

Rapport

Klacht

De Dutch Delta University (DDU) te Deventer klaagt erover dat de Inspectie van het Onderwijs een in 2006 gestart onderzoek naar de werving en selectie van Nepalese studenten door de DDU op onvoldoende zorgvuldige wijze heeft uitgevoerd. De DDU klaagt er in dit verband in het bijzonder over dat de Inspectie het onderzoek heeft beperkt tot zeven klagende studenten die anoniem dienden te blijven voor de DDU.

Beoordeling

I. Bevindingen

1. Op 4 december 2005 werd in een uitzending van het televisieprogramma Netwerk aandacht besteed aan Nepalese studenten die via een bemiddelingsbureau (Softwarica) naar Nederland waren gekomen. Het zou gaan om zo'n tachtig Nepalese studenten, allen studierend aan de Dutch Delta University te Deventer (hierna: de DDU), die inmiddels in de illegaliteit waren beland. Deze studenten zouden naar Nederland zijn gekomen met het idee dat ze in Nederland voldoende uren konden werken om hun studie te kunnen bekostigen. Toen zij eenmaal hier waren bleek dat zij - op basis van hun verblijfsvergunning - maximaal tien uur per week mochten werken. Zodra ze, door financiële problemen, met de opleiding stopten raakten ze bovendien hun verblijfsvergunning kwijt. Een woordvoerder van de DDU gaf tijdens deze uitzending aan dat circa twintig Nepalese studenten nog studeerden maar erkende dat 75% uitstroom te hoog was. Overigens bleek dat de DDU niet de enige Nederlandse onderwijsinstelling was die problemen had met het bemiddelingsbureau ter plekke. Een tijdens de uitzending getoonde advertentie van Softwarica - die, zo gaf de DDU aan, niet in overleg met haar tot stand was gekomen - belooftte gouden bergen aan de aspirant-studenten, onder meer waar het het verkrijgen van een visum betrof.

2. Op 4 januari 2006 ontving de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) een e-mailbericht van "all nepalese students of Dutch Delta University". Zij stelden de inspectie een aantal vragen over de DDU:

"...- Is DUTCH DELTA University (...) a recognized university of Netherland by Ministry of Education?

- Can we know the Legal status of DUTCH DELTA UNIVERSITY and its courses please?

- Is MBA Course (...) recognized course of DDU?

- Can we Nepalese students (...) forward legal case against DDU of Not?..."

Ook haalden zij een artikel aan dat in december 2005 was verschenen in de Daily Kathmandu Post in Nepal. In dit artikel werd onder meer aangegeven dat de DDU en het

bemiddelingsbureau Softwarica Nepalese studenten verkeerd zouden hebben voorgelicht, onder meer over de mogelijkheden om in Nederland te werken. Als gevolg daarvan kwamen deze studenten, eenmaal in Nederland, in financiële problemen. Ook de aandacht die dit in de Nederlandse pers had gekregen werd genoemd.

De studenten gaven aan dat zij en hun familie in Nepal zich hierover zorgen maakten.

3. Op 24 februari 2006 reageerde de inspectie op dit mailbericht; de vragen van de studenten werden beantwoord. Voor meer informatie werden de studenten doorverwezen naar onder meer de DDU.

Op 27 februari 2006 werd de DDU van de voorgaande mailwisseling op de hoogte gesteld. De inspectie gaf aan voornemens te zijn de Nepalese studenten aan de DDU op korte termijn uit te nodigen voor een gesprek. Daarna zou met de DDU het gesprek worden aangegaan over de gang van zaken rond Nepalese en andere buitenlandse studenten.

4. Op 1 maart 2006 stuurde de inspectie, naar het enig bekende e-mailadres van de studenten, een uitnodiging voor een gesprek. Aangegeven werd onder meer dat de inspectie dergelijke klachten van studenten niet zelf kan afhandelen; ze dienen zich hiervoor te wenden tot de onderwijsinstelling. Echter, de inspectie wilde wel geïnformeerd blijven over problemen bij instellingen voor hoger onderwijs, zeker wanneer deze problemen grotere groepen studenten betroffen. Daarom, gaf de inspectie aan, wilde zij de studenten graag ontmoeten. Er zou dan bijvoorbeeld gesproken kunnen worden over de beweegredenen van de studenten om bij de DDU te gaan studeren, hoe de werving verliep, wat er gebeurde toen zij in Deventer arriveerden en hoe hun huidige situatie was.

Ook de onderwijsinstelling zou worden gehoord.

Omdat een reactie hierop uitbleef achterhaalde de inspectie, onder meer via de DDU, meer e-mailadressen van studenten; de uitnodiging werd op 21 maart 2006 naar 58 studenten verstuurd.

5. Op de bijeenkomst, die op 7 april 2006 plaatsvond, verschenen uiteindelijk zeven ex-studenten. Hierna vonden bijeenkomsten met het management van de DDU en met zittende studenten plaats.

6. Op 27 februari 2007 bracht de inspectie een rapport uit, getiteld "Onderzoek naar werving en selectie van buitenlandse studenten door de DDU". In dit rapport werd het volgende aangegeven:

"...De Inspectie van het Onderwijs houdt zich in het kader van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs onder meer bezig met de positie van buitenlandse studenten die naar Nederland komen om te studeren. Over de Dutch Delta University (DDU) heeft de inspectie vanuit verschillende bronnen klachten en negatieve signalen ontvangen. In het

tweede kwartaal van 2006 heeft de inspectie besloten onderzoek te doen naar de klachten en negatieve signalen over DDU.

In het onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

- Wat is de inhoud van de klachten van studenten en ex-studenten en van de negatieve signalen die de inspectie heeft ontvangen over de DDU en wat zijn hiervan de oorzaken?
- Welke maatregelen heeft de instelling getroffen om de situatie te verbeteren en zijn deze adequaat, dat wil zeggen: terzake, tijdig en toereikend?

De conclusies van de inspectie zijn gebaseerd op documentatie die door het management van de instelling, ex-studenten, zittende studenten en derden werd aangeleverd, raadpleging van de website van de DDU en eigen onderzoek ter plaatse.

Samenvattend luiden de conclusies van de inspectie uit het onderzoek als volgt:

1) Voorlichting en werving:

De inspectie is van mening dat de DDU ernstig heeft onderschat wat de risico's waren van het werven van grote groepen studenten in een voor de DDU nieuw land (Nepal), waar bovendien ten tijde van de werving sprake was van grote politieke spanningen. De instelling had onvoldoende greep op de acties van het Nepalese wervingsbureau en onvoldoende inzicht in de motivatie van de individuele studenten binnen de omvangrijke groep die in korte tijd werd toegelaten.

(...)

De DDU heeft een aantal maatregelen getroffen om de gerezen problemen het hoofd te bieden. Per 4 december 2005 is de werving stopgezet. Dit gebeurde pas nadat er negatieve publiciteit rond de Nepalese studenten was geweest en nadat de IND de DDU had laten weten dat de instelling niet langer gebruik kon maken van de verkorte toelatingsprocedure. Vanuit die hoek gezien kwam deze maatregel te laat. Wel heeft het stoppen van de werving ertoe bijgedragen dat de problemen bij de dienstverlening (huisvesting, faciliteiten) konden worden opgelost. Een andere maatregel die de DDU heeft genomen, is de aanscherping van contracten met bemiddelingsbureaus. In hoeverre deze maatregel effect heeft gehad, kan de inspectie nog niet beoordelen.

ADVIES

De inspectie adviseert de minister om de DDU een officiële waarschuwing te geven. Naast de reeds doorgevoerde verbetermaatregelen dient de DDU aanvullende actie te ondernemen. Deze wordt in dit rapport gespecificeerd. De inspectie adviseert de minister te overwegen de aanwijzing van de DDU in te trekken als toekomstige activiteiten van de

DDU op de internationale onderwijsmarkt niet voldoen aan de kwaliteitscriteria zoals neergelegd in de Gedragscode internationaal onderwijs..."

Andere onderwerpen waarop het onderzoek zich richtte waren onder meer het vrijstellingenbeleid en de problemen rond de dienstverlening, met name als gevolg van de grote instroom van Nepalese studenten.

7. Op 7 maart 2007 diende de DDU bij de Nationale ombudsman een klacht in over het onderzoek door de inspectie. Nadat de Nationale ombudsman over de klacht contact had opgenomen met de inspectie liet zij weten met de DDU een gesprek te willen voeren over de klachten, in de hoop één en ander zo op informele wijze te kunnen oplossen. Op 8 mei 2007 liet de inspectie weten dat het gesprek niet tot resultaat had geleid. Daarom verzocht de Nationale ombudsman de inspectie nu alsnog over te gaan tot formele behandeling van de klacht. Bij brief van 19 juli 2007 volgde een inhoudelijke reactie op de klachten van de DDU.

8. Op 30 oktober 2007 wendde verzoeker zich opnieuw tot de Nationale ombudsman. Hij gaf onder meer aan dat het onderzoek dat de inspectie naar de voorlichting in Nepal had verricht, was gebaseerd op de informatie van zeven studenten die anoniem moesten blijven voor de DDU.

Nadat de klacht onder meer telefonisch met verzoeker was besproken, werd deze op 14 december 2007 aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voorgelegd.

9. Op 22 februari 2008 werd de reactie van de minister ontvangen. In reactie op de klacht en de nadere vragen gaf de minister het volgende aan.

De zeven ex-studenten hadden zich per e-mailbericht bij de inspectie gemeld; voor het gesprek met de zittende studenten was aan de DDU gevraagd een groepje van acht à tien studenten te selecteren, waaronder studenten uit Nepal. Het gesprek was gevoerd met acht zittende studenten.

In reactie op de vraag of het gebruikelijk is dat bij onderzoeken van de inspectie namen van klagers niet bekend worden gemaakt, gaf de minister aan dat personen met klachten over een instelling in de regel worden verwezen naar de klachtprocedure van de instelling. Als de klacht echter tevens een signaal bevat over de kwaliteit van het onderwijs of de niet-naleving van wet- en regelgeving kan dat voor de inspectie aanleiding zijn om als toezichthouder op te treden. In dat geval confronteert de inspectie de instelling met het signaal en wordt om een reactie of om maatregelen verzocht. In ernstige of spoedeisende gevallen wordt direct een onderzoek ingesteld.

De inspectie informeert de klager of signaalgever over de actie richting onderwijsinstelling en vraagt toestemming om de klacht of het signaal en de identiteit van de klager/melder

aan de instelling bekend te maken. Als de klager/melder anoniem wil blijven respecteert de inspectie dat. In dit geval hadden klagers aangegeven anoniem te willen blijven, hetgeen door de inspectie is gehonoreerd.

Tijdens het onderzoek door de inspectie verzocht de DDU haar om een notaris in te schakelen voor het achterhalen van de onderwijshistorie van de desbetreffende studenten. Op deze wijze wilde de DDU de onderwijsdeelname van de klagende ex-studenten inzichtelijk maken; zij twijfelde namelijk aan de betrouwbaarheid van de klagers. De inspectie wilde hieraan niet meewerken maar heeft deze gegevens uiteindelijk wel zelf onderzocht. In reactie op de vraag waarom zij niet wilde meewerken gaf de inspectie aan dat dit tot verdere vertraging van het onderzoek zou hebben geleid en dat het bovendien onnodig was daar zij recht heeft op inzage in alle documenten van een instelling en dus ook in de studentenadministratie.

Van de desbetreffende ex-studenten waren er vijf circa acht maanden ingeschreven geweest (februari tot en met oktober 2005) en twee circa één jaar (februari 2005 tot en met februari 2006). Hun gemiddelde aanwezigheid tijdens de lessen, 20 procent, week niet wezenlijk af van het totaalbeeld van een steekproef onder andere studenten (27 %).

In de gespreksverslagen van de bijeenkomsten met beide groepen studenten had de DDU geen inzage gekregen, zo gaf de minister verder aan; alleen de deelnemers zelf krijgen inzage. De voor het onderzoek relevante bevindingen worden altijd in het eindrapport opgenomen (met bronvermelding). Hiervan had de DDU dus wel kennis kunnen nemen; ook heeft zij erop kunnen reageren.

In reactie op de vraag op welke andere bronnen de inspectie zich had beroepen gaf de minister aan dat het ging om onder meer Nederlandse ambassades in China, India en Nepal, de IND en de IB-Groep, de uitzending van Netwerk en Kamervragen aan de minister van OCW. Ook zonder deze signalen zou onderzoek zijn gedaan naar de DDU; zij was één van de instellingen die door de inspectie, op basis van een risicoanalyse, was geïdentificeerd als instelling met een verhoogd risicoprofiel op het gebied van werving en selectie van buitenlandse studenten. De signalen uit genoemde bronnen vormden wel de aanleiding tot het vervroegen van het onderzoek naar de DDU.

Op grond van informatie uit deze andere bronnen had de inspectie onder meer geconstateerd dat de DDU in 2005 een grote studenteninstroom uit Nepal had, dat een groot deel van deze studenten een jaar later verdwenen was en dat de IND en het Nederlandse consulaat in Kathmandu twijfelden aan de betrouwbaarheid van het Nepalese bemiddelingsbureau.

De minister gaf ten slotte aan de klacht inzake het anoniem houden van de zeven klagende studenten ongegrond te achten. Hij steunde de beleidsuitgangspunten van de inspectie in deze materie en meende bovendien dat de inspectie had getracht de DDU in

dit opzicht zoveel mogelijk tegemoet te komen.

10. Op 20 maart 2008 werd van de directeur van de DDU een reactie op het voorgaande ontvangen.

Om te beginnen gaf hij aan dat de DDU alle Nepalese studenten die waren uitgeschreven vanwege een te geringe deelname aan het onderwijs, een e-mailbericht had gestuurd met de vraag of ze met de inspectie zouden willen praten over de klachten met betrekking tot de wervingsactiviteiten van de DDU. Een beperkt aantal studenten had hieraan uiteindelijk gehoor gegeven.

Verder gaf hij aan dat de DDU alle zittende studenten had geïnformeerd over de actie van de inspectie en had gevraagd of er studenten bereid waren met de inspectie te praten over eventuele klachten.

Ook wees hij erop dat vóór de start van het onderzoek door de inspectie geen klacht was ingediend over de DDU. Tijdens het onderzoek werden door studenten klachten geuit; deze waren met de inspectie besproken. Sommige klachten, bijvoorbeeld over het beschikbare aantal computers, bleken van tijdelijke aard te zijn. Andere klachten moeten van horen zeggen zijn geweest; de betreffende studenten hadden hiermee geen ervaring (het ging om het krijgen van vrijstellingen).

Bovendien hadden de klagende studenten nauwelijks deelgenomen aan het onderwijs.

De klacht over de wervingsactiviteiten had de DDU trachten te weerleggen met documenten over de werving, zo gaf de directeur verder aan. Bij deze werving in Nepal was hijzelf ook aanwezig geweest. Bewijsmateriaal, zoals een foto van één van de klagers gemaakt tijdens het testen van de studenten in Nepal en een verslag van de voorlichtingsactiviteiten en testresultaten van alle studenten, is aan de inspectie overhandigd. Ook was aan de inspectie bewijsmateriaal overhandigd betreffende een belangrijk onderdeel van de voorlichting; de DDU had de studenten in Nepal een document laten ondertekenen om hen bewust te maken van het feit dat zij in Nederland slechts tien uur per week zouden mogen werken. Ook was hierin aangegeven dat de voorlichting van de agent van verschillende Nederlandse hogescholen in Nepal niet correct was geweest. De inspectie had echter niet de moeite genomen om het bewijsmateriaal van de DDU te weerleggen, zo gaf de directeur aan.

Omdat de inspectie geen namen van studenten wilde noemen was het gedurende het grootste gedeelte van het onderzoek niet mogelijk de onderwijshistorie van deze studenten een plaats te geven. De onderwijshistorie was van belang omdat er volgens de inspectie klachten over vrijstellingen waren geuit. De DDU vermoedde dat de betreffende studenten niet betrokken waren geweest bij een vrijstellingsprocedure. De DDU heeft op zeker moment voorgesteld om een notaris in te schakelen; hieraan wilde de inspectie niet

meewerken. Uiteindelijk is de onderzoekscommissie, tijdens haar laatste bezoek aan de DDU, gaan zoeken in de onderwijshistorie van de klagende studenten. De directeur gaf aan daarom niet mee te kunnen gaan in de stelling van de inspectie dat een onderzoek door een notaris vertraging zou hebben opgeleverd.

11. Ook naar andere instellingen met een vergelijkbaar profiel is door de inspectie onderzoek ingesteld, zo is de Nationale ombudsman gebleken; de rapportages zijn op de website van de inspectie gepubliceerd. Vaak waren ook klachten ontvangen van studenten. Hiermee werd echter niet in alle gevallen omgegaan zoals bij het onderzoek naar de DDU het geval was. Zo bleek uit een door de Nationale ombudsman geraadpleegd onderzoeksrapport dat bij een andere onderwijsinstelling ook sprake was van klachten van buitenlandse studenten die in de aanloop tot het onderzoek werden ontvangen door de inspectie. Deze klachten werden als informatie betrokken bij het onderzoek; de klagende studenten werden tijdens het onderzoek echter niet gehoord omdat zij geen deel uitmaakten van de door de inspectie opgegeven selectie (het betrof een aselechte steekproef).

II. Beoordeling

12. Het beginsel van fair play houdt voor bestuursorganen in dat zij burgers de mogelijkheid geven hun procedurele kansen te benutten. Dit houdt in dat een bestuursorgaan zich eerlijk en open moet opstellen. De burger moet de gelegenheid worden geboden om kennis te nemen van alle informatie waarover het overheidsorgaan beschikt zodat hij zich adequaat kan verdedigen.

13. De DDU is één van de onderwijsinstellingen die door de onderwijsinspectie, op basis van een risicoanalyse, werd geselecteerd als instelling met een verhoogd risicoprofiel op het gebied van werving en selectie van buitenlandse studenten. Een onderzoek naar de DDU zou in ieder geval plaatsvinden; de door de inspectie genoemde signalen, onder meer die van de zeven ex-studenten, vormden aanleiding tot het vervroegen van het onderzoek naar de DDU.

Het onderzoek door de inspectie vond plaats op basis van haar rol als toezichthouder in het kader van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Op grond van de WOT kan de inspectie onder meer incidenteel onderzoek verrichten (voor het hoger onderwijs: artikel 19 WOT).

14. Wanneer sprake is van een klachtenprocedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht zal niet snel worden aangenomen dat klagers in redelijkheid anoniem kunnen blijven. Uit een oogpunt van fair play mag van een klager, die in de regel een grief uit die een verwijt jegens een ander inhoudt, over het algemeen worden verlangd dat deze zich niet hult in anonimiteit. Er moet sprake zijn van een zwaarwegend belang wil dit uitgangspunt opzij gezet kunnen worden.

In dit geval was geen sprake van een klachtenprocedure maar van een onderzoek dat plaatsvond op grond van de toezichthoudende taken van de inspectie. Ook in deze situatie acht de Nationale ombudsman het echter onwenselijk dat klagers anoniem blijven, zeker wanneer de inspectie ervoor kiest deze klagers een niet onbelangrijke rol te laten spelen bij het onderzoek. Het uitgangspunt zal naar de mening van de Nationale ombudsman dan ook moeten zijn dat de inspectie de identiteit van een klager of tipgever bekendmaakt. Als deze heeft aangegeven belang te hebben bij anonimiteit zal de inspectie dit belang vervolgens dienen af te wegen tegen het belang van de onderwijsinstelling bij bekendmaking van de identiteit van de klager.

De Nationale ombudsman merkt verder op dat de werkwijze die de inspectie bij vergelijkbare onderzoeken hanteert - het selecteren van te horen studenten door middel van een aselechte steekproef - klachten als hier aan de orde kan voorkomen.

15. Wat het onderzoek naar de DDU betreft merkt de Nationale ombudsman het volgende op. De klagende studenten waren geen van allen nog ingeschreven aan de DDU; zij behoefden dan ook niet voor repercussies van de onderwijsinstelling te vrezen (voor zover dat al een gerechtvaardigde angst zou zijn geweest). Anderzijds was het voor de DDU van belang om de identiteit van de klagende ex-studenten te kennen. Zij zou dan in staat zijn om de onderwijshistorie van deze studenten te raadplegen om na te gaan of zij, gezien hun aanwezigheid tijdens de colleges, wel als voldoende representatief konden worden aangemerkt. Ook was zij dan, naar alle waarschijnlijkheid, in staat geweest effectiever verweer te voeren tegen klachten over de werving en selectie, te meer daar de directeur van de DDU zelf Nepal had bezocht en daar veel van de geïnteresseerde studenten persoonlijk had gesproken.

Dat de DDU, zoals de inspectie aanvoerde, zelf ook een aantal studenten mocht selecteren maakt dit niet anders.

De Nationale ombudsman komt dan ook tot de conclusie dat de klacht van de DDU gegrond is voor zover het het niet bekend maken van de identiteit van de klagende ex-studenten betreft.

De gedraging is niet behoorlijk.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de Inspectie van het Onderwijs te Utrecht, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, is gegrond wegens schending van het beginsel van fair play.

Aanbeveling

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt in overweging gegeven te bevorderen dat de Inspectie van het Onderwijs haar beleid met betrekking tot de anonimiteit van klagers bij onderzoek in het kader van haar toezichthoudende taken, in overeenstemming brengt met hetgeen hiervoor is aangegeven.

Bij brief van 25 februari 2009 gaf de minister een nadere reactie op de vragen van de Nationale ombudsman. De Nationale ombudsman kon zich in deze nadere reactie vinden. De Nationale ombudsman beschouwt de aanbeveling als opgevolgd.

Onderzoek

Op 1 november 2007 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift, gedateerd 30 oktober 2007, van de Dutch Delta University te Deventer, ingediend door de heer D., met een klacht over een gedraging van de Inspectie van het Onderwijs te Utrecht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, werd een onderzoek ingesteld.

Tijdens het onderzoek kregen de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en verzoeker de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van verzoeker gaf geen aanleiding het verslag aan te vullen.

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

1. Verzoekschrift, gedateerd 8 mei 2007, met diverse bijlagen.
2. Verzoekschrift van 30 oktober 2007.
3. Nadere stukken van verzoeker, gedateerd 30 november 2007.
4. Telefoongesprek met verzoeker dat op 6 december 2007 plaatsvond.
5. Reactie onderwijsinspectie van 20 februari 2008, met diverse bijlagen.
6. Informatie over de uitzending van Netwerk in december 2005.

7. Nadere reactie verzoeker van 15 maart 2008.
8. Nadere informatie van de onderwijsinspectie, ontvangen op 20 maart 2008.
9. Twee rapporten van de website van de inspectie, opgesteld naar aanleiding van onderzoeken naar instellingen die vergelijkbaar waren met de DDU.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

Wet op het onderwijstoezicht

"Hoofdstuk 4. Toezicht hoger onderwijs.

Artikel 19 Incidenteel onderzoek hoger onderwijs

1. Naast het onderzoek, bedoeld in artikel 18, kan de inspectie incidenteel onderzoek verrichten naar:

- a. aspecten van de kwaliteit van het stelsel van hoger onderwijs in zijn geheel, en
- b. de naleving door instellingen van de voorschriften, bedoeld in de artikelen 6.5, eerste lid onderdeel b, en 6.10, eerste lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

(...)"