

Doorgeschoten rendementsdenken (III)

Op 29 april heeft de minister een brief gepubliceerd over de eigen bijdragen die universiteiten en hogescholen naar haar oordeel bij studenten in rekening mogen brengen.¹ Volgens de minister wordt de brief onderschreven door de koepelorganisaties van de instellingen (VSNU en VH) en van de studenten (ISO en LSVb).² Maar dat laat onverlet, aldus de minister, dat de medezeggenschapsorganen binnen de instellingen daarover hun zegje kunnen doen en dat individuele studenten desgewenst door de rechter kunnen laten toetsen of de geïnde eigen bijdragen in het licht van de vigerende wet- en regelgeving en algemene criteria van redelijkheid en billijkheid aanvaardbaar zijn. Verder ligt het volgens de minister in de rede dat instellingen aan studenten financiële ondersteuning bieden als ze de eigen bijdrage niet kunnen betalen.

Na mijn uitstapje naar het voortgezet onderwijs, keer ik terug naar het doorgeschoten rendementsdenken in het hoger onderwijs.^{3,4} In hoeverre is dit ministeriële epistel een vrijbrief voor doorgeschoten rendementsdenken binnen de instellingen?

1. Door de overheid bekostigde dienstverlening (de wettelijke instellingstaken)

Als uitgangspunt geldt dat studenten geen eigen bijdrage verschuldigd zijn buiten het jaarlijkse collegegeld, althans als de desbetreffende diensten voortvloeien uit de wettelijke taken van de instelling. De minister noemt één uitzondering:

1.1 Tentamenboetes. In sommige instellingen wordt een boete geheven als studenten zich na de vastgestelde deadline willen inschrijven voor een tentamen. De minister constateert dat dit in strijd is met de vigerende wetgeving, maar zij is voornemens een wetsvoorstel in te dienen om boetes van maximaal 20 euro per tentamen te legaliseren. In afwachting daarvan zal het ministerie het heffen van dergelijke boetes gedogen. Studenten moeten zich dus voorlopig tot de rechter wenden als zij de instelling willen dwingen zo'n onwettig geïnde boete te restitueren.

Zijn tentamenboetes een symptoom van doorgeschoten rendementsdenken? Op zichzelf klinkt het redelijk: als je de faculteit nodeloos op kosten jaagt, moet je ervoor bloeden. Maar in een vorig blogbericht signaleerde ik dat de tentamenboetes samen kunnen gaan met een restrictief herkansingsbeleid:⁵ bijvoorbeeld dat er jaarlijks per tentamen slechts één herkansing geboden wordt, dat je jaarlijks slechts een beperkt aantal tentamens mag herkansen, dat je je recht op herkansing verspeelt als je niet aan de eerste tentamengelegenheid hebt deelgenomen of als je aldaar te laag gescoord hebt, en dat je je na de inschrijvingsdeadline niet mag terugtrekken van deelname aan een tentamen of herkansing. Door deze listige kunstgrepen worden studenten gedwongen tot calculerend gedrag om de kosten en risico's die verbonden zijn aan studievertraging (of een negatief BSA) te beheersen. Deze kunstgrepen getuigen op zichzelf al van doorgeschoten rendementsdenken van de faculteit, maar dat wordt verergerd als deze gepaard gaan met financiële boetes om de keuzes van de calculerende student te beïnvloeden.

1.2 Extracurriculaire studentenvoorzieningen. De minister spreekt zich slechts in algemene zin over eigen bijdragen bij het gebruik van studentenvoorzieningen uit. Die voorzieningen moeten volgens haar gratis zijn. Maar geldt dat ook voor de individuele studentenzorg? Wat vindt zij bijvoorbeeld van de eigen

¹ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/documenten-en-publicaties/brieven/2015/04/28/brief-over-eigen-bijdrage-studenten.html> (gestuurd aan de instellingsbesturen, maar ook gepubliceerd als bijlage bij: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/04/29/kamerbrief-over-eigen-bijdrage-studenten-bij-te-late-inschrijving-voor-tentamens.html>).

² Vergelijk echter de toelichting van het ISO d.d. 30/4/2015, dat de brief slechts een verduidelijking biedt van bestaand beleid (<http://www.iso.nl/nieuws/duidelijkheid-onterechte-extra-kosten-voor-studenten/#more-7760>).

³ Zie mijn eerdere blogberichten: <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/doorgeschoten-rendementsdenken-ii> (19/4/2015) en <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/doorgeschoten-rendementsdenken> (11/3/2015)

⁴ Overigens valt er over het basisonderwijs ook nog wel wat te melden. In de Verenigde Staten wordt geageerd tegen de jaarlijkse gestandaardiseerde toetsen die door de federale overheid verplicht zijn gesteld en tegen het streven om leerkrachten en scholen af te rekenen op de toetsuitkomsten. Maar de woede richt zich ook op *de toenemende invloed van het bedrijfsleven*. Zwakke openbare scholen worden gesloten en het bedrijfsleven krijgt ruim baan om gedereguleerde doch door de overheid bekostigde charterscholen op te richten. Ook wordt de ontwikkeling en distributie van de standaardtoetsen aan het bedrijfsleven gegund. Zie bijvoorbeeld de websites Fair Test (<http://www.fairtest.org/>) en Teachers of Conscience (<https://teachersofconscience.wordpress.com/>).

⁵ <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/tentamenboete> (15/10/2014) en <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/boete-voor-late-tentameninschrijving> (17/1/2014).

bijdrage die studenten moeten betalen voor groepsgewijze begeleiding bij afstudeer- of andere persoonlijke problemen, of voor groepsgewijze training in academische vaardigheden?⁶ In hoeverre worden zwakkere studenten hier door een eigen bijdrage getroffen terwijl het eigenlijk om onderwijstaken van de faculteiten gaat?

1.3 Out-sourcing van studiebegeleiding. En wat vindt de minister van constructies waar individuele of groepsgewijze studiebegeleiding ten behoeve van zwakkere studenten wordt uitbesteed aan een externe instantie die daarvoor een forse vergoeding in rekening brengt?⁷ Zij moeten betalen voor het verkrijgen van passend onderwijs.

1.4 Verlengde collegegeldheffing. Een andere constructie die buiten het gezichtsveld van de minister ligt, is dat instellingen de studieduur van studenten onnodig verlengen. In bedrijfseconomisch opzicht is het in hun belang op hun dienstverleningsuitgaven te beknipten en studenten niet te snel te laten afstuderen. Dat is inherent aan hun verdienmodel: een jaartje studievertraging levert hun een extra jaar collegegeld op.⁸ Dat kan worden beschouwd als een verkapte eigen bijdrage die studenten wordt opgelegd.

Zo wees ik in vorige blogberichten op de grote terughoudendheid van faculteiten om transferstudenten vrijstellingen te verlenen i.v.m. elders behaalde tentamens.⁹ Ook kunnen we denken aan de kunstmatige verlenging van afstudeertrajecten in het competentiegerichte hoger beroepsonderwijs: nadat studenten alle programmaonderdelen doorlopen hebben, moeten ze hun eindwerkstuk ceremonieel verdedigen en/of een finale assessment ondergaan.¹⁰ Verder hebben de meeste instellingen de herkansingsperiode tegen het eind van de zomervakantie afgeschaft. Studenten betalen voor twaalf maanden collegegeld, maar op het gebied van de tentaminering stopt de dienstverlening al na de tiende maand.¹¹ Meer in het algemeen kunnen we denken aan het restrictieve herkansingsbeleid (c.f. 1.1), dat sommige studenten weliswaar tot een hoger studietempo aanzet, maar dat bij vele andere studenten extra studievertraging veroorzaakt, waardoor het somtotaal van hun verschuldigde collegegeld wordt opgedreven.

1.5 Eigen bijdrage in natura. Volledigheidshalve moeten we tot slot een bijzondere vorm van eigen bijdragen vermelden die in het overzicht van de minister onvermeld blijft: een verplichte bijdrage die in natura voldaan wordt. Zo kennen psychologieopleidingen de verplichte proefpersoonuren.¹² Ook noemde ik in een vorig blogbericht het voorbeeld van een hbo-opleiding waar studenten verplicht waren 140 uur hand- en spandiensten te verrichten ten behoeve van het onderwijsbedrijf.¹³ Faculteiten trachten het onwettige karakter van dergelijke eigen bijdragen te verbloemen door er een vergoeding in studiepunten tegenover te stellen, maar in dat geval rijst de vraag of die studiepunten gerechtvaardigd kunnen worden in het licht van de onderwijsdoelen van de opleiding.

2A. Onderwijs- en studiebehoeftigheden

In de tweede plaats wordt door de minister de vraag aan de orde gesteld in hoeverre van studenten een eigen bijdrage kan worden gevraagd voor onderwijs- en studiebehoeftigheden (2A) en voor excursies en workshops (2B). Die vraag wordt echter niet uitputtend behandeld: zij beperkt zich tot een aantal uitgangspunten en voorbeelden.

2A.1 Algemene regel. De faculteit mag in redelijkheid van onderwijsdeelnemers verlangen dat ze bepaalde onderwijs- en studiebehoeftigheden gebruiken en dat ze de eventuele aanschafkosten zelf dragen. In

⁶ <http://students.uu.nl/naast-en-na-de-studie/trainingen>

⁷ <http://students.uu.nl/naast-en-na-de-studie/trainingen> > Taal- en communicatietrainingen

<http://students.uu.nl/naast-en-na-de-studie/trainingen> > Wiskunde en statistiek

<http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/bijles-voor-eigen-parochie> (4/11/2011)

<http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/bijles-voor-eigen-parochie-ii> (27/10/2013)

⁸ <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/ethische-grenzen-van-het-verdienmodel-iii> (5/5/2015)

⁹ <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/transfer-van-studiepunten> (22/3/2015)

<http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/vrijstellingen-in-het-hoger-onderwijs> (24/8/2014)

¹⁰ Ook signaleerde ik een opleiding waar twee op de vijf eindwerkstukken in het vierde jaar werd afgekeurd, zodat studenten na de zomervakantie een tienweeks hersteltraject moesten doorlopen.

URL: <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/ethische-grenzen-van-het-verdienmodel> (2/4/2013)

¹¹ Vergelijk ook: <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/studeren-zonder-overbelasting> (2/3/2015)

en <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/studeren-zonder-overbelasting-ii> (6/4/2015)

¹² <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/de-proefpersoonuren-in-het-wo> (11/12/2010)

¹³ <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/herendiensten-in-het-hbo> (13/2/2010)

dat verband kan zij bijvoorbeeld boeken, syllabi, (al dan niet digitale) leermiddelen, materialen, microscoop, veiligheidsbril, labjas tegen betaling beschikbaar stellen, maar dat mag niet in gedwongen winkellering ontaarden.¹⁴ De student mag er dus voor kiezen deze bij derden te bekomen.

2A.2 Breekgeld. Als de student schade toebrengt aan onderwijsbenodigdheden die de faculteit in eigendom heeft (bv. gebruiksgoederen voor practica), acht de minister het redelijk dat de student die schade moet vergoeden (waarbij de student echter mag kiezen voor schadeloosstelling in natura). Naar mijn oordeel gaat dit ministeriële standpunt veel te ver: voorwaarde is, lijkt mij, dat er sprake is van kwaadwillige opzet, grove onzorgvuldigheid of grove nalatigheid.

2A.3 Verbruiksgoederen op practica. Deze zijn volgens de minister voor rekening van de faculteit, tenzij de deelnemer daarvan aanmerkelijke vruchten plukt (bv. de producten die de student op een voedingspracticum bereidt en die hem of haar de kosten van een maaltijd uitsparen).¹⁵ Maar hoe zit het met de verbruiksgoederen voor een bloemisterijpracticum? Je moet betalen voor de oefening in bloemschikken, want je kunt er je studentenkamer mee opfleuren?

2A.4 Kost en inwoning op een opleidingsinternaat. [Wordt door de minister genoemd, maar niet uitgewerkt.]

2B. Facultatieve onderwijsvoorzieningen

Voor deelname aan verplichte onderwijsvoorzieningen mag, aldus de minister, in principe geen eigen bijdrage worden gevraagd. En mocht de faculteit van dit principe afwijken, dan moet zij een kosteloos vervangend traject aanbieden aan diegenen die deze eigen bijdrage niet wensen te betalen.

2B.1 Maar als een vervangend traject onmogelijk is? Soms is het, aldus de minister, onvermijdelijk dat voor een verplichte excursie (c.q. veldwerk) een eigen bijdrage wordt gevraagd om de reis- en verblijfskosten te dekken.

2B.2 Workshops. Als de faculteit of instelling voor deelname aan een workshop een eigen bijdrage vraagt, mag zij de student niet verbieden een gelijkwaardige workshop bij een andere aanbieder te volgen. [Deze ministeriële stellingname roept nogal wat vraagtekens op omdat de minister de nodige toelichting achterwege laat. Gaat het om workshops met verplichte deelname of om facultatieve workshops die geen studiepunten opleveren?]

3. Overige eigen bijdragen van studenten

Instellingen mogen volgens de minister een eigen bijdrage vragen voor extra diensten en voorzieningen die aan studenten worden aangeboden maar waarvan ze geen gebruik hoeven te maken. Zij noemt bijvoorbeeld: consumpties zoals koffie en thee; kopiëren; sportdagen of -activiteiten (tenzij deze deel uitmaken van de opleiding); festiviteiten; studentenpastoraat; facultatieve cursussen om een niet-academisch certificaat (bv. een vaarbewijs) te behalen. We mogen aannemen dat het hier om boter bij de vis gaat: je moet betalen als je te kennen geeft ervan gebruik te willen maken. De bijdrage is niet verschuldigd zolang je er geen gebruik van maakt. Maar de minister begeeft zich op glad ijs waar zij in dit verband ook andere voorbeelden noemt:

3.1 Kantine- en sportfaciliteiten. [Is iedere student de eigen bijdrage verschuldigd, ook al is hij/zij niet van plan van deze faciliteiten gebruik te maken?]

3.2 Het fonds Studentenbelangen of het Faciliteitenfonds. [Gaat het om vrijwillige donaties of om een verplichte bijdrage? Van welke voorzieningen worden weigeraars uitgesloten?]

3.3 Introductiedagen, gastsprekers, deelname aan een summer school. [Waarom verschillen deze van normale onderwijs- en studentenvoorzieningen die uit de rijksbijdrage en het normale collegegeld bestemd worden?]

3.4 Verzekeringspremies en waarborgsommen. [De cruciale vraag is welke risico's daarmee worden afgedekt: in hoeverre zijn dat bedrijfsrisico's die niet op de student mogen worden afgewenteld?]

¹⁴ Vergelijk: <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/eur-studenten-verplicht-vrijwillige-bijdrage> (7/10/2013)

¹⁵ Vergelijk: <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/monitoring-van-studiekosten-in-het-hoger-onderwijs> (7/11/2007 plus updates)

4. Studiekosten waarbij de instelling geen partij is

Deze komen volgens de minister voor rekening van de student. Bij wijze van voorbeeld noemt zij een verplichte vaccinatie voor stagiairs.

5. Eigen bijdragen voor aspirant-studenten

De minister wijst erop dat instellingen met ingang van 2016 (?) een eigen bijdrage mogen vragen in de kosten die verbonden zijn aan de toelatingsprocedure tot kleinschalig, intensief en residentieel onderwijs en tot opleidingen met een numerus fixus of met aanvullende toelatingseisen. Zij maakt echter geen gewag van haar recente antwoord op Kamervragen over een soortgelijke eigen bijdrage voor de toelatingsprocedure tot masteropleidingen.¹⁶

Een verontrustend aspect van deze eigen bijdragen is de achterliggende rechtvaardigingsgrond: als de dienstverlening aan een student of aspirant-student zwaar op het budget van faculteiten of instellingen drukt, veel zwaarder dan bij de dienstverlening aan de gemiddelde student of aspirant-student het geval is, dan wordt het redelijk geacht dat de betrokkene daaraan een eigen financiële bijdrage levert.

6. Collegegelddifferentiatie

De minister maakt evenmin gewag van de ontwikkelingen op het gebied van collegegelddifferentiatie, waarbij instellingen hun collegegeld tot op zekere hoogte naar eigen goeddunken mogen vaststellen.

6.1 Eigen bijdragen in de vorm van een verhoogd collegegeld. Voor sommige opleidingen wordt een eigen bijdrage geheven in de vorm van een verhoogd collegegeld. Het ministerie kan zo'n verhoogd collegegeld toestaan voor intensieve, kleinschalige opleidingen of opleidingstrajecten (waaronder residentiële opleidingen).¹⁷ Daarnaast is de instellingen in 2011 toegezegd dat ze zouden mogen gaan experimenteren met een verhoogd collegegeld (ook wel excellentieboete genaamd) voor de deelname aan excellentieprogramma's, maar het is de vraag of en wanneer OCW deze toezegging gestand doet.¹⁸ Tegenstanders zijn van mening dat zo'n verhoogd collegegeld van doorgesloten toepassing van het profijtbeginsel (en dus van doorgesloten rendementsdenken) getuigt.

Hetzelfde kan worden gezegd van het verhoogde collegegeld (het zgn. instellingscollegegeld) dat in rekening wordt gebracht aan studenten die reeds in het bezit zijn van een bachelor- of masterdiploma maar daarna nog een tweede studie volgen.

6.2 Afbouw van het verlaagde collegegeld. Een omgekeerde ontwikkeling betreft het collegegeld voor de deelnemers van deeltijdprogramma's. Instellingen hebben sinds enige jaren het recht het vanouds lage jaarlijkse collegegeld van de parttimers naar het tarief voor voltijdse studenten op te trekken, terwijl ze (per jaar gerekend) relatief weinig waar voor hun geld krijgen. In historisch perspectief komt het erop neer dat de parttimers tegenwoordig een eigen bijdrage moeten betalen om passend onderwijs te genieten.

Wes Holleman

weblog onderwijs 6-5-2015

<http://www.onderwijsethiek.nl>

¹⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ocw/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2015/04/14/beantwoording-kamervragen-over-inschrijfgeld-master.html>

¹⁷ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/11/15/bijzonder-kenmerk-kleinschalig-en-intensief-onderwijs.html>; zie ook: <http://www.dub.uu.nl/artikel/nieuws/hoger-collegegeld-voor-studenten-utrecht-law-college-2017.html> (5/12/2014)

¹⁸ <http://www.onderwijsethiek.nl/onderwijs/dubbel-collegegeld-voor-honours-tracks> (18/11/2013) en <http://www.dub.uu.nl/artikel/nieuws/kamermeerderheid-tegen-dure-excellentietrajecten.html> (14/4/2015)