

Vergaderjaar 2008–2009

29 388

Toelatingsbeleid in het hoger onderwijs

Nr. 17

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 januari 2009

Hierbij bied ik u aan het inspectierapport «Buitenlandse studenten in het hoger onderwijs»¹. Mijn beleidsreactie op het rapport, mede namens de staatsecretaris van Justitie, mevrouw mr. N. Albayrak, treft u hieronder aan.

Graag spreek ik hierbij mijn waardering uit voor de waardevolle analyse die de inspectie in het rapport presenteert; ik neem mij voor om – in overleg met de direct betrokkenen – serieus werk te maken van de forse reeks aanbevelingen uit het rapport. Ook in relatie tot de evaluatie van het functioneren van de gedragscode internationale studenten, die in maart 2009 zal worden afgerond, acht ik het onderzoeksrapport een steun in de rug. In de Internationaliseringagenda die ik 10 november jl. aan de Kamer heb gestuurd, heb ik onderstreept dat het aantrekken van talentvolle studenten uit het buitenland van belang is voor onze hogescholen en universiteiten, voor onze economie en voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarbij past dat de buitenlandse studenten ook goed bediend worden; zij hebben recht op kwalitatief goed onderwijs, op adequate, controleerbare informatie over de inhoud en het niveau van de opleidingen en duidelijkheid over het vereiste instroomniveau en niveau van taalbeheersing.

Hieronder geef ik mijn visie op de context en de reikwijdte van het rapport, vervolgens ga ik in op de bevindingen van de inspectie en reageer ik puntsgewijs op de aan de overheid geadresseerde aanbevelingen en tenslotte geef ik aan op welke wijze en volgens welke procedure ik overleg wil voeren met externe partijen wie dit rapport regardeert.

Context

Naar aanleiding van een verkennend onderzoek van de inspectie in 2004/2005 naar de werving en selectie van buitenlandse studenten heeft staatssecretaris Rutte in 2006 gevraagd om een kwalitatief vervolgonderzoek. Op basis van een risicoanalyse ontleend aan het eerdere onderzoek heeft de inspectie zes aangewezen en twee bekostigde hogescholen geselecteerd.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

teerd en in opdracht van het ministerie nader onderzocht aan de hand van een aantal risicofactoren, zoals het aandeel van buitenlandse studenten in de totale studentenpopulatie van een instelling, werving van studenten in relatief onbekende regio's van de internationale onderwijsmarkt en het hanteren van lage of sterk uiteenlopende toelatingseisen. Van elk onderzoek (bij de acht geselecteerde instellingen) is een instellingsrapport opgemaakt met bevindingen, conclusies en voorgenomen vervolgtrajecten. De instellingsrapporten zijn gepubliceerd en de inspectie heeft met enkele van de betrokken instellingen afspraken gemaakt over verbetertrajecten en zal de uitvoering van deze trajecten monitoren.

Bevindingen en aanbevelingen

Op dit punt aangeland wil ik benadrukken dat de bevindingen van de inspectie uit het onderzoek bij de bovenbedoelde acht instellingen niet representatief zijn voor het hoger onderwijs. De kern van het onderhavige inspectierapport is een samenvatting van de bevindingen van de inspectie uit het eerdere onderzoek, *en de vertaling* daarvan naar een aantal als zodanig geïdentificeerde risico's. Daarmee zijn de risico's, waarmee alle instellingen die actief buitenlandse studenten werven te maken krijgen, overzichtelijk in kaart gebracht. Alle betrokkenen, instellingen, koepels, de Landelijke Commissie Gedragscode Internationale Studenten (LCGIS) en overheden kunnen daar hun voordeel mee doen.

De aanbevelingen die de inspectie doet zijn om die reden aan verschillende partijen gericht, aan de overheid en aan de koepels, de instellingen en de Landelijke Commissie Gedragscode Internationale Studenten. Hieronder ga ik puntsgewijs in op de aanbevelingen gericht aan de overheid:

Aanbeveling 1

Het is nodig dat er regelmatige informatie-uitwisseling en afstemming van beleid en uitvoering is tussen de overheidsinstanties en de aan de overheid gelieerde instellingen die betrokken zijn bij buitenlandse studenten. Het betreft met name het ministerie van OCW, de IB-Groep, de NVAO, de inspectie, het ministerie van buitenlandse zaken, de Nuffic, de NESO's, en de IND. De regie zou het beste bij OCW kunnen liggen.

Ik zal ervoor zorg dragen dat nog meer dan nu al het geval is, sprake zal zijn van een regelmatige informatie-uitwisseling en afstemming van beleid en uitvoering tussen de overheidsinstanties en de aan de overheid gelieerde instellingen die betrokken zijn bij de buitenlandse studenten. Op dit moment is het al zo dat het ministerie van OCW, het ministerie van Justitie, de IND en de IB-Groep op gezette tijden op ambtelijk niveau overleg hebben over onder andere onderwerpen die te maken hebben met de Gedragscode internationale studenten in het Nederlandse hoger onderwijs, of met aanpalende onderwerpen.

Dit overleg wordt over het algemeen iedere zes à acht weken gehouden en door OCW gecoördineerd. OCW zal er zorg voor dragen dat – waar de onderwerpen op de agenda dat nodig maken – in de toekomst ook partijen als de Inspectie van het Onderwijs, de NVAO, de Nuffic en/of andere departementen voor het overleg worden uitgenodigd.

Aanbeveling 2

Binnen de aanwijzingsprocedure is een stevige toets van de continuïteit van de instelling en de naleving van wet- en regelgeving nodig; om de continuïteit van opleidingen voor studenten te garanderen zou deze toets periodiek herhaald moeten worden. Daarnaast zou het verhandelen van een aanwijzing onmogelijk gemaakt moeten worden.

In het wetsvoorstel versterking besturing wordt geregeld dat de aanwij-

zingsprocedure wordt vervangen door een procedure voor de rechtspersoon die voor de eerste maal een geaccrediteerde opleiding wil gaan aanbieden. In de nieuwe procedure speelt de inspectie nadrukkelijk een rol.

Om graden te kunnen verlenen in de zin van de wet geldt voor de instelling (rechtspersoon) de gebruikelijke accreditatieprocedure met een zwaardere toets nieuwe opleiding, wanneer de opleiding de eerste is die door de rechtspersoon in kwestie wordt aangeboden. Anders dan bij de «reguliere» toets nieuwe opleiding zal evenals in de huidige situatie sprake moeten zijn van «bewezen kwaliteit», vergelijkbaar met een accreditatieprocedure. Een opleiding moet feitelijk al worden verzorgd zonder formele erkenning, de huidige zgn. volkomen cycluseis.

Vervolgens zal de minister op advies van de Inspectie van het Onderwijs beoordelen of de kwaliteit en continuïteit van de instelling voldoende zijn gewaarborgd om de instelling te laten toetreden tot het stelsel van hoger onderwijs en daarover een besluit nemen.

Ook wordt in het wetsvoorstel geregeld dat de overdracht van een geaccrediteerde opleiding getoetst zal worden.

Aanbeveling 3

De NVAO zou in haar accreditiekader en de richtlijnen naar de VBI's meer nadruk moeten leggen op de toelating van studenten en de verlening van vrijstellingen, in het bijzonder voor opleidingen met een relatief grote instroom van buitenlandse studenten.

Ik zal deze aanbeveling onder de aandacht van de NVAO brengen. De onderwerpen «instroom van studenten» en «examinering en toetsing» zijn al belangrijke criteria in het huidige accreditiekader. In het wetsontwerp versterking bestuur dat binnenkort aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, wordt bovendien «examinering en toetsing» opgewaardeerd tot hoofdonderwerp in het accreditiekader. Dat betekent dat de NVAO deze onderwerpen bij alle opleidingen beoordeelt. De wijze waarop de examencommissie vrijstellingen verleent komt aan de orde bij de beoordeling van examinering en toetsing. Aanpassing van het accreditiekader is dus niet nodig.

Wel zal ik met de NVAO bespreken hoe zij in bijzondere gevallen, waar het gaat om instellingen met veel buitenlandse studenten, bijzondere aandacht kan besteden aan de beoordeling van deze aspecten.

Aanbeveling 4

Als Pakistan en de omliggende landen een belangrijk wervingsgebied blijven voor het Nederlands hoger onderwijs, is het nodig ook in deze regio het NESO-certificaat in te voeren. In het algemeen zou het beleid moeten zijn om bij belangrijke wervingsgebieden buiten de EU een systeem van NESO-certificering in te voeren tenzij er aantoonbaar een ander systeem voor het waarborgen van de authenticiteit van documenten is.

Gezien de huidige situatie in Pakistan en het feit dat de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Islamabad voorlopig gezien de veiligheidsituatie niet al haar taken kan uitoefenen zie ik op dit moment geen mogelijkheid tot het invoeren van een NESO-certificaat voor Pakistan en de omliggende landen. Naar mijn mening wordt het waarborgen van de authenticiteit van documenten van studenten vooralsnog voldoende gegarandeerd door het werk van de Nuffic.

Vanwege de problematiek van de Pakistaanse studenten, zijn door de IND in 2008 in het kader van het vreemdelingenbeleid wel verschillende maatregelen getroffen ten aanzien van de procedure tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf. Zo zijn alle instellingen aangeschreven met het verzoek zorgvuldig te zijn bij de werving van Pakistaanse studenten.

Voorts is begin 2008 aan de instellingen meegedeeld dat alle Pakistaanse studenten in het kader van de procedure om verlening van een machtiging tot voorlopig verblijf een interview op de diplomatieke post in Islamabad wordt afgenomen waarbij onder meer gelet wordt op het taalniveau Engels en de studiemotivatie. Doordat de veiligheidssituatie in Islamabad verslechterde en de Nederlandse vertegenwoordiging aldaar niet al haar taken kon uitoefenen, zijn de interviews uiteindelijk gehouden op de Nederlandse diplomatieke post in Dubai. De maatregelen van de IND, genomen in overleg met het ministerie van OCW en het Nuffic, hebben ertoe geleid dat enkelen van de kandidaat-studenten niet zijn geaccepteerd door de terzake bevoegde instelling en daarom al geen verblijfsvergunning hebben gekregen. Overigens is in de zomer van 2008 een veel kleinere groep Pakistaanse studenten naar Nederland gekomen om te studeren dan de jaren daarvoor. Dit ook mede omdat de onderwijsinstellingen minder Pakistaanse studenten dan voorheen hebben uitgenodigd. Een en ander laat onverlet dat de overheid waakzaam dient te blijven en regelmatig zal bezien of er aanleiding is specifieke maatregelen te nemen om te voorkomen dat de procedure voor een verblijfsvergunning voor een studie aan een instelling voor hoger onderwijs wordt gebruikt voor doeleinden die niet overeenkomen met het eigenlijke doel van het verblijf.

In dit kader kan worden gewezen op het huidige project van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding (NCTb) dat beoogt de toelating en het verblijf van buitenlandse studenten stringenter te controleren, met het oog op het terugdringen van potentiële risico's voor de nationale veiligheid. Een van de aanbevelingen in dit project is het vergroten van de awareness binnen de instellingen voor hoger onderwijs ten aanzien van signalen die kunnen duiden op radicalisering of (voorbereiding van) terroristische activiteiten.

Aanbeveling 5

Er zou een laagdrempelige, transparante, snelle en volledig dekkende voorziening voor de controle van toelatingseisen moeten zijn, hetzij in het land van herkomst (NESO, ambassades), hetzij in Nederland. Het is belangrijk dat de instellingen voor hoger onderwijs een helder inzicht hebben in de precieze taakverdeling tussen Nuffic, de NESO's en de ambassades.

Het instellingsbestuur is krachtens de WHW (artikelen 7.24 t/m 7.31) en de Gedragscode internationale studenten in het Nederlandse hoger onderwijs (artikel 4.1) verantwoordelijk voor de naleving en toepassing van de toelatingseisen. Internationale studenten die zich willen inschrijven bij een instelling dienen aan te tonen dat zij beschikken over de benodigde vooropleiding, voldoende taalvaardigheid (zie par. 4.2 van de Gedragscode Internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs) en diploma's, gericht op de specifieke opleiding waarvoor zij zich willen inschrijven. De onderwijsinstelling stelt deze toelatingseisen vast voorafgaand aan de werving van de internationale studenten voor de betreffende opleiding en controleert voorafgaand aan de toelating of de internationale student aan de gestelde eisen voldoet. De controle geschiedt deels met tussenkomst van partijen zoals het Nuffic, de NESO's, en ambassades in het land van herkomst en/of in Nederland. De overheid acht deze bestaande voorziening afdoende. Toch wordt de noodzaak onderkend voor het inzichtelijk maken van de precieze taakverdeling tussen genoemde partijen die een bijdrage leveren aan de uitvoering van deze voorziening. De overheid neemt zich voor om het gewenste inzicht in de precieze taakopvatting van NESO's, Nuffic, ambassades in de controle van toelatingseisen ook op korte termijn tot stand te brengen.

Aanbeveling 6

Er zou een centraal register moeten komen voor buitenlandse studenten die ingeschreven zijn bij instellingen van hoger onderwijs (zowel bekostigd als aangewezen) om steeds een actueel beeld van de studentenpopulatie te hebben.

Ik neem deze aanbeveling in deze vorm niet over. Voor de bekostigde instellingen geldt het «1-CIJFER HO» dat een reeks van gegevens registreert, waaronder: nationaliteit en etniciteit, woonplaats in Nederland, eerste inschrijvingsdatum bij een instelling, datum behalen diploma en uitschrijving bij de opleiding. De mogelijke meerwaarde van een centraal register moet worden afgewogen tegen de administratieve lasten die de levering van gegevens aan het centraal register voor de aangewezen instellingen met zich mee brengt. Nu zijn er gegevens beschikbaar over aantallen buitenlandse studenten in het Nederlandse hoger onderwijs in databestanden van o.a. Key Figures (van het Nuffic), OECD. Ik zal mij in overleg met SAIL en PEAPON beraden op een manier om toch tegemoet te komen aan de kern van de aanbeveling, namelijk het op enigerlei wijze exacter in beeld brengen van de populatie van buitenlandse studenten bij aangewezen instellingen.

Aanbeveling 7

Het is nodig dat de wettekst ten aanzien van de nadere vooropleidings-eisen en de taaleisen aangepast wordt, zodat transparant is dat studenten alleen tot de bacheloropleiding worden toegelaten als zij volledig voldoen aan alle toelatingseisen. In bijlage 5 is hiervoor een voorstel opgenomen. De aanbeveling over de toelating van buitenlandse studenten en het daaraan gekoppelde voorstel voor een wijziging van de artikelen 7.25 en 7.28 WHW neem ik mij ter harte en ik zal de wijzigingsvoorstellen betrekken bij de beleidsontwikkeling inzake onder andere internationalisering.

Overleg met de betrokken organisaties

Het inspectierapport bevat zoals gezegd ook een reeks aanbevelingen geadresseerd aan de instellingen, de koepelorganisaties en aan de LCGIS. Ik zal mijn beleidsreactie op het rapport aan de betrokkenen toesturen met het verzoek mij in kennis te stellen van hun eventuele reactie op het inspectierapport en de aan hen gerichte aanbevelingen. Ik neem mij voor om het rapport Buitenlandse studenten in het hoger onderwijs in het voorjaar in bestuurlijk overleg met de betrokken organisaties te bespreken. Over de resultaten van dat overleg en de eventuele vervolgacties en te treffen maatregelen zal ik de Kamer informeren.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk