

# **HOGESCHOOL INHOLLAND**

## **ONDERZOEK NAAR KLACHTEN EN VERBETERMAATREGELEN**

**Inspectie van het Onderwijs  
Auditdienst OCW,  
november 2005**



## WOORD VOORAF

Dit onderzoek is door de Inspectie van het Onderwijs en de Auditdienst van het ministerie van OCW in opdracht van staatssecretaris de heer drs. M. Rutte verricht. Het rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar klachten en ontevredenheid van studenten en docenten van Hogeschool INHOLLAND en de verbetermaatregelen die de hogeschool heeft getroffen.

Om de doorlooptijd van het onderzoek beperkt te houden, is gekozen voor een selectie van zes van de zestien *Schools* waaruit Hogeschool INHOLLAND is opgebouwd. Aan deze zes *Schools*, verdeeld over drie vestigingsplaatsen, studeert ruim de helft van het totaal aantal studenten. Het onderzoek heeft betrekking op de periode januari 2003 tot en met oktober 2005. In 64 bijeenkomsten is met ruim 370 personen gesproken.

De kwaliteit van het onderwijs dat Hogeschool INHOLLAND verzorgt, is op zichzelf geen object van onderzoek geweest. Dat neemt niet weg dat het onderzoek verricht is vanuit het perspectief van het belang van goed onderwijs aan studenten. Voorzover dit bijdroeg aan de analyse van de ontevredenheid en klachten van studenten over het onderwijs, is ook de ontevredenheid bij docenten onderzocht.

Het rapport is voor hoor en wederhoor aan het college van bestuur voorgelegd. De reactie van de hogeschool is als bijlage aan dit rapport toegevoegd.

De Inspecteur-generaal van het Onderwijs,



Mevrouw mr. drs. C. Kerzezee

De directeur van de Auditdienst van OCW,



drs. H.H. Post



## INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF .....	2
INHOUDSOPGAVE .....	4
1 SAMENVATTING EN CONCLUSIES.....	6
1.1 Het onderzoek .....	6
1.2 Oordeel.....	6
1.3 Bevindingen .....	7
1.4 Analyse .....	9
2 AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK .....	12
2.1 Aandacht in de media en vragen in de Kamer .....	12
2.2 De onderzoekopdracht.....	12
3 OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK.....	14
3.1 Onderzoeksvragen.....	14
3.2 Reikwijdte van het onderzoek.....	14
3.3 Selectie opleidingslocaties en <i>Schools</i> .....	15
3.4 Analyse van schriftelijke bronnen.....	15
3.5 Gesprekken .....	16
4 HOGESCHOOL INHOLLAND .....	18
4.1 Het ontstaan van Hogeschool INHOLLAND .....	18
4.2 Organisatie van de hogeschool nu .....	18
4.3 Kernwaarden en doelen.....	19
4.4 Veranderingen na de fusie .....	19
4.4.1 Organisatorische veranderingen .....	19
4.4.2 Veranderingen in het onderwijs .....	20
4.5 Intern toezicht, verantwoording en medezeggenschap .....	21
4.6 Terugblik van het college van bestuur en de raad van toezicht op de veranderingen ....	22
5 ANTWOORDEN OP DE ONDERZOEKSVRAGEN .....	24
5.1 Ontevredenheid en klachten: patroon en oorzaken.....	24
5.1.1 Studenten .....	24
5.1.2 Docenten .....	26
5.1.3 Analyse .....	28
5.2 Klachtafhandeling.....	29
5.2.1 Het proces van klachtafhandeling .....	29
5.2.2 Plaats in de kwaliteitszorg .....	31
5.3 Verbetermaatregelen.....	32
5.3.1 De maatregelen op de onderscheiden probleemgebieden .....	32
5.3.2 Overige maatregelen .....	36
5.3.3 Analyse en beoordeling van de verbetermaatregelen.....	37
5.4 Borging van de verbetermaatregelen .....	39
NAWOORD .....	42
BIJLAGE 1: BELANGRIJKSTE SCHRIFTELIJKE BRONNEN.....	43
BIJLAGE 2: SCHETS VAN DE ZES GESELECTEERDE <i>SCHOOLS</i> .....	44
BIJLAGE 3: SAMENSTELLING VAN HET ONDERZOEKSTEAM .....	46
BIJLAGE 4: REACTIE VAN HOGESCHOOL INHOLLAND .....	48



# 1 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

## 1.1 Het onderzoek

Begin 2005 besteedden de media aandacht aan klachten van studenten en ontevredenheid van docenten over het onderwijs van Hogeschool INHOLLAND. Dit leidde tot vragen van de Tweede Kamer. Op verzoek van de staatssecretaris analyseerde de Inspectie van het Onderwijs de beschikbare informatie. De inspectie achtte deze informatie een te smalle basis om conclusies te trekken<sup>1</sup>. Daarom adviseerde zij de staatssecretaris een onderzoek te laten verrichten. Na overleg met het college van bestuur van de hogeschool gaf de staatssecretaris de inspectie op grond van artikel 19 van de WOT en de auditdienst van OCW op grond van artikel 2.10 van de WHW de opdracht gezamenlijk een onderzoek uit te voeren dat tot evenwichtige beeldvorming over de situatie bij INHOLLAND moest leiden.

In het onderzoek stonden de volgende vragen centraal.

1. Wat is het patroon van ontevredenheid en klachten van studenten en de ontevredenheid van docenten, en wat zijn hiervan de oorzaken?
2. Wat doet de hogeschool met klachten en welke plaats neemt de klachtenprocedure in de kwaliteitszorg van de hogeschool in?
3. Welke maatregelen heeft de hogeschool getroffen en zijn deze adequaat, dat wil zeggen terzake, tijdig en toereikend?
4. Welke zekerheid is er dat de maatregelen tot de gewenste resultaten leiden en hoe zijn zij financieel onderbouwd?

De inspectie en de auditdienst<sup>2</sup> onderzochten voor de beantwoording van deze vragen de relevante plannings- en verantwoordingsdocumenten van de hogeschool en spraken in augustus, september en oktober 2005 in ruim zestig bijeenkomsten met studenten, personeel en leidinggevenden. In totaal ging het om ruim 370 personen.

## 1.2 Oordeel

Kort na een grootschalig fusieproces is Hogeschool INHOLLAND begonnen aan een snelle implementatie van complexe en nog niet volledig ontwikkelde onderwijsinnovaties. Er is daarbij spanning ontstaan tussen de ambities van het college van bestuur en de mogelijkheden om daar aan op de werkvloer uitvoering te geven. Er ontstonden op meerdere plaatsen in de hogeschool klachten van studenten over de uitvoering van het onderwijs en frustraties bij docenten. De docenten hebben daarbij ook een grote werkdruk ervaren.

In veel gevallen hebben de *Schools* van de hogeschool, geconfronteerd met klachten en ontevredenheid, voorzover dat in hun vermogen lag, tijdig maatregelen getroffen. Naar het oordeel van degenen die zich hier over hebben uitgesproken, leidde de beschikbare informatie over klachten en problemen pas in een laat stadium tot volledige erkenning van de organisatorische en onderwijskundige problematiek bij het college van bestuur en tot samenhangende maatregelen.

De verbetermaatregelen die INHOLLAND in gang heeft gezet, zijn zonder meer ter zake. Op de meeste terreinen waar zich problemen voordeden, worden of zijn daadkrachtige maatregelen getroffen. Op de vraag of de verbetermaatregelen toereikend zijn, is op dit moment geen eenduidig antwoord mogelijk. De hogeschool verzamelt voldoende informatie om een toekomstig oordeel over de effecten van de verbetermaatregelen mogelijk te maken.

---

<sup>1</sup> Omdat de inspectie geen formele positie in de klachtenbehandeling in het hoger onderwijs heeft, ziet zij alleen de klachten die haar door klagers (in afschrift) zijn toegestuurd. Gegeven het marktaandeel van INHOLLAND van ongeveer 12,5% was deze hogeschool met 17% van de klagers hierin iets oververtegenwoordigd.

<sup>2</sup> In het vervolg: de toezichthouders.

### 1.3 Bevindingen

Per onderzoeksvraag worden onderstaand de belangrijkste bevindingen samengevat.

#### *1. Ontevredenheid en klachten*

De ontevredenheid en de klachten van studenten hebben zowel betrekking op het onderwijs zelf als op de ondersteuning van het onderwijs. De toezichthouders hebben een indeling in de volgende categorieën gemaakt: curriculum, begeleiding, toetsing van studieresultaten, organisatie van het onderwijs en informatievoorziening, en oplossen van problemen en klachtafhandeling. Zo is er bij studenten ongenoegen over de functie en de inhoud van de (studieloopbaan)begeleiding, over de wijze waarop toetsen worden afgenomen, over de vertraging waarmee cijfers worden geleverd - uit gesprekken met studenten bleek bovendien dat het herhaaldelijk voorkwam dat deze incorrect waren - en over het gebruik van de elektronische leeromgeving. Gemeenschappelijk element in deze op het oog uiteenlopende aspecten is het ontbreken van een adequate uitvoeringspraktijk.

Dit wordt weerspiegeld in de problemen die docenten ervaren. Docenten zijn vooral ontevreden over de hoge werkdruk, de organisatie en de cultuur van de hogeschool. De hoge werkdruk is volgens hen een gevolg van te veel en elkaar snel opeenvolgende organisatorische en onderwijskundige veranderingen. Docenten zien bovendien een kloof tussen de ambities van het college van bestuur en de tijd en middelen die beschikbaar zijn voor de realisatie daarvan. Door de sterke scheiding tussen de ontwikkeling en de uitvoering van de vernieuwingen voelen veel docenten zich bovendien minder betrokken. Zij vinden de onderlinge werksfeer goed, maar geven aan dat de organisatiecultuur van INHOLLAND nogal te wensen overlaat. Docenten ervaren een gebrek aan informatie over veranderingen en zijn ontevreden over overleg- en inspraakmogelijkheden.

#### *2. Klachtafhandeling*

Uit een onderzoek van de hogeschool naar studenttevredenheid bleek in april 2004 dat studenten ontevreden waren over het afhandelen van klachten en het oplossen van problemen door de hogeschool. Bovendien bleek het op veel plaatsen te ontbreken aan een analyse van de klachtenpatronen en werd niet naar passende, structurele verbetermaatregelen gezocht. De afhandeling van klachten was voorheen niet ingepast in het kwaliteitssysteem. Studenten toonden zich in de gesprekken over het algemeen tevreden over de toegankelijkheid van docenten in geval van problemen. Het daadwerkelijk oplossen van het probleem lag echter vaak buiten de macht van individuele docenten.

Het klachtenbeleid was tot voor kort afhankelijk van de *School* of de opleiding, waarbij wel hogeschoolbrede afspraken golden over de te volgen procedure en de termijn van afhandeling. Met ingang van het studiejaar 2004/2005 is een meer eenduidige procedure van klachtafhandeling voorgeschreven. Bovendien zijn bij de *Schools* klachtencoördinatoren aangewezen en is de voorlichting aan studenten over de klachtenprocedure uitgebreid.

#### *3. Verbetermaatregelen*

De hogeschool heeft de afgelopen jaren maatregelen getroffen op elk van de eerder genoemde vijf terreinen: curriculum, begeleiding, toetsing, organisatie van het onderwijs en de informatievoorziening, en het oplossen van problemen en klachtafhandeling. De maatregelen waren voor een deel onderdeel van reeds ingezet verbeterbeleid. Een aantal verbetermaatregelen zal niet direct maar indirect effect op deze terreinen hebben, namelijk via een positieve uitwerking op de ontevredenheid van docenten over werkdruk, organisatie en cultuur. Diverse maatregelen betreffen de verbetering van de gecombineerde invoering van competentiegericht onderwijs en het *major/minor*-model. Zo zullen studenten beter worden geïnformeerd over de eisen die het nieuwe onderwijs aan hen stelt wat betreft studiebelasting, werktijden en samenwerking. De informatie over de inrichting en uitvoering van het onderwijs zal worden verbeterd, de begeleiding



wordt geïntensiveerd en de beoordeling van studieresultaten wordt verbeterd. Ook zijn maatregelen getroffen ter voorkoming van lesuitval.

Aan de mening van studenten wordt meer belang gehecht, hetgeen tot uiting komt in de periodieke onderwijsbeoordelingen. Na een periode van verslachte aandacht in de eerste jaren na de fusie vinden die nu weer frequenter plaats. Docenten krijgen meer tijd voor de invoering van het nieuwe onderwijs en worden breder betrokken bij de verdere ontwikkeling daarvan. Er worden activiteiten ondernomen om de uiteenlopende, deels nieuwe, rollen van docenten in het nieuwe onderwijs te verhelderen. Daarnaast is een professionaliseringstraject, met als doel docenten en andere medewerkers beter voor te bereiden op de eisen die het nieuwe onderwijsconcept aan hen stelt, geïntensiveerd. Ook is een verbeterd systeem van taaktoedeling aan individuele docenten in ontwikkeling en worden met het oog op de werkdruk nieuwe projecten uitgesteld. Verbetering van de tevredenheid van studenten en docenten is onderdeel geworden van managementcontracten en heeft zo een plek gekregen in de *planning- en control*cyclus van de hogeschool.

In veel gevallen hebben *Schools*, geconfronteerd met klachten en ontevredenheid, voorzover dat in hun vermogen lag, tijdig maatregelen getroffen. Een deel van die maatregelen heeft inmiddels al tot oplossingen geleid. Een ander deel verkeert nog in het stadium van voornemens of plannen en kan strikt genomen nog niet als verbetermaatregel worden beschouwd. De toekomst moet uitwijzen tot welke resultaten die uiteindelijk zullen leiden.

Echter, naar het oordeel van degenen die zich hier over hebben uitgesproken, leidde de beschikbare informatie over klachten en problemen pas in een laat stadium tot volledige erkenning van de organisatorische en onderwijskundige problematiek bij het college van bestuur en tot samenhangende maatregelen. Op de werkvloer bleef het aanvankelijk onduidelijk welke problemen op centraal niveau werden erkend en welke maatregelen daar werden genomen. Gegeven de aard en het aantal van de problemen waren veel betrokkenen van oordeel dat het lang heeft geduurd voordat op centraal niveau werd ingegrepen.

De (voorgenomen) maatregelen zijn zonder meer ter zake: de oplossingen 'passen' bij het probleem. Op de meeste terreinen waar zich problemen voordeden, worden of zijn daadkrachtige maatregelen getroffen. De vraag dringt zich op of de hogeschool alle maatregelen tegelijkertijd zal kunnen uitvoeren. In de toekomst moet bijvoorbeeld blijken of de verbetermaatregelen elkaar niet belemmeren of verdringen. Of de verbetermaatregelen toereikend zijn, kan op dit moment nog niet of nauwelijks worden beoordeeld. Voor het merendeel van de maatregelen is het daarvoor nog te vroeg. Daarnaast moet rekening worden gehouden met voldoende draagvlak onder medewerkers voor de wijze waarop de vernieuwingen worden doorgevoerd. Voorts moet voldoende rekening worden gehouden met de verschillen tussen de diverse organisatieonderdelen, i.c. de verschillende *Schools*.

#### *4. Borging*

Belanghebbenden bij INHOLLAND moeten er redelijk zeker van kunnen zijn dat de voorgestelde maatregelen volledig worden uitgevoerd. Een aantal condities biedt voldoende zekerheid omtrent de kwaliteit en de continuïteit van de verbetermaatregelen. Daarnaast is een aantal kanttekeningen te plaatsen.

Een eerste belangrijke randvoorwaarde is de inrichting van het kwaliteitssysteem. Dit systeem biedt voldoende garanties voor kwaliteit en continuïteit. Regelmatige tevredenheidsonderzoeken geven krachtige impulsen om verbeterdoelen te blijven stellen en aan de realisatie ervan te blijven werken. Zo garandeert de verbeterbarometer continue aandacht voor de verbetering van knelpunten. De hogeschool is daarmee niet langer afhankelijk van jaarlijkse metingen van de tevredenheid van studenten, maar heeft permanent inzicht in de voortgang van de verbeteringen. Daarnaast wordt het verbeterbeleid in toenemende mate onderdeel van de *planning & control*cyclus van de hogeschool.

In de tweede plaats zijn er vooralsnog geen nieuwe, grote veranderingen te verwachten. In die zin is er gelegenheid voor de organisatie om tot rust te komen. Besluitvormingsprocessen zijn beter uitgelijnd en de informatieoverdracht tussen de Hogeschoolmedezeggenschapsraad en de *Schoolmedezeggenschapsraden* wordt verbeterd. De effectiviteit van de inspraakmogelijkheden voor studenten en docenten kan daardoor toenemen. Dit komt de borging van de verbetermaatregelen ten goede, temeer daar gebrek aan informatie over veranderingen en aan overleg- en inspraakmogelijkheden de afgelopen jaren juist een belangrijke bron van onvrede is geweest. Daar staat tegenover dat het draagvlak voor de implementatie van de vele, snel uit te voeren en in de beleving van nogal wat docenten 'over elkaar heen tuimelende' innovaties gering is.

Vervolgens sluit het personeelsbeleid van de hogeschool steeds beter aan op de behoeften van het nieuwe onderwijs en van de huidige organisatie. Het voorziet daarmee in een belangrijke randvoorwaarde om van de verbetermaatregelen een succes te maken. Elk van de onderzochte *Schools* heeft een programma voor de verdere professionalisering van de medewerkers opgezet.

Naar de mening van het college van bestuur en de raad van toezicht is de hogeschool op dit moment financieel gezond en is de financiering van de verbetermaatregelen zeker gesteld. De raad van toezicht geeft aan scherp in het oog te houden of verbeteringen inderdaad worden gerealiseerd. De balans tussen de ambities van INHOLLAND en de spankracht van de organisatie noemt de raad op dit moment het voornaamste aandachtspunt. De bovenbeschreven houding van de raad van toezicht en de open communicatie tussen de raad van toezicht en het college van bestuur, zijn belangrijke randvoorwaarden voor de realisatie van het verbeterbeleid.

Samenvattend: op de vraag of de verbetermaatregelen tot de gewenste resultaten leiden, is al met al geen eenduidig antwoord mogelijk. De rol van het interne toezicht, de toegenomen aandacht voor scholing en het personeelsbeleid in bredere zin alsmede de huidige financiële situatie zijn positieve factoren, evenals het feit dat verbetermaatregelen en effectmetingen in toenemende mate worden ingebed in een systeem van interne kwaliteitszorg en van *planning & control*. Daar staat tegenover dat de spanning tussen centrale regie met betrekking tot de aankondiging van verbetermaatregelen en de uitvoeringsmogelijkheden daarvan op de werkvloer blijft voortbestaan. Voor de raad van toezicht is de balans tussen de ambities van INHOLLAND en de spankracht van de organisatie het voornaamste aandachtspunt voor nu en de nabije toekomst.

#### **1.4 Analyse**

Volgens het college van bestuur en de raad van toezicht waren er meerdere motieven voor de fusie die leidde tot de totstandkoming van Hogeschool INHOLLAND. Het overheidsbeleid was gericht op grootschalige deelname aan het hoger onderwijs. Tegelijkertijd bezuinigde de overheid op de bekostiging van de hogescholen. Er bestond dus volgens de initiatiefnemers een financiële noodzaak voor de fusie: slechts door schaalvergroting in de ondersteuning van het onderwijs, zou het mogelijk zijn om structureel geld vrij te maken voor het primaire proces. Bovendien speelde er een aantal problemen, waaronder financiële, bij twee van de vier hogescholen. Daarnaast dacht de hogeschool met deze fusie antwoord te kunnen geven op ontwikkelingen in de maatschappij en de markt: de concurrentie tussen hogescholen nam toe, het onderwijs vroeg om meer flexibiliteit en maatwerk, informatie- en communicatietechnologie werd steeds belangrijker en de druk om kwaliteit te leveren nam toe.

Het college van bestuur en de raad van toezicht hebben destijds welbewust, in hun ogen aanvaardbare, risico's genomen die verbonden zijn aan een omvangrijke, drastische en snelle fusieoperatie. Zij zagen drie risicogebieden. Naast een financieel risico voorzagen ze onrust in de organisatie die ten koste zou kunnen gaan van kwaliteit en productiviteit. Ook zagen zij een risico voor het imago van de hogeschool: een dergelijke schaalvergroting roept reacties op, mogelijk met afnemende studentaantallen tot gevolg. Zij waren echter van mening dat het risico van niet-handelen groter zou zijn geweest.

De raad van toezicht en het college van bestuur wijzen er in hun terugblik op dat resultaten van de fusie en de daarop volgende veranderingen zichtbaar beginnen te worden. Zo zijn de financiële doelen die bij de start van de fusie zijn gesteld ruimschoots gehaald volgens de raad en het college. Door de standaardisering en uniformering van diensten en systemen zijn besparingen gerealiseerd die nu ten goede komen aan het onderwijs. Ook zijn de besparingen in het afgelopen jaar volgens de raad en het college gebruikt om de formatie op peil te houden ondanks teruglopende studentenaantallen.

Daar staat tegenover dat in het risicogebied kwaliteit en productiviteit zaken verkeerd zijn gegaan. Zo werd kort na het ontregelende en voor sommigen pijnlijke fusieproces begonnen met snelle implementatie van complexe en nog niet volledig ontwikkelde onderwijsinnovaties. Het nieuwe onderwijsconcept werd vanaf september 2004 aanvankelijk voor de eerstejaarsstudenten van alle opleidingen, en overal op dezelfde wijze, ingevoerd. De invoering van het nog niet volledig ontwikkelde onderwijsconcept in een instabiele organisatie, leidde op meerdere plaatsen tot een haperende uitvoering van het onderwijs voor studenten en tot frustraties bij docenten. Docenten hebben een grote werkdruk ervaren.

Aan een aantal essentiële voorwaarden voor de implementatie van het nieuwe onderwijsconcept was niet of in onvoldoende mate voldaan. Bij veel docenten bestond onduidelijkheid over de rollen die in het nieuwe onderwijs van hen werden verwacht. De noodzakelijke competenties vormden in veel gevallen nog geen onderdeel van hun professionele uitrusting. De nieuwe onderwijsprogramma's waren nog niet overal beschikbaar of soms nog maar net gereed. Enerzijds veroorzaakte dat extra werkdruk onder docenten, anderzijds werden studenten er in hun studie door gehinderd. Daar komt bij dat in essentiële voorwaarden voor een adequate onderwijsuitvoering op veel plekken onvoldoende was voorzien: de informatievoorziening aan studenten, de onderwijsadministratie, de begeleiding van studenten en andere belangrijke zaken functioneerden niet naar behoren. Dat heeft bij studenten en docenten aanzienlijke ontevredenheid en frustratie veroorzaakt.

Na de fusie was sprake van een te grote kloof tussen de hoge ambities van het college van bestuur en de praktische mogelijkheden op de werkvloer om aan die ambities uitvoering te geven. Gelijktijdig werd een nieuw en complex onderwijsconcept ingevoerd en moesten weerbarstige uitvoeringsproblemen worden opgelost. Bovendien werd de formatie van een aantal van de recent gevormde *Schools* gereduceerd. Dat betekent dat op die plaatsen meer werk met minder personeel moest worden uitgevoerd. Bovendien waren de redenen voor de haast die het college van bestuur toonde bij het personeel blijkbaar onbekend. Daardoor waren de hoge ambities van het college van bestuur voor grote delen van het personeel een bron van frustratie. Dat leidde vervolgens tot onverschilligheid of zelfs weerstand, hetgeen op sommige plaatsen tot op de dag van vandaag voortduurt. Het is van wezenlijk belang dat er in alle *Schools* en bij alle geledingen voldoende draagvlak is voor het pakket aan verbetermaatregelen. Ook moet de cultuur 'open' genoeg zijn om de spanningen tussen de verschillende geledingen bespreekbaar te maken, zodat gezamenlijk naar oplossingen kan worden gezocht.

Het bestuur van INHOLLAND heeft hoge ambities voor het onderwijs aan de hogeschool, ook waar het te bereiken verbeteringen betreft. De realisatie van die ambities hangt echter niet alleen af van de voortvarendheid van het college van bestuur, maar ook en vooral van gunstige condities en van het vertrouwen van de drieduizend medewerkers van de hogeschool.

Iedere grote verandering in het onderwijs gaat met onrust, spanning en weerstand gepaard en neemt meerdere jaren in beslag. Bovendien kosten dergelijke veranderingen alle betrokkenen in die fase doorgaans veel energie en tijd die niet voor het primaire proces ingezet worden. Echter, een hogeschool draagt de verantwoordelijkheid voor de opleiding van studenten, die optimaal bediend moeten worden. De samenleving eist dat een goede uitvoering van het onderwijs gegarandeerd is, ook in moeilijke omstandigheden. Gezien de ontevredenheid van studenten is dat de Hogeschool INHOLLAND in de onderzochte periode onvoldoende gelukt. Het risico dat werd genomen op het gebied van kwaliteit en productiviteit was te groot.



## **2 AANLEIDING TOT HET ONDERZOEK**

Dit hoofdstuk beschrijft de aanloop naar het onderzoek en de reden waarom het onderzoek is uitgevoerd.

### **2.1 Aandacht in de media en vragen in de Kamer**

Begin 2005 werd in de landelijke media aandacht besteed aan klachten van studenten over het onderwijs dat door Hogeschool INHOLLAND wordt verzorgd. Dit leidde tot vragen van de Tweede Kamer aan staatssecretaris Rutte. In zijn antwoord gaf de staatssecretaris aan dat hij de Inspectie van het Onderwijs om een analyse zou vragen van de beschikbare informatie over klachten van studenten en over de kwaliteit van het onderwijs aan Hogeschool INHOLLAND.<sup>3</sup> Op 27 april 2005 informeerde de staatssecretaris de Tweede Kamer over de analyse van de inspectie.<sup>4</sup> De Inspectie achtte de bij haar bekende klachten van studenten van de Hogeschool INHOLLAND een te smalle basis om conclusies te trekken, ook omdat het aantal bij de inspectie bekende klachten over INHOLLAND proportioneel niet aanmerkelijk hoger was dan van andere hogescholen, en adviseerde de staatssecretaris om met het oog op een evenwichtige beeldvorming een onderzoek te laten verrichten.

### **2.2 De onderzoeksopdracht**

Naar aanleiding van de gebeurtenissen in het voorjaar van 2005 voerde de staatssecretaris overleg met het college van bestuur van Hogeschool INHOLLAND. Het college van bestuur onderschreef de noodzaak van een juiste weergave van de feiten. Vervolgens verzocht de staatssecretaris de Inspectie van het Onderwijs (op grond van artikel 19 van de WOT) en de Auditdienst van het ministerie van OCW (op grond van artikel 2.10 van de WHW) gezamenlijk onderzoek te verrichten naar de ontevredenheid en klachten van studenten en de ontevredenheid van docenten over de uitvoering van het onderwijs van Hogeschool INHOLLAND, naar de verbetermaatregelen die de hogeschool heeft getroffen of nog gaat treffen en naar de borging van die maatregelen. De staatssecretaris heeft de onderzoeksopzet aan het college van bestuur van INHOLLAND toegezonden.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Brief van 13 april 2005, kenmerk HO/BL/05/15676.

<sup>4</sup> Brief van 27 april 2005, kenmerk HO/BL/05/18717.

<sup>5</sup> Brief van 4 juli 2005, kenmerk HO/BS/05/27356.



### **3 OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK**

Dit hoofdstuk presenteert de onderzoeksvragen en beschrijft de reikwijdte van het onderzoek en de gevolgde werkwijze.

#### **3.1 Onderzoeksvragen**

In het onderzoek stonden de volgende vragen centraal.

1. Wat is het patroon van ontevredenheid en klachten van studenten en ontevredenheid van docenten, en wat zijn hiervan de oorzaken?
2. Wat doet de hogeschool met klachten en welke plaats neemt de klachtenprocedure in de kwaliteitszorg van de hogeschool in?
3. Welke maatregelen heeft de hogeschool getroffen en zijn deze adequaat, dat wil zeggen terzake, tijdig en toereikend?
4. Welke zekerheid is er dat de maatregelen tot de gewenste resultaten leiden en hoe zijn zij financieel onderbouwd?

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben twee soorten activiteiten plaatsgevonden: analyse van schriftelijke bronnen - waaronder de klachtendossiers - en gesprekken met onder meer studenten, personeel en management.

#### **3.2 Reikwijdte van het onderzoek**

Het doel van het onderzoek is om een afgewogen oordeel te geven over de aard en omvang van de klachten en de ontevredenheid van studenten over de Hogeschool INHOLLAND. Daarmee wordt bedoeld dat het onderzoek zich richt op een representatief deel van de hogeschool, incidentele en structurele zaken van elkaar scheidt en het principe van hoor en wederhoor toepast.

De kwaliteit van het onderwijs dat Hogeschool INHOLLAND verzorgt is op zichzelf geen object van onderzoek. Dat neemt niet weg dat het onderzoek verricht is vanuit het perspectief van het belang van goed onderwijs aan studenten. De ontevredenheid bij docenten is onderzocht voorzover dit de analyse van de ontevredenheid en klachten van studenten over het onderwijs ten goede kwam, en dus niet als doel op zich. Om dezelfde reden brengt het onderzoek niet de volledige beleidscyclus of de financiële situatie van de hogeschool in beeld. De toezichthouders beperken zich tot die aspecten die relevant zijn voor het antwoord op de vier onderzoeksvragen.

Het onderzoek heeft betrekking op de periode van 1 januari 2003 tot en met oktober 2005. Het betreft alle opleidingen voor hoger onderwijs die aan de Nederlandse vestigingen van INHOLLAND worden verzorgd.

In dit rapport wordt met de term 'klacht' bedoeld: elke schriftelijke, door studenten aan het adres van de hogeschool geuite vorm van ongenoegen waarop een formeel traject van afhandeling van toepassing is.<sup>6</sup> In alle andere gevallen worden in dit rapport de termen 'ontevredenheid' of 'problemen' gebruikt. Dat geldt bijvoorbeeld voor onderwerpen die niet tot een formele klacht leiden maar wel aan de orde kwamen in enquêtes onder studenten of in de gesprekken die de toezichthouders met de studenten voerden.

---

<sup>6</sup> Berichten via e-mail worden ook als schriftelijk beschouwd.

### 3.3 Selectie opleidingslocaties en *Schools*

Het onderwijs aan Hogeschool INHOLLAND is georganiseerd in totaal zestien *Schools*. Het wordt verzorgd op zes hoofdlocaties en vier nevenlocaties. Het onderzoek richt zich op Hogeschool INHOLLAND als geheel. Omdat het in een beperkte tijd moest worden uitgevoerd, is voor de analyse van de klachtendossiers en de gesprekken op locatie een selectie van *Schools* gemaakt. De geselecteerde vestigingsplaatsen en *Schools* staan vermeld in tabel 1.

Tabel 1: geselecteerde locaties en *Schools*

Locatie	<i>School</i>	Studentenaantallen 2003/04 <sup>7</sup> (afgerond)
Rotterdam	<i>School of Economics</i>	3.800
	<i>School of Social Work</i>	3.200
Amsterdam/Diemen	<i>School of Economics</i>	6.400
	<i>School of Health</i>	2.900
Haarlem	<i>School of Economics</i>	2.200
	<i>School of Education</i>	1.900
<b>Totaal:</b>		<b>20.400</b>

Bij de selectie zijn drie criteria gehanteerd om tot een representatieve steekproef te komen: het aantal studenten, het aantal klachten en de kwaliteit van het onderwijs. Naar deze dimensies gemeten moesten de te selecteren locaties en *Schools* representatief zijn voor de hogeschool als geheel. Wat het aantal studenten betreft: aan de zes geselecteerde *Schools* studeert ruim de helft van het totaal aantal studenten van INHOLLAND.<sup>8</sup> Er zijn drie *Schools of Economics* geselecteerd omdat meer dan de helft van de studenten van INHOLLAND een economische opleiding volgt. Ook wat betreft de mate van ontevredenheid en het aantal klachten is gestreefd naar een evenwichtige spreiding, zodat niet alleen meer of juist minder dan gemiddeld scorende *Schools* zijn geselecteerd. Dit gebeurde op basis van klachten die reeds bij de inspectie bekend waren en op basis van studentenoordelen. Wat de kwaliteit van het onderwijs betreft zijn de *Schools* zodanig gekozen dat de geselecteerde opleidingen een evenwichtig beeld geven van het totaal. Dit is gebeurd op basis van informatie uit visitatie- en accreditatierapporten<sup>9</sup>.

### 3.4 Analyse van schriftelijke bronnen

Op verzoek van de toezichthouders heeft de hogeschool de schriftelijk ingediende klachten van studenten in de jaren 2003/2004 en 2004/2005 ter inzage gegeven. Van elk van de geselecteerde *Schools* zijn deze klachtendossiers onderzocht. Op basis hiervan is het aantal klachten in kaart gebracht en zijn de klachten gecategoriseerd. Zo kon tevens de schriftelijke kant van de praktijk van de klachtenafhandeling worden onderzocht. Daarnaast zijn de door de hogeschool zelf georganiseerde studenttevredenheidsonderzoeken 2004 en 2005 en het medewerkerstevredenheidsonderzoek 2004 geanalyseerd. Andere belangrijke schriftelijke bronnen in het onderzoek waren het Instellingsplan 2003-2006, de jaarverslagen 2001, 2002, 2003 en 2004, en diverse interne plannings- en verantwoordingsdocumenten. Het voorlichtingsmateriaal aan studenten dat de instelling schriftelijk of op de website publiceerde, verschafte de nodige achtergrondinformatie. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste schriftelijke bronnen.

<sup>7</sup> Bron: interne notitie Hogeschool INHOLLAND.

<sup>8</sup> Het totaal aantal studenten van INHOLLAND was in 2003/04 en 2004/05 bijna 40.000.

<sup>9</sup> Bron: Ministerie van OCW, directie Hoger Onderwijs: *Kwaliteit hbo-opleidingen; Tweede interimrapport, gebaseerd op alle visitaties van de laatste ronde*. Den Haag, 25 januari 2005.



### 3.5 Gesprekken

In de periode van 24 augustus tot 25 oktober 2005 voerden de toezichthouders gesprekken, zowel op centraal niveau als bij de zes geselecteerde *Schools*. Het aantal gesprekken en het aantal gesprekspartners is aanzienlijk omwille van de representativiteit van het onderzoek. In totaal zijn ruim zestig gesprekken gevoerd met ruim 370 personen. De aanleiding tot het onderzoek was immers de behoefte aan een evenwichtig beeld van de werkelijke situatie voor de hogeschool als geheel. De toezichthouders hebben de gesprekspartners steeds uitgenodigd om de onderwerpen naar voren te brengen die zij belangrijk vonden. In de gesprekken is ruimte geboden voor inbreng over positieve zaken en reeds gerealiseerde verbeteringen.

Op lokaal niveau vonden gesprekken plaats op de hiervoor genoemde *Schools*. Binnen de *Schools* is gesproken met ruim honderd studenten, ruim honderd docenten en een kleine vijftig leden van directie en management. Voor de gesprekken met studenten en docenten is aan de hogeschool gevraagd te zorgen voor een aselechte steekproef, met dien verstande dat de spreiding van opleidingen per *School* en de spreiding van studenten en docenten over de studiejaar evenwichtig moest zijn. Voor docenten gold verder de eis dat zij minimaal enkele jaren in dienst moesten zijn. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiging van de medezeggenschapsraad en de opleidingscommissie(s) van de *School*, in totaal ruim zestig docenten en studenten. Op centraal niveau is gesproken met het college van bestuur, de raad van toezicht en de hogeschoolmedezeggenschapsraad. Ook zijn gesprekken gevoerd met de volgende centrale diensten: Bestuurszaken, Control, Human Resource Management, Marketing & Communicatie, Onderwijs, Kwaliteit en Research & Development (OKR), ICT en Finance.

Een enkele keer kwam het voor dat gesprekspartners de aandacht vestigden op het feit dat het management de gesprekspartners op de gesprekken had voorbereid. De toezichthouders zijn van mening dat deze voorbereiding hun oordeelsvorming niet in positieve of negatieve zin heeft beïnvloed.

Tabel 2 geeft een overzicht van het aantal gesprekken en het soort gesprekspartners.

Tabel 2: aantal gesprekken en gesprekspartners

Aantal gesprekken	Soort gesprekspartner
12	Studenten van de zes <i>Schools</i> (voltijd- en deeltijdstudenten apart)
12	Docenten van de zes <i>Schools</i> (voltijd- en deeltijdopleidingen apart)
12	Directie en management van de <i>Schools</i>
6	<i>School</i> /medezeggenschapsraden en opleidingscommissies
6	Borgingsgesprekken met de directie van de <i>Schools</i>
8	Centrale diensten van de hogeschool
3	Hogeschoolmedezeggenschapsraad: student- en docentgeleding, dagelijks bestuur
3	College van bestuur, voltallig bestuur en delegatie
2	Raad van toezicht, voorzitter en delegatie
<b>64</b>	<b>Totaal</b>

Van alle ruim zestig gesprekken - met meer dan 370 personen - zijn gespreksverslagen gemaakt die voor correctie van feitelijke onjuistheden aan de gesprekspartners zijn voorgelegd. Om de anonimiteit van studenten en docenten te waarborgen zijn hun namen niet in het verslag opgenomen en zijn uitspraken niet tot personen te herleiden.

Op het concept van het eindrapport is een hoor en wederhoor procedure toegepast.



## 4 HOGESCHOOL INHOLLAND

Dit hoofdstuk geeft algemene informatie over Hogeschool INHOLLAND en over haar doelen. Het beschrijft tevens de belangrijkste ontwikkelingen die de hogeschool recent doormaakte.

### 4.1 Het ontstaan van Hogeschool INHOLLAND

Hogeschool INHOLLAND is op 1 januari 2002 ontstaan door een fusie van vier instellingen:

- Hogeschool Alkmaar,
- Hogeschool Haarlem,
- Hogeschool Holland,
- Ichthus Hogeschool/Hogeschool Delft.

Aan de fusie lagen overwegingen van schaalgrootte en concurrentiepositie ten grondslag. Over de redenen om te fuseren schrijft de hogeschool zelf in het jaarverslag over 2001 het volgende:

*'Het voornemen van een fusie kwam voort uit een gemeenschappelijke diagnose van ontwikkelingen in de maatschappij en de markt: de concurrentie neemt toe (ook internationaal), het onderwijs vraagt om meer flexibiliteit en maatwerk, informatie- en communicatietechnologie wordt steeds belangrijker en de druk om kwaliteitsproducten te leveren wordt almaar groter. Er zijn flinke investeringen en een grote efficiency bij de inzet van middelen, deskundigheden en bedrijfssystemen voor nodig om hieraan tegemoet te komen. Bovendien neemt de bekostiging per student gestaag af en wordt de markt - naast de traditionele bekostiging door het rijk - een steeds belangrijker bron van inkomsten. Instellingen voor hoger onderwijs die onder deze omstandigheden bij de tijd willen blijven - en dat wilden de vier hogescholen - moeten hun krachten bundelen. De hogescholen hebben besloten met elkaar in zee te gaan omdat ze het grotendeels eens zijn over opvattingen, aard en aanpak. Ook vullen ze elkaar goed aan, zowel door hun geografische ligging als door hun onderwijsaanbod.'*

*(Bron: jaarverslag Hogeschool INHOLLAND 2001)*

### 4.2 Organisatie van de hogeschool nu

Hogeschool INHOLLAND heeft zes hoofdlocaties: Alkmaar, Delft, Den Haag, Amsterdam/Diemen, Haarlem, Rotterdam. Daarnaast wordt onderwijs verzorgd in Dordrecht, Oegstgeest, Zaanstad, Haarlemmermeer en Utrecht.

De hogeschool is opgebouwd uit zestien *Schools*. Elke *School* biedt onderwijs aan in één of meerdere (gerelateerde) opleidingen. De *Schools* verzorgen gezamenlijk onderwijs in de volgende disciplines: agrarisch, technisch, economisch, gezondheidszorg, educatie/sociaal-agogisch en kunst. Een *School* wordt geleid door een directeur die integraal verantwoordelijk is voor de opleidingen binnen de *School*. Het college van bestuur en de *Schools* worden ondersteund door negen hogeschoolbrede diensten. Tabel 3 presenteert enkele kerngegevens van de hogeschool.

Tabel 3: enkele kerngegevens Hogeschool INHOLLAND<sup>10</sup>

Kenmerk	Aantal (afgerond)
Aantal studenten	39.000
Aantal medewerkers	3.000
Aantal opleidingen <sup>11</sup>	200
Omzet	€ 260 mln.

<sup>10</sup> Bron: Jaarverslag 2004 Hogeschool INHOLLAND.

<sup>11</sup> De opleidingsvarianten voltijd, deeltijd en duaal zijn hierbij apart geteld.

### 4.3 Kernwaarden en doelen

In het Instellingsplan 2003-2006 *Grenzeloos en dichtbij*, formuleert de hogeschool vier kernwaarden: open, sociaal, vooruitstrevend en ambitieus. Deze vloeien voort uit de missie van de Hogeschool, die als volgt luidt: 'INHOLLAND staat dicht bij student, markt en maatschappij en speelt gericht in op de vraag naar grenzeloos hoger onderwijs en toegepaste kennis'. In het plan presenteert de hogeschool drie 'focuspunten' die de ambities weerspiegelen voor de hogeschool als geheel. Het gaat in de eerste plaats om de ontwikkeling en implementatie van een onderwijsconcept gericht op de individuele student en de markt. Twee zaken zijn daarbij met name van belang: het afstemmen, begeleiden en faciliteren van de studieloopbaan van de student en het aanbieden van studietrajecten die voorzien in de behoeften van de samenleving. De andere twee focuspunten zijn kenniscreatie door docenten en studenten, en 'grenzeloos onderwijs'. Dat laatste houdt onder andere in dat in het onderwijs ruime aandacht is voor de internationale dimensie.

### 4.4 Veranderingen na de fusie

#### 4.4.1 Organisatorische veranderingen

De hogeschool heeft de afgelopen jaren veel organisatorische veranderingen doorgemaakt. Dat begon met de fusie die per 1 januari 2002 formeel een feit was. Vier hogescholen met onderwijs op verschillende locaties gingen daarbij samen. Twee van de vier fusiepartners (Alkmaar en Haarlem) stonden er volgens het college van bestuur voorafgaand aan de fusie in financieel opzicht niet goed voor.

De fusie ging gepaard met forse personele veranderingen. Ongeveer 260 medewerkers, krap 10% van het totale personeelsbestand van bijna 3.000, zijn herplaatst of hebben de organisatie verlaten. Daarbij was volgens de hogeschool geen sprake van gedwongen ontslagen. Wel werden tijdelijke contracten beëindigd. Sinds januari 2003 is 150 fte van de bezetting binnen de *Schools* afgevloeid. Ongeveer 60 fte aan medewerkers is met pre-pensioen gegaan en ongeveer 30 fte heeft gebruik gemaakt van een vertrekregeling. De overige 60 zijn intern herplaatst. Het personeelsbestand van de gezamenlijke centrale diensten is met 110 teruggebracht: van 650 medewerkers in 2003 naar 540 in 2005. Bij de vorming van de nieuwe organisatie is ook het aantal personen in een leidinggevende functie sterk gereduceerd. Ten tijde van de fusie waren er 36 directeuren en 11 leden van college van bestuur. Dit werd teruggebracht naar 15 Schooldirecteuren en een college van bestuur bestaande uit drie personen. De ondersteunende diensten van de vier oorspronkelijke hogescholen zijn per 1 september 2002 samengevoegd tot tien centrale diensten.<sup>12</sup>

Op 1 januari 2003 werden zestien *Schools* ingericht. Op dat moment zijn de meeste directeuren van de *Schools* benoemd in hun nieuwe functie. Het terugdringen van de formatie in een aantal *Schools* leidde tot vertrek van docenten en overige medewerkers. Dat ging op die plekken ten koste van de deskundigheid en ervaring binnen de *Schools* en verhoogde de druk op het overblijvende personeel bij het realiseren van de onderwijsvernieuwingen. De fusie vergde van medewerkers een vergaande samenwerking en afstemming inzake het onderwijs. Daarbij moesten locaties samenwerken die soms voormalige concurrenten waren. Dit bracht voor veel docenten een forse cultuuromslag met zich mee. Aan elkaar gerelateerde opleidingen, ook als zij over meerdere opleidingslocaties verspreid waren, werden immers bij elkaar geplaatst in *Schools*, de nieuwe organisatorische eenheid. In sommige gevallen moesten voormalige concurrenten binnen één nieuwe *School* gaan samenwerken.

Ook het personeelsbeleid is na de fusie gewijzigd en geüniformeerd. Binnen INHOLLAND is een *Management Developmentprogramma* gestart en in het afgelopen jaar heeft men ervaring

---

<sup>12</sup> Momenteel zijn er negen centrale diensten.

opgedaan met competentie management. Het tempo van ontwikkeling is daarbij per *School* verschillend.

Dit onderzoek spitst zich toe op zes van de zestien *Schools*. Bijlage 2 schetst een beeld van elk, waarin de achtergrond en de eigen kenmerken van elke *School* kort aan bod komen.

#### 4.4.2 Veranderingen in het onderwijs

##### *Een nieuw onderwijsconcept*

In 2003 startte de hogeschool met de invoering van onderwijs vernieuwingen. Dit traject wordt aangeduid met de naam *Backbone*: de blauwdruk van het verandertraject om tot onderwijs vernieuwing te komen.<sup>13</sup> Aanleiding voor dit traject was de behoefte van de directeuren van de *Schools* aan een gemeenschappelijk kader voor het onderwijsconcept. De gemeenschappelijke uitgangspunten zijn onder meer:

- ❑ competentiegericht onderwijs als leidend principe;
- ❑ brede en gevarieerde keuzemogelijkheden voor studenten;
- ❑ ICT als motor voor didactische vernieuwing.

Het nieuwe onderwijsconcept heeft twee belangrijke pijlers: competentiegericht onderwijs en de invoering van *major/minor*. Beide worden onderstaand toegelicht op basis van de brochure *Backbone INbeeld* (2003) en het jaarverslag 2004.

##### ❑ *Competentiegericht onderwijs*

Competenties zijn door Hogeschool INHOLLAND gedefinieerd als het mentale gereedschap om verschillende beroepstaken te kunnen uitvoeren. Naast kennis gaat het om vorming en ontwikkeling van vaardigheden, inzichten en houding. De opleiding stelt studenten in staat dit gereedschap te verwerven. Zelfstandigheid van de student en eigen verantwoordelijkheid voor de inrichting van de studieloopbaan en het leerproces zijn daarbij belangrijk. Zo bereidt het onderwijs de student voor op de eisen die aan hem of haar gesteld worden in de toekomstige beroepsomgeving. Het competentiegericht onderwijs vergt een ander optreden van de docent. Deze geeft niet langer alleen colleges maar treedt daarnaast op als begeleider van onderwijsgroepen, stimulator en vraagbaak, als studieloopbaanbegeleider en als brug naar de beroepspraktijk. De studieloopbaanbegeleiding speelt een centrale rol in het competentiegericht onderwijs. Het vormt een substantieel onderdeel van het onderwijs en is gericht op bewustwording van studenten met betrekking tot competenties, op leren leren en op keuzeprocessen rondom *major/minor*.

##### ❑ *Major, minor*

De tweede pijler van het nieuwe onderwijsconcept is het *major/minor*-model. Door middel hiervan komt de hogeschool tegemoet aan de gelijktijdige wensen van breedte en diepgang in de opleiding. De student kiest een *major* als studierichting. Het majorgedeelte van de opleiding beslaat 50% van het totaal aantal studiepunten. De student kiest daarnaast een specialisatieminor binnen de eigen opleiding en een differentiatie minor die op een terrein mag liggen buiten de eigen opleiding. In de *major* en de specialisatieminor komen de vereiste beroepscompetenties aan bod. In de differentiatie minor kan de student kiezen voor verdere specialisatie dan wel voor verbreding van de studieloopbaan. De specialisatieminor en de differentiatie minor beslaan elk 25% van de opleiding.

##### *Invoering onderwijsconcept*

Het nieuwe onderwijsconcept wordt vanaf 1 september 2004 cohortgewijs ingevoerd. Oorspronkelijk was op die datum de invoering voorzien voor zowel het eerste als het tweede studiejaar, maar in overleg met de directeuren van de *Schools* is de invoering van het tweede jaar een jaar uitgesteld naar september 2005. De invoering vond plaats voor alle locaties van de

---

<sup>13</sup> Bron: *Backbone INbeeld*, 2003, pag. 93 e.v.

hogeschool tegelijkertijd. Momenteel is er meer ruimte voor verschillen in uitvoering tussen *Schools* en opleidingen.

#### *Ondersteuning van het onderwijs*

Naast bovenstaande ontwikkelingen in het onderwijs zelf hebben ook veranderingen plaatsgevonden in de ondersteuning van het onderwijsproces en in de arbeidsomstandigheden van docenten. Zo zijn bij een aantal *Schools* de lessen verminderd ten gunste van andere taken en zijn er op het niveau van de *School* nieuwe afspraken gemaakt over de taakbelasting van docenten. Ook zijn instellingsbrede afspraken gemaakt over het toetsbeleid, de omvang van aangeboden onderwijseenheden, studieloopbaanbegeleiding, het stagebeleid en het afstudeerbeleid. Een belangrijke wijziging in de ondersteuning van het onderwijs is de hogeschoolbrede implementatie van de elektronische leeromgeving *Blackboard*, onder gelijktijdige afschaffing van andere bestaande elektronische leeromgevingen. In zijn algemeenheid geldt dat er steeds meer ICT-voorzieningen beschikbaar komen. Zo zijn de studiegidsen geüniformeerd en in digitale vorm beschikbaar gemaakt. Ook is een start gemaakt met de invoering van een digitaal portfolio voor studenten. Daarnaast zijn de studentenadministraties, die voorheen op elk van de locaties apart waren georganiseerd, binnen één dienst samengebracht. De studentenadministraties maken sinds kort gebruik van één applicatie voor inschrijving van studenten en cijferregistratie: *Peoplesoft*. Dit programma wordt jaarsgewijs ingevoerd. Dat betekent dat op dit moment de cijfers van alle eerstejaarsstudenten met behulp van *Peoplesoft* worden verwerkt. Voor het invoeren van de cijfers van ouderejaars studenten worden nog wel verschillende systemen gebruikt.

#### **4.5 Intern toezicht, verantwoording en medezeggenschap**

De hogeschool heeft een raad van toezicht. Deze bestaat uit acht personen, waarvan er zes afkomstig zijn uit de publieke sector en twee uit het bedrijfsleven. De raad van toezicht van INHOLLAND vervult zowel een toezichthoudende als een adviserende rol; de raad ziet beide taken als even belangrijk. Gezien de complexiteit van een grote hogeschool als INHOLLAND, heeft de raad van toezicht een aantal *committees* ingesteld, die zich meer diepgaand met een onderwerp kunnen bezighouden. Zo zijn er *committees* voor auditing, strategie en remuneratie. Het *committee* voorziet de voorstellen van het college van bestuur van een pre-advies, na apart tussentijds overleg met het college gevoerd te hebben. De raad doet jaarlijks verslag van haar activiteiten in het jaarverslag van de Hogeschool.

Vertegenwoordigers van de hogeschool benadrukken het belang van het afleggen van verantwoording aan externe partijen op basis van een goed functionerend systeem van intern toezicht. Het jaarverslag is daarvoor een belangrijk instrument. In het jaarverslag 2004 worden de belangrijkste gebieden genoemd waarop verbetering moet plaatsvinden. In het jaarverslag 2003 was dat vrijwel niet het geval.

De medezeggenschap heeft een centrale en een decentrale component. Naast de Hogeschoolmedezeggenschapsraad heeft elke *School* een eigen medezeggenschapsraad. Er is gekozen voor een model van centrale medezeggenschap; tussen centrale en decentrale medezeggenschap zijn geen formele bindingen. Er vindt sinds kort wel periodiek informeel overleg plaats tussen de voorzitters van de medezeggenschapsraden op hogeschool- en *School*-niveau.

Elke *School* heeft een of meer opleidingscommissies. De opleidingscommissie heeft een bij wet geregelde rol bij de vaststelling van de Onderwijs- en Examenregeling (OER). Niet alle opleidingscommissies waren ten tijde van het onderzoek actief.

#### 4.6 Terugblik van het college van bestuur en de raad van toezicht op de veranderingen

De toezichthouders spraken met het college van bestuur en met de voorzitters van zowel het college van bestuur als de raad van toezicht. In deze gesprekken keek men als volgt terug op de organisatorische en onderwijskundige veranderingen.

*De fusie betekende een enorme kwaliteitsimpuls. Dat neemt niet weg dat de fusie van vier hogescholen een zeer moeilijke operatie is geweest en veel onrust heeft veroorzaakt bij studenten en docenten. Het college van bestuur heeft gekozen voor een snelle implementatie om onzekerheden niet te lang te laten voortbestaan en op korte termijn schaalvoordelen te kunnen boeken. De organisatorische en onderwijskundige veranderingen zijn dan ook tegelijkertijd, en in hoog tempo, doorgevoerd. Aan deze aanpak liggen de volgende overwegingen ten grondslag.*

- Financieel.*  
*De hogescholen van Alkmaar en Haarlem stonden er financieel slecht voor. Zonder drastische ingrepen zouden deze vestigingen een negatief effect hebben op het geheel.*
- Externe factoren.*  
*De invoering van het accreditatiestelsel had tot gevolg dat éézelfde opleiding voor alle locaties tegelijkertijd geaccrediteerd moest worden. Daarvoor was het van belang om gelijksoortige opleidingen (opleidingen met één licentie die op verschillende locaties werden aangeboden) te uniformeren. Bovendien vroeg de invoering van de bachelor-masterstructuur om aanpassing van het onderwijs; het lag voor de hand om deze stelselwijziging parallel te laten lopen met de organisatieveranderingen bij INHOLLAND.*
- Bestuurlijke overwegingen en interne druk.*  
*Onder interne druk is de uitvoering van organisatieveranderingen versneld, met name bij de vorming van Schools, gezien de grote onzekerheid van personeelsleden over hun positie. Oorspronkelijk was het plan om te starten per 1 januari 2004. Mede naar aanleiding van het verzoek van de Hogeschoolmedezeggenschapsraad is besloten dit met een jaar te vervroegen.*

*De raad van toezicht heeft voorafgaand aan de fusie een risicoanalyse gemaakt. Daarbij werden drie risicogebieden onderscheiden:*

- 1. financieel risico: de financiële situatie was voor de vier hogescholen verschillend en er moest fors worden geïnvesteerd, bijvoorbeeld in huisvesting en ict-voorzieningen,*
- 2. risico voor de kwaliteit: onrust in de organisatie gaat vaak ten koste van kwaliteit en productiviteit,*
- 3. risico voor het imago: de omvang van de hogeschool roept reacties op, mogelijk met afnemende studentaantallen als gevolg.*

*Ten aanzien van het financiële risico is de raad van toezicht er van overtuigd dat inmiddels een stabiele situatie is bereikt. De financiën zijn op orde. De onrust onder medewerkers en studenten heeft niet verrast. De omvangrijke negatieve publiciteit van het afgelopen jaar en de effecten daarvan op het imago van INHOLLAND was echter niet voorzien.*

*Het college van bestuur en de raad van toezicht zijn er van overtuigd dat de ingezette koers rond organisatie- en onderwijsverandering de juiste is. Zij menen dat voor deze koers ook extern waardering bestaat, met name vanuit de beroepspraktijk. Daarbij wijst men er op dat de fusie 'het tij niet mee had'. Tijdens de fusieperiode veranderden de inzichten binnen het overheidsbeleid. Eerst werd door de overheid schaalvergroting bepleit, afgelopen jaren worden daarvan vooral de nadelen aangegeven.*

*(Bron: gesprek met de voorzitters van de raad van toezicht en het college van bestuur en gesprek met het college van bestuur)*





## 5 ANTWOORDEN OP DE ONDERZOEKSVRAGEN

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen weer ten aanzien van elk van de vier onderzoeksvragen.

### 5.1 Ontevredenheid en klachten: patroon en oorzaken

De eerste onderzoeksvraag luidt: wat is het patroon van de ontevredenheid en klachten van studenten en de ontevredenheid van docenten, en wat zijn de oorzaken ervan? Het patroon van ontevredenheid en klachten van studenten komt aan de orde in paragraaf 5.1.1. Paragraaf 5.1.2 beschrijft de ontevredenheid bij docenten. Paragraaf 5.1.3 geeft een analyse van de oorzaken in het licht van de ontwikkelingen die Hogeschool INHOLLAND afgelopen jaren doormaakte.

#### 5.1.1 Studenten

##### *Indeling*

Op basis van de beschikbare informatiebronnen zijn de meest voorkomende vormen van ontevredenheid en klachten van studenten in categorieën ingedeeld. De informatiebronnen zijn de studenttevredenheidsonderzoeken 2004 en 2005, het onderzoek van de klachtendossiers, en de gesprekken met studenten, docenten en andere vertegenwoordigers van de hogeschool. Op grond hiervan worden de ontevredenheid en klachten van studenten door de toezichthouders als volgt ingedeeld:

- A. het onderwijs, te onderscheiden in:
  - 1. het curriculum,
  - 2. de begeleiding,
  - 3. de toetsing,
- B. de ondersteuning van het onderwijs, te onderscheiden in:
  - 4. de organisatie van het onderwijs en de informatievoorziening,
  - 5. het oplossen van problemen en de afhandeling van klachten.

De aard en omvang van de problemen en klachten kunnen variëren per *School* en opleiding. Zij worden hieronder steeds per onderwerp toegelicht.

#### **A. Het onderwijs**

##### *1. Curriculum*

Een aanzienlijk deel van de klachten uit de onderzochte klachtendossiers in studiejaar 2004/2005 heeft betrekking op het curriculum. Studenten uitten ook in de gesprekken met de toezichthouders kritiek op het curriculum. De ontevredenheid is niet gericht op het onderwijsprogramma als zodanig of op het gedachtegoed van het competentiegericht onderwijs, maar op de wijze waarop het onderwijs in de praktijk gestalte krijgt. De onderwijsinnovaties – invoering van het competentiegericht onderwijs en de invulling van het *major/minor*-model – worden door de meeste studenten en docenten positief gewaardeerd, zo bleek in de gesprekken die de toezichthouders voerden. In algemene zin waarderen zowel de eerstejaarsstudenten als docenten het nieuwe onderwijsconcept en ook de nieuwe, wisselende rollen van de docent die daar inherent aan zijn. Studenten van drie van de zes onderzochte *Schools* vinden de opbouw van het curriculum echter onvoldoende transparant en zien onvoldoende samenhang in de verschillende programmaonderdelen. Op drie andere *Schools* achten veel studenten de competenties niet duidelijk genoeg beschreven, en is voor hen niet duidelijk welke competenties in welke fase van de opleiding aan bod komen. Studenten van alle *Schools* nemen verschillen waar in de manier waarop docenten omgaan met de invulling en beoordeling van competenties.

Daarnaast vinden zij de totale contacttijd te gering, hetgeen deels te wijten is aan lesuitval. De studenten tekenen daarbij aan, dat er onduidelijkheid bestaat over de eisen die het competentiegerichte curriculum aan hen stelt wat betreft studiebelasting en zelfwerkzaamheid. Op drie van de zes *Schools* vinden studenten dat de studielast niet goed gespreid is over het studiejaar.

## 2. *Begeleiding*

Uitzonderingen daargelaten zijn studenten over het algemeen positief over de vakinhoudelijke kwaliteiten van docenten, met name waar het hun kennis van de beroepspraktijk betreft. Ook zijn zij positief over de welwillendheid en bereikbaarheid van docenten bij vragen en problemen. Niet tevreden zijn zij over de inhoud van de begeleiding, in het bijzonder waar het de studieloopbaanbegeleiding betreft. De studieloopbaanbegeleiding is in het studenttevredenheidsonderzoek 2005 het laagst gewaardeerde aspect van het onderwerp 'docenten en begeleiding'.<sup>14</sup> Het krijgt gemiddeld een 2,6 op een 5-puntsschaal. Dit aspect scoort volgens de definitie die de hogeschool zelf hanteert op geen van de locaties positief.<sup>15</sup> In de gesprekken met de toezichthouders lichtten de studenten toe dat er onduidelijkheid is over de functie en de inhoud van de studieloopbaanbegeleiding in relatie tot de te realiseren competenties. Dit uit zich soms in disfunctionele verschillen in de aanpak van docenten. Studenten van vijf van de zes *Schools* droegen deze knelpunten aan. Op vier *Schools* vinden studenten ook de begeleiding voorafgaand aan en tijdens de stage te beperkt. Het onderwerp begeleiding geeft studenten evenwel nauwelijks aanleiding tot het indienen van een formele klacht, zo blijkt uit het onderzoek van de klachtendossiers.

## 3. *Toetsing*

Uit het onderzoek van de klachtendossiers blijkt dat een aanzienlijk deel van de formele klachten betrekking heeft op de toetsing. In de gesprekken met studenten kwam op vier van de zes *Schools* aan de orde dat de criteria voor de beoordeling van opdrachten en toetsen niet altijd helder zijn en niet altijd vooraf bekend worden gemaakt. De criteria die er zijn worden vaak door verschillende docenten verschillend geïnterpreteerd. Op twee van de zes *Schools* werd door studenten het probleem van meeliften van medestudenten bij groepsopdrachten aan de orde gesteld. Studenten hebben daarnaast kritiek op de tijdigheid van de terugkoppeling van tentamen- en toetsresultaten en op de inhoudelijke terugkoppeling op hun werk. In het studenttevredenheidsonderzoek 2005 scoren deze aspecten respectievelijk 2,3 en 2,5 op een vijfpuntsschaal, hetgeen onvoldoende is volgens de norm die de hogeschool hanteert. De mate waarin feedback wordt gegeven op het gemaakte werk verschilt nog steeds sterk per docent; studenten op alle zes de *Schools* zijn daar ontevreden over.

## B. **De ondersteuning van het onderwijs**

### 4. *Organisatie van het onderwijs en de informatievoorziening*

Een aanzienlijk deel van de ontevredenheid van studenten kan onder deze noemer worden samengevat. In de klachtendossiers is de organisatie van het onderwijs de categorie met het grootste aantal formele klachten. Ook in de studenttevredenheidsonderzoeken van zowel 2004 als 2005 komt dit nadrukkelijk naar voren. In de gesprekken stelden studenten van vier *Schools* de lesuitval en het gebrek aan contacttijd als serieus probleem aan de orde. Op alle onderzochte *Schools* kwam als fors probleem naar voren dat tentamenuitslagen onjuist geregistreerd worden, hetgeen met enige regelmaat tot verkeerde studieadviezen leidt. Ook vinden veel studenten dat tentamenresultaten te laat beschikbaar komen. Op vier *Schools* zijn studenten ontevreden over het feit dat les- en tentamenroosters te laat beschikbaar komen, of na verschijning alsnog gewijzigd worden. Het studenttevredenheidsonderzoek 2005 toont aan dat studenten ook ontevreden zijn over de wijze waarop de opleiding *Blackboard* gebruikt. Dit werd tijdens de gesprekken door studenten op alle *Schools* bevestigd. Het gebruik wisselt per docent en is in het

<sup>14</sup> Het studenttevredenheidsonderzoek en het medewerkerstevredenheidsonderzoek zijn beide een initiatief van Hogeschool INHOLLAND. De uitkomsten zijn vertaald in een actieplan.

<sup>15</sup> Uitslagen lager dan 2,6 merkt de hogeschool aan als negatief en uitslagen hoger dan 3,5 als positief.

algemeen nog vrij beperkt. Daarnaast is voor veel studenten onduidelijk welke informatie via welk informatiekanal (*Blackboard, Insite, Edusite*) te vinden is.

#### *5. Oplossen van problemen en de afhandeling van klachten*

Studenten zijn ontevreden over de wijze waarop klachten worden afgehandeld, de snelheid waarmee dat gebeurt en - meer in het algemeen - over de mate waarin problemen die zij aankaarten worden opgelost. Het oplossen van problemen en het afhandelen van klachten scoort zowel in 2004 als in 2005 in het studenttevredenheidsonderzoek negatief. Hogeschoolbreed is de uitkomst 2,4 op een 5-puntsschaal, hetgeen onvoldoende is. Gesprekken met studenten en analyse van de klachtendossiers bevestigen deze uitslag. Op vier van de zes *Schools* ervaren studenten dit als problematisch. Studenten die een probleem hebben, krijgen al snel het gevoel dat niemand in staat is aan een oplossing bij te dragen. Docenten zijn in het algemeen voldoende bereidwillig maar niet altijd in de gelegenheid of in de positie om het probleem te verhelpen. Ook worden studenten vaak doorverwezen van de ene naar de andere functionaris binnen de hogeschool. Daar staat tegenover dat een gering percentage van de klachten in de klachtendossiers betrekking heeft op de afhandeling van problemen en ingediende klachten.

#### *Samenhang tussen de vijf categorieën*

Ontevredenheid en klachten van studenten in de onderzochte periode spitsen zich dus toe op de uitvoering van het eerste jaar van het competentiegerichte curriculum, begeleiding, toetsing, organisatie van het onderwijs en de informatievoorziening, en de afhandeling van problemen en klachten. Gemeenschappelijk element in deze op het oog uiteenlopende aspecten is het ontbreken van een adequate uitvoeringspraktijk van het onderwijs. Het ontbreekt de hogeschool en haar medewerkers niet aan ambitie, ideeën en plannen. Het organiseren van een goede uitvoering daarvan is echter problematisch.

### **5.1.2 Docenten**

Dit onderzoek is verricht vanuit het perspectief van het belang van goed onderwijs aan studenten. De ontevredenheid bij docenten is onderzocht voorzover dit de analyse van de ontevredenheid en klachten van studenten over het onderwijs ten goede kwam. Uit gesprekken met docenten en uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek 2004 blijkt dat de ontevredenheid van docenten in drie categorieën kan worden ingedeeld: werkdruk, organisatie en cultuur.

#### *Werkdruk*

In de gesprekken met docenten kwam keer op keer naar voren dat zij een hoge werkdruk ondervinden. De oorzaak daarvan is volgens de docenten de combinatie van de druk van veel gelijktijdige veranderingen, een te kort invoeringstraject van de onderwijsinnovaties en - op een aantal *Schools* - de reductie van de personeelsomvang. De implementatie van de onderwijsinnovaties verloopt naar de mening van docenten onvoldoende zorgvuldig. Zo is er te weinig tijd voor tussentijdse evaluatie en bijsturing. Meer in algemene zin zijn de docenten van mening dat de ambities van het college van bestuur te hoog zijn en niet in overeenstemming met de middelen die op de werkvloer beschikbaar zijn om ze waar te maken. College van bestuur en *Schoolmanagement* geven aan dat de omslag naar een meer zakelijke werkcultuur gewenst is, een professionele werkhouding van docenten kan een rol spelen in de verlichting van de werkdruk.

#### *Organisatie*

De organisatie is een tweede belangrijke bron van ontevredenheid voor docenten. Dit blijkt reeds uit het medewerkerstevredenheidsonderzoek van april 2004. Dit onderzoek richt zich op zeven onderwerpen. Op elk daarvan is de uitslag lager dan de benchmark die in het onderzoek wordt

gebruikt.<sup>16</sup> Het onderwerp 'organisatie' scoort echter het laagst. Kijken we naar de onderliggende aspecten dan zijn er vijf onvoldoende: vertrouwen in de leiding, trots op de organisatie, waardering binnen de organisatie, zich kunnen vinden in het beleid, en goede informatievoorziening.<sup>17</sup> Daarbij is het goed te bedenken dat het medewerkerstevredenheidsonderzoek 2004 plaatsvond in een turbulente periode, vrij snel na de fusie. In de gesprekken geven docenten op sommige locaties aan dat hierin het afgelopen jaar wel verbetering is gekomen: er is meer rust in de organisatie gekomen.

In de gesprekken werd de ontevredenheid als volgt toegelicht. Docenten ervaren een groot verschil tussen de plannen van het college van bestuur en de praktische mogelijkheden om deze op de werkvloer te realiseren. De voornaamste reden daarvoor kwam al aan de orde: er zijn veel veranderingen tegelijkertijd in hoog tempo doorgevoerd. Managementwisselingen en interim-management in deze cruciale periode bij veel *Schools* belemmerden een slagvaardige aanpak van problemen. Door de scheiding van de ontwikkeling en de uitvoering van de onderwijsvernieuwingen voelen docenten zich minder betrokken dan zij zelf wenselijk vinden. Veel docenten zeggen zich aangetast te voelen in hun professionele autonomie. Docenten ervaren daarnaast een kloof met het college van bestuur. Men acht zich niet goed geïnformeerd over de vele veranderingen en de achtergronden daarvan. Ook is er onvoldoende ruimte om over het beleid van gedachten te wisselen. Daarbij speelt mee dat de medezeggenschapsraden op *School*niveau vonden dat zij over weinig informatie beschikten en weinig inbreng hadden in de gang van zaken.

#### *Cultuur*

Een derde bron van ontevredenheid bij docenten is de organisatiecultuur. Docenten geven aan dat de onderlinge collegiale verhoudingen goed zijn. Breder bezien is er op de cultuur en de werksfeer echter kritiek. Deze overlapt ten dele met enkele al genoemde aspecten van de organisatie: docenten hebben weinig vertrouwen in het hogeschoolbeleid en ervaren weinig waardering binnen de organisatie. Vooral de openheid van de organisatie wordt in het medewerkerstevredenheidsonderzoek 2004 negatief beoordeeld. In gesprekken met docenten bleek de ontevredenheid op dit punt in sommige *Schools* forse omvang aan te nemen. Docenten spreken dan van een onprettige werksfeer en van onprettige omgangsvormen. Ook elders echter kunnen docenten zich zeker niet allen vinden in wat zij de 'ambitiecultuur' noemen: de ambities van Hogeschool INHOLLAND om de beste, grootste en meest vernieuwende hogeschool te zijn. Daarnaast was het een hele opgave voor vestigingen die van oudsher in organisatie en cultuur sterk van elkaar verschillen om nauw met elkaar te gaan samenwerken. Dit was op alledrie de bezochte locaties (en dus bij elk van de zes *Schools*) aan de orde.

#### *Samenhang tussen de drie categorieën*

In de onderzochte periode werken de drie categorieën van ontevredenheid bij docenten op elkaar in en versterken zij elkaar. Ontevredenheid van docenten over de organisatie in het algemeen en over de organisatiecultuur versterken het probleem van de gepercipieerde werkdruk. Een zeker niveau van werkdruk is immers een groter probleem als dingen niet goed gaan dan als zij wel goed gaan. Zaken die door organisatorische of culturele oorzaken mislopen kosten meer tijd en energie dan noodzakelijk is, waardoor de werkdruk toeneemt. Omgekeerd kan hoge werkdruk zelf ook oorzaak zijn van (nieuwe) fouten. De ontevredenheid van de docenten hangt nauw samen met de wijze waarop in de afgelopen jaren veranderingen binnen de hogeschool zijn doorgevoerd. In de volgende paragraaf wordt hier nader op ingegaan.

---

<sup>16</sup> In opdracht van Hogeschool INHOLLAND is in april 2004 een onderzoek gehouden onder het eigen personeel naar de tevredenheid, de hogeschool beschouwt dit als een nulmeting. Het onderzoek is uitgevoerd door een extern bureau, dat de uitkomsten van INHOLLAND vergeleek met een *benchmark*. Omdat voor de *benchmark* geen gegevens van andere hogescholen beschikbaar waren, werden gegevens van minder goed vergelijkbare organisaties gebruikt. In september 2005 is een tweede medewerkerstevredenheidsonderzoek gehouden. De resultaten waren ten tijde van het onderzoek nog niet beschikbaar.

<sup>17</sup> De uitkomsten verschillen per *School*. Vergeleken met de externe *benchmark* blijft het een feit dat alle *Schools* laag scoren.

### 5.1.3 Analyse

De docenten zijn ontevreden over de organisatiecultuur en ervaren een hoge werkdruk in de onderzochte periode. De druk die docenten ervaren doet zich ook voor op het niveau van ondersteunende en administratieve processen. Dat verklaart de inadequate informatie over roosters en tentamenresultaten. Docenten moeten hun aandacht verdelen over oude en nieuwe onderwijsprogramma's. Studenten ervaren van dit alles de negatieve gevolgen: er gaan dingen mis in de uitvoering van het onderwijs en de werkdruk bij docenten leidt tot verminderde aandacht voor de student. Over de onderliggende oorzaken is in het voorgaande nog vrijwel niets gezegd. In dit verband is het zinvol om in herinnering te brengen welke veranderingen Hogeschool INHOLLAND afgelopen jaren doormaakte.

Begin 2002 werd de fusie van de vier hogescholen een feit. Het daadwerkelijk samengaan van de fusiepartners moest toen echter nog beginnen. De financiële situatie van twee van de vier fusiepartners was niet goed en tussen de verschillende hogescholen en hun opleidingslocaties bestonden soms grote onderwijskundige, organisatorische en culturele verschillen. De leiding van de hogeschool besloot om in korte tijd van Hogeschool INHOLLAND één organisatie te maken. Daartoe werden gerelateerde opleidingen in *Schools* samengebracht. Om de hogeschool als geheel financieel gezond te krijgen en tegelijkertijd ruimte te creëren voor investeringen, moest worden afgeslankt en kreeg een deel van het personeel een andere functie.

Tegelijkertijd met de organisatorische veranderingen werd een begin gemaakt met de ontwikkeling van een nieuw onderwijsconcept: competentiegericht onderwijs in combinatie met de invulling van het *major/minor*-model. De invoering daarvan vindt momenteel cohortsgewijs plaats. Zowel in de ontwikkelfase als in de implementatiefase doet het nieuwe onderwijsconcept een zwaar beroep op de inzet van management en docenten. In de ontwikkelfase leidde het tot een hoge werkdruk: er moest tijd vrij worden gemaakt voor verdere ontwikkeling en uitwerking van het nieuwe onderwijsconcept, terwijl het onderwijs aan studenten gewoon doorging. In de uitvoeringsfase geldt dat de inhoud van de functie van docent sterk verandert: het nieuwe onderwijsconcept vraagt een forse omslag in de rollen die de docent vervult. Bovenop deze majeure innovaties werden nog andere veranderingen in gang gezet: de hogeschoolbrede invoering van *Blackboard*, nieuwe software voor de cijferadministratie, enzovoort.

Cultuurverandering maakt onvermijdelijk deel uit van een fusieproces. Op belangrijke aspecten als verantwoording afleggen en elkaar aanspreken op resultaat en kwaliteit, streefde het college van bestuur naar transparantie en verzakelijking. Voor veel personeelsleden is ook dat een ingrijpende verandering.

Het college van bestuur koos er bewust voor om al deze veranderingen in zo kort mogelijke tijd door te voeren. De voor- en nadelen zijn daarbij tegen elkaar afgewogen, zo geeft men aan. Doorslaggevend was de behoefte om de transitiefase zo beperkt mogelijk te houden. Alles overziende valt een aantal zaken op. De combinatie hiervan kan als oorzaak van de geconstateerde problemen worden aangemerkt.

- ❑ **Hoge ambities**  
Het college van bestuur heeft veel veranderingen tegelijkertijd doorgevoerd op onderscheiden terreinen: de organisatiestructuur, de beheersstructuur, het onderwijsprogramma en de onderwijsondersteuning. Dat gebeurde in een periode waarin het personeel als gevolg van de fusie al heel veel had om aan te wennen. De kloof tussen het ambitieniveau en de realisatiemogelijkheden op de werkvloer werd daardoor nog groter.
- ❑ **Centrale sturing**  
Alle veranderingen kenmerken zich door een sterke centrale aansturing vanuit het college van bestuur. Enerzijds vraagt een complexe vernieuwing een centrale aansturing, anderzijds ervaren opleidingsmanagers en docenten daarbij onvoldoende ruimte voor inbreng en inspraak.

Docenten voelen zich daardoor aangetast in hun professionele autonomie. De inspraak van het personeel via de officiële inspraakorganen - de Hogeschoolmedezeggenschapsraad en de *Schoolmedezeggenschapsraden* - compenseert hier onvoldoende voor. Alleen de Hogeschoolmedezeggenschapsraad heeft een formele rol, er bestaan geen formele bindingen tussen centrale en decentrale medezeggenschap. Dit leidt tot spanning: de *Schoolmedezeggenschapsraden* hebben het gevoel weinig in te kunnen brengen. Uit de gesprekken kwam overigens naar voren dat de sterke centrale sturing zich met name in de afgelopen jaren heeft voorgedaan. Er is een kentering gaande naar meer ruimte voor eigen invulling binnen de *Schools* in de uitvoering van de centraal vastgestelde kaders.

□ **Uniforme aanpak**

De onderwijslocaties verschilden sterk in uitgangspositie. Dat betrof diverse terreinen: de financiële situatie, de (inrichting van de) organisatie en het onderwijsconcept. Daarnaast waren er cultuurverschillen tussen de oorspronkelijke fusiepartners. De aanpak van het college van bestuur hield hier te weinig rekening mee. De meeste vernieuwingen werden overal binnen de hogeschool op dezelfde wijze en op hetzelfde moment doorgevoerd, waardoor binnen een aantal *Schools* onevenredig veel werk verzet moest worden. De uniformering doorkruiste in enkele gevallen eerder in gang gezette vernieuwingen binnen een opleiding, wat leidde tot frustratie bij docenten.

□ **Onvoldoende randvoorwaarden**

Een (enigszins) stabiele onderwijskundige situatie is een voorwaarde voor organisatorische verandering, en omgekeerd. Omdat op beide terreinen tegelijk veranderingen werden doorgevoerd ontbrak dus voor beide een belangrijke randvoorwaarde. Tegelijkertijd moest ook de financiële situatie worden verbeterd. Gevolg was dat in een tijd van afslanking meer werk moest worden geleverd door het overblijvende personeel. Ook met de tijd als randvoorwaarde werd onvoldoende rekening gehouden. Het hoge verandertempo voorzag in onvoldoende tijd voor tussentijdse evaluatie en bijstelling.

□ **Positie middenmanagement**

Het middenmanagement - met name de *Schooldirecties* - bevindt zich idealiter in een sleutelpositie. In de praktijk raakte het middenmanagement bekneeld tussen de ambities van het college van bestuur en de wensen van docenten. Docenten voelden zich overbelast en slecht geïnformeerd en daardoor te weinig betrokken. Het middenmanagement was in een aantal gevallen onvoldoende in staat de veranderingen 'te dragen', laat staan er zelfstandig sturing aan te geven. Het college van bestuur geeft aan in voorkomende gevallen ingegrepen te hebben om zo sturing te geven aan het proces.

## **5.2 Klachtafhandeling**

De tweede onderzoeksvraag luidt: wat doet de hogeschool met de klachten en welke plaats neemt de klachtenprocedure in de kwaliteitszorg van de *School* in?

### **5.2.1 Het proces van klachtafhandeling**

#### *Klachtenprocedures en bezwaarmogelijkheden*

Het beleid ten aanzien van klachten was tot voor kort afhankelijk van de *School* of de opleiding, waarbij wel hogeschoolbrede afspraken golden over de te volgen procedure en de termijn van klachtafhandeling. Met ingang van het studiejaar 2004/05 is een meer eenduidige procedure van klachtafhandeling voorgeschreven. De procedure die van toepassing is in geval van klachten, is opgenomen in de digitale studiegids. Artikel 57 van de algemene klachtenregeling, te vinden in het hogeschoolbrede deel van de studiegids, bepaalt dat elke *School* dient te beschikken over één of meer klachtencoördinatoren, waarvan de namen worden bekend gemaakt op het intranet. Communicatie met studenten over de klachtenprocedure en de afhandeling van klachten vindt dus plaats op het niveau van de afzonderlijke *Schools*. Degene die de klacht behandelt stelt de

klager en de aangeklaagde in de gelegenheid te worden gehoord. De klacht wordt binnen zes weken na ontvangst van het klaagschrift afgehandeld, met een verdagingsmogelijkheid van ten hoogste vier weken. De klager ontvangt de bevindingen van degene die de klacht heeft afgehandeld, voorzien van een motivatie. De hogeschool heeft een externe ombudspersoon, die werkt op basis van een reglement. De ombudspersoon werd afgelopen jaren enkele malen per jaar benaderd. De hogeschool attendeert studenten op bezwaarmogelijkheden. Zo kan de student in bepaalde gevallen bijvoorbeeld in beroep gaan bij het college van bestuur, het college van beroep voor de examens, de commissie van beroep voor hoger onderwijs of de commissie gelijke behandeling.

Volgens de huidige procedure moeten studenten hun klacht indienen bij de klachtencoördinator. Uit de gesprekken bleek dat deze over het algemeen niet zelf de klachten afhandelt. De klachtencoördinator registreert de klacht, stelt de indiener op de hoogte van de te volgen procedure en de bijbehorende termijnen en geleidt de klacht door naar de juiste persoon. Wie dat is, hangt af van de aard van de klacht. Privé-problemen en onheuse bejegening worden behandeld door vertrouwenspersonen. De examencommissies behandelen klachten over beoordeling van tentamens, projecten en werkstukken. De meeste overige problemen worden door de klachtencoördinator doorgeleid naar opleidingsmanagers, en eventueel naar *School*directeuren. Daarbij is een volprocedure van toepassing tot het moment dat de klacht volledig is afgehandeld.

#### *De klachtendossiers*

De toezichthouders hebben de klachtendossiers van de zes geselecteerde *Schools* onderzocht. De dossiers bevatten schriftelijke klachten uit de periode januari 2003 – december 2005. In het studiejaar 2004/05 ging het in totaal om 1.340 daadwerkelijke klachten; verzoeken, vragen of opmerkingen zijn niet meegerekend.<sup>18</sup> Waar dossiers van *Schools* of opleidingen ontbraken, betekent dat ofwel dat er geen klachten waren, ofwel dat de klachten niet zijn geregistreerd. In dat laatste geval zijn de klachten wellicht intern afgehandeld; vooral de kleinere opleidingen kenden tot voorkort niet altijd een formeel systeem van klachtenregistratie. Het is daarom niet bekend in welke mate het aantal aangetroffen klachten overeenkomt met het totaal aantal klachten. Zo'n 95% van de aangetroffen klachten bevindt zich in één van de vier volgende categorieën: organisatie/administratie, tentamens/diploma, curriculum en toetsing. Ook de klachtendossiers van het studiejaar 2003/2004 zijn onderzocht. Deze dossiers waren echter zodanig onvolledig dat de inhoud ervan in dit rapport verder buiten beschouwing is gelaten.

#### *Ervaringen van studenten*

Studenten die een probleem ondervinden gaan daarmee in eerste instantie naar de betreffende docent. Is het probleem daarmee niet opgelost, dan zoeken ze contact met de studieloopbaanbegeleider, de opleidingsmanager of de jaar- of teamcoördinator. In de gesprekken toonden de studenten zich over het algemeen tevreden over de toegankelijkheid van docenten in geval van problemen. Ook zeggen studenten er over het algemeen op te kunnen vertrouwen dat docenten op hun vragen reageren. Studenten zijn echter niet altijd tevreden met de geboden oplossing. Het daadwerkelijk oplossen van het probleem ligt vaak buiten de macht van individuele docenten, zoals bijvoorbeeld in het geval van problemen met de cijferadministratie. Het studenttevredenheidsonderzoek 2005 laat dan ook zien dat studenten niet tevreden zijn over het oplossen van problemen en klachten door de opleiding. Naar de eigen norm gemeten scoort de hogeschool - met 2,4 als gemiddelde over alle locaties - onvoldoende op dit punt. De uitkomst is ten opzichte van dezelfde vraagstelling een jaar eerder op zes locaties nauwelijks veranderd, op één locatie verbeterd met 0,4 punten en op drie locaties juist verslechterd. Uit de gesprekken bleek dat docenten de studenten soms aanmoedigen om een collectieve klacht in te dienen in geval van problemen die voor een hele groep gelden. Dit heeft in een aantal gevallen tot verbeteringen geleid; het collectieve karakter van de klacht leidde er dan toe dat het probleem op de agenda van het opleidingsmanagement werd gezet.

---

<sup>18</sup> Als in één brief meerdere klachten werden geuit zijn alle afzonderlijke klachten meegeteld.

In de gesprekken gaven de meeste studenten aan te weten waar ze de klachtenprocedure kunnen vinden als dat nodig mocht zijn. De bekendheid van studenten met de inhoud van de klachtenprocedure is meestal niet groot, en ook de klachtencoördinatoren zijn nog lang niet bij alle studenten bekend. Pas als een probleem niet wordt opgelost gaan studenten zich in het algemeen in de klachtenprocedure verdiepen. Aangezien de nieuwe hogeschoolbrede klachtenprocedure nog maar betrekkelijk kort operationeel is, is het nog niet mogelijk om ervaringen van studenten daarmee mee te nemen in dit onderzoek.<sup>19</sup>

### 5.2.2 Plaats in de kwaliteitszorg

#### *Werkwijzen om problemen tijdig op te sporen*

Binnen de *Schools* bestaan verschillende werkwijzen om problemen te inventariseren en bespreekbaar te maken. Deze kunnen helpen te voorkomen dat problemen uitgroeien tot klachten. De onderwijsbeoordelingen zijn een duidelijk voorbeeld, waarbij opvalt dat het belang dat eraan gehecht wordt en de wijze waarop ze worden benut, verschilt per *School* of opleiding. Van een duidelijke plaats van de onderwijsbeoordelingen binnen de totale kwaliteitszorgcyclus was in de afgelopen jaren niet overal sprake. Bij sommige opleidingen raakten de beoordelingen kort na de fusie door allerlei oorzaken in onbruik. Ander opleidingen evalueerden wel, maar informeerden de studenten niet over de uitkomsten ervan of maakten weinig gebruik van de resultaten. Naast de beoordelingen kunnen de *School*medezeggenschapsraden en de opleidingscommissies een platform bieden voor het inventariseren en bespreekbaar maken van problemen. Ook de positie van deze organen verschilt per *School* en soms ook per opleiding. Zo bleken niet alle opleidingscommissies goed te functioneren. De meeste studenten zijn niet goed bekend met het werk van de *School*medezeggenschapsraden en de opleidingscommissies.

#### *De klachtenafhandeling als onderdeel van het kwaliteitszorgsysteem*

De afhandeling van klachten was tot voorkort niet ingepast in het kwaliteitszorgsysteem, de hogeschool heeft onlangs stappen gezet ter verbetering daarvan (zie hierna). Waar het op veel plaatsen aan schort, is een analyse van de klachtenpatronen en het benoemen van passende verbetermaatregelen. Ook de hogeschoolbrede aanpak van de afhandeling van klachten staat nog in de kinderschoenen. De klachtendossiers tonen dat de *Schools* verschillend omgaan met klachten. Het beeld varieert tussen twee uitersten. De ene *School* ziet het indienen van een klacht als iets waarvoor men gegronde redenen moet hebben: iets dat de student slechts bij hoge uitzondering zou moeten doen en dat gevoelig ligt bij het management. De andere *School* ziet het indienen van klachten als een beleidsinstrument waarmee ontevredenheid zichtbaar kan worden gemaakt. Klachten worden dan als nuttig beschouwd in het kader van de kwaliteitszorg en klagers worden zeker niet ontmoedigd. In dat laatste geval zijn op langere termijn meer klachten te verwachten maar mag op grond van het grotere aantal klachten niet worden geconcludeerd dat de toestand slechter is.

#### *Veranderingen in het beleid van klachtenafhandeling*

De aandacht voor het klachtenbeleid is binnen de hogeschool in het afgelopen jaar geïntensiveerd. In de begrotingen van de *Schools* wordt formatie voor klachtencoördinatie gereserveerd, daarnaast is de informatievoorziening over de klachtenprocedure toegenomen. Aan het begin van het studiejaar krijgen studenten bij sommige *Schools* een brochure uitgereikt met een korte toelichting over de klachtenprocedure inclusief het e-mail adres van de klachtencoördinator. Ook is de procedure te vinden via het intranet van INHOLLAND. De hogeschool werkt aan verdere uniformering van de klachtenprocedure, bijvoorbeeld door centrale afspraken te maken, één klachtenformulier te ontwerpen en over te gaan tot één centrale applicatie voor de registratie en verwerking van klachten. Met ingang van september 2005 voeren alle klachtencoördinatoren regelmatig overleg met elkaar. Dit studiejaar wordt in alle *Schools* gestart met een inventarisatie van het type klachten en een analyse van de afhandeling. Op één locatie heeft men daar in het afgelopen studiejaar al ervaring mee opgedaan.

---

<sup>19</sup> Voor alle duidelijkheid: ook de rechtvoorgangers van Hogeschool INHOLLAND beschikten reeds over klachtenprocedures. Het gaat hier in de tekst om de vernieuwde hogeschoolbrede klachtenprocedure.



### 5.3 Verbetermaatregelen

De derde onderzoeksvraag luidt: welke maatregelen heeft de hogeschool getroffen en zijn deze adequaat, dat wil zeggen tijdig, ter zake en toereikend?

#### 5.3.1 De maatregelen op de onderscheiden probleemgebieden

De verbetermaatregelen die Hogeschool INHOLLAND treft of nog gaat treffen moeten er toe leiden dat de uitvoering van het onderwijs verbetert en de tevredenheid bij studenten en personeel toeneemt. De toezichthouders delen onderstaand de verbetermaatregelen op dezelfde wijze in als de ontevredenheid en klachten van studenten.<sup>20</sup> Steeds worden eerst de maatregelen kort samengevat. Daarna worden zij toegelicht en volgt een korte beschouwing tegen de achtergrond van de in paragraaf 5.1.1 geconstateerde problemen. Paragraaf 5.3.2 beschrijft enkele maatregelen die uitstijgen boven het niveau van de vijf afzonderlijke probleemgebieden. In paragraaf 5.3.3 volgt een beoordeling van het totale pakket aan maatregelen in het licht van de analyse van de oorzaken van de problemen die in paragraaf 5.1.3 werd gepresenteerd. Het begrip adequaat wordt daarbij geoperationaliseerd in termen van tijdig, ter zake en toereikend.

#### A. Het onderwijs

##### 1. Curriculum

###### *Kern van de maatregelen*

De maatregelen gericht op het oplossen van de problemen rond het curriculum spitsen zich toe op verbetering van het invoeringstraject van de onderwijsinnovaties. Er komt meer capaciteit beschikbaar, docenten worden beter betrokken bij en beter voorbereid op het nieuwe onderwijs, en studenten worden beter geïnformeerd.

###### *Toelichting*

De (planning van de) implementatie van het nieuwe onderwijsconcept kreeg afgelopen jaren onvoldoende aandacht. Problemen ontstonden toen docenten die niet bij de ontwikkeling betrokken waren met het door anderen ontwikkelde materiaal aan het werk moesten. Docenten voelden zich onvoldoende betrokken en vonden dat er onvoldoende ruimte was voor tussentijdse evaluatie en bijsturing. Dit wordt nu verholpen door extra formatie beschikbaar te stellen voor de verdere ontwikkelwerkzaamheden en de implementatie. De ruimte daarvoor wordt ingepland in de werkzaamheden van docenten. Eerder al werd besloten het eerste en het tweede jaar van het vernieuwde onderwijs niet per september 2004 tegelijkertijd in te voeren maar de invoering van het tweede jaar uit te stellen tot september 2005. Momenteel worden verbeteringen doorgevoerd in het vernieuwde eerste studiejaar waarin in september 2005 het tweede cohort studenten instroomde. Daarnaast worden vaker evaluaties gehouden, zodat de voortgang van de invoering van het nieuwe onderwijsconcept beter kan worden gevolgd. Tegelijkertijd worden maatregelen getroffen om studenten beter te informeren over de eisen die het nieuwe onderwijs aan hen stelt wat betreft studiebelasting, zelfwerkzaamheid en samenwerking. Op die manier kunnen eventuele verkeerde verwachtingen worden weggenomen en voor de toekomst worden voorkomen. In de publieke beeldvorming rond INHOLLAND is nadrukkelijk aan de orde geweest dat de contacttijd te gering zou zijn. De voorzitter van het college van bestuur heeft aangegeven dat alle eerstejaarsstudenten voortaan minimaal vijftien contactmomenten per week kunnen verwachten.<sup>21</sup> De afzonderlijke *Schools* hebben al langer aandacht voor het onderwerp contacttijd in relatie tot het nieuwe onderwijsconcept. Daarbij gaat het er vooral om dat het studenten, hun

---

<sup>20</sup> Zie paragraaf 5.1.

<sup>21</sup> INHOLLAND spreekt bij voorkeur van contactmomenten en niet van contacturen omdat de leseenheid niet standaard een klokuur bedraagt.

ouders en docenten duidelijk is dat de studie meer omvat dan aanwezigheid en participatie gedurende de contactmomenten.

### *Beschouwing*

De maatregelen die het college van bestuur en de *Schools* troffen om de verdere invoering van de onderwijsinnovaties te verbeteren, zijn volgens de toezichthouders relevant. Zij sluiten aan op de geconstateerde problemen en zullen in het algemeen zeker bijdragen aan het oplossen ervan.

Er zijn in algemene zin vraagtekens te plaatsen bij het tijdstip waarop de maatregelen zijn getroffen. Het college van bestuur heeft de problemen geruime tijd onderschat. Het management van de *Schools* en de *School*medezeggenschapsraden wezen er in 2003 en 2004 meerdere malen nadrukkelijk op dat voor de ontwikkeling en de implementatie van de onderwijsinnovaties meer tijd en capaciteit nodig was, maar slaagden er niet in om het college van bestuur hiervan te overtuigen. Het college van bestuur wees op de noodzaak de vernieuwingen snel door te voeren en de programma's onder één licentie geaccrediteerd te krijgen. Het heeft naar het oordeel van degenen die zich hier over hebben uitgesproken lang geduurd voordat het college van bestuur het belang inzag van bijsturing en daar naar handelde. Het college zelf daarentegen meent dat het tijdig en adequaat heeft opgetreden.

Tenslotte is op dit moment nog niet duidelijk in hoeverre de verbetermaatregelen voldoende toegespitst worden op de specifieke situaties van de afzonderlijke *Schools*: sommige *Schools* hebben immers al geruime tijd ervaring met competentiegericht onderwijs, andere in het geheel niet of nauwelijks.

## 2. *Begeleiding*

### *Kern van de maatregelen*

Om de begeleiding te verbeteren wordt maatwerk ingevoerd bij de taaktoedeling aan docenten, wordt de studieloopbaanbegeleiding verbeterd en wordt de begeleiding tijdens de stages geïntensiveerd.

### *Toelichting*

Om de kwaliteit van de begeleiding van studenten te verbeteren wil de hogeschool de taaktoedeling aan docenten beter afstemmen op hun individuele wensen en mogelijkheden. Aanvankelijk kozen veel *Schools* voor een model waarin elke docent in staat werd geacht alle verschillende rollen te vervullen die in het nieuwe onderwijsconcept te onderscheiden zijn. Voortschrijdend inzicht leidt ertoe dat nu nadrukkelijk wordt gekeken naar de persoonlijke kwalificaties en de motivatie van de docent. Dit is nu ook onderdeel van de individuele gesprekken met docenten over hun persoonlijke ontwikkeling (zogenaamde IPOP-gesprekken). Om de studieloopbaanbegeleiding te verbeteren komt er meer aandacht voor scholing van de betreffende docenten. Ook wordt de studieloopbaanbegeleiding beter verankerd in het totale onderwijsproces en nadrukkelijker afgestemd met de andere onderdelen van het studieprogramma. Verder wordt gestreefd naar vaste terugkoppelingsmomenten van begeleiders naar studenten en bestaat het voornemen om de uitvoering van de studieloopbaanbegeleiding regelmatig te evalueren. De afspraken over doel en invulling van de begeleiding, en van de rol van docenten hierbij, staan centraal bij deze evaluaties. Om de begeleiding tijdens de stages te verbeteren worden de frequentie van de begeleiding geïntensiveerd en wordt de communicatie op dit punt verbeterd.

### *Beschouwing*

De scholing die in 2003 en 2004 plaatsvond, was vaak onvoldoende toegesneden op de specifieke behoeften van individuele docenten in relatie tot de eisen van het nieuwe onderwijsconcept. Bovendien was zij regelmatig te vrijblijvend: wie wilde kon meedoen, wie er niets in zag bleef weg. De noodzaak om in scholing te investeren is al met al onderschat. Het nieuwe onderwijsconcept werd daardoor ingevoerd zonder adequate voorbereiding van het personeel. Dat had naar het oordeel van de toezichthouders voorkomen kunnen worden als naar

de indringende signalen van studenten en docenten beter en eerder was geluisterd. Problemen ten aanzien van de invoering van de nieuwe vorm van studieloopbaanbegeleiding bijvoorbeeld waren vanaf het begin bekend. De aanvullende maatregelen die nu worden getroffen zijn dan ook zeker nodig.

### 3. *Toetsing*

#### *Kern van de maatregelen*

Het toetsbeleid wordt verbeterd door de integrale toetsing van competenties meer aandacht te geven, beoordelingscriteria te verhelderen en meer ruimte te creëren voor feedback aan studenten.

#### *Toelichting*

Om de beoordeling van studenten te verbeteren wordt het toetsbeleid op sommige onderdelen herzien en op andere onderdelen verder uitgewerkt. Daarbij wordt onder meer een scheiding aangebracht tussen de ontwikkeling van toetsen enerzijds en de afname van toetsen en de beoordeling anderzijds. Sommige docenten specialiseren zich in het ontwikkelen van toetsen die binnen de gehele School en zelfs op andere locaties worden gebruikt. Door gespecialiseerde beoordelaars de toetsen te laten nakijken wordt de toetsing minder docentafhankelijk en ontstaat de mogelijkheid elkaar bij afwezigheid te vervangen. Ook worden de criteria voor de beoordeling van opdrachten en toetsresultaten verhelderd. Daarnaast wordt de terugkoppeling van toetsresultaten naar studenten verbeterd. Er komt meer ruimte in het programma voor studenten om met hun docenten inhoudelijk van gedachten te wisselen over hun prestaties en die ruimte wordt ook ingepland. Ook worden afspraken over het nakijken van toetsen strikter nageleefd en wordt gewerkt aan verbetering van de cijferadministratie (zie 'De organisatie van het onderwijs'). De Schools streven ernaar de rol van stage-instellingen bij de beoordeling van studenten beter tot zijn recht te laten komen. Wat het meeliftgedrag van studenten betreft worden maatregelen getroffen om de individuele prestaties binnen het groepswork beter zichtbaar te maken.

#### *Beschouwing*

Bij de ontwikkeling van het nieuwe onderwijsconcept is de toetsing het sluitstuk geworden. Studenten stroomden in het nieuwe onderwijsprogramma in terwijl nog onvoldoende duidelijk was hoe en op welke criteria hun werk beoordeeld zou worden. Daardoor kan het eindniveau van de student onvoldoende worden gewaarborgd. De verscherpte aandacht voor het toetsbeleid is belangrijk, maar komt laat. In het competentiegericht onderwijs wordt geïntegreerde toetsing naar mate de studie vordert steeds belangrijker. Het gaat hierbij om toetsen waarbinnen meerdere competenties tegelijkertijd aan de orde komen en waarbij dus ook meerdere docenten betrokken zijn, zowel in de ontwikkel- als in de beoordelingsfase. Nu het nieuwe onderwijsconcept ook in de latere studiejaren wordt ingevoerd, is adequate toetsing van de competenties des te belangrijker. Voor de eerste cohorten studenten komen de maatregelen te laat. Als aan de implementatie van de voornemens hard wordt gewerkt, is het echter nog niet te laat om de studenten in de latere leerjaren van het nieuwe onderwijsconcept - en de nieuwe cohorten - adequater te toetsen. Door het toenemend aantal geïntegreerde toetsen neemt het totaal aantal toetsen en toetsmomenten af. Dit komt het planningsproces voor het totale onderwijs ten goede, onder meer doordat het inplannen van meer terugkoppelingsmomenten mogelijk wordt. Het belang van verbetering van de terugkoppeling over toetsresultaten hadden de *Schools* eerder kunnen onderkennen. In reguliere contacten met docenten, via studentenpanels, in klassenvertegenwoordigerbijeenkomsten en in het studenttevredenheidsonderzoek 2004 gaven studenten al blijk van hun wensen op dit punt.

## **B. De ondersteuning van het onderwijs**

### 4. *De organisatie van het onderwijs en de informatievoorziening*

#### *Kern van de maatregelen*

De maatregelen omvatten het tegengaan van lesuitval, een meer strikte handhaving van de eenmaal vastgestelde roosters, verbetering van de cijferregistratie door heldere afspraken en

procedures, en verbetering van de informatie-infrastructuur, ondermeer door scholing en heldere afspraken over gebruik en onderhoud van de ICT-voorzieningen.

#### *Toelichting*

In de beeldvorming over de hogeschool kwam het veronderstelde gebrek aan contacturen prominent naar voren. Een aantal *Schools* heeft naar aanleiding hiervan onderzoek gedaan naar de oorzaken van de lesuitval. Daarbij bleek de betrouwbaarheid van het rooster een belangrijke factor. Veel onderwijsactiviteiten vielen niet uit maar werden verplaatst naar een andere ruimte of een ander tijdstip. Studenten die niet van de wijziging(en) op de hoogte waren, ervoeren dit als lesuitval. Na correctie van dit gegeven daalt het percentage uitgevallen lessen van twintig procent naar rond de vijf procent, zo heeft men berekend. Het probleem wordt aangepakt door strikter de hand te houden aan de in het rooster vermelde tijden en plaatsen. Wijzigingen zijn alleen mogelijk als docenten hiervan tijdig melding maken bij het management zodat studenten op tijd op de hoogte kunnen worden gesteld. Lesuitval zal verder worden tegengegaan door middel van een vervangingspool. Daartoe is een aanzienlijk aantal fte gereserveerd. Om de problemen rond niet-adequate roosters op te lossen wordt de roosterontwikkeling herzien. Er worden strikte termijnen gesteld voor publicatie van de roosters. Ook zijn afspraken gemaakt over de termijn voor het nakijken van toetsen: uiterlijk tien dagen na het afnemen van de toets moeten de cijfers zijn ingeleverd bij de administratie. Aan verbetering van de cijferregistratie en de tijdige en juiste terugkoppeling van resultaten aan studenten wordt eveneens gewerkt. De hogeschool heeft in september 2005 een instrument gelanceerd waarmee de effecten van een aantal belangrijke verbetermaatregelen, waaronder de hiervoor genoemde, kunnen worden gemonitord: de *Verbeterbarometer*. Dit instrument wordt in de volgende paragraaf besproken. Om het functioneren van de digitale leeromgeving *Blackboard* te verbeteren wordt opnieuw scholing in het gebruik ervan aangeboden aan docenten. De hogeschool heeft geavanceerde plannen voor verdere benutting van ICT, waaronder een digitaal portfolio voor studenten en een digitale campus voor allen die aan een *School* zijn verbonden. Bij een aantal *Schools* wordt gewerkt aan richtlijnen voor het gebruik van de verschillende informatiekkanalen (*Blackboard*, intranet, mail). Tot slot wordt de beschikbaarheid verbeterd van computers en van flexibele werkplekken met inlogmogelijkheden.

#### *Beschouwing*

Op elk van de belangrijkste knelpunten op het gebied van de organisatie van het onderwijs en de informatievoorziening zijn maatregelen getroffen. De meeste *Schools* hebben de slechte scores in het studenttevredenheidsonderzoek 2004 in dit domein ter harte genomen. Voor zover het binnen hun eigen macht lag, hebben ze tijdig gewerkt aan verbeteringen op deze punten. Vaak lagen de oorzaken van problemen echter buiten de eigen invloedssfeer van de afzonderlijke *Schools*. In sommige gevallen was de cijferadministratie in *Volg+* juist op orde toen het nieuwe systeem *Peoplesoft* centraal werd ingevoerd hetgeen opnieuw problemen met zich mee bracht. De centrale cijferadministratie in het systeem *Peoplesoft* is als gevolg van recente maatregelen verbeterd. Sommige *Schools* durven er echter nog niet volledig op te vertrouwen dat het systeem nu werkelijk goed functioneert. Andere maatregelen die nu op *School*niveau genomen worden, hadden tijdiger kunnen worden getroffen. De roosters zijn een sprekend voorbeeld. Aan de elektronische informatievoorziening is zowel op centraal als op *School*niveau veel gedaan. Binnen sommige *Schools* zijn tijdige en terzake maatregelen genomen om hier duidelijkheid te scheppen.

### *5. Het oplossen van problemen en klachtafhandeling*

#### *Kern van de maatregelen*

De maatregelen richten zich op het uniformeren van de klachtenprocedures, het tijdiger signaleren van problemen, de vorming van duidelijke loketten voor studenten die klachten hebben en een betere uitvoering van de klachtafhandeling.

### *Toelichting*

Om problemen sneller op te kunnen lossen en klachten beter te kunnen afhandelen is de regie van de uitvoering van de klachtenregeling versterkt.<sup>22</sup> Inmiddels zijn op alle Schools klachtencoördinatoren benoemd. De klachtencoördinator is het centrale aanspreekpunt voor studenten. Hij registreert alle klachten en bewaakt het proces van afhandeling. Dit is één voorbeeld van het beleid dat op lokaal niveau belegde verantwoordelijkheden in toenemende mate volgens hogeschoolbrede richtlijnen worden uitgevoerd. Een ander voorbeeld is het voornemen van de hogeschool om studenten beter te informeren over het bestaan van de klachtenprocedures en de werking ervan. Een maatregel van meer inhoudelijke aard is dat er studentenpanels worden ingericht waarin studenten commentaar kunnen geven op situaties en ontwikkelingen. Ten behoeve van het college van bestuur is een elektronisch studentenpanel ingericht dat op elk moment kan worden bevroegd. Meer in algemene zin zijn er voornemens om de aandacht voor onderwijsevaluaties te verbeteren, zodat nieuwe klachten kunnen worden voorkomen en gemeten kan worden in hoeverre reeds bekende problemen zijn verholpen. Daarnaast heeft de centrale dienst bestuurszaken voornemens om de klachtenprocedures verder te uniformeren, onder andere door middel van een centrale klachtenapplicatie waardoor trends op hogeschool- en *School*niveau snel kunnen worden gesignaleerd en er eerder kan worden gereageerd.

### *Beschouwing*

De regeling dat elke *School* in de persoon van de klachtencoördinator een duidelijk aanspreekpunt heeft voor klachten komt tegemoet aan het probleem van studenten om de juiste persoon voor het oplossen van hun klachten te vinden. Die zoektocht is voor de studenten nu niet meer nodig. Niet zozeer het vinden van een willig oor voor het luisteren naar de klachten was echter problematisch, als wel het vinden van degene die verantwoordelijk is voor het probleem en in staat is aan een oplossing bij te dragen. Of de terzake maatregelen ook aan dit belangrijkste aspect voldoende tegemoet komen kan nog niet worden beoordeeld. Inpassing van de behandeling van klachten in het totaal van de kwaliteitszorgcyclus blijft een punt van aandacht. Het is positief dat de hogeschool het nodige in gang zet om potentiële problemen in de toekomst tijdiger op het spoor te komen. Een goed functionerend systeem van onderwijsevaluaties ingepast in de cyclus van interne kwaliteitszorg is daarbij cruciaal. In gesprekken wezen sommige studenten er op dat de hogeschool na de negatieve publiciteit veel aandacht besteedt aan studenten die geneigd zijn te klagen, waardoor studenten die zich constructief en minder kritisch opstellen naar de achtergrond dreigen te verdwijnen. De toezichthouders benadrukken dat de reactie van de hogeschool wel degelijk ook positief moet worden gewaardeerd.

## **5.3.2 Overige maatregelen**

De hogeschool heeft ook een aantal maatregelen getroffen die een bredere werking beogen en uitstijgen boven het niveau van de afzonderlijke probleemgebieden. Maatregelen betreffen de invoering van de zogenaamde Verbeterbarometer, vermindering van de werkdruk door meer capaciteit beschikbaar te stellen en verbetering van de communicatie tussen het college van bestuur en de rest van de organisatie.

### *Toelichting*

Sinds september 2005 treffen studenten en medewerkers op het intranet een Verbeterbarometer aan met onderwerpen die volgens de studenttevredenheidsonderzoeken 2004 en 2005 veel klachten en ongenoegen opleveren. De Verbeterbarometer wordt momenteel op alle Schools ingevoerd<sup>23</sup> De centraal vastgestelde verbeterpunten zijn: cijfers zijn op tijd en zijn correct, lesroosters en toetsroosters zijn tijdig bekend, de lesuitval vermindert, mutaties in lesroosters

---

<sup>22</sup> Zie ook paragraaf 5.2.1.

<sup>23</sup> Per verbeterpunt is er een numerieke doelstelling geformuleerd: een aantal dagen, een streefgetal, een percentage. Per punt wordt aangegeven in welke mate de beoogde situatie is gerealiseerd. De verbeterbarometer staat op de intranetsite van de afzonderlijke *Schools*. Er is ook een hogeschoolbrede verbeterbarometer waarin de bereikte resultaten van de *Schools* worden geaggregeerd.

worden verminderd, het aantal klachten neemt af en de afhandeling vindt binnen vier weken plaats en de vooraf overeengekomen contactmomenten worden gerealiseerd. Per School kunnen daarnaast aanvullende punten op de verbeteragenda staan.

De hoge werkdruk, en klachten over de organisatie en de organisatiecultuur waren de drie belangrijkste bronnen van ontevredenheid van docenten. Ter verbetering van de werkdruk is extra capaciteit voor verdere onderwijsontwikkeling ter beschikking gesteld en is besloten nieuwe projecten uit te stellen. Het college van bestuur wil de kloof tussen beleid en uitvoering - en in het bijzonder de kloof tussen het college van bestuur en de werkvloer - verkleinen door vooral de communicatie te verbeteren. Wekelijks overleg van het college van bestuur met de directeuren van de Schools is een voorbeeld van een concrete maatregel. Ter verbetering van de opvatting van docenten over de organisatiecultuur, is het college van bestuur voornemens maatregelen te treffen om de binding van medewerkers met de omvattende hogeschool, INHOLLAND als geheel, te vergroten. Verder bestaat voor Schools de mogelijkheid om naar aanleiding van de uitkomsten van het tevredenheidsonderzoek onder medewerkers projectaanvragen in te dienen bij een centraal fonds dat in het leven is geroepen om de medewerkerstevredenheid te verbeteren. De meeste projecten zijn inmiddels goedgekeurd en in uitvoering genomen.

#### *Beschouwing*

De *Verbeterbarometer* is een geschikt instrument om de vinger aan de pols van de organisatorische verbeteringen te houden, maar niet meer dan dat. De barometer brengt geen oorzaken van problemen aan het licht. Daarvoor hanteert de hogeschool andere instrumenten, zoals onderwijsevaluaties. De overige genoemde maatregelen kunnen zeker bijdragen aan het verminderen van de ontevredenheid bij docenten, en langs die weg een positieve bijdrage leveren aan het realiseren van de overige verbetermaatregelen die werden onderscheiden.

### **5.3.3 Analyse en beoordeling van de verbetermaatregelen**

Het aantal verbetermaatregelen dat Hogeschool INHOLLAND heeft getroffen is aanzienlijk. In deze paragraaf doen de toezichthouders een uitspraak over de mate waarin zij de maatregelen adequaat achten. Daarbij komen niet opnieuw alle afzonderlijke maatregelen aan bod; een beschouwing daarvan werd in de vorige paragraaf gegeven. Op deze plek beoordelen we het totaalpakket aan maatregelen. Daarbij wordt teruggegrepen op de probleemanalyse in paragraaf 5.1 en wordt het begrip adequaat geoperationaliseerd als: tijdig, terzake en toereikend.

#### *Tijdig*

Als maatstaf voor de beoordeling van de tijdigheid van de maatregelen dienen zich twee mogelijkheden aan.

Een benaderingswijze is, dat het moment waarop de toezichthouders met de gesprekspartners de vastgestelde problemen bespraken als vertrekpunt in de beoordeling dient. Zo beschouwd kunnen in principe alle maatregelen als tijdig worden bestempeld. Daar past wel de kanttekening bij dat veel maatregelen op het moment van bespreking nog in de fase van wensen en voornemens verkeerden en strikt genomen nog niet als verbetermaatregelen kunnen worden beschouwd. Zoals uit de formuleringen van de maatregelen in de vorige paragraaf blijkt, doet dit zich op elk van de onderscheiden probleemgebieden voor. De toekomst moet uitwijzen welke concrete maatregelen ter realisatie van de voornemens worden getroffen en tot welke resultaten dat uiteindelijk leidt.

Een andere benaderingswijze is dat als maatstaf de periode dient die ligt tussen het moment waarop het probleem zich openbaarde en het moment waarop maatregelen werden getroffen. In een aantal gevallen heeft het management op *School*-niveau de klachten onder ogen gezien en tijdig, voorzover dat in hun vermogen lag, maatregelen getroffen die tot oplossingen van deelproblemen hebben geleid.

Naar het oordeel van degenen die zich hier over hebben uitgesproken, leidde de beschikbare informatie over klachten en problemen pas in een laat stadium tot volledige erkenning van de organisatorische en onderwijskundige problematiek bij het college van bestuur en tot samenhangende maatregelen. Op de werkvloer bleef het aanvankelijk onduidelijk welke problemen op centraal niveau werden erkend en welke maatregelen daar werden genomen. Gegeven de aard en het aantal van de problemen waren veel betrokkenen van oordeel dat het lang heeft geduurd voordat op centraal niveau werd ingegrepen.

Het college van bestuur daarentegen vindt dat het tijdig en adequaat heeft ingegrepen. Zo initieerde het college, toen duidelijk werd dat onder een grote groep medewerkers onvrede heerste, een uitgebreid onderzoek onder het voltallige personeel naar de tevredenheid (medewerkerstevredenheidsonderzoek 2004). Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor het studenttevredenheidsonderzoek van 2004, dat een jaar later een vervolg kreeg.

#### *Terzake*

Kijken we naar het pakket van maatregelen op elk van de vijf onderscheiden probleemgebieden dan kan zonder meer worden gesteld dat de (voorgenomen) maatregelen terzake zijn. Op elk van de domeinen hebben zij een directe relatie met de in paragraaf 5.1 ten aanzien van dat domein beschreven knelpunten. Toch zijn ook hier enkele kanttekeningen op zijn plaats.

Zowel de ordening van de problemen als de ordening van de verbetermaatregelen is door de toezichthouders aangebracht. Dat was onvermijdelijk omdat de diversiteit in knelpunten (en in informatiebronnen) groot was en de hogeschool zelf geen omvattende analyse van alle onderwijskundige en organisatorische problemen, en de samenhang daartussen, beschikbaar had. Daardoor is niet duidelijk welke prioritering de hogeschool toekent aan de problemen en daarmee aan de verbetermaatregelen. Dat is relevant omdat het aantal maatregelen erg omvangrijk is, zodat keuzes onontkoombaar lijken. Het initiëren van te veel veranderingen tegelijkertijd en een hoog ambitieniveau in relatie tot de realisatiemogelijkheden, zijn naar het oordeel van de toezichthouders immers een belangrijke oorzaak van veel van de geconstateerde problemen. Prioritering en wellicht ook temporisering van de verbetermaatregelen kan naar de mening van de toezichthouders de kans op (snel) resultaat van het totale pakket aan verbetermaatregelen doen toenemen.

Voorgaande neemt overigens niet weg dat de toezichthouders tegelijkertijd ook waardering hebben voor het feit dat inmiddels op alle terreinen waar zich problemen voordeden (voornemens tot) maatregelen zijn geformuleerd, die - zo is uit diverse notities en gesprekken gebleken - daadkrachtig en vol overtuiging in uitvoering worden genomen. Zo beschouwd is het ambitieniveau van de hogeschool zeker ook te prijzen.

#### *Toereikend*

Of de verbetermaatregelen toereikend zijn, kan op dit moment nog niet of nauwelijks worden beoordeeld. Voor het merendeel van de maatregelen is het daarvoor nog te vroeg. Toch kan over de potentiële toereikendheid van de maatregelen nu al wel het nodige worden gezegd.

De toezichthouders hebben geen integrale analyse aangetroffen waarin de diverse problemen in samenhang en in relatie tot hun oorzaken worden beschreven. Dat roept de vraag op in hoeverre de maatregelen alleen symptomen bestrijden dan wel tevens de achterliggende oorzaken wegnemen. Alleen in het laatste geval is zeker dat problemen op structurele wijze worden opgelost.

Eerder wezen de toezichthouders er op dat het gemeenschappelijke element van het merendeel van de geconstateerde problemen het ontbreken van een adequate uitvoeringspraktijk is. Als gecombineerde achterliggende oorzaken werden aangewezen: de kloof tussen het ambitieniveau en de realisatiemogelijkheden, een sterke centrale aansturing die ten koste gaat van de betrokkenheid van het personeel en een uniforme aanpak daar waar organisatieonderdelen in vele

opzichten sterk van elkaar verschillen.<sup>24</sup> Dat de verbetermaatregelen niet tegen een dergelijke achtergrond van oorzaken worden gepresenteerd doet afbreuk aan het vertrouwen dat de toezichthouders hebben in de toereikendheid van de getroffen maatregelen. In ieder geval kan het daardoor langer duren voordat de gewenste resultaten worden bereikt, en/of meer energie kosten dan nodig is.

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen *Schools*, vaak mede veroorzaakt door verschillen in uitgangssituatie bij de fusie. Daarnaast hebben de toezichthouders geconstateerd dat het draagvlak voor de manier waarop de onderwijsvernieuwingen worden doorgevoerd op sommige plekken niet groot is. Uit veel gesprekken kwam naar voren dat docenten het nieuwe onderwijsconcept met instemming begroeten en dat zij bereid zijn tot onderwijsinnovaties. Zij hebben zich echter de afgelopen jaren bij de uitvoering van de vernieuwingen onvoldoende gesteund gevoeld hebben door het college van bestuur. Naar binnen toe en naar buiten toe waren de ambities van de hogeschool hoog. Op de werkvloer merkte men dat de voorwaarden om die ambities te verwezenlijken zeker niet altijd in voldoende mate aanwezig waren. Het hoge tempo van de vernieuwingen was hierbij het grootste probleem. De toezichthouders zijn er niet zeker van dat door het centrale gezag van INHOLLAND voldoende wordt ondernomen om het draagvlak onder docenten voor de wijze waarop de vernieuwingen worden doorgevoerd, te versterken. Daarnaast wordt onvoldoende rekening gehouden met de verschillen tussen de diverse organisatieonderdelen, i.c. de verschillende *Schools*.

Tot slot komen wij terug op de *Verbeterbarometer*. Deze maakt zowel het falen als het succes van een aantal verbetermaatregelen voor het voltallige personeel en de gehele studentenpopulatie duidelijk zichtbaar. De toezichthouders hebben waardering voor het feit dat de leiding met dit instrument aantoont de problemen serieus te nemen en zich daarmee tegelijkertijd kwetsbaar opstelt. Het college van bestuur streeft immers een meer zakelijke cultuur na, waarin verantwoording afleggen en elkaar aanspreken op resultaten belangrijke elementen zijn.

#### **5.4 Borging van de verbetermaatregelen**

De vierde onderzoeksvraag luidt: welke zekerheid is er dat de maatregelen tot de gewenste resultaten leiden en hoe zijn de maatregelen financieel onderbouwd? Daartoe worden onderstaand de belangrijkste randvoorwaarden besproken. Dit zijn: de interne kwaliteitszorg, de organisatie, het personeelsbeleid, de financiële situatie en het interne toezicht.

##### *Interne kwaliteitszorg*

Als onderdeel van de kwaliteitszorg van de hogeschool werden afgelopen jaren regelmatig onderzoeken gehouden naar de tevredenheid van studenten en medewerkers. Daarnaast vormen de onderwijsbeoordelingen een bron van informatie voor het management. Zowel de raad van toezicht, het college van bestuur, de centrale diensten als het management van de *Schools* geven aan veel belang te hechten aan informatie over de mening van studenten en medewerkers. Tevredenheidsonderzoeken en evaluaties vormen krachtige impulsen om permanent aan verbetering te blijven werken. De *Verbeterbarometer* is een instrument om de realisatie van de doelen op de voet te volgen. Daarnaast wordt het verbeterbeleid in toenemende mate onderdeel van de *planning & control*cyclus van de hogeschool. Belangrijk element daarin is dat zowel tussen de raad van toezicht en het college van bestuur als tussen het college van bestuur en de directeuren van de *Schools* afspraken zijn gemaakt over de te realiseren verbeteringen. Voor de directeuren van de *Schools* zijn deze afspraken vastgelegd in managementcontracten. De realisatie ervan is vast onderwerp op de agenda van de viermaandelijke voortgangsgesprekken tussen college en directeuren. Op centraal niveau wordt de voortgang gevolgd met behulp van een management informatiesysteem. Problemen kunnen daardoor tussentijds onderwerp van

---

<sup>24</sup> Andere aspecten die werden genoemd zijn het ontbreken van organisatorische en financiële randvoorwaarden en de positie van het middenmanagement. Deze twee aspecten komen hierna aan de orde bij de behandeling van de borging van de maatregelen.



gesprek worden. Al deze elementen wijzen er op dat de verbetermaatregelen voldoende zijn ingebed in een breder systeem van kwaliteitszorg.

### *Organisatie*

De organisatie verkeerde afgelopen jaren in een turbulente situatie als gevolg van de forse organisatorische en onderwijskundige veranderingen die werden geïnitieerd. Deze kosten nog steeds veel tijd en energie. Nieuwe veranderingen van vergelijkbare omvang staan op dit moment niet op stapel. In die zin is er gelegenheid voor de organisatie om meer tot rust te komen. Besluitvormingsprocessen zijn beter uitgelijnd en aan de communicatie tussen de Hogeschoolmedezeggenschapsraad en de *Schoolmedezeggenschapsraden* wordt gewerkt. De effectiviteit van de inspraakmogelijkheden voor studenten en docenten kan daardoor toenemen. Dit komt de borging van de verbetermaatregelen ten goede, te meer daar gebrek aan informatie over veranderingen en aan overleg- en inspraakmogelijkheden afgelopen jaren juist een belangrijke bron van onvrede is geweest. Toch is hier ook een kanttekening op zijn plaats. Regelmatig wezen docenten op de kloof tussen de ambities van het college van bestuur en de realisatiemogelijkheden op de werkvloer. Het ambitieniveau is nog steeds hoog. Enerzijds zijn de grootste organisatorische en onderwijskundige veranderingen reeds enige jaren geleden geïnitieerd en wordt alles in het werk gesteld om daar een succes van te maken. Anderzijds komt daar nu een fors pakket van verbetermaatregelen als extra ambitie bij. De toezichthouders hebben geen maatregelen aangetroffen om het verbeterbeleid te behoeden voor de valkuilen die de hogeschool de afgelopen jaren parten hebben gespeeld. Zo is het de vraag of er voldoende regie wordt gevoerd ten aanzien van de omvang van het pakket maatregelen en of er voldoende is nagedacht over de prioritering van die vele maatregelen.

Het college van bestuur streeft een meer resultaatgerichte bedrijfscultuur na. Van medewerkers wordt bijvoorbeeld verwacht dat zij collega's die steken laten vallen aanspreken op hun gedrag. In speciale bijeenkomsten en in reguliere teambesprekingen wordt aandacht besteed aan de professionele houding die past bij gezamenlijke verantwoordelijkheid voor goed onderwijs. De toezichthouders zijn er niet zeker van dat de beoogde cultuuromslag voldoende is geborgd. Er zijn *Schools* waar bij veel docenten geen draagvlak aanwezig is voor de vele, snel uit te voeren organisatorische en onderwijskundige innovaties. De toezichthouders constateren bovendien dat bij velen het vertrouwen in het hogeschoolbeleid beperkt is. Daarbij is het de vraag of er voldoende maatregelen zijn getroffen om hieraan weerstand te bieden. De verbetermaatregelen veronderstellen in dit opzicht een draagvlak dat in de praktijk nog onvoldoende aanwezig is.

### *Personeelsbeleid*

Vorig jaar is een hogeschoolbreed personeelsontwikkelingsprogramma gestart. Waar dat afgelopen jaren onvoldoende het geval was worden de competenties van medewerkers nu beter afgestemd op de vereisten van het nieuwe onderwijsconcept. De toezichthouders hebben uit de gesprekken op kunnen maken dat na een periode waarin dit niet of nauwelijks het geval was binnen veel *Schools* nu weer functioneringsgesprekken worden gehouden. Elk van de onderzochte *Schools* heeft een programma voor de verdere professionalisering van de medewerkers opgezet met ruime aandacht voor scholing. Daarnaast is een management developmentprogramma van start gegaan. Het personeelsbeleid van de hogeschool sluit al met al steeds beter aan op de behoeften van het nieuwe onderwijs en van de huidige organisatie en voorziet daarmee in een belangrijke randvoorwaarde om van de verbetermaatregelen een succes te maken.

### *Financiële situatie*

In het studiejaar 2005-2006 is welbewust niet bezuinigd op personeel. Ruimte in de bezetting als gevolg van een terugloop in studentenaantallen wordt benut voor ontwikkeltaken en ondersteunende activiteiten. Bovendien werden er via een centraal fonds middelen beschikbaar gesteld voor projecten die moeten bijdragen aan de medewerkerstevredenheid. Tekenend is wel dat niet alle projectgelden worden benut omdat sommige *Schools* gewoonweg ook zonder deze extra projecten naar eigen zeggen al te veel om handen hebben.

Naar de mening van het college van bestuur en de raad van toezicht is de hogeschool op dit moment financieel gezond en is de financiering van de verbetermaatregelen zeker gesteld. Daarbij speelt een rol dat afnemende studentenaantallen als gevolg van de bekostigingssystematiek van de rijksoverheid tijdelijk enige financiële ruimte bieden. De instroom van studenten is het afgelopen jaar echter gedaald.<sup>25</sup>

#### *Intern toezicht*

De raad van toezicht van INHOLLAND hecht als interne toezichthouder groot belang aan evenwicht tussen enerzijds kritische distantie en anderzijds betrokkenheid. De raad is van mening dat dit evenwicht er is. De raad van toezicht en het college van bestuur zijn beide van mening dat de werkrelatie gekenmerkt wordt door openhartigheid. De raad van toezicht levert soms stevige kritiek, waar naar eigen zeggen goed naar wordt geluisterd door het college van bestuur. Uitgangspunt is dat de raad niet voor verrassingen mag komen te staan. De raad evalueert een keer per jaar zowel het eigen functioneren als dat van het college van bestuur. Daarbij worden de individuele leden van het college beoordeeld en ook het functioneren van het team als geheel.

De raad geeft aan scherp in het oog te houden of verbeteringen inderdaad worden gerealiseerd. De balans tussen de ambities van INHOLLAND en de spankracht van de organisatie noemt de raad van toezicht op dit moment het voornaamste aandachtspunt. De bovenbeschreven houding van de raad van toezicht en de open communicatie tussen de raad van toezicht en het college van bestuur beschouwen de toezichthouders als belangrijke randvoorwaarden voor de realisatie van het verbeterbeleid. Daar staat tegenover dat de raad van toezicht voorafgaand aan de fusie onder meer het risico van verlies van kwaliteit en productiviteit van het onderwijs heeft onderkend. De problematiek en de mogelijke oplossingen zijn regelmatig tussen raad van toezicht en college van bestuur besproken. Maar onduidelijk is wat de raad heeft gedaan om dit belangrijke risico van kwaliteits- en productiviteitsverlies te beheersen.

#### *Tot besluit*

Op de vraag of de verbetermaatregelen tot de gewenste resultaten leiden, is al met al geen eenduidig antwoord mogelijk. De rol van het interne toezicht, de toegenomen aandacht voor scholing en het personeelsbeleid in bredere zin alsmede de huidige financiële situatie zijn positieve factoren, evenals het feit dat verbetermaatregelen en effectmetingen in toenemende mate worden ingebed in een systeem van interne kwaliteitszorg en van *planning & control*. Daar staat tegenover dat de spanning tussen centrale regie met betrekking tot de aankondiging van verbetermaatregelen en de uitvoeringsmogelijkheden daarvan op de werkvloer blijft voortbestaan. Voor de raad van toezicht is de balans tussen de ambities van INHOLLAND en de spankracht van de organisatie het voornaamste aandachtspunt voor nu en de nabije toekomst.

---

<sup>25</sup> Een rechtstreeks verband tussen negatieve berichtgeving en studentenaantallen kan niet worden gelegd. Er zijn voorbeelden van onderwijsinstellingen die gedurende langere tijd met negatieve beeldvorming worden geconfronteerd zonder dat dit noemenswaardige effecten op de instroom heeft. Studentenvoorkeuren zijn nu eenmaal van vele factoren afhankelijk.

## **NAWOORD**

Dit onderzoek was, conform de opdracht van de staatssecretaris, gericht op klachten en ontevredenheid van studenten en docenten van Hogeschool INHOLLAND. Dit bracht het risico met zich mee van eenzijdige nadruk op negatieve zaken. Daarom hebben de toezichthouders de ruim 370 gesprekspartners die zij tijdens het onderzoek spraken steeds de ruimte gegeven om alle onderwerpen naar voren te brengen die zij zelf van belang achtten. Naast kritiek kwamen daardoor ook positieve ervaringen van studenten, docenten en andere medewerkers aan de orde.

De toezichthouders willen hen bedanken voor de medewerking die zij aan het onderzoek hebben verleend. De beschikbaar gestelde informatie was toegankelijk en alle gewenste gesprekken werden stipt georganiseerd. Vrijwel alle gesprekken waren rijk aan informatie en verliepen in een constructieve sfeer.

## BIJLAGE 1: BELANGRIJKSTE SCHRIFTELIJKE BRONNEN

Coté, P.L. (2005). *Governance: een kwestie van vertrouwen. Corporate governance bij Hogeschool INHOLLAND.*

HBO-Raad. Visitatierapporten uit de periode 2002-2004.

Hogeschool INHOLLAND. Studententevredenheidsonderzoek 2004 en 2005.

Hogeschool INHOLLAND. Medewerkerstevredenheidsonderzoek 2004.

Hogeschool INHOLLAND. Klachtendossiers van de geselecteerde *Schools* en het hoofdkantoor over de jaren 2003/2004 en 2004/2005.

Hogeschool INHOLLAND. Jaarverslagen over 2001, 2002, 2003, 2004.

Hogeschool INHOLLAND. Beleidsdocumenten van de centrale diensten van Hogeschool INHOLLAND.

Hogeschool INHOLLAND (2003). Instellingsplan 2003-2006 *Grenzeloos en dichtbij.*

Hogeschool INHOLLAND. Jaarverslag en notulen van Hogeschoolmedezeggenschapsraad en van het overleg tussen CvB-HMR 2005.

Hogeschool INHOLLAND. Notulen van het *School*management, de onderwijs- en examencommissie, de *School*medezeggenschap en de opleidingscommissies, periode 2003-2005.

Hogeschool INHOLLAND (2003). *Backbone Inbeeld. Good practices over proces en resultaat van onderwijsvernieuwing.*

NVAO. Accreditatiebesluiten en VBI-rapporten uit 2005.

Onderwijsraad (2005). *Variëteit in schaal.*

## BIJLAGE 2: SCHETS VAN DE ZES GESELECTEERDE *SCHOOLS*

In de eerste jaren van de Hogeschool INHOLLAND is vooral veel aandacht besteed aan de organisatorische inrichting van de hogeschool. De vorming van een nieuwe organisatie uit vier voorheen zelfstandige organisaties was een complex proces. Binnen de nieuwe Hogeschool INHOLLAND vond het eenwordingsproces van de *Schools* plaats. De achtergrondsituatie verschilt per *School* en is mede verklarend voor de verschillen in (on)tevredenheid van studenten en docenten.

### 1. *School of Economics, Haarlem*

Bij de vorming van de *School of Economics* in Haarlem moesten drie bestaande Academies opgaan in één nieuwe organisatie, de *School of Economics* in Haarlem. Ook de samenwerking met de vier andere *Schools of Economics* van INHOLLAND moest op gang worden gebracht, waaronder de samenvoeging van de onderwijsprogramma's. In 2002/2003 was de financiële situatie van de *School* zorgwekkend, en op organisatorisch gebied viel er veel te verbeteren. De drie Academies waren geïsoleerde organisatie-eenheden, met elk hun eigen opvattingen en ideeën. In Haarlem (en in zeker opzicht ook in Alkmaar) heeft de fusie harder ingegrepen dan in Rotterdam en Diemen, waar de cultuur volgens de *School*directeur al bedrijfsmatiger was. Ook de onderwijsvernieuwing was op andere locaties al verder gevorderd. De eerste twee jaar na de fusie werd de formatie met 25 fte teruggebracht. Rekening houdend met projecten en ziektevervanging bedraagt de totale formatie nadien ongeveer 81fte. Het terugbrengen van de formatie was niet alleen nodig uit financieel oogpunt, maar ook gewenst vanwege onderbenutting van de formatie. De *School*directeur en programmadirecteur zijn sinds september 2003 in functie. De meeste leden van het managementteam zijn in hun huidige functie aangetreden toen de onderwijsvernieuwing een jaar gaande was.

### 2. *School of Education, Haarlem*

Binnen INHOLLAND opereren twee *Schools of Education*, 'Alkmaar/Haarlem' (noord) en 'Rotterdam' (zuid). De organisatorische veranderingen die de *School* in Haarlem na de fusie heeft doorgemaakt zijn volgens de *School*directeur gecompliceerd. Niet alleen moest Haarlem met de oude concurrent Alkmaar gaan samenwerken, maar ook moesten noord en zuid samen verder. Nadat de *Schools of Education* per 1 januari 2003 waren ontstaan volgde een periode waarin de formatie met 15 fte moest worden teruggebracht van 107 naar 92 fte. Er zijn sinds de fusie verschillende wisselingen in het management geweest. In de periode van september 2003 tot eind 2004 is de functie van *School*directeur ingevuld door interim-managers. Per 1 januari 2005 is de huidige *School*directeur in functie. De aanstelling van een *School*directeur liet op zich wachten omdat nog niet duidelijk was welke vorm de samenwerking met de EFA zou krijgen.

### 3. *School of Economics, Rotterdam*

De *School*directeur is in functie sinds 1 januari 2003. Op dat moment bestond de organisatie uit twee units: Management & Juridische Dienstverlening (MJD) en Economie. In de jaren 1996 - 2002 maakte de rechtsvoorganger (Ichthus Hogeschool) een periode van sterke groei door: het aantal studenten bij beide units was in die periode verdrievoudigd. De cultuur binnen de twee units waaruit de *School* gevormd moest worden, verschilde volgens de *School*directeur aanzienlijk. Die verschillen waren ook merkbaar in personeelsbeleid en aansturing. Er waren ook overeenkomsten: de recente periode van snelle groei bij de Ichthus hogeschool had positieve energie en dynamiek gegenereerd zowel bij de beide units als op de hele locatie. Er waren veel nieuwe docenten aangenomen op tijdelijke contracten. Binnen MJD en Economie was 50% van de docenten nieuw. De periode kort na de fusie was een periode van oriëntatie: de eerste onderlinge kennismaking van de medewerkers van de vijf *Schools of Economics* kwam tot stand, en de hoofdlijnen van de nieuwe organisatie werden in kaart gebracht. Per 1 september 2003 was een transitieplan gereed waarin de managementverantwoordelijkheden gedefinieerd waren.

#### *4. School of Social Work, Rotterdam*

Enkele grote veranderingen na de fusie waren de opsplitsing in noord en zuid en de komst van de Sosa-opleidingen uit Haarlem. Er bestonden substantiële cultuurverschillen tussen de docenten van Ichthus en Sosa. Omdat iedereen moest samenwerken aan één nieuwe opleiding Social Work lukte het volgens de *School*directie redelijk snel om bruggen te slaan. Bij de fusie was er sprake van financieel tekort. De oorzaak van het financiële probleem was niet gelegen in de voorgaande fusie van Ichthus Hogeschool met Hogeschool Rijn-Delfland. De periode 2002 - 2004 stond sterk in het licht van het op orde brengen van de financiën. Daartoe werd een personeelsplan opgesteld waarin het aantal fte met 17 werd gereduceerd. Het plan zette sterk in op een regeling voor medewerkers van 57 en ouder. Er is de afgelopen periode in snel tempo veel veranderd, en ook de organisatiestructuur is ingrijpend gewijzigd. In het management van de *School* zijn veel wisselingen geweest. De huidige *School*directeur is sinds januari 2005 directeur van de *School*. Momenteel vervult een interim-manager de functie van opleidingsmanager.

#### *5. School of Economics, Diemen*

Voor de fusie vond onder de vlag van de toenmalige Hogeschool Diemen al een inkrimping van de personele bezetting bij de voormalige faculteiten plaats. Bij de totstandkoming van de *School* was mede door de voorafgaande inkrimping geen grote personele ingreep nodig. Ook was er al enige ervaring met vormen van competentiegericht onderwijs. De huidige formatie van het cluster Finance is met ongeveer 40 medewerkers te ruim volgens de INHOLLAND-normen. Een kwart van de docenten is daarom gedetacheerd bij hogeschoolbrede projecten of bij de Vrije Universiteit. De *School* wordt thans geleid door een waarnemend directeur. Zijn voorganger voerde de directie vanaf de oprichting van de *School*. Sinds het ontstaan van de *School of Economics* zijn er geen nieuwe opleidingen gestart. Wel zijn Engelstalige varianten van bestaande opleidingen gestart. Hogeschool INHOLLAND werkt samen met Nijenrode. Voor de toekomst wordt gedacht aan gezamenlijke nieuwe economische masteropleidingen. Een aantal opleidingen van de *School of Economics* in Diemen was al vóór de fusie gewend om samen te werken. Wel nieuw is de samenwerking met Haarlem en Rotterdam.

#### *6. School of Health, Diemen*

Deze *School* komt voor een groot deel voort uit de Academie voor Zorg en Welzijn die nog in oprichting was. Het aanbod van bacheloropleidingen is sinds de fusie niet veranderd, wel zijn er nieuwe masters gestart. De huidige directeur is in september 2002 aangetreden en kreeg tot taak om het onderwijs van de vestigingen in Diemen, Alkmaar en Haarlem samen te voegen. De beleidsvoornemens bij de start van deze omvorming zijn beschreven in een transitieplan. Binnen Pedagogiek en Verpleegkunde hebben veel wisselingen van het management plaatsgevonden, de situatie bij Mondzorgkunde is in de afgelopen jaren stabiel gebleven. Het aantal personeelsleden binnen de *School* moest na de fusie met ongeveer 25 fte worden teruggebracht. De personeelsreductie kon worden gerealiseerd door natuurlijk verloop en interne mobiliteit binnen INHOLLAND; er zijn geen gedwongen ontslagen gevallen. Na de forse teruggang in het aantal docenten is er nu weer enige ruimte voor groei. Het onderwijs van deze *School* wordt op meerdere plaatsen aangeboden: Amsterdam, Diemen, Haarlem en Alkmaar. In de loop van 2006 vertrekt de vestiging Diemen van de *School* naar de nieuwbouw bij het VU-ziekenhuis die wordt gedeeld met opleidingen van respectievelijk de Vrije Universiteit en een Regionale Opleidingscentrum.

### **BIJLAGE 3: SAMENSTELLING VAN HET ONDERZOEKSTEAM**

drs. J. Baten, Inspectie van het Onderwijs, onderzoeker

dr. R. Elte, Inspectie van het Onderwijs, inspecteur, projectleider

drs. P. Fröling, Inspectie van het Onderwijs, adjunct-inspecteur

drs. J. Goossens, Inspectie van het Onderwijs, onderzoeker

dr. G. van Hardeveld, Inspectie van het Onderwijs, inspecteur, teamleider

mw. L. Jansen, Inspectie van het Onderwijs, projectsecretaris

mw. drs. J. Jeurissen, Auditdienst van OCW, auditor

mw. drs. S. Klaver, Inspectie van het Onderwijs, onderzoeker

mw. drs. M. Laman, Inspectie van het Onderwijs, onderzoeker

drs. C. Post, Inspectie van het Onderwijs, inspecteur

mw. drs. A. Sewgobind, Auditdienst van OCW, auditor

drs. H. Soomers, Inspectie van het Onderwijs, inspecteur





## **BIJLAGE 4: REACTIE VAN HOGESCHOOL INHOLLAND**

### *Woord vooraf*

Op dit onderzoeksrapport is een hoor en wederhoor procedure toegepast. Op 4 november 2005 hebben de toezichthouders het conceptrapport aan het college van bestuur van INHOLLAND voorgelegd. Het college van bestuur heeft hierop gereageerd op 11 november. Naar aanleiding van deze reactie hebben de toezichthouders de gebleken feitelijke onjuistheden in het rapport gecorrigeerd en daarnaast een aantal verhelderende aanvullingen overgenomen. Per brief is op 16 november aangegeven welke voorgestelde correcties niet overgenomen werden. Op 17 november is de tweede versie van het rapport aan het college van bestuur van de hogeschool overhandigd.

Op basis van het tweede concept heeft de hogeschool een aantal aanpassingen voorgesteld. Op 22 november is aan het college van bestuur van de hogeschool een derde concept overhandigd. Naar aanleiding van de reactie van de hogeschool op dit concept is nog een klein aantal wijzigingen aangebracht. Het rapport werd daarop op 30 november definitief door de toezichthouders vastgesteld.

De toezichthouders hebben de hogeschool de ruimte gegeven om op de bevindingen van het onderzoek te reageren. Bijlage 4 bevat de reactie van de hogeschool op het definitieve eindrapport, zoals dit door de toezichthouders is vastgesteld. De reactie in deze bijlage is geheel en al voor de verantwoordelijkheid van het college van bestuur van de hogeschool. Deze reactie is voor de toezichthouders geen aanleiding geweest om de tekst van het rapport te wijzigen.

Aanvullende informatie van de zijde van de hogeschool is te vinden op [www.INHOLLAND.nl](http://www.INHOLLAND.nl) onder de titel 'inspectierapport'.

**Hogeschool INHOLLAND, College van Bestuur, Den Haag, 30 november 2005.**

## **Reactie van Hogeschool INHOLLAND op het conceptrapport *Hogeschool INHOLLAND, Onderzoek naar klachten en verbetermaatregelen***

### **Samenvatting**

De uitkomsten van het conceptrapport 'Hogeschool INHOLLAND, onderzoek naar klachten en verbetermaatregelen' onderschrijven het verbeterbeleid zoals de Hogeschool dit voert. INHOLLAND voelt zich gesterkt in haar beleid door de waardering die de Inspectie heeft uitgesproken bij de aanbidding van het rapport voor de wijze waarop 'samenhangend en ter zake' problemen zijn en worden aangepakt. De constatering dat studenten en docenten de keuze voor competentiegericht onderwijs onderschrijven doet deugd. INHOLLAND zal met enthousiasme blijven werken aan verdere verbetering. Studenten en medewerkers moeten trots kunnen zijn op INHOLLAND.

Reeds eerder heeft INHOLLAND laten blijken de opmerkingen van medewerkers serieus te nemen, waar het aspecten betreft als begeleiding, opleiding, facilitering van onderwijsontwikkeling, en heeft daartoe ook de noodzakelijke financiële middelen vrijgemaakt. Ook studenten ervaren in toenemende mate tevredenheid met het competentiegericht onderwijs. De aandacht voor verbetering en de daarbij gekozen prioriteiten worden intensief gevolgd door middel van de "Verbeterbarometer". De inzet van onze medewerkers en het professionele handelen in de dagelijkse onderwijspraktijk staan borg voor die verbeteringen. Het is opmerkelijk dat de waardering voor onze studenten in stages en afstudeeropdrachten en als starter in bedrijven en instellingen, of als zelfstandig ondernemer zo hoog is.

INHOLLAND is ontstaan uit de fusie van vier hogescholen, waarvan sommige in financiële dan wel organisatorische problemen verkeerden. Bovendien viel dit samen met de invoering van het nieuwe accreditatiestelsel en de Bachelor-Master-structuur. INHOLLAND heeft de afgelopen jaren hard gewerkt om één organisatie te bouwen met één onderwijsconcept, dat invulling geeft aan de nieuwe wettelijke eisen. Het risico bestond daarbij dat het tempo te hoog zou zijn. De genoemde externe factoren dwongen de hogeschool dit risico te nemen. Inmiddels staat er een organisatie die zijn processen goed in de hand heeft, innovatief, marktgericht onderwijs verzorgt en betrokkenheid toont op de maatschappelijke omgeving. Op 1 september 2004 is het competentiegericht onderwijs en het major-minorsysteem ingevoerd voor alle nieuwe eerstejaars. Stap voor stap wordt deze nieuwe onderwijsmethodiek ingevoerd.

Het rapport van de Inspectie besteedt veel aandacht aan waardering en tevredenheid van studenten en medewerkers. Dit is op zich in lijn met het belang dat INHOLLAND hier ook zelf aan hecht. Voor de Inspectie vormt dit echter het enige perspectief van waaruit er naar de organisatie is gekeken. Te weinig aandacht wordt geschonken aan besturingsvraagstukken, zoals financiële continuïteit, verifieerbare onderwijskwaliteit over de gehele hogeschool, en personeelsplanning. Al deze elementen gezamenlijk bepalen of een hogeschool naar behoren functioneert. INHOLLAND mist in het rapport echter die integrale benadering.

Het onderzoek is helaas beperkt gebleven tot de beleving van medewerkers en studenten. De Inspectie heeft de door haar geconstateerde belevingen niet voorgelegd aan het College van Bestuur, zodat de Inspectie niet heeft kunnen constateren dat er een verschil is tussen de feiten en de beleving van die feiten. Zo heeft INHOLLAND onmiddellijk na het bekend worden van klachten in begin 2004 een groot aantal concrete en samenhangende maatregelen genomen en daarvoor ook € 3 miljoen beschikbaar gesteld.

Uit de realisatie blijkt dat dit nog beter naar de medewerkers gecommuniceerd had kunnen worden. Wel blijkt dat ook de medewerkers inmiddels bevestigen dat de problematiek door het College van Bestuur erkend is en dat het College van Bestuur samenhangende maatregelen heeft genomen die ook terzake zijn.

De Inspectie is niet bevoegd uitspraken te doen over de kwaliteit van het onderwijs. Daartoe is alleen de NVAO bevoegd. De rol van de Inspectie is in het hoger onderwijs beperkt tot het controleren of hogescholen en universiteiten de voorschriften naleven. Deze scheiding van bevoegdheden is nieuw in het onderwijs. Alle opleidingen van INHOLLAND voldoen aan de accreditatienormen van de NVAO. Dit wordt door de NVAO periodiek geëvalueerd op basis van diepgaand onderzoek.

De Inspectie constateert dat INHOLLAND naar aanleiding van de door docenten en studenten geuite klachten maatregelen heeft genomen die adequaat zijn. De monitoring hiervan door middel van een "Verbeterbarometer" wordt positief genoemd. INHOLLAND ziet hierin een ondersteuning van het beleid dat is ingezet om verder te ontwikkelen naar een professionele organisatie die bekend staat als ambitieus, innovatief, ondernemend en studentgericht. Maar tevens als een organisatie waarin ook de medewerker zich professioneel uitgedaagd voelt en zich gewaardeerd voelt.

INHOLLAND stelt vast dat de Inspectie de ingezette verbetermaatregelen, de realisatie en het monitoren ervan als "adequaat" kenschetst. Als het onderzoek van de Inspectie zich meer op feiten had gericht, zou de Inspectie ongetwijfeld tot het oordeel zijn gekomen dat INHOLLAND gehandeld heeft binnen de wettelijke kaders en dat op basis van de geconstateerde visie en handelwijze van het College van Bestuur, de bestaande governance structuur, en de actuele financiële situatie er voldoende vertrouwen is.

## **Reactie van Hogeschool INHOLLAND op het rapport *Hogeschool INHOLLAND, Onderzoek naar klachten en verbetermaatregelen***

### **De totstandkoming van INHOLLAND**

Het is van belang om in beschouwing te nemen dat INHOLLAND in 2002 tot stand is gekomen als een product van een fusie van vier hogescholen. INHOLLAND was het antwoord op de vraag hoe om te gaan met het dilemma van afnemende overheidsbekostiging en een toenemende vraag naar kwaliteit van onderwijs en ondersteunende processen. HOOP 2000 kenmerkte zich dan ook door een stimuleringsbeleid van een proces van schaalvergroting, zoals deze eerder ook in de BVE-sector was uitgevoerd. Alleen door grootschaligheid van de organisatie, kon er voor de individuele student op de locatie toch een goede, zo niet een betere, kwaliteit worden geleverd.

Vanaf september 2002 is er voor het eerst onder de vlag van INHOLLAND geopereerd. Op 1 september 2002 zijn de ondersteunende diensten gevormd; per 1 januari 2003 zijn de Scholen gevormd. De Schoolvorming vond een jaar eerder plaats dan beoogd bij de fusie. Dit gebeurde echter ondermeer op verzoek van de medezeggenschapsraad die in een langer uitstel van dit proces geen heil zag. De invoering van het nieuwe competentiegerichte onderwijs en de invoering van het major-minorsysteem vond plaats op 1 september 2004. Het betrof daarbij alleen het eerstejaarscohort. Op 1 september 2005 startte aldus het tweede studiejaar. Het spreekt voor zich dat het noodzakelijk was om in de jaren na de fusie vele processen gelijktijdig te stroomlijnen en op elkaar af te stemmen. Niet alleen was dit een wens die vanuit de organisatie zelf voortkwam, nadrukkelijk betrof het ook een noodzaak die resulteerde uit de nieuwe accreditatiewetgeving van 1 september 2002. Uniformering van het onderwijs werd daarmee ook een bekostigingsvoorwaarde.

Deze gelijktijdige processen en het tempo van verandering die noodzakelijk waren, hebben natuurlijk bij medewerkers soms weerstand opgeroepen en dit heeft zijn weerslag gehad op het onderwijsklimaat en de daaruit voortvloeiende studenttevredenheid. Bij aanvang van de fusie heeft INHOLLAND zich gerealiseerd dat het twee tot vijf jaar na 1 september 2003 zou duren voordat de fusievoordelen optimaal zouden zijn gerealiseerd.

Zoals bij het ministerie bekend was, was de financiële positie van de voormalige fusiepartners, zoals Hogeschool Alkmaar, Hogeschool Haarlem en Hogeschool Delft, zeer kwetsbaar, en was Hogeschool Alkmaar voorafgaand aan de fusie betrokken bij de O&O affaire. Door de fusieoperatie zijn er continuïteitsproblemen voor de individuele fusiepartners in financiële zin voorkomen.

Inmiddels is er een organisatie ontstaan die zijn processen goed in de hand heeft, een moderne organisatie met innovatief, marktgericht onderwijs, met grote verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke omgeving waarin zij opereert. Daarover legt zij uitermate transparant verantwoording af, overeenkomstig eisen van good governance, zoals blijkt uit de jaarrekening 2004

en het jaarverslag 2004. INHOLLAND hanteert gedragsregels voor good governance en neemt daarmee in het hoger onderwijs een vooraanstaande positie in.

### **Onderzoeksopzet**

Ten aanzien van de onderzoeksopzet heeft INHOLLAND mondeling en schriftelijk aangegeven het op prijs te stellen dat er een onafhankelijk onderzoek zou komen naar de ondersteunende processen en de middelen die beschikbaar zijn voor het onderwijs, ook al zou dat plaats vinden naar aanleiding van klachten. INHOLLAND was er immers bij gebaat om het beeld dat over INHOLLAND was ontstaan door een onafhankelijk onderzoek te laten toetsen. Zonder afbreuk te willen doen aan de objectiviteit waarmee de Inspectie haar werk zou verrichten, klemde de vraag bij INHOLLAND op welke wijze de bevindingen omtrent INHOLLAND door middel van een benchmark met andere organisaties zou worden geobjectiveerd. INHOLLAND hechtte aan die objectivering omdat hoger onderwijsinstellingen nu eenmaal in een competitieve omgeving opereren en binnen dezelfde wettelijke kaders en bekostiging. Als er onvoldoende gegevens beschikbaar zouden zijn om zo'n benchmark uit te voeren, was het van eminent belang dat zorgvuldig met de rapportage omgegaan zou worden. Immers, in het geval van afwezigheid van vergelijkingsmateriaal zou kritiek in de rapportage zeer negatief voor INHOLLAND kunnen uitwerken en tot een ongerechtvaardigde daling van de instroom kunnen leiden. Het is dan ook maar zeer de vraag of een faire uitkomst van het onderzoek in dat geval überhaupt mogelijk is.

Uit de brief van de staatssecretaris van 1 juli 2005 en uit een e-mail van de Inspectie van 27 juni bleek dat de Inspectie veel aandacht wilde besteden aan klachten en klachtenregelingen. In sommige onderwijswetten worden klachtenregelingen verplicht gesteld (vergelijk bijvoorbeeld artikel 14 WPO). In de WHW is dat niet gebeurd (met uitzondering van het collectief klachtrecht van artikel 9.28, dat beperkt is tot de universiteiten). Dit betekent dat dergelijke klachtenregelingen een eigen initiatief van de instelling zijn, en daarmee niet onderworpen zijn aan toezicht door de Inspectie. De Inspectie wilde ook graag toegang tot het medewerkerstevredenheidsonderzoek. Het personeelsbeleid en personeelsbeheer zijn krachtens artikel 4.2 WHW echter voorbehouden aan het instellingsbestuur en evenmin onderworpen aan toezicht door de Inspectie. Desalniettemin heeft INHOLLAND vrijwillig inzage verleend in de uitkomsten van dit medewerkerstevredenheidsonderzoek.

INHOLLAND achtte het van groot belang dat de onderzoekers kennis zouden nemen van het algemene beleid en de koers van de hogeschool, zoals dit na de fusie vorm heeft gekregen. Het moge duidelijk zijn dat als vier instellingen fuseren er een proces van harmonisatie en reorganisatie moet worden doorlopen om de schaalvoordelen van die fusie te realiseren, te voldoen aan onderwijsjuridische aspecten voortvloeiend uit bekostigingsvoorwaarden en accreditatiewetgeving, en de kwaliteit van het onderwijs van de nieuwe instelling beter te laten zijn dan de kwaliteit van het onderwijs van de afzonderlijke instellingen voor de fusie. Dat proces is uiteraard in volle gang.

Daarbij is ook nog belang dat INHOLLAND heeft gekozen voor een cohortbenadering met betrekking tot de invoering van het major-minormodel en het competentiegerichte onderwijs. Deze benadering betekent dat vernieuwingen niet onmiddellijk in alle leerjaren worden doorgevoerd. Dat zou immers het risico meebrengen van schade aan het implementatieproces. Bovendien zou het kunnen leiden tot vertraging in de studievoortgang. Er zijn in het hoger onderwijs dan ook voorbeelden bekend waar bij vernieuwing van het onderwijs een cohortbenadering door studenten is afgedwongen, ter bescherming van de belangen van de zittende studenten. Wel betekende dit dat er in het onderzoek een onderscheid moet worden gemaakt tussen studenten die nog in de oude opzet studeren (de huidige 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> jaars) en studenten die reeds in de nieuwe systematiek studeren (de huidige eerstejaars en tweedejaars), waarbij men in ogenschouw dient te nemen dat de eerstejaars daarmee zijn gestart in het collegejaar 2004-2005. In de rapportage komt dit onvoldoende terug.

### **Voorbehoud**

In de gesprekken die INHOLLAND met het ministerie heeft gevoerd is telkenmale een voorbehoud gemaakt. De laatste keer betrof het onze brief aan OCW van 14 juli 2005, onder verwijzing naar onze brief van 4 juli 2005. Dit voorbehoud ging onder meer over de wettelijke grenzen van de bevoegdheden van de Inspectie, het voorkomen van willekeur, het principe om gelijke gevallen gelijk te behandelen en het bevorderen van een fair onderzoek op een professionele basis in de juiste context. Om die reden is het noodzakelijk dat er benchmarking met andere hogescholen plaats zou vinden, dat er helderheid zou bestaan over de aard van het onderzoek, het wettelijk kader en de beoordelingsmaatstaven. De gekozen onderzoeksopzet staat op gespannen voet met de vigerende

wettelijke kaders van het onderwijstoezicht. INHOLLAND wil dan ook een onafhankelijk en wetenschappelijk onderzoek laten verrichten naar de aanleiding van het onderzoek, de rechtmatigheid van het onderzoek, de opzet van het onderzoek en de door de Inspectie gehanteerde onderzoeksmethodiek.

Het College van Bestuur en Raad van Toezicht en Hogeschool Medezeggenschapsraad, alsmede de vakorganisaties zijn van mening dat INHOLLAND met een juist beleid, visie, onderwijsconcept en kwaliteit bezig is. Een en ander blijkt uit de besluitvorming van deze organen en het overleg met de vakorganisaties. Het feit dat alle opleidingen van INHOLLAND in positieve zin zijn geaccrediteerd en dus aan de kwaliteitsvereisten voldoen moge hiervan getuigen. Tevens verwijzen wij in dit verband naar de publicaties “Kennis in Kaart” en de “HBO-monitor”.

### **Inhoud en proces**

Het rapport kenmerkt zich door een eenzijdige belichting van de werkelijkheid van INHOLLAND vanuit de ervaringswereld van de studenten en docenten. INHOLLAND hecht vanzelfsprekend veel waarde aan de tevredenheid van studenten en medewerkers. Dat blijkt uit het feit dat INHOLLAND veel moeite doet om die waardering te meten door middel van studenttevredenheidsonderzoeken en medewerkerstevredenheidsonderzoeken. Voor de besturing van de organisatie zijn beide perspectieven belangrijk, maar zij zijn niet het enige perspectief.

Het rapport besteedt geen aandacht aan besturingsvraagstukken. Zaken als financiële continuïteit, verifieerbare onderwijskwaliteit van de gehele hogeschool, personeelsplanning, de visie op hoger onderwijs en onderzoek, maatschappelijke betrokkenheid en de internationale dimensie, zijn voor de hogeschool als geheel ook belangrijke aspecten. Nu lijkt het wel of de waardering door studenten en docenten de maatstaf is waaraan alle andere aspecten van het instellingsbeleid worden afgemeten.

Bovendien wordt het oordeel van met name docenten verabsoluteerd. “Docenten zijn vooral ontevreden over de hoge werkdruk” (p.7). Dit statement zegt niets over de absolute werkdruk, hoogstens over de door docenten gepercipieerde werkdruk. Niettemin wordt met deze formulering de indruk gewekt dat de inspectie de werkdruk (ook) hoog vindt. Een subjectief statement krijgt zo een absoluut karakter. Dit geldt des te sterker nu een kwantificering van de werkdruk in het onderzoek ontbreekt. Een vergelijking met andere instellingen ontbreekt eveneens.

Door sterk in te zetten op de rol van de onderwijsprofessional maakt INHOLLAND een bewuste keuze om onderwijsgeevenden de ruimte te bieden zich te ontplooien. De grenzen aan die ruimte worden bepaald door doelstellingen en eisen waar de opleiding of INHOLLAND als geheel aan moet voldoen. Zo moet een opleiding die op verschillende locaties van INHOLLAND wordt aangeboden op alle locaties een constante kwaliteit tonen. Dat is niet slechts omdat INHOLLAND een gegarandeerde kwaliteit wil bieden, maar ook omdat de NVAO er terecht vanuit gaat dat de opleiding Bedrijfseconomie in Alkmaar over dezelfde kwaliteit beschikt als de opleiding Bedrijfseconomie in Diemen en dit voor het behoud van de accreditatie ook noodzakelijk is. Het onderwijsconcept is een hulpmiddel bij de sturing op onderwijskwaliteit. De suggestie dat INHOLLAND daarin wellicht te ambitieus is, verhoudt zich niet met de noodzaak die voortkomt uit de accreditatiewetgeving.

### **Juridische onjuistheden en methodologische kritiek**

Een belangrijk methodologisch kritiekpunt in het kader van replicerbaarheid van het onderzoek is dat het rapport niet zozeer op feiten gebaseerd is, maar vooral op meningen, die bovendien door de Inspectie niet geverifieerd zijn. Het is niet altijd helder of een passage tot stand is gekomen op grond van bestudering van aanwezige documenten, of het de mening is van ondervraagde docenten of dat het de mening is van de betrokken onderzoekers. Daarbij hebben de onderzoekers hun bevindingen uit de door hen gevoerde gesprekken niet voorgelegd aan het College van Bestuur, dat daar dan ook geen feiten tegenover heeft kunnen stellen. Die feiten waren wel beschikbaar in vele documenten, waarover ook de Inspectie had kunnen beschikken.

Een belangrijk juridisch kritiekpunt is dat de bevoegdheden van de Inspectie in het hoger onderwijs beperkt zijn, waar in het gehele rapport onvoldoende rekening mee is gehouden. De Inspectie houdt als gezegd slechts toezicht op de naleving van de voorschriften bedoeld in de artikelen 6.5, eerste lid onderdeel b, en 6.10, eerste lid, WHW. Het onderzoek van de Inspectie heeft zich gericht op een mogelijk patroon van ontevredenheid en klachten. Hogeschool INHOLLAND wijst er daarbij nogmaals

op dat een klachtenregeling in het hoger onderwijs niet verplicht is. Hogeschool INHOLLAND beschikt overigens wel over een klachtenregeling, net als haar voorgangers.

Naar de mening van Hogeschool INHOLLAND zijn opmerkingen, zoals de opmerking dat een te groot risico werd genomen, niet onderbouwd, niet op feiten gebaseerd en niet door onderzoek gestaafd. Aan deze opmerking liggen verschillende premissen ten grondslag die niet onderbouwd zijn. Er wordt daarbij in ieder geval uitgegaan van een beperking in de uitvoeringsmogelijkheden, zonder dat aangetoond wordt of zelfs maar op vastgestelde feiten kan worden gebaseerd welke die beperkingen precies zijn

De Inspectie impliceert dat er onvoldoende draagvlak is onder docenten voor de wijze waarop de onderwijsvernieuwingen worden doorgevoerd. Deze opmerking bevat de verkapte vooronderstelling dat alleen maatregelen die overal op voldoende (subjectief) draagvlak kunnen rekenen genomen moeten worden en ingevoerd kunnen worden. Daarmee wordt miskend dat Hogeschool INHOLLAND een professionele organisatie is. Draagvlak is belangrijk, maar niet altijd doorslaggevend bij het nemen van maatregelen. Van de medewerkers mag immers ook verwacht worden dat zijn maatregelen, waarvoor op goede gronden gekozen is en die geaccordeerd zijn door de door henzelf gekozen medezeggenschapsorganen, ook loyaal uitvoeren (zie ook artikel E-1 van de cao HBO). Tenslotte is deze voorspelling gebaseerd op een uiterst subjectieve waarneming van draagvlak en dan nog het veronderstelde draagvlak dat in het verleden bestaan zou hebben voor maatregelen die al doorgevoerd zijn. Ook deze opmerking kan dus niet daadwerkelijk onderbouwd worden.

Niet alleen dient de Inspectie dergelijke opmerkingen achterwege te laten omdat zij niet onderbouwd kunnen worden, de vraag is of de Inspectie geëquipeerd is om dergelijke voorspellingen te doen, te meer daar deze voorspellingen een ongerechtvaardigd negatief effect kunnen hebben. De Inspectie is bovendien niet bevoegd om zulke voorspellingen te doen. Als gezegd is de bevoegdheid van de Inspectie beperkt tot het controleren of Hogeschool INHOLLAND een aantal nader gedefinieerde wettelijke voorschriften naleeft. Dat betekent dat slechts kan worden vastgesteld of Hogeschool INHOLLAND daar in het verleden en op het moment van het onderzoek aan voldoet. De conclusie van het onderzoek kan, gezien de onderliggende stukken, niet anders zijn dan dat dit het geval is. De Inspectie heeft niet de bevoegdheid om te voorspellen of Hogeschool INHOLLAND in de toekomst de wet na zal leven, laat staan om te oordelen dat dit in de toekomst afhankelijk kan zijn van zaken als draagvlak onder de medewerkers. Dat bij het formuleren van de vraagstelling de wettelijke kaders onvoldoende in het oog zijn gehouden, doet daar uiteraard niet aan af, integendeel.

#### Kwaliteit van het onderwijs

Al op pagina 2 van het rapport wordt opgemerkt dat de kwaliteit van het onderwijs geen object van onderzoek is geweest. Dat is juist, omdat de Inspectie op grond van artikel 10, 18 en 19 lid 1 sub b WOT niet bevoegd is de kwaliteit van het hoger onderwijs te beoordelen. Daartoe is alleen de NVAO bevoegd. De Inspectie houdt als gezegd slechts toezicht op de naleving van de voorschriften bedoeld in de artikelen 6.5, eerste lid onderdeel b, en 6.10, eerste lid, WHW.

Op pagina 10, vierde alinea, stelt de Inspectie dat de uitvoering van het onderwijs in de onderzochte periode onvoldoende gegarandeerd was, en dan nog wel vanwege de veronderstelde ontevredenheid van studenten in de afgelopen jaren. Dit oordeel behoort niet tot de bevoegdheid van de Inspectie. Onderzoeksmatig heeft de Inspectie niet kunnen aantonen dat er een significant hoger aantal klachten is dan bij andere hogescholen, zoals ook uit de eerste rapportage van de Inspectie aan OCW was gebleken. De Inspectie beschikt niet over de competenties om dit te beoordelen. In het accreditatiestelsel is bovendien vastgelegd hoe een oordeel over kwaliteit tot stand dient te komen. De Inspectie heeft die regels niet toegepast. Ontevredenheid is geen wettelijke norm voor accreditatie. De ontevredenheid van een niet nader vastgesteld aantal studenten kan dan ook niet de conclusie dragen dat de kwaliteit van het onderwijs niet gegarandeerd is.

Op pagina 16, vierde alinea, stelt de Inspectie dat het terugdringen van formatie soms ten koste van deskundigheid en ervaring binnen de Schools ging. Hier geeft de Inspectie wederom een oordeel op een gebied waar zij niet bevoegd is, terwijl ook niet getoetst is aan de terzake geldende normen.<sup>26</sup> Bovendien wordt er hier geheel aan voorbij gegaan dat Hogeschool INHOLLAND dient te functioneren

---

<sup>26</sup> Deze opmerking betrof slechts enkele schools, maar dat wordt uit het rapport onvoldoende duidelijk.

binnen de wettelijk vastgesteld bekostigingskaders. Een hogeschool dient binnen de context van het feitelijk bestaande stelsel te worden beoordeeld, waarbij slechts beperkte middelen ter beschikking staan, die zo optimaal mogelijk moeten worden ingezet.

#### Tijdigheid van de maatregelen

Een punt van kritiek van de Inspectie is dat de maatregelen die INHOLLAND heeft genomen om de tevredenheid van studenten en medewerkers te verbeteren, mede naar aanleiding van het STO en MTO van 2004, in de beleving van de gesprekspartners van de Inspectie niet tijdig waren. “Naar het oordeel van degenen die zich hier over hebben uitgesproken, leidde de beschikbare informatie over klachten en problemen pas in een laat stadium tot volledige erkenning van de organisatorische en onderwijskundige problematiek bij het college van bestuur en tot samenhangende maatregelen” (pag. 8, 3<sup>e</sup> alinea).

Uit de verslagen van het College van Bestuur en de Raad van Toezicht blijkt echter dat beide organen zich ten volle bewust waren van de problematiek en aan de hand daarvan onmiddellijk maatregelen hebben genomen zodra de klachten begin 2004 bekend werden. Zo werden ten aanzien van de studenttevredenheid in de managementcontracten van de directeuren van Schools heldere doelstellingen bepaald, werden directieconferenties georganiseerd om een kwaliteitsverbetering aan te brengen en werden met betrekking tot de medewerkerstevredenheid verbeterplannen opgesteld op instigatie van het College van Bestuur, waarvoor het College onmiddellijk in september 2004 €3 miljoen heeft vrijgemaakt en beschikbaar heeft gesteld. Vervolgens heeft het College van Bestuur met alle medewerkers van de Schools gesprekken gevoerd. Het College heeft hiermee een maximale inspanning gepleegd. De verbeterplannen e.d. zijn de inspectie ter inzage gegeven. De Inspectie heeft niet van alle relevante stukken kennis genomen. Doordat de Inspectie haar bevindingen uit de door haar gevoerde gesprekken niet concreet heeft teruggekoppeld naar het college van bestuur, is het college van bestuur niet in de gelegenheid gesteld de feiten tegenover de gesignaleerde belevingen te stellen. In de verslagen van de gesprekken van de Inspectie met studenten, medewerkers en management zijn die belevingen ook niet terug te vinden, zodat die evenmin voor het college van bestuur aanleiding konden vormen voor een weerlegging.

Hierdoor kan het oordeel van de Inspectie over de tijdigheid en de samenhang van de genomen maatregelen uiteindelijk ter discussie komen te staan. Het oordeel is immers niet op feiten gebaseerd, maar op niet verifieerbare belevingen, terwijl de feiten anders lagen. Meerwaarde is wel dat het college van bestuur uit het onderzoek concludeert dat nog meer aandacht zal worden besteed aan het communiceren van de verbetermaatregelen en aan het meten van de effectiviteit van die communicatie. Dit zal nog nadrukkelijker onderdeel worden van de Verbeterbarometer.