet:

2. Is er binnen de hogeschool/universiteit sprake van een behoefte aan een uniforme procedure voor zorgwekkend gedrag? Zo ja: is dit wel eens geagendeerd binnen de instelling? Hoe is dit geagendeerd?
3. Hoe wordt er nu met verschillende typen zorgwekkend gedrag omgegaan binnen de instelling?
4. Zijn er kenmerkende verschillen tussen de verschillende procedures? Waarom zijn de procedures verschillend ingericht?



5. Zijn er in het kader van de omgang met zorgwekkend gedrag recentelijk nieuwe werknemers aangesteld of hebben werknemers er formeel taken bijgekregen? Waarom wel/niet? Om wat voor aanstellingen en/of taken gaat dit dan?

In beide gevallen:

6. Welke uitdagingen worden er zoal ervaren bij het inrichten van procedures t.a.v. zorgwekkend gedrag van studenten?
7. Is er wel eens gebruik gemaakt van externe ondersteuningsmiddelen bij het inrichten van procedures? Waarom wel/niet? Zo ja: om wat voor middelen gaat dit dan?

Deelvraag 2: Is er binnen ho-instellingen aandacht voor rolverduidelijking van zowel intern personeel als externe ketenpartners, en waarom wel/niet?

1. Welke medewerkers worden bij het proces betrokken zodra een procedure rondom zorgwekkend gedrag in gang is gezet? Hoe en wanneer wordt er opgeschaald?
2. Worden externe ketenpartners (bv. politie, jeugdzorg e.d.) op enig moment bij procedures rondom zorgwekkend gedrag betrokken? Waarom wel/niet?
Alleen vragen wanneer dit niet aan bod komt bij de interviewvragen van Crisislab: Zo ja: hoe is het contact met externe ketenpartners vormgegeven? Is dit structureel of incident-gedreven?
3. Gaan nieuwe aanstellingen / taakuitbreidingen in het kader van een procedure doorgaans gepaard met coaching, training, bijscholing of iets dergelijks? Waarom wel/niet? Zo ja: wat zijn daarbij de aandachtspunten?
En indien niet verplicht: Wordt er door het personeel veel gebruik gemaakt van de beschikbare trainingsopties?
4. *Indien nog niet beantwoord bij vraag 1.7:* Wordt bij coaching / training / bijscholing gebruik gemaakt van externe ondersteuning? Waarom wel/niet? En zo ja: wat voor externe ondersteuningsmiddelen?
5. Wat is er rondom nieuwe aanstellingen / taakuitbreidingen / ketenpartners zoal gecommuniceerd naar het overige personeel?

Deelvraag 3: Is er binnen ho-instellingen aandacht voor het tegengaan van handelingsverlegenheid bij onderwijspersoneel, en waarom wel/niet?

1. Wat wordt er in de bestaande procedures gezegd over de handelwijze van onderwijspersoneel bij het signaleren van zorgwekkend gedrag?
2. Zijn er incidenten voorgevallen waarbij een personeelslid volgens de procedure melding had moeten maken en waarbij dat niet is gebeurd? Zo ja: Wat waren de redenen daarvoor? Hoe is daarop gereageerd?
3. Vindt er, nadat een procedure zorgwekkend gedrag al in gang is gezet, terugkoppeling plaats naar het personeelslid dat melding heeft gemaakt? Waarom wel/niet? En zo ja: wat zijn daarin de aandachtspunten?
4. Wordt er in het kader van een procedure zorgwekkend gedrag (verplichte) coaching, training, bijscholing o.i.d. aan onderwijspersoneel aangeboden? Waarom wel/niet? En zo ja: wat zijn hierin de aandachtspunten? (bv. privacywetgeving en zorgplicht).



5. *Indien nog niet beantwoord bij vraag 1.7 of 2.4:* Wordt bij het trainen, coachen, bijscholen van onderwijspersoneel gebruik gemaakt van externe ondersteuningsmiddelen? Waarom wel/niet? En zo ja: wat voor externe ondersteuningsmiddelen?

Deelvraag 4: Is er binnen ho-instellingen aandacht voor het op gang brengen van een structureel leerproces, en waarom wel/niet?

1. Hoe worden incidenten rondom zorgwekkend gedrag geregistreerd? Worden de stappen die genomen worden zodra een procedure in gang is gezet structureel vastgelegd?
2. Vindt er omtrent procedures rondom zorgwekkend gedrag overleg/evaluatie plaats? Waarom wel/niet? En zo ja: is dit structureel of incident-gedreven?
3. Welke personeelsleden zijn hierbij aanwezig? Is dit structureel of incident-gedreven?
4. Wat zijn bij het overleg/de evaluatie algemene aandachtspunten? Is er ook sprake van terugkoppeling van personeelsleden over de procedure? Zo ja: wat komt hier zoal uit?
5. Hebben er naar aanleiding van overleg/evaluaties aanpassingen plaatsgevonden t.a.v. procedures rondom zorgwekkend gedrag? Waarom wel/niet? Zo ja: om wat voor aanpassingen ging dit?
6. Wordt er naar aanleiding van overleg/evaluatie gerapporteerd over de procedures rondom zorgwekkend gedrag? Waarom wel/niet?



