



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

TUSSENBERICHT

ONDERZOEK NAAR ALTERNATIEVE
AFSTUDEERTRAJECTEN BIJ
HOGESCHOOL INHOLLAND

Utrecht, januari 2011

INHOUD

1	Samenvatting en conclusie 3
1.1	Inleiding 3
1.2	Vraagstelling 3
1.3	Werkwijze 4
1.4	Conclusies 4
1.5	Aanbevelingen 8
1.6	Vervolg 8
1.7	Leeswijzer 9
2	Inleiding 10
2.1	Aanleiding 10
2.2	Achtergrond 10
2.3	Vraagstelling 12
2.4	Werkwijze 12
3	Kwaliteitszorg en intern toezicht 14
3.1	Achtergrond 14
3.2	Vraagstelling 14
3.3	Werkwijze 14
3.4	Bevindingen 14
3.5	Conclusies 19
3.6	Vervolg 20
4	Druk op personeel 21
4.1	Achtergrond 21
4.2	Vraagstelling 21
4.3	Werkwijze 22
4.4	Bevindingen 23
4.5	Conclusies 25
4.6	Vervolg 26
5	Verbeterbeleid 27
5.1	Achtergrond 27
5.2	Vraagstelling 27
5.3	Werkwijze 27
5.4	Bevindingen 28
5.5	Conclusies 30
5.6	Vervolg 31

1 Samenvatting en conclusie

1.1 Inleiding

Op 10 juli 2010 publiceerde *de Volkskrant* een artikel met de boodschap dat bij de opleiding *Media & Entertainment Management* (MEM) van Hogeschool Inholland te Haarlem langstuderende studenten te lichtvaardig een diploma zouden hebben ontvangen op basis van een alternatief afstudeertraject. Het toenmalige College van Bestuur kondigde kort daarop een onderzoek aan van een onafhankelijke onderzoekscommissie onder leiding van Gerd Leers.¹ Eind september bracht de commissie een zeer kritisch rapport uit, waarvan het College van Bestuur de conclusies en aanbevelingen integraal overnam.²

Na 10 juli ontstond een golf van min of meer vergelijkbare berichten over andere opleidingen en instellingen bij officiële meldpunten en in diverse media. De inspectie startte daarom in juli een onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten onder alle instellingen in het hoger onderwijs. Op 19 oktober werd hierover een tussenrapportage aan de Tweede Kamer gezonden. In zijn beleidsreactie op deze vraag de staatsecretaris de inspectie medio januari 2011 een tussenbericht over de situatie bij Hogeschool Inholland op te stellen, vooruitlopend op het eindrapport van april 2011. Aan dit verzoek wordt hierbij voldaan.

Dit tussenbericht heeft geen betrekking op het onderzoek naar eventuele financiële onregelmatigheden dat de inspectie momenteel ook in uitvoering heeft. Hierover wordt in juni 2011 aan de staatssecretaris gerapporteerd.

1.2 Vraagstelling

De staatssecretaris heeft de inspectie gevraagd in het tussenbericht aandacht te schenken aan de belangrijkste onderdelen van het verbeterbeleid van Hogeschool Inholland en over de voortgang daarvan te rapporteren. Ook is verzocht een antwoord te geven op de vraag die na het rapport van de commissie Leers is opgeroepen over het moment waarop het toenmalige College van Bestuur op de hoogte was van de situatie bij MEM Haarlem en is gevraagd uitsluitsel te geven over de signalen over mogelijke ongewenste druk op docenten.

De eerste aanvullende vraag is in verband met de samenhang van de onderwerpen verbreed tot de vraag naar de werking van de kwaliteitszorg en het interne toezicht binnen de instelling waarover de inspectie in eerste instantie pas in april 2011 zou rapporteren. Daarmee geeft dit tussenbericht antwoord op de volgende drie vragen:

1. Hoe functioneerden de kwaliteitszorg en het interne toezicht van Hogeschool Inholland rond de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem?
2. Is of was er sprake van ongewenste druk op het personeel?
3. Hoe staat het eind 2010 met het verbeterbeleid van de instelling?

1 Per 22 november 2010 is een nieuw College van Bestuur aangetreden. Het overgrote deel van de tekst heeft betrekking op het (voormalige) College van Bestuur in de periode voor die datum. Daar waar het huidige College van Bestuur wordt bedoeld is dat nadrukkelijk aangegeven.

2 Op 23 september 2010 publiceerde de *Commissie Diplomering Langstudeerders Hogeschool INHolland* zoals zij officieel heet (hierna: de commissie Leers) haar rapport met de titel *Veel ruimte, weinig rekenschap. Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media & Entertainment Management van INHolland te Haarlem*.

Ad 1 wordt ook de vraag beantwoord wanneer het toenmalige College van Bestuur voor het eerst op de hoogte was van de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is gestart met een bestuurlijk gesprek van de inspectie met het toenmalige College van Bestuur op 28 september 2010. De uitvoering vond grotendeels plaats in de maanden november en december van 2010. De informatie in het rapport van de commissie Leers heeft als vertrekpunt gediend en over de bevindingen van de commissie heeft met de secretaris van de commissie overleg plaatsgevonden.

De inspectie heeft gesprekken gevoerd met diverse geledingen van Hogeschool Inholland. In de eerste plaats is bij de opleiding MEM in Haarlem en Rotterdam gesproken met docenten, examinatoren, leden van de (deel)examencommissies, het voormalige en huidige opleidingsmanagement en de voormalige en huidige directie van de opleiding. Deze gesprekken vervulden tevens een functie in het onderzoek naar de naleving van wet- en regelgeving waarover de inspectie in april 2011 rapporteert.

Voor de onderwerpen uit dit tussenbericht hebben daarnaast gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van medezeggenschapsraden, vertrouwenspersonen, staffunctionarissen, de voormalige en huidige leden van het College van Bestuur en een delegatie van de Raad van Toezicht. Daarnaast is gebruik gemaakt van diverse documenten: onderwijs- en examenregelingen, studiegidsen, beleidsstukken, verslagen van vergaderingen, informatie uit studentendossiers en de cijferadministratie, en diverse mailwisselingen.

Hogeschool Inholland heeft bij de opleidingen MEM en Communicatie een intern onderzoek gedaan naar het bestaan van afspraken tussen leidinggevenden en medewerkers die gepaard kunnen gaan met (de perceptie van) ongewenste druk. De inspectie heeft van de uitkomsten kennis kunnen nemen en ter verificatie zelf personeelsdossiers ingezien. De inspectie heeft alle medewerkers van Hogeschool Inholland in de gelegenheid gesteld ervaringen van ongewenste druk aan de inspectie te melden door middel van een oproep op het intranet van de instelling. Daarnaast zijn signalen van medewerkers die al eerder contact zochten met de inspectie in het onderzoek betrokken.

In totaal hebben ruim 35 gesprekken plaatsgevonden. De inspectie sprak met acht voormalige en huidige leidinggevenden van de opleiding MEM Haarlem en met twaalf medewerkers van de opleiding. Verslagen van gesprekken zijn aan de gesprekspartners voorgelegd en door hen geautoriseerd. Een conceptversie van dit tussenbericht is voor wederhoor aan de voormalige en huidige leden van het College van Bestuur en aan de Raad van Toezicht voorgelegd ter correctie van feitelijke onjuistheden.

1.4 Conclusies

Onderstaand zijn de conclusies samengevat.

1. *Hoe functioneerden de kwaliteitszorg en het interne toezicht van Hogeschool Inholland rond de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem?*

Conclusie

Dat problemen bij de opleiding MEM Haarlem zijn ontstaan en vervolgens zo groot konden worden vindt zijn oorzaak in een combinatie van tekortkomingen in de

kwaliteitszorg, onvoldoende functioneren van planning & controlvoorzieningen en een gebrek aan (effectief) optreden door individuen vanuit de aan hen toegemeten verantwoordelijkheden. Dat geldt voor verschillende niveaus in de organisatie: management en directie van de opleiding, docenten, examinatoren en leden van de examencommissie, het College van Bestuur en de Raad van Toezicht. Op elk van deze niveaus heeft de controlfunctie op één of meer momenten onvoldoende gefunctioneerd.

Toelichting

1. De directie van de toenmalige *School* heeft in de periode 2007–2009 bij het toenmalige College van Bestuur onvoldoende duidelijk gemaakt dat bij de opleiding MEM in Haarlem sprake was van een problematische situatie: falend opleidingsmanagement, veel docenten met tijdelijke contracten, een snelgroeiend aantal studenten dat losgezongen raakte van de opleiding en arbeidsconflicten. Toen de numerus fixus met ingang van het studiejaar 2009/2010 werd opgeheven, heeft de uitzonderlijk grote instroom van eerstejaars de toch al gespannen verhoudingen binnen de opleiding op scherp gezet.
2. De opleiding ging met de uitvoering van het alternatieve afstudeertraject voorbij aan geldende afspraken en procedures en had niet op deze manier te werk mogen gaan. *School*- en opleidingsmanagement waren op de hoogte van de pilot - zij initieerden deze. Docenten handelden te goeder trouw maar gingen voorbij aan geldende afspraken en procedures en hadden niet op deze manier te werk mogen gaan. Docenten namen te veel ruimte en legden te weinig rekenschap af. Leidinggevenden ondernamen onvoldoende om het afstudeerniveau te waarborgen, hechtten onvoldoende belang aan het naleven van interne afspraken en hadden niet voldoende oog voor de risico's voor het eindniveau die uitgingen van de onderwijsorganisatie.
3. Er zijn geen aanwijzingen dat het toenmalige College van Bestuur eerder op de hoogte was van de urgentie van de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem dan de in het rapport van de commissie Leers vermelde datum van 21 mei 2010. Het College van Bestuur had zich wel op verschillende momenten kritischer kunnen en moeten opstellen toen er aanwijzingen waren van kwaliteitsrisico's en later ook van conflicten bij de opleiding MEM in Haarlem. Aan de interne auditrapportage uit 2009 met kritische vragen is door verschillende lagen in de organisatie geen gevolg gegeven. Ook de planning & controlgesprekken tussen directie en College van Bestuur vervulden hun functie met betrekking tot de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem niet. Het College van Bestuur nam gelet op de ernst van de situatie zoals die sinds eind mei bekend was - en voor het overige bekend had kunnen zijn - te makkelijk genoegen met de geruststellende berichten van de centrale stafdienst op 17 juni 2010 dat de problemen waren opgelost.
4. Dat de verhoudingen binnen het College van Bestuur niet goed waren is de aanpak van de problemen niet ten goede gekomen. Aan de voorzitter van het College van Bestuur zijn in de statuten of het bestuursreglement geen bevoegdheden toebedeeld die hem in hiërarchie boven de andere twee leden plaatst: er is geen sprake van een gezagsverhouding of van een nader bepaalde eindverantwoordelijkheid van de voorzitter voor het functioneren van het College. Wanneer de verhoudingen niet goed zijn bergt dit het risico in zich van een onvoldoende slagvaardig College van Bestuur. Ook al is niet duidelijk in hoeverre dit bepalend is geweest, feit is wel dat in de onderhavige casus van samenhangend en slagvaardig bestuur geen sprake was.
5. De Raad van Toezicht had vanaf 2008 aanwijzingen dat de verhoudingen binnen het toenmalige College van Bestuur niet goed waren. Begin 2010 vroeg de voorzitter van het College van Bestuur aan de Raad in te grijpen in een conflict

tussen de voorzitter en een lid van het College van Bestuur, waarbij de collegevoorzitter liet weten niet langer verder te willen met zijn medebestuurder. De inspectie constateert dat de Raad van Toezicht niet op effectieve wijze heeft ingegrepen. De Raad van Toezicht heeft aan de inspectie aangegeven een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de Raad.

2. Is of was er sprake van ongewenste druk op het personeel?

Conclusie

Door een aantal medewerkers van Inholland is gerapporteerd over ongewenste druk in verband met de beoordeling van studenten. De inspectie heeft echter geen aanwijzingen dat leidinggevenden of collega's structurele of grootschalige druk uitoefenen of uitoefenden op personeelsleden. Op een totaal van 2900 personeelsleden ontving de inspectie zeventien signalen van personeelsleden die bij de uitoefening van hun beroep ongewenste druk hebben ervaren. Het is moeilijk aan te geven of dit een hoog of een laag aantal is. Enerzijds is de verhouding melders tot het totaal aantal personeelsleden ongeveer een half procent, anderzijds is - ook bij de garantie van vertrouwelijkheid - de drempel om melding te doen bij de inspectie waarschijnlijk nog steeds hoog.

Toelichting

1. In een meerderheid van de signalen worden niet individuen maar de onderwijsorganisatie als bron van ongewenste druk genoemd. Over vier opleidingen ontving de inspectie dergelijke signalen. Zo komt de docent met de toebedeelde uren bij sommige opleidingen niet uit als studenten tentamens niet halen of niet afstuderen. Een docent die een student een onvoldoende geeft benadeelt zichzelf omdat de begeleiding verder in de vrije tijd moet worden gedaan. Ook wordt melding gemaakt van gebreken in het functioneren van examencommissies. Het niveau van de opleiding komt hiermee onder druk te staan.
2. Bijna alle melders hadden negatieve ervaringen rond de beoordeling van studenten. Een deel ervan betrof verzoeken om soepel met de regels om te gaan ten aanzien van vervangende opdrachten en het verhogen van cijfers omdat anders te veel studenten zouden zakken voor het tentamen. Ook werden voorbeelden gegeven van beslissingen van docenten die later werden herroepen op een wijze die de interne procedures niet toestaan. Deze voorbeelden zijn afkomstig van in ieder geval zeven verschillende opleidingen.
3. Volgens signaalgevers van de opleiding MEM Haarlem doen de onder 1 en 2 genoemde problemen zich in combinatie voor. Zij constateren inzake de beoordeling van studenten een gebrek aan aandacht voor niveaubewaking. De oorzaken hiervan liggen in een combinatie van onvoldoende aandacht van het management voor dit onderwerp in de afgelopen jaren, een gebrek aan heldere beoordelingscriteria en gebrek aan afstemming tussen docenten onderling en tussen docenten en management over wat er van studenten concreet mag worden verwacht. Dit maakt het niveau van de opleiding erg kwetsbaar. De voorlopige bevindingen van de inspectie in het nog lopende nalevingsonderzoek bij de opleiding MEM bevestigen dit beeld.
4. Voor de opleiding MEM in Haarlem geldt dat een manager en de opvolger daarvan met docenten rendementsafspraken maakte. Het betreft afspraken van het soort 'X procent (meestal 75 of 80) van de studenten die ik begeleid studeren komend jaar af'. In vijftien van 170 onderzochte personeelsdossiers bij de opleidingen MEM en Communicatie in Haarlem, Rotterdam en Den Haag is zo'n afspraak aangetroffen. Deze werden vergezeld door andere afspraken. Dat neemt niet weg dat de inspectie dergelijke eenzijdig geformuleerde rendementsafspraken zeker in een omgeving waar ook van de urentoedeling een ongewenste prikkel uitgaat onwenselijk acht. De inspectie heeft geen

aanwijzingen dat rendementsafspraken met docenten behalve bij de opleiding MEM in Haarlem ook elders in de organisatie worden gemaakt.

5. Uit gesprekken met twee vertrouwenspersonen van de hogeschool concludeert de inspectie dat de taakopvatting en positionering van vertrouwenspersonen moet worden verbeterd.

3. Hoe staat het eind 2010 met het verbeterbeleid van de instelling?

Conclusie

Hogeschool Inholland treft op een breed terrein verbetermaatregelen. Het verbeterbeleid is ambitieus en de uitvoering wordt in de verschillende lagen van de organisatie voortvarend opgepakt. De inspectie is op een aantal punten kritisch over de hogeschoolbrede aanpak van het verbeterbeleid: enkele belangrijke doelen zijn onvoldoende richtinggevend geformuleerd en de doelstellingen zijn onvoldoende geprioriteerd. Binnen het domein waar de opleiding MEM toe behoort worden passende maatregelen getroffen om herhaling van de problemen te voorkomen.

Toelichting

1. In het hogeschoolbrede verbeterplan zijn enkele belangrijke doelen erg algemeen geformuleerd. Daardoor kan later moeilijk worden vastgesteld of en welke mijlpalen zijn gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor de kritische succesfactoren die de Raad van Toezicht hanteert. Op hogeschoolniveau is de analyse van de commissie Leers overgenomen en is geen eigen probleemanalyse gemaakt die alle lagen van de organisatie in de breedte omvat.
2. De inspectie achtte het wenselijk dat de naleving van de wet op het hoger onderwijs meer expliciet en concreter terug zou komen in het definitieve verbeterplan. Dit betreft vooral het functioneren van examencommissies overeenkomstig de Wet op het hoger onderwijs zoals die na invoering van de Wet versterking en besturing per 1 september 2010 luidt, de beoordeling van studenten en de kwaliteit van de onderwijs- en examenregelingen.
3. De beoordeling van studenten en gebreken in de onderwijs- en examenregeling zijn niet expliciet als thema's benoemd en tekortkomingen aangaande deze onderwerpen zijn niet uit de interne risicoanalyses naar voren gekomen. Bij de opleiding MEM in Haarlem behoeven deze onderwerpen dringend aandacht en ook elders in de organisatie is hiervoor meer aandacht nodig. Dit wijzen de voorlopige bevindingen van het nalevingsonderzoek van de inspectie uit.
4. De directie van het domein waaronder de opleiding MEM valt, werkt momenteel de verbetermaatregelen voor de opleiding uit in relatie tot een eigen probleemanalyse. Het is nog te vroeg om resultaten waar te nemen. Wel worden inmiddels voor de juiste onderwerpen passende maatregelen voorbereid.

In de gesprekken die de inspectie begin januari 2011 voerde over de bevindingen in dit tussenbericht werd duidelijk dat op basis van voortschrijdend inzicht momenteel aan het verbeterbeleid verdere invulling wordt gegeven en dat de meetbaarheid en prioritering worden aangescherpt.

Medewerking van de organisatie

De inspectie spreekt waardering uit voor alle medewerkers die een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek dat afgelopen maanden plaatsvond, in het bijzonder voor de inzet en openheid waarmee men het onderzoek tegemoet trad, ook in gesprekken over lastige thema's. Het huidige College van Bestuur en de ondersteunende diensten hebben het initiatief van de inspectie om alle medewerkers in de gelegenheid te stellen op vertrouwelijke wijze contact op te nemen met de inspectie in woord en daad ondersteund.

1.5 Aanbevelingen

Op grond van voorgaande conclusies komt de inspectie tot de volgende aanbevelingen aan het College van Bestuur en de Raad van Toezicht.

1. In het verbeterbeleid moet nadrukkelijker aandacht komen voor de prioritering en concretisering van de beoogde doelen. Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van:
 - de naleving van wet- en regelgeving, waaronder de kwaliteit van de onderwijs- en examenregelingen en het functioneren van examencommissies overeenkomstig de Wet versterking besturing,
 - het beleid ten aanzien van de beoordeling van studenten en de negatieve prikkels die van delen van de onderwijsorganisatie uitgaan,
 - de cultuuromslag die wordt beoogd.
2. Het beeld dat uit de meldingen over ongewenste druk naar voren komt vereist vervolgonderzoek van Hogeschool Inholland en daarbij passend verbeterbeleid. In het verlengde hiervan moet de taakopvatting en positionering van vertrouwenspersonen verbeteren.
3. De Raad van Toezicht dient in zijn evaluatie van het eigen functioneren in het bijzonder aandacht te schenken aan de effectiviteit van het interne toezicht en de rol als werkgever van het College van Bestuur. Gevraagd wordt zo nodig maatregelen te nemen en de inspectie hierover te informeren.

Binnen het voormalige College van Bestuur bestonden verschillen van inzicht ten aanzien van het bestuursmodel. Om die reden doet de inspectie ook de volgende aanbeveling.

4. Nagegaan dient te worden of de statutaire bepalingen met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de voorzitter van het College van Bestuur een formele belemmering vormen om goed leiding te geven aan het College. Indien dit het geval is dienen de statuten te worden aangepast.

1.6 Vervolg

In april 2011 brengt de inspectie het eindrapport uit van het landelijke onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs. Dit rapport doet verslag van de bevindingen met betrekking tot alle instellingen voor hoger onderwijs, bekostigd en niet-bekostigd. In april wordt ook uitvoeriger gerapporteerd over de situatie bij Hogeschool Inholland. Ten aanzien van vier opleidingen op in totaal vijf locaties worden dan de vragen beantwoord of de Wet op het hoger onderwijs is nageleefd en wat het niveau is van de afgestudeerden van deze opleidingen. Dit laatste wordt momenteel onder regie van de inspectie onderzocht door een panel van deskundigen van de NVAO.

Ook de opvolging door het College van Bestuur en de Raad van Toezicht van de aanbevelingen van de inspectie maakt deel uit van het vervolg van het onderzoek. Meer in het algemeen geldt dat voor de kritische kanttekeningen die de inspectie heeft gemaakt ten aanzien van het verbeterbeleid.

De inspectie heeft geen aanwijzingen dat rendementsafspraken met docenten behalve bij de opleiding MEM in Haarlem ook elders in de organisatie worden gemaakt. Om hier zeker van te kunnen zijn wordt het onderwerp opgenomen in het vervolg van het onderzoek naar de naleving van wet- en regelgeving bij de overige nog te onderzoeken opleidingen.

Het kan niet op voorhand worden uitgesloten dat het vervolg van het onderzoek tot aanvulling of nuancering van de conclusies in dit tussenbericht leidt. Voor meer informatie over de inhoud van de eindrapportage wordt verwezen naar de informatie daarover in de tussenrapportage die op 19 oktober aan de Tweede Kamer is gezonden.³

1.7 Leeswijzer

Na de inleiding in hoofdstuk 2 worden in de hoofdstukken 3, 4 en 5 respectievelijk de vragen over de kwaliteitszorg en het interne toezicht, de druk op personeel en het verbeterbeleid beantwoord. Elk van deze drie hoofdstukken begint met een korte schets van de achtergrond van de vraagstelling. Daarna wordt de werkwijze toegelicht en worden de bevindingen weergegeven. Besloten wordt steeds met de conclusies en een korte weergave van de vervolgstappen van de inspectie.

³ *Tussenrapportage alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs*, Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, oktober 2010.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

In het voorjaar van 2010 startte de inspectie een onderzoek naar (ver)korte studietrajecten in het hoger onderwijs. Dit onderzoek gaat na hoe de kwaliteit en het eindniveau worden gegarandeerd van intensieve programma's en van trajecten waarin studenten aanzienlijke vrijstellingen krijgen. Juist na afronding van het vooronderzoek publiceerde *de Volkskrant* op 10 juli een artikel met de boodschap dat bij de opleiding *Media & Entertainment Management* (MEM) van Hogeschool Inholland te Haarlem langstuderende studenten te lichtvaardig een diploma zouden hebben ontvangen op basis van een alternatief afstudeertraject.

Het toenmalige College van Bestuur van Hogeschool Inholland kondigde kort na 10 juli een onderzoek aan van een onafhankelijke onderzoekscmissie onder leiding van Gerd Leers: de *Commissie Diplomering Langstudeerders Hogeschool INHolland* (hierna: de commissie Leers).⁴ Op 23 september 2010 publiceerde de commissie haar rapport *Veel ruimte, weinig rekenschap. Onderzoek naar het alternatieve afstudeertraject van de opleiding Media & Entertainment Management van INHolland te Haarlem*.

Al snel na 10 juli ontstond een golf van min of meer vergelijkbare berichten over andere opleidingen en instellingen bij officiële meldpunten en in diverse media. De inspectie startte daarom in juli een onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten onder alle instellingen in het hoger onderwijs. Op 19 oktober werd een tussenrapportage aan de Tweede Kamer gezonden (*Tussenrapportage alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs*). Hierin wordt aangekondigd dat het onderzoek in april 2011 wordt afgerond met een eindrapport.

In zijn beleidsreactie op de tussenrapportage vraagt de staatssecretaris de inspectie medio januari 2011 een tussentijds bericht van de situatie bij Inholland op te stellen, met informatie over de uitvoering van het verbeterbeleid en antwoord op twee vragen die na het rapport van de commissie Leers zijn opgeroepen. Deze vragen betreffen het moment waarop het College van Bestuur voor het eerst op de hoogte was van de situatie bij MEM Haarlem en signalen over mogelijke ongewenste druk op docenten. Aan dit verzoek wordt hierbij voldaan.

Dit tussenbericht heeft geen betrekking op het onderzoek naar eventuele financiële onregelmatigheden dat de inspectie momenteel ook in uitvoering heeft. Over dit onderwerp wordt in juni 2011 aan de staatssecretaris gerapporteerd.

2.2 Achtergrond

Dit tussenbericht dient te worden gelezen tegen de achtergrond van het lopende onderzoek bij Inholland. Die achtergrond wordt onderstaand kort uiteengezet.

Rapport van de commissie Leers

De rapportage van de commissie Leers vormt een goede opstap voor het inspectieonderzoek naar Hogeschool Inholland, zoals de inspectie in haar tussenrapportage van 19 oktober aangeeft.

⁴ Per 22 november 2010 is een nieuw College van Bestuur aangetreden. Het overgrote deel van de tekst heeft betrekking op het (voormalige) College van Bestuur in de periode voor die datum. Daar waar het huidige College van Bestuur wordt bedoeld is dat nadrukkelijk aangegeven.

Uit het rapport kan worden opgemaakt dat bij de opleiding MEM in Haarlem de Wet op het hoger onderwijs op een aantal belangrijke punten niet is nageleefd en dat de kwaliteit van het begeleidings- en beoordelingsproces onvoldoende is geborgd. Het niet naleven van de wet betreft onder andere de bevoegdheden van het personeel om als examinator op te treden, de benoeming van de leden van de examencommissie, het gebrek aan betrokkenheid van de examencommissie bij de inrichting en de uitvoering van de alternatieve afstudeertrajecten en het feit dat in de onderwijs- en examenregeling bepalingen ontbreken over de alternatieve afstudeertrajecten. Er is onvoldoende sprake geweest van rekenschap en verantwoording en corrigerende mechanismen hebben onvoldoende gewerkt.

Het onderzoek richtte zich op één opleiding, op één locatie: de opleiding Media & Entertainment Management in Haarlem, en daarbinnen hoofdzakelijk op het alternatieve afstudeertraject. De commissie heeft niet willen treden in de inhoudelijke beoordeling van de afstudeerproducten, omdat dit is voorbehouden aan deskundigen op het gebied van MEM.

Onderzoek van de inspectie

Gesprek bestuurlijke hantering

De conclusies van de commissie Leers klemmen des te meer omdat een hogeschool grote verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van het verstrekken van diploma's, gezien het civiel effect ervan. Alles bij elkaar is de situatie die beschreven wordt onacceptabel. De kwaliteit van het onderwijs moet boven alle twijfel zijn verheven. Op 28 september 2010 heeft de inspectie met het College van Bestuur van Hogeschool Inholland gesproken over de bestuurlijke hantering van de uitkomsten van het rapport. In dat gesprek is het College van Bestuur geïnformeerd over de vervolgstappen van inspectie en is om een verbeterplan gevraagd.

Kwaliteitszorg en intern toezicht

Het College van Bestuur heeft aangegeven tot 21 mei 2010 niet op de hoogte te zijn geweest van het alternatieve afstudeertraject voor langstuderenden bij de opleiding MEM. Op die datum werden in de Hogeschoolmedezeggenschapsraad vragen gesteld over de situatie bij de opleiding. Op 30 september werd tijdens een speeddebat in de Tweede Kamer de vraag gesteld of het College van Bestuur mogelijk al eerder op de hoogte was dan op 21 mei 2010, de datum die in het rapport van de commissie Leers wordt genoemd. Documenten uit 2009 zouden daar op duiden. Ook zijn vragen of het College van Bestuur krachtig genoeg is opgetreden toen het eenmaal wel op de hoogte was en hoe meer in algemene zin de kwaliteitszorg en het interne toezicht hebben gefunctioneerd ten aanzien van de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem.

Naleving van de WHW

Bij vier opleidingen gaat de inspectie na of de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) is nageleefd en of de instelling zich aan de intern afgesproken regels houdt. Zo kan worden vastgesteld of de bij de opleiding MEM Haarlem geconstateerde problemen tot die opleiding en die locatie beperkt zijn. De opleiding MEM wordt op twee locaties onderzocht: Haarlem en Rotterdam.

Het College van Bestuur van Hogeschool Inholland heeft aan de inspectie aangegeven dat bij de opleidingen Commerciële Economie en Vrijtijdsmanagement (in beide gevallen in Diemen) ook sprake was van alternatieve afstudeertrajecten. Aan de inspectie is gevraagd deze trajecten te onderzoeken. Daarnaast heeft de inspectie een vierde opleiding geselecteerd die in het onderzoek wordt betrokken: de opleiding Bedrijfseconomie in Haarlem. Dit gebeurde op basis van een risicomodel met onder andere gegevens over de afstudeerduur van studenten.

Gerealiseerd niveau

Onder regie van de inspectie beoordeelt een panel van deskundigen van de NVAO het gerealiseerde niveau van afgestudeerden aan deze opleidingen.

2.3 Vraagstelling

De staatssecretaris heeft de inspectie gevraagd in het tussenbericht aandacht te geven aan de belangrijkste onderdelen van het verbeterplan van Hogeschool Inholland en over de voortgang daarvan te rapporteren. Dit betreft ook de vragen die na het rapport van de commissie Leers zijn opgeroepen over het moment waarop het College van Bestuur voor het eerst op de hoogte was van de situatie bij de opleiding MEM in Haarlem en de signalen over mogelijke ongewenste druk op docenten. De eerste aanvullende vraag is verbreed tot de vraag naar de werking van de kwaliteitszorg en het interne toezicht binnen de instelling. In eerste instantie zou de inspectie daarover in april 2011 rapporteren maar in verband met de inhoudelijke samenhang met de andere onderwerpen is dit deel van het onderzoek in de tijd naar voren gehaald.

Daarmee geeft dit tussenbericht antwoord op de volgende drie vragen:

1. Hoe functioneerden de kwaliteitszorg en het interne toezicht van Hogeschool Inholland rond de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem?
2. Is of was er sprake van ongewenste druk op het personeel?
3. Hoe staat het eind 2010 met het verbeterbeleid van de instelling?

Daarbij wordt ook de vraag beantwoord wanneer het College van Bestuur voor het eerst op de hoogte was van de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem.

2.4 Werkwijze

Het onderzoek is gestart met het bestuurlijk gesprek van de inspectie met het toenmalige College van Bestuur van 28 september 2010. De uitvoering vond grotendeels plaats in de maanden november en december van 2010. Onderstaand wordt de werkwijze op hoofdlijnen beschreven. Meer gedetailleerde informatie is opgenomen in de betreffende paragraaf in de hoofdstukken 3 tot en met 5, waar per onderzoeksvraag de werkwijze wordt toegelicht.

Rapport commissie Leers

De informatie in het rapport van de commissie Leers heeft als vertrekpunt gediend voor het onderzoek. Met de secretaris is over de bevindingen van de commissie contact geweest. Daarnaast heeft de inspectie gebruik kunnen maken van een deel van het onderzoeksinstrumentarium van de commissie.

De inspectie zal ten behoeve van haar rapportage in april kennis nemen van het onderzoeksmateriaal waarop het eindrapport van de commissie Leers is gebaseerd, waaronder de gespreksverslagen en de uitkomsten van onderzoek van de dossiers van de studenten. Dit is het meest relevant voor de beoordeling van het niveau van de afgestudeerden en de bewaking van de daarbij behorende procedures. Deze informatie zal daarom deel uit maken van de tweede fase van dit onderzoek.

Gesprekken

De inspectie heeft gesprekken gevoerd met medewerkers en vertegenwoordigers van Hogeschool Inholland op alle niveaus van de organisatie. Het betreft de volgende functionarissen:

- a. docenten, examinatoren en leden van de examencommissies van de opleiding MEM in Haarlem en in Rotterdam,
- b. de voormalige directeur van de *School* waaronder MEM Haarlem viel en de huidige directeur van het domein waaronder MEM Haarlem valt,
- c. huidige en voormalige opleidingsmanagers/cluster managers van MEM Haarlem en Rotterdam,
- d. leden van de programmaraad die leiding geeft aan het verbeterbeleid,
- e. vertegenwoordigers van de Hogeschoolbrede medezeggenschapsraad en vertegenwoordigers van de deelraad waaronder MEM Haarlem valt,

- f. de voormalige voorzitter van het College van Bestuur en de beide voormalige leden van het College van Bestuur,
- g. de huidige voorzitter (en tot medio december tevens enige lid) van het College van Bestuur,
- h. de voorzitter en twee leden van de Raad van Toezicht.

Bij de opleiding MEM in Haarlem en Rotterdam is gesproken met docenten, examinatoren, leden van de (deel)examencommissies, het voormalige en huidige opleidingsmanagement en de voormalige en huidige directie van de opleiding. Deze gesprekken vervulden tevens een functie in het onderzoek naar de naleving van wet- en regelgeving waarover de inspectie in april 2011 rapporteert. Voor de onderwerpen uit dit tussenbericht hebben daarnaast gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van medezeggenschapsorganen, vertrouwenspersonen, staffunctionarissen, de voormalige en huidige leden van het College van Bestuur en een delegatie van de Raad van Toezicht.

In totaal hebben ruim 35 gesprekken plaatsgevonden. De inspectie sprak met acht voormalige en huidige leidinggevenden van de opleiding MEM Haarlem en met twaalf medewerkers van de opleiding.

Dossieronderzoek

Daarnaast is gebruik gemaakt van diverse documenten zoals de onderwijs- en examenregelingen, studiegidsen, beleidsstukken, verslagen van vergaderingen, informatie uit studentendossiers en de cijferadministratie en mailwisselingen.

Meldingen van personeelsleden

De inspectie heeft alle 2.900 medewerkers van Hogeschool Inholland in de gelegenheid gesteld ervaringen van ongewenste druk in relatie tot de beoordeling van studenten aan de inspectie te melden via een tijdelijk meldpunt. Daartoe is een oproep gedaan via het intranet van de hogeschool. Desgewenst konden medewerkers een vertrouwelijk gesprek voeren met een inspecteur. Daarnaast zijn signalen van medewerkers die al eerder contact zochten met de inspectie in het onderzoek betrokken. Met negen personen die negatieve ervaringen meldden is een gesprek gevoerd. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met vertrouwenspersonen.

Personeelsdossiers

Hogeschool Inholland heeft een intern onderzoek gedaan naar afspraken tussen leidinggevenden en medewerkers die mogelijk gepaard kunnen gaan met (de perceptie van) ongewenste druk. Een medewerker van de hogeschoolbrede afdeling personeelszaken is bij de opleidingen MEM en Communicatie op de drie locaties Haarlem, Rotterdam en Den Haag bij 170 personeelsdossiers nagegaan of tussen leidinggevende en medewerker afspraken waren gemaakt waar onwenselijk druk van uit kan zijn gegaan. De inspectie heeft van de uitkomsten kennis genomen en ter verificatie ook zelf personeelsdossiers ingezien.

Wederhoor

Van de gesprekken die de inspectie voerde zijn verslagen gemaakt die ter correctie aan de gesprekspartners zijn voorgelegd. De definitieve gespreksverslagen zijn door de gesprekspartners geautoriseerd.

Een conceptversie van dit tussenbericht is voor wederhoor aan de huidige en voormalige leden van het College van Bestuur en aan de Raad van Toezicht voorgelegd ter correctie van feitelijke onjuistheden. Ook heeft met (vertegenwoordigers van) alle drie de genoemde partijen nog een extra gesprek plaatsgevonden. Van deze gesprekken zijn geen verslagen gemaakt.

Het kan niet op voorhand worden uitgesloten dat het vervolg van het onderzoek zoals beschreven in paragraaf 1.6 tot aanvulling of nuancering van de conclusies in dit tussenbericht leidt.

3 Kwaliteitszorg en intern toezicht

3.1 Achtergrond

Het rapport van de commissie Leers vermeldt dat het College van Bestuur van Hogeschool Inholland tot 21 mei 2010 niet op de hoogte was van het alternatieve afstudeertraject voor langstuderenden bij de opleiding MEM in Haarlem. Op die datum werden in de Hogeschoolmedezeggenschapsraad vragen gesteld over de situatie bij de opleiding. Op 30 september werd tijdens een spoeddebat in de Tweede Kamer de vraag gesteld of het College van Bestuur mogelijk toch eerder op de hoogte was. Documenten uit 2009 zouden daar op duiden. In de tussenrapportage van 19 oktober was aangekondigd dat de inspectie het optreden van het College van Bestuur, de kwaliteitszorg en de werking van het interne toezicht zou onderzoeken en daarover in april 2011 zou rapporteren. Gelet op de samenhang tussen de thema's en het belang ervan is het bredere vraagstuk van de werking van de kwaliteitszorg en het interne toezicht reeds in 2010 onderzocht en wordt daarover hieronder gerapporteerd.

3.2 Vraagstelling

De centrale vraag is: hoe functioneerden de kwaliteitszorg en het interne toezicht van Hogeschool Inholland met betrekking tot de problemen bij de opleiding MEM te Haarlem? Daarbij wordt ook de vraag beantwoord wanneer het College van Bestuur voor het eerst op de hoogte was van de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem.

3.3 Werkwijze

De inspectie heeft naast het rapport van de commissie Leers diverse beleidsstukken, vergaderstukken en mailwisselingen geanalyseerd van en met de Raad van Toezicht, het College van Bestuur, medezeggenschapsorganen, de examencommissie, het management van de opleiding en de directie van de *School* waar de opleiding MEM was ondergebracht. Dit onderwerp is daarnaast uitvoerig aan de orde geweest in alle gesprekken die de inspectie met deze en andere partijen voerde (zie voor de opsomming daarvan paragraaf 2.4).

3.4 Bevindingen

Om antwoord te kunnen geven op de vraag of de kwaliteitszorg en het interne toezicht goed hebben gefunctioneerd en de verantwoordelijken adequaat hebben gehandeld, is de inspectie nagegaan wat de kern is van de problemen bij de opleiding MEM te Haarlem en welke verantwoordelijke op welk moment anders had kunnen en moeten handelen. Omdat het een complex en langdurig proces betreft, worden niet alle details weergegeven. De aandacht gaat vooral uit naar aspecten die relevant zijn met betrekking tot verantwoordelijkheden van personen die direct voortvloeien uit hun functie. Om te beginnen worden kort enkele opmerkingen gemaakt over de context waarbinnen de problemen ontstonden. Het onderstaande beeld heeft de inspectie afgeleid uit de gesprekken met tientallen medewerkers uit alle lagen van de organisatie en uit het documentenonderzoek.

Algemeen

De twee voormalige voorzitters van het College van Bestuur van Hogeschool Inholland waren beide daadkrachtige en op verandering gerichte bestuurders. De instelling is zelf het resultaat van diverse fusierondes zo'n acht à tien jaar geleden. Een gevolg is dat de organisatie jarenlang een wat jachtige, *top down*-georiënteerde

bestuursstijl heeft gekend. Een stevige positie van de centrale ondersteunende diensten droeg hier aan bij. De organisatie werd afgelopen jaren niet gekenmerkt door een sfeer van grote openheid en vertrouwen. Daardoor voelden medewerkers zich niet altijd uitgenodigd ongenoegens kenbaar te maken of een tegengeluid te geven en werden soms plannen in uitvoering genomen terwijl uitstel of prioritering beter op zijn plaats was geweest.

Handelen van docenten, examinatoren en leden van de examencommissie

De opleiding MEM in Haarlem heeft vanuit goede bedoelingen getracht het probleem van langstuderende studenten aan te pakken. Andere motieven dan studenten de opleiding te laten voltooien speelden hierbij geen rol. De opleiding heeft zich niet gehouden aan geldende procedures en randvoorwaarden in het bijzonder aangaande het afstudeerproces. Het management verzuimde om de pilot te evalueren en te formaliseren. Docenten namen te veel ruimte en legden te weinig rekenschap af.

Op de werkvloer van de opleiding MEM in Haarlem was naast een verschil in professionele inzichten begin 2010 ook sprake van persoonlijke onenigheid tussen enkele personeelsleden. De examencommissie MEM-Haarlem functioneerde voorafgaand aan de escalatie van de problemen medio 2010 al enige tijd niet naar behoren in verband met het feit dat twee van de drie leden van de examencommissie naar eigen zeggen pas in een zeer laat stadium bij toeval achter het bestaan van de alternatieve afstudeerroute kwamen, namelijk pas toen er reeds diverse studenten waren afgestudeerd. Wat hier oorzaak is en wat gevolg, is minder relevant dan het feit dat meningsverschillen en problemen blijikbaar niet onderling konden worden opgelost en vervolgens in onvoldoende mate of op onvoldoende effectieve wijze hogerop werden gespeeld.

Diverse gesprekspartners, waaronder ook leidinggevend en voormalige leden van het College van Bestuur, hebben de inspectie gemeld van mening te zijn geweest en nog steeds van mening te zijn dat het alternatieve afstudeertraject goed geprotocolleerd was en voldeed aan de eisen. Er was voor hen geen aanleiding om aan te nemen dat de uitvoering van het traject onvoldoende geborgd was en mogelijk was het afstudeertraject in de pilot zelfs steviger dan het reguliere afstudeertraject, zo werd aangegeven. Studenten werden geacht elke twee weken voor de groep een presentatie te houden en te rapporteren over hun vorderingen. De optelsom van de presentaties kon volgens de betrokkenen op verantwoorde wijze de eindpresentatie bij het afstuderen vervangen.

Tegen de achtergrond van de rapportage van de commissie Leers duidt dit naar de opvatting van de inspectie op een onjuiste beoordeling van de situatie. (Oud)medewerkers van de opleiding die tot op heden van mening zijn dat de pilot plaatsvond binnen de geldende afspraken, onderkennen onvoldoende dat er van onduidelijkheid over het afstudeerproces sprake was, welke risico's daar aan verbonden waren, en dat de naleving van de wet op het hoger onderwijs in het geding was. Wat dit laatste betreft: het is ontoelaatbaar dat er twee afstudeertrajecten bestaan waarvan er slechts één is geformaliseerd.

Handelen van het management van de School⁵

De leidinggevende stijl en de cultuur bij de opleiding MEM in Haarlem was er mede de oorzaak van dat de problemen niet tijdig werden onderkend en verholpen en daardoor konden escaleren. De pilot had de instemming van het management. Het is dan niet alleen zo dat docenten te veel ruimte namen en te weinig rekenschap aflegden: het management stond dat ook toe.

⁵ Om privacy-redenen wordt zo min mogelijk onderscheid gemaakt tussen (leden van) het opleidingsmanagement van de opleiding en de directie van de School; waar mogelijk wordt gesproken van 'het management'.

Al sinds studiejaar 2006/2007 was duidelijk dat het afstudeerproces stagneerde. Het management stimuleerde initiatieven om hier verbetering in te brengen. Het benoemde een rendementscoördinator. Gegeven de groeiende aantallen langstudeerders was dit op zich een begrijpelijke actie. Niet begrijpelijk echter is dat het management de rendementscoördinator benoemde tot lid van de examencommissie. Hiermee plaatste het management de rendementscoördinator en de examencommissie in een onmogelijke positie. Deze beslissing getuigt van onvoldoende inzicht in het belang van functiescheiding in relatie tot de wettelijke taken van examencommissies.

Het management van de opleiding had zich eerder op de hoogte moeten stellen van de problemen. Het had moeten nagaan of aan de gangbare afspraken en kwaliteitseisen werd voldaan en of de pilot daadwerkelijk uitgevoerd werd zoals beoogd: of studenten daadwerkelijk de zogenaamde afstudeerkringen bijwoonden, of de inspanningsovereenkomsten werden nageleefd, etcetera. Opvallend in dit verband is dat al in 2009 studenten van de alternatieve afstudeerroute in hun scriptie melding maken van de 'door sommigen binnen de opleiding als problematisch ervaren alternatieve route'. De inspectie acht het dan ook zeer onwaarschijnlijk dat onder docenten niet algemeen bekend was dat er een alternatieve afstudeerroute bestond.

Risico's werden niet goed ingeschat en er is niet onderkend dat risico's - en in een later stadium concrete problemen - aan het College van Bestuur moesten worden gemeld. Het management heeft te laat en onvoldoende of in ieder geval onvoldoende effectief ingegrepen toen de problemen eenmaal bekend werden. De ernst van de problemen is door het management onderschat.

Managementwisselingen en grote veranderingen zoals de invoering van Inhollandbrede onderwijsvernieuwingen *Backbone* en *Backbone 2*, een forse aanwas van MEM-studenten in de jaren van de pilot en de opheffing van de numerus fixus met ingang van het studiejaar 2009/2010 compliceerden de situatie. De directie heeft in de periode 2007-2009 bij het College van Bestuur kennelijk onvoldoende duidelijk gemaakt dat er sprake was van een problematische situatie met falend opleidingsmanagement, een groot percentage docenten met tijdelijke contracten, een snelgroeiend aantal studenten dat losgezongen raakte van de opleiding en arbeidsconflicten. Toen de numerus fixus met ingang van het studiejaar 2009/2010 werd opgeheven heeft de uitzonderlijk grote instroom van eerstejaars de toch al gespannen verhoudingen binnen de opleiding op scherp gezet.

Uit het nog lopende nalevingsonderzoek van de inspectie blijkt dat in meer algemene zin de kwaliteitszorg binnen de opleiding MEM op cruciale onderdelen onvoldoende was. De onderwijs- en examenregelingen uit de jaren 2007-2009 vertonen inhoudelijke hiaten en geven management, docenten, leden van de examencommissie en studenten onvoldoende houvast. De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen management, toetscommissie en centrale en decentrale examencommissies is niet vastgelegd en mede daardoor onvoldoende helder. Dat de directeur van de *School* tevens voorzitter was van de examencommissie is in verband met de noodzakelijk *checks & balances* ongewenst en in strijd met de bedoeling van de WHW. De binnen de opleiding te realiseren competenties zijn in zeer globale termen geformuleerd en geven examinatoren onvoldoende houvast bij het beoordelen van studenten. Examinatoren zijn niet formeel aangewezen door de examencommissie en de onderwijs- en examenregeling vermeldt dat elke docent bevoegd is tentamens af te nemen, zonder dat daarbij naar specifieke deskundigheden wordt gedifferentieerd.

Zoals hierna verder wordt toegelicht vertoont de onderwijskundige planning & control gebreken. De planning & controlgesprekken tussen directie en College van Bestuur en de interne auditsystematiek hebben met betrekking tot de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem niet goed gefunctioneerd.

Handelen van het College van Bestuur

De inspectie beschikt niet over aanwijzingen dat het College van Bestuur eerder op de hoogte was van de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem dan de in het rapport van de commissie Leers vermelde datum van 21 mei 2010; de datum waarop in de Hogeschoolmedezeggenschapsraad problemen aan de orde werden gesteld. De vragen die hierover in de media en vervolgens in de Tweede Kamer zijn gesteld vinden waarschijnlijk hun oorsprong in een document van de Schoolmedezeggenschapsraad (SMR) waar het onderwerp aan de orde is, zij het overigens niet in detail. Mogelijk heeft het woord *School* in de naam *School*medezeggenschapsraad ten onrechte de suggestie gewekt dat het om een *hogeschool*orgaan ging. Bij een vergadering van een SMR is het College van Bestuur niet aanwezig; bij vergaderingen van de Hogeschoolmedezeggenschapsraad (HMR) is dat wel het geval. Het kan het toenmalige College van Bestuur niet worden aangerekend dat zij niet op de hoogte was van een onderwerp dat in een van de SMR's aan de orde is geweest.

Een andere vraag is of het College van Bestuur op andere wijze geïnformeerd had moeten of kunnen zijn. Dit komt hierna aan de orde.

Er zijn aanwijzingen dat vanaf 2008 de verhoudingen binnen het College van Bestuur op diverse momenten niet goed waren. Begin 2010 was sprake van een formeel conflict. Dit heeft het functioneren van het College van Bestuur ten aanzien van de problemen bij de opleiding MEM geen goed gedaan, zoals ook de Raad van Toezicht aan de inspectie heeft aangegeven. Mogelijk ligt hier ook de oorzaak van het feit dat de leden van het voormalige College van Bestuur geen eensluidend beeld schetsen van de feitelijke gang van zaken sinds mei 2010. De beschikbare documentatie laat ruimte voor verschillende lezingen, zodat de precieze waarheid op sommige punten niet kan worden achterhaald. Ook om die reden beperkt de inspectie zich onderstaand tot de hoofdlijnen.

Tijdens de uitvoering in 2008 en 2009 is de afstudeerpilot in de periodieke planning & controlgesprekken tussen het management van de School en het College van Bestuur aan de orde geweest.⁶ Hoewel de term *pilot* in deze gesprekken niet expliciet werd gebruikt, is het opleidingsbeleid ten aanzien van het stuwmeer wel aan de orde gesteld, evenals de belangrijkste kenmerken ervan: het bestaan van de rendementscoach, de inspanningsovereenkomst die met studenten werd afgesloten, de afstudeerkringen, het buddysysteem en de concrete kwantitatieve resultaten. Normaliter vinden deze gesprekken plaats met het voltallige College van Bestuur, en alle leden van het College ontvangen de betreffende vergaderstukken. Het is de inspectie niet gebleken dat het College van Bestuur hiermee over zodanige informatie beschikte dat ingrijpen op dat moment voor de hand liggend of noodzakelijk was. Dat neemt niet weg dat de inspectie in planning & controlrapportages uit deze periode passages aangetroffen heeft die onmiskenbaar uitnodigen tot het stellen van kritische vragen over de niveaubewaking.

Ook aan de interne auditrapportage uit 2009 met kritische opmerkingen over de uitvoering van het stuwmeerbeleid van de opleiding MEM is onvoldoende gevolg gegeven. In de organisatie zijn de meningen verdeeld over de vraag of en op welke wijze de uitkomsten van dergelijke audits aan het College van Bestuur zouden moeten worden gerapporteerd en of het College van Bestuur - dan wel alleen de betreffende portefeuillehouder van het College van Bestuur - beschikking had kunnen of moeten hebben over deze informatie. Feit is echter dat de notitie over de auditsystematiek uit 2006 - die in december 2010 nog steeds op het Intranet voor ieder toegankelijk was - duidelijk maakt dat de uitkomsten de status hebben van een advies aan het College van Bestuur. Feit is ook dat de rapportage in 2009 niet

⁶ Het betreft gesprekken tussen het volledige College van Bestuur en de directies van de toenmalige *Schools* die drie maal per jaar plaatsvonden over alle aangelegenheden met betrekking tot kwaliteit en de uitvoering van het beleid; de zogenaamde triaalgesprekken.

overeenkomstig dit uitgangspunt is behandeld. Daarmee faalde de planning & controlsystematiek op dit punt.

Op 31 mei 2010 sprak de portefeuillehouder van het College van Bestuur met betrokkenen van de examencommissie van de opleiding MEM naar aanleiding van de melding in de Hogeschoolmedezeggenschapsraad over het alternatieve afstudeertraject. Diverse bronnen bevestigen dat dit het eerste moment is waarop een lid van het College van Bestuur gedetailleerd wordt geïnformeerd over de urgentie van de problemen. Tijdens het gesprek is er door het betreffende CvB-lid op aangedrongen dat de examencommissie zijn goedkeuring aan dit traject moest geven en dat het anders niet zou mogen worden uitgevoerd. Aan directie, management en examencommissie is duidelijk gemaakt dat afstuderen buiten de examencommissie om uit den boze was, dat rechtsongelijkheid tussen studenten te allen tijde moest worden voorkomen en de kwaliteit in alle gevallen leidend moest zijn.

Op 17 juni 2010 is door de centrale stafdienst aan het College van Bestuur gemeld dat het conflict was opgelost, waarna het College het onderwerp heeft laten rusten. Het College van Bestuur nam gelet op de ernst van de situatie zoals die sinds eind mei 2010 bekend was - en voor het overige bekend had kunnen zijn - te makkelijk genoegen met de geruststellende berichten van de centrale stafdienst op 17 juni 2010 dat de problemen waren opgelost.

Artikel 10 van de statuten van de Stichting Inholland bepaalt dat het College van Bestuur een collegiaal bestuur voert waarbij de specifieke taken en verantwoordelijkheden van de leden van het CvB dienen te worden gerespecteerd. Aan de voorzitter van het College van Bestuur zijn geen speciale bevoegdheden toebedeeld die hem in hiërarchie boven de andere twee leden plaatsen. Er is geen sprake van een gezagsverhouding of van een nader bepaalde eindverantwoordelijkheid van de voorzitter voor het functioneren van het College. In combinatie met het feit dat de onderlinge verhoudingen tussen de leden van het College van Bestuur niet goed waren heeft dit het functioneren van de voorzitter naar eigen zeggen ernstig gehinderd.

Handelen van de Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht werd op 11 juli 2010 door de voorzitter van het CvB voor het eerst geïnformeerd over de situatie bij de opleiding MEM in Haarlem. De Raad vond dat laat: op dat moment was Gerd Leers al benaderd met de vraag of hij een onafhankelijk onderzoek naar de situatie wilde leiden. De Raad van Toezicht heeft het College van Bestuur hierop aangesproken maar tegelijkertijd aangegeven de gekozen aanpak volledig te steunen. De Raad is niet betrokken geweest bij de samenstelling van de Commissie, de opdrachtformulering en het verdere proces maar daar door het College van Bestuur wel over geïnformeerd.

De Raad heeft voornemens gehad om een eigen onderzoek in te stellen maar heeft er uiteindelijk mede in verband met het externe onderzoek van afgezien zelf bij personeelsleden om nadere informatie te vragen. De auditcommissie van de Raad van Toezicht heeft haar aandacht voor de planning en control na 11 juli verscherpt en zal haar vergaderfrequentie verdubbelen. De voorzitter van de auditcommissie heeft momenteel eenmaal per twee weken overleg met de werkorganisatie om de voortgang van het verbeterbeleid te beoordelen.

De Raad is van mening dat de controlmechanismen binnen de organisatie in principe goed zijn. De stuwmeerproblematiek in algemene zin was regelmatig onderwerp van gesprek binnen de Raad. Het door de Raad goedgekeurde beleid waarin de nadruk ligt op het voorkomen dat studenten studieovertraging oplopen is volgens de Raad nog steeds adequaat. Het was niet het beleid maar de uitvoering binnen de opleiding MEM in Haarlem die niet deugde. De Raad van Toezicht heeft aangegeven dat het College van Bestuur de ernst van de situatie bij de opleiding MEM Haarlem heeft onderschat toen deze eenmaal bekend was. De Raad van Toezicht heeft aan de

inspectie aangegeven een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de Raad.

Artikel 17 van het huishoudelijk reglement van de Raad van Toezicht bepaalt dat de Raad verantwoordelijk is voor het functioneren van de individuele leden van het College van Bestuur. De voorzitter van het College van Bestuur heeft herhaaldelijk het vraagstuk over de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het College van Bestuur aan de orde gesteld. De Raad had vanaf 2008 aanwijzingen dat de verhoudingen binnen het College van Bestuur niet goed waren en is in 2008 en 2009 verschillende malen door de toenmalige voorzitter van het College van Bestuur op de hoogte gesteld van problemen. Begin 2010 vroeg de voorzitter van het College van Bestuur aan de Raad in te grijpen in een conflict tussen de voorzitter en een lid van het College van Bestuur, waarbij de collegevoorzitter liet weten niet langer verder te willen met zijn medebestuurder. De inspectie constateert dat de Raad van Toezicht niet op effectieve wijze heeft ingegrepen.

3.5 Conclusies

Op grond van documentenanalyse en gesprekken met vertegenwoordigers van alle lagen van de organisatie komt de inspectie tot de volgende conclusie.

Conclusie

Dat problemen bij de opleiding MEM Haarlem zijn ontstaan en vervolgens zo groot konden worden vindt zijn oorzaak in een combinatie van tekortkomingen in de kwaliteitszorg, onvoldoende functioneren van planning & controlvoorzieningen en een gebrek aan (effectief) optreden door individuen vanuit de aan hen toegemeten verantwoordelijkheden. Dat geldt voor verschillende niveaus in de organisatie: management en directie van de opleiding, docenten, examinatoren en leden van de examencommissie, het College van Bestuur en de Raad van Toezicht. Op elk van deze niveaus heeft de controlfunctie op één of meer momenten onvoldoende gefunctioneerd.

Toelichting

1. De directie van de toenmalige *School* heeft in de periode 2007–2009 bij het toenmalige College van Bestuur onvoldoende duidelijk gemaakt dat bij de opleiding MEM in Haarlem sprake was van een problematische situatie: falend opleidingsmanagement, veel docenten met tijdelijke contracten, een snelgroeiend aantal studenten dat losgezongen raakte van de opleiding en arbeidsconflicten. Toen de numerus fixus met ingang van het studiejaar 2009/2010 werd opgeheven, heeft de uitzonderlijk grote instroom van eerstejaars de toch al gespannen verhoudingen binnen de opleiding op scherp gezet.
2. De opleiding ging met de uitvoering van het alternatieve afstudeertraject voorbij aan geldende afspraken en procedures en had niet op deze manier te werk mogen gaan. *School*- en opleidingsmanagement waren op de hoogte van de pilot – zij initieerden deze. Docenten handelden te goeder trouw maar gingen voorbij aan geldende afspraken en procedures en hadden niet op deze manier te werk mogen gaan. Docenten namen te veel ruimte en legden te weinig rekenschap af. Leidinggevenden ondernamen onvoldoende om het afstudeerniveau te waarborgen, hechtten onvoldoende belang aan het naleven van interne afspraken en hadden niet voldoende oog voor de risico's voor het eindniveau die uitgingen van de onderwijsorganisatie.
3. Er zijn geen aanwijzingen dat het toenmalige College van Bestuur eerder op de hoogte was van de urgentie van de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem dan de in het rapport van de commissie Leers vermelde datum van 21 mei 2010. Het College van Bestuur had zich wel op verschillende momenten

kritischer kunnen en moeten opstellen toen er aanwijzingen waren van kwaliteitsrisico's en later ook van conflicten bij de opleiding MEM in Haarlem. Aan de interne auditrapportage uit 2009 met kritische vragen is door verschillende lagen in de organisatie geen gevolg gegeven. Ook de planning & controlgesprekken tussen directie en College van Bestuur vervulden hun functie met betrekking tot de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem niet. Het College van Bestuur nam gelet op de ernst van de situatie zoals die sinds eind mei bekend was - en voor het overige bekend had kunnen zijn - te makkelijk genoegen met de geruststellende berichten van de centrale stafdienst op 17 juni 2010 dat de problemen waren opgelost.

4. Dat de verhoudingen binnen het College van Bestuur niet goed waren is de aanpak van de problemen niet ten goede gekomen. Aan de voorzitter van het College van Bestuur zijn in de statuten of het bestuursreglement geen bevoegdheden toebedeeld die hem in hiërarchie boven de andere twee leden plaatst: er is geen sprake van een gezagsverhouding of van een nader bepaalde eindverantwoordelijkheid van de voorzitter voor het functioneren van het College. Wanneer de verhoudingen niet goed zijn bergt dit het risico in zich van een onvoldoende slagvaardig College van Bestuur. Ook al is niet duidelijk in hoeverre dit bepalend is geweest, feit is wel dat in de onderhavige casus van samenhangend en slagvaardig bestuur geen sprake was.
5. De Raad van Toezicht had vanaf 2008 aanwijzingen dat de verhoudingen binnen het toenmalige College van Bestuur niet goed waren. Begin 2010 vroeg de voorzitter van het College van Bestuur aan de Raad in te grijpen in een conflict tussen de voorzitter en een lid van het College van Bestuur, waarbij de collegevoorzitter liet weten niet langer verder te willen met zijn medebestuurder. De inspectie constateert dat de Raad van Toezicht niet op effectieve wijze heeft ingegrepen. De Raad van Toezicht heeft aan de inspectie aangegeven een onderzoek in te stellen naar het functioneren van de Raad.

3.6 Vervolg

Bovenstaande conclusies wordt getoetst in het vervolgonderzoek naar de naleving van wet- en regelgeving bij vier opleidingen van Inholland waarover in april 2011 wordt gerapporteerd.

4 Druk op personeel

4.1 Achtergrond

De commissie Leers

Een van de onderzoeksvragen van de commissie Leers luidde: *"Is er druk uitgeoefend door leidinggevenden op docenten, andersom, of onderling om af te wijken van beleid en formele regels?"*.⁷ De commissie concludeert hierover het volgende: *"De Commissie heeft niet feitelijk kunnen vaststellen dat docenten op onoorbare wijze onder druk zouden zijn gezet om mee te werken aan het gemakkelijk verlenen van vervangende opdrachten. Er zijn docenten geweest die tegen de Commissie hebben gezegd dat er collega's zijn die een dergelijke druk ervaren hebben. Duidelijk is dat de rendementscoach docenten persoonlijk benaderd heeft om mee te werken aan vervangende opdrachten. De ervaren docenten hebben dat mogelijk wel als druk, maar niet als onoorbare druk ervaren; wellicht dat er jongere, minder ervaren docenten zijn geweest die dit wel in enige mate als zodanig hebben ervaren. Ondanks nadrukkelijke pogingen van de Commissie zijn geen docenten gevonden die wilden bevestigen dat zij op een onoorbare wijze onder druk zijn gezet."* (pagina 63).

Signalen nadien

Na de tussenrapportage van de inspectie van 19 oktober hebben zich een medewerker van de instelling en een oud-medewerker tot de inspectie gewend met de boodschap dat zij onder druk werden gezet om studenten voor tentamens te laten slagen. Ook een oud-student meldde zich met een negatief signaal over de examinering. Op 30 oktober publiceerde de Volkskrant in een artikel dat docenten herhaaldelijk door het management "met klem" is verzocht mee te werken aan het wegwerken van het stuwmeer aan langstudeerders en dat hen gevraagd is studenten ruimhartig te beoordelen. De krant noemt als bron gesprekken met betrokkenen en verslagen van de commissie die de verhalen daarover onderzocht. Vervolgens is in de Tweede Kamer om opheldering gevraagd over dit bericht in relatie tot de rapportage van de commissie Leers. Na het verschijnen van het rapport van de commissie Leers is in de Tweede Kamer en in een televisie-uitzending van *Eenvandaag* aandacht gevraagd voor een formulier waarin functionerings- en beoordelingsgesprekken worden vastgelegd (IPOP/PCM-formulier) waarin een eenzijdige resultaatsafspraken is opgenomen over het percentage studenten dat zou moeten afstuderen.

Een en ander was voor de inspectie aanleiding het vraagstuk van de eventuele druk op het personeel uitvoerig te onderzoeken.

4.2 Vraagstelling

De onderzoeksvraag luidde: is of was er sprake van ongewenste druk op het personeel van hogeschool Inholland? Deze vraag is als volgt geoperationaliseerd.

Druk die uitgaat van leidinggevenden of collega's

Leidend is de vraag of medewerkers ongewenste druk ervaren of ervoeren van collega's of leidinggevenden in verband met de beoordeling van studenten. Daarbij gaat het om het geven van cijfers, het toekennen van studiepunten, het verlenen van vrijstellingen en het toelaten van studenten tot tentamens of het examen. Deze inhoudelijke invulling is ingegeven door de algemene achtergrond van het onderzoek naar alternatieve afstudeertrajecten: de zorg om het eindniveau van het hoger onderwijs.

⁷ Zie pagina 3 van bijlage 1 van het rapport.

De inspectie spreekt van ongewenste druk in geval van verzoeken of opdrachten om beslissingen te nemen (of te herzien) of handelingen te verrichten die niet gerechtvaardigd zijn op grond van gangbare normen of geldende afspraken en daardoor de persoon in kwestie in gewetensnood brengen. Van ongewenste druk is geen sprake in het geval van een inhoudelijk verschil van inzicht of van spanningen die zich in elke werksituatie wel eens voordoen.

Evenwichtig geformuleerde resultaatafspraken met docenten over de prestaties van studenten kunnen een verantwoord middel zijn hen tot betere prestaties aan te zetten. Randvoorwaarde is dan wel dat mogelijke ongewenste bijeffecten expliciet worden gemaakt en dat maatregelen worden getroffen om tegenwicht te bieden tegen ongewenste effecten. Eenzijdige, ongekwalificeerde rendementsafspraken met docenten waarbij een vastgelegd percentage studenten geacht wordt in een bepaald jaar te slagen behoren wel tot de categorie ongewenste druk. Hiervan is sprake als niet expliciet de kwaliteit en de niveaubewaking als randvoorwaarden worden benoemd.

Druk die uitgaat van de onderwijsorganisatie

Ook van een algemene werkwijze of een verzameling van afspraken of procedures kan ongewenste druk uitgaan. In dit geval is het niet een individu dat druk uitoefent maar een systeem waar prikkels vanuit gaan die als (ongewenste) druk worden ervaren. Als voorbeeld kan dienen een systematiek van taak- en urenverdeling waarbij de docent voor studenten die niet slagen geen begeleidingsuren meer toegewezen krijgt, zodat hij of zij vanuit de onderwijsorganisatie druk ervaart om niet al te streng te zijn. De niet-geformaliseerde werklust neemt anders immers toe, en mogelijk op onverantwoorde wijze. In zo'n situatie is het relevant of er voldoende tegenkrachten zijn: voorzieningen of instrumenten die al te eenzijdige prikkels tegengaan.

4.3 Werkwijze

Tijdelijk meldpunt

Op 26 november is het voltallige personeel van hogeschool Inholland - 2900 personen - in de gelegenheid gesteld contact op te nemen met de inspectie via een vertrouwelijk meldpunt. Dat kon in eerste instantie per e-mail, waarbij de gelegenheid werd geboden om op een andere locatie dan de reguliere werkplek met een inspecteur een gesprek te voeren. Dit is gecommuniceerd via het intranet van de hogeschool. Gedurende twee weken is de uitnodiging prominent geplaatst op de startpagina van het intranet.

Gesprekken

In de maanden oktober en november hebben zich enkele personen rechtstreeks bij de inspectie gemeld met een signaal over druk. De personen zijn door een inspecteur telefonisch geïnterviewd. Ook met personen die zich nadien bij het tijdelijke meldpunt kenbaar maakten zijn gesprekken gevoerd door inspecteurs, soms op verzoek van de betreffende persoon en soms op verzoek van inspectie. Daarnaast hebben gesprekken plaatsgevonden met een klachtencoördinator en met twee vertrouwenspersonen. De vraag of binnen de organisatie sprake is van ongewenste druk op personeel is ook aan de orde gesteld in de gesprekken die de basis vormen voor dit tussenbericht. In de gesprekken is expliciet het IPOP/PCM-formulier aan de orde gesteld dat landelijk de aandacht kreeg, en is gevraagd naar de ervaringen van de gesprekspartners met rendementsafspraken.

Verificatie van personeelsdossiers

Naar aanleiding van het op TV getoonde IPOP/PCM-formulier heeft de huidige directeur van het domein waartoe de opleiding MEM behoort begin december een intern onderzoek ingesteld. Een medewerker van de hogeschoolbrede afdeling personeelszaken is bij de opleidingen MEM en Communicatie op de drie locaties Haarlem, Rotterdam en Den Haag bij 170 personeelsdossiers nagegaan of tussen

leidinggevende en medewerker afspraken waren gemaakt waar onwenselijk druk van uit kan zijn gegaan. De inspectie heeft inzage gekregen in de resultaten van dit interne onderzoek en de onderliggende gegevens. Ook heeft de inspectie zelf ter verificatie personeelsdossiers ingezien.

4.4 Bevindingen

Aantal signalen

In totaal heeft de inspectie sinds 10 juli 2010 van zeventien van de 2.900 medewerkers van hogeschool Inholland signalen ontvangen over ongewenste druk van personen of ongewenste prikkels vanuit de organisatie. Het betrof verschillende locaties en opleidingen. Twee meldingen waren anoniem. Twaalf personen namen contact op via het tijdelijke meldpunt van de inspectie. Daarvan hadden er tien een kritisch of negatief bericht; twee personen gaven nadrukkelijk aan *geen* negatieve ervaringen te hebben.⁸ Zeven signalen werden buiten het tijdelijke meldpunt om verkregen; hoofdzakelijk via het reguliere meldpunt van de inspectie. Voor zover dit kan worden vastgesteld betrof een minderheid van de signalen de opleiding MEM te Haarlem. Met negen personen heeft een gesprek plaatsgevonden.

Aard van de signalen

Een meerderheid van de signalen betreft druk die uitgaat van de onderwijsorganisatie. De inspectie ontving over vier verschillende opleidingen dergelijke signalen. Een minderheid betreft druk die rechtstreeks uitgaat van personen of procedures die niet worden gevolgd. Voor zover het de opleiding MEM Haarlem betreft heeft de inspectie in het lopende nalevingsonderzoek inmiddels ook zelf de genoemde problemen waargenomen met betrekking tot de onderwijsorganisatie, de kwaliteitszorg ten aanzien van de beoordeling van studenten en het niet naleven van interne regels.

De docenten die zich meldden ervaren grote druk op de onderwijsuitvoering. Het aantal door een docent te begeleiden (afstudeer-)studenten neemt toe en de tijd die beschikbaar is voor voorbereiding, begeleiding en beoordeling neemt af. Dit leidt tot een situatie waarin docenten om verkeerde redenen terughoudend worden in het geven van onvoldoendes aan studenten. Dat kost namelijk extra begeleidingstijd die volgens de urenrekening niet beschikbaar is. Het gaat docenten aan het hart dat het zo moet gaan, en sommigen nemen ontslag. Vanuit één domein kwam de melding van een ongewenste verschuiving van de rol van de docent: docenten worden door management en stafafdelingen met een zekere willekeur in modules geplaatst en moeten hun werk doen zonder dat zij voldoende grip hebben op het uiteindelijke resultaat. Samen met grote aantallen studenten en een tekort aan tijd leidt dit volgens de melder tot forse kwaliteitsrisico's.

Er zijn diverse voorbeelden gegeven waarin de WHW en de interne regels door managers en examencommissies niet werden nageleefd doordat cijfers zonder overleg werden opgehoogd en van onvoldoendes voldoende werden gemaakt. Over in ieder geval zeven verschillende opleidingen ontving de inspectie dergelijke signalen. Er zijn managers die aan docenten laten weten dat te veel onvoldoendes "hen slecht uitkomt", of ze nu terecht zijn of niet. In een enkel geval wordt gemeld dat in functioneringsgesprekken druk wordt uitgeoefend om docenten "geslaagd te laten produceren" door te dreigen met niet-bevordering of het weigeren van een vaste aanstelling. Ook werd een voorbeeld gegeven van een leidinggevende die de examencommissie onder druk zette om een student te laten afstuderen. De afdeling waar zich de laatstgenoemde situatie voordeed heeft volgens de melder maatregelen genomen.

⁸ In totaal gaat het om negentien personen (zeventien negatief en twee positief) die zich tot de inspectie wendden.

Daarnaast is van de opleiding MEM in Haarlem de beoordeling van studenten aan de orde gesteld. Enkele signaalgevers constateren een gebrek aan aandacht voor het niveau van studenten. De oorzaak is een combinatie van onvoldoende aandacht van het management voor niveaubewaking, het ontbreken van heldere beoordelingscriteria en onvoldoende afstemming tussen docenten onderling en tussen docenten en management over wat er van studenten concreet mag worden verwacht.

Vertrouwenspersonen

De twee vertrouwenspersonen waarmee de inspectie sprak geven aan dat ongewenste druk op personeel afgelopen jaren geen aanleiding was voor een gesprek met hen was. De vertrouwenspersonen die de inspectie sprak vangen in de wandelgangen wel eens signalen op over ongewenste druk op personeel. Zij komen echter alleen in actie als mensen zich rechtstreeks bij hen melden. Een van de twee vertrouwenspersonen gaf aan soms het verzoek te krijgen om de steun aan medewerkers wat te matigen. De inspectie acht dit ontoelaatbaar: vertrouwenspersonen dienen in volstrekte onafhankelijkheid hun werk te kunnen doen. De taakopvatting en positionering van vertrouwenspersonen verdient naar aanleiding van het voorgaande verbetering.

Rendementsafspraken met personeel

In de media en in de Tweede Kamer is aandacht geweest voor een formulier waarin binnen hogeschool Inholland functionerings- en beoordelingsgesprekken worden vastgelegd: het zogenaamde IPOP/PCM-formulier. Al meerdere jaren is hiervoor een vast format in gebruik in de organisatie. Gedurende het jaar worden hierin de resultaten van het start-, functionerings-, en beoordelingsgesprek vastgelegd. Het format kent diverse vaste categorieën. Een daarvan luidt "resultaatafspraken". Op TV is een formulier getoond dat uitsluitend op dit onderdeel was ingevuld. De resultaatsafpraak betrof het afstuderen van studenten en luidde: "80% van mijn studenten studeert in vier jaar af". Het op TV getoonde formulier was niet ondertekend en niet gedateerd en bevatte geen naam van een persoon of opleiding.

Naar aanleiding hiervan heeft de huidige directeur van het domein waar de opleiding MEM onder valt intern onderzoek laten uitvoeren naar afspraken tussen leidinggevenden en medewerkers die mogelijk gepaard kunnen gaan met (de perceptie van) ongewenste druk. Gebleken is dat het in *Eenvandaag* getoonde formulier door iedereen kan zijn ingevuld en opgestuurd. Rendementsafspraken zoals in dit programma getoond worden in de praktijk wel gemaakt, zij het niet in isolatie en niet op grote schaal. Voor zover na te gaan is dat alleen gebeurd bij de opleiding MEM te Haarlem, door één manager en de opvolger daarvan.

In het gesprek met de inspectie is aangegeven dat dit gebeurde om in het kader van het algemene stuwmeerbeleid van Inholland docenten meer aandacht te laten schenken aan het probleem van langstuderende studenten. Vijftien van 170 onderzochte dossiers bij de opleidingen MEM en Communicatie in Haarlem, Rotterdam en Den Haag bevatten een IPOP/PCM-formulier met een dergelijke afspraak. In alle gevallen werden daarnaast ook andere afspraken gemaakt. De rendementsafspraken betreffen meestal het percentage studenten waarvan het wenselijk wordt geacht dat zij afstuderen in het jaar waarin de docent hen begeleidt. De percentages variëren van 50 tot 80; 75 en 80 komen het meest voor. Per docent gaat het om kleine groepen van 10-12 studenten. De afspraken zijn niet dwingend maar richtinggevend geformuleerd. Slechts in een enkel geval wordt er in een later gesprek aan gerefereerd.

Medewerking van de organisatie

Het College van Bestuur en de ondersteunende diensten hebben het initiatief van de inspectie om alle medewerkers in de gelegenheid te stellen op vertrouwelijke wijze contact op te nemen met de inspectie in woord en daad ondersteund.

4.5 Conclusies

Op grond van gesprekken met een signaalgevers en vertrouwenspersonen, onderzoek naar personeelsdossiers en de voorlopige bevindingen uit het nalevingsonderzoek bij de geselecteerde opleidingen trekt de inspectie de volgende conclusies.

Conclusie

Door een aantal medewerkers van Inholland is gerapporteerd over ongewenste druk in verband met de beoordeling van studenten. De inspectie heeft echter geen aanwijzingen dat leidinggevenden of collega's structurele of grootschalige druk uitoefenen of uitoefenden op personeelsleden. Op een totaal van 2900 personeelsleden ontving de inspectie zeventien signalen van personeelsleden die bij de uitoefening van hun beroep ongewenste druk hebben ervaren. Het is moeilijk aan te geven of dit een hoog of een laag aantal is. Enerzijds is de verhouding melders tot het totaal aantal personeelsleden ongeveer een half procent, anderzijds is - ook bij de garantie van vertrouwelijkheid - de drempel om melding te doen bij de inspectie waarschijnlijk nog steeds hoog.

Toelichting

1. In een meerderheid van de signalen worden niet individuen maar de onderwijsorganisatie als bron van ongewenste druk genoemd. Over vier opleidingen ontving de inspectie dergelijke signalen. Zo komt de docent met de toebedeelde uren bij sommige opleidingen niet uit als studenten tentamens niet halen of niet afstuderen. Een docent die een student een onvoldoende geeft benadeelt zichzelf omdat de begeleiding verder in de vrije tijd moet worden gedaan. Ook wordt melding gemaakt van gebreken in het functioneren van examencommissies. Het niveau van de opleiding komt hiermee onder druk te staan.
2. Bijna alle melders hadden negatieve ervaringen rond de beoordeling van studenten. Een deel ervan betrof verzoeken om soepel met de regels om te gaan ten aanzien van vervangende opdrachten en het verhogen van cijfers omdat anders te veel studenten zouden zakken voor het tentamen. Ook werden voorbeelden gegeven van beslissingen van docenten die later werden herroepen op een wijze die de interne procedures niet toestaan. Deze voorbeelden zijn afkomstig van in ieder geval zeven verschillende opleidingen.
3. Volgens signaalgevers van de opleiding MEM Haarlem doen de onder 1 en 2 genoemde problemen zich in combinatie voor. Zij constateren inzake de beoordeling van studenten een gebrek aan aandacht voor niveaubewaking. De oorzaken hiervan liggen in een combinatie van onvoldoende aandacht van het management voor dit onderwerp in de afgelopen jaren, een gebrek aan heldere beoordelingscriteria en gebrek aan afstemming tussen docenten onderling en tussen docenten en management over wat er van studenten concreet mag worden verwacht. Dit maakt het niveau van de opleiding erg kwetsbaar. De voorlopige bevindingen van de inspectie in het nog lopende nalevingsonderzoek bij de opleiding MEM bevestigen dit beeld.
4. Voor de opleiding MEM in Haarlem geldt dat een manager en de opvolger daarvan met docenten rendementsafspraken maakte. Het betreft afspraken van het soort 'X procent (meestal 75 of 80) van de studenten die ik begeleid studeren komend jaar af'. In vijftien van 170 onderzochte personeelsdossiers bij de opleidingen MEM en Communicatie in Haarlem, Rotterdam en Den Haag is zo'n afspraak aangetroffen. Deze werden vergezeld door andere afspraken. Dat neemt niet weg dat de inspectie dergelijke eenzijdig geformuleerde rendementsafspraken zeker in een omgeving waar ook van de urentoedeling een ongewenste prikkel uitgaat onwenselijk acht. De inspectie heeft geen

aanwijzingen dat rendementsafspraken met docenten behalve bij de opleiding MEM in Haarlem ook elders in de organisatie worden gemaakt.

5. Uit gesprekken met twee vertrouwenspersonen van de hogeschool concludeert de inspectie dat de taakopvatting en positionering van vertrouwenspersonen moet worden verbeterd.

4.6 Vervolg

In de monitoring van het verbeterplan van hogeschool Inholland zal de inspectie scherp op het oplossen van de in de conclusies geconstateerde problemen toezien. Hoewel de inspectie op dit moment geen aanwijzingen heeft dat rendementsafspraken met docenten behalve bij de opleiding MEM in Haarlem ook elders in de organisatie worden gemaakt, zal dit onderwerp wel worden meegenomen in het vervolg van het onderzoek naar de naleving van wet- en regelgeving bij de overige nog te onderzoeken opleidingen.

5 Verbeterbeleid

5.1 Achtergrond

Op 28 september 2010 heeft de inspectie met het voormalige College van Bestuur van hogeschool Inholland gesproken over de bestuurlijke hantering van de uitkomsten van het rapport van de commissie Leers. In dat gesprek is het toenmalige College van Bestuur geïnformeerd over de vervolgstappen van de inspectie en is om een verbeterplan gevraagd. In november 2010 heeft het toenmalige College van Bestuur een verbeterplan vastgesteld. Het plan heeft een looptijd van een jaar. Dit tussenbericht is gebaseerd op de eerste paar maanden van de uitvoering en schetst dus slechts een tussenstand. Gelet op de aard van de maatregelen en het moment waarop deze in werking zijn gesteld is het nog te vroeg om definitieve uitspraken te doen over de resultaten. Het nieuwe College van Bestuur heeft aangegeven dat het voortschrijdend inzicht dat mede door de inspectieonderzoeken in de organisatie is ontstaan in het verbeterplan zal worden verwerkt. Dit zal leiden tot een nadere prioritering en concretisering van de activiteiten. Het College zal de inspectie over de bijstellingen en over de voortgang van het verbeterbeleid informeren. De inspectie heeft vertrouwen in deze aanpak van het nieuwe College van Bestuur.

5.2 Vraagstelling

De vraag die wordt beantwoord is: hoe staat het eind 2010 met het verbeterbeleid van de instelling naar aanleiding van de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem?

5.3 Werkwijze

Op 7 oktober ontving de inspectie het concept-verbeterplan van hogeschool Inholland. Op dit concept heeft de inspectie inhoudelijk commentaar geleverd. Daarnaast is gevraagd uiterlijk 10 november 2010 een definitieve versie van het plan aan de inspectie toe te zenden. Aan dit verzoek is gevolg gegeven. In alle gesprekken die de inspectie voerde zijn het plan en de concrete verbetermaatregelen aan de orde gesteld.

In verband met hun specifieke verantwoordelijkheden in dit proces is het verbeterbeleid uitvoerig besproken met de leden van de Raad van Toezicht, het College van Bestuur en de directie van het domein waartoe de opleiding MEM sinds 1 september 2010 behoort. Over de totstandkoming en de uitvoering van het verbeterplan hebben twee gesprekken plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de programmaraad die de uitvoering van het plan aanstuurt. Deze bestaat uit leidinggevendenden van ondersteunende diensten en een domeindirecteur. De programmaraad legt rechtstreeks verantwoording af aan het College van Bestuur.

In de gesprekken is onder andere gevraagd naar de relatie tussen de verbetermaatregelen en oorzaken van de problemen bij de opleiding MEM in Haarlem. Ook is gevraagd naar concrete bewijzen van de uitvoering van het verbeterplan. Aan leden van het personeel en het management van de opleiding MEM in Haarlem en Rotterdam is gevraagd naar hun ervaringen met het verbeterbeleid.

De onderwerpen waarover de inspectie zich onderstaand kritisch uitlaat zijn in de gesprekken voorgelegd aan de genoemde gesprekspartners.

5.4 Bevindingen

Inhoud verbeterbeleid

Het verbeterbeleid van hogeschool Inholland toont dat de instelling op een breed terrein maatregelen treft. Het verbeterplan omvat maatregelen ter verbetering van de algemene planning & control, de juridische control, de kwaliteitszorg, de administratieve organisatie en de cultuur binnen de organisatie. Wat dit laatste betreft gaat het met name om het stimuleren van openheid, vertrouwen en handelen vanuit functionele verantwoordelijkheden. Alle aanbevelingen van de commissie Leers worden op systematische wijze opgevolgd.

Het plan is ambitieus wat het aantal verbeteracties betreft en de termijnen waarbinnen deze moeten worden gerealiseerd. In het bijzonder de voornemens ten aanzien van de benoeming en scholing van leden van examencommissies onderschrijft de inspectie als een belangrijke maatregel. Hetzelfde geldt voor de risicoanalyses die per domein zijn opgesteld.

De uitvoering vergt momenteel veel kracht van de organisatie. Hier speelt mee dat de domeinvorming (de omvorming van de zestien voormalige Schools tot zes domeinen per 1 september 2010) en het Instellingsplan 2010-2016 tegelijkertijd met de uitvoering van het verbeterbeleid conform het verbeterplan een grote inzet vergen.

Inzet en betrokkenheid personeel

De conclusies en de aanbevelingen van de commissie Leers worden zeer serieus genomen. De programmaraad heeft er voor gekozen in de organisatie vooral te communiceren met de medewerkers die betrokken zijn bij concrete maatregelen. Dit verklaart de waarneming van de inspectie dat het plan als zodanig niet breed bekend is bij personeelsleden in Haarlem en Rotterdam maar dat gesprekspartners wel kennis hebben van afzonderlijke maatregelen. Gebleken is dat in de onderscheiden lagen van de organisatie hard gewerkt wordt aan het in gang zetten van verbeteringen. Men geeft zelf aan dat op al de genoemde terreinen een slag wordt gemaakt die de organisatie scherper maakt. De medezeggenschapsraden onderschrijven dit.

Verbeterplan

Belangrijk aandachtspunt voor de inspectie is of en in hoeverre de verbetermaatregelen daadwerkelijk een oplossing vormen voor de geconstateerde problemen. Concreet is de vraag hoe de maatregelen bijdragen aan het voorkomen, eerder opsporen en tijdig corrigeren van vergelijkbare toekomstige problemen. In het vastgestelde hogeschoolbrede verbeterplan klinkt niet door dat de instelling zelf een probleemanalyse heeft gemaakt die sturing geeft aan het verbeterbeleid. De rapportage van de commissie Leers is integraal overgenomen zonder dat een eigen aanvullende analyse heeft plaatsgevonden die alle relevante niveaus in de breedte omvat (Raad van Toezicht, College van Bestuur, stafdiensten, directie/management en docenten/examinatoren).

Het verbeterplan is weliswaar ambitieus maar tegelijkertijd zeer breed en onvoldoende geprioriteerd. Enkele belangrijke doelen dienen meer concreet en beter meetbaar te worden geformuleerd. In gesprekken met de verantwoordelijke programmaraad en het College van Bestuur heeft de inspectie dit onderwerp nadrukkelijk aan de orde gesteld. Het risico is dat later moeilijk kan worden vastgesteld of en welke mijlpalen daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Enkele voorbeelden:

- het doel 'verbreden en verdiepen van de planning- en controlcyclus' is erg algemeen, evenals het doel om dit jaarlijks te evalueren,
- hetzelfde geldt voor het doel 'het kader voor de interne kwaliteitszorg te herijken en jaarlijks te evalueren',

- bij het doel '(her)formuleren van het langstudeerderbeleid' worden (nog) niet de criteria en randvoorwaarden genoemd waar het toekomstige beleid aan moet voldoen;
- bij het doel om de naleving van wet- en regelgeving te verbeteren wordt niet aangegeven aan welke aspecten van de WHW bij voorrang of in het bijzonder aandacht wordt gegeven.

De Raad van Toezicht heeft zes kritische succesfactoren benoemd. Ook deze zijn deels zo geformuleerd dat ze onvoldoende meetbaar zijn en onvoldoende richtinggevend.

Aan zowel de programmaraad, het College van Bestuur als de Raad van Toezicht heeft de inspectie gevraagd aan welke concrete indicatoren of prestatie maatstaven de organisatie over een jaar afleest of er voldoende voortgang is geboekt. Anders geformuleerd: op basis van welke concrete meetbare gegevens of maatstaven kan de inspectie straks vaststellen of het verbeterplan effectief is geweest? Daarover kon in december nog onvoldoende duidelijkheid worden geboden. De voortvarendheid met het verbeterbeleid lijkt ten koste gegaan van een probleemanalyse onder het hogeschoolbrede verbeterplan die meer richting zou kunnen geven aan de doelstellingen. In de gesprekken die de inspectie begin januari 2011 voerde over de bevindingen in dit tussenbericht werd duidelijk dat op basis van voortschrijdend inzicht momenteel aan het verbeterbeleid verdere invulling wordt gegeven en dat de meetbaarheid en prioritering worden aangescherpt.

Opleiding MEM Haarlem

Het voorgaande geldt vooral voor de hogeschoolbrede aanpak van het verbeterbeleid en in veel mindere mate voor het verbeterbeleid binnen het domein waarvan de opleiding MEM deel uitmaakt. De huidige directeur van het domein waaronder de opleiding MEM valt is per 1 oktober 2010 in dienst getreden. Aan de inspectie is een analyse gepresenteerd van de problemen die zich hadden voorgedaan in Haarlem. De maatregelen die daar bij passen worden op dit moment uitgewerkt. Het betreft activiteiten binnen de aandachtsgebieden die hogeschoolbreed zijn vastgesteld, aangevuld met activiteiten die speciaal voor de opleiding MEM noodzakelijk zijn. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar de naleving van wet- en regelgeving en het functioneren van examencommissies en opleidingscommissies. Daarnaast zijn aanvullende maatregelen getroffen voor de teambuilding van docenten en leidinggevendenden wordt de toerekeningsystematiek van docentenuren bijgesteld. Er wordt onderkend dat het van cruciaal belang is dat medewerkers op spilfuncties (leidinggevendenden, docenten met coördinerende taken; leden van examencommissies) goed op de hoogte zijn van hun verantwoordelijkheden en ook in staat zijn - en door de organisatie in staat worden gesteld - om deze waar te maken. Ook worden activiteiten ondernomen om studenten goed te informeren over de situatie en de voorgenomen verbetermaatregelen.

Het domeinverbeterplan wordt begin 2011 bijgesteld, waarbij prioriteiten worden herschikt en aandachtsgebieden worden toegevoegd. Voortschrijdend inzicht toont dat de uitkomsten van de risicoanalyse meer gedifferentieerd hadden moeten worden naar de locatie waar de opleiding MEM wordt verzorgd. Zoals de inspectie inmiddels zelf heeft kunnen vaststellen zijn er voor de opleiding MEM namelijk aanzienlijke verschillen tussen de locaties wat betreft inhoud en werkwijzen, maar ook wat betreft de risico's voor het niveau. In april 2011 rapporteert de inspectie hier in detail over.

Inhoudelijke onderwerpen die meer aandacht behoeven

Opvallend is dat het onderwerp "beoordeling van studenten" niet expliciet als thema in het verbeterbeleid is aangemerkt en niet uit de interne risicoanalyses als knelpunt naar boven is gekomen. Bedoeld wordt aandacht voor niveaubewaking door algemeen geformuleerde competenties in heldere beoordelingscriteria uit te werken en goede afstemming tussen docenten onderling en met het management zodat een

gemeenschappelijke visie tot stand komt op wat er van de studenten concreet mag worden verwacht en de beoordeling van studenten eenduidiger wordt. Zeker bij de opleiding MEM in Haarlem is dit een punt van aandacht.

Hetzelfde geldt voor de tekortkomingen die de inspectie constateert in de onderwijs- en examenregelingen van opleidingen. Deze voldeden afgelopen jaren niet aan de wettelijke eisen. Zij gaven de examencommissie en het opleidingsmanagement onvoldoende houvast om haar taken uit te voeren en studenten onvoldoende rechtszekerheid. Diverse gesprekspartners hebben dit onderschreven. Ook de huidige onderwijs- en examenregelingen vertonen gebreken. In de eindrapportage van april komt de inspectie ook op dit onderwerp in meer detail terug. Gebleken is overigens dat de organisatie ook aan deze onderwerpen inmiddels de nodige aandacht besteedt.

Realisatie tot nu toe

Twee belangrijke doelen die overeenkomstig het verbeterplan in 2010 moesten worden gerealiseerd zijn de oplevering van risicoanalyses per domein en de scholing van examencommissies. Het eerste doel is gerealiseerd. Daarbij werden zojuist enkele kritische kanttekeningen geplaatst. De scholing van de examencommissies is slechts gedeeltelijk gerealiseerd en wordt in 2011 voortgezet. Gebleken is dat binnen de opleiding MEM en BE Haarlem door de betreffende (deel)examencommissies nog onvoldoende aandacht is besteed aan de invoering van de Wet versterking besturing per 1 september 2010 die de examencommissie een zwaardere verantwoordelijkheid geeft bij de bewaking van het niveau van afgestudeerden.

5.5 Conclusies

Op grond van documentenanalyse, gesprekken met diverse betrokkenen bij de aansturing en de uitvoering van het verbeterbeleid en het nog lopende nalevingsonderzoek bij de geselecteerde opleidingen komt de inspectie tot de volgende conclusie.

Conclusie

Hogeschool Inholland treft op een breed terrein verbetermaatregelen. Het verbeterbeleid is ambitieus en de uitvoering wordt in de verschillende lagen van de organisatie voortvarend opgepakt. De inspectie is op een aantal punten kritisch over de hogeschoolbrede aanpak van het verbeterbeleid: enkele belangrijke doelen zijn onvoldoende richtinggevend geformuleerd en de doelstellingen zijn onvoldoende geprioriteerd. Binnen het domein waar de opleiding MEM toe behoort worden passende maatregelen getroffen om herhaling van de problemen te voorkomen.

Toelichting

1. In het hogeschoolbrede verbeterplan zijn enkele belangrijke doelen erg algemeen geformuleerd. Daardoor kan later moeilijk worden vastgesteld of en welke mijlpalen zijn gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor de kritische succesfactoren die de Raad van Toezicht hanteert. Op hogeschoolniveau is de analyse van de commissie Leers overgenomen en is geen eigen probleemanalyse gemaakt die alle lagen van de organisatie in de breedte omvat.
2. De inspectie achtte het wenselijk dat de naleving van de wet op het hoger onderwijs meer expliciet en concreter terug zou komen in het definitieve verbeterplan. Dit betreft vooral het functioneren van examencommissies overeenkomstig de Wet op het hoger onderwijs zoals die na invoering van de Wet versterking en besturing per 1 september 2010 luidt, de beoordeling van studenten en de kwaliteit van de onderwijs- en examenregelingen.

3. De beoordeling van studenten en gebreken in de onderwijs- en examenregeling zijn niet expliciet als thema's benoemd en tekortkomingen aangaande deze onderwerpen zijn niet uit de interne risicoanalyses naar voren gekomen. Bij de opleiding MEM in Haarlem behoeven deze onderwerpen dringend aandacht en ook elders in de organisatie is hiervoor meer aandacht nodig. Dit wijzen de voorlopige bevindingen van het nalevingsonderzoek van de inspectie uit.
4. De directie van het domein waaronder de opleiding MEM valt, werkt momenteel de verbetermaatregelen voor de opleiding uit in relatie tot een eigen probleemanalyse. Het is nog te vroeg om resultaten waar te nemen. Wel worden inmiddels voor de juiste onderwerpen passende maatregelen voorbereid.

In de gesprekken die de inspectie begin januari 2011 voerde over de bevindingen in dit tussenbericht werd duidelijk dat op basis van voortschrijdend inzicht momenteel aan het verbeterbeleid verdere invulling wordt gegeven en dat de meetbaarheid en prioritering worden aangescherpt.

5.6 Vervolg

In april 2011 komt de inspectie in haar eindrapport terug op de voortgang van de verbetermaatregelen. Ook na april 2011 zal de inspectie de voortgang op de voet blijven volgen. In april komt de inspectie in ieder geval terug op de onderwerpen onderwijs- en examenregeling en beoordeling van studenten. In het definitieve onderzoeksrapport worden uitspraken gedaan over de naleving van externe en interne regels binnen de geselecteerde opleidingen.