

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

AANLEIDING

In de onderwijssector wordt door de overheid zowel harde als zachte sturing toegepast om onderwijsinstellingen tot bepaalde beleidsveranderingen te bewegen. Waar harde sturing simpelweg uitgaat van verplichting en het bewegen tot naleving door bijvoorbeeld inspecties en voorwaardelijke financiering, is bij zachte sturing van zo'n verplichting geen sprake. Deze zachte sturing werkt vanuit door de onderwijssector onderling gemaakte afspraken. Het ontbreken van een wettelijke verplichting in deze afspraken roept de vraag op in hoeverre deze vorm van sturing effectief is in het teweegbrengen van bepaalde beleidsveranderingen binnen ho-instellingen. Zachte sturing kan – vanuit de overheid gezien – immers alleen een houdbare aanpak zijn als het ook de gewenste resultaten oplevert.

Deze scriptie betreft een verkennend en verklarend casuonderzoek naar de mate waarin de zachte sturingsaanpak vanuit de onderwijssector – tot zover – tot resultaten heeft geleid binnen één bepaald domein: het veiligheidsdomein. Het kijkt daarbij naar een sturingsinitiatief van het platform IV-HO op het gebied van zorgwekkend gedrag: het programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag (bestaande uit een procesgang, een e-learning module en een train-de-trainer cursus). Dit sturingsinitiatief moet een overzichtelijkere en meer gestructureerde aanpak van zorgwekkend gedrag *van studenten* binnen ho-instellingen bevorderen. Het vertrekpunt van dit onderzoek is een brede definitie van zorgwekkend gedrag, waar zowel gedrag dat bedreigend kan zijn voor de omgeving (zoals agressie of radicalisering) als gedrag dat de eigen gezondheid van studenten kan bedreigen (zoals depressieve nijsingen) toe kan behoren.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *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?*

THEORETISCH KADER

Om deze hoofdvraag te duiden is een breed scala aan wetenschappelijke literatuur bestudeerd. Deze literatuur ging zowel over sturingsdynamieken als de wijze waarop er 'organizational learning' plaatsvindt binnen organisaties.

1. Wat houdt 'zachte sturing' in?

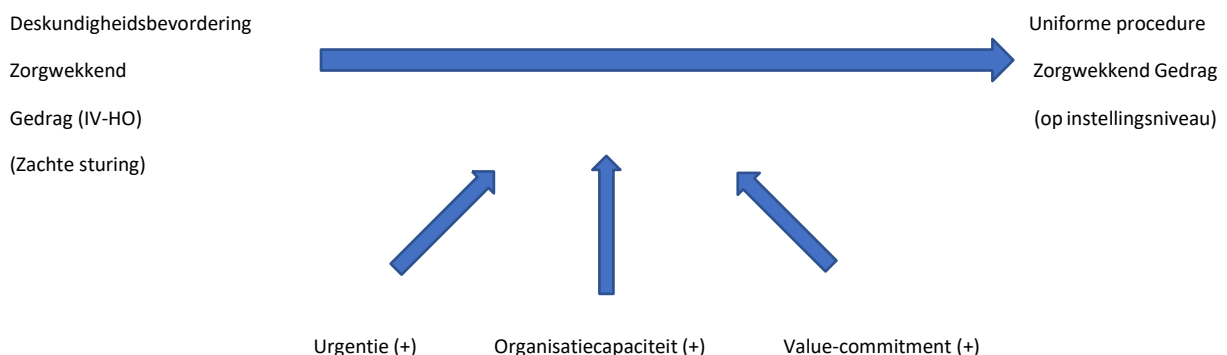
'De zachte sturingsaanpak' kon naar aanleiding van deze literatuurstudie opgesplitst worden in twee dimensies: *agendering* en *facilitering*. Met *agendering* wordt de eerste fase van een beleidscyclus bedoeld, waarin een beleidsthema op de kaart wordt gezet en er binnen een organisatie besloten wordt om voor dit thema beleid te ontwikkelen. De kern is dat andere beleidsfasen, zoals beleidsvorming en implementatie, niet kunnen plaatsvinden als er geen agendering heeft plaatsgevonden. Een beleidsthema kan zowel (deels) vanuit een organisatie zelf als door *externe* actoren geagendeerd worden. Succesvolle zachte sturing houdt onder andere in dat het beleidsthema 'Zorgwekkend Gedrag' (deels) door de onderwijssector binnen afzonderlijke ho-instellingen geagendeerd is. In de praktijk kan dit bijvoorbeeld betekenen dat instellingen naar aanleiding van workshops of andere bijeenkomsten van het IV-HO met het specifieke thema 'Zorgwekkend Gedrag' aan de slag zijn gegaan.

Met *facilitering* wordt sturing bedoeld die werkt via concrete ondersteuningsinstrumenten, zoals trainingen, cursussen, handreikingen en e-learnings. Doordat er aan deze ondersteuningsinstrumenten altijd ideeën vooraf gaan over hoe een beleidsthema aangepakt moet worden, zorgen deze instrumenten ook voor de introductie/promotie van deze ideeën. Zo bezien, houdt succesvolle zachte sturing dus ook in dat ondersteuningsinstrumenten bekend zijn én actief gebruikt worden. In de praktijk kan dit bijvoorbeeld betekenen dat er door ho-instellingen intensief gebruik wordt gemaakt van de e-learning Zorgwekkend Gedrag.

Sturing door de onderwijssector vindt niet plaats in een bubbel, waardoor het succes van zachte sturing onvermijdelijk samenhangt met contextuele factoren. Aan deze factoren is dan ook uitgebreid aandacht besteed in het literatuuronderzoek voor deze scriptie. Op basis daarvan zijn er drie factoren gedefinieerd, waarvan wetenschappelijk onderzoek uitwijst dat deze doorgaans van invloed zijn op de effectiviteit van sturing: *urgentie*, *organisatiecapaciteit* en *value-commitment*. Urgentie houdt in dat een beleidsthema als dringend genoeg ervaren wordt om acuut actie te ondernemen. Organisatiecapaciteit verwijst naar de beperkte beschikbaarheid van tijd, aandacht en middelen binnen een organisatie. Tot slot wordt met value-commitment geloof in en acceptatie van de doelen van een organisatie bedoeld; in dit geval de doelen van een integrale aanpak t.o.v. zorgwekkend gedrag.

Verondersteld wordt dat deze factoren alle drie in positief verband staan met de effectiviteit van zachte sturing (als er meer is van *a*, is *b* effectiever).

Dit kan als volgt schematisch worden weergegeven:



Figuur 1: Conceptueel model

2. Wat houdt 'adequate procedures' in?

Succesvolle sturing impliceert ook dat er intern bij ho-instellingen iets concreets *verandert* naar aanleiding van de sturing. De gewenste verandering is in dit geval de invoering van *adequate procedures*. Dit concept behoeft verduidelijking.

Aan de ene kant is er invulling gegeven aan dit begrip door te kijken naar het programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag dat door het IV-HO is ontwikkeld. Ook is er gesproken met de projectleider Zorgwekkend Gedrag bij het IV-HO over wat een 'adequate

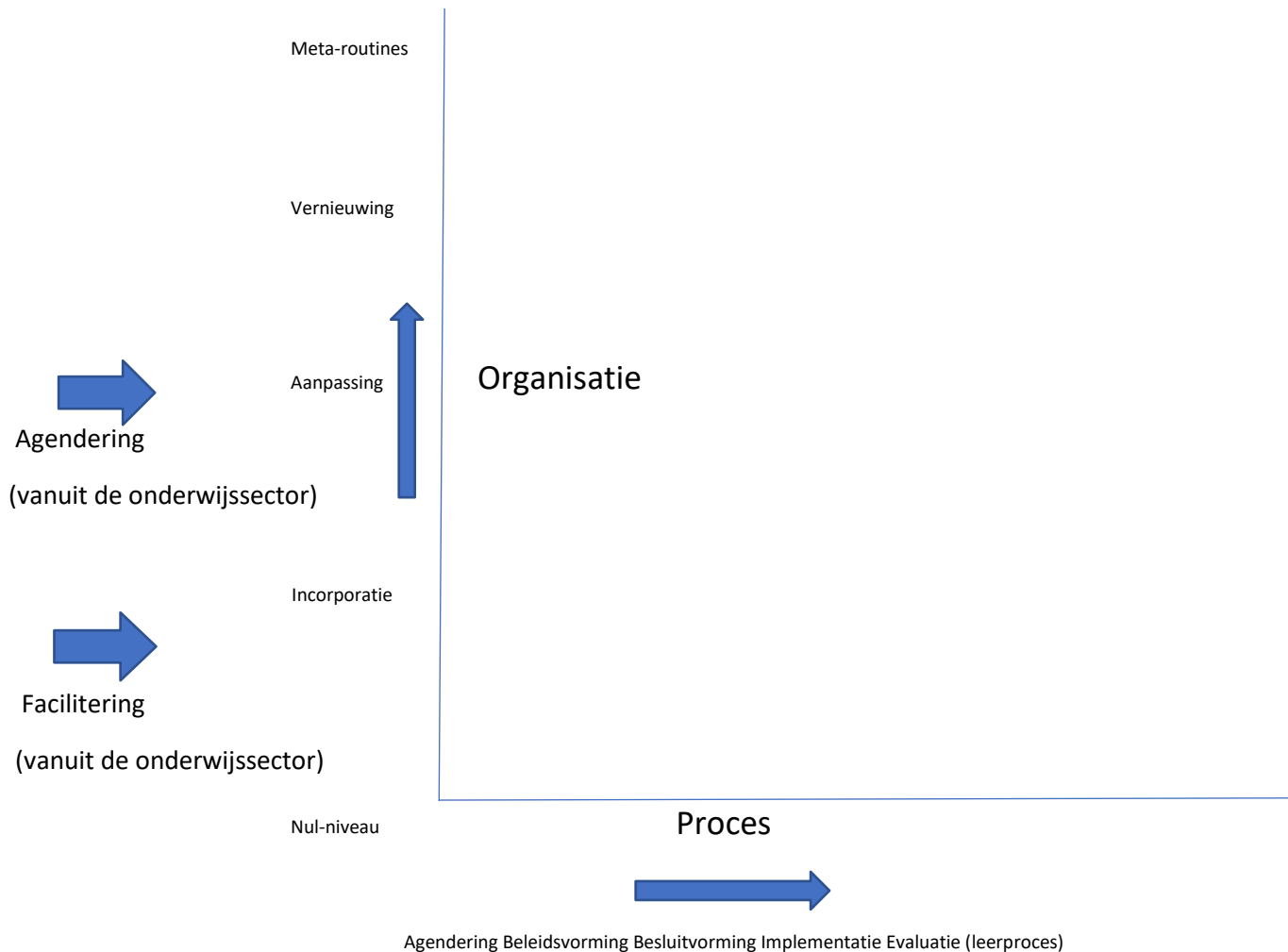
procedure' in zou moeten houden. Hieruit zijn vier factoren afgeleid – organisatie, rolduidelijkheid, handelingsperspectief en een structureel leerproces – die in de aanleiding al werden besproken. Dit zijn immers de factoren waarvan het vanuit het IV-HO gezien goed zou zijn als ho-instellingen hier aandacht aan besteden.

Deze factoren zijn echter ook theoretisch uitgediept. Voor de eerste factor – organisatie – geldt dat er vijf niveaus te onderscheiden zijn waarop formeel beleid op instellingsniveau zich kan bevinden. Ieder niveau vraagt daarbij net iets meer van de organisatiecapaciteit van een ho-instelling dan het vorige. Deze niveaus reiken van het nul-niveau – waarop een beleidsthema geen noemenswaardige aandacht krijgt – tot het niveau van meta-routines – waarin er nieuwe routines worden ontwikkeld om bestaande routines te veranderen. Dit gaat kortom dus om de vraag óf er al beleid bestaat en – zo ja - de belasting die dit beleid vormt voor de beschikbare organisatiecapaciteit van een ho-instelling.

Als er beleid bestaat, betekent dat dat dit beleid zich in de implementatiefase van de beleidscyclus bevindt. Vervolgens is het dan belangrijk om naar het proces te kijken: hoe wordt het beleid geïmplementeerd? Een essentieel bestanddeel van implementatie is communicatie. *Rolduidelijkheid* en *handelingsperspectief* zijn te bezien als uitkomsten van goede communicatie bij beleidsimplementatie.

Uit de literatuur blijkt dat dit proces het formele beleid ook beïnvloed. Beleid kan worden bijgesteld afhankelijk van hoe het in de praktijk blijkt te werken: er vindt kortom een *leerproces* plaats. Dit staat in verband met de laatste fase van de beleidscyclus: evaluatie. Het belang van evaluatie verschilt per beleidsthema. Complexiteitstheorie brengt op dit vlak een onderscheid aan tussen verschillende soorten problematiek. Complexe problematiek verschilt daarbij van de andere soorten in dat er bij complexe problematiek geen beleid te verzinnen is dat met een vrijwel zekere kans van welslagen 'op de automatische piloot' gezet kan worden. Complexiteitstheorie benadrukt dan ook het belang van evaluatie en leerprocessen in het omgaan met deze problematiek: door goede implementatie en monitoring kunnen *anomalieën* aan het licht komen. Anomalieën laten zien dat beleid in sommige gevallen wellicht nog niet zo werkt als vooraf verondersteld werd; dit vormt dan ook de kern van het leerproces. Op basis van anomalieën kan er geleerd worden en kan beleid wellicht bijgesteld worden, om zodoende steeds weer iets meer vooruitgang te boeken.

Tezamen met de literatuur over sturing is al deze literatuur verwerkt in een theoretisch kader dat als volgt visueel kan worden weergegeven:



Figuur 2: Visueel theoretisch kader

Op basis van dit alles kan aan 'adequate procedures voor zorgwekkend gedrag' de volgende invulling worden gegeven:

- 1) Er bestaat een procedure voor zorgwekkend gedrag en hierover is ook gecommuniceerd.
- 2) Zorgwekkend gedrag betreft complexe problematiek. Hieruit volgt dat een structureel leerproces (evaluatie) een essentieel bestanddeel is van effectieve beleidsimplementatie.
- 3) Evaluatie is hoe dan ook van cruciaal belang in het zichtbaar maken van anomalieën, dus ook bij afwezigheid van concreet beleid. Geen beleid hebben is in zekere zin ook 'beleid' dat op bepaalde aannames is gebaseerd. Zonder enige vorm van evaluatie kan niet achterhaald worden of die aannames juist zijn.

ONDERZOEKSOPZET (METHODOLOGIE)

Voor dit onderzoek zijn diepte-interviews afgenomen met veiligheidscoördinatoren/-functionarissen van 14 ho-instellingen door heel Nederland, waaronder 8 hogescholen en 6 universiteiten. Hierbij is ook gelet op een goede spreiding wat betreft de grootte van instellingen, en hoewel sommige respondenten via het IV-HO zijn benaderd, zijn er los daarvan ook nog andere respondenten geworven.

Bij de interviews is gekozen voor een semigestructureerde aanpak. Dit betekent dat er op basis van het theoretisch kader en verdere verdiepende literatuur over zorgwekkend gedrag een interviewscript is opgesteld, hetgeen garandeert dat alle respondenten min of meer dezelfde vragen hebben beantwoord. Daarnaast is er wel ruimte gelaten voor eigen inbreng van respondenten. Waar mogelijk heeft er naast de interviews ook nog aanvullende documentanalyse plaatsgevonden. Dit kon echter alleen in de gevallen waar respondenten in de gelegenheid waren om relevante documenten aan te leveren.

In de onderstaande tabel is te zien hoe de in het theoretisch kader besproken begrippen middels interviewvragen meetbaar zijn gemaakt. Het daadwerkelijke interviewscript van dit onderzoek is te vinden in de bijlage van de oorspronkelijke scriptie.

Effectiviteit van zachte sturing	De mate waarin de zachte sturingsaanpak vanuit de onderwijssector leidt tot de gewenste beleidsaanpassingen.	Agendering	<ul style="list-style-type: none"> - Aanleiding voor invoering beleid - Aanleiding voor aanpassingen - Wie agendeert?
		Facilitering (via ondersteuningsmiddelen om kennis/best practices te delen, b.v. e-learning)	<ul style="list-style-type: none"> - 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)	<ul style="list-style-type: none"> - 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 <i>tegengaan handelingsverlegenheid</i>)	<ul style="list-style-type: none"> - Omschrijving in procedures - Betrekking van ketenpartners - Communicatie naar betrokkenen - Coaching van betrokkenen

		en de evaluatie (m.b.t. <i>leerproces</i>).	<ul style="list-style-type: none"> - 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).	<ul style="list-style-type: none"> - Behoefte 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).	<ul style="list-style-type: none"> - Behoefte 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).	<ul style="list-style-type: none"> - Rol instelling bij ZWG - Behoefte 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).	<ul style="list-style-type: none"> - Behoefte aan procedure ZWG - Ervaringen instelling met ZWG - Aanleiding voor invoering beleid/aanpassingen - Uitdagingen bij organiseren van procedure ZWG.

Figuur 3: Tabel bij operationalisering

ONDERZOEKSRESULTATEN

De analyse van de interviewdata en – in sommige gevallen – de aangeleverde documenten heeft de volgende onderzoeksresultaten opgeleverd:

1. *Zorgwekkend gedrag: een breed begrip.*

Slechts een paar ho-instellingen hebben binnen hun organisatie een beschrijving van ‘zorgwekkend gedrag’ die formeel is vastgelegd. De meeste respondenten gaven aan zelf niet zo’n formele definitie te hanteren, maar gaven tijdens de interviews wel definities van hoe zij zorgwekkend gedrag opvatten. In beide gevallen blijkt dat zorgwekkend gedrag doorgaans als een breed begrip wordt geïnterpreteerd, dat zowel gedrag omvat dat een direct veiligheidsvraagstuk vormt voor de instelling als gedrag dat mogelijk bedreigend is voor de student zelf. Zorgwekkend gedrag wordt ervaren als ‘een onderbuikgevoel’.

2. De aanpak van zorgwekkend gedrag: een veelzijdige realiteit.

Twee van de veertien ho-instellingen hanteerden al een alomvattende procedure voor zorgwekkend gedrag; bij drie ho-instellingen was een soortgelijke procedure nog in de maak. Bij vier van deze vijf instellingen betrof het een procedure die direct was afgeleid van de procesgang van het IV-HO (onderdeel van het programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag). Dit vormt dus ondersteuning voor de stelling dat *facilitering* een effectieve vorm van sturing is.

Bij de overige ho-instellingen horen zowel instellingen die:

- Bezig zijn voor 'zorgwekkend gedrag' intern beleid te organiseren, maar bewust voor een andere aanpak kiezen (zoals het creëren van een online veiligheidspagina waar personeel naar de juiste persoon/afdeling wordt doorverwezen). Een argument dat hiervoor gegeven wordt, is dat het niet zo zinvol is om personeel middels een procedure te informeren over welke stappen er allemaal doorlopen worden als zorgwekkend gedrag is gemeld. Het wegwijs maken van personeel en zodoende het binnenkrijgen van meer meldingen staat in deze argumentatielijijn centraal.
- Aangeven ad-hoc te kijken hoe ze een situatie aanpakken wanneer deze zich voordoet. Dit betreft veelal instellingen waarvan respondenten het idee hebben dat er bij hen niet veel speelt als het gaat om zorgwekkend gedrag. Er zijn echter ook respondenten die aangaven dat er waarschijnlijk veel meer speelt dan zij te zien krijgen, maar die dit niet met data kunnen onderbouwen, aangezien – naar verwachting – lang niet alles gemeld wordt door het personeel.

3. Value-commitment en urgentie als drijfveren.

De mate waarin het beleidsthema 'zorgwekkend gedrag' vanuit de sector geagendeerd is, blijkt moeilijk in te schatten. Wél geven sommige respondenten er blijk van duidelijk op de hoogte te zijn van en te geloven in de achterliggende ideeën van de ondersteuningsinstrumenten (procesgang, e-learning) die zij gebruiken en dat ook binnen hun instellingen uit te dragen. Hieruit valt af te leiden dat *facilitering* ook een *agenderende* werking heeft. Het vormt tevens ondersteuning voor de stelling dat *value-commitment* van invloed is op de effectiviteit van sturing. Hierbij mag echter niet veronachtzaamd worden dat respondenten op de hoogte waren dat dit onderzoek in opdracht van het IV-HO werd uitgevoerd. Het is niet uit te sluiten dat dit van invloed is op de hieromtrent gegeven antwoorden.

Als *value-commitment* een rol speelt, is dat voornamelijk op het individuele niveau: bij de respondenten. *Urgentie* daarentegen speelt duidelijk een veel grotere rol. Instellingen die al met beleid bezig zijn geven ook aan ervaring te hebben met veel verschillende soorten zorgwekkend gedrag, terwijl instellingen die meer ad-hoc opereren aangeven dat er relatief weinig casuïstiek bekend is of dat er weinig gebeurt. Frequentie van casuïstiek wordt kortom door respondenten zelf in verband gebracht met de urgentie van beleid op dit gebied. Dit kan zowel gaan om de urgentie die de respondent zelf voelt als de urgentie die binnen de instelling wordt gevoeld. Respondenten erkennen echter ook dat het beeld van die frequentie mogelijk (zeer) onvolledig is. Hierbij wordt gesproken over 'het topje van de ijsberg'.

4. *De impact van beleid op zorgwekkend gedrag: er wordt geroeid met de riemen die ho-instellingen hebben.*

Bij instellingen die beleid hebben of ontwikkelen op zorgwekkend gedrag, blijkt dat dit doorgaans niet leidt tot taakuitbreidingen van personeelsleden/afdelingen of geheel nieuwe aanstellingen. Procedures bevinden zich kortom wat organisatorisch niveau betreft tussen 'incorporatie' en 'aanpassing' in. De aanpassing houdt in dat er structuur wordt aangebracht in wat er al is. Bestaande afdelingen worden dus bijvoorbeeld officieel ingebed in een uniforme procedure Zorgwekkend Gedrag.

5. *De veiligheidsfunctionaris als een vorm van 'vernieuwing'.*

De bovenstaande alinea stelt dat er geen vernieuwing plaatsvindt binnen ho-instellingen als het om procedures voor zorgwekkend gedrag gaat. Toch is de functie van veiligheidscoördinator zelf te bezien als vorm van vernieuwing. Hoewel verreweg de meeste ho-instellingen een veiligheidscoördinator of een soortgelijke functionaris hebben, was dit bij twee instellingen niet het geval. Dit betrof de kleinste instellingen uit de onderzoeksgroep. Hier werd ook aangegeven dat er capaciteit ontbreekt voor een dergelijke functionaris. Door het gebrek aan een functionaris die uitsluitend voor veiligheid verantwoordelijk is, gaven deze respondenten ook aan vaak niet vertegenwoordigd te zijn op IV-HO-bijeenkomsten. Het ontbreken van een duidelijke functionaris beïnvloedt kortom dus de effectiviteit van de sturing.

6. *Vergelijkbare interne structuren, maar structuren worden niet structureel gevolgd.*

Alle ho-instellingen hebben vergelijkbare organisatorische structuren als het gaat om hoe er met zorgwekkend gedrag van studenten omgegaan wordt. Iedere ho-instelling heeft wel decanen, studieadviseurs/studieloopbaanbegeleiders en studentpsychologen die zorg kunnen dragen voor de interne zorg voor een student. Aanvullende expertise wordt veelal buiten de muren van de instelling gezocht. Waar het merendeel van de ho-instellingen met enige regelmaat wel samenwerkt met ketenpartners, zijn die contacten doorgaans niet vastgelegd op een manier die ook direct inzichtelijk is voor al het personeel.

Er ontstaat een meer uiteenlopend beeld wanneer gekeken wordt naar welke routes door personeel gevolgd worden wanneer er zorgwekkend gedrag door hen wordt gesignaleerd. Dit is een stuk minder gestructureerd en lijkt meer 'op gevoel' te verlopen. Deze verscheidenheid geldt zowel voor het beeld tussen ho-instellingen als binnen individuele instellingen. Wat bij meer instellingen voorkomt, is dat sommige respondenten sneller ingeschakeld worden door personeel omdat ze een bepaalde bekendheid hebben binnen hun instelling: men weet hen zogezegd te vinden.

Deze zichtbaarheid heeft verschillende oorzaken. Soms werken respondenten al lange tijd binnen hun instelling. In andere gevallen gaven respondenten aan in het verleden bepaalde casussen te hebben opgelost, waardoor de toen betrokken medewerkers nu hun gezicht kennen. Van deze bekendheid is echter allerminst bij alle medewerkers en bij alle instellingen sprake. Bekendheid van de eigen functie of afdeling wordt door een groot deel van de respondenten als een voortdurende uitdaging ervaren.

7. *Variërende behoeftes, andere remedies, dezelfde uitdagingen.*

Een behoefte aan meer structuur – en dus minder ad-hoc reageren – is niet alleen aanwezig bij ho-instellingen die al beleid op zorgwekkend gedrag hadden: ook binnen instellingen die zelf aangaven ad-hoc te opereren komt deze behoefte voor. De remedies verschillen echter: niet iedere instelling ambieert het om een alomvattende procedure voor zorgwekkend gedrag te hebben. Bepaalde instellingen richten zich wel op het beter wegwijs maken van personeel via – bijvoorbeeld - een online veiligheidspagina, maar maken de procedurele stappen die bij melding genomen worden bewust niet vooraf inzichtelijk voor personeel.

Waar deze remedies verschillen, is het creëren van voldoende bekendheid van procedures/veiligheidspagina's/afdelingen een uitdaging die al deze instellingen delen. Er wordt over het algemeen wel aandacht besteed aan voorlichting hierover, maar uitstroom en instroom van werknemers, de grote aantallen werknemers (bv. bij docenten) en de volle agenda's beperken het bereik hiervan. Bij sommige instellingen proberen de respondenten aan te haken bij de Basis Kwalificatie Onderwijs (BKO) om nieuw personeel zodoende direct voor te kunnen lichten. Waar er hier dus sprake is van enige overlapping in communicatiestrategieën, is er bij de instellingen die nu ad-hoc opereren nog geen sprake van een duidelijk idee hierover.

8. *Handelingsverlegenheid: een veelzijdig verschijnsel*

Het krijgen van een nauwkeurig beeld van de handelingsverlegenheid binnen instellingen wordt bemoeilijkt door het feit dat de respondenten zelf geen eerste-lijnprofessionals zijn. Respondenten konden dus alleen spreken over de casussen die bij hen bekend zijn, maar niet over de casussen die door handelingsverlegenheid van personeel nooit bij hen terecht zijn gekomen.

Desondanks zijn er wel casussen bekend die na verloop van tijd wél bij respondenten terecht kwamen en waar wel degelijk handelingsverlegenheid van personeel in het spel was. Uit al deze besproken casuïstiek valt af te leiden dat handelingsverlegenheid bij personeel veel verschillende oorzaken kent, waaronder (maar niet uitsluitend):

- Onduidelijkheid over waar men met de zorgen terecht kan.
- Angst om studenten vals te beschuldigen (met name wanneer er onduidelijkheid is over de rol van bv. de politie).
- Onduidelijkheid over wat gedeeld mag worden in het kader van privacywetgeving.
- Overmatig verantwoordelijkheidsgevoel voor een student.
- De subjectiviteit van zorgwekkend gedrag: wat 'moet nog kunnen' en wat gaat te ver?

9. *Handelingsverlegenheid: verschillende remedies*

Tijdens interviews is aan respondenten gevraagd of er binnen hun instelling trainingsprogramma's/cursussen worden aangeboden. Uit de antwoorden blijkt dat er een veelvoud aan verschillende soorten trainingen wordt aangeboden, waarvan sommige overlappen met de deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag, terwijl andere een andere invalshoek hebben.

Trainingen die binnen veel instellingen worden aangeboden zijn:

- Training omgaan met agressie en/of ongewenste omgangsvormen (voor o.a. baliemedewerkers en conciërges).
- Reageren op verdacht gedrag (voor o.a. baliemedewerkers en beveiligers).

In veel interviews wordt aangegeven dat er ook duidelijke behoeftes vanuit deze doelgroepen worden ervaren, en in sommige gevallen zijn de trainingen daarom ook verplicht gesteld.

Binnen een paar instellingen was er sprake van trainingen waarvan de inhoud overlapt met die van de deskundigheidsbevordering, maar die verder losstonden van dit programma. Deze trainingen waren ook bestemd voor een bredere doelgroep, waar bijvoorbeeld ook docenten toe behoorden.

De e-learning Zorgwekkend Gedrag van het IV-HO werd in elf van de veertien interviews genoemd door de respondent zelf, terwijl het train-de-trainer programma grotendeels onbekend leek te zijn. De bekendheid van de e-learning is te bezien als ondersteuning voor de stelling dat facilitering een effectieve vorm van sturing is. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat waar de e-learning grotendeels bekend was en ook als bruikbaar werd gezien door de laagdrempeligheid, de tool maar bij drie instellingen binnen de organisatie gedeeld was. Bij veel instellingen werd nog gekeken hoe de e-learning intern gedeeld zou worden. Bovendien koos geen van de instellingen voor een traject waarbij de e-learning op de een of andere manier verplicht zou worden gesteld.

10. Handelingsperspectief: een latente behoefte?

In het aanbieden van trainingsmogelijkheden op het gebied van omgang met zorgwekkend gedrag blijken docenten over het algemeen een complexe doelgroep te zijn. Dit komt enerzijds omdat er minder sprake lijkt te zijn van een duidelijke behoefte vanuit deze doelgroep, zoals dat bij baliepersoneel of conciërges bijvoorbeeld wel het geval kan zijn. Gezien de uiteenlopende oorzaken van handelingsverlegenheid is het ook goed denkbaar dat deze handelingsverlegenheid zich niet in alle gevallen vertaalt naar een duidelijke behoefte van personeel om extra training te krijgen. In die zin is handelingsperspectief ook een latente of onzichtbare behoefte te noemen: in een training kunnen belangen aan bod komen die men eerst niet zo duidelijk zag. Training heeft kortom ook een rol in de bewustwording.

Anderzijds dragen de onduidelijke – en mogelijk zeer uiteenlopende behoeftes – ertoe bij dat met name docenten een moeilijk bereikbare doelgroep vormen voor trainingsinitiatieven. Omdat trainingen voor deze doelgroep over het algemeen (nog) niet verplicht worden gesteld, vormen deze behoeftes immers de primaire drijfveer voor deze doelgroep om trainingen bij te wonen. De mate waarin deze behoeftes worden gevoeld, heeft wellicht ook te maken met volle agenda's van docenten (prioritering) en de zichtbaarheid van zorgwekkend gedrag voor een docent (zo zal zorgwekkend gedrag voor een docent die grootschalige hoorcolleges geeft minder zichtbaar zijn dan voor een docent die met kleinere groepen studenten werkt).

11. Melding en registratie: het topje van de ijsberg?

Door bijna alle respondenten werd op enig moment in het interview wel gesproken over het 'probleem van de ijsberg': bestaat er binnen de instelling een nauwkeurig beeld van de omvang van casuïstiek op zorgwekkend gedrag of is alleen het topje van de ijsberg zichtbaar?

Dit probleem begint bij de constatering dat naar alle waarschijnlijkheid slechts een beperkt aantal gevallen *gemeld* wordt. Dit volgt enerzijds uit het hierboven beschrevene: doordat personeel om uiteenlopende redenen handelingsverlegen kan zijn, wordt de stap om melding te maken in bepaalde gevallen niet gezet.

Uit de interviews komt echter nog een mogelijke oorzaak naar boven. Binnen een aantal instellingen zijn namelijk ook gevallen bekend waarbij decentrale organen (bv. faculteiten of academies) meldingen binnenshuis hielden of pas in een laat stadium op centraal niveau meldden. Binnen twee instellingen, waar intern onderzoek was gedaan naar de omgang met zorgwekkend gedrag, werd hierover gesproken als een structurele nijging van faculteiten om problemen zelf op te lossen en centrale opschaling zo veel mogelijk te mijden.

Over het algemeen kan op basis van deze onderzoeksdata hieromtrent niet gesproken worden als een structureel verschijnsel. Dit is niet alleen omdat bepaalde respondenten resoluut aangaven deze ervaring zelf niet te hebben, maar ook omdat de meeste respondenten slechts kennis hadden van die casussen die (uiteindelijk) wél bij hen zijn gemeld. Respondenten konden dus geen harde uitspraken doen over de frequentie waarmee dit verschijnsel zich voordoet. Wel zou het uitgebreider bestuderen van dit verschijnsel een goede aanleiding zijn voor diepgaander onderzoek.

De constatering dat naar alle waarschijnlijkheid niet alles op centraal niveau gemeld wordt, houdt ook in dat niet alle casuïstiek centraal *geregistreerd* wordt. Alleen de gevallen die op centraal niveau bekend zijn, worden immers centraal geregistreerd. Op decentraal niveau kan daarnaast echter ook registratie plaatsvinden door bijvoorbeeld decanen, studieadviseurs en studentpsychologen. In verband met privacywetgeving wordt er echter in slechts zeer beperkte mate informatie over deze registraties op centraal niveau gedeeld. Tot slot vindt er slechts bij enkele instellingen registratie plaats op specifieke thema's zoals 'sociale veiligheid' of 'zorgwekkend gedrag', waardoor de precieze omvang van casuïstiek op zorgwekkend gedrag niet direct inzichtelijk is.

Om de melding en registratie beter te stroomlijnen hebben een aantal instellingen werk gemaakt van het creëren van één laagdrempelig centraal meldpunt. Hiervan is er binnen vier instellingen al sprake van een dergelijk meldpunt. Het verkrijgen van een nauwkeuriger beeld van de omvang van casuïstiek op zorgwekkend gedrag, is een gedeelde behoefte van ho-instellingen; ook bij de instellingen die nog geen concrete plannen hebben voor een meldpunt Zorgwekkend Gedrag.

12. Het leerproces: een beperkt zicht op de 'anomalieën'.

Voor het merendeel van de instellingen gold dat alleen de incidenten die op centraal niveau bekend en geregistreerd waren ook op centraal niveau werden *geëvalueerd*. Het 'probleem van de ijsberg' doet zich dus ook op het vlak van evaluatie voor: evalueer je alle gevallen waar het niet naar behoren is gegaan, of alleen een klein gedeelte?

Bij de twee instellingen waar sprake was van een al geïmplementeerde procedure voor zorgwekkend gedrag vond er ook met enige regelmaat evaluatie plaats over casuïstiek op zorgwekkend gedrag. De 'anomalieën' die in deze evaluaties besproken werden, betroffen niet zozeer aanleidingen om de procedure aan te passen, aangezien de situaties daar vaak te context-specifiek voor waren. Wel hadden evaluaties er bijvoorbeeld toe geleid dat samenwerking tussen afdelingen is verbeterd of dat er meer is gedaan aan bewustwording.

Binnen de meeste instellingen was echter geen sprake van een concreet beleidsstuk op zorgwekkend gedrag, waarvan de werking getoetst kon worden. Binnen de meeste instellingen was evaluatie ook van meer incident-gedreven aard. Ook hier vormen anomalieën soms aanleidingen om bepaalde zaken in de bedrijfsvoering aan te passen, maar dit betreft geen aanpassingen van een procedure voor zorgwekkend gedrag.

Waar procedures voor zorgwekkend gedrag een beperkte mate van de organisatiecapaciteit van instellingen vroegen in de gevallen waar zo'n procedure was ingevoerd, vraagt het inregelen van structurele evaluatie in de praktijk meer van de organisatiecapaciteit. Hier vormen volle agenda's van personeel en het samenbrengen van betrokkenen wel een significante uitdaging. Het is om die reden ook voor te stellen dat niet iedere instelling dit doet omdat niet iedere instelling dit even hard nodig heeft. Deze noodzaak is echter alleen in te schatten als er een beter beeld is binnen een instelling van de casuïstiek die zich voordoet op het gebied van zorgwekkend gedrag.

CONCLUSIE

1. Het succes van de zachte sturingsaanpak: een gemengd beeld.

Om de hoofdvraag te beantwoorden was het van belang om te beoordelen of de sturingsinitiatieven van het IV-HO zagezegd 'zijn aangekomen'. De onderzoeksresultaten geven hier een gemengd beeld van. Enerzijds zijn twee van de drie tools van het programma deskundigheidsbevordering Zorgwekkend Gedrag bij het overgrote deel van de respondenten goed bekend (de procesgang en de e-learning). Het betreft hier ook geen 'holle tools': door de tools te bestuderen en te gebruiken raken respondenten vertrouwd met het gedachtegoed achter de tools (zorgwekkende signalen als 'stukjes van een puzzel', het belang van informatiedeling, het realiseren van een olievlekwerking). *Facilitering* heeft in die zin ook een *agenderende* werking, ook al verwijzen maar weinig respondenten naar het IV-HO als het om de aanleiding voor en de agendering van beleidsveranderingen rondom zorgwekkend gedrag gaat.

Bekendheid van de tools staat echter niet noodzakelijkerwijs gelijk aan intensief gebruik ervan: waar de procesgang binnen enkele instellingen als directe basis voor intern beleid wordt gebruikt, valt het op dat de e-learning slechts binnen drie instellingen al intern gedeeld is en dus door personeel gebruikt kan worden. Binnen deze instellingen is er slechts beperkt zicht op het gebruik ervan. In hoeverre de sturingsinitiatieven dus ook het overige personeel bereiken, is maar de vraag; te meer omdat niet al het personeel de actieve behoefte heeft om zich hierin te verdiepen.

2. Adequaatheid van procedures: een nog moeilijk te beoordelen werkelijkheid.

Hoewel enerzijds gezegd kan worden dat er slechts twee instellingen zijn die een procedure Zorgwekkend Gedrag hanteren en dus een adequate procedure hebben, is dit te kort door de

bocht. Een procedure implementeren en – mogelijk – structurele evaluatie op het thema ‘zorgwekkend gedrag’ inregelen, vergt enige inzet van organisatiecapaciteit. Dit hoeft niet voor iedere instelling even dringend te zijn. Dit wordt ook onderstreept door de onderzoeksbevinding dat *urgentie* de voornaamste drijvende factor is voor het wél of niet nastreven van beleid op zorgwekkend gedrag.

Er is echter sprake van een spanning tussen de gevoelde (of subjectieve) urgentie en de daadwerkelijke (of objectieve) urgentie. Veel respondenten leggen namelijk zelf een verband tussen de gevoelde urgentie en de frequentie van casuïstiek op zorgwekkend gedrag, maar onderkennen daarnaast ook dat dit beeld mogelijk onvolledig is. Gezien de diversiteit van oorzaken waardoor melding en registratie op centraal niveau kan uitblijven, is het inderdaad zeer waarschijnlijk dat er veel ‘van de ijsberg’ onzichtbaar blijft. Urgentie is van grote invloed op de effectiviteit van zachte sturing: zonder urgentie kán de sturing niet effectief zijn. Deze urgentie is echter mogelijk gebaseerd op een vertekend beeld van het aantal incidenten binnen een instelling. Zonder een completer beeld hiervan kán ook niet ingeschat worden wat adequaat is voor de eigen instelling en wat niet.

AANBEVELINGEN

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.

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.

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.

4. Algemene aanbeveling: 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 déze 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.