

Managementsamenvatting

Aanleiding

In het geval dat een internationale student niet aan alle vereisten voor toelating tot een specifieke opleiding voldoet maar de onderwijsinstelling verwacht dat de vastgestelde achterstanden binnen afzienbare tijd kunnen worden weggewerkt, kan de internationale student worden toegelaten tot een voorbereidend onderwijstraject. Een voorbereidend programma kan betrekking hebben op het niveau van de Engelse taalbeheersing, aanvullende vakken die vereist zijn voor toelating tot de hoofdstudie of het opdoen van vaardigheden, gericht op de Nederlandse onderwijscultuur. Veel onderwijsinstellingen bieden zelf deze onderwijstrajecten aan, maar er zijn in Nederland ook private aanbieders actief, die in opdracht van onderwijsinstellingen deze onderwijstrajecten verzorgen.

In het afgelopen jaar is het voorbereidend onderwijs enkele malen in de media aan de orde gekomen en werden Kamervragen gesteld, waarbij met name de zorg geuit werd over de toelating van internationale studenten tot universitaire opleidingen. Het voorbereidend onderwijs dat aan internationale studenten wordt geboden betreft geen onderwijs zoals gedefinieerd in de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW). Wel bevat de Gedragscode enkele bepalingen ter zake van het voorbereidend onderwijs. Bovenstaande heeft ertoe geleid dat de Commissie vanuit haar zorgplicht voor de positie van de internationale student en de naleving van de Gedragscode besloten heeft een onderzoek uit te voeren naar het voorbereidend jaar.

Onderzoek

Het onderhavige onderzoek beoogt onder andere meer duidelijkheid te bieden over de wijze waarop het voorbereidend onderwijs is vormgegeven, met als focus de verdeling van verantwoordelijkheden tussen en de invulling van de zorgplicht door de private aanbieders en de onderwijsinstellingen. Het onderzoek ziet op het voorbereidend onderwijs dat aan internationale studenten wordt aangeboden, maar beperkt zich in geval van Vreemdelingenrechtelijke consequenties tot studenten van buiten de EU/EER. De Commissie heeft ervoor gekozen het onderzoek af te bakenen door het selecteren van drie private aanbieders, die voor acht onderwijsinstellingen het voorbereidend jaar verzorgen. Het gaat om de volgende aanbieders en onderwijsinstellingen: OnCampus (voor de Hogeschool van Amsterdam en de Universiteit van Amsterdam), Navitas (voor de Universiteit Twente en de Haagse Hogeschool) en Study Group (voor de Vrije Universiteit Amsterdam, de Universiteit van Tilburg, de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Hanzehogeschool Groningen). Door de Commissie zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de drie private aanbieders en de acht onderwijsinstellingen. Daarnaast zijn de websites van zowel de aanbieders als de onderwijsinstellingen en enkele aanvullende documenten geanalyseerd.

Referentiekader Gedragscode

Het voorbereidend jaar is geen afzonderlijk onderwijstraject dat aan internationale studenten kan worden aangeboden. Het traject is onlosmakelijk onderdeel van de (beoordeling van de) toelaatbaarheid van een internationale student tot een bachelor- of masteropleiding. De toelaatbaarheid tot de bachelor- of masteropleiding wordt positief beoordeeld, *onder de voorwaarde - op basis van een realistische verwachting - van succesvolle afronding van een voorbereidend jaar*. Bij de genoemde drie aanbieders gaat het om 802 studenten (studiejaar 2019-2020) die worden voorbereid voor een van de 46 bacheloropleidingen of 5 masteropleidingen bij de acht onderwijsinstellingen.

Artikel 4.5 van de Gedragscode schrijft voor dat onderwijsinstellingen de toelaatbaarheid van internationale studenten beoordelen aan de hand van tenminste de benodigde vooropleiding. Naar het oordeel van de Commissie kan een striktere en ruimere interpretatie worden gevolgd. De striktere interpretatie houdt in dat het voorbereidend jaar beperkt blijft tot het wegwerken van duidelijk onderkende deficiënties, qua taalvaardigheid of een enkel vak. Een ruimere interpretatie gaat er vanuit dat werving, toelating en opleiden met een voorbereidend jaar een extra kanaal oplevert om internationale studenten te verkrijgen die anders niet toelaatbaar zijn of bijvoorbeeld eerst een hbo-propedeuse en daarna een schakeljaar moeten afronden in het geval van toelating tot een universitaire bachelor. Het is dan aan de onderwijsinstelling om dat te (laten) beoordelen. Hierbij geldt dat de vergewisplicht zoals geformuleerd in artikel 4.5 van de Gedragscode extra zwaar op de instelling rust.

De ruime interpretatie is staande praktijk, nu uit dit onderzoek blijkt dat voor een deel van de

deelnemende onderwijsinstellingen het uitgangspunt is dat studenten bij de start van het voorbereidend jaar op een opleidingsniveau zitten dat vergelijkbaar is met havo. Aan het einde van het voorbereidend jaar hebben de studenten een niveau bereikt dat naar Nederlandse maatstaven vergelijkbaar is met vwo. De Commissie beoordeelt de onderzochte praktijk in eerste instantie volgens de striktere interpretatie om reden dat het voorbereidend jaar oorspronkelijk met dat doel is ingericht.

Conclusies

De Commissie, toetsend aan de bepalingen in de Gedragscode, oordeelt dat door de onderwijsinstellingen niet op alle onderdelen correcte uitvoering gegeven wordt aan de bepalingen in de Gedragscode. Allereerst wordt de informatievoorziening aan deze groep studenten alsmede de toezichhoudende taak van de Commissie bemoeilijkt door het ontbreken van een overzicht van dit type onderwijsaanbod (artikel 1 van de Gedragscode). Daarnaast betreft het de bovengenoemde onduidelijkheden bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van studenten voorbereidend onderwijs tot universitaire en 3-jarige hbo opleidingen (artikel 4.1 van de Gedragscode). Met betrekking tot de vergewisplicht van artikel 5.4 van de Gedragscode is de Commissie van oordeel dat onderwijsinstellingen vooraf nauwkeuriger moeten nagaan in hoeverre studenten het voorbereidend jaar naar verwachting met succes zullen doorlopen. Het onderzoek toont aan dat 24% van de studenten na het voorbereidend jaar niet doorstroomt naar de hoofdstudie waarvoor ze naar Nederland kwamen (relatie met artikel 5.5 Gedragscode). Tot slot is de Commissie van mening dat op basis van de huidige definitiebepaling in de Gedragscode, de private aanbieders bij sommige activiteiten de rol of functie hebben van agent. De Commissie vraagt zich af of dat wenselijk is.

In de overeenkomst die de onderwijsinstellingen hebben gesloten met de private aanbieders, is onder meer geregeld dat de aanbieder verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van het marketing materiaal en de website (in afstemming met de onderwijsinstelling), maar ook voor de informatievoorziening, de beoordeling van de toelatingscriteria, het registreren van de studenten, het beoordelen van de studievoortgang van studenten, het behandelen van klachten van studenten alsmede het welzijn van de studenten. Er is door de private aanbieders in samenwerking met de onderwijsinstellingen een overzicht van de toelatingseisen vastgesteld, aan de hand waarvan de aanbieder een eerste toetsing uitvoert. Van de toelaatbare studenten wordt een dossier opgemaakt dat ter controle en accordering wordt doorgestuurd naar de onderwijsinstelling, die vervolgens op de aanvraag om toelating en inschrijving beslist. De Commissie benadrukt dat de genoemde activiteiten in voldoende mate in het gezichtsveld en de invloedssfeer van de onderwijsinstellingen dienen plaats te vinden, omdat zij alle tot de verantwoordelijkheid behoren van de instellingen. Opvallend is dat door Study Group en OnCampus ook studenten worden geworven voor opleidingen waarvoor een numerus fixus geldt of die selectie toepassen bij de toelating. Er is niet gebleken dat de onderwijsinstellingen specifiek beleid hebben ter zake van de werving van aankomende studenten voor dit type onderwijsaanbod.

Aanbevelingen

De bevindingen uit dit onderzoek hebben geleid tot een aantal conclusies, op basis waarvan de Commissie tot een aantal aanbevelingen komt. De belangrijkste zijn:

De wenselijkheid van het actief werven van studenten die (nog) niet toelaatbaar zijn

Helder moet zijn welk doel de onderwijsinstelling met dit onderwijsaanbod beoogt te bereiken, op welke wijze daaraan wordt vorm gegeven en welke maatregelen kunnen worden genomen indien dat doel niet wordt gehaald. De vraag kan worden gesteld of het wel verantwoord is om internationale studenten te werven die (nog) niet aan de toelatingseisen voldoen, ongeacht of een onderwijsinstelling zelf een voorbereidend jaar aanbiedt dan wel dit uitbesteedt aan private aanbieders. Uit het onderzoek blijkt dat het bij deze groep gemiddeld gaat om 19% maar bij sommige instellingen oplopend tot 45% van de totale instroom van internationale studenten in het studiejaar 2019-2020. De Commissie doet om die reden de volgende aanbeveling:

- *Ontwikkel (stringenter) beleid op basis van kwaliteit van onderwijs en strikte opvatting van het wegwerken van deficiënties, ter zake van de wenselijkheid om actief, al dan niet via agenten, studenten te werven die (nog) niet toelaatbaar zijn.*

De vormgeving en kwaliteit van het voorbereidend onderwijs

Gedurende het voorbereidend jaar zou de student een onderwijsprogramma op de campus aangeboden moeten krijgen, waarin een eenduidige inhoud van het curriculum en het op de instelling of opleiding gericht maatwerk samenkomen. Een gestandaardiseerd voorbereidend programma, met slechts enkele varianten (voor taaldeficiënties Engels en voor deficiënties voor

bijvoorbeeld de vakken economie en wiskunde), bevordert die eenduidigheid en kan op nationaal niveau, onafhankelijk van de betreffende onderwijsinstelling, worden getoetst op inhoud en kwaliteit door te komen tot een uniforme beoordeling van de gerealiseerde eindtermen. Hiervoor geldt dat ook binnen een gestandaardiseerd programma ruimte kan en moet bestaan voor de voorbereiding op een specifieke opleiding of op de cultuur van een specifieke onderwijsinstelling. Daarnaast zou een voorbereidend jaar uitsluitend op de campus van de onderwijsinstelling moeten worden aangeboden. Het volledig integreren van het voorbereidend onderwijs binnen de instelling en de facilitaire voorzieningen stelt de instellingen in staat om maximaal invulling geven aan de op hen rustende plicht om de student te begeleiden en diens studievoortgang te monitoren. Bovendien stelt het de studenten in staat om te wennen en zich aan te passen aan de specifieke kenmerken van de onderwijsinstelling, het studieklimaat en de stad. Tot slot zou bij de vormgeving van het voorbereidend jaar niet alleen moeten worden nagedacht over de inhoud van het onderwijs, maar ook op de manier waarop deze groep studenten wordt voorbereid op de wijze waarop in Nederland het onderwijs (in de hoofdstudie) wordt aangeboden. Het gaat dan om zaken als zelfredzaamheid, planning, efficiënt studeren, efficiënt verwerken van grote hoeveelheden tekst en omgaan met multiple choice tentamens. De Commissie doet om die reden de volgende aanbeveling:

- *Ontwikkel beleid, toegespitst op een op de campus te verzorgen en eenduidig vormgegeven voorbereidend programma, waarin op onderdelen ruimte kan zijn voor specifieke aspecten die zien op de wijze van voorbereiding alsmede de opleiding, instelling of studieomgeving.*

De toelaatbaarheid van internationale studenten

De onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor de beoordeling van toelaatbaarheid van de internationale studenten. Hiervoor zijn criteria geformuleerd in de WHW en de Gedragscode. In dat kader moeten de onderwijsinstellingen kenbaar maken op grond van welke objectieve criteria zij tot een oordeel komen ter zake van de voorwaardelijke toelaatbaarheid van internationale studenten. Indien in een land een met het Nederlandse havo niveau vergelijkbaar niveau het hoogst haalbare niveau van voortgezet onderwijs is, dan zou het wenselijk kunnen zijn de toptalenten uit die groep toe te laten tot het Nederlandse hoger onderwijs. Voorwaarde is dat er goed is nagedacht onder welke criteria deze talenten kunnen worden toegelaten en dat uit een dergelijke ruime interpretatie niet automatisch volgt dat onderwijsinstellingen iedere student toelaten. Bovendien is van belang dat er een gelijk speelveld is voor de Nederlandse havisten, en de havisten uit het buitenland. Tot slot moet hierbij inzichtelijk worden gemaakt welke rol de diplomawaardering door de Nuffic speelt in het toelatingsproces van de onderwijsinstellingen bij deze specifieke groep studenten. Indien een vooropleiding gewaardeerd wordt op vergelijkbaar met het Nederlandse havo niveau, kan dan redelijkerwijs worden aangenomen dat de betreffende student gedurende een voorbereidend jaar het vwo niveau kan behalen? De Commissie doet om die reden de volgende aanbeveling:

- *Maak in het beleid duidelijk op welke wijze de toelaatbaarheid van internationale studenten wordt bepaald.*

Vervolg

Gegeven het feit dat de onderwijsinstellingen ook voor het voorbereidend jaar waarvan zij de uitvoering hebben uitbesteed de volle verantwoordelijkheid dragen, zal de Commissie de koepelorganisaties in de gelegenheid stellen een reactie te formuleren met betrekking tot de opvolging van de aanbevelingen. Op basis daarvan zal de Commissie de wenselijkheid of mogelijkheid onderzoeken om, als onderdeel van de dit jaar startende evaluatie van de werking van de Gedragscode, in gezamenlijke afstemming met de koepelorganisaties te komen tot tekstuele aanpassingen of aanvullingen van de Gedragscode.

Voorts zal de Commissie bij de minister de suggestie doen om door de Inspectie van het Onderwijs te laten onderzoeken of het, gegeven de in de WHW geformuleerde bevoegdheden van een onderwijsinstelling (zie bijvoorbeeld de artikelen 7.9a, 7.28 en 7.29 van de WHW), past binnen de toelatingsvoorwaarden van de WHW dat een (internationale) student op basis van een vooropleiding die wordt gewaardeerd op het niveau van havo, na voltooiing van een voorbereidend jaar - zoals dat thans is vormgegeven - toelaatbaar is tot een opleiding aan een hogeschool (bij een 3-jarig traject) of universiteit.