

## De eigen bijdragen van studenten: nieuwe regels (II)

*Met ingang van 1 september is een nieuwe versie van artikel 7.50 in de Hogeronderwijswet opgenomen.<sup>1</sup> Sindsdien mogen universiteiten en hogescholen bovenop het collegegeld eigen bijdragen heffen als studenten aan onderwijsvoorzieningen willen deelnemen. Dat is nader uitgewerkt in een Ministeriële Regeling die eveneens per 1 september 2021 van kracht is geworden.<sup>2</sup> Deze komt in de plaats van het Gentleman's Agreement dat minister Bussemaker in 2015 met het hogeronderwijsveld had gesloten.<sup>3</sup> Naar mijn indruk is men in landelijk verband nog niet in actie is gekomen om docenten en studenten (en de leden van medezeggenschapsorganen) over de nieuwe regels voor te lichten. Ik hoop dat ik enigszins in deze lacune kan voorzien, vooral waar het gaat om eigen bijdragen voor de deelname aan practica, veldwerk, excursies, keuzevakken en honoursprogramma's.<sup>4</sup>*

### **In eerdere artikelen op dit weblog heb ik nogal wat kritiek geuit op de Ministeriële Regeling. Wat was mijn belangrijkste kritiek?**

*Ik was nogal geschokt toen ik de concept-Regeling in mei onder ogen kreeg en toen zij op 1 juli nagenoeg ongewijzigd in de Staatscourant verscheen. De instellingsbesturen krijgen carte blanche om eigen bijdragen te heffen aan de deelnemers van onderwijsvoorzieningen. De minister doet geen enkele moeite om de belangen van studenten te beschermen tegen de voortgaande vermarkting van het hoger onderwijs, of concreter: tegen het risico dat het heffen van eigen bijdragen op brede schaal in het verdienmodel van de universiteiten en hogescholen wordt opgenomen. Ik vond het onbegrijpelijk dat de minister zo'n juridische gatenkaas in de Staatscourant had geplaatst. Het lijkt wel het product van een paar onervaren junior ambtenaren of van een paar ijverige lobbyisten.*

### **De afgelopen maanden heeft de Ministeriële Regeling niet alleen zakelijk kritiek maar ook woede en ongeloof bij mij opgeroepen. Gelukkig zijn die heftige sentimenten inmiddels een beetje geluwd. Waar is dat aan te danken?**

*Inmiddels heb ik de nieuwe versie van artikel 7.50 (en de bijbehorende Memorie van Toelichting) nog eens grondig herlezen en dat heeft me wel op andere gedachten gebracht: als universiteits- of hogeschoolbesturen eigen bijdragen in rekening willen brengen, moeten ze daarover nadere regels vaststellen.<sup>5</sup> Dat betekent dat de lokale instellingsbesturen de wettelijke opdracht hebben gekregen om, binnen het Haagse kader, een lokaal Reglement Eigen Bijdragen op te stellen. In dat verband heeft de minister hun dus de vrije teugel gegeven: ze mogen, samen met de medezeggenschapsorganen, hun eigen boontjes doppen. Kennelijk verwacht de minister dat men in het vrije spel der academische krachten tot optimale lokale regelgeving zal komen. Vervolgens wordt het aan de Onderwijsinspectie (en in laatste instantie aan de rechter) overgelaten om te toetsen of de lokale regels binnen het Haagse kader passen. En eventueel kan de rechter zelfs vaststellen dat het Haagse kader niet aan de juridische basiseisen voldoet.*

### **Hoe ziet dat Haagse kader er uit?**

*De wetgever heeft samen met de minister de volgende randvoorwaarden gesteld: (a) de eigen bijdrage heeft betrekking op de kosten van een practicum, onderwijsexkursie of workshop; (b) die kosten moeten voortvloeien uit de bijzondere aard van de opleiding; (c) de hoogte van de eigen bijdrage mag niet het totale bedrag overschrijden van de kosten die daadwerkelijk gemaakt zijn om deze onderwijsvoorziening aan te bieden; (d) de faculteit moet in principe een kosteloos alternatief bieden ten behoeve van studenten die de eigen bijdrage niet willen betalen, maar zij is van die plicht ontslagen als zij in haar Onderwijs- en Examenregeling heeft vastgesteld dat er geen kosteloos alternatief mogelijk is en dat de beprijste voorziening essentieel is voor het realiseren van de opleidingsdoelen; (e) het instellingsbestuur moet zorgen voor financiële ondersteuning van studenten die de eigen bijdrage niet kunnen betalen; (f) het instellingsbestuur moet een reglement opstellen voor het heffen van eigen bijdragen en voor de bijbehorende financiële ondersteuning; (g) indien de reis- en verblijfkosten van onderwijsexkursies of veldwerk ten laste van*

<sup>1</sup> <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0005682&hoofdstuk=7&titeldeel=3&paragraaf=2&artikel=7.50&z=2021-09-01&g=2021-09-01>

<sup>2</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-33378.html>

<sup>3</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/04/28/brief-over-eigen-bijdrage-studenten>

<sup>4</sup> Met dank aan Xander Bronkhorst (DUB), die commentaar gaf op een eerdere versie van dit blogbericht.

<sup>5</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35582-3.html>

de student worden gebracht, moeten deze worden begrepen als een eigen bijdrage in de zin van artikel 7.50 WHW.

**Ondanks deze Haagse kaderstelling spreek ik van een carte blanche. Aan de instellingsbesturen wordt te veel beleidsruimte gegund: er moeten aanvullende lokale afspraken worden gemaakt om die ruimte nader te begrenzen. Zodoende moet worden voorkomen dat die beleidsruimte misbruikt wordt ten koste van studenten. Waar zijn aanknopingspunten te vinden, als men houvast zoekt om tot een evenwichtig lokaal reglement te komen?**

Men kan houvast zoeken in criteria zoals redelijkheid en billijkheid of in de toegankelijkheid van hoger onderwijs voor mindergeprivilegeerde studenten. Maar het stevigste houvast kan men vinden in de eerdergenoemde Memorie van Toelichting (Variawet Hoger Onderwijs 2021).<sup>6</sup> Want in de artikelsgewijze toelichting wordt de hoop op een carte blanche de bodem ingeslagen. Gesteld wordt dat men eigen bijdragen mag heffen “voor kosten die niet redelijkerwijs van het instellingsbestuur verlangd kunnen worden (...). Dit betreft bijvoorbeeld de kosten voor een reis naar Egypte voor de opleiding Egyptologie of de kosten in verband met etenswaren voor voedingspractica.” Het gaat blijkbaar om de kosten van een onderwijsvoorziening die in redelijkheid niet ten laste van het instellingsbestuur kunnen worden gebracht omdat het genot dat de student uit die voorziening trekt (gratis reis en verblijf, gratis consumptie van de bereide voedingswaren) hoger is dan op basis van de doelen van de opleiding te rechtvaardigen valt. In het Gentleman’s Agreement uit 2015 werd dat nog iets preciezer verwoord: men moet enerzijds overwegen eigen bijdragen te heffen als de kosten van onderwijsvoorzieningen niet rechtstreeks voortvloeien uit de algemene wettelijke taak van de instelling, maar anderzijds mag men géén eigen bijdragen heffen als de kosten (bv. van de training in sportvaardigheden) voortvloeien uit de bijzondere aard van de opleiding (bv. van de hbo-opleiding tot leraar Lichamelijke Opvoeding).

Het voorbeeld van de eigen bijdrage voor een voedingspracticum komt trouwens niet zomaar uit de lucht vallen. In 2014 wonnen hbo-studenten een rechtszaak die zij tegen hun Hogere Hotelschool hadden aangespannen.<sup>7</sup> Het gerechtshof vonniste dat de hotelschool wel de ingrediënten voor het voedingspracticum aan de studenten mocht doorberekenen, maar geen andere kostensoorten zoals personeelskosten, huisvestingskosten of afschrijvingskosten van de keukenoutillage. Dat voorbeeld geeft dus niet alleen antwoord op de vraag welke onderwijsvoorzieningen beprijsd mogen worden, maar ook op de vraag wélke kosten mogen worden doorberekend: het gaat hier om de marginale kosten, dat wil zeggen de kosten die gemaakt moeten worden om één extra student te bedienen.

**Biedt dat Gentleman’s Agreement uit 2015 nog andere aanknopingspunten voor de lokale regeling?**

Minister Bussemaker achtte het in 2015 denkbaar “dat er zich in de toekomst opnieuw situaties voordoen waarbij het niet geheel duidelijk is of een eigen bijdrage van studenten mag worden gevraagd of niet. Hierbij is van belang dat het instellingsbestuur en de medezeggenschap hierover (decentrale) afspraken maken.” Zo’n situatie doet zich inmiddels voor. Noch het Gentleman’s Agreement uit 2015 noch de nieuwe regels uit 2021 geven namelijk uitsluitel over de vraag aan welke eisen het kosteloze alternatief moet voldoen dat in plaats van een beprijsde onderwijsvoorziening wordt aangeboden. Moet dat alternatief gelijkwaardig zijn aan de beprijsde voorziening, dus dat het alternatief niet alleen (in rekenkundig opzicht) hetzelfde aantal studiepunten moet opleveren maar dat het ook een begaanbare parallelroute moet bieden om (in inhoudelijk opzicht) de leerdoelen van de beprijsde voorziening te bereiken? Dit is beslist geen loze vraag, want in het basis- en voortgezet onderwijs is sinds 1 augustus 2021 het gelijk-kansenbeleid wettelijk verankerd.<sup>8</sup> Ook al is de vrijwillige ouderbijdrage niet betaald, toch mogen leerplichtige scholieren niet worden uitgesloten van deelname aan aantrekkelijke en relatief dure onderwijsvoorzieningen (zoals tweetalig onderwijs). Ze mogen niet worden afgescheept met het argument dat hun een kosteloos alternatief wordt geboden in de vorm van een minder dure basisvoorziening.

Het past niet in een modern gelijkkansenbeleid dat de keuzevakken B t/m Z als een kosteloos alternatief voor het beprijsde keuzevak A worden aangemerkt, of dat het reguliere vak A-min als een kosteloos alternatief voor de beprijsde honoursvariant A-plus wordt beschouwd. En uitgaande van het nieuwe

<sup>6</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35582-3.html>

<sup>7</sup> <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHSHE:2014:216>

<sup>8</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2021/03/18/wetswijziging-vrijwillige-ouderbijdrage-1-augustus-2021>

Haagse kader, zou dat betekenen dat het keuzevak A en de honoursvariant A-plus in principe niet betaald mogen worden.

**Hebben de ministeriële beleidsambtenaren en wetgevingsjuristen inderdaad een verwijtbaar gebrek aan zorgvuldigheid en vakbekwaamheid vertoond? Ik sprak daarstraks laatdunkend van onervaren junior ambtenaren en van mogelijke influisteringen van lobbyisten... Laat ik vier voorbeelden noemen waar het ministerie in mijn beleving onprofessioneel heeft gehandeld bij de vormgeving van het Haagse kader:**

(a) *Waarom zijn de twee keiharde criteria uit 2015 niet opgenomen in de nieuwe regels anno 2021: hef een eigen bijdrage als de kosten niet rechtstreeks voortvloeien uit de algemene wettelijke opdracht van een rijksbekostigde onderwijsinstelling, maar hef géén eigen bijdrage als de kosten voortvloeien uit de doelen van een specifieke opleiding? En als men niet wil terugvallen op een informeel Gentleman's Agreement, dan rest nog altijd de vraag: waarom is de wetsinterpretatie uit de formele Memorie van Toelichting van de Variawet, niet in de Ministeriële Regeling opgenomen: dat eigen bijdragen mogen worden geheven als de kosten in redelijkheid niet ten laste van het instellingsbestuur kunnen worden gebracht?*

(b) *In de praktijk van wet- en regelgeving is het goed gebruik dat men de gehanteerde begrippen voldoende definieert. Daarin schiet het Haagse kader ernstig tekort. Hoe kan men bijvoorbeeld in 2021 verkondigen dat eigen bijdragen alleen mogen worden geheven als de kosten voortvloeien uit de bijzondere aard van de opleiding, terwijl dat in 2015 juist streng verboden was? Heeft men in 2021 afwijkende definities gehanteerd of hebben de opstellers van de nieuwe regels domweg hun huiswerk niet gedaan?*

(c) *In 2021 is niet geargumenteed waarom men eigen bijdragen aan de deelnemers van workshops mag heffen (bv. praktijkgerichte workshops van de hogere hotelschool). Het argument dat men in 2015 gaf, is weinig overtuigend: als een workshop niet alleen door de instelling maar ook door derden wordt aangeboden, mogen de kosten ervan worden doorberekend aan de student, mits aan de student het recht wordt gegeven die workshop desgewenst van derden te betrekken.<sup>9</sup>*

(d) *In 2015 werd als bijkomend criterium voorgesteld dat eigen bijdragen alleen op basis van vrijwilligheid mogen worden doorberekend aan de deelnemers van een onderwijsvoorziening. In de nieuwe regels anno 2021 is dat criterium terecht geschrapt, maar de opstellers hebben niet gezegd waarom. Volgens mij hadden ze ruiterlijk moeten erkennen dat dit criterium intern tegenstrijdig is. Je kunt een eigen bijdrage niet bindend opleggen en tegelijkertijd beweren dat dit op basis van vrijwilligheid geschiedt. Ik vrees dat de opstellers anno 2015 bedoelden dat studenten in principe in de gelegenheid moesten worden gesteld vrijwillig af te zien van bepaalde leerdoelen als ze eigen bijdragen wensten te ontlopen.*

**Gesteld dat een instellingsbestuur in overleg met de medezeggenschapsorganen tot het standpunt komt dat men zeer terughoudend moet omgaan met de wettelijke mogelijkheden tot invoering van eigen bijdragen: hoe zou men het lokaal Reglement Eigen Bijdragen dan moeten inrichten?**

*Het Haagse kader beoogt grenzen te stellen aan de lokale beleidsruimte, maar het legt de lokale actoren niets in de weg om die beleidsruimte op eigen gezag nader te beperken. Men mag dus de twee uitgangspunten van de Gentleman's Agreement uit 2015 tot richtsnoer nemen mits men daarbij binnen het Haagse kader blijft:*

**I.** *Er wordt in principe géén eigen bijdrage geheven als een onderwijsvoorziening zonder meer binnen de algemene wettelijke opdracht van de rijksbekostigde onderwijsinstelling past. In principe worden kostbare keuzevakken of honoursprogramma's dus niet betaald.*

**II.** *Er wordt ook géén eigen bijdrage geheven als een onderwijsvoorziening (bv. het practicum sportvaardigheden) voortvloeit uit de bijzondere aard van een specifieke opleiding (bv. de opleiding tot leraar Lichamelijke Opvoeding).*

**III.** *Maar aansluitend bij de (Memorie van Toelichting van) de Variawet 2021 en de bijbehorende Ministeriële Regeling kan men vervolgens twee nadere uitgangspunten introduceren:*

**III.A** *In afwijking van I. en II. kan een eigen bijdrage worden geheven als de kosten van een onderwijsvoorziening in redelijkheid niet ten laste van het instellingsbestuur kunnen worden gebracht omdat het genot dat de student uit die voorziening trekt (bv. gratis reis en verblijf bij een onderwijsexcursie of gratis consumptie van voedingswaren) hoger is dan op basis van de algemene wettelijke opdracht van de rijks-*

<sup>9</sup> Ik vermoed dat men iets anders bedoeld heeft: als de opleiders een voorbereidende workshop willen bieden voor een certificaat dat door derden geëxamineerd en gecertificeerd wordt (zoals de horeca-certificaten Sociale Hygiëne of Voedselveiligheid) en als ze daarbij lesmaterialen en proeftoetsen van de certificerende instelling willen gebruiken, dan mogen ze de licentiekosten aan de student doorberekenen.

*bekostigde onderwijsinstelling of van de doelstellingen van een specifieke opleiding te rechtvaardigen valt.*

*III.B Uitgangspunt II. geldt alleen waar het gaat om bijzondere doelstellingen van een specifieke opleiding (bv. inzake de vakbekwaamheid van een leraar *Lichamelijke Opvoeding*). Dat laat dus onverlet dat er op basis van uitgangspunt III.A eigen bijdragen kunnen worden geheven als het gaat om een bijzondere didactiek (bv. buitenlands veldwerk of een voedingspracticum), gekozen om de opleidingsdoelen te bereiken. Er mag dan een eigen bijdrage worden geheven indien deze didactiek kosten met zich meebrengt die (gezien de algemene wettelijke taak van de rijksbekostigde instelling) in redelijkheid niet ten laste van het instellingsbestuur kunnen worden gebracht.*

**Wes Holleman**

**weblog onderwijs 26-9-2021**

<http://www.onderwijsethiek.nl>