

# Rapportage verkenning studenten met een buitenlandse vooropleiding

---





## INHOUDSOPGAVE

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Werving en selectie van studenten met een buitenlandse vooropleiding</b> ..... | <b>5</b>  |
| 1.1      | Aanbevelingen .....   | 5         |
| 1.2      | Vervolg .....   | 8         |
| <b>2</b> | <b>Hoofdpijnen van de verkenning</b> .....  | <b>9</b>  |
| 2.1      | Eerder onderzoek door de inspectie .....  | 9         |
| 2.2      | Andere signalen, extern onderzoek en lopend inspectieonderzoek .....              | 9         |
| 2.3      | Inventarisatie .....  | 10        |
| <b>3</b> | <b>Bronnen</b> .....  | <b>15</b> |



# 1 WERVING EN SELECTIE VAN STUDENTEN MET EEN BUITENLANDSE VOOROPLEIDING

## 1.1 Aanbevelingen

In deze rapportage doet de inspectie voorstellen en aanbevelingen met betrekking tot het beleid ten aanzien van studenten met een buitenlandse vooropleiding in het Nederlands hoger onderwijs. De basis daarvoor wordt onder meer gevormd door een inventarisatie op het gebied van werving en selectie van buitenlandse studenten, die de inspectie heeft uitgevoerd onder de instellingen voor hoger onderwijs (zie paragraaf 2.3). Op basis van de resultaten van deze inventarisatie en van eerder eigen onderzoek door de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2003a, 2003b, 2003c) onderzoek door externen (Commissie Hendriks 2003, Ministerie van OCW 2003), en gesprekken en signalen uit het veld, concludeert de inspectie dat er de afgelopen jaren via zelfregulatie in het bekostigd onderwijs op dit terrein het nodige is verbeterd. Diplomaverificatie is onderdeel van de standaardprocedure geworden<sup>1</sup> en toelatingseisen op het gebied van de instructietaal lopen niet langer ver uiteen.

Nuffic heeft aanzienlijke expertise opgebouwd op het gebied van de onderwijssystemen en diploma's in de landen waar het Nederlands hoger onderwijs actief studenten werft, en van deze expertise wordt inmiddels regelmatig gebruik gemaakt door een groot aantal van de instellingen die buitenlandse studenten willen aantrekken. Ook heeft Nuffic een stimulerende rol gespeeld bij het tot stand komen (al in 2001) van een gedragscode voor de instellingen die actief zijn op de internationale onderwijsmarkt. Deze gedragscode wordt momenteel herzien in het kader van het streven van het Innovatieplatform om de toegang van kenniswerkers tot Nederland te vereenvoudigen. De inspectie is als toehoorder betrokken bij dit herzieningsproces. De nieuwe gedragscode zal vanaf september 2006 in werking gaan.

Ondanks de gesignaleerde verbeteringen blijft er reden tot zorg. De inspectie identificeert op basis van tot nu toe verzamelde gegevens, waaronder de inventarisatie, een aantal thema's die in aanmerking komen voor nader onderzoek of actie:

1. Er is geen betrouwbaar inzicht in de aantallen studenten die op basis van een buitenlands diploma zijn toegelaten tot een opleiding in het Nederlandse (bekostigd en aangewezen) hoger onderwijs. Vóór aanvang van de inventarisatie was een overzicht van aantallen studenten met een buitenlandse vooropleiding die in Nederland een bachelor of masterdiploma willen halen (diplomamobiliteit) niet beschikbaar. De jaarlijkse BISON monitor (BISON 2004) biedt weliswaar veel bruikbare informatie, maar deze heeft betrekking op de nationaliteit van studenten, en niet op de aard van hun vooropleiding. Ook blijft het aangewezen onderwijs in de BISON monitor onderbelicht. Het overzicht van de kwantitatieve gegevens is ook na de inventarisatie nog niet compleet. Noch op landelijk niveau, noch op instellingsniveau wordt systematisch bijgehouden op grond van welke diploma's uit het buitenland studenten worden toegelaten tot het Nederlands hoger onderwijs. De studentaantallen die door de instellingen in het onderzoek werden aangeleverd, komen in veel gevallen niet overeen met gegevens van de IBG of met gegevens uit het lopende inspectieonderzoek naar vrijstellingen (2005b).

1. Deze constatering betreft in elk geval de grote groep studenten uit China.

De ambities van het Nederlands hoger onderwijs (gesteund door de overheid) ten aanzien van internationale deelname maken het noodzakelijk gegevens te hebben over deelname, spreiding naar herkomst en studierichtingen en mate van succes van buitenlandse studenten. Beleid is zonder deze informatie niet te voeren en niet te evalueren. De inspectie vindt het daarom van belang om nader onderzoek te doen naar de oorzaak van de verschillen in opgegeven aantallen. Er is grote behoefte aan een compleet en betrouwbaar landelijk register van studentgegevens op basis van registratie door instellingen, waaruit gegevens over aantallen buitenlandse studenten en hun vooropleiding kunnen worden betrokken. De overheid zou daar het voortouw in moeten nemen. Er zijn inmiddels al wel inspanningen gaande om de landelijke dataverzameling op dit terrein te verbeteren. Het ho-brede systeem dat wordt ontwikkeld voor uitwisseling van studentgegevens ('Studielink') kan wellicht op termijn uitkomst bieden, mits dat geschikt wordt gemaakt voor gegevens van studenten met een buitenlands diploma.

2. De inventarisatie geeft, gezien de aard van het onderzoek, slechts een globaal beeld van werving en selectie van buitenlandse studenten in Nederland, en kwalitatief vervolgonderzoek ligt dan ook in de rede. De inspectie vindt het van belang om de resultaten van de inventarisatie nader te verifiëren bij de instellingen zelf, met name daar waar veel buitenlandse studenten deel uit maken van de populatie. In eerder onderzoek was duidelijk geworden wat belangrijke risicofactoren voor de kwaliteit van het onderwijs zijn, te weten: werving op relatief onbekende delen van de internationale onderwijsmarkt, werving via bemiddelingsbureaus, ontbreken van diplomaverificatie en het hanteren van lage of sterk uiteenlopende instroomeisen. In de inventarisatie is in kaart gebracht welke instellingen actief werven op welke delen van de internationale markt, welke procedures voor toelating (diplomaverificatie, diplomawaardering, taaleisen, aanvullende eisen) gehanteerd worden, en of al dan niet via bemiddelingsbureaus wordt gewerkt. Daarmee heeft de inspectie meer inzicht gekregen in de frequentie waarmee de risico-indicatoren zich voordoen in het hoger onderwijs als geheel. Het inzicht dat met de inventarisatie verkregen is, biedt voldoende basis voor het maken van een verantwoorde selectie van instellingen waar nader onderzoek zinvol is.
3. In de inventarisatie zijn alleen vertegenwoordigers van de instellingen bevestigd. Het is van belang om daarnaast meer te weten te komen over de ervaringen van de studenten zelf. Een eerste aanzet hiertoe werd gegeven in 2004 bij het verschijnen van *Koers op kwaliteit*, de internationaliseringsbrief hoger onderwijs. Dit betrof echter een eenmalig onderzoek onder een beperkte groep studenten (Blauw Research 2004). In aanvulling op het onder punt 2 genoemde nader onderzoek binnen de instellingen wil de inspectie onderzoek uitvoeren onder buitenlandse studenten, waarbij hun oordeel wordt gevraagd over onderwerpen als: voorlichting over de opleiding en het studeren in Nederland, toelatingsprocedure inclusief (taal-)testen, factoren voor studiesucces, en de begeleiding tijdens de studie. Ook de ervaringen van docenten met studenten met een buitenlandse vooropleiding moeten een plaats krijgen in dit onderzoek.
4. Buitenlandse alumni vormen een waardevolle bron van informatie voor (verbetering van) het wervings- en selectiebeleid en vervullen een ambassadeursfunctie voor instellingen en opleidingen. De instellingen zouden zich meer inspanning moeten getroosten om alumni te volgen dan nu het geval is. De inspectie steunt het initiatief van Buitenlandse Zaken en Nuffic om het alumnibeleid voor buitenlandse studenten een nieuwe impuls te geven.

5. Commerciële bemiddelingsbureaus kunnen een risico vormen voor de kwaliteit: werving en selectie via commerciële bemiddelingsbureaus kan onder bepaalde omstandigheden leiden tot onvoldoende kritische beoordeling van het niveau van de vooropleiding van de studenten. De inzet van een extern bemiddelingsbureau dient aan stringente voorwaarden te voldoen, waarbij het van belang is dat de eindverantwoordelijkheid bij de ho-instelling blijft. In de nieuwe gedragscode wordt aandacht geschonken aan dit punt. Zo dient de onderwijsinstelling erop toe te zien dat eventuele wervingsagenten handelen in de geest van de gedragscode. De inspectie stelt voor om de kwaliteit van de diensten van bemiddelingsbureaus aan nader onderzoek te onderwerpen.
6. Instellingen melden hoge kosten in geld en tijd voor werving en selectie van studenten uit het buitenland. Deze kosten zijn deels inherent aan het opereren op de internationale markt<sup>2</sup>, deels hangen zij echter samen met regelgeving van de Nederlandse overheid, ook op andere terreinen dan onderwijs. De inventarisatie bevestigt het al bekende gegeven dat het verkrijgen van visa en machtigingen voor voorlopig verblijf voor studenten en docenten tijdrovend en duur is. Ook klagen de instellingen over lange adviesprocedures bij Nuffic en Neso. De inspectie steunt daarom het streven van het Innovatieplatform om de toelating van buitenlandse kenniswerkers te vereenvoudigen. Met betrekking tot de toelating van onderzoekers is inmiddels veel verbeterd, maar bij de toelating van studenten is nog veel ruimte voor verbetering. Onlangs is hiervoor een regiegroep ingesteld onder voorzitterschap van OCW, bestaande uit de relevante overheden, de koepelorganisaties en overige partijen uit het veld. Door de regiegroep zijn een enkele werkgroepen ingesteld die zich bezig houden met onderdelen van de problematiek, zoals de gang van zaken rond werkvergunningen voor buitenlandse studenten die stage gaan lopen, en het opstellen van een gedragscode voor de omgang met internationale studenten.
7. Er is sprake van onderlinge strijdigheid van regelgeving. Volgens de WHW kan een besluit over toelating dan wel afwijzing voor het tweede jaar van de opleiding pas aan het einde van het eerste jaar van inschrijving worden genomen, in de vorm van een bindend studieadvies [WHW 7.8b.3]. Dit advies dient vooraf te worden gegaan door een waarschuwing onder bepaling van een redelijke termijn waarbinnen de studieresultaten moeten zijn verbeterd [WHW 7.8b.4]. Stelselbreed wordt zo'n waarschuwing halverwege het eerste jaar gegeven; de opleiding heeft enkele maanden nodig om de verbetering van de prestaties van de student waar te nemen. Voor de verlenging van de verblijfsvergunning van een student die niet afkomstig is uit de Europese Onderwijsruimte (EER<sup>3</sup>) moet de opleiding echter minimaal zes maanden voor het einde van de propedeuse aangeven of deze tot de hoofdfase wordt toegelaten. Dit maakt het onmogelijk om deze groep studenten, die bij sommige onderzochte opleidingen aanzienlijk is, een waarschuwing te geven. Het geven van een waarschuwing zou immers betekenen dat het niet zeker is dat de student in de hoofdfase wordt toegelaten en dus strijdig zijn met de aan de immigratieautoriteiten af te geven verklaring dat de student daartoe zou worden toegelaten. Maar de genoemde bepalingen in de
  2. Onder kosten die inherent zijn aan het opereren op de internationale markt vallen bijvoorbeeld vertegenwoordiging in het buitenland door deelname aan Neso en vergelijkbare initiatieven, buitenlandse reizen van eigen staf, internationaliseringsbureaus binnen de instellingen, eigen steunpunten in het buitenland, kosten voor diplomaverificatie en –waardering, en ontwikkeling van internationaal promotiemateriaal. Ook het gegeven dat toelatingsprocedures geregeld vergeefs blijken te zijn uitgevoerd doordat studenten uit het buitenland zich vaak voor meerdere instellingen en opleidingen tegelijkertijd aanmelden, valt hieronder.
  3. EER = Europese Economische Ruimte. Tot de EER behoren België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Noorwegen, IJsland, Liechtenstein. Plus EU landen per 1 mei 2004: Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Tsjechoë, Slovenië, Slowakije.

WHW maken het onmogelijk om vervolgens alsnog een bindend negatief studieadvies te geven. Daarmee is een structureel arrangement ingesteld dat het de examinatoren onmogelijk maakt om daarna nog beoordelingen te geven die leiden tot een bindend negatief studieadvies en daarmee hun bevoegdheid tot het vaststellen van de beoordelingen uit te oefenen. Dit punt is inmiddels onder de aandacht gebracht van de werkgroep die een gedragscode voor de omgang met internationale studenten opstelt (zie ook punt 6).

## 1.2 VERVOLG

Het ligt in de rede het vervolgonderzoek genoemd onder de punt 2 en 3 - verificatie van de resultaten van het onderzoek binnen een selectie van instellingen en onderzoek onder studenten - op te dragen aan de inspectie. Gezien de inwerkingtreding van de gedragscode vanaf september 2006, stelt de inspectie voor om in het najaar van 2006 een eerste nadere verkenning uit te voeren. In 2007-2008 zal de inspectie een representatief onderzoek uitvoeren, waarbij ook de rol van de bemiddelingsbureaus (aanbeveling 5) zal worden meegenomen.

Voor de overige onderzoeken en acties liggen andere uitvoerders voor de hand. De directie Hoger Onderwijs van het ministerie van OCW heeft aangegeven achter de aanbevelingen te staan en zal een rol op zich nemen in de uitvoering van een aantal zaken. Zo zal OCW overleg voeren met Nuffic en IBG over de totstandkoming van een betrouwbaar landelijk register van studentgegevens (aanbeveling 1). Wat de acties onder 4, 6 en 7 betreft is al duidelijk wie deze verantwoordelijkheid op zich neemt. OCW zal het knelpunt van het bindend studieadvies meenemen in de voorbereiding van de nieuwe wet voor het Hoger Onderwijs (WHOO) en hierover overleggen met de ministeries van Justitie en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.



## 2 HOOFDLIJNEN VAN DE VERKENNING

### 2.1 Eerder onderzoek door de inspectie

In 2002 - 2003 heeft de inspectie op verzoek van het departement een onderzoek ingesteld naar de situatie van Chinese studenten aan de aangewezen instelling Hogeschool DOC (Inspectie van het Onderwijs, 2003a, 2003b, 2003c). Aanleiding tot dit onderzoek waren klachten over de kwaliteit van het geboden onderwijs. De inspectie constateerde dat de realiteit voor de Chinese studenten in negatieve zin afweek van het beeld dat bij de voorlichting door de instelling in China was uitgedragen. Daarnaast stelde de inspectie vast dat de werving en selectie van studenten onvoldoende zorgvuldig was geweest, zodat er studenten waren toegelaten die niet op hbo-niveau bleken te functioneren.

De problemen rond werving en selectie werden in belangrijke mate veroorzaakt doordat de instelling deze activiteiten had uitbesteed aan een in Nederland gevestigd commercieel bemiddelingsbureau zonder dat er duidelijke afspraken waren gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. De Chinese wetgeving verplichtte het Nederlandse bureau bovendien tot werving via lokale agentschappen, die ook op commerciële basis opereren. De druk om zoveel mogelijk studenten te rekruteren won het van kwaliteitsoverwegingen.

Het onderzoek resulteerde begin 2004 in een schriftelijke waarschuwing van de minister aan de Hogeschool. Daarin benadrukte de minister dat eventuele toekomstige activiteiten van de instelling in het buitenland dienden te voldoen aan de gebruikelijke kwaliteitseisen, en dat de instelling zelf ook bij uitbesteding te allen tijde verantwoordelijk blijft voor de toelating van studenten.

### 2.2 Andere signalen, extern onderzoek en lopend inspectieonderzoek

Verder kreeg de inspectie regelmatig andere signalen die erop wezen dat er het nodige mis kon gaan rond studenten met een buitenlandse vooropleiding in het Nederlandse hoger onderwijs. Dit betrof niet alleen de openbare rapportages over de verschillende onderzoeken naar aanleiding van de onregelmatigheden in de bekostiging in het hoger onderwijs (Ministerie van OCW 2002, Commissie Hendriks 2003, Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap 2004 en 2005), maar ook lopend inspectieonderzoek naar de praktijk van het vrijstellingenbeleid in het hoger onderwijs. Uit het onderzoek naar het vrijstellingenbeleid blijkt dat opleidingen af en toe nog steken laten vallen bij het verantwoorden van getuigschriften uitgereikt aan buitenlandse studenten. Het gaat daarbij om de verantwoording van vrijstellingen en afgelegde tentamens. Daarnaast verschenen signalen in de pers en kwamen de afgelopen twee à drie jaar klachten op dit terrein bij de inspectie binnen. Onder de klagers zijn zowel buitenlandse studenten als Nederlanders: (mede-)studenten, docenten en mensen die niet direct bij het hoger onderwijs betrokken zijn.

De problemen die in de loop der tijd onder de aandacht van de inspectie kwamen, zijn als volgt te groeperen (in willekeurige volgorde):

1. Problemen naar voren gebracht door buitenlandse studenten, Nederlandse docenten en anderen:
  - de voorlichting in het land van herkomst heeft verwachtingen gewekt die niet worden waargemaakt;

- potentiële studenten die menen aan de vooropleidingseisen voor een bepaalde opleiding te voldoen, worden niet geplaatst;
  - toegangseisen (zowel qua taal als vakinhoudelijk) voor vergelijkbare opleidingen vertonen aanzienlijke verschillen tussen instellingen;
  - de kwaliteit van het aangeboden onderwijs schiet tekort;
  - de kwaliteit van de geboden voorzieningen (huisvesting, onderwijsfaciliteiten) schiet tekort;
  - instellingen doen onvoldoende om geconstateerde problemen op te lossen.
2. Problemen naar voren gebracht door Nederlandse medestudenten:
    - het taalbeheersingsniveau (Engels en / of Nederlands) van de buitenlandse studenten is onvoldoende;
    - colleges / lessen moeten vanwege de aanwezigheid van buitenlandse studenten in het Engels gegeven worden, maar het Engels van de docenten laat te wensen over;
    - het niveau van het onderwijs heeft door bovenstaande problemen te lijden onder de groeiende aantallen studenten uit het buitenland.
  3. Overige problemen, aan de orde gesteld door instellingen, Nuffic, IBG, IND:
    - toelatingsprocedures van de IND (en tot voor kort de vreemdelingenpolitie) kosten veel tijd en geld, de procedures veranderen steeds;
    - studenten worden niet als 'kenniswerkers' maar als vreemdeling beschouwd;
    - er is onvoldoende controle op de authenticiteit van diploma's;
    - buitenlandse studenten wisselen relatief vaak van instelling;
    - een onbekend aantal 'studenten' komt met andere motieven dan studie naar Nederland en verdwijnt in de illegaliteit.

Aangezien het beleid van de staatssecretaris erop gericht is de werving van studenten in het buitenland te intensiveren en in een groter aantal landen actief te worden (Ministerie van OCW 2004), is het van groot belang de genoemde problemen zo goed mogelijk te beheersen.

### 2.3 Inventarisatie

Naar aanleiding van het bovenstaande besloot de inspectie in 2004 nader onderzoek uit te voeren naar de gang van zaken rond studenten met een buitenlandse vooropleiding. Om te kunnen bepalen waar nader onderzoek moest worden uitgevoerd, was inzicht vereist in aantal en type instellingen dat actief studenten werft op de internationale markt, in de gehanteerde wervings- en selectiemethoden en in aantallen en herkomst van studenten met een buitenlandse vooropleiding. Exacte gegevens hierover bleken moeilijk te verkrijgen. De jaarlijkse BISON monitor (BISON 2004) biedt weliswaar veel bruikbare informatie, maar het aangewezen onderwijs blijft hierin onderbelicht. Ook IBG kon niet alle benodigde informatie leveren.

De inspectie besloot daarom zelf een inventarisatie onder de instellingen (bekostigd en aangewezen, hbo en wo) te houden. De inventarisatie was bedoeld als een eerste noodzakelijke stap: alleen tegen de achtergrond van een helder totaalbeeld van de situatie rond studenten met een buitenlands diploma, is het mogelijk in te schatten waar zich risico's kunnen voordoen en welke consequenties daaraan verbonden zouden moeten worden.

Door middel van een schriftelijke vragenlijst kregen alle instellingen vragen voorgelegd over

drie thema's: a) werving b) selectie, in het bijzonder toelatingseisen met betrekking tot instructietaal, en c) aantallen en herkomst van de diploma's van studenten met een buitenlandse vooropleiding.

Er zijn 109 instellingen aangeschreven (alle instellingen voor hoger onderwijs in het bestand van de inspectie), exclusief zes instellingen die aan een pilot voorafgaande aan het onderzoek hadden meegewerkt. Van deze 109 hebben 90 instellingen één of meerdere vragenlijsten retour gestuurd, een respons van 83%. Daarvan vallen er 37 onder het bekostigd hbo, 34 onder het aangewezen hbo, 12 onder het bekostigd wo en 7 onder het aangewezen wo (zie verder het rapport van de inspectie over de inventarisatie, Inspectie van het Onderwijs 2005a).

De belangrijkste resultaten van de inventarisatie worden hieronder weergegeven.

### a. Werving

Bij de werving van buitenlandse studenten en de aandacht voor deze groep in centraal<sup>4</sup> beleid, lopen de bekostigde universiteiten voorop. Alle bekostigde universiteiten werven actief buitenlandse studenten, waarbij de werving vooral gericht is op masteropleidingen. In het bekostigde hbo is de werving vooral gericht op bacheloropleidingen, wat voor de hand ligt gezien het relatief kleine aantal masters in het hbo. Hbo-instellingen die niet werven zijn met name de hogescholen voor de kunsten en de Pabo's. Daarnaast melden de Christelijke Hogeschool Windesheim en de Hogeschool Leiden geen wervingsbeleid te voeren. Het aantal aangewezen onderwijsinstellingen dat meldt een actief centraal wervingsbeleid te hebben, ligt veel lager dan in het bekostigde onderwijs. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat instellingen in het aangewezen onderwijs gemiddeld (veel) kleiner zijn en zich richten op specifieke – veelal Nederlandse - doelgroepen. Aangewezen instellingen die aangeven een actief centraal wervingsbeleid te hebben, zijn HBO-Nederland, de Dutch Delta University, Fontys Bedrijfshogeschool en Hogeschool Wittenborg (hbo) en de Transnationale Universiteit Limburg (wo). Universiteit Nijenrode meldt geen actief wervingsbeleid te hebben, maar heeft wel een Engelstalige website, en bezoekt internationale beurzen.

Binnen de groep instellingen met een actief wervingsbeleid maakt voorlichtingsmateriaal in een vreemde taal altijd deel uit van de gebruikte wervingsinstrumenten. Ook wordt vrijwel altijd een website, speciaal gericht op potentiële studenten uit het buitenland, ingezet. Bekostigde instellingen met een wervingsbeleid nemen in meerderheid deel aan de Neso's (Netherlands Support Offices). Ook de enige aangewezen universiteit met een wervingsbeleid neemt deel aan de Neso. Vrijwel geen enkele instelling heeft een eigen steunpunt in het buitenland. Alle drie de instellingen die daar wel over beschikken zijn hbo-instellingen: de Christelijke Hogeschool Nederland, Hogeschool Inholland en Hogeschool Wittenborg.

Ongeveer een derde deel van de bekostigde instellingen met een actief wervingsbeleid maakt in het proces van werving en/of selectie gebruik van de diensten van particuliere bemiddelingsbureaus. De inspectie heeft bij eerdere gelegenheden vastgesteld dat werving en selectie via commerciële bemiddelingsbureaus onder bepaalde omstandigheden kan leiden tot onvoldoende kritische beoordeling van het niveau van de vooropleiding van de studenten. De inzet van een extern bemiddelingsbureau dient aan stringente voorwaarden te voldoen, waarbij het van belang is dat de eindverantwoordelijkheid bij de ho-instelling blijft

4. De term 'centraal' verwijst hier naar beleid op instellingsniveau. Het bestaan van centraal beleid op het gebied van werving en selectie van buitenlandse studenten is op zich geen garantie voor kwaliteit. De uiteindelijke beslissing ten aanzien van de toelaatbaarheid van een student dient op opleidingsniveau te liggen. Het is echter wel wenselijk dat op instellingsniveau tenminste nagedacht is over de minimale eisen op het gebied van de zorgvuldigheid van het proces van werving en selectie: verificatie van de authenticiteit van het diploma op grond waarvan een student wordt toegelaten, en het beheersingsniveau van de instructietaal.

berusten. Wanneer de instellingen bemiddelingsbureaus inzetten, zijn dat meestal bureaus in het land van werving. Van belang daarbij is het feit dat de Chinese overheid werving via lokale agentschappen wettelijk verplicht heeft gesteld. De instellingen die in China werven, ontkomen dus niet aan externe bemiddeling. Vier bekostigde hbo-instellingen zetten (ook) Nederlandse bemiddelingsbureaus in: de Hogeschool Utrecht, HES Amsterdam en beide Saxion-vestigingen (Deventer en Enschede). De vier aangewezen hbo-instellingen die actief werven, maken allemaal gebruik van particuliere bemiddelingsbureaus. Twee daarvan maken niet alleen gebruik van buitenlandse bureaus maar ook van Nederlandse bemiddelingsbureaus: de Dutch Delta University en Fontys Bedrijfshogeschool. De genoemde instellingen dienen toe te zien op het ingangsniveau van de studenten en daarin hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen.

De bekostigde instellingen met een actief wervingsbeleid werven in de eerste plaats studenten uit landen die vóór 1 mei 2004 al lid waren van de Europese Unie of de Europese Economische Ruimte, zowel in hbo als in wo. Opvallend is dat het merendeel van de universiteiten voor hun masters werft in China, terwijl het wetenschappelijk onderwijs de bachelorwerving vooral richt op studenten uit de EU van vóór mei 2004. Een ander belangrijk wervingsland is Indonesië. De paar aangewezen instellingen die melden actief te werven, doen dat in China en in overige Aziatische landen.

#### **b. Selectie, in het bijzonder toelatingseisen met betrekking tot de instructietaal**

De grote meerderheid van de bekostigde instellingen lijkt inmiddels zorgvuldig te werk te gaan bij toelating op grond van een buitenlands diploma. Veel instellingen voeren een gestandaardiseerd centraal beleid voor diplomawaardering en –verificatie, en – zij het in mindere mate – voor toegangseisen voor taal en vakinhoud. Het centrale beleid spitst zich toe op de bacheloropleidingen. Van de adviesfunctie van Nuffic en enkele andere organisaties (Netherlands Support Offices in de betreffende landen, IBG) voor diplomaverificatie en –waardering wordt ruim gebruik gemaakt.

De bekostigde universiteiten hebben er in meerderheid voor gekozen om zaken rond selectie op instellingsniveau te regelen, het merendeel van de bekostigde universiteiten kent een centraal beleid voor diplomawaardering en –verificatie. Daarbij maken alle universiteiten gebruik van de expertise van Nuffic op dit gebied. Van de aangewezen universiteiten voert ongeveer de helft een centraal beleid, het gaat dan om diplomawaardering of -verificatie. De meeste aangewezen universiteiten richten zich vooral op Nederlandse studenten. Bovendien zijn de aangewezen universiteiten kleiner, waardoor er minder aanleiding is voor een geformaliseerd centraal beleid. In het hbo wordt minder vaak een centraal beleid gevoerd: minder dan de helft van de bekostigde hbo-instellingen kent een centraal beleid. Het bekostigde hbo maakt bovendien in veel mindere mate dan het wetenschappelijk onderwijs gebruik van externe expertise voor diplomaverificatie en -waardering. In het aangewezen hbo voert slechts een kwart à een derde deel van de instellingen een centraal beleid voor verificatie of waardering.

Toegangseisen voor taal en vakinhoud worden veelal binnen de faculteiten of opleidingen bepaald, met name waar het masters betreft. Ook ten aanzien van het centraal regelen van ingangstoetsen voor taal is een verschil tussen wo en hbo waar te nemen. Het merendeel van de bekostigde universiteiten hanteert centrale taaltoetsen voor de bacheloropleidingen, zowel voor het Engels als voor het Nederlands. In het hbo hanteert minder dan de helft van

de bekostigde instellingen centrale toetsen voor bacheloropleidingen, hetgeen weinig is in vergelijking met het aantal instellingen dat een actief wervingsbeleid voert. In het aangewezen onderwijs, waar minder geworven wordt, ligt het aantal instellingen dat centrale taaleisen stelt (nog) lager. De vereiste scores voor IELTS-ingangstoetsen wijken over het algemeen niet af van de afspraken die OCW, Justitie, Nuffic en de instellingen hebben gemaakt over werving in China: minimaal 6.0 voor bacheloropleidingen, 6.5 voor masters. Waar instellingen wel naar beneden afwijken van dit advies gebeurt dat in vrijwel alle gevallen met slechts een half punt, de enige uitzondering hierop vormt HBO-Nederland (vanaf 4.5 voor bachelor-opleidingen). Een aantal instellingen wijkt op decentraal niveau af van de centrale ingangseisen, afhankelijk van het soort opleiding worden soms andere scores gehanteerd, zowel hogere als lagere. De inspectie is er een sterk voorstander van dat instellingen de door Neso voorgestelde ingangseisen hanteren voor al hun buitenlandse studenten: de ervaring heeft immers geleerd dat een voldoende taalbeheersing een minimum voorwaarde is voor studiesucces (Inspectie van het Onderwijs, 2003a en 2003b). Met het oog op de uitbreiding van het aantal landen waar actief geworven wordt (OCW, 2004) is het van belang de vraag te stellen of deze aangescherpte eisen alleen moeten gelden ten aanzien van China, zoals nu het geval is. Het verifiëren van de authenticiteit van het diploma op grond waarvan de student wordt toegelaten, behoort in elk geval standaardprocedure te zijn.

Knelpunten bij werving en selectie doen zich vooral voor bij het verkrijgen van visa en machtigingen voor voorlopig verblijf voor studenten, dit wordt door veel instellingen tijdrend en duur gevonden. Daarnaast worden het ingangsniveau van de taal en de betrouwbaarheid van taaltoetsen een knelpunt genoemd. Problemen rond diplomaverificatie en –waardering staan op de derde plaats: fraude met vervalste diploma's blijkt moeilijk aan te tonen en het is vaak lastig om het niveau van een ingangsdiploma in te schatten. Ook klagen de instellingen over lange adviesprocedures bij Nuffic en Neso. Opmerkelijk daarbij is dat diplomaverificatie tot februari 2004 geen onderdeel was van de standaardprocedure voor de selectie van Chinese studenten.

### c. Aantallen en herkomst van de diploma's van studenten met een buitenlandse vooropleiding

Voor aanvang van deze inventarisatie was een overzicht van aantallen studenten met een buitenlandse vooropleiding die in Nederland een bachelor of masterdiploma willen halen (diplomamobiliteit), niet beschikbaar. Met deze inventarisatie is inzicht in diplomamobiliteit dichterbij gekomen, maar het overzicht van de kwantitatieve gegevens is ook nu nog niet compleet. Noch op landelijk niveau, noch op instellingsniveau wordt systematisch bijgehouden op grond van welke diploma's uit het buitenland studenten worden toegelaten tot het Nederlands hoger onderwijs en wat de ervaringen van en met deze studenten zijn.

Een groot deel van de instellingen registreert niet centraal wat het herkomstland is van het diploma op grond waarvan buitenlandse studenten zijn toegelaten. Deze gegevens zijn er wel, maar om ze te achterhalen zou een uitgebreid archiefonderzoek nodig zijn. Veel instellingen registreren alleen dat een student is toegelaten op een diploma, daarnaast wordt veelal de nationaliteit van de student geregistreerd op basis van vrijwilligheid. De instellingen dienen een goed inzicht in hun (buitenlandse) studentenpopulatie te hebben, en in het studiesucces dat behaald wordt met een bepaalde vooropleiding.

De in deze inventarisatie verzamelde gegevens geven slechts een globaal beeld van de grootte en samenstelling van de groep buitenlandse studenten in het hoger onderwijs, en dienen met de nodige voorzichtigheid gehanteerd te worden. Het totaal aantal studenten met een buitenlandse vooropleiding dat de instellingen hebben opgegeven is 15.170. Ruim de helft daarvan volgt een opleiding in het bekostigde hbo. Het aangewezen onderwijs heeft slechts een gering aandeel (5%) van de opgegeven studenten met een buitenlandse vooropleiding in huis. Bijna de helft van de buitenlandse studenten volgt een economische opleiding; 40% van de opgegeven studenten komt uit een land van de Europese Economische ruimte, inclusief de EU zoals die er uit zag tot 1 mei 2004.

### 3 BRONNEN

Beraad Internationale Samenwerking (BISON) (2004). *BISON Monitor van internationale mobiliteit in het onderwijs 2003*. Den Haag: Nuffic.

Blauw Research bv (2004). *Eindrapportage 'Studeren in Nederland?' ten behoeve van Nuffic*. Rotterdam: [z.u.]

Commissie Hendriks (2003). *Tussen Resultaat en Rekenschap. Rapport. Inschrijving en bekostiging Saxion Hogescholen*. Enschede: [z.u.]

Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (2004). *Eerlijk delen I*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (2005). *Eerlijk delen II*. Den Haag: Ministerie van OCW.

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

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

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

Inspectie van het Onderwijs (2005a). *Studenten met een buitenlandse vooropleiding: technisch rapport over een inventarisatie*. Utrecht: Inspectie van Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005b). In 2005 te verschijnen rapportage over onderzoek van de inspectie naar vrijstellingen in het hoger onderwijs.

Ministerie van OCW (2002). *Ruimte voor rekenschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2003). *Positioneringsinstrumenten. Eindrapport Evaluatie NESO en DELTA*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2004). *Koers op kwaliteit. Internationaliseringsbrief hoger onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.







Auteursrecht voorbehouden  
Gehele of gedeeltelijke overneming of reproductie  
van de inhoud van deze uitgave op welke  
wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke  
toestemming van de auteursrechthebbende is  
verboden, behoudens de beperkingen bij de wet  
gesteld. Het verbod betreft ook gehele of  
gedeeltelijke bewerking.

**Productie**  
Afdeling Communicatie, Inspectie van het Onderwijs  
**Vormgeving**  
OPHIS/New Impuls, Utrecht  
**Drukwerk**  
Drukkerij Romer BV, Schiedam

**Uitgave**  
Inspectierapport 2005 - 26  
november 2005

Deze publicatie staat ook op internet:  
[www.onderwijsinspectie.nl](http://www.onderwijsinspectie.nl)