

UNIVERSITEIT
TWENTE

DE UITVOERING VAN ANTI-PEST BELEID OP BASISSCHOLEN IN ENSCHEDE

Een onderzoek naar de uitwerking van drie managementregimes en beleidsvervreemding op de uitvoering van anti-pest beleid op basisscholen in Enschede

Bachelorscriptie Bestuurskunde BA
Auteur: Sureya Arun (s1122894)
Begeleider: dr. M.R.R. Ossewaarde
Meelezer: dr. V. Junjan

Universiteit Twente
23-08-2013

De uitvoering van anti-pest beleid op basisscholen in Enschede

Een onderzoek naar de uitwerking van drie managementregimes en
beleidsvervreemding op de uitvoering van anti-pest beleid op basisscholen in
Enschede

Bachelorscriptie Bestuurskunde
Faculteit Management en Bestuur
Universiteit Twente, te Enschede

Auteur: Sureya Arun
S1122894
s.arun@student.utwente.nl

Enschede, 2013

UNIVERSITEIT TWENTE.

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie ter afsluiting van mijn bachelor opleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente. In deze scriptie doe ik onderzoek naar de uitvoering van het anti-pest beleid door leerkrachten op basisscholen in Enschede. Gedurende mijn studie heb ik veel kennis en vaardigheden opgedaan die ik heb toegepast in mijn scriptie. Mijn interesse gaat vooral uit naar het gebied van management en beleid van maatschappelijke organisaties, vandaar dat ik voor dit type onderzoek heb gekozen. De wijze van leidinggeven door de managers kan van invloed zijn op de mate waarin handelingsruimte aanwezig is voor leerkrachten die het anti-pestbeleid uitvoeren en op de mate van beleidsvervreemding die leerkrachten mogelijk ervaren bij de uitvoering van anti-pest beleid. Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan bestuurders en beleidsmakers om dit probleem effectiever aan te pakken.

In dit voorwoord wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken om een aantal mensen te bedanken, die mij geholpen hebben bij deze scriptie. Allereerst gaat mijn dank uit naar mijn begeleider dr. Ringo Ossewaarde, die mij heeft ondersteunt met adviezen en feedback gedurende het hele proces van het onderzoek. Hij heeft mij gemotiveerd om van dit onderzoek vooral “mijn onderzoek” te maken, waardoor ik heb geprobeerd het beste uit mezelf te halen. Ik heb ervaren dat dr. Ringo Ossewaarde een zeer goede begeleider is, die gedurende het hele proces vriendelijk, begripvol, geduldig maar ook kritisch was. Bovendien bood hij een helpende hand, wanneer ik er niet meer uit kwam. Ook gaat mijn dank uit naar dr. Veronica Junjan voor haar functie als tweede meelezer.

Vervolgens wil ik de respondenten bedanken voor hun tijd en medewerking aan dit onderzoek. De leerkrachten en managers waren erg behulpzaam, en wilden graag informatie met me delen om dit onderzoek goed af te ronden. Hun enthousiasme leidde tot interessante gesprekken, die ik goed kon gebruiken voor mijn onderzoek.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken, voor hun steun gedurende het hele proces van de scriptie. Bovendien wil ik mijn vriend bedanken, die altijd achter me staat en begrip heeft voor de tijd die het onderzoek van mij heeft gevraagd. In het bijzonder wil ik mijn ouders bedanken, die me gedurende mijn hele studie onvoorwaardelijk hebben gesteund en gemotiveerd om door te zetten en voor hun vertrouwen in mij.

Sureya Arun

Enschede, Augustus 2013

Samenvatting

Met het oog op het actuele maatschappelijke debat in Nederland rondom pestproblematiek op scholen is het doel van dit onderzoek inzicht te verwerven in hoe bestuurders pesten proberen te bestrijden en hoe dat in de uitvoering door leerkrachten uitpakt. Het type managementregime dat dominant aanwezig is op de basisscholen en de mate van beleidsvervreemding die leerkrachten ervaren geeft aan hoe deze concepten zich manifesteren op de uitwerking van het anti-pest beleid. Op basis van een combinatie van documentanalyse en een kwalitatieve case study zal getracht worden een antwoord te geven op de hoofdvraag *“Hoe gaan leerkrachten op Enschedese basisscholen om met het anti-pest beleid van hun scholen?”*. De manier van omgaan met anti-pest beleid betreft het type regime dat aanwezig is op de basisscholen, de daaruit voortkomende discretionaire ruimte, alsmede de mate van beleidsvervreemding die wordt ervaren. Deze centrale hoofdvraag zal beantwoord worden met behulp van drie deelvragen; *“Hoe is het anti-pest beleid georganiseerd op de basisschool?”*, *“Op welke wijze stuurt het schoolbestuur op het naleven van dit anti-pest beleid?”* en de vraag *“Wat is de rol van de leerkracht in het anti-pest beleid volgens het schoolbestuur en hoe vullen leerkrachten die rol zelf in?”*. In dit onderzoek wordt gericht op één case, namelijk het anti-pestbeleid op basisscholen in Enschede. Dit betreft het beleid in werking dat gericht is op hoe het anti-pest beleid uitpakt in de onderwijspraktijk. Er worden op twee verschillende basisscholen in totaal zes semi-gestructureerde interviews afgenomen met schoolbestuurders en leerkrachten. Op elke basisschool wordt één schoolbestuurder en twee leerkrachten geïnterviewd. Vanuit het maatschappelijk debat neemt de druk steeds meer toe op managers en professionals om een goed anti-pest beleid uit te voeren. Hierdoor ligt er een druk op leerkrachten om dit tot uitvoering te brengen in de onderwijspraktijk, waardoor de discretionaire ruimte wordt bedreigd. Aan de hand van drie managementregimes kan worden nagegaan op de basisscholen hoe er met discretionaire ruimte wordt omgegaan en zullen de professionals en managers getypeerd worden aan de hand van macht, zinloosheid en rolconflicten die kunnen leiden tot beleidsvervreemding. Door te onderzoeken hoe managers en met name de professionals (leerkrachten) omgaan met de implementatie van anti-pest beleid hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan bestuurders en beleidsmakers om dit probleem effectiever aan te pakken. Het verschil in management tussen de twee basisscholen zit voornamelijk in de uitvoeringspraktijk van het anti-pest beleid dat is georganiseerd op de basisschool. Op de openbare basisschool is er voornamelijk sprake van een Street Level Bureaucracy regime, terwijl op de Christelijke basisschool het Discursive Managerialism regime dominant aanwezig is. Op de basisschool waar het Discursive Managerialism regime merendeels aanwezig is, blijkt er sprake te zijn van een collegiale relatie tussen manager en professional wat de uitoefening van het beleid ten goede komt. Er vindt geen controle of sturing plaats door het management, maar er is vooral sprake van overleg. In de theorie is de discretionaire ruimte om zelf beslissingen te nemen groot, echter in de uitvoeringspraktijk van leerkrachten klein door overleg met de managers. Op de basisschool waar het Discursive Managerialism grotendeels aanwezig is, blijkt er in minder mate sprake te zijn van beleidsvervreemding met betrekking tot het anti-pest beleid dat wordt gehanteerd.

Inhoud

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	6
1.1 Onderzoeksvragen.....	7
1.2 Aanpak van het onderzoek	8
2. Theoretisch kader	9
2.1 Managementregimes en discretionaire ruimte	9
2.2 Beleidsvervreemding van professionals.....	11
2.3 Conclusie	14
3. Methodologie	15
3.1 Onderzoeksmethode; de case study	15
3.3 Data analyse	17
3.4 Conclusie	18
4. Analyse	19
4.1 Het anti-pest beleid op Enschedese basisscholen.....	19
4.1.1 Conclusie op de eerste deelvraag	22
4.2 Managementsturing op de naleving van anti-pest beleid door professionals	23
4.2.1 Conclusie op de tweede deelvraag	27
4.3 De rol van de professional en knelpunten bij de uitvoering van anti-pestbeleid	29
4.3.1 Conclusie op de derde deelvraag	33
5 Conclusie	34
Literatuur.....	38
Bijlage 1: Analyse kader.....	40
Bijlage 2: Interviewvragen	42

1. Inleiding

Recentelijk pleegden twee jongeren als gevolg van langdurig pesten zelfmoord (NOS, 2012; Spits, 2012). Hierna kwam er een landelijke discussie op gang over pesten. Deze incidenten hebben het maatschappelijk debat over pesten aangewakkerd. Zo zijn er in de Tweede Kamer mondelinge vragen gesteld aan staatssecretaris Dekker (onderwijs) of er wel genoeg wordt gedaan om pesten op school aan te pakken. Ook hebben Kamerleden minister Van Bijsterveldt gevraagd om in gesprek te gaan met scholen, leraren, ouders en deskundigen over de aanpak van pesten op school, naar aanleiding van een artikel in de Volkskrant over een leerling die al 16 maanden niet naar school durfde vanwege pestgedrag (Rijksoverheid, 2013b). In opvolging van de schriftelijke vragen van de Kamerleden en de oproepen om pesten beter aan te pakken heeft Staatssecretaris Dekker aangekondigd een wetsvoorstel in te dienen bij de Tweede Kamer waarmee de verantwoordelijkheid van de school voor het voorkomen van pesten in de wet wordt verankerd (Rijksoverheid, 2013a). Scholen worden verplicht om pesten aan te pakken en daarbij te kiezen voor een bewezen effectieve methode. Een commissie onder de vleugels van het Nederlands Jeugd Instituut gaat hiervoor criteria opstellen. Het is een kerntaak van scholen om te zorgen voor een veilige school, waarbij de nadruk op preventie ligt. Gelet op de beschadigingen die kinderen oplopen als gevolg van pesten wordt liever de nadruk gelegd op het voorkomen van pesten en het bevorderen van een sociaal veilig schoolklimaat (Rijksoverheid, 2013a).

Pesten is van alle tijden en overal ter wereld een bekend verschijnsel. Pesten is een stelselmatige vorm van agressie waarbij één of meer personen proberen een andere persoon fysiek, verbaal of psychologisch schade toe te brengen (Veenstra, 2005). Bij pesten is de macht ongelijk verdeeld. Het pesten kan fysiek, verbaal of gedrag van sociale uitsluiting zijn (Mahri J. Elinoff, 2004). Aangenomen wordt dat pesten een manier is om sociale status te verkrijgen en te behouden (Salmivalli, 2008). Onderzoek naar de gevolgen van pesten heeft aangetoond dat kinderen die gepest worden meer depressieve gevoelens ervaren, meer gevoelens van eenzaamheid en een negatiever zelfbeeld hebben dan jongeren die niet gepest worden (Rooij, 2007). Slachtoffers gaan zichzelf door het pesten minder leuk vinden, vertrouwen hun leeftijdsgenoten niet en zijn bang om naar school te gaan. Ruim 10 procent van de leerlingen op de basisschool zegt in de afgelopen maanden gepest te zijn. Scholieren van het voortgezet onderwijs worden naar eigen zeggen minder gepest. Omdat pesten al op jonge leeftijd en vaak al begint in het primaire onderwijs, richt ik dit onderzoek op het basisonderwijs (NJI, 2013).

Onderwijsinstellingen hebben een (ongeschreven) bijzondere zorgplicht richting de leerlingen en studenten. Deze zorgplicht houdt in dat een onderwijsinstelling alle inspanningen moet verrichten die redelijkerwijze gevraagd kunnen worden om een veilig leer- en werkklimaat te bieden (Rijksoverheid, 2013a). Volgens het internationale verdrag voor de rechten van het kind hebben alle kinderen recht op een veilige omgeving en dat ze moeten worden beschermd tegen discriminatie. Ook staat in het kinderrechtenverdrag dat kinderen recht hebben op een veilige omgeving waarin kinderen worden beschermd tegen lichamelijk en geestelijk geweld. De Kinderombudsman ziet er op toe of het internationale verdrag voor de rechten van het kind in Nederland wordt nageleefd (Rijksoverheid, 2013a). Scholen in primair onderwijs en voortgezet onderwijs zijn sinds 1 januari 2006 verplicht een plan op te stellen voor veiligheid, gezondheid en milieu conform de cao's basis- en voortgezet onderwijs. Dit plan wordt ook wel (school)veiligheidsplan genoemd. Hierin beschrijft een school hoe zij de fysieke en sociale veiligheid in en om het schoolgebouw waarborgt. Hieronder valt ook de aanpak tegen pesten. In een pestprotocol legt de school vast wat zij onder pesten verstaat, hoe de school dit gedrag signaleert en hoe zij ermee omgaat (Rijksoverheid, 2013a).

De aanpak van pesten heeft door de stand van het debat urgentie gekregen, wat implicaties heeft voor scholen. Vanuit de maatschappij en van bovenaf neemt steeds meer de druk toe op managers (schoolbestuurders) en leerkrachten om wat aan deze problematiek te doen, echter ervaren ze steeds meer moeilijkheden om het anti-pestbeleid goed te implementeren. Dit onderzoek richt zich

vooral op de implicaties van anti-pest beleid door leerkrachten, omdat leerkrachten het beleid van bovenaf uiteindelijk vertalen in de onderzoekspraktijk. De wijze van leidinggeven door de manager kan van invloed zijn op de mate waarin discretionaire ruimte aanwezig is of als een probleem wordt ervaren. Managers kunnen in verschillende mate ruimte geven aan diegenen die het beleid uitvoeren. Daarom zullen er drie managementregimes worden onderzocht; Street-level bureaucracy, Domination managerialism en Discursive managerialism. De regimes bepalen de mate van discretionaire ruimte die een leerkracht (professional) in de onderwijspraktijk ervaart. Ook beleidsvervreemding speelt een rol bij dit onderzoek, omdat er verwacht wordt dat de mate van sturing, afhankelijk van de drie managementregimes, de dimensies van beleidsvervreemding beïnvloedt. Machteloosheid, zinloosheid en rolconflicten kunnen zich in bepaalde mate voordoen in publieke organisaties, waardoor de professional zich niet meer kan identificeren met het beleid, met beleidsvervreemding tot gevolg. Omdat managers het anti-pestbeleid maken en professionals dit beleid horen uit te voeren ontstaat er een druk bij leerkrachten, dat zou kunnen leiden tot beleidsvervreemding. Dit is van invloed op de discretionaire ruimte van de leerkrachten en zou voor spanningen kunnen zorgen, waardoor het beleid niet goed wordt uitgevoerd. Het doel van dit onderzoek is inzicht te verwerven in hoe professionals (leerkrachten) het anti-pest beleid uitvoeren, door te onderzoeken in welke mate de managementregimes en beleidsvervreemding aanwezig zijn op de basisscholen en hoe deze wijze van leiding geven zich manifesteren tot de uitwerking van het anti-pest beleid door de leerkrachten (professionals) op de basisscholen. Met dit onderzoek hoop ik een bijdrage te kunnen leveren aan bestuurders en beleidsmakers zodat beleid in publieke organisaties, en met name anti-pest beleid op basisscholen beter geïmplementeerd kan worden.

1.1 Onderzoeksvragen

De aanpak van pesten heeft door de stand van het debat urgentie gekregen. Pesten is een publieke kwestie geworden wat implicaties heeft voor scholen. De focus in dit onderzoek ligt bij het basisonderwijs en voornamelijk de implicaties voor leerkrachten. De managers maken het anti-pest beleid en leerkrachten moeten dit beleid uitvoeren. De druk op de leerkracht neemt vooral toe om hier wat aan te doen. Aan de hand van beschrijvende vragen probeer ik inzicht te verwerven in hoe schoolbestuurders (managers) pesten proberen te bestrijden door middel van typen managementregimes die aanwezig zijn op de basisscholen en vooral hoe dat beleid in de uitvoering door onderwijzers uitpakt. De mate van beleidsvervreemding zou hiermee onderzocht kunnen worden.

In dit onderzoek wordt de volgende hoofdvraag centraal gesteld:

Hoe gaan leerkrachten op Enschedese basisscholen om met het anti-pest beleid van hun scholen?

De manier waarop wordt omgegaan met de implementatie van anti-pest beleid betreft het type regime dat overwegend aanwezig is op de basisscholen, de daaruit voortkomende discretionaire ruimte, alsmede de mate van beleidsvervreemding die wordt ervaren. Deze hoofdvraag is verder onderverdeeld in drie deelvragen.

1. *Hoe is het anti-pest beleid georganiseerd op de basisschool?*

Met de eerste deelvraag probeer ik inzicht te verschaffen betreffende het beleid van de schoolbestuurder op het gebied van pesten door een beschrijving te geven van welk anti-pest beleid er op de basisschool wordt gehanteerd. De functie en taken die de professional en manager uitvoeren geven de mate van eigen werkwijze aan die professionals zich aanmeten, als reactie op complexe situaties met leerlingen of managers en verwarring over de verschillende doelen. De beschrijving van respondenten over de pestincidenten die voorkomen op de basisscholen geeft aan in welke mate pesten een rol speelt en hoe dat wordt opgepakt door de professional en manager.

2. *Op welke wijze stuurt het schoolbestuur op het naleven van dit anti-pest beleid?*

De tweede deelvraag geeft inzicht op welke manier er sturing plaatsvindt door het schoolbestuur met betrekking tot de naleving van dit anti-pest beleid door leerkrachten. De wijze van sturing door de manager geeft het type managementregime aan dat op de basisschool wordt gehanteerd en de daarmee gepaarde discretionaire ruimte. Er doen zich verschillende aspecten voor van sturing met betrekking tot het regime dat aanwezig is. De manier waarop er wordt gemanaged door het schoolbestuur op het gebruik van anti-pest beleid is bijvoorbeeld in de Domination managerialism op basis van een hiërarchische relatie tussen de manager en leerkracht. Door duidelijke richtlijnen en de macht bij de manager wordt er veel gestuurd om het beleid uit te voeren, in tegenstelling tot het Discursive managerialism waarbij er meer sprake is van overleg tussen manager en uitvoerder. De wijze van sturing geeft ook aan in hoeverre de leerkrachten zich machteloos voelen, wat een indicatie is van beleidsvervreemding. Hoe meer vrijheid, hoe groter de discretionaire ruimte de leerkrachten zullen hebben bij de uitoefening van het anti-pest beleid. Dit is vooral te zien bij Street-level bureaucracy regimes. De mate van invloed die publieke professionals ervaren op het beleidsprogramma dat ze uitvoeren in termen van macht (machteloosheid) zou beschreven kunnen worden. Zo kan er een beschrijving worden gemaakt van de mate van beleidsvervreemding.

3. *Wat is de rol van de leerkracht in het anti-pest beleid volgens het schoolbestuur en hoe vullen leerkrachten die rol zelf in?*

De antwoorden op de derde deelvraag geven inzicht in de manier waarop leerkrachten omgaan met pesten, wat hun rol is als leerkracht in het anti-pest beleid zoals bedoeld door het management en een beschrijving van de invulling van deze rol door de leerkrachten zelf met betrekking tot het anti-pest beleid. De rol van de leerkracht geeft de mate van discretionaire ruimte weer. Discretionaire betekent dat de professional zelf zijn eigen rol kan invullen, zoals het vervullen van taken als les geven aan leerlingen, het voeren van oudergesprekken en opvoedkundige taken. De professionals en managers geven aan wat voor acties ze ondernemen bij signalering van pestgedrag en wat hun eigen overwegingen daarbij zijn. De mogelijke knelpunten die zich voor kunnen doen in de uitvoering van het anti-pest beleid kunnen op deze manier weergegeven worden.

Met behulp van de antwoorden van de respondenten kan er een interpretatie worden gemaakt van de eventuele verschillen tussen het handelen van de onderwijzer en het beleid zoals bedoeld door de managers. De maatregelen die door het management worden verwacht van leerkrachten bij het signaleren van pestgedrag en de maatregelen die leerkrachten willen uitvoeren zouden immers ook kunnen verschillen, wat stuit op rolconflicten. Uit de antwoorden van de respondenten moet blijken of het anti-pest beleid als zinvol/effectief wordt geacht en welke rolconflicten zich voordoen. Zinloosheid en rolconflicten van leerkrachten ten opzichte van de beleidsdoelen leiden tot beleidsvervreemding.

1.2 Aanpak van het onderzoek

In dit onderzoek wordt onderzocht hoe de uitwerking van drie managementregimes en beleidsvervreemding van invloed zijn op de uitvoering van anti-pest beleid op basisscholen. Het onderzoek is een kwalitatieve case study, waarin er binnen twee basisscholen in totaal zes semi-structureerde interviews worden gehouden over de uitvoering van anti-pest beleid. Eerst zal er een theoretisch kader worden gegeven van de literatuur studie over de drie managementregimes en beleidsvervreemding. Daarna zal in hoofdstuk drie de onderzoeksopzet beschreven worden. Aan de hand van de literatuur studie worden de interviewvragen geformuleerd. De antwoorden van de respondenten geven aan welk managementregime meer aanwezig is op de basisscholen. De regimes bepalen de discretionaire ruimte die aanwezig is op de basisscholen en hebben invloed op de mate van beleidsvervreemding. In hoofdstuk vier zal er een analyse worden gegeven van de informatie die respondenten hebben gegeven naar aanleiding van de afgenomen interviews. Tot slot wordt in hoofdstuk vijf de conclusie gegeven, waarin de centrale hoofdvraag beantwoordt zal worden.

2. Theoretisch kader

Het doel van dit hoofdstuk is een uiteenzetting te geven van de concepten uit de literatuurstudie die verband houden met dit onderzoek. De relatie tussen managers en professionals wordt hier centraal gesteld, waarbij er wordt gericht op de uitvoering van het anti-pestbeleid van managers en het handelen daarnaar door onderwijzers in de beroepspraktijk. Omdat pesten een maatschappelijk probleem is geworden, neemt de druk op managers en professionals toe om hier wat aan te doen. Er ligt voornamelijk een grote druk op leerkrachten om het beleid uit te voeren, waardoor de discretionaire ruimte van de leerkrachten wordt bedreigd. In dit onderzoek wordt er in kaart gebracht in welke mate professionals op de basisscholen het anti-pest beleid navolgen en of de mate van de drie managementregimes van invloed is op de naleving van het anti-pest beleid of richtlijnen die de scholen hebben opgesteld. Allereerst geef ik aan wat onder discretionaire ruimte wordt verstaan en wat hiervan de oorzaak kan zijn. Daarna ga ik in op de typering van verschillende managementregimes en hoe zij omgaan met discretionaire ruimte. Vervolgens ga ik in op het concept beleidsvervreemding waarmee de ervaringen van professionals geanalyseerd zullen worden met het beleid dat ze uitvoeren op de basisscholen. De manier waarop de rol van de leerkracht wordt gespeeld geeft de mate van beleidsvervreemding aan met betrekking tot anti-pest beleid. In het boek "Professional discretion in welfare services" gaat Evans in op de managementvormen die in verschillende organisatietypen gehanteerd worden (Evans, 2010). Evans presenteert een innovatief kader voor de analyse van de discretionaire ruimte en de rol van de manager. Hij geeft drie vormen van management controle en discretionaire ruimte in organisaties. De drie managementregimes zijn Street-level bureaucracy, Domination managerialism en Discursive managerialism (Evans, 2010). Op de basisscholen die ik wil benaderen zou ik aan de hand van deze managementtypen kunnen nagaan hoe de schoolbestuurders en onderwijzers handelen.

2.1 Managementregimes en discretionaire ruimte

Discretionaire ruimte

Discretionaire ruimte is de handelingsvrijheid die een professional heeft in de uitvoering van zijn taken. De handelingsvrijheid kan ontstaan doordat in de praktijk situaties complexer zijn dan de theorie, of doordat de beleidsdoelen of organisatiedoelen tegenstrijdig zijn, of doordat de persoonlijke, professionele opvattingen en waarden van de uitvoerder niet overeenkomen met de beleidsdoelen. Discretionaire ruimte is een begrip dat zijn intrede heeft gedaan door de Amerikaanse politicoloog Lipsky, hij introduceerde ook de drie managementregimes Street-levelbureaucracy's, Domination managerialism en Discursive managerialism (Evans, 2010).

Lipsky noemt drie factoren waardoor discretionaire ruimte wordt veroorzaakt. Allereerst vindt hij dat de situaties waarin de professionals zich bevinden te complex zijn om te handelen op basis van voorgeschreven regels. Een professional moet om zijn werk goed te kunnen doen autonomie hebben, hij weet het beste hoe te handelen in specifieke situaties. Ten tweede noemt Lipsky de complexiteit van de regels, deze regels zijn vaak dubbelzinnig, niet helder of nog niet uitgewerkt. Professionals moeten deze regels naar de praktijk omzetten en hebben hierin dus handelingsvrijheid nodig. Als derde reden geeft Lipsky aan dat de professionals zich vaak een eigen werkwijze aanmeten, als reactie op conflictsituaties met cliënten of managers en verwarring over de verschillende doelen. Lipsky zag discretionaire ruimte als onlosmakelijk verbonden met het werk van professionals en niet te reduceren door managers. Discretionaire ruimte is ook nog te onderscheiden in de mate waarin het aanwezig is (Evans & Harris, 2004). Geringe handelingsvrijheid is er als er wel duidelijke richtlijnen zijn hoe de regels geïnterpreteerd moeten worden en wie de bevoegdheid heeft tot deze interpretatie, veel handelingsvrijheid is er als deze richtlijnen ontbreken.

Managementregimes

In het boek "Professional discretion in welfare services" gaat Evans (Evans, 2010) in op de managementregimes die in verschillende organisatietypen gehanteerd worden. Er wordt een kader gepresenteerd voor de analyse van de discretionaire ruimte en de rol van de manager. Hij geeft drie modellen van management controle en discretionaire ruimte in organisaties. De namen die Evans aan de managementregimes geeft zijn Street-level bureaucracy, Domination managerialism en Discursive managerialism.

Street-levelbureaucracy's zijn publieke organisaties waarvan de medewerkers direct contact hebben met de burgers in de uitvoering van hun werkzaamheden en waarin de medewerkers een handelingsvrijheid hebben in de uitvoering van hun werk. Typische street-levelbureaucracy's zijn scholen, ziekenhuizen en de politie. De focus in dit onderzoek richt zich op basisscholen, waarin de drie regimes door als het ware door elkaar lopen, maar waarvan het ene regime dominantier aanwezig is dan de ander. Street-level bureaucrats (professionals) zijn betrokken in dynamische werkomstandigheden. Lipsky karakteriseert de condities van het werk door de Street-level bureaucraten als 'the corrupted world of service'. Doordat Street-level bureaucrats bij de uitvoering van hun werk veel beslissingsvrijheid hebben, kunnen zij een eigen uitvoeringsbeleid ontwikkelen. Volgens Lipsky verklaart dit de discrepantie die er is tussen het aan de top geformuleerde beleid en de feitelijke uitvoeringspraktijk. In Street-levelbureaucracy's zijn de mogelijkheden voor controle door managers volgens Lipsky klein. Ondanks de gedetailleerde regels en richtlijnen van de beleidsmakers blijken de situaties in de werkelijkheid vaak gevarieerder en complexer te zijn dan men eerst heeft voorzien. De discretionaire ruimte wordt in deze organisaties gezien als een probleem waarvan gepoogd moet worden deze in te binden.

In de Domination managerialism is de rol van managers groter. De handelingsvrijheid kan aan banden worden gelegd door statuten, duidelijke doelen en de macht bij de managers. De managers worden eerder gekarakteriseerd als meer toegewijd aan de organisatie waar ze werken, dan van welke 'beroep' ze komen. Ze zijn gemotiveerd door het gebruiken en uitvoeren van hiërarchische gericht beleid. De domination managerialism presenteert zowel managers als professionals als afzonderlijke beroepsgroepen: beoefenaars als werknemers die het werk van de managers doen en managers als 'creatures' van de organisatie met gezamenlijke autoriteit en identiteit (Evans, 2010). De relatie van manager en uitvoerings ambtenaar is hiërarchisch en de mogelijkheid van controle over het management is in tegenstelling tot de street level bureaucracy groot. De mogelijkheid van de uitvoerders om naar eigen inzicht te handelen in de domination managerialism is klein.

De Discursive managerialism variant van management die Evans noemt is hiermee in tegenstelling. De leidinggevende en uitvoerende zitten in dit type regime in een 'bureau professional discourse', waar het management adviserend kan zijn en bezig is met ondersteuning en verantwoording. De relatie van manager en uitvoeringsambtenaar is collegiaal en de mogelijkheid van controle over het management gaat vooral met overleg. De mogelijkheid van de uitvoerders om naar eigen inzicht te handelen is in de discursive managerialism formeel groot, maar door overleg met lijnmanagers de facto klein. De impact van het management van de hierboven genoemde twee perspectieven worden onderbouwd door twee verschillende conceptualisering van het woord 'macht'. Vanuit de domination managerialism hebben managers macht en de werkers niet. Managers hebben de controle en kunnen de werkers commanderen. Zij sturen de werknemers die verder geen macht hebben in de organisatie en zij zijn verplicht hier naar te luisteren. Deze 'macht' is dominant, radicaal, asymmetrisch en onherroepelijk. De 'discursive' kant van macht is anders. Het benadrukt de versnippering van macht en dat macht overal te zien is en op alle niveaus in de organisatie. Macht wordt gezien als een netwerk of met relaties die worden ondersteund door bepaalde interesses die ook onderworpen zijn aan uitdagingen.

Het verschil tussen deze twee modellen komt voort uit de manier waarop er wordt gekeken naar het idee van 'bureau-professionalisme'. Deze term verwijst naar de combinatie van organisatorische principes van bureaucratie en professionalisme in sociale diensten. Het verschil focust zich op organisaties wel of geen duidelijke scheiding zien tussen bureaucratie en professionalisme. De domination managerialism ziet management als een 'conclusie' waar alles vast staat en de managers de winnaars zijn. De discursive management als 'voortdurend', maar geen compleet proces. Het is een 'emergent culture of control' die steeds verandert, maar waarin actoren niet worden gezien als 'gewoon passief'. Ze zijn ook in staat om weerstand te bieden, uit te dagen en het managerialism omver te werpen (Evans, 2010).

Type professionele organisatie	Relatie manager uitvoerings-ambtenaar	Mogelijkheid controle management	Mogelijkheid uitvoerders om naar eigen inzicht te handelen
Domination managerialism	Hiërarchisch	groot	klein
Street Level bureacracy	Hiërarchisch	klein	groot
Discursive managerialism	Collegiaal	Geen controle maar overleg	Groot, maar door overleg met lijnmanagers in de praktijk klein

Figuur 1. Invloed van managers bij type professionele organisaties.

2.2 Beleidsvervreemding van professionals

Professionals werkzaam in de publieke sector hebben vaak moeilijkheden om zich te identificeren met de beleidsprogramma's die ze moeten uitvoeren. Ik richt me specifiek op publieke professionals die beleid implementeren. Als publieke professional implementeren zij overheidsbeleid en hebben hierbij direct contact met de burger. In casus van dit onderzoek betreft het hier schoolbestuurders (managers) en leerkrachten (professionals). De professionals hebben direct contact met leerlingen en worden aangekeken op het beleid dat uiteindelijk door hen wordt uitgevoerd.

Basisscholen zijn verplicht een plan op te stellen voor veiligheid, gezondheid en milieu conform de cao's basis- en voortgezet onderwijs. In dit (school)veiligheidsplan beschrijft een school hoe zij de fysieke en sociale veiligheid in en om het schoolgebouw waarborgt. Hieronder valt ook de aanpak tegen pesten. In een pestprotocol hoort de school vast te leggen wat zij onder pesten verstaat, hoe de school dit gedrag signaleert en hoe zij ermee omgaat (Rijksoverheid, 2013a).

In het artikel van (Tummers, 2009) is er een nieuw concept ontwikkeld: beleidsvervreemding. Beleidsvervreemding wordt gedefinieerd als een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleid, in dit geval van de publieke professional die het beleid uitvoert. Omdat managers het anti-pestbeleid maken en professionals dit beleid horen uit te voeren ontstaat er een druk bij leerkrachten. Dit is van invloed op de discretionaire ruimte van de leerkrachten en zou voor spanningen kunnen zorgen. Bij de ontwikkeling van het concept beleidsvervreemding wordt aangesloten bij de subjectieve werkvervreemdingsliteratuur. Dit omdat het in het hedendaagse debat gaat om de ervaringen van de publieke professionals. Doordat het anti-pest beleid op de

basisscholen door de leerkrachten wordt uitgevoerd zouden zij in de praktijk te maken kunnen krijgen met werkvervreemding. Op welke wijze proberen leerkrachten het pesten te voorkomen en waaruit bestaat de aanpak van leerkrachten om pestgedrag terug te dringen? De leerkrachten horen goed bekend te zijn met het beleid en hoe dit toe te passen in de klas. Voor het goed uitvoeren van het beleid zullen de leerkrachten achter het beleid moeten staan en zich ervan bewust zijn dat het beleid daadwerkelijk effect heeft. Indien zij zich niet kunnen associëren met het beleid geformuleerd van bovenaf zou dit leiden tot beleidsvervreemding.

Er worden drie werk(beleids)vervreemdingsdimensies geoperationaliseerd: machteloosheid, zinloosheid en sociale isolatie (Blauner, 1964; Tummers, 2009).

Machteloosheid

Machteloosheid is de eerste dimensie van werkvervreemding (Blauner, 1964; Tummers, 2009). Een machteloze werknemer voelt zich als een ding, een object gecontroleerd en gemanipuleerd door anderen of door een systeem. Machteloosheid betreft dan de mate van invloed die publieke professionals ervaren op het beleidsprogramma dat ze uitvoeren. In het kader van dit onderzoek betreft dit het anti-pest beleid op de basisscholen. Bij de conceptualisering van machteloosheid worden een aantal niveaus onderscheiden, omdat machteloosheid zich op fundamenteel verschillende objecten kan richten (Tummers, 2009). Zo kunnen professionals zich machteloos voelen ten opzichte van de politiek (strategische machteloosheid), maar ook ten opzichte van de organisatie (tactische machteloosheid).

Strategische machteloosheid wordt gedefinieerd als de mate van gepercipieerde invloed van de professional op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in wet- en regelgeving. Een hoge mate van strategische machteloosheid kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer de politiek bij het ontwerpen van het beleidsprogramma de professionele associaties niet raadpleegt.

Tactische machteloosheid is de mate van gepercipieerde invloed van de professional op de manier waarop hun organisatie het beleid implementeert (Tummers, 2009). Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de manier waarop beleidsdoelen worden omgezet in specifieke prestatiedoelen die de basisschool moet bereiken. Hoe meer invloed professionals kunnen hebben op de uitwerking van het beleidsprogramma in de organisatie, hoe minder zij tactische machteloosheid zullen ervaren (Tummers, 2009).

Het derde niveau van machteloosheid betreft de mate van invloed die de werknemer percipieert op het directe werkproces. In werkvervreemdingsonderzoek is dit een belangrijk onderwerp: de variaties in de controle over de directe werking van het werk is een van de belangrijkste focussen van de huidige studie. Of een werknemer zijn socio-technische omgeving beheerst is afhankelijk van zijn bewegingsvrijheid, de vrijheid om keuzes te maken, en vrijheid van onderdrukkende beperkingen (Blauner, 1964). De bestuurskunde beschrijft dit vooral in termen van de discretie die een werknemer heeft om beleid te implementeren (Lipsky, 1980), zoals eerder beschreven in het gedeelte 'discretionaire ruimte'. Om deze reden wordt operationele machteloosheid gezien in termen van ervaren discretie van de professional.

Zinloosheid

Blauner (1964) noemt zinloosheid als tweede dimensie van werkvervreemding. In de arbeids- en organisatiesociologie wordt zinloosheid gedefinieerd als 'het onvermogen om de relatie van iemands bijdrage tot een groter doel te begrijpen' (Sarros, 2002; Tummers, 2009). Als deze dimensie wordt toegepast op beleidsvervreemding, verwijst zinloosheid naar de perceptie van de professional met betrekking tot de waardetoevoeging van het beleid aan een hoger, maatschappelijk, doel. Ook hier wordt er een onderscheid gemaakt in drie niveaus, aangezien ook zinloosheid zich op fundamenteel verschillende objecten kan richten (Tummers, 2009).

Op strategisch niveau refereert zinloosheid aan de mate waarin de professional de doelen van het beleid als zinloos percipieert. Dit kan het geval zijn als de professional vindt dat een beleidsprogramma doelen heeft die niet bijdragen aan de oplossing van bepaalde maatschappelijke

problemen, zoals pesten. In deze situaties zal de professional het beleidsprogramma als minder zinvol ervaren.

Op tactisch niveau verwijst zinloosheid naar de mate waarin de professional de manier waarop de organisatie het beleid uitwerkt, als zinloos percipieert (Tummers, 2009). Wanneer bijvoorbeeld de organisatie regels ontwerpt die gericht zijn op outputdoelen en die geen specifieke relatie hebben met resultaten in de samenleving, zoals de vermindering van pestincidenten, kunnen professionals deze uitwerking als minder zinvol ervaren.

Tot slot verwijst operationele zinloosheid naar de mate van gepercipieerde zinloosheid van het eigen werk van professionals, wanneer zij het beleid implementeren. Hebben ze bijvoorbeeld het gevoel dat ze de leerlingen niet echt kunnen helpen? Als dit het geval is, zullen ze waarschijnlijk meer zinloosheid ervaren.

Sociale isolatie – Rolconflicten

Blauner noemt sociale isolatie als derde dimensie van werkvervreemding. Hij (Blauner, 1964) stelt dat 'lidmaatschap van een industriële gemeenschap commitment (betrokkenheid) impliceert bij de werkrol en loyaliteit aan een of meer centra van de werkgemeenschap'. '(Sociale) isolatie daarentegen betekent dat de werknemer geen gevoel voelt van verbondenheid in de werksituatie en zich niet kan identificeren met de organisatie'. Sociale isolatie is relevant bij Blauner omdat hij zich richt op medewerkers. Zij krijgen vooral eisen vanuit de organisatie, en kunnen zich hier minder of meer mee identificeren. Publieke professionals die beleid implementeren, krijgen eisen vanuit meerdere logica's waarin verschillende waarden en normen worden gehanteerd en die een eigen legitimiteit hebben (Freidson, 2001). Zij ervaren bijvoorbeeld eisen van de organisatie (organisatielogica), maar ook van hun professionele associaties (professionele logica). Daarom wordt bij het onderzoek naar beleidsimplementatie van publieke professionals van Tummers e.a. (Tummers, 2009) het begrip sociale isolatie door het begrip rolconflicten vervangen. Een rolconflict ontstaat wanneer de professional ervaart dat verschillende logica's onverenigbaar zijn. Het begrip sociale isolatie richt zich specifiek op één logica, de organisatielogica. Het begrip rolconflict geeft juist ruimte voor het bestaan van meerdere logica's waar een professional mee te maken heeft, zoals bij leerkrachten en managers met betrekking tot het implementeren van anti-pest beleid.

Doelstellingen en waarden van de managers kunnen anders zijn dan de waarden van leerkrachten. Managers richten zich vooral op waarden zoals doelmatigheid, door bijvoorbeeld te zorgen dat er genoeg leerlingen op de school komen en minder op traditionele publieke waarden zoals veiligheid, betrokkenheid en het vakgebied van de professional; het bijbrengen van kennis en talenten ontwikkelen van het kind. De publieke professionals kunnen moeite hebben met deze waarde verschuiving, die duidelijk wordt wanneer een beleid wordt uitgevoerd (Hood, 1991; Tummers, 2009). Er wordt verwacht dat dit het moeilijker maakt voor professionals om hun discretie te gebruiken (Tummers, 2009). Discretionaire ruimte wordt steeds vaker door managers ingeperkt door vormen van sturing. Daarom wordt verwacht dat publieke professionals meer machteloosheid ervaren wanneer de mate van sturing groot is bij het uitvoeren van een beleidsprogramma. Discretie is een onderdeel van beleidsvervreemding, aangezien het de tegenhanger is van operationele machteloosheid (Tummers, 2009). Wanneer de mate van operationele machteloosheid wordt uitgezet op een continuüm, dan staat volledige discretie aan het ene uiterste van de schaal, en volledige operationele machteloosheid aan het andere uiterste. Discretie wordt zo tot onderdeel van het concept beleidsvervreemding (Tummers, 2009). Vooral in de managementstijl van de Domination Managerialism is de rol van managers groter dan bij de Street Level bureaucracy en Discursive Managerialism organisatie typen. De handelingsvrijheid (discretie) kan in de Domination Managerialism aan banden worden gelegd door statuten, duidelijke doelen en de macht bij de managers (Evans, 2010). De managers worden eerder gekarakteriseerd als meer toegewijd aan de organisatie waar ze werken, dan van welke 'beroep' ze uitoefenen.

2.3 Conclusie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste theorieën en concepten uiteengezet. De drie typen managementregimes; Street-level bureaucracy, Domination managerialism en Discursive managerialism bepalen de mate van discretionaire ruimte die een leerkracht (professional) in de onderwijspraktijk ervaart. Discretionaire ruimte is de handelingsvrijheid die een professional heeft in de uitvoering van zijn taken en die kan ontstaan door complexe praktijksituaties, beleidsdoelen en organisatiedoelen die tegenstrijdig zijn of opvattingen en waarden van professionals en managers die niet met elkaar overeenstemmen.

De wijze van leidinggeven kan van invloed zijn op de mate waarin discretionaire ruimte aanwezig is of als een probleem wordt ervaren. In Street-levelbureaucracy's vindt men discretionaire ruimte als onlosmakelijk aan het beroep verbonden, het is wel een probleem maar dat kan niet ingedamd worden. In organisaties met een dominant managerialism ziet men discretionaire ruimte als een aspect dat voorkomen kan worden door de managementdoelen prioriteit te geven en door richtlijnen en protocollen op te stellen. In discursive managerialism-organisaties ziet men de handelingsvrijheid niet als een probleem, de wijze waarop men er mee omgaat is overleg tussen de leidinggevende en de uitvoerende.

Tot slot draagt het concept beleidsvervreemding bij aan dit onderzoek, omdat er verwacht wordt dat de mate van sturing afhankelijk van de drie regimes, de dimensies van beleidsvervreemding beïnvloedt. Er worden drie dimensies geoperationaliseerd; machteloosheid, zinloosheid en sociale isolatie. Omdat managers het anti-pestbeleid maken en professionals dit beleid horen uit te voeren ontstaat er een druk bij leerkrachten, dat zou kunnen leiden tot beleidsvervreemding. Dit is van invloed op de discretionaire ruimte van de leerkrachten en zou voor spanningen kunnen zorgen. Met het begrip beleidsvervreemding worden de ervaringen geanalyseerd van professionals met beleidsuitvoering.

3. Methodologie

In dit methodologisch hoofdstuk wordt er beschreven hoe dit onderzoek uitgevoerd zal worden en hoe dit uiteindelijk wordt uitgewerkt. Er wordt onderzocht hoe de uitwerking van drie managementregimes en de daaruit mogelijk komende beleidsvervreemding van invloed zijn op de uitvoering van anti-pest beleid op basisscholen. Allereerst zal er worden ingegaan op de casus selectie voor de case study die in dit onderzoek wordt verricht, namelijk de uitvoering van het anti-pest beleid op basisscholen. Vervolgens wordt er ingegaan op de data collectie, de interviews die gehouden zullen worden. Tot slot wordt er een data analyse gegeven waarin wordt ingegaan op hoe de interview vragen worden gevormd vanuit het theoretisch kader. De antwoorden van de respondenten zal informatie opleveren om uiteindelijk de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

3.1 Onderzoeksmethode; de case study

Mijn onderzoek begint met het onderzoeken van een casus (case study). Om dit onderzoek uit te voeren, wil ik kwalitatief onderzoek gaan verrichten. Kwalitatief onderzoek is een vorm van empirisch onderzoek waarbij gebruik wordt gemaakt van gegevens van kwalitatieve aard en dat als doel heeft onderzoeksproblemen in of van situaties, gebeurtenissen en personen te beschrijven en te interpreteren (Babbie, 2010). Het gaat vooral om het benoemen van gedragingen, uitspraken en tekstdelen uit verzamelde documenten. Om de validiteit van de bevindingen te waarborgen wordt gebruik gemaakt van meerdere bronnen (Yin, 2003). Zo is er een documentenanalyse uitgevoerd, waarin beleidsdocumenten, professionele tijdschriften, krantenartikelen en websites van de basisscholen zijn bestudeerd. Daarnaast worden er zes semi-gestructureerde interviews afgenomen met managers en leerkrachten. Met de gegeven informatie door de respondenten wordt het onderzoeksprobleem in situaties rondom pestgedrag verklaard. De manier van sturing door het management en de uitvoering door de leerkrachten kunnen beschreven en geïnterpreteerd worden, die tot de beantwoording leid van de centrale hoofdvraag. Een van de belangrijkste voordelen van de semi-gestructureerde face-to-face interviews als de belangrijkste onderzoeksmethode is dat de respondenten een gedetailleerde beschrijving van hun ervaringen kunnen geven en dat er kan worden doorgevraagd waar nodig. Op deze manier ontstaat er een gesprek met de managers en professionals waarbij de respondenten zich open opstellen om informatie en hun ervaringen uit de beroepspraktijk te delen.

In deze casestudy wordt de aandacht gericht op een specifieke zaak of verschijnsel (Babbie, 2010). Ik zal me richten op 1 case, namelijk de uitvoering van het anti-pest beleid op basisscholen in Enschede. Dit betreft het beleid in werking dat gericht is op hoe het anti-pest beleid uitpakt in de onderwijspraktijk. Door twee verschillende basisscholen te benaderen wordt het onderzoek niet eenzijdig en kan ik een interpretatie geven van het beleid en handelen van twee verschillende basisscholen in Enschede. Er is sprake van een intensieve analyse van 4 leerkrachten en 2 schoolbestuurders (managers), waarin het doel is om inzicht te verwerven in het anti-pest beleid en de uitvoering daarvan van meerdere basisscholen. Op elk van de basisscholen worden 2 leerkrachten geïnterviewd en 1 schoolbestuurder, wat zal leiden tot 6 interviews in het geheel. In dit beschrijvend onderzoek is een case study het meest geschikte design, niet alleen omdat de aandacht gericht wordt op een specifieke verschijnsel (anti-pest beleid), maar ook omdat de antwoorden van de betrokken respondenten niet manipuleerbaar zijn en er getracht wordt contextuele omstandigheden te dekken omdat die relevant zijn bij de bestudering van het anti-pest beleid van basisscholen (Baxter, 2008). Deze case study wordt gebruikt om het anti-pest beleid te beschrijven en de real-life context waarin het heeft plaatsgevonden (Baxter, 2008; Yin, 2003).

Met deze case study wordt er getracht meer inzicht te verkrijgen in de handelingen van onderwijzers met betrekking tot het anti-pestbeleid dat is geregeld op de basisschool. Hierbij wordt rekening gehouden met hoe het anti-pest beleid wordt beïnvloed door de context waarin het is gelegen. In dit onderzoek ligt de focus op leerkrachten – de professionals – die het beleid uiteindelijk tot uitvoering

brengen in de onderwijspraktijk en de schoolbestuurders – de managers – die het beleid maken. Dit houdt verband met de mate van discretionaire ruimte in verschillende managementvormen; de Domination managerialism, Street Level bureaucracy en Discursive managerialism. Ook wordt verondersteld dat de drie dimensies van beleidsvervreemding; machteloosheid, zinloosheid en rolconflicten de mate van effectieve beleidsuitvoering door de leerkrachten van anti-pest beleid beïnvloed. Wanneer de leerkrachten zich bijvoorbeeld niet kunnen vinden in het beleid geformuleerd van bovenaf, en wanneer er niet duidelijk gecommuniceerd of gestuurd wordt op wat het beleid inhoud en hoe dit uit te voeren zullen de leerkrachten vervreemding van het beleid ervaren. Het is een kerntaak van scholen om te zorgen voor een veilige school. In het kader van het actuele publieke debat is het belangrijk dat scholen een goed preventief beleid voeren tegen pesten. Hierdoor wordt getracht inzicht te verwerven in hoe schoolbestuurders (managers) pesten proberen te bestrijden en hoe dat in de uitvoering door onderwijzers uitpakt.

3.2 De interviews

Er is getracht kwalitatieve data te verkrijgen door middel van semi-gestructureerde interviews en het verzamelen en analyseren van documenten, websites van de basisscholen en een pestprotocol dat mij is aangereikt door de manager van de basisschool. Voordeel van deze keus is dat het een bepaalde mate van flexibiliteit geeft en dat het de kans geeft bij bepaalde vragen en antwoorden door te vragen. Zo wordt er gedetailleerde informatie verkregen, wat leidt tot effectieve beantwoording van de vragen die zijn opgesteld. De vragenlijst is opgenomen in bijlage 1. Er zijn maximaal negen open vragen gesteld. In totaal werden er zes interviews afgenomen, namelijk op elke school één schoolbestuurder en twee onderwijzers. De twee basisscholen zijn select gekozen in Enschede. De respondenten zijn werkzaam op twee verschillende basisscholen waaronder een Christelijke en een openbare basisschool in Enschede. Dit om enigszins variatie in het beeld te kunnen geven van het beleid op openbare basisscholen en het beleid geformuleerd op een Christelijke basisschool. Op de Christelijke basisschool was er vooral sprake van een open houding in de toegang, omdat ik daar contacten heb zitten. Alle respondenten waren enthousiast over het onderzoek en wilden graag informatie met me delen. Dit heeft geleid tot interessante interviewgesprekken, waarbij ik de ervaringen van zowel leerkrachten als managers goed kon gebruiken voor mijn scriptie. In dit onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt op basis van geslacht. De focus in dit onderzoek ligt bij de uitvoering van anti-pest beleid door leerkrachten uit het basisonderwijs en met name de verhouding tussen managers en professionals in het basisonderwijs in zijn algemeenheid.

Elk interview heeft maximaal een uur in beslag genomen. Bij het afnemen van de interviews zijn er notities gemaakt van de antwoorden die worden gegeven door de respondenten en ook zal er toestemming gevraagd worden om de gesprekken op te nemen. Dit om achteraf zo gedetailleerd mogelijk de antwoorden te kunnen uitschrijven. De interviews werden in afzonderlijke ruimtes op de basisschool afgenomen, om een betrouwbaar beeld van de antwoorden op de gestelde vragen te kunnen verkrijgen. Op deze manier is er niemand aanwezig die stuurt op de antwoorden van de respondent en die het interview kan beïnvloeden. Om de privacy van de respondenten te waarborgen, is hen beloofd dat de gegevens vertrouwelijk behandeld zullen worden. Dit houdt in dat persoonlijke gegevens zoals naam en adresgegevens geanonimiseerd worden. De gegevens worden alleen in het kader van dit onderzoek gebruikt en zullen niet aan derden worden verstrekt.

De respondenten zijn op elk van de twee basisscholen één directeur en twee leerkrachten. De reden dat zowel de leerkrachten als schoolbestuurders wordt geïnterviewd is omdat in kader van mijn onderzoeksvragen beide bevindingen nodig zijn om valide conclusies te kunnen trekken. De schoolbestuurders en onderwijzers zouden immers van elkaar kunnen verschillen in de manier van denken, aanpak en handelen rondom pestincidenten. Uiteindelijk zijn het de onderwijzers die het beleid uitvoeren. De druk op de professionals om het beleid uit te voeren is groot. Er ontstaat een

spanning tussen onderwijzers en managers met betrekking tot discretionaire ruimte en beleidsvervreemding. In het kader van dit onderzoek is het interessant om te onderzoeken of er een discrepantie bestaat tussen het beleid zoals bedoeld door het schoolbestuur en de uitvoering daarvan door onderwijzers in de praktijk. Hiervoor wil ik voor een gedeelte gebruik maken van het bestaande interviewprotocol met betrekking tot de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling waar scholen met ingang van 1 juli 2013 mee gaan werken. De meeste opgenomen vragen lenen zich goed voor mijn beschrijvende onderzoek. Het merendeel van de interviewvragen zullen omgezet en aangepast worden op de pestproblematiek die ik centraal stel in dit onderzoek en ook zullen er interview vragen opgenomen worden die overeenkomen met de theorie uit de documentanalyse.

3.3 Data analyse

De interviewvragen zijn opgesteld en geselecteerd met behulp van de concepten uit het theoretisch kader en de onderzoeksvragen die zijn geformuleerd. De websites van de basisscholen, documenten en de antwoorden die gegeven worden door de respondenten uit de interviews zullen bestudeerd worden, om antwoord te kunnen geven op de hoofd- en deelvragen die zijn opgesteld. In het interview zullen achtergrondvragen worden opgenomen en vragen over kenmerken van de drie managementregimes; Domination Managerialism, Street-level Bureaucracy en Discursive Management. Uit de antwoorden volgt het managementregime dat het beste bij de basisschool past. Ook worden er vragen geformuleerd die overeenkomen met beleidsvervreemding en de drie dimensies; machteloosheid, zinloosheid en rolconflicten. Beleidsvervreemding is een mogelijke uitkomst van een regime. Hieronder ziet u de manier waarop de deelvragen beantwoord zullen worden aan de hand van de interviewvragen. In dit onderzoek wordt aan de hand van drie deelvragen de hoofdvraag beantwoord. In het analysekader, welke is bijgevoegd in bijlage 2, wordt een kader weergegeven van de interviewvragen op basis van de deelvragen en kenmerken van de managementregimes alsmede van beleidsvervreemding.

Deelvraag 1: Hoe is het anti-pest beleid georganiseerd op de basisschool?

1. Kunt u iets vertellen over uw functie binnen de basisschool en welke taken vallen onder deze functie?
2. Kunt u vertellen over het beleid van de basisschool dat wordt gehanteerd met betrekking tot pesten? Kunt u vertellen over pestincidenten die voorkomen op de basisschool?
3. Kunt u vertellen over de interne begeleider die werkzaam is binnen de basisschool bij het raadplegen van advies rondom pesten? Zou u voorbeelden kunnen noemen van zowel een grappig verhaal, als een triest verhaal rondom pesten?

Met de eerste deelvraag probeer ik inzicht te verschaffen betreffende het beleid van de schoolbestuurder op het gebied van pesten door een beschrijving te geven van welk anti-pest beleid er op de basisschool wordt gehanteerd. De functie en taken die de professional en manager uitvoeren geven de mate van eigen werkwijze aan die professionals zich aanmeten, als reactie op complexe situaties met leerlingen of managers en verwarring over de verschillende doelen. De beschrijving van respondenten over de pestincidenten die voorkomen op de basisscholen geeft aan in welke mate pesten een rol speelt en hoe dat wordt opgepakt door de professional en manager.

Deelvraag 2: Op welke wijze stuurt het schoolbestuur (management) op het naleven van dit anti-pest beleid?

4. Hoe ervaart u de ruimte die u heeft om beslissingen en initiatief te nemen rondom pestgedrag? (Heeft u bijvoorbeeld veel vrijheid in uw werk in het nemen van een beslissing om het beleid rondom pesten al dan niet te volgen).
5. Zou u kunnen vertellen over de wijze waarop het schoolbestuur (het management) voorlichting geeft over het gebruik van de richtlijnen / het beleid tegen pesten?

6. Hoe ervaart u de manier waarop er wordt gemanaged door het schoolbestuur op het gebruik van anti-pest beleid bij pestsignalering? Kunt u voorbeelden geven? (Wordt er bijvoorbeeld veel gestuurd op de leerkrachten, of juist weinig en wat doet u dan in deze situaties?).

De tweede deelvraag geeft inzicht op welke manier er sturing plaatsvindt door het schoolbestuur met betrekking tot de naleving van dit anti-pest beleid door leerkrachten. De wijze van sturing door de manager geeft het type managementregime aan dat op de basisschool wordt gehanteerd en de daarmee gepaarde discretionaire ruimte. De wijze van sturing geeft ook aan in hoeverre de leerkrachten zich machteloos voelen, wat een indicatie is van beleidsvervreemding. Hoe meer vrijheid, hoe groter de discretionaire ruimte de leerkrachten zullen hebben bij de uitoefening van het anti-pest beleid. De mate van invloed die publieke professionals ervaren op het beleidsprogramma dat ze uitvoeren in termen van macht (machteloosheid) zou beschreven kunnen worden. Zo kan er een beschrijving worden gemaakt van de mate van beleidsvervreemding.

Deelvraag 3: Wat is de rol van de leerkracht in het anti-pest beleid volgens het schoolbestuur en hoe vullen leerkrachten die rol zelf in?

7. Wat doet u als u met pestgedrag in aanraking komt? Wat zijn uw overwegingen?
8. Kunt u iets vertellen over de effectiviteit van het anti-pest beleid? Zou u voorbeelden kunnen noemen van wat volgens u het beste werkt en wat juist het slechtste?
9. Kunt u iets vertellen over de knelpunten die zich voor kunnen doen bij het uitvoeren van het anti-pest beleid? Bijvoorbeeld in de relatie met het management en de leerkrachten. (Dit kunnen problemen zijn die zich al hebben voorgedaan, maar het kunnen ook problemen zijn waarvan u verwacht dat ze zich in de toekomst kunnen gaan voordoen).

De derde deelvraag geeft inzicht in de manier waarop onderwijzers omgaan met pesten, wat hun rol is in het anti-pest beleid zoals bedoeld door het schoolbestuur en een beschrijving van de invulling van deze rol door de leerkrachten zelf met betrekking tot het anti-pest beleid. Uit de antwoorden van de respondenten moet blijken of het anti-pest beleid als zinvol/effactief wordt geacht en welke rolconflicten zich voordoen. Zinloosheid en rolconflicten van leerkrachten ten opzichte van de beleidsdoelen leiden tot beleidsvervreemding. Met behulp van de antwoorden van de respondenten kan er een interpretatie worden gemaakt van de eventuele verschillen tussen het handelen van de onderwijzer en het beleid zoals bedoeld door de schoolbestuurders en knelpunten die daaruit voortkomen.

Met behulp van de antwoorden op de vragen uit het interview en de documentanalyse zou de hoofvraag *“Hoe gaan leerkrachten op Enschedese basisscholen om met het anti-pest beleid van hun scholen?”* beantwoord kunnen worden.

De antwoorden van de respondenten op de vragen die zijn opgenomen in dit analysekader geven een beschrijving van het management regime dat overwegend aanwezig is op de basisschool en de mate van discretionaire ruimte. Ook kan er met behulp van de antwoorden de mate van beleidsvervreemding die de professional ervaart in de onderwijspraktijk worden beschreven.

3.4 Conclusie

In dit onderzoek zal er een case study worden uitgevoerd. Er wordt gericht op 1 case, namelijk het anti-pestbeleid op basisscholen in Enschede. Er zal getracht worden antwoord te geven op de onderzoeksvragen, middels documentanalyse en data verkregen uit interviews. Op twee verschillende basisscholen worden in totaal 6 respondenten geïnterviewd, namelijk op elke school een directeur en twee leerkrachten. De interviewvragen zullen geformuleerd worden met behulp van het theoretisch kader en gedeeltelijk een bestaand interviewprotocol dat al is gebruikt voor de invoering van de ‘meldcode kindermishandeling’.

4. Analyse

In dit hoofdstuk zal de analyse van het verrichte onderzoek worden gegeven. Dit is gedaan naar volgorde van de deelvragen. In de analyse wordt de verzamelde data uit de interviews in verband gebracht met de literatuur uit het theoretisch kader. Allereerst zal er in paragraaf 4.1 worden ingegaan op het anti-pest beleid dat de basisscholen hanteren. Daarna zal in paragraaf 4.2 de mate van sturing door de managers worden beschreven evenals de uitwerking van de managementregimes. Vervolgens zal in paragraaf 4.3 worden ingegaan op de rol van de professionals als leerkracht en de knelpunten bij de uitvoering van het anti-pest beleid. De mate van beleidsvervreemding die wordt bepaald door het managementregime is daar een uitkomst van. De regimes bepalen immers de discretionaire ruimte van professionals die aanwezig is op de basisscholen en hebben invloed op de mate van beleidsvervreemding. Tot slot zal de analyse leiden tot de beantwoording van de drie deelvragen welke in de inleiding zijn geformuleerd.

4.1 Het anti-pest beleid op Enschedese basisscholen

In deze paragraaf wordt een analyse uitgevoerd met behulp van de antwoorden op de eerste drie interviewvragen (bijlage 2), welke door de respondenten gegeven zijn. Vervolgens kan de eerste deelvraag beantwoordt worden. Er wordt inzicht verschaft betreffende het beleid van het management op het gebied van pesten, door een beschrijving te geven van welk anti-pest beleid er op de basisschool wordt gehanteerd.

Bij de introductievraag van het interview geven de professionals en managers antwoord op de vraag met betrekking tot de functie die ze vervullen binnen de basisschool en welke taken daaronder vallen. Door de professionals werd veelal dezelfde antwoorden gegeven. De professionals geven aan dat les geven aan de kinderen hun voornaamste taak is, maar dat daarbij ook het voeren van oudergesprekken hoort en dat ze naast het onderwijzen ook als het ware een opvoedkundige taak hebben ten aanzien van de kinderen. Op de openbare basisschool is een geïnterviewde professional niet alleen leerkracht maar ook intern begeleider, waardoor deze professional meer taken op zich neemt dan alleen die van een leerkracht. Taken als het begeleiden van kinderen met zorg, het adviseren van andere leerkrachten en communicatie met derden komen daar bij op. De manager op de openbare basisschool geeft aan zich als directeur vooral bezig te houden met het regelen van de formatie, het personeelsbeleid, zorgen dat de kinderen op de goede plek zitten op school, ouder gesprekken voeren en beoordelingsgesprekken van de leerkrachten. De manager verklaart: *“Ik vind het belangrijk dat de onderwijsdoelen gehaald worden en dat de principes van het beleid zichtbaar zijn.”* Uit deze citaat valt op te maken dat op de openbare basisschool vooral sprake is van een hiërarchische relatie tussen de manager en de professional. De directeur ziet zichzelf als onderwijskundig leider, maar houdt zich voornamelijk bezig met administratieve taken. De manager werkzaam op de Christelijke basisschool geeft aan twee functies te hebben, namelijk zowel directeur als intern begeleider. Als intern begeleider wordt aangegeven verantwoordelijk te zijn voor de coördinatie van de leerlingenzorg en als directrice vooral bezig te zijn met leerlingenadministratie, het aannemen van leerlingen, en coachen van de leerkrachten. In de ogen van de manager is de grootste taak het begeleiden van leerkrachten en kinderen; *“Hoe ga je om met leerproblemen, gedragsproblemen oplossen en hoe vang je dat op in de groep, oftewel het begeleiden is voor mij de grootste taak.”* Uit de beschrijving van de taken en functie van deze manager volgt dat er meer sprake is van een collegiale relatie tussen manager en de professionals. Er is voornamelijk sprake van collegiale consultatie en overleg met leerkrachten.

Zoals aangegeven in de literatuur staat op de website van Rijksoverheid dat basisscholen verplicht zijn een plan op te stellen voor veiligheid, gezondheid en milieu conform de cao's basis- en voortgezet onderwijs. In dit (school)veiligheidsplan beschrijft een school hoe zij de fysieke en sociale veiligheid in en om het schoolgebouw waarborgt, waarbij ook de aanpak tegen pesten. In een pestprotocol hoort de school vast te leggen wat zij onder pesten verstaat, hoe de school dit gedrag signaleert en hoe zij ermee omgaat (Rijksoverheid, 2013a).

Wanneer de respondenten gevraagd wordt over het beleid dat gehanteerd wordt op de basisschool met betrekking tot pesten, wordt eenduidig aangegeven dat er sprake is van preventief anti-pest beleid. Beide scholen geven ook aan dat respect voor elkaar en op een goede manier met elkaar omgaan voorop staat.

Echter is opvallend dat er verschil is in het beleid dat wordt gehanteerd op de basisscholen. De Christelijke basisschool heeft een duidelijk pestprotocol waarin alle stappen vanaf signalering tot aan het treffen van maatregelen in beschreven staan. De basisschool benadrukt het uitgangspunt van gewenst gedrag naar elkaar toe. Er zijn groepsregels opgesteld die voor iedereen aangeven hoe met elkaar om te gaan en wat de kinderen moeten doen wanneer dit niet gebeurt. "We pesten niet" is opgenomen in deze hoofdregels. De professionals op de Christelijke basisschool geven aan dat ze op school preventief bezig zijn met sociale vaardigheidstrainingen waarin verschillende aspecten naar voren komen zoals "vriendjes maken", wat pesten is, wat er onder pesten wordt verstaan en wat ze als school ertegen doen. Daarbij wordt er ook gewerkt met een complimenten en vragenbord, waarbij kinderen elkaar leren complimenten te geven, maar ook kritische vragen te stellen zodat er een open houding wordt gecreëerd. Het duidelijk kunnen aangeven van het kind "wat wil ik wel of wat wil ik niet?", hoort daar ook bij. De professional legt uit op deze manier aan de kinderen normen en waarden te leren en respectvol met elkaar om te gaan, wat beter is dan curatieve maatregelen waarbij het pestprotocol in werking gaat. *"Mocht pestgedrag toch voorkomen, horen we dat graag van de ouders, kinderen of van wie dan ook. Het gebeurt meestal altijd buiten de leerkrachten om. Kinderen pesten vaak wanneer de leerkrachten niet in beeld zijn."* De respondenten van deze basisschool geven aan dat ze de signalering van pesten meestal moeten horen van derden.

Ieder leerkracht heeft een map met onderwijsinhoud zitten, dat elk moment kan worden nageslagen. Zodra leerkrachten signaleren dat er sprake is van pesten, gaat het pestprotocol in werking. Het pestprotocol bestaat uit 5 fases. De manager legt uit: *"Allereerst wordt er een melding gemaakt, het is de rol van de leerkrachten om dan elke dag in gesprek met de betrokken leerlingen. Na een paar weken wordt er gekeken of het heeft geholpen. Wanneer het weer gebeurd gaan we andere maatregelen nemen."* De tweede fase gaat in werking wanneer het pestgedrag langer dan 4 weken aanhoudt. De gepeste leerling en pester gaan dan naar de IBer of directeur voor een gesprek. Eventuele strafmaatregelen zoals binnen blijven in de pauze worden besproken. Het team wordt nader geïnformeerd en ook worden de ouders uitgenodigd voor gesprekken. Bij aanhoudend pestgedrag wordt in fase 3 externe hulp ingeschakeld, bijvoorbeeld trainingen voor de pester en weerbaarheidstrainingen voor het gepeste kind. In extreme gevallen wordt in fase 4 het kind voor enkele dagen geschorst. In fase 5 volgt verwijdering van de leerling die pest, maar de respondent verklaart dat dit nog nooit is voorgekomen op de basisschool.

Op de openbare basisschool vertelt de manager dat ze werken met een pestprotocol op school, die regelmatig geëvalueerd en bijgesteld wordt.

"Continu proberen we te voorzien in de laatste dingen, zoals "is de IBer bekend", "zijn de kinderen en ouders voldoende op de hoogte van de regels." "Het beleid van bovenaf is meer overkoepelend. Dat heeft het meer over schorsing. Maar de primaire regels die dicht bij de kinderen staan hebben we allemaal opgesteld in ons eigen pestprotocol op school. Dat is een afgeleide van het beleid van bovenaf." Dit impliceert een vorm van beleidsvervreemding, namelijk zinloosheid. Blauner (1964) noemt zinloosheid als dimensie van beleidsvervreemding, waarbij zinloosheid verwijst naar de perceptie van de professional met betrekking tot de waardetoevoeging van het beleid aan een hoger maatschappelijk doel, namelijk het verminderen van pestgedrag (Tummers 2009). In overeenstemming met wat Tummers (2009) stelt, wordt het beleid van bovenaf geformuleerd door de professional als zinloos gepercipieerd, omdat schorsing geen oplossing biedt voor het probleem van pesten.

Een professional en de manager geven aan, net als op de Christelijke basisschool, 10 gouden regels te hebben hangen in de school. De respondenten geven aan te werken met een anti-pest programma dat heet "Kom op voor jezelf". Een professional legt het anti-pest programma uit. Dit programma heeft 4 stappen. *"Stap 1 is zeg ik vind het niet fijn wat jij doet. Stap 2 wil je naar me luisteren en stoppen, want ik heb er last van. Stap 3 ik ga de leerkracht waarschuwen als je nu niet stopt. Stap 4 ik schakel de leerkracht in."*

"Het is een hanteerbaar regel voor kinderen. Er zijn echter slimme kinderen die zeggen dat een bepaalde stap is overgeslagen en dat het stappenplan fout is uitgevoerd. Daarmee proberen ze zichzelf buiten schans te zetten." "Sommige leerkrachten passen dit stappenplan ook toe precies zoals het er staat, maar je kunt als leerkracht niet continu die stappen aanhouden." "Het nadeel is dat kinderen met die stappen gaan spelen. Maar het geeft wel een duidelijk handvat aan kinderen die niet zo weerbaar zijn." Dit duidt op de tweede dimensie van beleidsvervreemding, namelijk rolconflicten. In het artikel van Tummers (2009) is het begrip sociale isolatie vervangen door rolconflict, wat zich in dit onderzoek eveneens beter leent dan het begrip sociale isolatie. Dit omdat de professionals zich niet zo zeer niet kunnen identificeren met de organisatie – zoals Blauner (1964) stelt – maar omdat er meerdere logica's zijn waar een professional mee te maken heeft. Niet alleen een conflict met betrekking tot de organisatielogica, maar ook de professionele logica speelt een rol. De implementatie van dit beleid door de leerkracht gaat gepaard met een geringe conflict betreffende het aanhouden van het stappenplan met betrekking tot pestgedrag.

Opvallend verschil tussen de manager en de professionals op de openbare school is dat de manager duidelijk spreekt over een pestprotocol, terwijl de professionals vooral ingaan op het project "Kom op voor jezelf", dat sinds twee jaar wordt gebruikt. In dit project staan weliswaar vier anti-pest beleid stappen/richtlijnen, echter geven de professionals in hun beantwoording niet aan dat er een feitelijk pestprotocol document is. Wel blijkt dat dit stappenplan "Kom op voor jezelf" als pestbeleid geldt op de school.

Met betrekking tot pestincidenten die voorkomen op de scholen wordt verklaard dat het pestgedrag veelal manipulatie, buitensluiten en pesten in het geniep betreft. Van fysiek geweld is bijna geen sprake. Het betreft vooral verbaal de ander schade toe te brengen. Een voorbeeld is het uitspelen tegen elkaar om een hoge positie te verkrijgen, wat ook wordt aangeduid in de literatuur door Salmivalli.

Aangenomen wordt dat pesten een manier is om sociale status te verkrijgen en te behouden (Salmivalli, 2008). Pesten is van alle tijden en overal ter wereld een bekend verschijnsel. Pesten is een stelselmatige vorm van agressie waarbij één of meer personen proberen een andere persoon fysiek, verbaal of psychologisch schade toe te brengen (Veenstra, 2005). Bij pesten is de macht ongelijk verdeeld. Het pesten kan fysiek, verbaal of gedrag van sociale uitsluiting zijn (Mahri J. Elinoff, 2004). Uit de antwoorden van de respondenten en uit het pestprotocol document van de Christelijke basisschool wordt deze definitie van pesten vrijwel eenduidig weergegeven.

Een professional geeft aan vorig jaar veel last te hebben gehad van pestgedrag in de groep. Toen is er nog een speciaal aantal sessies geweest met het programma "Kom op voor jezelf" zodat de kinderen beter met elkaar om konden gaan in de groep. *"Ik geloof eigenlijk niet meer in een pestvrije school."* Wel voelen de meeste kinderen zich nu wel veilig, dankzij het programma. *"Er zijn nu eenmaal wel kinderen die zich kwetsbaar voelen, maar het is wel beter dan vorig jaar. De sfeer is nu wat beter en ik merk dat de kinderen elkaar nu meer opvangen."* De andere professional vertelt nogal eens moeite te hebben met wat pesten nu eigenlijk is. *"Wat is toelaatbaar en wat niet?"*. *"Vanuit de media is het een hype geworden, maar het is niet anders dan tien jaar geleden."* *"Het zit in de mens, dat hoort er gewoon bij. Het is niet toelaatbaar, maar ook wel begrijpelijk dat het gebeurt."*

Op de vraag met betrekking tot de interne begeleider die werkzaam is binnen de basisschool bij het raadplegen van advies rondom pesten worden vrijwel dezelfde antwoorden gegeven door de respondenten. Bij signalering van pestgedrag handelt eerst de leerkracht het af binnen de groep. Wanneer de leerkracht er niet uitkomt wordt de IBer geraadpleegd. De IBer maakt in samenwerking met de leerkracht een plan van aanpak. Het stappenplan "Kom op voor jezelf" wordt dan vaak toegepast. De manager van de Christelijke basisschool, die naast directeur ook de functie heeft van IBer, geeft aan vooral een adviserende rol als intern begeleider te hebben. *"We adviseren leerkrachten om niet snel over te gaan op strafsancties, dat helpt bijna niet."* *"Het helpt veel meer om aan te geven wat je wel wilt zien."* Als IBer en directeur wordt er geadviseerd om eerst in gesprek te gaan met de leerlingen en wordt er gestuurd om vooral in te gaan op gewenst gedrag. De professional op de openbare basisschool, die tevens intern begeleider is, geeft een opvallend andere aanpak aan dan de collega's. Een citatie is als volgt: *"Er is een groot verschil tussen jongens en meisjes. We hebben er heel veel last van dat we weinig mannelijke leerkrachten op school hebben."* *"De vrouwelijke leerkrachten spreken de jongens aan op een vrouwelijke manier en gaan veel gesprekken aan. Zo van: "hoe zou jij je voelen als dat bij jou gebeurt"."* *"Daar hebben jongens helemaal geen boodschap aan. Omdat er heel veel vrouwen in het onderwijs zitten wordt dat slecht geregeld, dat leidt tot gedoe."* De professional geeft aan de jongens steng aan te pakken. De professional schetst een verhaal waarbij dat duidelijk wordt: *"Er waren bijvoorbeeld 4 jongens die het bij gym heel bont maakten bij het aankleden. De leerkracht wist zich er geen raad mee en bracht ze naar mij (de iber). Je moet de woorden beperken en duidelijkheid geven aan de kinderen."* De leerkracht verklaarde later dat er geen problemen meer waren. Volgens de professional moet je heel kort en zakelijk zijn in wat je wilt zien. Bij een ander voorbeeld die de professional aankaart gaf de professional als sanctie aan dat de pester niet meer mee mocht op schoolreisje wanneer dit gedrag weer voorkwam. De leerkracht geeft aan: *"Het is een forse straf, maar vervolgens gebeurde er de volgende 6 weken niks."* Er was genoeg gebeurt, maar volgens de vrouwelijke leerkrachten was het weer zielig om ze zo te straffen. *"Ik vind dat je dit soort gedrag veel strakker aan moet pakken."*

De professionals van de Christelijke basisschool benadrukken dat ze worden ondersteund door de IBer en directeur. Mocht de groep veel dynamiek tonen wordt er hulp van buitenaf ingeroepen. Wanneer er sprake is van pesten, dan komen ouders op school. In eerste instantie luistert de leerkracht daarnaar. Daarna wordt de interne begeleider betrokken om te kijken wat het plan wordt. Vervolgens komt het pestprotocol naar voren. De eerste stappen zijn geheel aan de leerkracht. Wanneer het pesten aan blijft houden worden ouders van beide betrokkenen erbij gehaald. In verder traject komt IBer als actieve deelnemer naar voren. Het pestprotocol is opgesteld in samenwerking met de leerkrachten. In vergaderingen heeft de IBer gevraagd aan de professionals wat ze goed vinden of wat juist aangepast moet worden.

Deze manier van aanpak impliceert dat er een overlegcultuur bestaat tussen professionals en manager om het beleid zo effectief mogelijk uit te voeren. Inbreng door professionals wordt als belangrijk geacht, waardoor er meer sprake is van overleg en weinig tot geen controle door het management plaatsvindt. Dit komt overeen met de kenmerken van het Street Level bureaucracy wat door Evans (2010) in de literatuur wordt beschreven.

4.1.1 Conclusie op de eerste deelvraag

De eerste deelvraag luid: *Hoe is het anti-pest beleid georganiseerd op de basisschool?*

De professionals (leerkrachten) hebben als voornaamste taak het lesgeven aan kinderen, het voeren van oudergesprekken en daarnaast ook een opvoedkundige taak ten opzichte van de kinderen. Op deze wijze staan de professionals in direct contact met leerlingen en betrokkenen die in aanraking komen met pestgedrag. Op de openbare basisschool is er vooral sprake van een hiërarchische relatie tussen de manager en professional, omdat de manager zich voornamelijk bezig houdt met administratieve taken en de doelstellingen van de school. Op de Christelijke basisschool is er in

overwegende mate sprake van een collegiale relatie tussen manager en de professionals. Bij de uitvoering van anti-pest beleid vindt er voornamelijk collegiale consultatie plaats en overleg met de professionals vanuit het management. Dit impliceert al dat op de openbare basisschool het Street Level Bureaucracy regime overwegend aanwezig is. Op de Christelijke basisschool is het Discursive Managerialism regime dominant aanwezig (figuur 1).

Beide scholen hanteren preventief anti-pest beleid met betrekking tot pestgedrag. Respect voor elkaar en een goede omgangsvorm staan voorop. Algemene schoolregels op beide scholen en sociale vaardigheidstrainingen, evenals het hanteren van een vraag en complimentenbord op de Christelijke basisschool gelden als preventieve maatregelen. Het verschil zit voornamelijk in de uitvoering van het anti-pest beleid. De Christelijke basisschool hanteert een duidelijk pestprotocol waarin alle stappen vanaf signalering tot aan het treffen van maatregelen in beschreven staan. Zodra pestgedrag wordt gesignaleerd, gaat het pestprotocol in werking. Het pestprotocol bestaat uit 5 fases.

Op de openbare basisschool vertelt de manager dat ze werken met een pestprotocol op school, terwijl de professionals voornamelijk spreken over het anti-pest stappenplan "Kom op voor jezelf" dat als anti-pestbeleid geldt. Dit programma heeft 4 stappen. Het beleid van bovenaf heeft het meer over schorsing, terwijl de professionals vooral de primaire regels hanteert in de praktijk met gebruik van het vier stappenplan. Dit impliceert een vorm van beleidsvervreemding, namelijk zinloosheid. De professional ziet de waardetoevoeging niet van het overwegende schorsingsbeleid van bovenaf aan het verminderen van pestgedrag (Tummers 2009; Blauner 1964).

Bij een professional is nog een bepaalde mate van beleidsvervreemding op te merken. De respondent heeft moeite met het continu toepassen van dit stappenplan, wat duidt op een vorm van een rolconflict. Niet alleen een conflict met betrekking tot de organisatielogica, maar ook de professionele logica speelt een rol. De implementatie van dit beleid door de leerkracht gaat gepaard met een conflict betreffende het aanhouden van het stappenplan met betrekking tot pestgedrag. Bij signalering van pestgedrag handelt eerst de leerkracht het af binnen de groep. Wanneer de leerkracht er niet uitkomt wordt de IBer geraadpleegd en heeft rondom ongewenst (pest)gedrag voornamelijk een ondersteunende en adviserende rol naar de leerkrachten toe. Op de Christelijke basisschool is het pestprotocol opgesteld in samenwerking met de leerkrachten, IBer en de manager. Deze manier van aanpak impliceert dat er een overlegcultuur bestaat tussen professionals en manager om het beleid zo effectief mogelijk uit te voeren. Inbreng door professionals wordt als belangrijk geacht, waardoor er meer sprake is van overleg en weinig tot geen controle door het management plaatsvindt.

4.2 Managementsturing op de naleving van anti-pest beleid door professionals

In deze paragraaf wordt een analyse uitgevoerd met behulp van de antwoorden op vraag vier tot en met 6 van de interviewvragen (bijlage 2), welke door de respondenten gegeven zijn. Vervolgens kan de tweede deelvraag beantwoordt worden. Het antwoord op de tweede deelvraag geeft inzicht op de manier van sturing door het management met betrekking tot de uitvoering van het anti-pest beleid door professionals. Het type managementregime dat aanwezig is en de daarmee gepaarde discretionaire ruimte, geeft de mate van beleidsvervreemding aan die professionals kunnen ervaren.

Wanneer er aan de respondenten wordt gevraagd hoe ze de ruimte ervaren om beslissingen en initiatief te nemen rondom pestgedrag verklaart de manager van de openbare basisschool het volgende: *"Er is wel ruimte, maar we hebben het wel schoolspecifiek geregeld dat alle regels voor de school hetzelfde zijn."* *"De regels moeten voor alle kinderen hetzelfde zijn. Er worden wel duidelijke kaders gesteld voor de kinderen en leerkrachten."*

Bij het doorvragen in welke mate de leerkrachten op de openbare basisschool vrijheid hebben in het nemen van beslissingen in het beleid rondom pesten wordt gereageerd dat als het om iets gaat waar algemene afspraken over zijn, men zich ook aan de afspraak houdt. Als het om kleine incidenten gaat lossen de leerkrachten dat zelf op. Een professional op de openbare basisschool geeft aan pestincidenten vooral op eigen manier aan te pakken:

“Ik handel puur naar eigen inzicht.” “Ik heb mijn eigen manier en dat werkt.” “Je moet heel precies zijn naar de kinderen toe, dan hoef je niet veel uit te leggen.” Het grootste probleem met pesten is dat we de ouders op de stoep krijgen, die het er niet mee eens zijn dat ik hun kind straf. Ik heb het idee dat ouders soms niet weten wat pesten is.”

Opvallend is dat de manager aangeeft sprake te zijn van geringe handelingsvrijheid, omdat er duidelijk richtlijnen zijn hoe de regels geïnterpreteerd moeten worden, echter blijkt in de uitvoeringspraktijk door de professional dat er juist veel handelingsvrijheid is. Deze discretionaire ruimte ontstaat, zoals in de literatuur van Evans en Harris (2004) staat beschreven, doordat de persoonlijke professionele opvattingen van de uitvoerder niet overeenkomen met wat er in het beleid wordt voorgeschreven. De professional meet zichzelf een eigen werkwijze aan als reactie op de verwarring met betrekking tot de complexiteit van de regels.

De manager van de Christelijke basisschool geeft aan dat die handelingsruimte groot is in de praktijk. *“Er is altijd de mogelijkheid extra materiaal raad te plegen. We hebben verschillende pakketten van aanpak, waar de leerkracht naar eigen inzicht gebruik van maakt en toepast”.* Echter, is er vooral sprake van veel overleg. Uit de antwoorden van de respondenten op deze school wordt duidelijk dat wanneer er stappen ondernomen worden, dit vooral gebeurt op basis van overleg met de IBER of directie.

Het type regime “Discursive managerialism” komt hier duidelijk naar voren. Er vindt veel overleg plaats tussen de manager en professionals en de relatie tussen hen is vooral collegiaal. Deze relatie zorgt ervoor dat er geen controle is door het management maar vooral overleg wordt gevoerd (Evans, 2010). De mogelijkheid voor professionals om naar eigen inzicht te handelen is formeel groot, maar door overleg met managers in de praktijk klein.

Een professional geeft aan absoluut genoeg ruimte te hebben, maar legt uit dat het heel belangrijk is om niet altijd je ruimte te nemen.

“Je moet heel goed weten wat je doet en altijd overleggen over de acties die je neemt met collega’s of intern begeleider.” Uit de antwoorden van de respondenten valt op dat er veel vrijheid is, maar dan in de manier van aanpak in de praktijk. *Elk professional speelt anders in op problemen, maar in grote lijnen loopt er een rode draad.* De professionals zijn dus vrij in de manier waarop ze het probleem aanpakken. In overleg is op deze school veel mogelijk en genoeg ruimte om naar eigen inzicht te handelen.

Over de wijze waarop het management voorlichting geeft met betrekking tot het gebruik van anti-pest beleid geven de professionals op de openbare school eenduidig antwoord. De leerkrachten geven aan dat ze cursussen hebben gevolgd voor het project “Kom op voor jezelf”, omdat er vraag naar was door de leerkrachten over de aanpak van pest gedrag. Ook is er een avond geweest voor ouders met informatie over wat dit beleid nu inhoud. *We hebben onze eigen manier en dat werkt.” “Het zit niet alleen in praten, maar vooral in gedrag.” “Het is eigenlijk heel makkelijk, dit zijn de regels en die moet je handhaven op alle gebieden.” “Zo krijg je veel meer rust zonder dat er discussies hoeven te worden gevoerd. Uiteindelijk denk ik dat er veel te veel vrijheid is.”* Dit geeft aan dat er een discrepantie is tussen de aanpak van de professionals op deze school.

Dit zou verklaard kunnen worden door het type regime dat overheersend aanwezig is op deze school, namelijk de Street Level Bureaucracy. Doordat de handelingsvrijheid groot is, wordt beleid anders uitgevoerd door de leerkrachten (Evans, 2010). Echter wordt dit niet als probleem gezien door de professionals, omdat ze weliswaar niet geheel dezelfde manier van aanpak hebben wat betreft de regels van het “Kom op voor jezelf” beleid, maar dat uiteindelijk het doel – een veilige school en gewenst gedrag met respect voor elkaar – wordt bereikt.

Een citaat van een professional: *“Het gaat erom dat we met respect voor jezelf, voor een ander en met respect met de materialen van de school omgaan. Soms werkt het niet meer goed genoeg, dat komt door deze tijd of de kinderen. We proberen er als school en als directie altijd positief mee om te gaan.”*

De manager van openbare basisschool verklaart bij deze vraag dat er cursussen worden gegeven aan de vertrouwenspersoon op school en dat leerkrachten waarschijnlijk wel weten dat die regels er zijn rondom pesten. *“Het beleid van boven wijzigt soms wel. Dan wordt geïnformeerd via de directeur op een teamvergadering of via mail naar de collega’s dat er wijzigingen zijn.”*

De manager van de Christelijke basisschool geeft aan dat het pestprotocol wordt doorgenomen bij pest nieuws vergaderingen. Dit gebeurt ongeveer 1 a 2 keer per jaar. Omdat ze een redelijk grote school zijn wordt ook aan collega’s doorgegeven als iemand gepest wordt. Wanneer de leerkrachten dan pleinwacht hebben weten ze dat ze bepaalde leerlingen in de gaten moeten houden. Verder zijn ze heel preventief bezig met het voorkomen van pestgedrag. *“We hebben het dan vaak over nieuwe gedragsproblemen en het nieuwe plan of aanpakstelsel daarvoor.”* Het pestprotocol op de Christelijke basisschool is op maat gemaakt door het team en de directie. In teamvergaderingen is er veel in het protocol gelezen en nagedacht. Regelmatig worden handelingen geëvalueerd in het protocol, omdat er in de praktijk wordt geleerd wat wel werkt en wat niet. *“Hoe eerder we daar op inspelen hoe eerder we kunnen ingrijpen en het probleem kunnen oplossen.”*

De managers van de verschillende scholen overlappen elkaar wat betreft het voorlichten in teamvergaderingen en informeren, echter blijkt uit de verklaringen dat de professionals binnen de openbare basisschool veelal meer autonomie hebben om de regels te interpreteren, dan de professionals op de Christelijke basisschool. Bij laatstgenoemde basisschool wordt er grotendeels overlegd met het team en directie over nieuwe ontwikkelingen en plan van aanpak. Het Streetlevel Bureaucrats regime is in grotere mate aanwezig bij de openbare basisschool, waarbij op de Christelijke basisschool in grotere mate sprake is van het Discursive Managerialism dat door Lipsky wordt omschreven in de literatuur van Evans (Evans, 2010). Het feit dat op de Christelijke basisschool veelal sprake is van overleg met zowel manager en het team, is er minder handelingsvrijheid nodig, omdat de regels goed worden uitgewerkt en de beleidsdoelen gelijk zijn aan de organisatiedoelen.

De manier waarop er wordt gemanaged door de directie op het gebruik van anti-pest beleid bij pestsignalering is volgens de respondenten van de openbare basisschool, vooral dat er veel door het bestuur wordt aangeboden op het gebied van pestbeleid zoals pbs. Dat zijn verschillende variaties op programma’s van aanpak. Het bestuur geeft algemene richtlijnen, maar wat er echt gebeurt beslist de directeur in overleg met het team.

Doordat de verschillende variaties op anti-pest programma’s vaak dubbelzinnig zijn of niet helder uitgewerkt hebben de professionals discretionaire ruimte nodig om deze regels om te zetten naar de praktijk. Tegenstrijdig met de literatuur is dat discretionaire ruimte in Street Level Bureaucracies wordt gezien als een probleem waarvan gepoogd wordt deze in te binden, terwijl discretionaire ruimte juist nodig is om het beleid goed in de complexe uitvoeringspraktijk te kunnen uitvoeren. Deze handelingsruimte is een belangrijk kenmerk van het Street Level Bureaucracy regime waar de openbare school door getypeerd kan worden. De mogelijkheid voor leerkrachten om die regels uit te werken is groot, maar de relatie van manager en professional blijft hiërarchisch, waardoor de controle door het management redelijk klein is (Evans, 2010).

Er is veel tijd ingestoken voor leerkrachten om de cursus te volgen, maar de professional vervolgd: *“Het is zo met elke cursus, dat heel leuk is om de cursus te volgen, en een dag later weet je het nog wel, maar een jaar later is het alweer heel ver weg.”* Gewoonten spelen meer een rol. *Hoe is de mate van sturing vanuit de directie, handelt u bijvoorbeeld veel vanuit uw eigen handelingskader? “Ik zit wel in het handelingskader van de directie, maar ik ben een specifieke*

persoon die het op mijn eigen manier doet. Ik ben tegengekomen dat het gewoon werkt als je het op deze manier doet, namelijk kort en krachtig aangeven aan de kinderen en dat werkt.”

In de literatuur van Evans wordt verklaard dat deze handelingsvrijheid kan ontstaan doordat in de praktijk situaties complexer zijn dan de theorie, of doordat de beleidsdoelen of organisatiedoelen tegenstrijdig zijn, of doordat de persoonlijke, professionele opvattingen en waarden van de uitvoerder niet overeenkomen met de beleidsdoelen. In dit geval komt de handelingsvrijheid van de professional meer uit de complexe praktijk situaties die zich voor kunnen doen rondom pestgedrag. De persoonlijke, professionele opvattingen van de leerkracht komen niet eenduidig overeen met wat er door de directie is geformuleerd in het beleid dat gehanteerd wenst te worden. Echter wordt na aanleiding van de interviews duidelijk dat er op beide scholen geen sprake is van tegenstrijdige beleids- en organisatiedoelen zoals Evans beschrijft (Evans, 2010). De belangrijkste doelen- een veilige school met respect voor elkaar en anderen- worden zowel door directie als professionals onderstreept.

De andere professional geeft aan dat geprobeerd wordt door de hele school dezelfde regels te hanteren. Het blijkt vooral dat hier sturing is van onderaf, namelijk door de leerkrachten. Op het moment dat het even mis gaat, dan roept er iemand dat ze dat blijven moeten bespreken met elkaar. Als de directeur het opmerkt dan roept ze dat de leerkrachten daar wat aan moeten doen of de intern begeleider. Als het dreigt mis te gaan dan stuurt de directeur daar op. In de teamvergadering wordt het probleem opgepakt en dan gaan de professionals er met elkaar voor. De directeur probeert ervoor te zorgen dat iedereen dezelfde regels hanteert.

De mogelijkheid van de uitvoerders om naar eigen inzicht te handelen is vrij groot in de Street Level Bureaucracy regime, dat duidelijk aanwezig is bij de openbare school. Echter blijkt uit de antwoorden van de respondenten dat er met betrekking tot sturing een minder hiërarchische relatie aanwezig is tussen het management en de professionals, dan zou worden verwacht. Dit is tegenstrijdig met wat er in Evans (2010) wordt geïmpliceerd, namelijk dat er in dit regime een duidelijke hiërarchische relatie bestaat tussen manager en de professional die het beleid uitvoert. Dit verhaal wordt ondersteund door de manager van de openbare basisschool. “Sturing is niet echt nodig door het management. Meestal komen leerkrachten zelf naar mij toe bij echte pestincidenten.” “Vooral van onderaf naar de directie.” De manager geeft aan te sturen als er echt een voorval is of een incident, omdat de eindverantwoordelijkheid bij de directeur ligt. “Ik stuur dan op dat de professionals naleven wat is afgesproken.”

Op de Christelijke basisschool is er ook minder sprake van sturing door het management, verklaart de manager. Er wordt eerst verwacht van de leerkrachten dat ze het probleem zelf aanpakken in de klas. Het management heeft verder een adviserende in wat de beste manier is van aanpak in bepaalde situaties. De professionals binnen de Christelijke basisschool geven dan ook aan erg gesteund te worden door de manager en collega's. “De manager helpt je bij moeilijke gesprekken en doet niks om ouders te pleasen.” “Dat vind ik heel goed.” Sprake van echte sturing is er niet volgens de respondenten. Een professional licht toe: “Want je staat achter de pedagogiek zoals wij die hier op school hanteren. Ik voel me totaal niet gestuurd of gedwongen in bepaalde richtingen omdat ik achter de visie en missie van de school sta tegenover pestgedrag.”

De mogelijkheid in het Discursive Managerialism regime om naar eigen inzicht te handelen is formeel groot, maar door overleg met managers in de praktijk klein (Evans, 2010). De ‘Discursive’ kant van benadrukt de versnippering van macht en dat macht overal te zien is en op alle niveaus in de organisatie (Evans, 2010). Macht wordt gezien als een netwerk of met relaties die worden ondersteund door bepaalde interesses die ook onderworpen zijn aan uitdagingen (Evans, 2010).

Wanneer de respondenten in aanraking komen met pestgedrag geeft de manager van de Christelijke basisschool aan: "Als ik op het plein loop en ik zie dat pestgedrag voorkomt dan zeg ik daar wat van. Pesten is gewoon niet acceptabel." De manager heeft dan net als de professional oog voor wat er speelt en probeert als manager alles in goede banen te leiden. Het feit dat de manager, die alsmede de functie heeft van intern begeleider, net als de andere leerkrachten ook op het plein loopt, geeft aan dat er op deze basisschool in grotere mate sprake is van het type regime discursive managerialism. De manager geeft aan dat directie en leerkrachten vooral een team zijn en spreekt in de beantwoording op de vragen de professionals toe als "collega's". Zoals omschreven in de literatuur van Evans (2010), zitten de leidinggevende en uitvoerende in dit type regime in een 'bureau professional discourse', waar het management adviserend kan zijn en bezig is met ondersteuning en verantwoording (Evans, 2010). De relatie van manager en uitvoeringsambtenaar is collegiaal en de mogelijkheid van controle over het management gaat vooral met overleg (Evans, 2010). De mogelijkheid van de uitvoerders om naar eigen inzicht te handelen is in de discursive managerialism formeel groot, maar door overleg met de managers in de praktijk klein (Evans, 2010).

De professional zegt gelijk in te grijpen als ze signalen van pestgedrag ziet. "Ik handel vanuit Christelijke principes. Dan zeg ik bijvoorbeeld "Van wie heb jij de macht gekregen om te pesten." "Je bent God niet". "Ik laat ze inzien wat ze teweeg brengen, en daar schrikken de kinderen van en dat helpt." De professional vervolgd dat het lastige is dat pesten meestal heel "sneaky" gebeurd. De professional geeft aan een slachtoffer te beschermen en hem of haar in het zonnetje te zetten door dat kind naar voren te halen bij het complimentenbord. Er worden groepsvorming activiteiten toegepast om pesten te voorkomen of te verhelpen. Dit soort dingen kun je volgens de professional niet uit de theorie leren, maar pak je op in de praktijk.

De manager van de openbare basisschool hanteert net als de leerkrachten de 4 stappen uit het anti-pest plan "Kom op voor jezelf". Een professional op de openbare basisschool gaat dan als eerste in gesprek met een kind dat pest en met het kind dat gepest word om te kijken wat er aan de hand is. De professional probeert het gepeste kind bewust te maken van gedrag dat pest gedrag opvoert, om het gepeste kind weerbaarder te maken en van zich af te laten bijten. Met kinderen die pesten wordt ook in gesprek gegaan, op een strengere manier. Als het pesten echt heftiger wordt, worden ouders of kinderen doorverwezen naar externe hulp om ze een weerbaarheidskursus te geven.

"Op gegeven moment ben je als leerkracht gewoon leerkracht, mijn taak is ervoor te zorgen dat de groepen 6,7,8 klaar zijn voor de cito." . Publieke professionals die beleid implementeren, krijgen eisen vanuit meerdere logica's waarin verschillende waarden en normen worden gehanteerd en die een eigen legitimiteit hebben (Freidson, 2001). Zij ervaren bijvoorbeeld eisen van de organisatie (organisatielogica), maar ook van hun professionele associaties (professionele logica). Een rolconflict ontstaat wanneer de professional ervaart dat verschillende logica's onverenigbaar zijn. Het begrip sociale isolatie richt zich specifiek op één logica, de organisatielogica. De logica van de basisschooldirectie wordt in dit onderzoek aangehaald als de organisatielogica. Het begrip rolconflict geeft juist ruimte voor het bestaan van meerdere logica's waar een professional mee te maken heeft, zoals bij leerkrachten en managers met betrekking tot het implementeren van anti-pest beleid. Uit het antwoord van de respondent blijkt dat de druk groot wordt en de professional terecht komt in een rolconflict. "Ik ben geen maatschappelijk werker, geen orthopedagoog, maar leerkracht." Daar komt heel veel opvoeden bij kijken. Ik moet er natuurlijk alert op zijn dat een kind dat zich niet veilig of fijn voelt, wel gewoon kan werken. Maar op gegeven moment gaat het buiten mijn mogelijkheden. Er wordt veel meer verwacht van ons dan we kunnen."

4.2.1 Conclusie op de tweede deelvraag

De tweede deelvraag luid: *Op welke wijze stuurt het schoolbestuur op het naleven van dit anti-pest beleid?*

Met betrekking tot de ruimte om beslissingen en initiatief te nemen rondom pestsignalering die de professionals ervaren op de openbare basisschool is opvallend dat de manager en professionals anders tegen deze discretionaire ruimte aankijken. De manager geeft aan dat er sprake is van geringe handelingsvrijheid, vanwege de duidelijke richtlijnen om de regels te interpreteren rondom pesten, echter blijkt in de uitvoeringspraktijk dat er juist veel handelingsvrijheid is. De professional meet zichzelf een eigen werkwijze aan als reactie op de verwarring met betrekking tot de complexiteit van de regels. Deze discretionaire ruimte ontstaat, zoals in de literatuur van Evans en Harris (2004) staat beschreven, doordat de persoonlijke professionele opvattingen van de uitvoerder niet overeenkomen met wat er in het beleid wordt voorgeschreven. Op de Christelijke basisschool is die handelingsvrijheid groot volgens manager en professionals, echter in de praktijk klein vanwege het vele overleg dat wordt gevoerd met de leraar en manager bij het nemen van beslissingen. Het Discursive managerialism regime komt hier duidelijk naar voren. De relatie tussen professional en manager is eerder collegiaal dan hiërarchisch, zoals bij het Street Level Bureaucracy dat bij de openbare basisschool dominant aanwezig is.

Er bestaat een discrepantie tussen de aanpak van de professionals op de openbare school met betrekking tot de wijze waarop het management voorlichting geeft over het gebruik van het anti-pestbeleid. Dit zou verklaard kunnen worden door het type regime dat overheersend aanwezig is op deze school, namelijk de Street Level Bureaucracy. Doordat de handelingsvrijheid groot is, wordt beleid anders uitgevoerd door de leerkrachten (Evans, 2010). Echter is dit in ogen van de professionals geen probleem, omdat ondanks het niet geheel volgen van dezelfde aanpak, het uiteindelijk het doel toch wordt bereikt, namelijk een veilige school en gewenst gedrag met respect voor elkaar.

De managers van de verschillende scholen overlappen elkaar wat betreft het voorlichten in teamvergaderingen en informeren, echter ervaren de professionals op de openbare basisschool veelal meer autonomie om de regels te interpreteren, dan de professionals op de Christelijke basisschool. Het Streetlevel Bureaucrats regime is in grotere mate aanwezig bij de openbare basisschool, waarbij op de Christelijke basisschool in grotere mate sprake is van het Discursive Managerialism dat door Lipsky wordt omschreven in de literatuur van Evans (Evans, 2010). Het feit dat op de Christelijke basisschool veelal sprake is van overleg met zowel manager en het team, is er minder handelingsvrijheid nodig, omdat de regels goed worden uitgewerkt en de beleidsdoelen gelijk zijn aan de organisatiedoelen.

Doordat de verschillende variaties op anti-pest programma's vaak dubbelzinnig zijn of niet helder uitgewerkt hebben de professionals discretionaire ruimte nodig om deze regels om te zetten naar de praktijk. Tegenstrijdig met de literatuur is dat discretionaire ruimte in Street Level Bureaucracies wordt gezien als een probleem waarvan gepoogd wordt deze in te binden, terwijl discretionaire ruimte juist nodig is om het beleid goed in de complexe uitvoeringspraktijk te kunnen uitvoeren. Deze handelingsruimte is een belangrijk kenmerk van het Street Level Bureaucracy regime waar de openbare school door getypeerd kan worden. De mogelijkheid voor leerkrachten om die regels uit te werken is groot, maar de relatie van manager en professional blijft hiërarchisch, waardoor de controle door het management redelijk klein is (Evans, 2010).

Op de openbare school wordt veelal het eigen initiatief genomen bij het handelen rondom pestgedrag. In dit geval komt de handelingsvrijheid van de professional meer uit de complexe praktijk situaties die zich voor kunnen doen rondom pestgedrag. De persoonlijke, professionele opvattingen van de leerkracht komen niet eenduidig overeen met wat er door de directie is geformuleerd in het beleid dat gehanteerd wenst te worden. Echter is er geen sprake van tegenstrijdige beleids- en organisatiedoelen zoals Evans beschrijft (Evans, 2010), want de belangrijkste doelen- een veilige school met respect voor elkaar en anderen- worden zowel door directie als professionals onderstreept. Met betrekking tot sturing is er een minder hiërarchische relatie aanwezig is tussen het management en de professionals, dan zou worden verwacht in het

Street Level Bureacracy regime aan de hand van de literatuur in Evans (2010). Sturing is niet echt nodig door het management en gebeurt vooral van onderaf door leerkrachten naar de directie toe. De manager stuurt alleen op de naleving van wat is afgesproken. De mogelijkheid in het Discursive Managerialism regime dat dominant aanwezig is op de Christelijke basisschool om naar eigen inzicht te handelen is formeel groot, maar door overleg met managers in de praktijk klein (Evans, 2010). De 'Discursive' kant benadrukt de versnippering van macht en dat macht overal te zien is en op alle niveaus in de organisatie (Evans, 2010).

Anders dan op de openbare basisschool staat de manager net als de professionals met beide benen in de uitvoeringspraktijk van het onderwijs. Manager en professionals zijn een team en spreken elkaar toe met 'collega's'. Zoals omschreven in de literatuur van Evans (2010), zitten de leidinggevende en uitvoerende in dit type regime in een 'bureau professional discourse', waar het management adviserend kan zijn en bezig is met ondersteuning en verantwoording (Evans, 2010). De relatie van manager en uitvoeringsambtenaar is collegiaal en de mogelijkheid van controle over het management gaat vooral met overleg (Evans, 2010). Publieke professionals die beleid implementeren, krijgen eisen vanuit meerdere logica's waarin verschillende waarden en normen worden gehanteerd en die een eigen legitimiteit hebben (Freidson, 2001). Zij ervaren niet alleen eisen vanuit de organisatielogica, maar ook van hun professionele associaties (professionele logica). Er ontstaat een rolconflict wanneer de professional ervaart dat verschillende logica's onverenigbaar zijn. Het begrip rolconflict geeft juist ruimte voor het bestaan van meerdere logica's waar een professional mee te maken heeft, zoals bij leerkrachten en managers met betrekking tot het implementeren van anti-pest beleid. De professionals ervaren een grote druk en krijgen te maken met een rolconflict, omdat de taken soms buiten hun mogelijkheden gaan als leerkracht.

4.3 De rol van de professional en knelpunten bij de uitvoering van anti-pestbeleid

Door middel van de beantwoording van vraag zeven tot en met 9 (bijlage 2), zou de derde deelvraag beantwoord kunnen worden. Het antwoord op de derde deelvraag geeft inzicht in de manier waarop leerkrachten omgaan met pesten in de praktijk, wat hun rol is in het anti-pest beleid zoals bedoeld door het management. Hieruit blijkt of het anti-pest beleid als effectief wordt gezien en welke rolconflicten zich voordoen tussen manager en professional.

Bij de vraag over de effectiviteit van het anti-pest beleid antwoordde de manager van de christelijke basisschool dat het anti-pest beleid veel effect heeft. Bij 95% van de kinderen heeft het beleid effect. De manager vervolgt dat er echter uitzonderingen zijn, wanneer een kind bijvoorbeeld keer op keer ongewenst gedrag vertoont dan helpt het niet, en zijn er andere plannen nodig. "Soms denken we dan wat moeten we daar nu mee." Als je al voor de derde keer met het pestprotocol bezig bent en het kind blijft bij een bepaalde traject of fase hangen, dan verwijzen we door naar externe hulp of trainingen voor het gedrag. "Vaak gebeurt pesten uit gebrek aan zelfvertrouwen. Dan kun je denken aan weerbaarheidstrainingen of werken aan zelfbeeld." *Op de school valt op dat er in minder mate sprake is van machteloosheid met betrekking tot het antipestbeleid dat gehanteerd wordt, echter speelt machteloosheid een rol wanneer het pestprotocol niet altijd werkt bij bepaalde kinderen.* De manager geeft aan dat straffen het slechts werkt. In gesprek gaan en kinderen belonen helpt wel. "Iedereen zal een bepaald ongewenst gedrag afkeuren. Consequentie in het handelen van de leerkracht is dus erg belangrijk." De professionals van de Christelijke basisschool erkennen ook dat het anti-pest beleid goed werkt. Ze geven hierin eenduidig antwoord. Een professional geeft een voorbeeld van een pestincident waarbij het anti-pest beleid actief is geweest. "Het pestbeleid is in twee andere groepen actief geweest, daar gaat het heel goed." "Het pestgedrag met een dominator en een heel gevolg, zoals wij dat "Queenbee" noemen met een bijenkloon eromheen is echter moeilijk te doorbreken." "Zeker als ouders zeggen het is niet zo." Daar hebben we heel veel beleid opgezet.

Binnen de schoolmuren gaat het goed, daarbuiten blijft het moeilijk. Ouders schrijven het vaak af als onzin. "Mijn kind is geen pester, maar een slachtoffer". De professional benadrukt dat het belangrijk is steun van de ouders mee te krijgen, anders werkt het beleid niet. "Als school wordt je niet gesteund in het beleid dat je erop zet en dan ben je uitgespeeld". Met betrekking tot beleidsvervreemding verwijst zinloosheid naar de perceptie van de professional met betrekking tot de waardetoevoeging van het beleid aan een maatschappelijk doel, namelijk het pestgedrag verminderen of te laten stoppen (Tummers 2009). In het geval de professionals geen steun krijgen van de ouders met betrekking tot het beleid dat ze voeren, verwijst dit naar een vorm van operationele zinloosheid. De professionals hebben het gevoel de leerlingen niet echt te kunnen helpen, waardoor er meer zinloosheid wordt ervaren. Dit wordt echter niet veroorzaakt doordat de professional de doelen van de organisatie als zinloos percipieert, zoals in de literatuur wordt aangehaald in Tummers (2009), maar door de ouders van de kinderen.

De professionals geven aan dat in een vroeg stadium leren praten met elkaar het beste is. "Kinderen moeten elkaar aankijken en actief luisteren. Verder wordt het belangrijk geacht om oorzaak en gevolg aan te geven, en dat blijven herhalen. Preventief werken is dus het belangrijkste door middel van sociale vaardigheidstrainingen. "Door groepsvorming leren kinderen elkaar beter kennen. Op school vind ik zelf dat er niet echt een goede sociale vaardigheidsmethode is om daarmee aan de slag te gaan." De ander professional voegt nog toe dat het belangrijk is om de zwakke kinderen sterk te maken zodat pesters geen grond hebben om op te staan. "Je moet het niet perse bij pesters aan pakken maar juist alle kinderen sterk maken." Het slechtst werkt volgens de respondenten eindeloos praten en geen actie ondernemen. Een professional op de openbare basisschool legt uit dat "Kom op voor jezelf" weliswaar structuur geeft, maar dat kinderen binnen dit structuur een uitweg uit het protocol zoeken en waarbij er wel eens stappen overgeslagen worden. "Dan zegt de pester "je hebt het niet volgens protocol gedaan dus kan mij niks kwalijk genomen worden"." De professional voegt eraan toe dat ze als leerkrachten in principe allemaal dezelfde kant op gaan, maar het niet uitmaakt met welk middel. De respondent geeft een voorbeeld van een kind die de stappen uit het "Kom op voor jezelf plan" te lang vond duren en er geen zin in had ze te volgen. "Het is soms eigenlijk ook onzin, als je wordt gepest of geplaagd moet je dat gewoon aangeven aan de leerkracht en dan is het ook klaar."

In deze uitspraken van de respondent valt in ruime mate een tactische vorm van zinloosheid op te merken. Op tactisch niveau verwijst zinloosheid naar de mate waarin de professional de manier waarop de organisatie het beleid uitwerkt, als zinloos percipieert (Tummers, 2009). De basisschool (directie) heeft de vier regels ontworpen die gericht zijn op de outputdoelen - minder pestincidenten - maar die te lang duren om tot echte resultaten te komen in de praktijk met kinderen. Op deze manier zouden professionals deze uitwerking als minder zinvol ervaren.

"Het gaat om de taal waar binnen je werkt, de duidelijkheid waarbinnen je werkt en die duidelijkheid moet je niet alleen aan kinderen geven maar ook aan de ouders." Daarbij voegt de professional toe dat ouders het niet altijd met hun eens zijn, wat zoals eerder vermeldt, niet alleen zorgt voor zinloosheid maar ook zorgt voor machteloosheid. Machteloosheid is de eerste dimensie van beleidsvervreemding (Blauner, 1964; Tummers, 2009). Volgens Tummers (2009) voelt een machteloze professional zich "als een ding, een object gecontroleerd en gemanipuleerd door anderen of door een systeem." Machteloosheid betreft dan de mate van invloed die publieke professionals ervaren op het anti-pest programma dat ze uitvoeren. In dit geval voelt de professional zich gecontroleerd door anderen, de ouders van de leerlingen op school. Het niveau van machteloosheid betreft de mate van invloed die de werknemer percipieert op het directe werkproces. Of een werknemer zijn socio-technische omgeving beheerst is afhankelijk van zijn bewegingsvrijheid, de vrijheid om keuzes te maken, en vrijheid van onderdrukkende beperkingen (Blauner, 1964). Dit valt samen met de discretie, oftewel de vrijheid van de professional om het beleid te implementeren. De professional voelt zich

beperkt in de keuze om een kind aan te pakken dat pest, doordat de ouder die vrijheid als het ware onderdrukt.

Bij de laatste vraag over de knelpunten die zich voor kunnen doen bij het uitvoeren van het anti-pest beleid geeft de manager van de openbare school aan dat het voorkwam dat de professionals en manager in de communicatie elkaar zijn misgelopen, wanneer de professionals een incident heeft meegemaakt of de manager iets opmerkte. De respondent verwacht dat in de toekomst de communicatie beter wordt doordat er nu een gezamenlijk digitaal systeem is afgesproken, waarin de manager en professionals incidenten aan elkaar melden.

De professionals op de school geven echter andere knelpunten weer, die meer praktijkgericht zijn. Dit zou erop kunnen duiden dat de manager overwegend meer buiten de onderwijspraktijk werkt, wat ook valt af te leiden uit de genoemde taken van de manager. De manager blijkt veelal op het niveau van het beleid te zitten in vergelijking met de manager van de Christelijke basisschool die niet alleen administratieve taken regelt maar ook net als de professionals als het ware met de “voeten in het werkveld zit”. De antwoorden van de professionals benadrukken nogmaals dat hier in overwegende mate sprake is van een Street Level Bureaucracy regime, waarbij kenmerkend de relatie tussen manager en uitvoeringsprofessional hiërarchisch is, de mogelijkheid van controle door het management klein en de mogelijkheid van uitvoerders om naar eigen inzicht te handelen groot is.

Door de respondenten wordt zoals eerder aangekaart, het niet steunen van het beleid door de ouders als een grote knelpunt gezien.

“Zodra één van die mensen die het juiste voorbeeld dienen te geven zegt dat je niet gelijk hebt, is het voorbij.” Als ouders het niet willen zien of niet mee willen werken stagneert het beleid. “Als je tegenwoordig een kind straf geeft, moet jij je als leerkracht gaan verantwoorden.” “De leerkracht heeft het dan fout gezien”. In dit geschetste voorbeeld komt de dimensie (operationele) zinloosheid duidelijk naar voren, zoals in het artikel van Tummers staat beschreven (Tummers, 2009). Deze vorm van zinloosheid bij professionals komt voort bij de implementatie van het anti-pest beleid. De professional geeft aan het gevoel te hebben de slachtoffers van pesten niet echt te kunnen helpen wanneer de ouders hun beleid niet ondersteunen. Zo wordt er meer zinloosheid ervaren door de professionals.

Tevens word cybergedrag in de toekomst als een heel groot probleem ervaren. Een professional geeft toe zich machteloos te voelen bij pestincidenten die op het internet gebeuren of via whatsapp. *“Dit soort dilemma’s spelen steeds vaker een rol, waarbij ik geen idee heb hoe we dit als school moeten oplossen.”* Een ander knelpunt zit volgens een ander respondent veel meer bij het toepassen van de regels. De professional geeft aan dat kinderen altijd geneigd zijn de vier stappen uit het plan uit de weg te gaan. De professional geeft toe dat ze als leerkrachten daar moeite mee hebben. *“Kinderen zijn altijd geneigd om te onderhandelen, en wij weer om een stukje toe te geven.”* De professional voegt eraan toe dat er steeds allerlei variaties komen om het probleem pesten aan te pakken. *“Mijn visie is dat we veel meer moeten kaderen. Je moet kinderen de grenzen aangeven, dat vinden ze prettig.”*

De Manager op de Christelijke school geeft aan dat de relatie tussen management en de leerkrachten met betrekking tot de uitvoering van het beleid heel soepel loopt. *“We weten hoe we moeten handelen, leerkrachten doen dat ook consequent.”* *Tijd is echter een grote knelpunt volgens de manager. De manager legt uit: “Je wilt altijd uitgebreid gesprekken aangaan met de pester en het slachtoffer. Je hebt een programma en andere kinderen moeten ook opgevangen worden.”* *Een probleem voor in de toekomst is dat steeds meer leerlingen met gedragsproblemen op het regulier basisonderwijs blijven zitten. Dat is voor de leerkrachten een verzwarende van hun werk. Het is dan moeilijk voor leerkrachten om een heel breed pakket aan te bieden.*

Een professional op de Christelijke school maakt zich zorgen over de ontwikkeling van grote basisscholen met “echte managers” daarboven, die niet uit de onderwijswereld komen. De leerkracht verwacht dat daar grote problemen uit voortkomen.

“Die snappen niet hoe het is om voor de klas te staan.” Dit probleem verwijst in de toekomst naar een grote vorm van machteloosheid met betrekking tot de invloed die publieke professionals ervaren bij de uitvoering van het anti-pest beleid op de basisscholen. In de literatuur wordt beschreven door Tummers (2009) dat professionals zich machteloos kunnen voelen ten opzichte van de politiek (strategische machteloosheid), maar ook ten opzichte van de organisatie (tactische machteloosheid). Strategische machteloosheid wordt gedefinieerd als de mate van gepercipieerde invloed van de professional op de inhoud van het beleid, zoals vastgesteld in wet- en regelgeving. Een hoge mate van strategische machteloosheid kan bijvoorbeeld ontstaan wanneer de politiek bij het ontwerpen van het beleidsprogramma de professionele associaties niet raadpleegt (Tummers, 2009).

Deze uitspraak wordt ondersteund door het antwoord van de professional. *“Waar ik heel blij mee ben op deze school is dat we managers hebben die uit het vak komen en die nog met de voeten op de werkvloer staan.” “Managers die snappen waar het onderwijs om gaat.”* De respondent voegt er aan toe dat het op een of ander manier toch mis gaat met alles wat wordt bedacht door mensen die achter hun bureau beleid maken met geen daadwerkelijke ervaring. De professional geeft een voorbeeld: *“De overheid roept “we moeten passend onderwijs”, maar we bezuinigen wel zo hard dat we nu aan topklassen gaan van 34 kinderen in de groep en het liefst op 3 of 4 verschillende niveaus moeten lesgeven.” “Leuk bedacht door iemand achter dat bureau maar dat werkt niet.”* Er wordt vervolgd dat waar managers alleen kijken naar het geld, pr en dat soort dingen je een conflict hebt in belangenverstrengelingen. *“Wij denken vanuit de kinderen, we weten heel goed wat oorzaak en gevolg is binnen onderwijssectoren.” “Managers die vanuit de economische sector komen en puur beleidsmatig anti-pestbeleid maken en niet meer op de werkvloer zitten leiden tot een knelpunt.”*

Een ander probleem dat wordt geschetst is de teleurstelling wanneer het pestprotocol niet werkt. Dan gaat de school volgens het protocol over op schorsing, maar dat willen de professionals en manager te allen tijde voorkomen. “Dan denk ik dat je als school de neiging hebt om af en toe een oogje dicht te knijpen.” “Want als jouw school in de buurt bekend raakt als een school waar leerlingen geschorst worden krijg je als school een slechte naam.” Veel scholen willen dat natuurlijk niet. Maar de laatste fase van het protocol is wel dat een kind geschorst word.

De respondent benadrukt hier wat eerder is aangegeven in dit onderzoek, namelijk dat de druk vanuit de maatschappij toeneemt op professionals om wat aan pestproblematiek te doen. In dit geval wordt een scenario geschetst waarbij juist gebruik zou kunnen worden gemaakt van de discretionaire ruimte, om niet het pestprotocol tot aan de laatste fase te volgen. De handelingsvrijheid kan dan ontstaan doordat in de praktijk de beleidsdoelen of organisatiedoelen tegenstrijdig zijn, of doordat de persoonlijke, professionele opvattingen en waarden van de uitvoerder niet overeenkomen met de beleidsdoelen (Evans, 2010). Als reactie op een conflictsituatie, zoals hierboven geschetst, zullen professionals zich dan een eigen werkwijze aanmeten. Dit komt overeen met de literatuur van Evans (2010) waarbij Lipsky discretionaire ruimte zag als onlosmakelijk verbonden met het werk van professionals en niet te reduceren door managers.

4.3.1 Conclusie op de derde deelvraag

De derde deelvraag is als volgt geformuleerd: Wat is de rol van de leerkracht in het anti-pest beleid volgens het schoolbestuur en hoe vullen leerkrachten die rol zelf in?

Wanneer professionals in aanraking komen met pestgedrag is er in minder mate sprake is van machteloosheid met betrekking tot het anti-pestbeleid dat gehanteerd wordt, echter speelt machteloosheid wel een rol wanneer het pestprotocol niet altijd werkt bij bepaalde kinderen. Met betrekking tot beleidsvervreemding verwijst zinloosheid naar de perceptie van de professional met betrekking tot de waarde toevoeging van het beleid aan een maatschappelijk doel, namelijk het pestgedrag verminderen of te laten stoppen (Tummers, 2009). Vanuit de overwegingen van de professionals speelt zinloosheid ten opzichte van het beleid een rol, wanneer ouders het anti-pest beleid niet steunen. De professionals hebben het gevoel de leerlingen niet echt te kunnen helpen, waardoor er meer zinloosheid wordt ervaren. Dit wordt echter niet veroorzaakt doordat de professional de doelen van de organisatie als zinloos percipieert, zoals in de literatuur wordt aangehaald in Tummers (2009), maar door de ouders van de kinderen.

De professionals geven aan dat in een vroeg stadium leren praten met elkaar het beste is. Preventief werken is dus het belangrijkste door middel van sociale vaardigheidstrainingen en niet alleen aandacht voor de pester maar ook het slachtoffer sterk te maken. Echter ontbreekt soms een goede sociale vaardigheidsmethode op de basisscholen om daarmee aan de slag te gaan. Het slechtst werkt volgens de respondenten eindeloos praten en geen actie ondernemen. Een professional op de openbare basisschool ervaart een grote mate van zinloosheid met betrekking tot de uitwerking van het anti-pest stappenplan "Kom op voor jezelf". De basisschool heeft de vier regels ontworpen die gericht zijn op de outputdoelen - minder pestincidenten- maar die te lang duren om tot echte resultaten te komen in de praktijk met kinderen. Duidelijke taal naar de kinderen en ouders toe is belangrijk. Ouders zijn het niet altijd met leerkrachten eens, wat niet alleen zorgt voor zinloosheid maar ook voor machteloosheid. Machteloosheid betreft de mate van invloed die publieke professionals ervaren op het anti-pest programma dat ze uitvoeren. De professional voelt zich gecontroleerd door de ouders van de leerlingen op school en daarmee indirect het management. De professional voelt zich beperkt in de keuze om een kind aan te pakken dat pest, doordat de ouder die vrijheid als het ware onderdrukt.

De manager blijkt veelal op het niveau van het beleid te zitten in vergelijking met de manager van de Christelijke basisschool die niet alleen administratieve taken regelt maar ook net als de professionals als het ware met de "voeten in het werkveld zit". De antwoorden van de professionals benadrukken dat hier in overwegende mate sprake is van een Street Level Bureaucracy regime, waarbij kenmerkend de relatie tussen manager en uitvoeringsprofessional hiërarchisch is, de mogelijkheid van controle door het management klein en de mogelijkheid van uitvoerders om naar eigen inzicht te handelen groot is. Door de respondenten wordt zoals eerder aangekaart, het niet steunen van het beleid door de ouders als een grote knelpunt gezien. Niet alleen de leerkrachten, maar ook de rol van de ouders is erg belangrijk, anders stagneert het beleid. De professional ervaart de implementatie van het anti-pest beleid als zinloos wanneer de leerkracht slachtoffers van pesten niet kunnen helpen. Deze vorm van zinloosheid neemt toe indien leerkrachten zich moeten verantwoorden naar het management en de ouders toe bij het uitvoeren van het beleid. Tevens wordt cybergedrag in de toekomst als een groot probleem ervaren. De professional heeft geen idee hoe dit soort dilemma's opgelost zou kunnen worden.

Op de Christelijke basisschool verloopt de relatie tussen management en de leerkrachten met betrekking tot de uitvoering van het beleid soepel. De rol van de leerkracht is bekend en handelt daar ook naar. Tijd is echter een groot knelpunt om gedragsproblemen effectief aan te kunnen pakken met als gevolg dat steeds meer leerlingen met gedragsproblemen op het regulier basisonderwijs blijven zitten. Voor professionals is dit een verzwaring van hun werk, om een breed aantal taken aan te bieden aan de kinderen. Een ander knelpunt betreft de ontwikkeling van grote

basisscholen met managers zonder ervaring en die niet uit de onderwijswereld komen. Dit probleem verwijst in de toekomst naar een grote vorm van machteloosheid met betrekking tot de invloed die publieke professionals ervaren bij de uitvoering van het anti-pest beleid op de basisscholen. Professionals voelen zich machteloos ten opzichte van de politiek en organisatie. Het gevolg is een knelpunt met betrekking tot de rol van de professionals en de manager. De professionals handelen en denken vanuit de kinderen, terwijl de managers die niet meer op de werkvloer zitten puur beleidsmatig anti-pest beleid maken. Er ontstaat een hoge mate van strategische machteloosheid wanneer de politiek bij het ontwerpen van het beleidsprogramma de professionele associaties niet raadpleegt (Tummers, 2009).

Het laatste probleem dat wordt geschetst is de teleurstelling wanneer het pestprotocol niet werkt, waarbij de school overgaat tot schorsing. Managers zouden de neiging hebben een oogje dicht te knijpen, waardoor het anti-pest protocol niet volledig wordt uitgevoerd. Dit omdat scholen bang zijn slecht in de buurt bekend raken. De druk vanuit de maatschappij neemt toe op professionals om wat aan pestproblematiek te doen. In dit geval wordt een scenario geschetst waarbij juist gebruik zou kunnen worden gemaakt van de discretionaire ruimte, om níet het pestprotocol tot aan de laatste fase te volgen. Er ontstaat dan een handelingsvrijheid doordat in de praktijk de beleidsdoelen tegenstrijdig zijn met de persoonlijke, professionele opvattingen en waarden van de uitvoerder. (Evans, 2010). Als reactie op een conflictsituatie, zoals hierboven geschetst, zullen professionals zich dan een eigen werkwijze aanmeten door druk vanuit het management.

5 Conclusie

In dit laatste hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag die centraal is gesteld in dit onderzoek. Door middel van de verkregen data uit de interviews met de professionals en managers en op basis van de analyse zal de centrale hoofdvraag worden beantwoord.

De centrale hoofdvraag van deze bachelorscriptie is als volgt geformuleerd: *Hoe gaan leerkrachten op Enschedese basisscholen om met het anti-pest beleid van hun scholen?*

De manier van omgaan met de implementatie van anti-pest beleid betreft het type regime dat overwegend aanwezig is op de basisscholen, de daaruit voortkomende discretionaire ruimte, alsmede de mate van beleidsvervreemding die wordt ervaren. De professionals vinden hun belangrijkste taak het lesgeven aan kinderen en daarnaast ook de zorg voor veiligheid in bredere zin. Op beide scholen wordt preventief anti-pest beleid gehanteerd, waarbij respect voor elkaar en een goede omgangsvorm voorop staan. Op deze wijze staan de professionals in direct contact met leerlingen en betrokkenen die in aanraking komen met pestgedrag.

Het verschil tussen de twee basisscholen zit voornamelijk in de uitvoeringspraktijk van het anti-pest beleid dat is georganiseerd op de basisschool. Op de openbare basisschool is er voornamelijk sprake van een Street Level Bureaucracy regime, terwijl op de Christelijke basisschool het Discursive Managerialism regime dominant aanwezig is. Het Domination Managerialism regime, waar de macht bij de manager erg groot is om de professionals te controleren en waarbij de mogelijkheid om naar eigen inzicht te handelen erg klein is, is op geen van beide scholen op te merken. Op de openbare basisschool is er vooral sprake van een hiërarchische relatie tussen de manager en professional, omdat de manager zich voornamelijk bezig houdt met administratieve taken en de doelstellingen van de school. De professionals op deze school hebben veel handelingsvrijheid om naar eigen inzicht te handelen, waarbij de mogelijkheid tot controle door het management klein is. De professional meet zichzelf een eigen werkwijze aan als reactie op de verwarring met betrekking tot de complexiteit of dubbelzinnigheid van de regels. Nog een oorzaak is de complexe praktijksituatie die zich voor kan doen rondom pestgedrag. De persoonlijke, professionele opvattingen van de leerkracht komen niet eenduidig overeen met wat er door de directie is geformuleerd in het beleid dat gehanteerd wenst te worden, echter wordt dit niet als probleem ervaren omdat de professionals allen het uiteindelijke doel nastreven. Op de openbare basisschool wordt gewerkt met een 4 stappenplan genaamd "Kom op voor jezelf" tegen pesten, terwijl de Christelijke basisschool een duidelijk pestprotocol hanteert met 5 fasen waarin alle stappen vanaf signalering tot aan het treffen van maatregelen in beschreven staan. Op de Christelijke basisschool is er in overwegende mate sprake van een collegiale relatie tussen manager en de professionals. Bij de uitvoering van anti-pest beleid vindt er voornamelijk collegiale consultatie plaats en overleg met de professionals vanuit het management. De controle vindt plaats door collegiale toetsing, waarbij er geen sprake is van een hiërarchie. De handelingsvrijheid van professionals om beslissingen en initiatief te nemen (discretionaire ruimte) is in theorie groot, echter in de praktijk klein vanwege het vele overleg dat wordt gevoerd met de leraar en manager bij het nemen van beslissingen. Elk probleem wordt voorgelegd aan de leidinggevende. Anders dan op de openbare basisschool staat de manager net als de professionals met beide benen in de uitvoeringspraktijk van het onderwijs. Manager en professionals zijn een team en spreken elkaar toe als collega's. De manager wordt meer gezien als een gespecialiseerde professional dan als manager.

Beleidsvervreemding met betrekking tot het anti-pest beleid vindt in grotere mate plaats bij de openbare basisschool, waar het Street Level Bureaucracy dominant aanwezig is. De dimensies zinloosheid, machteloosheid en rolconflicten van het concept beleidsvervreemding zijn hierbij zichtbaar. De respondent heeft moeite met het continu toepassen van dit stappenplan, wat duidt op een vorm van een rolconflict. De implementatie van dit beleid door de leerkracht gaat gepaard met een conflict betreffende het aanhouden van het stappenplan met betrekking tot pestgedrag. De

professional ervaart dat de logica van het management met betrekking tot het nauwgezet volgen van dit stappenplan botst met de professionals eigen logica. Een ander professional ervaart een grote druk en krijgt te maken met een rolconflict, omdat de taken en verwachtingen vanuit de maatschappij soms buiten de mogelijkheden gaan van de leerkracht.

Wanneer professionals in aanraking komen met pestgedrag is er in minder mate sprake van machteloosheid met betrekking tot het antipestbeleid dat gehanteerd wordt, echter speelt de dimensie machteloosheid wel een rol wanneer het pestprotocol niet altijd werkt bij bepaalde kinderen. Ouders zijn het niet altijd met leerkrachten eens, wat niet alleen zorgt voor zinloosheid maar ook voor machteloosheid. Ouders worden soms gezien als een groot knelpunt. De professional voelt zich gecontroleerd door de ouders van de leerlingen op school en daarmee indirect het management. De professional voelt zich beperkt in de keuze om een kind aan te pakken dat pest, doordat de ouder die vrijheid als het ware onderdrukt. De professional ervaart de implementatie van het anti-pest beleid als zinloos wanneer de leerkracht slachtoffers van pesten niet kunnen helpen. Deze vorm van zinloosheid neemt toe indien leerkrachten zich moeten verantwoorden bij het uitvoeren van het beleid.

Op de Christelijke basisschool verloopt de relatie tussen management en de leerkrachten met betrekking tot de uitvoering van het beleid soepel. De rol van de leerkracht is bekend en de professional handelt daar ook naar. Dit zou het effect kunnen zijn van het type regime dat overwegend aanwezig is, namelijk het Discursive Managerialism. Tijd wordt ook genoemd als een groot knelpunt om gedragsproblemen effectief aan te kunnen pakken met als gevolg dat steeds meer leerlingen met gedragsproblemen op het regulier basisonderwijs blijven zitten. Voor professionals is dit een verzwarende van hun werk, om een breed aantal taken aan te bieden aan de kinderen. Een ander knelpunt wat een grote vorm van machteloosheid bij professionals kan aannemen is de ontwikkeling van grote basisscholen met managers zonder ervaring en die niet uit de onderwijswereld komen. De professionals handelen en denken vanuit de kinderen, terwijl de managers die niet meer op de werkvloer zitten puur beleidsmatig anti-pest beleid maken. Professionals voelen zich machteloos ten opzichte van de politiek en organisatie, met als gevolg een knelpunt met betrekking tot de rol van de professionals en de manager. Het laatste probleem dat wordt geschetst is wanneer het pestprotocol niet werkt, waarbij de school overgaat tot schorsing. Managers zouden de neiging hebben een oogje dicht te knijpen, waardoor er bij het anti-pest protocol niet over wordt gegaan tot schorsing. Dit omdat scholen bang zijn slecht in de buurt bekend raken. De druk vanuit de maatschappij neemt toe op professionals om wat aan pestproblematiek te doen. In dit geval ontstaat dan een handelingsvrijheid doordat in de praktijk de beleidsdoelen tegenstrijdig zijn met de persoonlijke, professionele opvattingen en waarden van de uitvoerder. (Evans, 2010). Als reactie op een conflictsituatie, zoals hierboven geschetst, zullen professionals zich dan een eigen werkwijze aanmeten door druk vanuit het management.

In dit onderzoek wordt grotendeels bevestigd wat al in de literatuur is omschreven door Evans (2010). De discretionaire ruimte is een belangrijk kenmerk van het Street Level Bureacracy regime waar de openbare school door getypeerd kan worden. De mogelijkheid voor leerkrachten om die regels uit te werken is groot, maar de relatie van manager en professional blijft hiërarchisch, waardoor de controle door het management redelijk klein is (Evans, 2010). De relatie tussen manager en de professional (uitvoerder) is een tweede kenmerk. Het derde kenmerk, de mogelijkheid van controle door het management, is in de Street Level Bureacracy klein. Ook op de Christelijke basisschool, waar het Discursive Managerialism dominant aanwezig is, komt overeen met dit onderzoek dat de relatie tussen manager en professional collegiaal is. De mogelijkheid tot controle of sturing gaat gepaard met overleg en de discretionaire ruimte is in de theorie groot, maar in de praktijk klein doordat de meeste beslissingen worden overlegd met het management. Met betrekking tot sturing is er een minder hiërarchische relatie aanwezig is tussen het management en de professionals, dan zou worden verwacht in het Street Level Bureacracy regime. Sturing is niet echt nodig door het management en gebeurt vooral van onderaf door leerkrachten naar de directie toe.

De manager stuurt alleen op de naleving van wat is afgesproken. Het Discursive Managerialism regime dat dominanter aanwezig is op de Christelijke basisschool benadrukt de versnippering van macht en dat macht overal te zien is en op alle niveaus in de organisatie (Evans, 2010).

Tegenstrijdig met de literatuur is dat discretionaire ruimte in Street Level Bureaucracies wordt gezien als een probleem waarvan gepoogd wordt deze in te binden, terwijl discretionaire ruimte juist nodig is om het beleid goed in de complexe uitvoeringspraktijk te kunnen uitvoeren (Lipsky, 1980). Doordat de handelingsvrijheid groot is, wordt beleid anders uitgevoerd door de leerkrachten (Evans, 2010). Echter is dit in ogen van de professionals geen probleem, omdat ondanks het niet geheel volgen van dezelfde aanpak, het uiteindelijke doel toch wordt bereikt, namelijk een veilige school en gewenst gedrag met respect voor elkaar. De professional meet zichzelf een eigen werkwijze aan als reactie op de verwarring met betrekking tot de complexiteit van de regels. Deze discretionaire ruimte ontstaat, zoals in de literatuur van Evans en Harris (2004) staat beschreven, doordat de persoonlijke professionele opvattingen van de uitvoerder niet overeenkomen met wat er in het beleid wordt voorgeschreven.

Er ontstaat een hoge mate van machteloosheid wanneer de politiek bij het ontwerpen van het beleidsprogramma de professionele associaties niet raadpleegt (Tummers, 2009). Dit wordt echter niet veroorzaakt doordat de professional de doelen van de organisatie als zinloos percipieert, zoals in de literatuur wordt aangehaald in Tummers (2009), maar door de ouders van de kinderen of wanneer het pestprotocol niet altijd werkt. Vanuit de overwegingen van de professionals speelt zinloosheid ten opzichte van het beleid een grote rol, wanneer ouders het anti-pest beleid niet steunen. De professionals hebben het gevoel de leerlingen niet echt te kunnen helpen, waardoor er meer zinloosheid wordt ervaren. Freidson (2001) beschrijft dat publieke professionals die beleid implementeren, eisen krijgen vanuit meerdere logica's waarin verschillende waarden en normen worden gehanteerd en die een eigen legitimiteit hebben. Zij ervaren zowel eisen vanuit de organisatielogica als van hun professionele associaties (professionele logica), waardoor een rolconflict ontstaat wanneer de professional ervaart dat verschillende logica's onvereenigbaar zijn.

In dit onderzoek wordt onderzocht hoe de uitwerking van drie managementregimes en beleidsvervreemding van invloed zijn op de uitvoering van anti-pest beleid op basisscholen. Met behulp van de onderzoeksresultaten kunnen er aanbevelingen worden gedaan aan bestuurskundigen, onderwijsvakbonden en de PO-raad (primair onderwijs) om de uitvoering van het anti-pest beleid effectiever te laten verlopen. In maart 2013 is een gezamenlijk plan van aanpak tegen pesten van de staatssecretaris van Onderwijs en de Kinderombudsman gepresenteerd. Scholen worden wettelijk verplicht een lesprogramma tegen pesten te gebruiken, een antipestcoördinator aan te stellen en te monitoren of er op school wordt gepest. In het plan van aanpak wordt een belangrijke rol gegeven aan leraren. De onderzoeksresultaten kunnen een rol spelen in de huidige ontwikkeling van scholen. Vanuit de maatschappij en management van de basisscholen wordt het waarborgen van veiligheid belangrijk geacht. Dit gaat gepaard met beheersing van de doelen en sturing op de beleidsdoelen. In de praktijk blijkt dat professionals wel voldoen aan de verwachting voor veiligheid, echter op hun eigen manier door ze meer vrijheid te geven in de uitvoering van het beleid en werkpraktijk. Sancties en veel sturing werken niet volgens de professionals en managers. Het slechtst werkt volgens de respondenten eindeloos praten en geen actie ondernemen. Preventief werken is het belangrijkste door middel van goede sociale vaardigheidstrainingen en niet alleen aandacht voor de pester maar ook het slachtoffer sterk en weerbaar te maken. Ook is duidelijke taal naar de kinderen en ouders toe belangrijk om tot gewenst gedrag te komen. Veel overleg onderling met professionals en managers, zoals bij het Discursive Managerialism regime te zien is dat aanwezig is op de Christelijke basisschool, helpt wel. Hoe meer sturing met betrekking tot het anti-pest beleid, hoe minder discretionaire ruimte waardoor professionals weinig handelingsvrijheid hebben om hun eigen associaties met het beleid uit te kunnen voeren. Wanneer deze discretionaire ruimte meer wordt ingeperkt, des te meer beleidsvervreemding ervaren zal worden.

Literatuur

- Babbie, E. (2010). *The Practice of Social Research* (12 ed.): Wadsworth.
- Baxter, P., & Jack, S. . (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), 544-559.
- Blauner, R. (1964). Alienation and freedom. *University of Chicago Press*.
- Evans, T. (2010). *Professional Discretion in Welfare Services*. Surrey: Ashgate Publishing Group.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. *British Journal of Social Work*.
- Freidson, E. (2001). Professionalism: The Third Logic. *Cambridge University Press*.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 19(1), 3-19.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy*. New York: Russel Sage Foundation.
- Mahri J. Elinoff, S. M. C., and Kari A. Sassu. (2004). Bulling: Considerations for Defining and Intervening in School Settings. *Psychology in the schools*, 41(8).
- NJI. (2013). Cijfers pesten Retrieved 14-05-2013, from <http://www.nji.nl/eCache/DEF/1/19/991.html>
- NOS. (2012). NOS artikel zelfmoord Ribberink Retrieved 14-05-2013, from <http://nos.nl/op3/artikel/436968-tim-ribberink-pleegt-zelfmoord-na-pestent.html>
- Rijksoverheid. (2013a). Plan van aanpak tegen pesten Retrieved 28-03-2013, from <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/03/25/plan-van-aanpak-tegen-pestent.html>
- Rijksoverheid. (2013b). Rijksoverheid, from <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veilig-leren-en-werken-in-het-onderwijs/vraag-en-antwoord/wat-doet-ee-school-tegen-pestent-en-cyberpesten.html>
- Roos, T. v., Eijnden, R. van den (2007). Monitor internet en jongeren 2006 en 2007 : ontwikkelingen in internetgebruik en de rol van opvoeding Retrieved 14-03-2013, from <http://www.ivo.nl/UserFiles/File/Publicaties/2007-10%20IVO%20Reeks%2054%20-%20Monitor%20Internet%20en%20Jongeren%202006%20en%202007.pdf>
- Sarros, J. C., G.A. Tanewski, R.P. Winter, J.C. Santora en I.L. Densten. (2002). 'Work Alienation and Organizational Leadership'. *British Journal of Management*, 13(4), 285-304.
- Smith, P. (1995). 'On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector'. *International Journal of Public Administration*, 18((2 & 3)), 277-310.
- Spits. (2012). meisje springt voor trein na pesten Retrieved 14-05-2013, from <http://www.spitsnieuws.nl/archives/binnenland/2012/12/meisje-15-springt-voor-trein-na-pestent>

Thiel, S. v. e. F. L. L. (2002). 'The Performance Paradox in the Public Sector'. *Public Performance and Management Review*, 25(3), 267-281.

Tummers, L. G., Bekkers, V.J.J.M. & Steijn, A.J. . (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals. *B en M*, 36(2), 104-116.

Veenstra, R., Lindenberg, S. M., Oldehinkel, A. J., De Winter, A. F., Verhulst, F. C., & Ormel, J. . (2005). Bullying and victimization in elementary schools: A comparison of bullies, victims, bully/victims, and uninvolved preadolescents. . *Developmental Psychology* 41.

Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods*. Thousand Oaks: CA: Sage.

Bijlage 1: Analyse kader

Onderzoeksvraag	Type Managementregime	Kenmerken	Interviewvragen
1. Hoe is het anti-pest beleid georganiseerd op de basisschool?	Domination Managerialism Street-level Bureaucracy Discursive managerialism	- Collegiale relatie manager professional - Hiërarchische relatie manager professional - werkzaamheden waarmee pesten gesignaleerd kan worden	1. Kunt u iets vertellen over uw functie binnen de basisschool en welke taken vallen onder deze functie?
		- wel/geen anti-pest beleid - het definiëren van pesten - mate waarin pestincidenten zich voordoen	2. Kunt u vertellen over het beleid van de basisschool dat wordt gehanteerd met betrekking tot pesten? Kunt u vertellen over pestincidenten die voorkomen op de basisschool?
		- beleidsvervreemding; - machteloosheid - zinloosheid - rolconflicten	3. Kunt u vertellen over de interne begeleider die werkzaam is binnen de basisschool bij het raadplegen van advies rondom pesten? Zou u voorbeelden kunnen noemen van zowel een grappig verhaal, als een triest verhaal rondom pesten?
2. Op welke wijze stuurt het schoolbestuur (management) op het naleven van dit anti-pest beleid?	Domination Managerialism Street-level Bureaucracy Discursive managerialism	- discretionaire ruimte - machteloosheid - zinloosheid	4. Hoe ervaart u de ruimte die u heeft om beslissingen en initiatief te nemen rondom pestgedrag?
		- discretionaire ruimte - sturing door management - zinloosheid	5. Zou u kunnen vertellen over de wijze waarop het schoolbestuur (het management) voorlichting geeft over het gebruik van de richtlijnen / het beleid tegen pesten?
		- relatie manager professional	6. Hoe ervaart u de manier waarop er wordt gemanaged

		collegiaal -relatie manager professional hierarchisch - sturing door management	door het schoolbestuur op het gebruik van anti-pest beleid bij pestsignalering? Kunt u voorbeelden geven?
3. Wat is de rol van de leerkracht in het anti- pest beleid volgens het schoolbestuur en hoe vullen leerkrachten die rol zelf in?	Domination Managerialism Street-level Bureaucracy Discursive managerialism	- mogelijkheid controle door management groot -mogelijkheid controle door management klein - sturing door management	7. Wat doet u als u met pestgedrag in aanraking komt? Wat zijn uw overwegingen?
		- waarde van de beleidsuitvoering - zinloosheid - machteloosheid	8. Kunt u iets vertellen over de effectiviteit van het anti- pest beleid? Zou u voorbeelden kunnen noemen van wat volgens u het beste werkt en wat juist het slechtste?
		- beleids- vervreemding; - zinloosheid - machteloosheid - rolconflicten	9. Kunt u iets vertellen over de knelpunten die zich voor kunnen doen bij het uitvoeren van het anti-pest beleid? Bijvoorbeeld in de relatie met het management en de leerkrachten.

Bijlage 2: Interviewvragen

1. Kunt u iets vertellen over uw functie binnen de basisschool en welke taken onder deze functie vallen?
2. Kunt u vertellen over het beleid van de basisschool dat wordt gehanteerd met betrekking tot pesten? Kunt u vertellen over pestincidenten die voorkomen op de basisschool?
3. Kunt u vertellen over de interne begeleider die werkzaam is binnen de basisschool bij het raadplegen van advies rondom pesten? Zou u voorbeelden kunnen noemen van zowel een grappig verhaal, als een triest verhaal rondom pesten?
4. Hoe ervaart u de ruimte die u heeft om beslissingen en initiatief te nemen rondom pestgedrag? (Heeft u bijvoorbeeld veel vrijheid in uw werk in het nemen van een beslissing om het beleid rondom pesten al dan niet te volgen).
5. Zou u kunnen vertellen over de wijze waarop het schoolbestuur (het management) voorlichting geeft over het gebruik van de richtlijnen / het beleid tegen pesten?
6. Hoe ervaart u de manier waarop er wordt gemanaged door het schoolbestuur op het gebruik van anti-pest beleid bij pestsignalering? Kunt u voorbeelden geven? (Wordt er bijvoorbeeld veel gestuurd op de leerkrachten, of juist weinig en wat doet u dan in deze situaties?).
7. Wat doet u als u met pestgedrag in aanraking komt? Wat zijn uw overwegingen?
8. Kunt u iets vertellen over de effectiviteit van het anti-pest beleid? Zou u voorbeelden kunnen noemen van wat volgens u het beste werkt en wat juist het slechtste?
9. Kunt u iets vertellen over de knelpunten die zich voor kunnen doen bij het uitvoeren van het anti-pest beleid? Bijvoorbeeld in de relatie met het management en de leerkrachten. (Dit kunnen problemen zijn die zich al hebben voorgedaan, maar het kunnen ook problemen zijn waarvan u verwacht dat ze zich in de toekomst kunnen gaan voordoen).