

**Buitenlandse studenten in het hoger  
onderwijs**

Risico's bij werving en toelating





## Voorwoord

De Nederlandse overheid en Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs hechten waarde aan de internationalisering van het hoger onderwijs. Dat betekent onder andere dat steeds meer studenten uit het buitenland naar Nederland komen. Deze positieve ontwikkeling kent een schaduwkant. De Inspectie van het Onderwijs heeft naar aanleiding van klachten van buitenlandse studenten en een aantal andere signalen onderzoek gedaan naar buitenlandse studenten bij acht instellingen met een hoog risico-profiel. Het onderzoek legde problemen bloot bij de werving, toelating en het onderwijs. Een aantal instellingen is te werk gegaan op een wijze die de internationale reputatie van het Nederlandse onderwijs en een relatief kwetsbare groep studenten heeft benadeeld.

De inspectie concludeert dat de huidige afspraken over 'checks and balances' en de huidige wet- en regelgeving onvoldoende waarborgen bieden dat voor buitenlandse studenten de werving, toelating en het onderwijs zorgvuldig en adequaat verlopen. Inmiddels zijn alle onderzochte instellingen meer of minder ver gevorderd in het aanbrengen van verbeteringen. De inspectie zal die ontwikkelingen kritisch blijven volgen. Verder doet de inspectie een aantal aanbeveling op stelselniveau. Zo stelt zij aan de minister een wijziging van de wet ten aanzien van de toelatingseisen voor en stelt zij dat naleving van de "Gedragscode buitenlandse studenten" door het veld zelf systematisch gecontroleerd moet worden.

Gezien de selectie van de onderzochte instellingen zijn de resultaten van het onderzoek niet representatief voor de situatie van buitenlandse studenten in het hoger onderwijs. Wel geven de bevindingen een beeld van de risico's bij het aanbieden van onderwijs aan buitenlandse studenten.

Internationalisering is wezenlijk voor goed hoger onderwijs. De inspanningen van instellingen om buitenlandse studenten naar Nederland te halen verdienen steun. Het is wel zaak ervoor te zorgen dat ook al die studenten positief kunnen terugkijken op hun studie in Nederland. Dat is een verantwoordelijkheid van alle betrokkenen.

Mevrouw drs. A.S. Roeters,  
Inspecteur-generaal van het Onderwijs

oktober 2008



## **Inhoudsopgave**

### **1 Inleiding 7**

- 1.1 Aanleiding tot het onderzoek 7
- 1.2 Doelstellingen en beoogde resultaten van het onderzoek 7
- 1.3 Opzet van het onderzoek 8

### **2 Context van het onderzoek 11**

- 2.1 Context van de onderzochte instellingen en opleidingen 11
- 2.2 De Gedragscode internationale studenten 12
- 2.3 Nuffic en Netherlands Education Support Offices (NESO's) 14
- 2.4 Toelating tot en verblijf in Nederland 15

### **3 Resultaten van het onderzoek 17**

- 3.1 Voorlichting en werving 17
- 3.2 Instroomprocedure en aansluiting 21
- 3.3 Kwaliteit van onderwijs en dienstverlening 26
  - 3.4.1 Bevindingen 29

### **4 Conclusies en aanbevelingen 32**

- 4.1 Het onderzoek 32
- 4.2 Conclusies 32
  - 4.2.1 Algemene bevindingen 33
- 4.3 Aanbevelingen en voornemens 36

### **Bijlage(n)**

- I Opzet van het onderzoek 39
- II Beoordelingscriteria 43
- III Bronnen 45
- IV Typering gespreksdeelnemers en samenstelling onderzoeksteam 47
- V Voorstel wijziging WHW 49



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De inspectie volgt de ontwikkelingen rond internationalisering van het hoger onderwijs en heeft in 2004/2005 een verkennend onderzoek verricht naar de werving en selectie van buitenlandse studenten.<sup>1</sup> Directe aanleiding tot het uitvoeren van deze verkenning was het onderzoek van de inspectie naar de gang van zaken rond de werving en selectie bij Chinese studenten van Hogeschool DOC in 2003. In zijn beleidsreactie van 4 januari 2006 gaf toenmalig staatssecretaris Rutte aan dat een kwalitatief vervolgonderzoek naar werving en selectie van buitenlandse studenten en hun ervaringen in de rede lag.

De inspectie heeft op basis van de uitkomsten van bovengenoemd onderzoek een risicoanalyse uitgevoerd die resulteerde in de identificatie van instellingen met een verhoogd risicoprofiel op het gebied van werving en selectie van buitenlandse studenten. De risicoanalyse had betrekking op het gehele hoger onderwijs (hbo en wo, bekostigd en aangewezen). De bij de identificatie gehanteerde risicofactoren<sup>2</sup> waren:

1. een substantieel aandeel buitenlandse studenten in de totale studentenpopulatie van de instelling;
2. werving op voor de instelling relatief onbekende delen van de internationale onderwijsmarkt;
3. werving via bemiddelingsbureaus;
4. ontbreken van diplomaverificatie;
5. het hanteren van lage of sterk uiteenlopende toelatingseisen;
6. signalen die de inspectie ontving vanuit de samenleving of van medetoezichthouders.

De risicoanalyse leverde een selectie van zes aangewezen en twee bekostigde hogescholen op. In november 2006 heeft het ministerie van OCW de inspectie opdracht gegeven bij de geïdentificeerde instellingen nader onderzoek te verrichten. Het ging daarbij om incidentele onderzoeken in de zin van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT), artikel 19.

De aanleiding tot de instellingsonderzoeken lag in alle gevallen in de door de inspectie uitgevoerde risicoanalyse. In enkele gevallen bestond er daarnaast een specifieke aanleiding (klachten van studenten, signalen van medetoezichthouders dat er sprake was van urgente problemen, signalen in de pers, uitblijven van reactie van de instelling op het verzoek van de inspectie om informatie) om eerder tot het instellingsbezoek over te gaan dan oorspronkelijk gepland.

## 1.2 Doelstellingen en beoogde resultaten van het onderzoek

Het onderzoek kende twee doelstellingen. De eerste doelstelling was om vast te stellen of de activiteiten op de internationale onderwijsmarkt van een aantal geselecteerde instellingen (aangewezen en bekostigd) voor hoger onderwijs aan

---

<sup>1</sup> 'Rapportage verkenning studenten met een buitenlandse vooropleiding', Inspectie van het Onderwijs, Utrecht, 2005.

<sup>2</sup> Idem, blz. 6.

de relevante wet- en regelgeving voldeden en of de kwaliteit van de uitvoering op orde was.

De tweede doelstelling was een bijdrage te leveren aan de discussie over internationalisering in het hoger onderwijs en de gewenste praktijk daarvan.

Vanuit deze onderzoeksdoelstellingen zijn de beoogde onderzoeksresultaten als volgt gedefinieerd:

1. voor elk van de acht geselecteerde instellingen een instellingsrapport waarin de vragen worden beantwoord of wet- en regelgeving wordt nageleefd en of de kwaliteit van de uitvoering op orde is.
2. voor elk van de acht geselecteerde instellingen waarbij zich wetsovertredingen voordoen, een advies aan OCW om tot actie over te gaan of de uitvoering door de inspectie van een vervolgtraject, waarin de inspectie zelf afspraken met de instelling maakt.
3. een rapportage over de algemene bevindingen, conclusies en aanbevelingen over de werving, selectie en de uitvoering van het onderwijs aan studenten met een buitenlands ingangsdiploma in Nederland.

De instellingsrapporten en dit eindrapport staan op de website van de inspectie ([www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)) of zullen daar binnenkort gepubliceerd worden.

### 1.3 Opzet van het onderzoek

De acht instellingsonderzoeken hadden globaal dezelfde onderzoeksvragen en onderzoeksopzet. Elk onderzoek was opgebouwd uit de volgende onderdelen: selectie onderzoeksobject, aankondiging en afspraken, documentenonderzoek, gesprekken voeren, onderzoek van studentendossiers en rapportage (zie bijlage I).

Het onderzoek kende de volgende onderzoeksvragen:

Voldoet de werving en selectie van buitenlandse studenten aan de wet- en regelgeving?

Is de kwaliteit van voorlichting, werving, selectie en de uitvoering van het onderwijs aan studenten met een buitenlands ingangsdiploma voldoende?

Het onderzoek had betrekking op drie aandachtsgebieden:

1. voorlichting en werving;
2. instroomprocedure en aansluiting bij de start van de opleiding;
3. onderwijs, examens en dienstverlening.

Het onderzoek spitst zich bij de 'selectie van buitenlandse studenten' (zie onderzoeksvraag 1) met name toe op de toelating van studenten.

De kwaliteit van het onderwijs dat door de instelling verzorgd wordt, was op zichzelf geen object van onderzoek. Dat neemt niet weg dat het onderzoek is verricht vanuit het perspectief van het belang van goed onderwijs aan studenten. Van zowel bekostigde als aangewezen instellingen mag worden verwacht dat zij voldoen aan de eisen die de samenleving stelt aan goed bestuur: kwaliteit en continuïteit van de opleiding dienen gewaarborgd te zijn. Wanneer - zoals in dit geval - onderwijs wordt gegeven aan buitenlandse studenten, dan zijn ook de afspraken relevant die zijn neergelegd in de 'Gedragscode internationale student in het hoger onderwijs' (hierna 'gedragscode'; zie paragraaf 2.2). In de context van de



onderzoeksvragen beschouwt de inspectie de gedragscode als onderdeel van de regelgeving, omdat sprake is van bindende afspraken tussen het veld van hoger onderwijs (vertegenwoordigd door de koepelorganisaties), OCW en de IND.

Bijlage II bij dit rapport bevat de beoordelingscriteria die in dit onderzoek zijn gehanteerd. Bij twee instellingen zijn de onderzoeksvragen aangepast aan de specifieke situatie van de instelling, bij één instelling is een derde onderzoeksvraag toegevoegd. In alle drie de gevallen had de specifieke invulling betrekking op klachten of signalen.

Van elk onderzoek heeft de inspectie een instellingsrapport opgesteld met bevindingen, conclusies en het voorgenomen vervolgtraject. In dit overkoepelende rapport presenteert de inspectie een synthese van de bevindingen uit de instellingsonderzoeken en trekt zij conclusies met betrekking tot punten die voor verbetering vatbaar zijn. Omdat instellingen met een hoog risicoprofiel zijn geselecteerd, is dit onderzoek niet representatief voor het hoger onderwijs. Wel geven de bevindingen een beeld van risico's die instellingen van hoger onderwijs lopen bij het aanbieden van onderwijs aan buitenlandse studenten. De aanbevelingen zijn gericht op een verkleining van deze risico's zowel op instellingsniveau als op stelselniveau.



## **2 Context van het onderzoek**

### **2.1 Context van de onderzochte instellingen en opleidingen**

#### **2.1.1 Algemeen**

Het aantal vestigingen van de onderzochte instellingen varieert van een enkele vestiging tot acht leslocaties, verspreid over heel Nederland. De omvang van de totale studentenpopulatie van de onderzochte instellingen varieert van klein (vijftig à zestig studenten) tot twintigduizend studenten.

#### **2.1.2 Onderwijsaanbod**

Vijf van de acht onderzochte instellingen bieden een of enkele opleidingen aan op de internationale markt. In de meeste gevallen zijn dat opleidingen op het gebied van management en bedrijfskunde (Business Administration, International Business Administration, International Business Management Studies, International Management). Bij de onderzochte aangewezen instellingen betreft het vrijwel altijd driejarige bacheloropleidingen. Drie van de acht onderzochte instellingen bieden de opleiding ook aan in een éénjarige variant. De doelgroep van dergelijke varianten bestaat uit studenten die in eigen land al een bachelorgraad behaald hebben (of een programma hebben doorlopen dat vergelijkbaar is met de eerste drie jaar aan de Nederlandse instelling) en ook een Nederlands diploma willen halen.

Zeven van de acht onderzochte instellingen bieden, naast de reguliere opleiding(en), een voorbereidingscursus aan voor buitenlandse studenten die volgens de instelling (op hoofdlijnen) voldoen aan de toelatingseisen voor de opleiding, behalve de taaleisen (Engels). De voorbereidingscursussen worden onder uiteenlopende namen aangeboden (preparation course, prepcourse, precourse) en de duur kan variëren van zes weken tot een jaar. De cursussen richten zich vooral op verbetering van het Engels van de kandidaat-studenten. Soms omvat het programma ook enkele lessen op het gebied van kennismaking met de Nederlandse cultuur, en/of basiskennis in het betreffende vakgebied (meestal terminologie op het gebied van de economie (zie paragraaf 3.2, 'voorbereidend jaar').

#### **2.1.3 Accreditatiestatus**

Ten tijde van de risicoanalyse waren alle onderzochte opleidingen van rechtswege geaccrediteerd. De einddata van de accreditaties van rechtswege variëren van 31 december 2006 tot 31 december 2009. In twee gevallen werd de accreditatie van rechtswege voorafgegaan door een positieve beoordeling uit het vroegere visitatiestelsel. De stand van zaken per juli 2008 is dat twee van de onderzochte opleidingen geaccrediteerd zijn en dat twee opleidingen met positief resultaat een toets nieuwe opleiding van de NVAO hebben doorlopen. De overige opleidingen verkeren in diverse stadia van het accreditatieproces. Dit houdt in dat vijf van de onderzochte instellingen opgenomen zijn in het register van instellingen die de gedragscode onderschrijven (voor een toelichting zie paragraaf 2.2).

#### **2.1.4 Samenstelling van de studentenpopulatie**

Alle onderzochte instellingen kennen een relatief groot aandeel buitenlandse studenten (dit was, zoals boven vermeld, één van de criteria die zijn gehanteerd bij de identificatie van de instellingen waar het onderzoek zou worden uitgevoerd). De meeste van de onderzochte instellingen zijn afhankelijk van een substantiële instroom van buitenlandse studenten voor de continuïteit van de instelling.

Voor enkele van de onderzochte kleine aangewezen instellingen bestaat de studentenpopulatie vrijwel geheel uit buitenlandse studenten, waaronder soms relatief grote groepen van dezelfde nationaliteit. Tot enkele jaren geleden betrof het daarbij vooral Chinese studenten<sup>3</sup>, maar sinds 2005/2006 zijn andere Aziatische landen in opkomst, met name Nepal en Pakistan.

Voor de bekostigde instellingen in het onderzoek vormen internationale studenten een belangrijke doelgroep; de totale studentenpopulatie van een van de twee onderzochte instellingen bestaat voor een kwart uit studenten met een buitenlandse nationaliteit. Binnen de internationaal georiënteerde opleidingen aan deze (bekostigde) instellingen ligt het percentage buitenlandse studenten hoog (oplopend tot 70 procent); deze studenten zijn afkomstig uit een groot aantal verschillende landen in Europa, Azië en andere werelddelen.

#### **2.1.5 Koepels**

Ten tijde van de risicoanalyse waren alle onderzochte instellingen lid van een koepelorganisatie: de zes aangewezen instellingen van PAEPON, de twee bekostigde instellingen van de HBO-raad. De stand van zaken per 1 januari 2008 is voor de onderzochte bekostigde instellingen niet gewijzigd; twee van de onderzochte aangewezen instellingen staan niet langer op de ledenlijst van PAEPON.

## **2.2 De Gedragscode internationale studenten**

### **2.2.1 Totstandkoming van de gedragscode**

Het beleid van achtereenvolgende kabinetten is er al jaren op gericht meer buitenlandse studenten naar Nederland te halen, zowel om de internationale oriëntatie van het Nederlands hoger onderwijs te versterken als om de toegankelijkheid van ons land voor buitenlandse kenniswerkers te vergroten. De uitvoering van dit beleid verliep niet altijd even soepel. Hogeronderwijsinstellingen klaagden over langdurige toelatingsprocedures, dure visa en andere belemmeringen bij de toelating van buitenlandse studenten (en andere kenniswerkers). Daar stond tegenover dat met een zekere regelmaat bleek dat er instellingen waren die buitenlandse studenten toelieten die niet aan de toelatingseisen voldeden. Dit betrof een of meer van de volgende aspecten: niveau van vooropleiding (vooropleidingseisen), de beheersing van de instructietaal (meestal Engels) (taaleisen) en de profieleisen (nadere vooropleidingseisen). Er waren 'studenten' die hun studievizum slechts gebruikten om toegang tot Nederland en de overige Schengenlanden te verkrijgen. Ook kreeg de inspectie signalen dat de kwaliteit van het onderwijs en de dienstverlening aan buitenlandse studenten soms te wensen overliet. Er bestond weliswaar een gedragscode

---

<sup>3</sup> In absolute termen zijn de grootste aantallen buitenlandse studenten in het Nederlands hoger onderwijs sinds jaar en dag afkomstig uit Duitsland (Nuffic, 2006). Dit onderzoek van de inspectie betrof echter met name werving van studenten in voor het Nederlands hoger onderwijs relatief onbekende landen.

(opgesteld door de Nuffic) maar deze werd - kennelijk - niet door alle instellingen gedragen. De roep om regulering werd dan ook steeds luider.

Na een dringende oproep in 2004 van het Innovatieplatform om de toegankelijkheid van Nederland voor buitenlandse kenniswerkers te verbeteren, kwam overleg op gang tussen de betrokken partijen: de koepelorganisaties in het hoger onderwijs (PAEPON, FION / PIE, VSNU, HBO-Raad), de Nuffic, enkele ministeries (OCW, Justitie, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken), de IND, de IB-Groep en de Inspectie van het Onderwijs. Nadat in deze brede kring een aantal overlegondes had plaatsgevonden, is de keuze gemaakt voor zelfregulering door het hoger onderwijs veld in de vorm van een gedragscode voor instellingen die studenten in het buitenland werven. Vervolgens hebben de koepelorganisaties in samenwerking met OCW de nadere detaillering en afronding van de gedragscode voor hun rekening genomen. In de loop van 2005/2006 werd overeenstemming bereikt over de inhoud van de gedragscode en over de organisatorische vormgeving van de zelfregulering. In mei 2006 werd de gedragscode officieel ingevoerd.

### **2.2.2 Inhoud van de gedragscode**

De volledige tekst van de gedragscode is te vinden op [www.internationalstudy.nl](http://www.internationalstudy.nl). Belangrijke punten uit de gedragscode zijn onder meer:

- De onderwijsinstelling stelt tijdig betrouwbare en eenvoudig toegankelijke informatie aan de internationale student ter beschikking met betrekking tot in de code nader gespecificeerde zaken.
- Indien de onderwijsinstelling aan een agent opdracht geeft tot werving van internationale studenten, ziet de onderwijsinstelling erop toe dat de agent handelt volgens deze gedragscode. In de overeenkomst met de agent neemt de onderwijsinstelling de clause op dat de overeenkomst terstond wordt ontbonden in het geval de agent zich niet houdt aan de gedragscode en aan de in het land van werving geldende (reclame)code. De onderwijsinstelling blijft ook bij uitbesteding van (een deel van) het proces van werving en selectie verantwoordelijk voor de toelating van de studenten.
- De onderwijsinstelling stelt voor het onderwijs, dat zij aan internationale studenten aanbiedt, de minimale taaleisen vast waaraan de internationale student moet voldoen en ziet erop toe dat de internationale student daaraan ook daadwerkelijk voldoet. Indien het gaat om Engelstalig onderwijs wordt in ieder geval een IELTS- of vergelijkbare score van tenminste 5 voor het voorbereidende jaar gehanteerd, en voor het B- en M-niveau een score van tenminste 6.
- De instelling biedt internationale studenten alleen daadwerkelijk geaccrediteerd graadverlenend onderwijs aan. Accreditatie van de opleiding is uitgevoerd door de NVAO of door een accreditatieorganisatie die een vergelijkbare kwaliteit van werkzaamheden biedt.

### **2.2.3 Register van instellingen die de gedragscode onderschrijven**

Instellingen die aan de gestelde voorwaarden voldoen en de gedragscode ondertekenen, worden opgenomen in een register dat wordt beheerd door de IB-Groep. Instellingen die in het register staan, krijgen toestemming van de IND voor de werving van buitenlandse studenten die toelaatbaar zijn. Het register is te raadplegen op [www.internationalstudy.nl](http://www.internationalstudy.nl) en bevat per januari 2008 een kleine twintig (bekostigde en aangewezen) universiteiten, bijna vijftig (bekostigde en

aangewezen) hogescholen, zeven instellingen voor internationaal onderwijs en een zestal andersoortige instellingen. Alle door de inspectie onderzochte instellingen hebben de gedragscode ondertekend of willen dit gaan doen, zodat ze kunnen worden opgenomen in het bijbehorende register. Vijf van de acht zijn inmiddels opgenomen in het register; de andere drie voldeden per januari 2008 nog niet aan alle voorwaarden, waaronder in alle gevallen de voorwaarde dat alleen daadwerkelijk geaccrediteerd onderwijs mag worden aangeboden. Bij de invoering van het accreditatiestelsel in 2003 zijn hun opleidingen weliswaar van rechtswege geaccrediteerd voor een periode van enkele jaren, maar een accreditatie van rechtswege volstaat niet voor opname in het register. Alleen als opleidingen die van rechtswege geaccrediteerd zijn een positief rapport uit het vroegere visitatiestelsel kunnen overleggen, behoort opname in het register tot de mogelijkheden. Tot 1 april respectievelijk 1 mei 2007<sup>4</sup> golden nog twee overgangsregeling, die met name inhielden dat studenten nog een verblijfsvergunning konden krijgen op basis van een studie aan een van rechtswege geaccrediteerde opleiding.

#### **2.2.4 De landelijke commissie**

In de gedragscode is overeengekomen dat de deelnemende onderwijsinstellingen een landelijke commissie (hierna: commissie) in het leven zouden roepen met de taak de naleving van de gedragscode te bevorderen en het handelen van de onderwijsinstelling te toetsen aan de gedragscode. De commissie is onafhankelijk en bestaat uit leden die benoemd zijn door de VSNU, de HBO-raad, FION en PAEPON. De commissie heeft een voorzitter die niet behoort tot de kring van belanghebbenden. De registerbeheerder (de IB-Groep) fungeert als secretaris van de landelijke commissie.

De gedragscode bepaalt dat de commissie de inspectie op de hoogte brengt van alle gegronde klachten die bij de landelijke commissie worden ingediend. De commissie behandelt de klachten zelf. Zij heeft hierbij de bevoegdheid om voor de betreffende instellingen bindende uitspraken te doen. Tot januari 2008 waren er echter bij de landelijke commissie nog geen klachten ingediend. De commissie rapporteert jaarlijks over haar activiteiten. In samenwerking met de deelnemende instellingen en de koepelorganisaties initieert zij waar nodig onderzoek en doet zij voorstellen voor verbetering of aanscherping van de gedragscode. Ook zal zij de koepelorganisaties en de deelnemende instellingen begeleiden bij het uitvoeren van een evaluatie van het functioneren van de gedragscode. De eerste evaluatie wordt voorzien in 2009. De commissie heeft tot op dit moment nog geen proactieve toezichtstaak, dat wil zeggen dat zij niet (systematisch, steekproefsgewijs noch risicogericht) controleert of instellingen de gedragscode handhaven. Wel reageert de commissie op signalen van een mogelijke schending van de gedragscode door nader onderzoek in te stellen.

### **2.3 Nuffic en Netherlands Education Support Offices (NESO's)**

In een toenemend aantal landen is het Nederlands hoger onderwijs vertegenwoordigd door de zogenaamde NESO's, de Netherlands Education Support Offices. Organisatorisch vallen de NESO-kantoren onder de Nuffic. De Nederlandse overheid en deelnemende hoger onderwijsinstellingen leveren een financiële bijdrage aan het functioneren van de NESO's.

---

<sup>4</sup> In de praktijk is de datum 1 september 2007 als grens gehanteerd.

De voornaamste taken van deze lokale vertegenwoordigingen zijn de algemene promotie van het Nederlands hoger onderwijs en het versterken van de samenwerking tussen Nederlandse instellingen en instellingen in de NESO-regio's. Daarnaast kunnen ook studenten een beroep doen op de NESO-kantoren. Zowel binnenlandse als buitenlandse studenten kunnen er terecht voor informatie over uiteenlopende onderwerpen: van studiebeurzen tot de vertaling van diploma's.

Kernactiviteiten van de NESO's zijn:

- Informatie over en promotie van het Nederlands hoger onderwijs;
- Bemiddeling / samenwerking tussen instellingen;
- Marktanalyse en –ontwikkeling;
- Beheer van programma's en projecten.

Er zijn sinds 2001 NESO-kantoren in het leven geroepen in:

- China;
- Indonesië<sup>5</sup> ;
- Mexico;
- Taiwan;
- Vietnam.

In Rusland en Thailand zijn in 2007 nieuwe kantoren geopend en er zijn plannen voor de oprichting van NESO's in Maleisië, India en Brazilië.

Als enige van de NESO-kantoren heeft NESO-China een bijzondere rol bij de werving en selectie van studenten. De snelle toename van het aantal Chinese studenten dat naar Nederland wilde komen om te studeren, leidde een aantal jaren geleden tot enkele minder gewenste ontwikkelingen. Steeds vaker kwamen studenten naar Nederland die het Engels onvoldoende machtig waren of die niet de juiste vooropleiding hadden. Eenmaal hier bleken zij de gekozen studie niet aan te kunnen en in problemen te raken. Sinds 1 februari 2004 is het daarom voor Chinese studenten die in Nederland willen studeren verplicht om bij het NESO een certificaat aan te vragen. Het NESO-certificaat wordt alleen verstrekt aan kandidaten die beschikken over het vereiste taalniveau. Ook voert het NESO een controle uit van de authenticiteit van de overlegde diploma's, en een globale toets van het niveau van deze diploma's. De onderwijsinstelling in Nederland blijft echter volgens een woordvoerder van NESO-China verantwoordelijk voor de toelating van de student.

## **2.4 Toelating tot en verblijf in Nederland**

Voor het verlenen van verblijfsvergunningen aan studenten met een buitenlandse nationaliteit is de IND verantwoordelijk. In het kader van het streven de toegankelijkheid van Nederland voor buitenlandse studenten te verbeteren door de toelatingsprocedure te verkorten, heeft de IND het Loket Studie Verkort in het leven geroepen. Deze afdeling heeft de volgende taken:

- behandeling van aanvragen voor een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV) in het kader van studie en culturele uitwisseling;

---

<sup>5</sup> NESO Indonesië is als eerste opgericht (1997), maar stond voorheen bekend onder de naam Netherlands Education Center.

- behandeling van aanvragen Verblijfsvergunning Regulier (VVR) in het kader van studie en culturele uitwisseling.

Instellingen die de gedragscode hebben ondertekend en in het bijbehorende register zijn opgenomen, kunnen bij de IND het verzoek indienen om een convenant te sluiten dat de mogelijkheid biedt om buitenlandse studenten toe te laten via een verkorte procedure. Studenten krijgen (na goedkeuring van hun aanvraag door de IND) in het land van herkomst via de Nederlandse Ambassade een MVV waarmee ze naar Nederland kunnen reizen. Eenmaal in Nederland aangekomen, kunnen zij hun MVV laten omzetten in een VVR. Deze verblijfsvergunning heeft betrekking op een bepaalde onderwijsinstelling op een gespecificeerde locatie. Als buitenlandse studenten van onderwijsinstelling willen veranderen, moeten zij bij de IND een zogenaamde 'wijziging beperking' van hun vergunning aanvragen.



## 3 Resultaten van het onderzoek

### 3.1 Voorlichting en werving

#### 3.1.1 Voorlichting

##### *Bevindingen*

De onderzochte instellingen maken gebruik van een veelheid aan middelen om de aandacht van potentiële studenten in het buitenland te trekken. Alle onderzochte instellingen hebben een Engelstalige website, maar klassieke voorlichtingsinstrumenten, zoals gedrukte folders, flyers en brochures spelen nog steeds een belangrijke rol. Enkele van de onderzochte instellingen verspreiden informatie via buitenlandse ambassades in Nederland. Daarnaast nemen sommige van de onderzochte instellingen deel aan Education Fairs: onderwijsbeurzen die de Nuffic in samenwerking met Europese zusterorganisaties in het buitenland (voornamelijk maar niet uitsluitend uit Azië) organiseert. Andere onderzochte instellingen houden zelf - al dan niet in samenwerking met lokale agenten - seminars in het buitenland waar belangstellenden informatie kunnen krijgen en zich kunnen aanmelden als student. Ter voorbereiding op dergelijke seminars worden advertenties in de lokale pers geplaatst en/of interviews aan lokale media gegeven. De manier waarop de onderzochte instellingen controle op deze activiteiten houden, verschilt. Soms worden alle lokale werkzaamheden overgelaten aan de agenten; in andere gevallen stuurt de instelling vanuit Nederland een vertegenwoordiger die bij activiteiten als seminars en intakegesprekken aanwezig is en advertentieteksten controleert.

De inspectie trof daarnaast voorbeelden van instellingen die niet of nauwelijks aan actieve voorlichting in het buitenland bleken te doen: hun buitenlandse studenten hebben eerst aan een andere Nederlandse instelling voor hoger onderwijs ingeschreven gestaan en zijn overstapt toen ze al in Nederland waren.

Bij de helft van de onderzochte instellingen gaf het door de inspectie bestudeerde voorlichtingsmateriaal een redelijk getrouw beeld van de realiteit. Voor deze instellingen bevestigden de studenten met wie de inspectie heeft gesproken dat de werkelijkheid die zij in Nederland aantreffen, beantwoordde aan de verwachtingen die zij hadden op basis van de hen in hun eigen land ter beschikking staande informatie. Het beste voorbereid voelden velen van hen zich overigens als hun besluit om in Nederland en aan een bepaalde instelling te gaan studeren gebaseerd was op informatie van familie, vrienden of kennissen of op een persoonlijk intakegesprek met een instellingsvertegenwoordiger.

De overige onderzochte instellingen, met name kleine aangewezen hogescholen, presenteerden op enig moment gedurende het onderzoek in één of meer van hun reclame-uitingen een onjuist of onvolledig beeld van hun instelling en het daar aangeboden onderwijs. Concrete voorbeelden van voorlichtingsboodschappen die kandidaat-studenten op de één of andere wijze op het verkeerde been zetten, waren:

1. Onjuiste of onvolledige informatie over de accreditatiestatus van de aangeboden opleiding(en): al het onderwijs aan de betreffende instellingen zou 'fully accredited' zijn, terwijl het een accreditatie van rechtswege van één van meerdere aangeboden opleidingen betrof en de instelling geen positief rapport

uit het vroegere visitatiestelsel kon overleggen. Instellingen die geen geaccrediteerde opleidingen maar wel een aanwijzing hebben, kunnen in hun voorlichting (in diverse andere talen dan het Nederlands) staande houden dat zij over 'recognition by the Dutch government' beschikken. Daarmee impliceren zij dat de Nederlandse overheid toezicht houdt op het betreffende onderwijsaanbod, terwijl dit niet het geval is.

2. De bewering dat sprake zou zijn van een 'international study environment', terwijl studenten na aankomst in Nederland onderwijs kregen in een groep die (vrijwel) volledig uit studenten met hun eigen nationaliteit bestond; in enkele gevallen bleek de instelling bovendien geen of nauwelijks Nederlandse studenten te hebben.
3. Advertenties in de lokale pers waarin sterk de nadruk wordt gelegd op de mogelijkheid om op eenvoudige wijze (geen of lage toelatingseisen) een visum voor Nederland en dus voor de Schengenlanden ('Your Gateway to Europe') te verkrijgen; inhoudelijke informatie over studiemogelijkheden in de advertenties is minimaal.
4. Onvolledige informatie over (verschillen binnen) het Nederlandse stelsel voor hoger onderwijs - pas na hun aankomst in Nederland werd sommigen studenten duidelijk dat er in Nederland verschillen bestaan tussen universiteiten en hogescholen en tussen bekostigd en aangewezen onderwijs en aan welk type instelling zij zich hadden ingeschreven. Uit gesprekken met studenten bleek bovendien dat lokale commerciële agenten vaak alleen informatie geven over de instelling(en) waarvoor zij studenten werven en niet vermelden dat Nederland ook andere mogelijkheden biedt.
5. Het regelmatig ontbreken van informatie over eventuele nadere vooropleidingseisen<sup>6</sup> bij de opleiding IBMS. Over de gehele linie - bekostigd en aangewezen - kwam het voor dat geen melding werd gemaakt van het bestaan van nadere vooropleidingseisen. Soms werden deze eisen alleen vermeld voor Nederlandse studenten.
6. Een onvolledig beeld van de geboden faciliteiten: door het niet precies benoemen van de beschikbare faciliteiten bleken door studenten als vanzelfsprekend beschouwde voorzieningen niet of op zeer sobere wijze ingevuld. Zo ontbrak bij zes van de acht onderzochte instellingen een bibliotheek en waren bij de helft van de onderzochte instellingen de ICT-voorzieningen, de leslokalen en de ruimte voor zelfstudie en kantine heel sober.

Bij vijf van de zes onderzochte aangewezen hogescholen heeft de inspectie één of meer van deze voorbeelden in meer of minder ernstige mate aangetroffen. Nadat de inspectie deze tekortkomingen had gesignaleerd, hebben de betreffende instellingen in het algemeen de informatie gecorrigeerd. Bij de bekostigde hogescholen was het voorlichtingsmateriaal op deze punten vrijwel volledig correct.

Overigens heeft de inspectie geconstateerd dat studenten die zich beklagen over bepaalde aspecten van (het onderwijs aan) een instelling het beschikbare voorlichtingsmateriaal soms niet of nauwelijks bestudeerd hebben. Eén van de aangewezen hogescholen legde bijvoorbeeld in het voorlichtingsmateriaal op allerlei plaatsen nadruk op het feit dat het ging om een kleine particuliere school, met een kleinschalige aanpak. De instelling presenteerde dit uitdrukkelijk als een sterk punt. Niettemin beklagden enkele studenten zich dat ze bij aankomst een kleine school hadden aangetroffen. Veel studenten uit met name Azië zien bij het woord 'university' in gedachten een uitgestrekte campus voor zich met veel grote

---

<sup>6</sup> Het betreft eisen ten aanzien van het profiel en het vakkenpakket van de vooropleiding (WHW, artikel 7.25).

gebouwen, duizenden studenten en goede sportvoorzieningen. Het blijkt in de praktijk niet eenvoudig dit beeld met voorlichtingsmateriaal te corrigeren.

#### *Conclusies*

De onderzochte instellingen houden op uiteenlopende wijzen controle op voorlichtingsactiviteiten. Soms worden alle lokale werkzaamheden overgelaten aan de agenten; in andere gevallen stuurt de instelling vanuit Nederland een vertegenwoordiger die participeert in deze werkzaamheden of ze ter plaatse controleert. Deze participatie levert een positieve bijdrage aan de grip van de instelling op de voorlichting.

Bij de helft van de onderzochte instellingen (vier van de zes onderzochte aangewezen instellingen) heeft de inspectie onvolledige of onjuiste informatie aangetroffen betreffende één of meer van de volgende aspecten: de accreditatiestatus, het internationale karakter van de instelling (opleiding), de als laagdrempelig voorgestelde toegang tot Europa, het Nederlandse binaire stelsel, nadere vooropleidingseisen en de aangeboden voorzieningen.

### **3.1.2 Werving**

#### *Bevindingen*

De meerderheid van de onderzochte instellingen maakt bij de werving van buitenlandse studenten onder meer gebruik van commerciële bemiddelingsbureaus (agenten). Meestal betreft het lokale bedrijfjes, in een enkel geval ook een bemiddelingsbureau met een hoofdvestiging in Nederland. De bemiddelingsbureaus brengen een bepaald bedrag per geworven student in rekening. Voor de instellingen is het een hele opgave om de werving via agenten in de hand te houden, onder meer als gevolg van de aanzienlijke financiële belangen en van de scherpe onderlinge concurrentie die zich in veel landen tussen deze bureaus voordoen. De inspectie is in dit onderzoek gevallen tegengekomen waarin 'studenten' die op een studievizum naar Nederland zijn gekomen, zich in het land van herkomst profileerden als agenten. Tot in Nederland concurreren zij elkaar, onder meer door de concurrent tegenover de inspectie en/of de IND van mensenhandel te beschuldigen. Harde bewijzen voor mensenhandel hebben de klagers de inspectie niet kunnen laten zien.

Een tweetal van de onderzochte instellingen heeft dermate negatieve ervaringen opgedaan met het werken via lokale agenten dat zij geheel zijn overgestapt op andere wervingsmethoden, zoals het opbouwen van een persoonlijke netwerk gekoppeld aan het voeren van intakegesprekken. De overige onderzochte instellingen proberen de werving in de hand te houden door de contracten met lokale agenten aan te scherpen. Vrijwel alle onderzochte instellingen verwijzen in deze contracten naar de gedragscode. Ook kiezen instellingen er soms voor om met agenten in risicolanden een ander soort contract aan te gaan: de agent wordt niet als bedrijf maar op persoonlijke titel geëngageerd, en wordt daardoor bij missers ook persoonlijk aansprakelijk. Instellingen proberen ook om de betrouwbaarheid van lokale agenten te verifiëren door referenties op te vragen bij de British Council en vergelijkbare organisaties. Eén instelling biedt nieuwe agenten eerst een proefcontract van een jaar aan, waarbinnen zij enkele studenten mogen werven. Pas na een positief evaluatieresultaat krijgt een nieuwe agent een vast contract en mag hij een groter aantal studenten werven.

Niettemin lopen er nog regelmatig zaken mis. De recente werkelijkheid laat een patroon zien waarbij er vooral problemen ontstaan als een instelling studenten gaat werven via lokale agenten in landen waar veel politieke spanning heerst en die bovendien nieuw zijn voor de betreffende instelling. In 2005/2006 verkeerde Nepal in crisis. Met reclameleuzen als 'Your Gateway to Europe' was het voor lokale

agenten niet al te lastig vrij grote groepen jongeren te interesseren voor vertrek naar Nederland. Na aankomst in Nederland bleek een groot aantal van deze studenten te verdwijnen met onbekende bestemming. In totaal betreft dit voor de onderzochte instellingen enkele honderden studenten uit diverse landen. Recentelijk zijn het vooral veel Pakistaanse studenten die naar Nederland komen; ook van hen zijn er veel verdwenen van de instelling waar ze zich hadden ingeschreven. Studenten schrijven zich vaak niet uit bij de hogeschool waar ze zich aangemeld hebben. Ook reageren zij dan niet meer op brieven, e-mails of telefoontjes vanuit deze hogescholen. Vaak zijn de contactgegevens van de vertrokken studenten niet meer actueel. Daarom is voor deze hogescholen onduidelijk hoeveel van de studenten zich melden bij een andere onderwijsinstelling omdat ze ontevreden zijn over de instelling waar ze zich hadden ingeschreven en hoeveel er in de illegaliteit verdwijnen, hetzij in Nederland hetzij elders in Europa. Als ze zich al bij andere instellingen melden, blijken ze vaak niet te worden toegelaten omdat ze niet aan de toelatingseisen te voldoen. Hieruit blijkt dat de instellingen, waar de studenten van afkomstig waren, vaak studenten hadden toegelaten, die niet aan de toelatingseisen voldeden.

Uit de dossiers van Pakistaanse studenten die de inspectie heeft onderzocht, bleek verder dat Pakistaanse agenten vaak slechts cijferlijsten en tussenresultaten aanleveren terwijl het bijbehorende diploma ontbreekt (zie ook paragraaf 2.2). De onderzochte instellingen merken dit lang niet altijd op. Het als zodanig herkennen van cijferlijst en diploma vraagt de nodige expertise, en die ontbreekt kennelijk toch vaak. Op de vraag van de inspectie waarom niet vaker een beroep wordt gedaan op de deskundigheid van de Nuffic volgt vaak het antwoord dat de procedure via de Nuffic te lang duurt.

De authenticiteit van de documenten is zo mogelijk nog moeilijker vast te stellen dan het niveau, terwijl dat volgens de Nederlandse ambassade in bijvoorbeeld Pakistan zeker nodig is. De ambassades hebben meestal maar beperkte capaciteit om instellingen te ondersteunen waar het verificatie van de authenticiteit en aard van documenten betreft. Toen een aantal jaren geleden problemen speelden met betrekking tot de grote groepen Chinese studenten die naar Nederland kwamen, is het NESO- certificaat ingevoerd. Dit certificaat wordt door NESO verleend na verificatie van de authenticiteit van de overlegde diploma's, controle van het niveau van het Engels en een (zeer) globale toets op de vooropleiding van de kandidaat. Als Pakistan en omliggende landen een belangrijk wervingsgebied blijven voor het Nederlands hoger onderwijs, is het nodig ook in deze regio een procedure vergelijkbaar met die van het NESO-certificaat in te voeren.

Voor lokale agenten en hoger-onderwijsinstellingen met een groot percentage buitenlandse studenten zijn de commerciële belangen van de werving vaak groot. Dit kan een zware druk leggen op de consequente toepassing van de toelatingnormen en de controle op de motivatie van studenten. Op verzoek van de koepelorganisaties van hoger onderwijs heeft de LCGIS (medio 2007) een werkgroep ingesteld, die onderzocht heeft hoe negatieve ervaringen van hoger-onderwijsinstellingen met agenten uitgewisseld kunnen worden met inachtneming van de wettelijke bepalingen<sup>7</sup>. Op 20 februari 2008 is het reglement van de gedragscode hierop bijgesteld.

De man-vrouw verdeling onder studenten uit landen als China en Vietnam is over het algemeen evenwichtig, maar in Nepal en Pakistan werven agenten vrijwel uitsluitend mannelijke studenten. Dat laatste is in tegenspraak met de bedoelingen van zowel het Nederlandse internationaliseringsbeleid voor het hoger onderwijs als

---

<sup>7</sup> Wet bescherming persoonsgegevens en Wet openbaarheid bestuur

het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, dat erop gericht is vrouwen in ontwikkelingslanden meer (onderwijs)kansen te bieden.

### *Conclusies*

De werving van studenten in het buitenland is een complexe activiteit. Werving van buitenlandse studenten leidt regelmatig tot problemen als er sprake is van politieke spanningen in het betreffende land, als er wordt geworven via commerciële bemiddelingsbureaus, als er sprake is van de werving van grote groepen studenten tegelijk en als geworven wordt in - voor de instelling - relatief onbekende landen. Is sprake van grote commerciële belangen dan kan de zorgvuldigheid van de werving onder druk komen te staan. In situaties waarin sprake was van een combinatie van deze factoren leidde werving zonder uitzondering tot problemen: studenten proberen zich in te schrijven bij andere instellingen omdat de instelling die ze oorspronkelijk hadden gekozen tegenvalt of verdwijnen in de illegaliteit omdat de motivatie van hun komst naar Nederland een andere dan studie was. Momenteel doen dergelijke problemen zich vooral voor met Pakistaanse studenten. Na invoering van het NESO-certificaat in China zijn de problemen met betrekking tot de taalbeheersing en de authenticiteit van documenten bij de Chinese studenten verminderd. Bij de acht door de inspectie onderzochte instellingen zijn (in totaal) naar schatting tweehonderd<sup>8</sup> studenten met onbekende bestemming vertrokken.

Zijn studenten eenmaal in Nederland, dan hebben instellingen maar beperkte mogelijkheden om te voorkomen dat studenten, die uitvallen in de illegaliteit verdwijnen. Het belang van een zorgvuldige werving en toelating is daarom groot. Desondanks is de controle van de meeste onderzochte instellingen op de wervingsactiviteiten van de instelling zelf en van tussenpersonen tekort geschoten. Enkele onderzochte instellingen hebben lering uit het verleden getrokken en de wervingsactiviteiten aangepast en de controle verscherpt. Wervingsactiviteiten in landen als Pakistan en Nepal leveren vrijwel uitsluitend mannelijke studenten op. Dit is in tegenspraak met de bedoelingen van zowel het Nederlandse internationaliseringsbeleid voor het hoger onderwijs als het beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

## **3.2 Instroomprocedure en aansluiting**

### **3.2.1 Bevindingen**

#### *Toelatingseisen*

Voorafgaand aan de inschrijving van studenten dienen instellingen voor hoger onderwijs de toelaatbaarheid van deze studenten te controleren. Voor buitenlandse studenten vraagt deze controle extra aandacht. De volgende aspecten zijn van belang voor de toelating van buitenlandse studenten tot Engelstalige hbo-opleidingen<sup>9</sup>:

- De vooropleidingseisen (het niveau van de vooropleiding): dit niveau moet tenminste gelijkwaardig zijn aan het niveau van een havo-opleiding<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> De totale som van bij instellingen vertrokken studenten ligt boven de 300, maar het is onbekend hoeveel studenten door opvolgende inschrijving bij verschillende instellingen dubbel geteld zijn.

<sup>9</sup> Voor het WO zijn vergelijkbare eisen gesteld (zie WHW, met betreffende ministeriële regelingen en de gedragscode)

<sup>10</sup> Zie WHW, artikelen 7.24, lid 2 en 7.28, lid 2, waarbij er vanuit gegaan is dat de in artikel 7.24, lid 2 genoemde mbo opleidingen qua niveau gelijkwaardig zijn aan de havo.

- De nadere vooropleidingseisen: voor de meeste hbo-opleidingen zijn nadere eisen gesteld aan het profiel en/of de vakken die deel uitmaken van het afgelegde havo-examen.<sup>1 1</sup>
- De taaleisen: de minimale taaleisen zijn gesteld op een IELTS-resultaat van tenminste 6 of vergelijkbaar niveau.<sup>1 2</sup>

#### *Omschrijving toelatingseisen door de instelling*

Bij alle acht onderzochte instellingen is de eis ten aanzien van het niveau van de vooropleiding voor buitenlandse studenten vastgelegd. De omschrijving zou naar het oordeel van de inspectie echter scherper kunnen. Soms wordt volstaan met de letterlijke (in het Engels vertaalde) weergave van de wettelijke eis. In andere gevallen wordt in plaats hiervan of aanvullend gesproken over een benodigd diploma van 'highschool' of 'secondary education'. Voor een goede beoordeling van het niveau van de vooropleiding is een overzicht nodig van de vertaling per land van de vooropleidingseisen naar het locale onderwijssysteem. De inspectie heeft bij geen van de onderzochte instellingen een dergelijk overzicht aangetroffen. Eén instelling geeft aan bezig te zijn met de opbouw van zo'n lijst. Een andere instelling gaf aan medewerkers een cursus te laten volgen bij de Nuffic. Van de onderzochte opleidingen met nadere vooropleidingseisen waren deze eisen bij één opleiding niet vastgelegd. De taaleisen zijn door alle onderzochte instellingen vastgelegd.

#### *Controle toelatingseisen door de instelling*

De onderzochte instellingen voerden de controle op toelatingseisen meestal zelf uit. Bij alle onderzochte opleidingen is in meer of mindere mate sprake van een opbouw van ervaringsdeskundigheid voor landen, waar vandaan veel studenten instromen; bij twee onderzochte instellingen verloopt deze opbouw systematisch. Een aantal onderzochte instellingen geeft aan in geval van twijfel consequent de Nuffic te raadplegen. De meeste onderzochte instellingen waren hiermee echter terughoudend. Als argument wordt aangevoerd dat raadpleging van de Nuffic te tijdrovend zou zijn.

De inspectie heeft bij alle onderzochte instellingen steekproeven genomen van de studentendossiers. Slechts bij twee van de acht onderzochte instellingen waren deze dossiers (behoudens kleine onvolkomenheden) volledig op orde. Bij de andere onderzochte instellingen ontbreken regelmatig diploma's, cijferlijsten en/of documenten waaruit het taalniveau blijkt. Uit een vergelijkend documentenonderzoek door de inspectie en de Nuffic en gesprekken met de instelling blijkt dat de betreffende instellingen onvoldoende deskundig zijn om de status van documenten in te kunnen schatten. Zo is het onderscheid tussen diploma's en cijferlijsten en het onderscheid tussen tussentijdse en definitieve cijferlijsten vaak lastig, met name voor documenten uit Pakistan. In China worden bovendien zowel door de school als door de provincie diploma's en cijferlijsten verstrekt. Door de Nuffic worden alleen de provinciale documenten als betrouwbare indicaties voor het opleidingsniveau gezien. Verder zijn diverse (onderzochte) instellingen in de veronderstelling dat een door NESO afgegeven certificaat een garantie is voor het niveau van de vooropleiding. Dit certificaat biedt echter met name een garantie voor de echtheid van de documenten en het taalbeheersingsniveau. Ten aanzien van het opleidingsniveau beperkt de NESO zich naar eigen zeggen tot een 'zeer globale toetsing'<sup>1 3</sup>.

<sup>1 1</sup> Zie WHW, artikelen 7.25 en 7.28 en ministeriële regelingen HO/BL/2007/3152 en HO/BL/2007/28722.

<sup>1 2</sup> zie 'Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs.'

<sup>1 3</sup> Correspondentie met NESO-China, 15 t/m 18 januari 2008.

Bij meer dan de helft van de onderzochte instellingen blijken studenten niet altijd of zelfs regelmatig niet aan het vereiste opleidingsniveau te voldoen. Het blijkt voor instellingen lastig om zelf het niveau van het voortgezet onderwijs uit verschillende landen in te schatten. Soms wijken systemen af. Zo worden de in Pakistan verleende graden 'bachelor of science' en 'bachelor of arts' door de Nuffic gewaardeerd op VWO-niveau. Soms kunnen de niveaus van scholen binnen een land verschillen, zoals in China, waardoor de Nuffic haar oordelen baseert op de provinciale examenresultaten en niet op de resultaten van het schoolexamen (zie boven). Ook de toekenning van cijfers is van belang. Leerlingen kunnen op sommige buitenlandse scholen slagen met de waardering 'D' voor vakken. De Nuffic beoordeelt het niveau van de opleiding in zo'n geval in het algemeen op vmbo-niveau, wat een te laag niveau is voor toelating tot het hbo.

#### *Nadere vooropleidingseisen*

Bij de opleidingen met nadere vooropleidingseisen voldeden studenten regelmatig niet aan deze eisen of kon uit de studentendossiers niet afgeleid worden of ze aan deze eisen voldeden. Voor een aantal van de onderzochte instellingen was niet duidelijk of de nadere vooropleidingseisen wel voor buitenlandse studenten van toepassing zijn. Andere onderzochte instellingen waren in de veronderstelling dat buitenlandse studenten een deficiëntie pas in de het eerste jaar van de studie hoeven weg te werken. Voor buitenlandse studenten geldt volgens de WHW<sup>1 4</sup> dat zij geen examens mogen afleggen voordat door middel van aanvullend onderzoek is aangetoond dat zij over de kennis en vaardigheden beschikken waarop de nadere vooropleidingseisen betrekking hebben. De instelling kan afhankelijk van de omvang van de deficiëntie bepalen of zo'n student wel of niet wordt ingeschreven. De inspectie stelt vast dat de interpretatie van de WHW op dit punt voor de instellingen lastig is. De voor buitenlandse studenten geldende bepalingen zijn versnipperd over verschillende wetsartikelen en de betreffende regeling is verschillend voor Nederlandse en buitenlandse studenten. Een aanscherping van de WHW (artikel 7.28) is wenselijk.

Een ander probleem vormen de nadere vooropleidingseisen zelf. Onderzocht zijn de opleidingen 'International Management' (IM), 'Internationale Bedrijfskunde' (IB), 'International Hospitality Business Management' (IHBM), 'International Business Administration' (IBA), 'International Business and Management Studies' (IBMS) en 'Commerciële Economie' (EC). Al deze opleidingen vallen binnen het economische domein en de opleidingen IM, IB, IBA en IBMS zijn naar de opvatting van de inspectie binnen dit domein sterk verwant. Opmerkelijk is dat voor de opleidingen IM, IB, IHBM en IBA geen nadere vooropleidingseisen (ministerieel) zijn voorgeschreven en voor de opleidingen IBMS en EC wel, namelijk:<sup>1 5</sup>

- IBMS: Economie of Management&Organisatie of een tweede moderne taal naar keuze in het havo pakket;
- CE: Economie of Management&Organisatie en Wiskunde a of b in het havo pakket.

In het cluster Economische opleidingen komt de profieeis 'Economie of Management & Organisatie' het meeste voor. De inspectie kent geen inhoudelijke argumenten voor de grote verschillen in nadere vooropleidingseisen. De afstemming tussen opleidingsclusters, de koepelorganisatie en OCW lijkt voor wat betreft de nadere vooropleidingseisen niet (altijd) afdoende. De inspectie ziet als risico voor de betreffende opleidingen zonder nadere vooropleidingseisen dat het aanvangsniveau van het onderwijs en daarmee mogelijk ook het eindniveau van

<sup>1 4</sup> Zie WHW, artikelen 7.25 en 7.28.

<sup>1 5</sup> Zie bijlage D bij de ministeriële regeling HO/BL/2007/3152.

de opleiding lager is dan gewenst. De nadere vooropleidingseisen van IBMS veronderstellen dat het Propedeuse – curriculum gedifferentieerd is voor studenten met een verschillend instroomprofiel. De inspectie heeft een dergelijke onderwijsdifferentiatie bij de onderzochte opleidingen niet aangetroffen.

#### *Taaleisen*

De inspectie heeft bij vier van de onderzochte instellingen twijfel of het taalniveau van een deel van de studenten toereikend is. Bij één instelling is dertig procent van de nieuwe eerstejaars studenten na enkele maanden teruggezet naar het voorbereidende leerjaar omdat hun Engels te zwak bleek te zijn. Bij enkele van de onderzochte instellingen gaven studenten aan dat zij in de lessen hinder ondervonden van het gebrekkige taalniveau van collega – studenten. Een aantal van de onderzochte instellingen hanteert een eigen ingangstoets die naar zij aangegeven gelijkwaardig is met een IELTS – toets.<sup>1 6</sup> Bij twee van de onderzochte instellingen was deze toets beperkt tot een intakegesprek en de beoordeling van een korte Engelse brief.

#### *Vorbereidend jaar*

Studenten die in Nederland hoger onderwijs willen volgen maar niet voldoen aan de minimale taaleisen kunnen een verblijfsvergunning krijgen van maximaal een jaar om een voorbereidende opleiding te volgen<sup>1 7</sup>. De onderwijsinstelling dient zich ervan te vergewissen dat 'de internationale student de voorbereidende opleiding naar verwachting succesvol zal afronden' (gedragscode, artikel 4.6). Voor toelating tot het voorbereidende jaar geldt volgens de gedragscode voor Engelstalige opleidingen een IELTS- of vergelijkbare score van 5. Bij het aanbod van een voorbereidend jaar dienen er twee toetsen te zijn:

- toets vooraf: kan de student binnen een jaar voldoen aan de toelatingseisen voor de bachelor- of master-opleiding waarvoor hij of zij zich heeft ingeschreven;
- toets na afloop: voldoet de student aan de toelatingseisen voor de bachelor- of master-opleiding waarvoor hij of zij zich heeft ingeschreven.

Zeven van de onderzochte instellingen bieden zo'n voorbereidend jaar aan, in het algemeen aangeduid met 'preparation course' of een hierop lijkende naam. De meeste van de onderzochte instellingen bieden ook korte bijspijkertrajecten aan, van een half jaar of zelfs een (zomer)cursus van zes weken. Bij alle onderzochte instellingen was het hoofdoogmerk steeds de verbetering van het taalniveau. Een aantal van de onderzochte instellingen biedt in deze cursus studenten daarnaast de gelegenheid hun deficiëntie (betreffende de nadere vooropleidingseisen) weg te werken. Géén van de onderzochte instellingen had als beleid om studenten met onvoldoende vooropleidingsniveau in het voorbereidend jaar toe te laten om ze voor te bereiden op een toelatingsonderzoek volgens de WHW, artikel 7.29.

In de praktijk blijkt een aantal van de onderzochte instellingen moeite te hebben om stringent vast te houden aan het toelatingsbeleid voor het voorbereidend jaar. Regelmatig worden studenten toegelaten tot het voorbereidend jaar, van wie het niet realistisch is aan te nemen dat ze binnen de gegeven termijn dit jaar 'succesvol kunnen afronden'. Niet alle onderzochte instellingen hanteren een harde toets na afloop van het voorbereidende jaar voor toelating tot de bachelor- of master-opleiding of laten studenten bij een onvoldoende beoordeling toch 'voorwaardelijk' toe tot de bachelor- of master-opleiding. Eén instelling sprak in dit

<sup>1 6</sup> De LCGIS heeft al eerder gesignaleerd dat de code op het punt van de taaltoetsen onvoldoende specifiek is, en heeft het aan de gedragscode gekoppelde reglement aangescherpt (per 20 februari 2008).

<sup>1 7</sup> De basis hiervoor is gelegen in de vreemdelingenwet en de gedragscode (artikel 4, toelating).



verband expliciet over de sociale onwenselijkheid van het wegsturen van betreffende studenten. Een ander probleem is dat aldus weggestuurde studenten eenvoudig in de illegaliteit kunnen verdwijnen.

De huidige wet- en regelgeving is naar het oordeel van de inspectie niet toereikend om de bestaande problemen met het voorbereidende jaar op te lossen. In de WHW is geen wettelijke bepaling over het voorbereidende jaar opgenomen, waardoor dit jaar formeel buiten het toezicht van de inspectie valt. De toelatingseis voor het voorbereidende jaar in de gedragscode (zie boven) is te vaag geformuleerd.

#### *Verbetertrajecten*

De meeste onderzochte instellingen hebben bij het bezoek van de inspectie aangegeven – mede naar aanleiding van het inspectieonderzoek – verbeteringen te zullen doorvoeren in de toelatingsprocedure. Dit betreft met name een aanscherping van de toelatingseisen, deskundigheidsbevordering en/of het consequent inwinnen van advies bij de Nuffic.

### **3.2.2 Conclusies**

Bij de meeste onderzochte instellingen worden de (wettelijke) toelatingseisen voor de bacheloropleiding onvoldoende gehandhaafd. Dit komt door een combinatie van een of meer van de volgende facetten: een te beperkte beschrijving, onvoldoende consequente controle, een gebrek aan deskundigheid of de complexiteit van de materie.

De toelatingseisen zijn door de meeste onderzochte instellingen op hoofdlijnen voldoende beschreven maar vaak onvoldoende scherp gedefinieerd; dit geldt met name voor het niveau van de vooropleiding.

De controle van de toelatingseisen is bij geen van de onderzochte instellingen waterdicht. Slechts enkele van de onderzochte instellingen raadplegen de Nuffic consequent. Slechts bij twee van de onderzochte instellingen waren de studentendossiers voldoende op orde. De meeste onderzochte instellingen blijken onvoldoende deskundig om de diploma's en cijferlijsten van alle instroomlanden te beoordelen en de status van een NESO-advies (China) te beoordelen. Bij meer dan de helft van de onderzochte instellingen blijken studenten niet altijd of zelfs regelmatig niet aan het vereiste ingangsniveau te voldoen.

Bij de onderzochte opleidingen met nadere vooropleidingseisen voldeden studenten regelmatig niet of niet aantoonbaar aan deze eisen. Instellingen vinden de betreffende wettekst<sup>1 8</sup> onduidelijk. Bij verwante opleidingen in het economische domein zijn nadere vooropleidingseisen onderling verschillend (variërend van géén eisen tot wiskunde en economie verplicht). Hiervoor lijken geen steekhoudende argumenten te bestaan.

Bij vier van de onderzochte instellingen was bij een aantal studenten tenminste twijfel over het taalniveau.

Het voorbereidend jaar wordt door instellingen vooral aangeboden om het taalniveau van instromende studenten te verbeteren. Niet alle onderzochte instellingen houden bij doorstroom van het voorbereidende jaar naar de bachelor- of masteropleiding onverkort vast aan de toelatingseisen. Worden studenten wel consequent afgewezen dan bestaat het risico dat ze in de illegaliteit verdwijnen. De huidige wet- en regelgeving is naar het oordeel van de inspectie niet toereikend om de bestaande problemen met het voorbereidende jaar op te lossen, omdat dit jaar niet bij wet geregeld is en formeel buiten het toezicht van de inspectie valt.

---

<sup>1 8</sup> Zie WHW, artikelen 7.24, 7.25 en 7.28. en regeling nadere vooropleidingseisen 2007.

De inspectie concludeert dat er bij de toelating van buitenlandse studenten tot het hoger onderwijs in Nederland een (blijvende) spanning bestaat tussen een laagdrempelige instroommogelijkheid en een goede waarborg van het ingangsniveau. In de praktijk leggen instellingen vaak eenzijdig de nadruk op de laagdrempelige instroom, wat leidt tot problemen als het verdwijnen van studenten in de illegaliteit en niveauperlagings van de opleiding. De huidige regelgeving en handhaving (van regelgeving) is ontoereikend om betreffende risico's tot een aanvaardbaar minimum te beperken. De formulering van de toelatingseisen (voor het voorbereidend jaar en de bacheloropleiding) is onvoldoende scherp, consequent en transparant. De status van het voorbereidend jaar als voorbereiding op de bacheloropleiding is onvoldoende duidelijk.

### 3.3 Kwaliteit van onderwijs en dienstverlening

#### 3.3.1 Bevindingen

##### *Onderwijs en examenregeling*

Een instelling dient in een onderwijs en examenregeling (OER) regelingen ten aanzien van wettelijk voorgeschreven aspecten van het onderwijs en de examens vast te leggen<sup>1 9</sup>. De inspectie is bij de onderzochte opleidingen nagegaan in hoeverre deze regelingen voldoende beschreven waren en in hoeverre deze regelingen in de praktijk ook voldoende sturend waren voor het onderwijs. Voor alle onderzochte opleidingen bleek een OER vastgesteld te zijn. Bij geen van de onderzochte instellingen waren alle wettelijk voorgeschreven regelingen vastgelegd en voldoende sturend voor het onderwijs. Bij zes van de acht onderzochte instellingen betrof dit naast onvolkomenheden maximaal twee tekortkomingen<sup>2 0</sup>. Bij één instelling was sprake van drie tekortkomingen en vijf onvolkomenheden. Bij één instelling was bij een initieel onderzoek het grootste deel van de regelingen onvoldoende omschreven of onvoldoende sturend voor het onderwijs; de meeste tekortkomingen bleken (na gedetailleerde kritiek van de inspectie) bij een vervolgonderzoek op papier hersteld.

Ten aanzien van de volgende facetten zijn bij tenminste twee instellingen tekortkomingen geconstateerd: de studielast, de inrichting van de opleiding, de uitvoeringsvorm van tentamens, de verlening van vrijstellingen, de toelating tot tentamens, de bewaking van de studievoortgang en de individuele studiebegeleiding en de verlening van vrijstellingen op basis van verwantschap. Op deze facetten wordt hierna ingegaan.

##### *Grotere tekortkomingen*

De inspectie spreekt in het kader van dit onderzoek van een tekortkoming als de feitelijke handhaving van de wet- en regelgeving in het geding is of als de uitvoeringspraktijk niet aan de kwaliteit voldoet die naar het oordeel van de inspectie met de wet beoogd is. Hieronder zijn de in het onderzoek gevonden tekortkomingen beschreven.

#### 1. Studielast

De feitelijke studielast van onderwijseenheden is bij de meeste onderzochte opleidingen niet geëvalueerd. Daarnaast is de nominale opleidingsduur bij meer dan de helft van de onderzochte opleidingen korter dan vier jaar, in het algemeen drie jaar. Als argumenten dat de studielast toch wordt waargemaakt zijn genoemd

---

<sup>1 9</sup> Zie WHW, artikel 7.13.

<sup>2 0</sup> Voor een definitie van de begrippen 'tekortkomingen' en 'onvolkomenheden' zie de kopjes 'Grotere tekortkomingen' respectievelijk 'Onvolkomenheden in de OER'.

de zwaarte van het programma, de intensieve begeleiding, de kleine groepsgroottes en het doorwerken van studenten in de vakantie. De inspectie heeft geen harde onderbouwing aangetroffen dat de studielast van 240 EC's bij de betreffende opleidingen wordt waargemaakt.

## **2. Verlening van vrijstellingen**

De onderzochte instellingen hebben in de OER een procedure voor verlening van vrijstellingen opgenomen, zij het soms summier. De gronden waarop vrijstellingen verleend worden zijn bij geen van de onderzochte instellingen nader uitgewerkt. Er wordt ook geen lijst bijgehouden van eerder verleende vrijstellingen. Dit houdt het risico van rechtsongelijkheid tussen studenten in. Uitzondering hierop vormen de vaste samenwerkingsprogramma's met buitenlandse 'universities' waarbij op basis van een curriculumvergelijking en/of curriculumafstemming vrijstellingen worden verleend.

Er zijn grote verschillen in de feitelijke toekenning van vrijstellingen. Drie instellingen kennen een zogeheten 'final year' constructie, waarbij instromende studenten op basis van hun vooropleiding vrijstelling krijgen voor de eerste drie jaar van de opleiding. Dit gebeurt deels op basis van vaste samenwerkingsprogramma's met buitenlandse 'universities' op basis van een curriculumvergelijking en/of curriculumafstemming. In de andere gevallen gebeurt dit echter op basis van een ad hoc vergelijking van de voorgaande studieresultaten van individuele studenten. De inspectie heeft hierbij geen uitgebreide assessment-procedure aangetroffen.

Eén instelling hanteert voor alle studenten een actief vrijstellingsbeleid. Bij een steekproef bleken studenten gemiddeld voor zo'n 60 studiepunten (spreiding tussen de 0 en 154 studiepunten) vrijstellingen te hebben gekregen. Bij deze instelling bestond het assessment uit een gesprek met een vertegenwoordiging van de examencommissie.

Drie instellingen hanteerden een sterk terughoudend vrijstellingenbeleid. In de praktijk betekent dit dat studenten vrijwel nooit een vrijstelling krijgen.

## **3. Bewaking van de studievoortgang en de individuele studiebegeleiding**

Bij vier van de onderzochte instellingen vindt de inspectie de bewaking van de studievoortgang en/of de individuele studiebegeleiding onvoldoende waar gemaakt. De volgende problemen zijn geconstateerd: in examencommissies vindt geen systematische bewaking van de studievoortgang plaats; studiebegeleiding vindt niet plaats, alleen op initiatief van de student of alleen gericht op praktische problemen en niet op de studievoortgang.

## **4. Uitvoeringsvorm van tentamens**

Bij alle onderzochte opleidingen is per onderwijseenheid de uitvoeringsvorm van tentamens vermeld. Bij twee instellingen betrof de dominante uitvoeringsvorm de multiple choice toets. Studenten hadden hierop duidelijke kritiek, omdat zij de betreffende toetsen een onvoldoende betrouwbare meting van hun kennisniveau vonden.

### *Onvolkomenheden in de OER*

De inspectie spreekt in het kader van dit onderzoek van onvolkomenheden in de OER als de betreffende tekst onjuist of onvolledig is, maar de feitelijke handhaving van de wet- en regelgeving niet in het geding is en de uitvoeringspraktijk voldoende op orde is. In het onderzoek zijn de volgende onvolkomenheden bij twee of meer instellingen aangetroffen:

- Twee instellingen verzuimen expliciet te vermelden dat de opleiding voor buitenlandse studenten uitsluitend in voltijd wordt gegeven.

- Bij twee opleidingen geldt het met goed gevolg afleggen van bepaalde tentamens als voorwaarde voor toelating tot andere tentamens, zonder dat deze voorwaarde in de OER vermeld staat.
- De meeste van de onderzochte instellingen verzuimen te vermelden dat zij geen verwante mbo-opleidingen hebben aangewezen.<sup>2 1</sup>

### *Klachten*

Bij meer dan de helft van de onderzochte instellingen is door een groep studenten een klacht over de instelling bij de inspectie ingediend. Bij twee instellingen waren de klachten aanleiding om het onderzoek naar de instelling te vervroegen. Er waren klachten over de toelating tot de opleiding, de begeleiding, de kwaliteit van docenten, lesuitval, de toelating tot tentamens, de opvang van studenten, de huisvesting, de kosten van de opleiding en de algemene dienstverlening. De klachten zijn in de inspectieonderzoeken meegenomen. De inspectie heeft de klachten ten dele gegrond verklaard.

Alle onderzochte instellingen beschikken over een formele klachtenregeling. Studenten volgden bij klachten overigens vaak een alternatieve route. Bij vier instellingen bleek de klachtenafhandeling in de praktijk onvoldoende effectief. Bij drie instellingen bleek tegen een beslissing van de examencommissie of het management<sup>2 2</sup> geen beroep bij een onafhankelijke commissie mogelijk.

### *Onderwijskwaliteit*

Zoals in paragraaf 1.3 is aangegeven, was de kwaliteit van het door de instelling verzorgde onderwijs op zichzelf geen object van onderzoek, maar is het onderzoek wel verricht vanuit het perspectief van het belang van goed onderwijs aan studenten. In de gesprekken met studenten en het management<sup>2 3</sup> zijn onderwerpen ter sprake gekomen die raakten aan de onderwijskwaliteit, soms naar aanleiding van klachten, soms ook spontaan ingebracht door de studenten of leden van het management van de instelling. Bij vier van de onderzochte instellingen werd door een deel van de studenten kritiek geuit op de kwaliteit van de lessen. Bij één instelling werd dit beeld door de directie bevestigd.

Het personeelsbeleid van de onderzochte instellingen loopt uiteen. De grotere onderzochte instellingen beschikken over een uitgebreid geformuleerd personeelsbeleid en teams van docenten voor wie het onderwijs aan de opleiding hun hoofdtaak is. Een aantal onderzochte kleine instellingen werkt met een klein maar hecht samenwerkend team. De overige onderzochte kleine instellingen werken met relatief veel kleine parttime aanstellingen op vaste of freelance basis met docenten die hoofdzakelijk in het bedrijfsleven of elders in het Nederlandse hoger onderwijs werkzaam zijn (geweest). Dit vormt een risico ten aanzien van de betrokkenheid, deskundigheid en bereikbaarheid van docenten en de continuïteit van het onderwijs. De betreffende instellingen geven aan dat hun personeelsbeleid gericht is op het samenstellen van een kernteam per opleiding van docenten met een grotere aanstelling.

Een aantal onderzochte instellingen is bezig met een ingrijpende herziening van het onderwijs. Deze grote veranderingen vormen voor de korte termijn ook een risico voor de kwaliteit van het onderwijs.

### *Faciliteiten*

<sup>2 1</sup> Studenten krijgen vrijstellingen bij een diploma van een verwante mbo-opleiding.

<sup>2 2</sup> Onder management wordt hier verstaan management of bestuur van de instelling en / of opleidingsmanagement.

<sup>2 3</sup> Onder management wordt hier verstaan management of bestuur van de instelling en / of opleidingsmanagement.

Bij de helft van de onderzochte instellingen zijn de voorzieningen (gebouw, leslokalen, studievoorzieningen, computers, biblio- en mediatheek) sober in vergelijking met het gemiddelde niveau van de voorzieningen voor hoger onderwijs in Nederland. Zo ontbreekt een bibliotheek / mediatheek bij zes van de acht onderzochte instellingen; soms is er wel een regeling getroffen waardoor studenten gebruik kunnen maken van de bibliotheek / mediatheek van een nabijgelegen grotere instelling. Vaak dienen leslokalen (in de niet ingeroosterde uren) als voorziening voor zelfstudie. Ook is er vaak een tekort aan computers en zijn de beschikbare computers verouderd.

#### *Conclusies*

Bij alle onderzochte instellingen is een OER vastgesteld. Bij geen van de onderzochte instellingen waren alle wettelijk voorgeschreven regelingen vastgelegd en voldoende sturend voor het onderwijs. Bij twee van de instellingen schoten de OER's ernstig tekort.

Ten aanzien van de volgende facetten zijn bij tenminste twee van de onderzochte instellingen tekortkomingen geconstateerd: de studielast, de inrichting van de opleiding, de uitvoeringsvorm van tentamens, de verlening van vrijstellingen, de toelating tot tentamens, de bewaking van de studievoortgang en de individuele studiebegeleiding en de verlening van vrijstellingen op basis van verwantschap. Met name zorgelijk vindt de inspectie de onvoldoende onderbouwing van de studielast en de toekenning van vrijstellingen. De studieduur van de meeste bacheloropleidingen is nominaal drie jaar (bij een studielast van 240 EC's). Daarnaast zijn er instellingen die tot 180 EC's vrijstelling geven, waarbij de onderbouwing regelmatig onvoldoende is. De kwaliteit van de opleiding was geen primair object van onderzoek. Toch heeft de inspectie aanwijzingen gekregen dat er bij een aantal van de onderzochte instellingen sprake is van een wisselende onderwijskwaliteit. De aanwijzingen betreffen een onvoldoende uitgewerkte Onderwijs en examenregeling, onvoldoende koppeling tussen eindkwalificaties en het curriculum, het ontbreken van stages, een onvoldoende functionerend docententeam of onvoldoende faciliteiten. Kleinschaligheid van instellingen en ingrijpende organisatorische veranderingen zijn in dit opzicht duidelijke risicofactoren.

### **3.4 Algemene bevindingen**

#### **3.4.1 Bevindingen**

Elke instelling voor hoger onderwijs heeft voor haar beleid en uitvoering te maken met verschillende overheidsinstanties of aan de overheid gelieerde instanties (hierna kort overheidsinstanties genoemd); dit betreft met name OCW, de IBG, de NVAO en de inspectie. Bij de werving van buitenlandse studenten krijgen de onderwijsinstellingen daarnaast te maken met de IND, de Nuffic, ambassades en NESO's. Naast de WHW worden dan ook de Vreemdelingenwet en de gedragscode van belang. Het aanbieden van onderwijs aan buitenlandse studenten wordt daardoor een complexe aangelegenheid. In de gesprekken met de instellingen heeft de inspectie klachten gehoord over de lastige interpretatie van wetteksten, een gebrekkige aansluiting van beleid van verschillende overheidsinstanties, late of onvolledige reacties of het ontbreken van reacties van overheidsinstanties op vragen van instellingen, het traag verlopen van onderzoeken en procedures van overheidsinstanties en het parallel lopen van onderzoeken van verschillende overheidsinstanties. De complexiteit van de

materie stelt in de ogen van de inspectie onder meer de volgende eisen aan het stelsel:

- afstemming tussen de verschillende overheidsinstanties door regelmatig overleg tussen alle betrokken overheidsinstanties onder regie van OCW;
- transparantie van overheidsbeleid voor de instellingen door een heldere formulering van wet- en regelgeving en beleid en een duidelijke en onderling consistente informatievoorziening vanuit de overheid naar de instellingen;
- deskundigheid van de betrokken instellingen van hoger onderwijs op het gebied van de betreffende wet- en regelgeving.

In dit onderzoek is verder gebleken dat het naast elkaar bestaan van de status 'aangewezen instelling' en 'geaccrediteerde opleiding' tot onduidelijke situaties kan leiden. Instellingen die geen geaccrediteerde opleidingen maar wel een aanwijzing hebben, kunnen in hun voorlichting (in diverse andere talen dan het Nederlands) staande houden dat zij over 'recognition by the Dutch government' beschikken. Daarmee impliceren zij dat de Nederlandse overheid toezicht houdt op het betreffende onderwijsaanbod, terwijl dit niet het geval is. Het gegeven dat aanwijzingen verhandeld worden voor onbekende - maar kennelijk aanzienlijke - bedragen, draagt bij aan de onduidelijkheid rond (de kwaliteit van) het onderwijsaanbod.

Bij een aantal van de onderzochte instellingen was de continuïteit van de instelling of de onderzochte opleiding in het geding, met name als gevolg van onzekerheid ten aanzien van de aanwijzing of de (verlenging van) de accreditatie. Dit betekende voor de betreffende studenten veel onzekerheid, zeker voor studenten die niet voldeden aan de toelatingseisen. Voor deze groep ontbrak namelijk de mogelijkheid voor een overstap naar andere instellingen. Naar schatting hebben bij de onderzochte instellingen tweehonderd tot driehonderd buitenlandse studenten schade ondervonden van de problemen, waarin de instellingen verkeerden. Deze schade bestond uit studieproblemen door onzekerheid en aanpassingen in het onderwijs, problemen met overstappen naar een andere opleiding, problemen met de verblijfsvergunning of financiële problemen.

De gedragscode kan voor de voorlichting, werving en toelating een positieve rol vervullen, maar ontbeert op dit moment een proactieve handhavingscontrole. De enige voorwaarden voor opname in het register van instellingen die de gedragscode ondertekend hebben zijn immers de erkenning als bekostigde of aangewezen instelling en de accreditatie van de betreffende opleidingen. Daarnaast is er geen sprake van een controle (systematisch, steekproefsgewijs noch risicogericht) of de instellingen de gedragscode handhaven. Wel is het een taak van de LCGIS om klachten in behandeling te nemen (zie paragraaf 2.2).

Naast de LCGIS kunnen ook de koepels toezien op de naleving van de gedragscode door haar leden. Omdat zes van de acht onderzochte instellingen aangewezen zijn, is Paepo gevraagd naar haar rol met betrekking tot de gedragscode.

Paepo geeft aan het belang en de betekenis van de gedragscode uit te dragen naar haar leden. Met name wijst Paepo op het verplichtende karakter van de naleving van de gedragscode. Paepo voert een reactief toezicht uit op haar leden, dat wil zeggen dat Paepo handelend optreedt op signalen dat wet- en regelgeving niet wordt nageleefd. In dat kader heeft Paepo twee van haar leden aangesproken op het niet naleven van de gedragscode. Een van deze instellingen heeft zichzelf na een schorsing van een half jaar teruggetrokken als lid, de andere

instelling is door Paepon geroyeerd. Deze beslissingen zijn gemeld in de algemene ledenvergadering.

#### *Conclusies*

Instellingen voor hoger onderwijs hebben bij de werving van buitenlandse studenten voor hun beleid en uitvoering te maken met een groot aantal verschillende overheidsinstanties en verschillende wetten en regelingen. Dit stelt eisen aan de afstemming tussen de verschillende overheidsinstanties, de transparantie van het overheidsbeleid en deskundigheid van de betrokken instellingen van hoger onderwijs op het gebied van de betreffende wet- en regelgeving.

Enkele onderzochte aangewezen instellingen wekten in de voorlichting (onder verwijzing naar de aanwijzing) de suggestie dat niet geaccrediteerde opleidingen toch door de overheid erkend zijn. Ook blijken aanwijzingen verhandeld te kunnen worden. Dit leidt tot onduidelijkheid rond (de kwaliteit van) het onderwijsaanbod. Bij een aantal van de onderzochte instellingen was de continuïteit van de instelling of de onderzochte opleiding in het geding. Naar schatting tweehonderd tot driehonderd buitenlandse studenten hebben hiervan schade ondervonden zoals problemen met de studie, de overstap naar een andere opleiding, de verblijfsvergunning en financiën.

De gedragscode kan bij het verder verbeteren van voorlichting, werving en toelating een positieve rol vervullen, maar ontbeert op dit moment een proactieve handhavingscontrole.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Het onderzoek

In 2005 heeft de inspectie een verkennend onderzoek<sup>2 4</sup> afgerond naar de werving en selectie van buitenlandse studenten. Belangrijke risicofactoren voor instellingen bleken het aantal buitenlandse studenten, werving in 'nieuwe' landen, werving via commerciële bemiddelingsbureaus, de toelatingsprocedure en signalen<sup>2 5</sup>. De inspectie heeft op basis van de uitkomsten van dit onderzoek een risicoanalyse uitgevoerd. De analyse resulteerde in de identificatie van acht instellingen met een verhoogd risicoprofiel op dit gebied. Het betrof zes aangewezen en twee bekostigde instellingen. De inspectie heeft onderzoek uitgevoerd naar deze acht instellingen vanuit de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Voldoet de werving en selectie van buitenlandse studenten aan de wet- en regelgeving?
2. Is de kwaliteit van voorlichting, werving, toelating en de uitvoering van het onderwijs aan buitenlandse studenten voldoende?

Over elk van de instellingsonderzoeken is apart gerapporteerd. Dit betreft de bevindingen, de conclusies en de afgesproken vervolgtrajecten. Deze rapporten staan op de website van de inspectie ([www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)) of zullen daar binnenkort gepubliceerd worden.

In dit eindrapport presenteert de inspectie een synthese van de bevindingen en conclusies uit de instellingsonderzoeken. Het doel is om hieruit lering te trekken op stelselniveau. Omdat instellingen met een hoog risicoprofiel zijn geselecteerd, zijn de uitkomsten van dit onderzoek niet representatief voor het hoger onderwijs. Wel geven de bevindingen een beeld van risico's bij het aanbieden van onderwijs aan buitenlandse studenten. De aanbevelingen zijn gericht op een verkleining van deze risico's zowel op instellingsniveau als op stelselniveau. Het belang is gelegen in de internationale reputatie van het Nederlandse onderwijs en de zorgplicht voor de (kwetsbare) groep buitenlandse studenten. De centrale vraag voor dit eindrapport is als volgt:

*Bieden de huidige afspraken over 'checks and balances' en de huidige wet- en regelgeving voldoende waarborgen dat voor buitenlandse studenten de voorlichting, werving, toelating en de uitvoering van het onderwijs zorgvuldig en adequaat verlopen?*

Bij de 'checks and balances' gaat het om het totaal van de bestuurlijke verantwoordelijkheden van de instellingen voor het eigen onderwijs (governance), de zelfregulering van het onderwijsveld, de ondersteuning van organisaties zoals de Nuffic en het toezicht van de inspectie en de NVAO.

### 4.2 Conclusies

---

<sup>2 4</sup> Zie 'Rapportage verkenning studenten met een buitenlandse vooropleiding'.

<sup>2 5</sup> Onder signalen worden begrepen klachten en meldingen van problemen door studenten, overheids(gelieerde) organisaties en andere belanghebbenden.



Voor de beantwoording van de centrale vraag van dit eindrapport zijn de bevindingen en conclusies uit de acht instellingsonderzoeken vertrekpunt. Onderstaand is de synthese van deze conclusies gegeven ten aanzien van de in de onderzoeken gehanteerde facetten: algemene bevindingen, voorlichting, werving, instroomprocedure en aansluiting, kwaliteit van onderwijs en dienstverlening.

#### **4.2.1 Algemene bevindingen**

Instellingen voor hoger onderwijs hebben bij de werving van buitenlandse studenten voor hun beleid en uitvoering te maken met een groot aantal verschillende overheidsinstanties en verschillende wetten en regelingen. Dit stelt eisen aan de afstemming tussen de verschillende overheidsinstanties, de transparantie van het overheidsbeleid en deskundigheid van de betrokken instellingen van hoger onderwijs op het gebied van de betreffende wet- en regelgeving.

Instellingen wekten in de voorlichting (onder verwijzing naar de aanwijzing) de suggestie dat niet geaccrediteerde opleidingen toch door de overheid erkend zijn. Ook het feit dat aanwijzingen verhandeld worden, leidt tot onduidelijkheid rond (de kwaliteit van) het onderwijsaanbod.

Bij een aantal van de onderzochte instellingen was de continuïteit van de instelling of de onderzochte opleiding in het geding. Naar schatting tweehonderd tot driehonderd buitenlandse studenten hebben hiervan schade ondervonden zoals problemen met de studie, de overstap naar een andere opleiding, de verblijfsvergunning en financiën.

De 'Gedragscode Internationale studenten' ( hierna gedragscode), die in mei 2006 in werking is getreden, kan bij het verder verbeteren van de voorlichting, werving en toelating een positieve rol vervullen, maar ontbeert op dit moment een proactieve handhavingscontrole (zie paragraaf 2.2).

##### *Voorlichting*

De voorlichting aan (potentiële) buitenlandse studenten is regelmatig onvoldoende, met name wanneer commerciële bemiddelingsbureaus een rol spelen. Vaak heeft de inspectie onvolledige of onjuiste informatie aangetroffen betreffende één of meer van de volgende aspecten: de accreditatiestatus, het internationale karakter van de instelling (opleiding), de als laagdrempelig voorgestelde toegang tot Europa, het Nederlandse binaire stelsel, nadere vooropleidingseisen en de aangeboden voorzieningen. Er zijn onvoldoende waarborgen voor een waarheidsgetrouwe voorlichting aan (potentiële) buitenlandse studenten, doordat controle op de naleving van de gedragscode ontbreekt.

##### *Werving*

De werving van studenten in het buitenland is een complexe activiteit. Werving van buitenlandse studenten leidt regelmatig tot problemen als er sprake is van politieke spanningen in het betreffende land, als er wordt geworven via commerciële bemiddelingsbureaus, als er sprake is van de werving van grote groepen studenten tegelijk en als geworven wordt in - voor de instelling - relatief onbekende landen. Is sprake van grote commerciële belangen dan kan de zorgvuldigheid van de werving onder druk komen te staan. In situaties waarin sprake was van een combinatie van deze factoren leidde werving zonder uitzondering tot problemen, doordat studenten werden toegelaten, die niet voldeden aan de toelatingseisen of een andere motivatie dan studie hadden (zie verder 'instroomprocedure en aansluiting').

Zijn studenten eenmaal in Nederland, dan hebben instellingen maar beperkte mogelijkheden om te voorkomen dat studenten die uitvallen in de illegaliteit verdwijnen. Het belang van een zorgvuldige werving en toelating is daarom groot.<sup>2 6</sup>

De inspectie concludeert dat de controle van de meeste onderzochte instellingen op de wervingsactiviteiten van de instelling zelf en van tussenpersonen tekort is geschoten. Enkele onderzochte instellingen hebben lering uit het verleden getrokken en de wervingsactiviteiten aangepast en de controle verscherpt. Er zijn echter onvoldoende waarborgen voor een verantwoorde werving van buitenlandse studenten, doordat controle op de naleving van de gedragscode ontbreekt.

#### *Instroomprocedure en aansluiting*

De volgende problemen kwamen regelmatig tot vaak voor.

De instellingen definieerden de toelatingseisen vaak onvoldoende scherp; dit geldt met name voor het niveau van de vooropleiding. De Nuffic werd niet consequent geraadpleegd. De studentendossiers waren niet op orde. Instellingen bleken onvoldoende deskundig om de diploma's en cijferlijsten van alle instroomlanden te beoordelen en de status van een NESO-advies (China) te beoordelen. Studenten blijken niet altijd aan de toelatingseisen te voldoen, bij sommige instellingen komt dit zelfs vaak voor.

Zo voldeden studenten bij de onderzochte opleidingen regelmatig niet of niet aantoonbaar aan de nadere vooropleidingseisen. Instellingen vinden de betreffende wetteksten<sup>2 7</sup> onduidelijk. Bij verwante opleidingen in het economische domein zijn nadere vooropleidingseisen onderling verschillend (variërend van géén eisen tot wiskunde en economie verplicht). Hiervoor lijken geen steekhoudende argumenten te bestaan. De afstemming tussen opleidingsclusters, de koepelorganisaties en OCW lijkt voor wat betreft de nadere vooropleidingseisen niet (altijd) afdoende.

Het taalniveau van de studenten riep bij de inspectie regelmatig tenminste twijfels op.

De inspectie concludeert dat de meeste onderzochte instellingen de (wettelijke) toelatingseisen<sup>2 8</sup> voor de bacheloropleiding onvoldoende naleven. Dit komt door een combinatie van een of meer van de volgende facetten: een te beperkte beschrijving van de toelatingseisen, onvoldoende consequente controle en een gebrek aan deskundigheid in samenhang met de complexiteit van de materie.

Het voorbereidend jaar wordt door instellingen vooral aangeboden om het taalniveau van instromende studenten te verbeteren. Niet alle onderzochte instellingen houden bij doorstroom van het voorbereidende jaar naar de bachelor- of masteropleiding onverkort vast aan de toelatingseisen. Worden studenten wel consequent afgewezen dan bestaat het risico dat ze in de illegaliteit verdwijnen. De huidige wet- en regelgeving is naar het oordeel van de inspectie niet toereikend om de bestaande problemen met het voorbereidende jaar op te lossen, omdat het voorbereidend jaar niet bij wet geregeld is en formeel buiten het toezicht van de inspectie valt.

De inspectie concludeert dat er bij de toelating van buitenlandse studenten tot het hoger onderwijs in Nederland een (blijvende) spanning bestaat tussen een

---

<sup>2 6</sup> Verder is het opvallend dat wervingsactiviteiten in landen als Pakistan en Nepal vrijwel uitsluitend mannelijke studenten opleveren. Dit is in tegenspraak met de bedoelingen van zowel het Nederlandse internationaliseringsbeleid voor het hoger onderwijs als het beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

<sup>2 7</sup> Zie WHW, artikelen 7.24, 7.25 en 7.28. en regeling nadere vooropleidingseisen 2007.

<sup>2 8</sup> Onder toelatingseisen wordt in dit rapport verstaan (zie paragraaf 3.2) het totaal van de vooropleidingseisen (WHW, artikel 7.24), de nadere vooropleidingseisen (WHW, artikel 7.25) en de taaleisen (gedragscode, artikel 4.2).

laagdrempelige instroommogelijkheid en een goede waarborg van het toegangsniveau. In de praktijk leggen instellingen vaak eenzijdig de nadruk op de laagdrempelige instroom wat regelmatig leidt tot problemen ten aanzien van het niveau en de motivatie van studenten<sup>29</sup>. Momenteel doen dergelijke problemen zich vooral voor met Pakistaanse studenten. Na invoering van het NESO-certificaat in China zijn de problemen met betrekking tot de taalbeheersing en de authenticiteit van documenten bij de Chinese studenten verminderd. Bij de acht door de inspectie onderzochte instellingen zijn (in totaal) naar schatting zo'n tweehonderd<sup>30</sup> studenten met (voor de instelling en dus ook voor de inspectie) onbekende bestemming vertrokken.

De huidige regelgeving en handhaving (van regelgeving) is ontoereikend om betreffende risico's tot een aanvaardbaar minimum te beperken. De formulering van de toelatingseisen (voor het voorbereidend jaar en de bacheloropleiding) is onvoldoende scherp, consequent en transparant. De status van het voorbereidend jaar als voorbereiding op de bacheloropleiding is onvoldoende duidelijk.

#### *Kwaliteit van onderwijs en dienstverlening*

Bij alle onderzochte instellingen is een onderwijs- en examenregeling vastgesteld. Bij het merendeel van de onderzochte instellingen waren niet alle wettelijk voorgeschreven facetten in regelingen vastgelegd en voldoende sturend voor het onderwijs. Bij twee van de onderzochte instellingen schoten de onderwijs- en examenregelingen ernstig tekort.

Ten aanzien van de volgende facetten zijn bij tenminste twee van de onderzochte instellingen tekortkomingen geconstateerd: de studielast, de inrichting van de opleiding, de uitvoeringsvorm van tentamens, de verlening van vrijstellingen, de toelating tot tentamens, de bewaking van de studievoortgang en de individuele studiebegeleiding en de verlening van vrijstellingen op basis van verwantschap met een mbo-opleiding. Met name zorgelijk vindt de inspectie de onvoldoende onderbouwing van de studielast en de toekenning van vrijstellingen. De studieduur van de meeste onderzochte bacheloropleidingen is nominaal drie jaar (bij een studielast van 240 EC's). Daarnaast zijn er instellingen die tot 180 EC's vrijstelling geven, waarbij de onderbouwing regelmatig onvoldoende is. De kwaliteit van de opleiding was geen primair object van onderzoek. Toch heeft de inspectie aanwijzingen gekregen dat er bij een aantal instellingen sprake is van een wisselende onderwijskwaliteit, vooral bij kleinschalige instellingen en bij ingrijpende organisatorische veranderingen. De aanwijzingen betreffen een onvoldoende uitgewerkte Onderwijs en examenregeling, een onvoldoende koppeling tussen eindkwalificaties en het curriculum, het ontbreken van stages, een onvoldoende functionerend docententeam of onvoldoende faciliteiten.

Het bestaande toezicht blijkt niet in alle gevallen een voldoende waarborg voor de kwaliteit van opleidingen.

#### *Overkoepelende conclusie*

De overkoepelende conclusie ten aanzien van de centrale vraag van dit eindrapport (zie boven) luidt:

*De huidige afspraken over 'checks and balances' en de huidige wet- en regelgeving bieden onvoldoende waarborgen dat voor buitenlandse studenten de*

<sup>29</sup> Studenten proberen zich in te schrijven bij andere instellingen omdat de instelling die ze oorspronkelijk hadden gekozen tegenvalt of verdwijnt in de illegaliteit omdat de motivatie van hun komst naar Nederland een andere dan studie was.

<sup>30</sup> De totale som van bij instellingen vertrokken studenten ligt boven de 300, maar het is onbekend hoeveel studenten door opvolgende inschrijving bij verschillende instellingen dubbel geteld zijn.

*voorlichting, werving, toelating en de uitvoering van het onderwijs zorgvuldig en adequaat verlopen.*

Bij de onderzochte instellingen leidt de uitvoering van de voorlichting, werving, instroomprocedure en het onderwijs te vaak tot problemen, die in het ergste geval leiden tot *uitval* en het *verdwijnen van studenten in de illegaliteit*.

De problemen bij een deel van de onderzochte opleidingen met het ingangsniveau van de studenten, het ruimhartige vrijstellingsbeleid, de onderwijskwaliteit en de driejarigheid van de opleidingen roepen bij de inspectie *twijfels op aan het gerealiseerde eindniveau* van de studenten.

De wet- en regelgeving voor toelating van buitenlandse studenten tot het hoger onderwijs in Nederland wordt door sommige instellingen onvoldoende nageleefd, met name ten aanzien van de toelatingseisen en het verlenen van vrijstellingen. Het huidige systeem van intern toezicht (instellingsbestuur), externe facilitering (Nuffic, Neso's) en externe toezicht (gedragscode, NVAO, inspectie) blijkt niet afdoende om deze problemen te voorkomen. De gevolgen van deze problemen zijn *reputatieschade* voor het Nederlandse onderwijs en *de dupering van buitenlandse studenten*.

### **4.3 Aanbevelingen en voornemens**

#### *Uitgangspunten*

Uit dit onderzoek blijkt dat de toelating van studenten een centrale rol speelt. Er zijn voor de toelating van buitenlandse studenten tot het hoger onderwijs in Nederland aanpassingen in wet- en regelgeving en in de wijze van toezicht en facilitering nodig. Deze aanpassingen moeten in samenhang bekeken worden om zorg te dragen voor een optimale toegankelijkheid voor buitenlandse studenten, onder gelijktijdige waarborg van het ingangsniveau. Van instellingen kan en moet volgens de inspectie verwacht worden dat zij alleen buitenlandse studenten toelaten die onverkort aan de vooropleidingseisen voldoen voor zij naar Nederland komen. Voor de nadere vooropleidingseisen en taaleisen is dat lastiger door de grote verschillen in onderwijssystemen. Het voorbereidend jaar zou als 'schakelklas' kunnen fungeren voor deficiënte studenten (ten aanzien van taal en/of profiel), met een gestandaardiseerde afsluitende toets voor de nadere vooropleidingseisen en taaleisen. Alleen met een voldoende voor deze toets zouden studenten uit het voorbereidend jaar het recht moeten hebben op een toelatingsbewijs voor de bacheloropleiding. Een belangrijke randvoorwaarde is dat de formulering van de toelatingseisen voldoende scherp, consequent en transparant is. In de aanbevelingen 3, 4, 5 en 13 worden de hierboven voorgestelde aanpassingen nader uitgewerkt. De overige aanbevelingen en voornemens hebben betrekking op een verbetering van de controle, regulering en facilitering van de werving en toelating van studenten. Om helder te maken waar volgens de inspectie het initiatief voor acties zou moeten liggen zijn de aanbevelingen (globaal) verdeeld naar actoren.

*Aanbevelingen gericht aan de koepelorganisaties, de instellingen en de landelijke commissie voor de Gedragscode internationale studenten (LCGIS):*

1. Het is nodig dat de naleving van de voorschriften en normen van de gedragscode (zoals ten aanzien van voorlichting en werving) door instellingen systematisch gecontroleerd wordt door zelfevaluaties en onafhankelijke audits. Het verdient de voorkeur dat deze controle plaatsvindt in het kader van de zelfregulering, onder regie van de LCGIS.

2. Instellingen zouden er naar moeten streven binnen opleidingen te werken met een evenwichtige mix van Nederlandse studenten met buitenlandse studenten van diverse nationaliteiten. Wanneer toch relatief grote groepen van een zelfde nationaliteit worden toegelaten tot een opleiding dienen ook in dat geval goede waarborgen te zijn ingebouwd ten aanzien van de inrichting van een internationale context.
3. Het is nodig dat de nadere vooropleidingseisen van opleidingen in het economische domein landelijk onderling consistent en vanuit een duidelijke onderbouwing gedefinieerd moeten worden. Belangrijk ijkpunt hierbij is het te bereiken eindniveau van de bacheloropleiding.
4. Voor het *voorbereidend jaar* zouden de toelatingseisen als volgt gesteld moeten worden: de vooropleidingseisen dienen gelijk te zijn aan de vooropleidingseisen van de bacheloropleiding; het taalniveau dient te liggen op (minimaal) IELTS 5.0 (voor bacheloropleiding IELTS 6.0); er worden geen nadere vooropleidingseisen gesteld, omdat het lastig is buitenlands onderwijs toe te spitsen op Nederlandse profieisen. Het voorbereidend jaar wordt afgesloten met een (op de betreffende bacheloropleiding toegesneden) gestandaardiseerde toets (ten aanzien van taal en nadere vooropleidingseisen), waarbij alleen een voldoende recht geeft op toelating tot de betreffende bacheloropleiding.
5. De LCGIS zou het effect van de (per februari 2008) in de gedragscode opgenomen standaardisering van de toetsing van het taalniveau bij de geplande evaluatie van de gedragscode mee moeten nemen.
6. De LCGIS zou het effect van de (per februari 2008) in de gedragscode vastgelegde omgang met onbetrouwbare agenten bij de geplande evaluatie van de gedragscode mee moeten nemen.

*Aanbevelingen gericht aan de overheid:*

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.
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.
3. De NVAO zou in haar accreditatiekader en de richtlijnen naar de VBI's meer nadruk moeten leggen op de toelating van studenten en de verlening van vrijstellingen, met name voor opleidingen met een relatief grote instroom van buitenlandse studenten.
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.
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 ambasades.<sup>3 1</sup>

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.
7. Het is nodig dat de wettekst ten aanzien van de nadere vooropleidingseisen 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.

*Acties van de inspectie:*

1. De inspectie neemt zich voor de verbetertrajecten bij de onderzochte instellingen kritisch te volgen. Zij heeft hiertoe al concrete afspraken met de instellingen gemaakt.
2. De inspectie neemt zich voor om in aanvulling op de evaluatie van de gedragscode door de LCGIS in 2009 steekproefsgewijs bij instellingen nalevingsonderzoeken uit te voeren ten aanzien van de toelating van buitenlandse studenten tot Nederland.
3. Naar aanleiding van de uitkomsten van het onderhavige onderzoek stelt de inspectie de minister voor onderzoek uit te laten voeren naar:
  - a. de gerealiseerde studielast van opleidingen met als aandachtspunten de nominale studieduur van bacheloropleidingen en het vrijstellingenbeleid.
  - b. de consistentie en onderbouwing van de nadere vooropleidingseisen binnen de verschillende sectoren van het hoger onderwijs; dit naar aanleiding van de bevindingen bij de sector Economie (zie aanbeveling 3). Belangrijk ijkpunt hierbij is het te bereiken eindniveau van de bacheloropleiding.

---

<sup>3 1</sup> Dit laat onverlet dat instellingen de vrijheid hebben om de controle van de toelatingseisen op een andere wijze in te richten, mits de methodiek goed onderbouwd en transparant is.

## Bijlage I

### Opzet van het onderzoek

De acht instellingsonderzoeken hadden globaal dezelfde onderzoeksvragen en onderzoeksopzet. Elk onderzoek was opgebouwd uit de volgende onderdelen: selectie onderzoeksobject, aankondiging en afspraken, documentenonderzoek, gesprekken voeren, onderzoek van studentendossiers en rapportage. Op deze facetten wordt hieronder nader ingegaan. Bij vier van de onderzochte instellingen gaven recente klachten (zie ook paragraaf 2.3) aanleiding tot een specifieke invulling van de standaard onderzoeksopzet (zie onder).

#### *Aankondiging onderzoek*

Het onderzoek van de inspectie werd bij de instellingen aangekondigd door middel van een brief. En werd met de instellingen contact opgenomen voor de operationele afspraken.

#### *Onderzoeksvragen*

Het onderzoek kende de volgende onderzoeksvragen:

1. Voldoet de werving en selectie van buitenlandse studenten aan de wet- en regelgeving?
2. Is de kwaliteit van voorlichting, werving, selectie en de uitvoering van het onderwijs aan studenten met een buitenlands ingangsdiploma voldoende?

Het onderzoek had betrekking op drie aandachtsgebieden:

1. voorlichting en werving;
2. instroomprocedure en aansluiting bij de start van de opleiding;
3. onderwijs, examens en dienstverlening.

Het onderzoek spitst zich bij de 'selectie van buitenlandse studenten' (zie onderzoeksvraag 1) met name toe op de toelating van studenten.

De kwaliteit van het onderwijs dat door de instelling verzorgd wordt, was op zichzelf geen object van onderzoek. Dat neemt niet weg dat het onderzoek is verricht vanuit het perspectief van het belang van goed onderwijs aan studenten. Van zowel bekostigde als aangewezen instellingen mag worden verwacht dat zij voldoen aan de eisen die de samenleving stelt aan goed bestuur: kwaliteit en continuïteit van de opleiding dienen gewaarborgd te zijn. Wanneer - zoals in dit geval - onderwijs wordt gegeven aan buitenlandse studenten, dan zijn ook de afspraken relevant die zijn neergelegd in de 'Gedragscode internationale student in het hoger onderwijs' (hierna 'gedragscode'; zie paragraaf 1.4). In de context van de onderzoeksvragen beschouwt de inspectie de gedragscode als onderdeel van de regelgeving, omdat sprake is van bindende afspraken tussen het veld van hoger onderwijs (vertegenwoordigd door de koepelorganisaties) OCW en de IND.

Bijlage II bij dit rapport bevat de beoordelingscriteria die in dit onderzoek zijn gehanteerd. Deze bijlage was ook opgenomen in de brief die de inspectie aan de geselecteerde instellingen verstuurd heeft als aankondiging van het onderzoek.

Bij twee instellingen zijn de onderzoeksvragen aangepast aan de specifieke situatie van de instelling, bij één instelling is een derde onderzoeksvraag toegevoegd. In alle drie de gevallen had de specifieke invulling betrekking op klachten of signalen.

#### *Selectie onderzoeksobject*

Het merendeel van de onderzochte instellingen heeft een beperkt onderwijsaanbod: één of enkele opleidingen. In die gevallen waarin de instelling een ruimer aanbod van opleidingen met buitenlandse studenten kent, zijn één of twee opleidingen gekozen die nader werden onderzocht. De reden dat niet het volledige internationale aanbod van opleidingen werd onderzocht, was dat de inspectie de bevraginglast voor de instellingen wilde beperken. Bij de selectie van deze opleidingen zijn de volgende selectiecriteria gehanteerd: het percentage buitenlandse studenten, het aantal studenten en de vergelijkbaarheid van de opleidingen met de opleidingen van andere onderzochte instellingen. Aangenomen is dat door middel van het onderzoek naar deze opleidingen een voldoende betrouwbaar beeld wordt verkregen van zowel het beleid als de uitvoeringspraktijk van de betreffende instelling met betrekking tot buitenlandse studenten. In totaal zijn negen opleidingen onderzocht. Omdat instellingen met een hoog risicoprofiel zijn geselecteerd, is dit onderzoek niet representatief voor het hoger onderwijs.

#### *Documentonderzoek*

Voorafgaand aan de instellingsbezoeken heeft de inspectie de documenten bestudeerd die de instellingen op verzoek van de inspectie hadden aangeleverd. Als over de betreffende instelling of opleiding eerdere inspectierapportages beschikbaar waren, heeft de inspectie daar ook gebruik van gemaakt. Bijlage 3 bij dit rapport bevat een overzicht van de gehanteerde bronnen.

#### *Gesprekken*

De inspectie heeft binnen elke onderzochte instelling een gesprek gevoerd met een vertegenwoordiging van het bestuur of management van de instelling, het management en examencommissie van de opleiding en met een groep van rond de tien studenten (minimaal zes en maximaal zestien). De deelnemende studenten werden in zeven van de acht gevallen door de inspectie geselecteerd op basis van studentenlijsten die door de instelling werden aangeleverd<sup>3 2</sup>. Daarbij is gestreefd naar een representatieve verdeling naar studiejaar en nationaliteit. Bijlage 4 bevat nadere informatie over de gespreksdeelnemers en de samenstelling van het onderzoeksteam.

Bij twee van de instellingen is daarnaast gesproken met een groep studenten, die klachten hadden geuit (zie paragraaf 2.3).

#### *Studentendossiers*

Tijdens de instellingsbezoeken heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de studentendossiers op het gebied van werving en toelating. Gedurende de dossieronderzoeken heeft de inspectie kopieën ontvangen van de vooropleidingsdocumenten (diploma's, cijferlijsten) van een groep studenten, gekozen door middel van een aselechte steekproef. Het betrof niet noodzakelijkerwijs dezelfde studenten die deel hadden genomen aan de gesprekken. De kopieën van de geselecteerde documenten uit de studentendossiers heeft de inspectie aan Nuffic voorgelegd met het verzoek om een beoordeling van de toelaatbaarheid van de betreffende studenten tot de onderzochte opleiding. Hierbij is de naam van de instelling niet aan de Nuffic bekend gemaakt. In een geval werden op verzoek van de instelling ook de namen van de studenten weggelaten. De authenticiteit van de documenten was geen

---

<sup>3 2</sup> Bij één instelling is hiervan afgeweken naar aanleiding van signalen van studenten.



onderwerp van onderzoek, want noch de Nuffic noch de inspectie kunnen op basis van kopieën een uitspraak doen over de authenticiteit van de originele documenten.

#### *Externe contacten*

Naast de gesprekken met vertegenwoordigers van de onderzochte instellingen, heeft de inspectie voorafgaand aan en gedurende dit onderzoek regelmatige contacten onderhouden met organisaties die op de een of andere wijze te maken hebben met buitenlandse studenten: het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO), de Informatie Beheer Groep (IBG), de landelijke commissie voor de gedragscode (LCGIS), de Nuffic (Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs), de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) en de Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst (SIOD). Ook waren er contacten met Nederlandse ambassades en de Netherlands Support Offices (NESO's) (ondersteuningskantoren voor het Nederlands hoger onderwijs, in onderlinge samenwerking opgezet door Nuffic, OCW en de instellingen) in diverse landen.

#### *Rapportage onderzoeken*

De informatie uit de gesprekken binnen de instellingen heeft de inspectie vastgelegd in gespreksverslagen, die ter verificatie in concept aan de betreffende gesprekspartners zijn voorgelegd. Naar aanleiding van de reactie van de gespreksdeelnemers zijn in de definitieve gespreksverslagen eventuele feitelijke onjuistheden gecorrigeerd. In de instellingsrapporten zijn de bevindingen van de inspectie beschreven op basis van de informatie uit het documentonderzoek, de gespreksverslagen en het dossieronderzoek. De instellingsrapporten zijn voor hoor – wederhoor in concept voorgelegd aan het bestuur of management van de instelling.

#### *Eindrapportage*

In dit rapport presenteert de inspectie een synthese van de bevindingen uit de instellingsonderzoeken en trekt zij conclusies met betrekking tot punten die voor verbetering vatbaar zijn. Omdat instellingen met een hoog risicoprofiel zijn geselecteerd, *is dit onderzoek niet representatief voor het hoger onderwijs*. Wel geven de bevindingen een beeld van risico's die instellingen van hoger onderwijs lopen bij het aanbieden van onderwijs aan buitenlandse studenten. De aanbevelingen zijn gericht op een verkleining van deze risico's zowel op instellingsniveau als op stelselniveau.



## **Bijlage II**

### **Beoordelingscriteria**

#### **Voorlichting en werving**

- Onderzocht wordt of het geschetste beeld over de opleiding en instelling in overeenstemming is met de realiteit. Dit betreft de opleidingsgegevens, toelatingseisen, de Prep-course, praktische en financiële zaken.
- Onderzocht wordt of de instelling voldoende controle heeft op de werving van studenten. Dit betreft de organisatie van de werving en de eventuele betrokkenheid van wervingsbureau's
- (taakafspraken, overeenkomsten, controle).

#### **Instreamprocedure en aansluiting bij de start van de opleiding**

Onderzocht wordt of de instelling de wet naleeft en zorgvuldig handelt op het punt van toelating(seisen). Dit betreft de formulering van eisen ten aanzien van het ingangsniveau, de deficiënties en het niveau Engels, het beoordelingsproces van (vrijstelling van) deze eisen, de feitelijke beoordeling en de bijbehorende registratie en administratie. Zowel de bacheloropleiding(en), masteropleiding(en) als de Prep-cours(es) zijn onderwerp van onderzoek.

#### **Onderwijs, examens en dienstverlening**

- Onderzocht wordt of de in de WHW vereiste documenten ten behoeve van het onderwijs en de examens aan de wet voldoen. Het betreft de onderwijs- en examenregeling (met aanvullende regelingen), de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de examencommissie en examinatoren en klachten en beroepsmogelijkheden.
- Onderzocht wordt of de uitvoering van de onderwijs- en examenregeling (met aanvullende regelingen) voldoende sturend is voor het onderwijs.
- Onderzocht wordt of de instelling zorgvuldig handelt op het punt van de dienstverlening: komt zij de toezeggingen aan de studenten na? Handelt zij conform hetgeen verwacht mag worden op basis van de WHW en de gedragscode 'Internationale studenten'? Dit kan dienstverlening betreffen op het vlak van onderwijsvoorzieningen, opvang, huisvesting, verzekeringen, verstrekking visum en verblijfsvergunning.



## Bijlage III

### Bronnen

#### Algemeen

Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs (2006).

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Interim-rapport Chinese studenten Hogeschool DOC*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Chinese studenten Hogeschool DOC: deelrapport resultaten dossieronderzoek*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Chinese studenten aan de Hogeschool DOC: eindrapport*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005). *Rapportage verkenning studenten met een buitenlandse vooropleiding*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *De betrouwbaarheid van getuigschriften*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008). *Functioneren van examencommissies*. Utrecht, Inspectie van het Onderwijs.

Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs (2007). *Jaarverslag 2006*.

Landelijke Commissie Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs (2008). *Jaarverslag 2007*.

Nuffic (2006). *Internationale Mobiliteit in het Onderwijs in Nederland*. Den Haag, Nuffic.

#### Websites

[www.internationalstudy.nl](http://www.internationalstudy.nl): bevat onder meer de volledige Engelstalige tekst van de Gedragscode en de lijst van instellingen die opgenomen zijn in het register van instellingen die voldoen aan de voorwaarden waaronder hoger onderwijs mag worden aangeboden op de internationale markt.

[www.nuffic.nl](http://www.nuffic.nl)

[www.nvao.net](http://www.nvao.net)

#### Typering van geraadpleegde documenten per instelling

1. Voorlichtingsmateriaal
  - a. Brochures
  - b. Website
  - c. Presentatie
2. Samenwerkingscontracten met wervingsbureau's
3. Studentenlijsten van de opleiding
4. Onderwijs- en Examenregelingen
5. Studiegidsen
6. Actuele les- en toetsroosters

7. Aanwezigheidsregistratie lessen
8. Studentendossiers
9. Overige documenten instellingen
  - a. Jaarverslagen
  - b. Notulen examencommissie
10. Evaluaties

## **Bijlage IV**

### **Typering gespreksdeelnemers en samenstelling onderzoeksteam**

#### **Gespreksdeelnemers namens de instellingen**

1. vertegenwoordigers van bestuur of management van de instelling en/of opleidingsmanagement
2. vertegenwoordigers van bureau internationalisering / marketing en communicatie en vergelijkbare organisatieonderdelen
3. per instelling rond de tien buitenlandse studenten uit veel verschillende landen, met name China, Pakistan, Nepal en Vietnam

#### **Samenstelling onderzoeksteam van de Inspectie van het Onderwijs**

dhr. ir. P. van den Eijnde, inspecteur hoger onderwijs (projectleider vanaf 1 februari 2007)

dhr. dr. G. van Hardeveld, inspecteur hoger onderwijs (projectleider tot 1 februari 2007)

mw. drs. S. Klaver, onderzoeker hoger onderwijs

mw. drs. G. Klein, onderzoeker hoger onderwijs

mw. drs. M. Laman, inspecteur hoger onderwijs

dhr. drs. F.J.M. de Rijcke, coördinerend inspecteur hoger onderwijs

mw. drs. A. van Rijsbergen, inspecteur hoger onderwijs





## Bijlage V

### Voorstel wijziging WHW

#### **Nadere vooropleidingseisen voor buitenlandse studenten in Nederland**

*Nu bepaalt de WHW:*

1. in artikel 7.25, dat Nederlandse abiturienten met een profiel (lid 1) of vakkenpakket (lid 2) dat niet is aangewezen bij ministeriële regeling, niet ingeschreven kunnen worden bij de opleiding of groep van opleidingen;
2. in artikel 7.28, dat buitenlandse abiturienten met een profiel (artikel 7.25, lid 1) of vakkenpakket (artikel 7.25, lid 2) dat niet is aangewezen bij ministeriële regeling, geen examens kan afleggen (lid 3) voordat hij aan de nadere vooropleidingseisen voldoet, en dat het instellingsbestuur onder voorwaarden kan bepalen dat de buitenlandse abiturient niet kan worden ingeschreven (lid 2); in lid 4 worden verdere voorwaarden gesteld aan het recht van het instellingsbestuur om betreffende buitenlandse abiturienten (lid 1 of lid 2) niet in te schrijven.

Dit verschil is vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid tussen Nederlandse en buitenlandse studenten niet wenselijk. Uit het onderzoek naar buitenlandse studenten in Nederland (eindrapport in voorbereiding) is verder gebleken dat de regeling voor instellingen niet transparant is en ook lastig handhaafbaar. Bij alle in het kader van het onderzoek buitenlandse studenten onderzochte opleidingen bleek onduidelijkheid te bestaan over de betekenis van de wettelijke nadere vooropleidingseisen voor de rechten en plichten van de instellingen en de studenten. De bestaande wetstekst leidt er in de praktijk toe dat buitenlandse studenten naar Nederland worden gehaald en volledig meelopen met het onderwijs en de examens van de bacheloropleiding zonder dat getoetst wordt of zij aan de nadere vooropleidingseisen voldoen. Tegen de achtergrond van de grote problematiek van uitval van buitenlandse studenten van Nederlandse bacheloropleidingen en de verdwijning van buitenlandse studenten in de illegaliteit is dit niet gewenst.

De inspectie stelt voor om art. 7.28, lid 3 als volgt aan te passen: 'Indien bij ministeriële regeling eisen als bedoeld in artikel 7.25, eerste, tweede of derde lid, zijn vastgesteld kan de bezitter van een diploma als bedoeld in het eerste dan wel het tweede lid niet worden ingeschreven voor een bepaalde opleiding of groep van opleidingen voordat hij op een door het instellingsbestuur te bepalen wijze op grond van een aanvullend onderzoek heeft aangetoond te beschikken over de kennis en vaardigheden waarop de eisen bedoeld in artikel 7.25 betrekking hebben.'

Artikel 7.28, lid 4 kan dan volledig vervallen.

#### **Taaleisen voor buitenlandse studenten in Nederland**

Nu bepaalt de WHW in artikel 7.28 lid 2:

'Indien het een buiten Nederland afgegeven diploma betreft, kan het instellingsbestuur bepalen dat geen examens of onderdelen daarvan kunnen worden afgelegd dan nadat ten genoegen van de examencommissie het bewijs is geleverd van voldoende beheersing van de Nederlandse taal voor het met vrucht kunnen volgen van het onderwijs.'

Een aanpassing van deze wettekst is gewenst omdat:  
Het aan de instelling overgelaten wordt of zij eisen stellen aan de beheersing van de voertaal van de opleiding en zo ja: hoe streng deze eisen zijn. Uit de inspectieonderzoeken naar buitenlandse studenten in Nederland is gebleken dat dit leidt tot willekeur met als gevolg rechtsongelijkheid van studenten en niveauverschillen van opleidingen. De taalbeheersing van studenten blijkt een grote invloed te hebben op het niveau van onderwijs. Niet alleen de studenten zelf hebben hier last van maar ook de collega-studenten, omdat docenten zich vaak aanpassen aan het 'laagste' taalniveau van aanwezige studenten. Nu wordt gepoogd om het vereiste taalniveau te reguleren via de gedragscode internationale studenten, maar omdat voor EU-studenten een studievizum niet gekoppeld is aan naleving van de gedragscode is deze regulering onvoldoende.  
De beperking is gericht op het afleggen van examens of onderdelen daarvan. Dit leidt tot een vergelijkbare problematiek als beschreven bij de nadere vooropleidingseisen. Het heeft tot gevolg dat studenten in de praktijk toch toegelaten worden tot het onderwijs. Risico is ook dat een deel van de uitvallers in de illegaliteit verdwijnt.  
De wetstekst gaat voorbij aan de inmiddels wijd verbreide praktijk van Engelstalige opleidingen voor Nederlandse en buitenlandse studenten.

De inspectie stelt voor om de tekst als volgt aan te passen: 'Indien het een buiten Nederland afgegeven diploma betreft, kan de bezitter van dit diploma niet worden ingeschreven voor een bepaalde opleiding of groep van opleidingen, dan nadat ten genoegen van de examencommissie het bewijs is geleverd van voldoende beheersing van de instructietaal van de opleiding voor het met vrucht kunnen volgen van het onderwijs.' Het is wenselijk ook duidelijkheid te scheppen over het gewenste niveau: 'Voor de instructietaal Nederlands ligt dit niveau op minimaal NT2, voor de instructietaal Engels op IELTS 6.0, voor overige instructietalen op een gelijkwaardig niveau'.

**Vooropleidingseisen en toelatingseisen; buitenlandse studenten: algemeen**  
Titel 2 van hoofdstuk 7 blijkt voor wat betreft buitenlandse studenten onvoldoende transparant. Dit komt door de vele onderlinge doorverwijzingen tussen artikelen en het opnemen van de groep 'buitenlandse studenten' in een artikel (artikel 7.28) met andere restgroepen. In het recente onderzoek (2007/2008) naar buitenlandse studenten in Nederland blijkt bij alle (acht) onderzochte instellingen sprake van misverstanden over de interpretatie van de wet. De inspectie stelt voor om in hoofdstuk 7, titel 2 een apart artikel op te nemen dat exclusief gericht is op studenten met een in het buitenland verkregen diploma.