

Kenmerk: LC 10.029/UITSPR

Uitspraak

op het verzoekschrift van Hogeschool Wittenborg van 18 mei 2009 met betrekking tot een met de Gedragscode vermeend strijdige gedraging van Saxion Hogescholen.

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Bij schrijven met bijlagen van 18 mei 2009, ingekomen op 19 mei 2009, is bij de Commissie een verzoekschrift ingediend om te beoordelen of een gedraging van Saxion Hogescholen in overeenstemming is met de Gedragscode.

Saxion Hogescholen is op 22 juni 2009 in de gelegenheid gesteld te reageren op het verzoekschrift. Daarbij heeft de Commissie Saxion Hogescholen verzocht een verklaring te overleggen van het Research Center voor Certificering en Examinering (RCEC) waarin bevestigd wordt dat uit onderzoek van het RCEC is gebleken dat met de Saxion Entrance Test en score sprake is van een met de IELTS-test te vergelijken taalttest en score.

Saxion Hogescholen heeft de Commissie op 13 juli 2009 laten weten dat het vergelijkingsonderzoek inmiddels is gestart en na de zomervakantie zal worden voortgezet. Op basis hiervan heeft de Commissie besloten de behandeling van het verzoekschrift tot 1 december 2009 aan te houden. In haar vergadering van 16 december 2009 heeft de Commissie besloten de behandeling van het verzoekschrift te hervatten.

De behandeling van het verzoek vond plaats op 20 januari 2010, waarbij partijen in gezamenlijkheid zijn gehoord. Verzoeker werd vertegenwoordigd door P. Birdsall, directeur. Namens Saxion Hogescholen was drs. Ch. van den Borne, directeur International Office aanwezig.

Het verslag van de hoorzitting is als bijlage hierbij gevoegd; de inhoud geldt als herhaald en ingelast.

ONTVANKELIJKHEID

Verzoeker diende op 16 april 2009 een klacht in bij Saxion Hogescholen. Saxion Hogescholen heeft onderzoek gedaan naar de klacht en de resultaten daarvan op 11 mei 2009 aan Hogeschool Wittenborg toegezonden, waarbij is geoordeeld dat niet is gebleken dat Saxion Hogescholen de Gedragscode heeft geschonden. Op 18 mei 2009 heeft Hogeschool Wittenborg het oordeel van Saxion Hogescholen voorgelegd aan de Commissie.

Saxion Hogescholen biedt meerdere door de NVAO geaccrediteerde opleidingen aan en is op 28 april 2006 opgenomen in het register van de Gedragscode. De Commissie is daarmee bevoegd het handelen van Saxion Hogescholen te toetsen aan bepalingen in de Gedragscode vanaf 1 mei 2006.

BEOORDELING EN CONCLUSIE

1. Grief:

Verzoeker klaagt over de schending van de in artikel 4.2 van de Gedragscode geformuleerde taaleis door Saxion Hogescholen door internationale studenten toe te laten die niet beschikken over een IELTS-certificaat.

2. Standpunt verzoeker:

Verzoeker stelt dat het door Saxion Hogescholen hanteren van een eigen taaltest (de Saxion Entrance Test) een vorm van oneerlijke concurrentie is waardoor een "level playing field" verhinderd wordt. Voor Hogeschool Wittenborg was en is het goed om een IELTS-/TOEFL-regime te (moeten) hanteren; dit zou voor het hele hoger onderwijsveld moeten gelden. Het hanteren van een eigen test die vergelijkbaar is met IELTS of TOEFL is niet uitvoerbaar, nu een onafhankelijke en onpartijdige uitvoering bij voorbaat niet mogelijk is als het gaat om een eigen test.

Hogeschool Wittenborg wijst met name op de situatie van 4 studenten uit Iran die bij Hogeschool Wittenborg geweigerd zijn (geen IELTS) maar vervolgens bij Saxion Hogescholen zijn toegelaten.

3. Standpunt Saxion Hogescholen:

In de oorspronkelijke Gedragscode liet de tekst van artikel 4.2 geheel open welke tests naast IELTS geaccepteerd werden. Later werd in het Reglement de TOEFL toegevoegd. Er is rondom dit artikel dus interpretatieverschil ontstaan in de loop van de tijd waarin een aantal instellingen de vrijheid genomen heeft om te werken met een eigen taaltest.

Saxion Hogescholen is voorstander van het komen tot een vergelijking tussen de taaltesten en vindt een gelijk speelveld voor alle instellingen belangrijk, maar vindt ook dat daarbij recht gedaan moet worden aan het instroomniveau en de marketingtool die een eigen test inhoudt.

Saxion Hogescholen ontkent niet dat zij een eigen test, de Saxion Entrance Test gebruikt. De test is opgezet naar analogie van IELTS en is dan ook een institutionele IELTS. Saxion Hogescholen is van oordeel dat de test en score vergelijkbaar is met de IELTS en heeft de test dan ook in alle vertrouwen bij het RCEC voorgedragen ter verificatie. Een onderzoek door het RCEC met grote groepen studenten, die zowel de Saxion Entrance Test als IELTS-test zouden doen, stuit echter op praktische en financiële problemen.

4. Kader:

Gedragscode, zoals deze luidde ten tijde van de klacht en het verzoekschrift:

artikel 4.2:

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 (vijf) voor het voorbereidende jaar gehanteerd, en voor het B- en M-niveau een score van tenminste 6 (zes).

Nadere regels, ter uitwerking van het gestelde in de Gedragscode, zijn opgenomen in het Reglement.

Reglement artikel 41:

De onderwijsinstelling die een andere taaltest gebruikt dan de IELTS-test of de TOEFL-test, dient indien de Landelijke Commissie daar om vraagt, aan te tonen dat er sprake is van een met de IELTS-test vergelijkbare test en score.

Op 4 december 2009 is een gewijzigde Gedragscode in werking getreden. Deze bepaalt op het punt van de taaltesten het volgende:

artikel 4.2:

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 Nederlandstalig onderwijs geldt het gestelde in artikel 7.28, tweede lid WHW. Indien het gaat om Engelstalig onderwijs wordt minimaal een 'academic' IELTS-test met een 'overall band score' van 6.0 (zes) gehanteerd voor het Bachelor- en Master-niveau. Voor het voorbereidend jaar met een duur van 6 tot 12 maanden geldt een minimumeis van 5.0 IELTS; voor een voorbereidend jaar van 6 maanden of korter geldt een minimumeis van 5.5 IELTS.

(...)

De onderwijsinstelling of sector die een andere taaltest of score gebruikt (...) doet bij de landelijke commissie een met een onafhankelijk en extern oordeel van het RCEC gemotiveerd verzoek om de betreffende test of score vergelijkbaar te verklaren met de IELTS-test en score.

5. Beoordeling Commissie:

De Gedragscode was oorspronkelijk op het punt van de toegestane taaltesten onvoldoende duidelijk. Om die reden heeft de Commissie het onderwijsveld verzocht de bepaling nader uit te werken. Dat is gebeurd in een aantal artikelen die begin 2008 in het Reglement zijn opgenomen en die een onlosmakelijk onderdeel vormden van de toen geldende Gedragscode.

Voorts is in mei 2009 met de koepelorganisaties in het hoger onderwijs – mede met het oog op aanpassing van de Gedragscode – afgesproken dat voor de beoordeling van andere (of eigen) taaltesten met de IELTS-test en -scores het RCEC wordt aangewezen. Aldus is Saxion Hogescholen gevraagd een verklaring van het RCEC te overleggen waaruit het resultaat blijkt van de beoordeling van de Saxion Entrance Test met de IELTS- (of TOEFL-test) en -scores.

Een onderzoek door het RCEC naar de vergelijkbaarheid van taaltesten blijkt niet eenvoudig te zijn; naast financiële obstakels zijn er ook organisatorische en methodologische vraagstukken. Tot op heden heeft er dan ook nog geen onderzoek plaatsgehad naar de vergelijking van de Saxion Entrance Test met de IELTS.

Overigens heeft de Commissie kennis genomen van de wens van Saxion Hogescholen, gesteund door de HBO-raad, te komen tot de ontwikkeling van een HBO-taaltest Engels, welke door het RCEC gevalideerd moet worden en door meerdere instellingen voor hoger beroepsonderwijs gebruikt zou kunnen worden.

6. Conclusie:

Op dit moment staat eenduidig vast dat de Gedragscode het gebruik van eigen of andere taaltesten niet toestaat wanneer een oordeel van het RCEC over de vergelijkbaarheid met de IELTS ontbreekt. Eerst na validatie kan een instelling een eigen of andere taaltest hanteren bij de toelating van internationale studenten. Nu een dergelijke validatie in geval van de Saxion Entrance Test ontbreekt dient Saxion Hogescholen het gebruik ervan te staken.

Daarmee is de Commissie van oordeel dat het verzoekschrift gegrond is.

UITSpraak

De Commissie verklaart het verzoekschrift gegrond.

MAATREGEL

De Commissie draagt Saxion Hogescholen op met ingang van de datum ontvangst van deze uitspraak het gebruik van de Saxion Entrance Test te staken tot het moment waarop uit onafhankelijk onderzoek door het RCEC is gebleken dat er sprake is van een met de IELTS vergelijkbare test en score.

Aldus gedaan te Utrecht op 20 januari 2010 door prof. mr. R. Fernhout, voorzitter, mevrouw H.A.M.F. Keijzer-Lambooy, mevrouw dr. K.S. Ali, prof. dr. F.A. van der Duyn Schouten, ir. F. Kuipers, dr. J. Donner, leden, in aanwezigheid van mr. A.G.D. Overmars, secretaris.

prof. mr. R. Fernhout
voorzitter

mr. A.G.D. Overmars
secretaris

Verzonden: 2 februari 2010

Hoorzitting verzoekschrift Hogeschool Wittenborg - Saxion Hogescholen, 20 januari 2010, 15.15 uur - 15.45 uur, Utrecht.

Landelijke Commissie:

prof. mr. R. Fernhout, voorzitter, mevrouw H.A.M.F. Keijzer-Lambooy, mevrouw dr. K.S. Ali, prof. dr. F.A. van der Duyn Schouten, ir. F. Kuipers, dr. J. Donner, leden, alsmede mr. A.G.D. Overmars, secretaris.

Hogeschool Wittenborg:

P. Birdsall.

Saxion Hogescholen:

drs. Ch. van den Borne.

De voorzitter opent de zitting, heet de aanwezigen welkom en stelt de leden van de commissie voor.

Fernhout:

Er is korte tijd uitgetrokken voor deze zitting. Schriftelijk is al aangegeven dat de commissie over voldoende informatie beschikt om tot een beoordeling van het verzoekschrift te kunnen komen. Niettemin wil commissie Hogeschool Wittenborg graag de gelegenheid geven om het verzoekschrift toe te lichten en om Saxion Hogescholen daarop te kunnen laten reageren.

De behandeling van de klacht, die ontvankelijk verklaard is, is aanvankelijk geschorst in afwachting van de validatie van de Saxion Entrance Test, maar nu over dat proces inmiddels meer duidelijk is geworden heeft de commissie besloten de behandeling van het verzoekschrift weer voort te zetten. De commissie zal luisterend zijn, Hogeschool Wittenborg krijgt de gelegenheid het verzoekschrift toe te lichten en Saxion Hogescholen kan daar vervolgens op reageren. Mochten er nog aanvullende vragen zijn dan kunnen die worden gesteld, daarbij opmerkende dat zulks via de voorzitter zal gebeuren.

De voorzitter geeft Hogeschool Wittenborg het woord.

Birdsall:

Dankt de commissie voor de uitnodiging. Hij is blij dat hij nu meer ontspannen bij de commissie zit dan de vorige keer. De kwestie van vandaag ligt wel in het verlengde van de vorige keer. Ten tijde van de vorige keer was Hogeschool Wittenborg van mening dat een groot deel van de instellingen voor hoger onderwijs de bepaling in de Gedragscode over de taaleis Engels niet serieus nam. Dat leidde tot belangenverstrengelingen. Toen Hogeschool Wittenborg gedwongen werd de IELTS-test te hanteren, ontstond de situatie dat 4 of 5 studenten uit Iran moesten worden afgewezen en de reeds betaalde inschrijfgelden terugbetaald moesten worden. Bedrijfskundig leidde dat tot concurrentievervalsing, nu deze studenten toch binnen een of twee maanden naar een andere instelling in Nederland bleken te kunnen komen, terwijl Hogeschool Wittenborg ze had moeten weigeren op basis van de uitspraak van de commissie.

Het gaat Hogeschool Wittenborg niet om de financiële kant van de zaak, en ook niet om de verplichting om IELTS te moeten gebruiken. Inmiddels is Hogeschool Wittenborg groot voorstander van het verplicht gebruiken van IELTS omdat sindsdien het niveau van de nieuwe studenten aanzienlijk verhoogd is. Er blijft een sociaal-maatschappelijk probleem wanneer in dezelfde stad een instelling blijft werken met een eigen taalttest. Dat vindt Hogeschool Wittenborg onterecht.

De vergelijking tussen taaltesten is überhaupt heel moeilijk. IELTS en TOEFL worden volledig onafhankelijk uitgevoerd, al hoewel ze eerder toeleiden naar instellingen in de VS, het VK en Australië dan in Europa. Instellingen hebben zelf geen invloed op de uitvoering van de tests. Dat zou dan ook de standaard moeten zijn, om een gelijk speelveld in het internationaal onderwijs te bereiken.

De voorzitter geeft het commissielid Van der Duyn Schouten de gelegenheid een vraag te stellen.

Van der Duyn Schouten:

U geeft aan blij te zijn met de IELTS als standaard. Ook geeft u aan dat een aantal studenten niet bij Hogeschool Wittenborg kon worden toegelaten omdat zij te laag scoorden. Op welke wijze wordt uw concurrentiepositie dan geschaad?

Birdsall:

Het gaat om de bedrijfskundige aspecten van het werven van internationale studenten op een commerciële markt door zowel private als bekostigde instellingen. Instellingen die de Gedragscode hebben getekend dienen op dezelfde manier te werken. Nadat Hogeschool Wittenborg vorig jaar op de vingers getikt is, heeft zij de werkwijze aan gepast. Hogeschool Wittenborg vindt dat nu ook voor andere instellingen geldt dat zij zich aan de lijn van de commissie houden.

De voorzitter dankt Hogeschool Wittenborg en geeft Saxion Hogescholen de gelegenheid te reageren.

Van den Borne:

De klacht van Hogeschool Wittenborg betreft enerzijds Saxion Hogescholen maar anderzijds ook andere instellingen in Nederland. Saxion Hogescholen ontkent niet dat zij een eigen test, de Saxion Entrance Test gebruikt. De test is opgezet naar analogie van IELTS en is dan ook een institutionele IELTS. Saxion Hogescholen is van oordeel dat de test en score vergelijkbaar is met de IELTS en heeft de test dan ook in alle vertrouwen bij het RCEC voorgedragen ter verificatie.

Er is in het recente verleden al uitgebreid gesproken over de verschillende taaltesten IELTS, TOEFL, TOEIC en de Cambridge certificates en de moeilijkheid om deze te kunnen vergelijken. Saxion Hogescholen is voorstander van het komen tot een vergelijking tussen de taaltesten en vindt een gelijk speelveld voor alle instellingen belangrijk, maar vindt ook dat daarbij recht gedaan moet worden aan het instroomniveau en de marketingtool die een eigen test heeft.

Saxion Hogescholen heeft het gebruik van een eigen taaltest ook nooit onder stoelen of banken gestoken; noch bij de IND noch bij de commissie. Het is aan de commissie om daar een oordeel over te vellen.

De voorzitter geeft het commissielid Donner de gelegenheid tot het stellen van een vraag en een vervolgvraag.

Donner:

Saxion Hogescholen heeft de Gedragscode ondertekend. En de Gedragscode is op het punt van de taaleis eenduidig. Misschien wilt u dan op dat punt nog eens reageren.

Van den Borne:

De Gedragscode is misschien nu op dit punt eenduidig. Maar kijkend naar de Gedragscode 2006-2009 is dat toch wat anders. Artikel 4.2 liet in oorsprong geheel open welke tests naast IELTS geaccepteerd werden. Later werd in het Reglement de TOEFL toegevoegd. Er is rondom dit artikel dus interpretatieverschil ontstaan in de loop van de tijd. Die vrijheid heeft een aantal instellingen, waaronder ook Saxion Hogescholen en Hogeschool Wittenborg, genomen om te werken met een eigen taaltest.

Donner:

Maar als de tekst van de Gedragscode dan inmiddels eenduidig is, is de situatie bij Saxion Hogescholen daar dan ook aan aangepast? Wordt er nog met een eigen test gewerkt?

Van den Borne:

Saxion Hogescholen heeft zich door middel van instemming met het bindingsbesluit van de Algemene Vergadering van de HBO-Raad gebonden aan de nieuwe tekst van de Gedragscode.

Saxion Hogescholen gebruikt dus IELTS en TOEFL, maar zolang de situatie niet duidelijk was, heeft Saxion Hogescholen voor het wervingsjaar 2010 ook gebruik gemaakt van de Saxion Entrance Test en op basis daarvan ook studenten toegelaten.

Saxion Hogescholen wil in gezamenlijkheid met andere hogescholen een nieuwe taalttest laten ontwikkelen en valideren, zodat aan de Gedragscode voldaan wordt. Er kleven hieraan echter nog wel onderzoekstechnische problemen. In afwachting van deze HBO-taalttest wil Saxion Hogescholen graag gebruik blijven maken van de Saxion Entrance Test.

Fernhout:

Terugkomend op uw opmerking dat de Gedragscode oorspronkelijk onduidelijk was op dit punt: dat was inderdaad het geval. Om die reden heeft de commissie het veld verzocht de bepaling nader uit te werken. Dat is gebeurd in een aantal artikelen die begin 2008 in het Reglement zijn opgenomen. Het is dus niet zo dat pas met de tekst van de nieuwe Gedragscode de onduidelijkheid op dit punt is weggenomen.

Van den Borne:

Het probleem is dat ook in het Reglement, net als in de oude Gedragscode, nog altijd gesproken wordt over een vergelijkbare test. Het is bijzonder lastig om een test te laten valideren, zonder deze uit te voeren. Er moet eerst een geaccepteerde test ontwikkeld worden, als niet achteraf beoordeeld mag of kan worden of de gebruikte test vergelijkbaar is. Daar komt nog bij dat IELTS en TOEFL het copyright niet vrij willen geven voor het doen van dit soort vergelijkingsonderzoeken. Daarmee zitten we met de vergelijkbaarheid van taaltesten in een wat onmogelijke positie.

Er is trouwens veeleer sprake van ervaring op basis waarvan door instellingen tot gelijkstelling besloten wordt dan dat dit objectief is vast te stellen.

Fernhout:

Maar nogmaals: zolang de gewenste duidelijkheid er niet is wenst Saxion Hogescholen vast te houden aan de eigen taalttest?

Van den Borne:

Ja. Van belang is de Saxion Entrance Test te kunnen blijven gebruiken voor het wervingsjaar 2010, omdat we daar nu middenin zitten. Voor het wervingsjaar 2011 hoopt Saxion Hogescholen gebruik te kunnen maken van een gezamenlijke HBO-taalttest.

De voorzitter geeft Hogeschool Wittenborg de gelegenheid te reageren.

Birdsall:

In april 2009 (lees: mei 2009) heeft de commissie een brief aan alle instellingen over dit onderwerp toegezonden, die erg duidelijk was en waar Hogeschool Wittenborg blij mee was. Het is dus vreemd wanneer instellingen ook na deze brief nog doorgaan met het gebruik van een eigen taalttest. Hogeschool Wittenborg begrijpt niet dat er binnen het bekostigd onderwijs een eigen taalttest ontwikkeld wordt, terwijl alle instellingen de Gedragscode hebben ondertekend. Waarom wordt hierin zoveel tijd, geld en energie gestoken terwijl er uitstekende tests zijn die onafhankelijk beheerd en afgenomen worden?

Fernhout:

Misschien wil Saxion Hogescholen nog eens reageren op dit punt. Waarom gebruikt Saxion Hogescholen naast de bestaande tests toch zo nadrukkelijk nog een eigen test?

Van den Borne:

Reden daarvoor is dat de bestaande tests behoorlijk duur zijn. IELTS en TOEFL kosten tussen de 185 en 250 euro. Daar komen nog reis- en verblijfkosten bij (studenten uit Iran moeten bijvoorbeeld naar Dubai voor een test). Zo ontstaat de situatie dat een taalttest ter plaatse aantrekkelijker is voor studenten.

Zeker wanneer er sprake is van partnerships tussen instellingen, leidt een eigen taaltest ook specifiek tot de instelling waarmee een relatie bestaat toe, en niet bijvoorbeeld tot andere instellingen of zelfs andere landen. Daarom hecht Saxion Hogescholen aan het gebruik van een eigen test.

Ook in Indonesië is de situatie zo dat het NESO-kantoor in Jakarta een institutionele TOEFL afneemt, die aanmerkelijk goedkoper is dan de officiële TOEFL. Dat is voor Nederland een wervingsinstrument. Ook in die situatie worden dus studenten tot instellingen toegelaten die niet over een officiële TOEFL-test beschikken. Op dezelfde manier wordt door Saxion Hogescholen gebruik gemaakt van een institutionele IELTS, omdat Saxion Hogescholen destijds de TOEFL-test op onderdelen tekort vond schieten.

De voorzitter geeft aan dat nu er verder geen vragen meer zijn en gelet op de informatie die schriftelijk alsmede in eerdere gesprekken al uitvoerig gewisseld is, de commissie zo spoedig mogelijk de behandeling van dit verzoekschrift zal afronden. Partijen zullen hierover schriftelijk worden geïnformeerd.

De voorzitter dankt de aanwezigen.