

Analyse ISO-klachtenlijst extra kosten in het hoger onderwijs

Eind maart 2017 stuurde het Interstedelijk Studenten Overleg (ISO) aan de toenmalige minister van OCW een inventarisatie van klachten die waren binnengekomen bij een tijdelijk door ISO ingesteld meldpunt. De klachten gingen over financiële bijdragen buiten het collegegeld waartoe instellingen studenten onterecht zouden verplichten.

De inspectie heeft deze klachten geanalyseerd. Daarmee wilde ze in beeld krijgen wat voor kosten in rekening gebracht worden, hoe vaak dat gebeurt, en of het terecht gebeurt.

De inspectie heeft 343 klachten onderzocht. Uiteindelijk bleken 8 klachten gegrond te zijn.

De belangrijkste uitkomsten van deze analyse staan hieronder vermeld.

1. Achtergrond

Toegang tot het hoger onderwijs

De toegankelijkheid van het bekostigd hoger onderwijs in Nederland is een groot goed. Het is daarom geborgd in de bekostigingsvoorwaarden die zijn vastgelegd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Uitgangspunt is dat instellingen via de bekostiging en het collegegeld over voldoende geld beschikken om adequaat onderwijs aan te bieden, inclusief alle voorzieningen die daarbij horen. Het is daarom niet toegestaan om naast het collegegeld studenten te verplichten nóg een extra financiële bijdrage te leveren.

Slechts in bijzondere gevallen, en dan nog in beperkte mate, mag van deze regel worden afgeweken. In een brief van de minister uit 2015 licht zij toe wat binnen dat kader wel en niet is toegestaan.

Rol inspectie bij klachten over extra kosten

De inspectie ziet toe op de naleving van deze regels. Instellingen moeten een transparant beleid hebben, intern heldere regels hanteren, goede voorlichting geven en waar dat aan de orde is de medezeggenschap bij dit alles betrekken.

De inspectie kan echter géén uitspraken doen over individuele geschillen tussen een student en een instelling.

De inspectie krijgt soms te maken met klachten van studenten over extra kosten. Zij verwijst dan naar de klachtenregeling van de instelling. Als de aard of omvang van de klachten daartoe aanleiding geven kan de inspectie een instelling om opheldering vragen, de signalen meenemen in bestuursgesprekken of waar nodig handhavend optreden.

Categorieën voor eigen bijdragen

In de genoemde brief uit 2015 onderscheidt de minister drie categorieën kosten:

Categorie 1. *Kosten die voortvloeien uit de wettelijke verplichtingen die instellingen op grond van de WHW hebben en die daarom niet mogen worden doorberekend aan studenten.*

HO-instellingen hebben een aantal wettelijke taken, zoals het verzorgen van het onderwijs en het organiseren en verzorgen van tentamens. De kosten die voortvloeien uit deze verplichtingen mogen niet worden doorberekend aan studenten. Zo mogen geen kosten worden doorberekend voor het voeren van een administratie, de uitgifte van collegekaarten, getuigschriften en deurpassen, het aanbieden van computerfaciliteiten, matching, voorlichting, studiegidsen (tenzij deze informatie tevens gratis te verkrijgen is), mentormiddagen, scriptie- en studiebegeleiding, het verzorgen van (interactieve) vormen waarmee de studenten aan de slag gaan met de studiestof (tenzij dit geen onderdeel is van de opleiding), het verschaffen van toegang tot de gebouwen, de exploitatie van het gebouw van de instelling, het verwerken van inschrijvingen, deelname aan de studentenraad, en de werving van stageplaatsen.

Ook kosten die worden gemaakt voor het afnemen van tentamens mogen niet worden doorberekend aan studenten. Dat geldt ook voor kosten voor het gebruik van een eenmalige digitale toegangscode of andere digitale hulpmiddelen voor het afleggen van een tentamen.

Categorie 2. *De kosten verbonden aan onderwijsbenodigdheden en bepaalde onderwijsvoorzieningen mogen uitsluitend op basis van vrijwilligheid worden doorberekend aan studenten.*

Afhankelijk van de aard van de opleiding kunnen bepaalde kosten voor onderwijsbenodigdheden en bepaalde onderwijsvoorzieningen worden doorberekend aan studenten. In die gevallen hebben studenten de vrije keuze om deze onderwijsbenodigdheden en –voorzieningen ook ergens anders te betrekken.

Categorie 3. *Kosten verbonden aan extra diensten en voorzieningen die de studenten aangeboden worden al dan niet tegen betaling (de kosten komen voor rekening van de student).*

Deze kosten houden geen rechtstreeks verband met het onderwijs en de student is dus vrij om al dan niet van deze diensten gebruik te maken. De instelling is vrij deze diensten al dan niet tegen betaling aan te bieden. Voorbeelden hiervan zijn: festiviteiten, het fonds studentenbelangen, het faciliteitenfonds, gastsprekers, kantine, kopiëren, verzekeringen, waarborgsommen, het studentenpastoraat, deelname aan een summerschool, introductiedagen, sportfaciliteiten en sportactiviteiten.

2. Aanpak en werkwijze

Brieven naar instellingen

Na een eerste schifting en categorisering van de klachten benaderde de inspectie de Colleges van Bestuur (CvB's) van de betreffende instellingen per email. Ook als het ging om meer dan één niet terechte klacht is deze onder de aandacht van het CvB gebracht. Daaruit kan immers blijken dat het voor studenten mogelijk soms niet helder is wat wel en wat niet tot extra kosten gerekend kan worden. Dat kan voor de instelling aanleiding zijn om de communicatie te verbeteren.

Aan het CvB is gevraagd hoe de instelling de in het overzicht vermelde klachten in behandeling neemt en hoe ze voor de studenten van de betreffende opleidingen onduidelijkheden wegneemt. Alle aangeschreven instellingen hebben, al dan niet na een rappel, een reactie gegeven.

3. Reacties van instellingen

De meeste instellingen kwamen met een gedegen antwoord. Klachten over extra kosten zijn serieus opgepakt en de meeste instellingen hebben per opleiding laten uitzoeken wat er aan de hand was. Acht instellingen gaven aan dat er bij één of meerdere van hun opleidingen geheel of gedeeltelijk terecht klachten zijn geuit. Soms ontbrak een gratis alternatief voor een verplicht onderdeel van het programma of was de voorlichting daarover beneden de maat.

Maar niet alles was een terechte klacht. Zo bleek bijvoorbeeld vaak wel degelijk een gratis alternatief voorhanden. Ook dateerden sommige klachten nog van voor een periode dat instellingen een verbetertraject hadden ingezet.

Klachten over tentamens

Een aantal klachten ging over het organiseren en verzorgen van tentamens. De klacht luidde dan dat er betaald moest worden voor een licentie om deel te kunnen nemen aan een tentamen. Uit de reacties van de instellingen op deze klacht blijkt dat het gaat om kosten voor licenties voor software. De online leeromgeving wordt echter niet gebruikt voor summatieve toetsen. Tentamens worden onafhankelijk van het softwareprogramma aangeboden en afgenomen in een andere digitale leeromgeving. Verder wordt opgemerkt dat studenten niet verplicht zijn deze software via de instelling aan te schaffen en dat met de Studentenraad overleg is gevoerd over de online leeromgeving (het aantal vakken, de maximale kosten, alternatieven, etc.).

Klachten over boeken, readers, enz.

In sommige gevallen maakten studenten melding van kosten voor de aanschaf van boeken, readers, handleidingen. Toch bieden instellingen ook hier vaak een alternatief aan. Zo kunnen studenten soms readers downloaden (en printen) via Blackboard.

Ook werden zaken als messensets, uniformen en sportkeuringen genoemd, die bleken te behoren tot opleidingen met aanvullende eisen. Deze kosten passen binnen de regelgeving.

27 klachten gingen over de kosten voor printen en aanschaf voor practica, zoals materiaal voor maquettes. Ook deze kosten moeten studenten zelf betalen.

In hun reacties laten de instellingen weten hierover informatie te geven in onder meer de OER van de betreffende opleidingen. Het staat de studenten vrij om te kiezen welke materialen zij gebruiken en waar zij deze kopen.

Klachten over digitale leermiddelen

34 klachten betroffen de digitale leermiddelen. Softwareprogramma's worden veelal aangeraden om oefeningen mee te verrichten. Deelname wordt aangeraden, maar is niet verplicht en er is een gratis alternatief voor studenten die ervoor kiezen niet deel te nemen.

In een enkel geval klaagden studenten dat zij een laptop moesten aanschaffen. Uit de reactie van de instelling wordt duidelijk dat de aanschaf van een laptop niet verplicht is. Er zijn alternatieven beschikbaar: zo zijn er computers aanwezig in werkgroep ruimtes voor studenten die geen laptop bij zich hebben en er zijn vaak leen-laptops beschikbaar. Wel adviseren instellingen de studenten vaak om een laptop te kopen en bieden zij studenten de mogelijkheid om deze via de instelling aan te schaffen.

Meest voorkomende klacht: excursies en studiereizen

Verreweg de meeste klachten van studenten gingen over gemaakte kosten voor studiereizen en excursies vallend onder categorie 2: "kosten verbonden aan onderwijsbenodigdheden en bepaalde onderwijsvoorzieningen die uitsluitend op basis van vrijwilligheid mogen worden doorberekend aan studenten".

Als een student zowel binnen als buiten de eigen opleiding vakken wil volgen waarvan een excursie onderdeel uitmaakt, moet de excursie vervangen kunnen worden door een alternatieve opdracht. De student kan dan kiezen voor dit kosteloze alternatief, bijvoorbeeld een "papieren opdracht" of een vervangende stage. Een uitzondering hierop geldt voor excursies die niet vervangbaar zijn. Daarvan is slechts sprake in uitzonderlijke gevallen, die onder verantwoordelijkheid van het instellingsbestuur in overleg met de medezeggenschap zijn bepaald.

In vrijwel alle gevallen waarin de studenten een klacht indienden over de kosten voor een excursie en stelden dat er geen gratis alternatief was, bleek bij navraag bij de opleidingen dat er wel degelijk een gratis alternatief beschikbaar was.

De voorlichting over een gratis alternatief bleek bij twee hogescholen niet op orde. Twee opleidingen aan elk een andere hogeschool ontdekten via een evaluatie dat de communicatie over het alternatieve programma niet effectief was en verbeterden hun voorlichting hierover.

Voor studenten die problemen hebben met de financiering wordt vrijwel altijd financiële ondersteuning geboden. Daaraan zijn wel weer allerlei regels gebonden, zoals bijvoorbeeld het inzichtelijk maken van de financiën van de student. Studenten die graag willen deelnemen aan de activiteiten, maar krap bij kas zitten, kunnen via een betalingsregeling toch deelnemen.

Zeven keer kon er volgens de instelling voor de excursie géén alternatief geboden worden zonder extra kosten. Soms heeft een excursie een dermate specifieke context dat ze niet te vervangen is door een papieren opdracht of een kosteloze excursie elders. De voorbeelden zijn sterk vergelijkbaar met het voorbeeld in de brief van de minister: de excursie naar Egypte in het kader van de studie Egyptologie. Het gaat hierbij om onderdelen die essentieel zijn voor het behalen van de eindtermen van de opleiding.

Studenten die in de vrije ruimte van hun studieprogramma deelnemen aan excursies krijgen de kosten voor deze excursies, dus ook de reis- en verblijfskosten, niet vergoed. Zij kunnen wel een alternatief vak kiezen. Dit past binnen de regelgeving.

Klachten vallend onder categorie 3

In acht gevallen werden door studenten de kosten van een introductiekamp opgegeven als extra kosten. Het deelnemen aan een introductiekamp is echter vrijwillig. Hier hoeft ook geen vervangende opdracht voor te zijn.

Ook was er in de opsomming sprake van zaken die niet verplicht zijn, maar sterk worden aangeraden, zoals de museumjaarkaart bij een kunst- en cultuuropleiding.

Ook werden enkele klachten over kosten voor taaltoetsen bij premasters genoemd in het overzicht van het ISO. Deze toetsen zijn niet selecterend. Premasters vallen slechts in beperkte mate onder de WHW.

Meeste klachten niet gemeld bij instelling

Studenten die vragen hebben over de eigen bijdrage moeten zich wenden tot het opleidingsmanagement. Als studenten klachten hebben kunnen ze daarvoor terecht bij de klachtencommissie van de opleiding. Slechts in een enkel geval werd door instellingen aangegeven dat de betreffende klacht(en) bekend waren. Ook vond men de informatie over de inhoud van de verstrekte klachten te beperkt. Daardoor kon men niet goed nagaan of aan studenten daadwerkelijk de goede informatie is verstrekt en of hun klacht daarmee terecht was.

4. Enkele bevindingen:

8 Gegronde klachten

In acht gevallen gaf een CvB in de reactie aan dat een vermelde klacht gegrond was. In die gevallen zijn de regels niet goed toegepast en leidde dit onterecht tot een eigen bijdrage van studenten. Vaak ontbrak een gratis alternatief voor een verplicht onderdeel van het programma of was de voorlichting daarover beneden de maat. In alle gevallen waarbij door de instellingen is geconstateerd dat er onjuist is gehandeld hebben zij aangegeven dat er verbeteringen zijn doorgevoerd of nog zullen worden doorgevoerd. In een aantal gevallen is tot restitutie overgegaan. Van de bijna 350 ingediende klachten is dus slechts een klein deel gegrond. Het gaat echter vaak om meer studenten dan degenen die een klacht hebben ingediend.

Voorlichting nodig om onduidelijkheid weg te nemen

Vrijwel alle CvB's meldden dat studenten tijdig, namelijk vooraf en tijdens de studie worden geïnformeerd over de excursies via onder meer persoonlijke voorlichting en de studiegids. Ook over de kosten die verbonden zijn aan practica worden de studenten geïnformeerd. In de studiegids is een schatting opgenomen die vaak ruim is geformuleerd en is vermeld wat de mogelijkheden zijn voor het verkrijgen van goedkope materialen. Daarmee voldoen de instellingen aan hun zorgplicht.

Toch maakt een instelling of opleiding niet altijd helder genoeg dat een studiereis of excursie niet verplicht is en dat een alternatief voor handen is. Zo gaven twee hogescholen aan dat pas wanneer de student aangeeft niet mee te kunnen of te willen vanwege financiële redenen de opleiding het gesprek aangaat en een kosteloos alternatief wordt aangeboden. De inspectie heeft bij deze twee hogescholen aangedrongen om de voorlichting over het gratis alternatief voor excursies te verbeteren.

Het aanreiken van de door het ISO verzamelde klachten aan de instellingen leidde er toe dat veel instellingen hun voorlichting verbeterden. Die verbetering is nodig als het gaat om de interne en externe voorlichting. Met name op het punt van gratis alternatieven brengen niet alle instellingen die even actief en duidelijk onder de aandacht. In een enkel geval wordt zelfs ruiterlijk toegegeven dat men dat niet graag doet omdat men vindt dat een excursie of studiereis een belangrijke toegevoegde waarde heeft die eigenlijk niet goed op een andere wijze is te realiseren.

En verder

In geen van de antwoorden van de instellingen klinkt door dat het op een of andere wijze niet helder zou zijn wat wel of niet mag. Daarmee blijkt dat de brief van de minister uit 2015 in een behoefte voorziet en voldoende duidelijkheid heeft gebracht. Anders gezegd: de spelregels zijn helder.

In de manier waarop instellingen het een en ander hebben opgepakt blijken grote verschillen. Aan het ene uiterste worden alle opleidingen bevraagd op alle extra kosten die in rekening worden gebracht. Dat wordt centraal beoordeeld en indien nodig "van boven af" bijgesteld. In het andere uiterste is het belegd op een decentraal niveau en is van actieve sturing door het instellingsbestuur op dit punt weinig zichtbaar.

Het is moeilijk een goed onderbouwd oordeel uit te spreken over de ernst van het probleem. In relatief korte tijd 400 klachten verzamelen zoals het ISO heeft gedaan lijkt te wijzen op een substantiële omvang. Maar afgezet tegen de totale studentenpopulatie in het hoger onderwijs van ruim 700.000 deelnemers is het relatief geen grote groep. Wanneer we vervolgens zien dat lang niet alle 400 klachten staande blijven, lijkt het moeilijk vol te houden dat instellingen op grote schaal op dit punt in strijd met de WHW handelen en de toegankelijkheid langs deze weg onder

druk staat. Tegelijk zagen we wel een aantal situaties waarbij instellingen ook naar eigen zeggen onjuist hebben gehandeld.

Verdere rol inspectie

Na de analyse van de ISO-klachten is de inspectie via een steekproefsgewijze websearch nagegaan of zij nog 'extra kosten' tegenkwam die strijdig zijn met de WHW. Dat leverde geen casus op.

Als de aard of omvang van de klachten daartoe aanleiding geven kan de inspectie een instelling om opheldering vragen, de signalen meenemen in bestuursgesprekken of waar nodig handhavend optreden.

Tabel 1: overzicht klachten

	Aantal instellingen	Aantal opleidingen	Aantal klachten	Waarvan Cat. 1	Waarvan Cat.2	Waarvan Cat. 3	Aantal gegronde klachten
Hogescholen	21	74	251	9	209	4	7
Universiteiten	10	39	92	2	59	0	1
<i>Eindtotaal</i>	31	113	343	11	268	4	8