

De ontbrekende schakel

Leerrechten als verbinding tussen arbeidsmarkt en onderwijs



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
16 september 2004
Den Haag

Inhoudsopgave

VOORWOORD.....	3
SAMENVATTING.....	4
1 DE ONTBREKENDE SCHAKEL	7
2 LEERBEHOEFTE EN ONDERWIJSAANBOD	12
2.1 INLEIDING	12
2.2 LEERBEHOEFTE.....	12
2.3 KLOOF LEERBEHOEFTE EN ONDERWIJSAANBOD	14
2.4 KNELPUNTEN	16
2.5 REACTIE VAN OVERHEID	18
2.6 OPHEFFEN TEGENSTRIJDIGE EISEN DOOR VRAAGSTURING	19
3 LEERRECHTEN	22
3.1 INLEIDING	22
3.2 WAT ZIJN LEERRECHTEN?	23
3.3 VOORDELEN VAN LEERRECHTEN	24
3.4 WIE ONTVANGEN LEERRECHTEN?	25
3.5 VOOR WELK ONDERWIJS GELDEN DE LEERRECHTEN?	25
3.6 TOT WELKE LEEFTIJD ZIJN LEERRECHTEN GELDIG?	27
3.7 HOE KUNNEN LEERRECHTEN WORDEN VERZILVERD?	29
3.8 BETEKENIS LEERRECHTEN VOOR DE ONDERWIJSDEELNEMERS.....	31
3.9 BETEKENIS LEERRECHTEN VOOR DE ONDERWIJSOPLEIDINGEN	32
3.10 BEKOSTIGINGSSYSTEEM	34
3.11 ACCREDITATIE.....	35
4 TOT SLOT.....	37

Voorwoord

Dit rapport over leerrechten in het onderwijs sluit aan bij eerdere WI-rapporten over de levensloop en arbeidsmarkt. Leerrechten vormen een verbinding tussen arbeidsmarkt en onderwijs. Door het toekennen van leerrechten wordt levenslang leren bevorderd. Het gebrek aan een flexibele structuur in het huidige onderwijs ontmoedigt de onderwijsvraag in plaats dat het die aanmoedigt, omdat er qua tempo en niveau te weinig differentiatie mogelijk is en het onderwijs daarmee tijdrovend en dus duur wordt.

Het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is de leden van de commissie prof. dr. C.G. Koedijk (voorzitter), P. Boekhoud, drs. H. Borstlap, mw. dr. J. Joldersma (adviserend lid), mw. H.G.M. Giezeman, drs. B. Kamphuis, mr. drs. J.M. De Vries (adviserend lid), M. Vroom en drs. M.J.G. Wintels erkentelijk voor hun bijdrage aan dit rapport. drs. E.J. van Asselt tekent als auteur voor deze publicatie.

Mr. R.J. Hoekstra
(voorzitter)

Dr. A. Klink
(directeur)

Samenvatting

Europa heeft in Lissabon uitgesproken de meest dynamische kenniseconomie van de wereld te willen worden. Tegelijkertijd neemt in allerlei landen de armoede af; keerzijde voor ons is dat er werk naar lagelonenlanden verdwijnt. Wij zullen onze welvaart op een andere manier moeten verdienen en dat vergt betere opleidingen. Tegelijk neemt door de komende massale pensionering van ouderen het percentage jongere werkenden af. Daarom is iedereen nodig. Bovendien zal de economie flexibeler moeten worden. In de wereldsamenleving heeft ons land geperforeerde grenzen en we steeds meer moeite moeten doen ons binnen het geheel te handhaven en de kansen te grijpen die er zijn. In de afgelopen dertig jaar is het arbeidsproces en zakenleven minder voorspelbaar en dynamischer en zo complexer geworden. Dat betekent: blijvend aanpassen aan veranderende omstandigheden, veel bijscholing bieden en vooral: ervoor zorgen dat ieder zijn en haar steentje aan de samenleving kan blijven bijdragen.

Dit vraagt om een daarop toegesneden onderwijsstelsel. Echter, vraag en aanbod in het onderwijs sluiten onvoldoende op elkaar aan. Het aanbod richt zich te weinig naar de vraag, zowel in het onderwijs dat van jongs af aan wordt gevolgd, als in het onderwijs voor werkenden. Het onderwijssysteem kan nu niet het gewenste maatwerk leveren. Het gebrek aan een flexibele structuur in het huidige onderwijs ontmoedigt de onderwijsvraag in plaats dat het die aanmoedigt, omdat er qua tempo en niveau te weinig differentiatie mogelijk is en het onderwijs daarmee tijdrovend en dus duur wordt. Velen krijgen daardoor niet het onderwijs dat bij hen past en missen zo ontwikkelingsmogelijkheden. Bovendien gaat deze *mismatch* gepaard met grote maatschappelijke kosten.

De oorzaak van deze *mismatch* laat zich verklaren uit de ontstaansgeschiedenis van het onderwijs. De structuren in het onderwijs stammen uit de 19^e eeuw, toen werken en leren nog twee duidelijk gescheiden fasen waren. De eisen van de 21^e eeuw echter gaan uit van een leven lang leren en vragen om maatwerk. Dit veroorzaakt spanningen in het huidige onderwijsbestel. De nadelige gevolgen van die *mismatch* tussen vraag en aanbod zijn duidelijk zichtbaar. Zo heeft gemiddeld een kwart van de mannen en een vijfde van de vrouwen van 24 jaar geen relevant diploma voor de arbeidsmarkt; een zogenaamde startkwalificatie. Ook in het hoger onderwijs valt gemiddeld meer dan een kwart uit het onderwijssysteem.

Vanwege deze *mismatch* is een kanteling nodig in het onderwijs van aanbodsturing naar vraagsturing. Een samenleving waarin de arbeidsmarkt steeds meer onder spanning komt te staan en waarin vanwege de vergrijzing de inzet van veel mensen nodig zal zijn, kan het zich niet veroorloven talenten van mensen ongebruikt te laten. Daarom is het zaak het onderwijsaanbod beter af te stemmen op de leerbehoefte van mensen. Het uiteindelijke doel is dat mensen hun talenten kunnen ontwikkelen. Dit vraagt om onderwijs op maat, om onderwijs dat leerlingen en studenten uitdaagt en om onderwijs dat mensen in hun loopbaankeuzen optimaal en snel begeleidt. Het onderwijs moet zo worden heringericht dat ieders gaven optimaal worden gebruikt.

We kunnen ons de enorme schooluitval niet meer permitteren - niet om menselijke redenen en niet om maatschappelijke redenen: ieders gaven zijn nodig.

Wil Nederland zijn ambities als kennissamenleving waar maken dan zijn veranderingen nodig die leiden tot:

- een flexibeler onderwijsaanbod, om recht te doen aan de diversiteit van mensen in (1) leerstijlen, (2) leerniveau en (3) momenten waarop ze willen leren (levenslang leren), kortom aan diverse leerbehoeften;
- een hoger rendement op de geïnvesteerde onderwijsmiddelen, door het systeem op de leerling af te stemmen, waardoor minder leerlingen uitvallen en doubleren, zodat leerlingen hun talenten beter kunnen ontwikkelen;
- een hoger kennisniveau, door meer scholing gedurende het arbeidzame leven waarbij werkenden gebruik maken van leerrechten die ze nog hebben en van een flexibeler onderwijsbestel.

Een andere aanpak is nodig. Nodig is een betere oriëntatie van het aanbod op de postinitiële vraag naar onderwijs die er in de samenleving is. Modulair onderwijs, samenwerking met het bedrijfsleven en een leven lang leren zijn hierbij sleutelwoorden. Een grotere diversiteit van het onderwijsaanbod en een dynamischer onderwijsstelsel vragen om meer sturing van het onderwijs door de vraag, zowel inhoudelijk als financieel.

Vraagsturing wil zeggen dat de leerloopbaan van de leerling centraal staat en dat het leertraject van de leerling meer het aangrijpingspunt is voor de financiering van het onderwijs. Dit krijgt vorm in leerrechten.

Leerrechten zijn persoonlijke rechten op het genieten van door de overheid bekostigd onderwijs. De rechten zijn in de tijd spreidbaar. De leerrechten worden toegekend aan het individu en kunnen bij geaccrediteerde instellingen worden verzilverd. De leerrechten worden centraal geadmistreerd. Elke periode dat men onderwijs heeft gevolgd, wordt afgehaald van het leerrechtsaldo. Leerrechten kunnen in deeltijd worden opgenomen, of met een onderbreking. Een soepele in- en uitschrijving moeten mogelijk zijn.

De leerrechten gelden voor het mbo, hbo en wo. Tot het dertigste jaar kunnen alle leerrechten worden ingezet. Daarna blijft van de niet-gebruikte leerrechten een deel behouden, zolang als men althans verbonden is met de arbeidsmarkt.

Niet-gebruikte leerrechten bieden diegenen die pas op latere leeftijd het nut van scholing inzien een tweede kans. Een dergelijk stelsel stelt mensen ook in staat om eerst te gaan werken en zich daarna te scholen. Omdat leerrechten over meerdere jaren kunnen worden uitgesmeerd, zijn werken en leren naast elkaar mogelijk. Voor lager opgeleiden bieden leerrechten een stimulans om zich te blijven scholen. Werkenden die nog restleerrechten hebben, beschikken zo over een potje waar ze uit kunnen putten als ze willen leren. Restleerrechten zijn gunstig voor de *employability* van werkenden en goed in te passen in een levensloopbenadering.

Een cruciale verandering bij de kanteling van aanbod- naar vraagsturing is het loslaten van de centrale positie van de opleiding in de bekostiging en planning van het onderwijsstelsel. Leerrechten doorbreken deze relatie met de opleiding omdat leerrechten gekoppeld zijn aan het daadwerkelijk gevolgde onderwijs, ongeacht of men voor een volledige opleiding staat ingeschreven. Dit biedt tal van mensen, in het bijzonder mbo-ers, mogelijkheden om zich op een hoger niveau te scholen zonder een volledige opleiding te willen volgen. Hieraan bestaat veel behoefte.

De overgang naar leerrechten betekent een flinke verandering van het onderwijsbestel in termen van flexibiliteit en diversiteit. Belangrijk is dat deze omvorming gelijkmatig en gespreid in de tijd plaatsvindt, zodat betrokken partijen de tijd hebben om zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden.

De leerrechten moeten flexibel en efficiënt geadmistreerd worden. Een student die tijdelijk zijn studie wil onderbreken, schrijft zich uit en schrijft zich na de onderbreking weer in, zonder dat hij leerrechten volledig heeft benut. Een deeltijdstudent maakt zijn leerrechten uiteraard ook slechts in deeltijd op. De Informatie Beheer Groep (IBG) kan de leerrechten administreren. Voor instellingen brengt dit dan weinig extra administratieve lasten met zich mee.

De prestatiebeurs – die inhoudt dat de basisbeurs, aanvullende beurs en OV-kaart worden omgezet in een gift wanneer binnen tien jaar een diploma wordt behaald – komt door leerrechten in een nieuwe context te staan, wat aanleiding geeft om die relatie nader te bezien.

Om te garanderen dat leerrechten worden besteed aan kwalitatief goed onderwijs, kunnen ze alleen worden verzilverd bij geaccrediteerde opleidingen. In principe kunnen alle aanbieders die voldoen aan de kwaliteitseisen in aanmerking komen voor accreditatie.

Kortom, leerrechten dragen bij aan een flexibel onderwijsstelsel dat tegemoetkomt aan de diversiteit van leerwensen van mensen, aan een structuur die keuzevrijheid biedt en aan levenslang leren. Het past in een maatschappelijke context waar kennis steeds belangrijker wordt en arbeidsparticipatie aan belang wint.

1 De ontbrekende schakel

Lissabon strategie

Het is inmiddels (over)bekend: op de Europese top in maart 2000 in Lissabon is voor Europa als doel gesteld “de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang.”¹ In 2010 moet dit doel bereikt zijn. De Lissabon agenda steunt op drie pijlers: onderwijs, onderzoek en innovatie.² Dit rapport gaat over de eerste pijler, onderwijs, ofwel het opbouwen van menselijk kapitaal. Om het opleidingsniveau van de bevolking te verhogen, is scholing nodig: voor velen een leven lang. De wereld verandert immers in rap tempo. Kennis verouderd, arbeidsrelaties worden dynamischer en omstandigheden wisselen snel. Deze drie veranderingen nopen tot levenslang leren.

Kennis verouderd

In een kenniseconomie is kennis de dominante factor.³ Die kennis verouderd echter. Continu komt er nieuwe kennis beschikbaar, of veranderen de omstandigheden waardoor eens verworven kennis niet meer bruikbaar is. Het menselijk kapitaal - de vaardigheden of competenties van mensen - moet dus worden onderhouden. ‘Leren leren’ wordt daarom telkens belangrijker.

Dynamiek op de arbeidsmarkt

De baan voor het leven bestaat voor velen niet meer. Het verloop van de beroeps carrière is onzeker en een goede opleiding is geen garantie voor een baan. Niemand kan voorzien welke beroepen in welke omvang en met welke scholingsvereisten zich tijdens de loopbaan zullen voordoen. Het kan voorkomen dat in de ene sector een overschot aan geschoold en specialistisch personeel is, terwijl in andere sectoren er een tekort bestaat. Tien jaar later kan dat echter volkomen gekanteld zijn. De persoonlijke onzekerheid die dit met zich meebrengt, kan worden verminderd door een surplus aan bereidheid tot een leven lang leren, door het investeren in de eigen *employability* en in de wend- en weerbaarheid op de arbeidsmarkt. Maar scholing is niet alleen of zelfs in de eerste plaats van belang om onzekerheid op de arbeidsmarkt tegen te gaan. Een flexibele arbeidsmarkt en scholing bieden mensen immers ook mogelijkheden. Mogelijkheden tot verrijking van hun (beroeps)leven. De baan of de branche waarop men eigenlijk is uitgekeken, kan men veel gemakkelijker achter zich laten om vervolgens een nieuwe loopbaan elders te vinden. Periodieke en soms zelfs constante scholing zijn daarom van belang. Daarbij is een goede inkomenszekerheid van belang. Of duidelijker: vormen van

¹ Zie ook het advies hierover van de SER, *Het nieuwe leren*, nummer 02/10, Den Haag 2002.

² Zie Centraal Planbureau, *De pijlers onder de kenniseconomie. Opties voor institutionele vernieuwing*, Den Haag 2002.

³ Kennis omvat zowel ‘ideeën’ als ‘vaardigheden’. Ideeën kennis kan in principe worden vastgelegd; wetenschappelijk en technologische ideeën zijn het resultaat van onderzoek. Vaardigheden zitten in de hoofden van mensen en kunnen *niet* worden vastgelegd zodat ze ook voor anderen toegankelijk zijn; vaardigheden verwerven mensen door dingen te doen en door scholing. Als gesproken wordt over menselijk kapitaal wordt kennis bedoeld in de vorm van vaardigheden.

inkomenszekerheid die houvast bieden, maar die ook flexibel genoeg zijn om mee te buigen met de verschillende fasen in het leven en de verschillende posities op de arbeidsmarkt (deeltijdwerk, perioden van scholing of van opvoeden etc.).⁴ Anders zakken mensen door een bestaansminimum heen, worden zij beducht voor vernieuwing en verdwijnt niet zelden de vitaliteit en zelfs levensmoed.

Sociale veranderingen

De samenleving verandert in snel tempo. Ze wordt dynamischer, complexer en tegelijk ook minder voorspelbaar. Bovendien neemt de heterogeniteit van de samenleving toe; vooral als gevolg van individualisering. Deze veranderingen in de maatschappij hebben hun weerslag op het onderwijs. Ze doen namelijk een groot beroep op het aanpassingsvermogen van het onderwijsstelsel.

Door de globalisering neemt ook de oriëntatie op het buitenland toe. Ook die ontwikkeling raakt het Nederlandse onderwijsbestel. Afstandleren stopt niet bij de grens. Er komen nieuwe buitenlandse aanbieders op de Nederlandse markt door middel van e-learning. Ook de internationale wetgeving, zoals de GATT en het Europese recht, zetten het onderwijsstelsel onder druk.⁵ Zo is het de vraag of Nederland aan buitenlandse universiteiten dezelfde rechten moet verlenen als aan Nederlandse instellingen. De kans is niet onaanzienlijk dat een Europese universiteit die zich in Nederland wil vestigen, door de Nederlandse overheid gefinancierd zou moeten worden. Dit met een beroep op het Europese Hof van Justitie.

Levenslang leren noodzakelijk

Al deze veranderingen - kennis die verouderd in een informatiemaatschappij, meer dynamiek op de arbeidsmarkt en de wensen van mensen om zich niet gedurende hun hele beroepsleven op een enkele functie vast te leggen - maken het wenselijk dat mensen zich kunnen blijven ontwikkelen. Het op peil houden en vergroten van competenties duidt men in de regel met de term levenslang leren.⁶ Het initiële onderwijs is daarom geen eindonderwijs meer. Om bij te blijven op de arbeidsmarkt is blijvende scholing nodig. Het is daarom van belang dat het initiële onderwijs niet alleen kennis overdraagt en vormt, maar leerlingen ook de vaardigheden bijbrengt om zelf te kunnen leren. Alleen dan kunnen zij hun menselijke kapitaal gedurende het arbeidzame leven op peil houden. Het is om die reden dat vaak een onderscheid wordt gemaakt tussen beroepscompetenties, leercompetenties (het vermogen om zo nodig en desgewenst een ander beroep te verwerven) en loopbaancompetenties (het

⁴ Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Zekerheid op maat. Van nazorg naar voorzorg in de sociale zekerheid*, Den Haag 2004.

⁵ Zie bijvoorbeeld ook Onderwijsraad, *Onderwijs en Europa. Europese invloeden in Nederland*, Den Haag 2004.

⁶ Het advies van de Onderwijsraad, *Een leven lang leren in het bijzonder in de bve-sector* uit 1998 geeft een kort overzicht van de geschiedenis van het begrip levenslang leren: De term stamt uit de jaren '60. In de jaren '70 werd veel gesproken over wederkerend onderwijs. Levenslang leren is breder dan wederkerend onderwijs. Leren vindt niet alleen in scholen plaats maar ook in de praktijk. Naast het formele leren gaat het bij levenslang leren dus ook om informeel leren.

In de tweede helft van de jaren '90 kwam de term levenslang leren weer sterk op in de politieke discussie in Nederland door het kennisdebat dat uitmondde in een nationaal actieprogramma 'Een leven lang leren'. Nu aan het begin van de 21^e eeuw wordt wederom veel gesproken over levenslang leren.

vermogen om kansen en bedreigingen voor de eigen loopbaan tijdig te zien).⁷ Deze leer- en loopbaancompetenties vormen de basis voor een leven lang leren, juist ook op latere leeftijd.

Spanningen op de arbeidsmarkt

Naast het persoonlijke belang dat mensen hebben bij *employability*, is levenslang leren ook maatschappelijk van grote betekenis. Arbeidsmarktanalyses wijzen erop dat er – ondanks de nog lichte groei van de beroepsbevolking en de huidige werkloosheid – op niet al te lange termijn tekorten op de arbeidsmarkt gaan ontstaan. In het bijzonder hoger opgeleiden worden schaars. De veronderstelde behoefte aan met name hoger opgeleiden heeft drie oorzaken. De werkgelegenheid verschuift naar kennisintensieve sectoren. In die sectoren vindt bovendien nog eens een verschuiving plaats naar beroepen waarvoor een hoger opleidingsniveau vereist is. Ten slotte nemen ook de eisen binnen die beroepen toe. Kijken we naar de sectoren waar de tekorten zich met een zekere intensiteit zullen voordoen dan blijkt dat vooral voor onderwijzend en paramedisch personeel op hbo-niveau tekorten zijn te verwachten. De behoefte aan mensen met een mbo-kwalificatie zal eveneens sterk toenemen. Daarbij zijn in het bijzonder sectoren als openbare orde en ICT in beeld.

Het aantal betrekkingen voor minder geschoolden neemt af. Maar tegenover deze afname staat wel een grote vervangingsvraag, omdat juist ouderen gemiddeld een lager scholingsniveau hebben.⁸

In verhouding tot de behoefte aan middelbaar en vooral hoger opgeleiden volgen momenteel te weinig mensen hoger onderwijs. Schattingen gaan ervan uit dat uiteindelijk zo'n 45 à 50% van de toekomstige generatie jongeren het *bachelorniveau* zou moeten halen om tegemoet te komen aan de vraag naar hoger opgeleiden.⁹ In 1999 lag de deelnamegraad op 38%. In 2007 zal die naar verwachting zijn gestegen tot 45%.¹⁰ Echter lang niet alle deelnemers behalen een diploma. De instroom van vwo-leerlingen, havisten en mbo-ers kan dus niet in de uiteindelijke behoefte aan gekwalificeerde mensen voorzien. Eenzelfde discrepantie is er tussen het aanbod van nieuwe mbo-ers aan de ene kant en de behoefte op de arbeidsmarkt anderzijds. Om deze redenen is het wenselijk - en uit een maatschappelijk oogpunt dringend noodzakelijk - dat de groeiende groep van de mensen die hun initiële opleiding heeft afgerond en inmiddels betaald werkt, zich bekwaamt op een hoger opleidingsniveau.

Levenslang leren vraagt om scholing op maat

Een leven lang leren betekent dat leren wordt gezien als een permanent bestanddeel van het leven, omdat het bijdraagt aan de sociale, economische en persoonlijke ontwikkeling én aan de maatschappelijke integratie. Leren is een voortdurend proces; men moet dan ook meer en meer op ieder moment in een leersituatie kunnen

⁷ Zie Onderwijsraad, *Een leven lang leren in het bijzonder in de bve-sector*, 1998.

⁸ Raad voor Werk en Inkomen, *Beleidskader Werk en Inkomen 2004. Naar een werkende arbeidsmarkt*, Den Haag 2004, p. 32-37.

⁹ F. Leijnse, *Hogescholen tien jaar vooruit*, Den Haag 2000, p. 47.

¹⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Ontwerp Hoger onderwijs en onderzoek plan 2000*, Den Haag 1999.

instappen.¹¹ Het aanbod van onderwijs moet daar dan echter wel toereikend op zijn toegesneden. Het is belangrijk dat het onderwijssysteem tegemoetkomt aan de specifieke leerbehoeften die mensen op diverse momenten in hun levensloop hebben. Het moet daarom flexibel zijn en maatwerk kunnen leveren. De leerbehoefte van degenen die onderwijs willen volgen, moet centraal staan. Dat is nu veel te weinig het geval. Het gevolg is dat mensen zich belemmerd voelen om een opleiding te beginnen, om zich tijdig om te scholen en dat onderwijstrajecten soms nodeloos lang duren (en veel kosten). Dat bevordert natuurlijk de eerder gesignaleerde *mismatch* in grote mate.

Eigen verantwoordelijkheid

Het concept van een leven lang leren veronderstelt dat mensen - in samenspel met hun werkgever en ondersteund door afspraken tussen sociale partners - in staat zijn verantwoordelijkheid te dragen voor hun eigen ontwikkeling, voor hun loopbaan en voor de scholing die daarbij nodig is. In het initiële onderwijs worden ze daarvoor toegerust en leren ze de vaardigheden die daarbij nodig zijn. Iemand die zich niet blijft ontwikkelen, snijdt uiteindelijk zichzelf in de vingers. Onderwijsinstellingen hebben daarom een belangrijke rol bij het ondersteunen van leerlingen in hun ontwikkeling, en dan voornamelijk ook voor diegenen die het nut van scholing onvoldoende inzien, omdat ze geen verband leggen tussen de kenniseconomie en hun eigen vaardigheden.

Verantwoordelijkheid overheid

De overheid ondersteunt door het bekostigen van het onderwijs de eigen verantwoordelijkheid van mensen. Ze is verantwoordelijk voor een goede kwaliteit en voor een brede toegankelijkheid van het onderwijs. Door te voorzien in inspectie, accreditatie en visitatie waarborgt ze de kwaliteit van het onderwijs. In het verlengde hiervan ligt er bij de overheid ook een verantwoordelijkheid voor het onderwijsstelsel als zodanig: een goed op elkaar aansluitende en toereikende kennisinfrastructuur is in een modern land onmisbaar. In het rapport *Ruimte voor kwaliteit* van het Wetenschappelijk Instituut is bij die overheidstaken uitvoerig stilgestaan.¹²

'Ontbrekende schakel'

Europa heeft voor zichzelf hoge ambities geformuleerd. Een beter opgeleide bevolking en meer mensen die werken, is het streven. Dat is ook nodig om in de toekomst de hogere kosten van de gezondheidszorg en pensioenen - gevolg van de vergrijzing - op te vangen. De realisatie van de geformuleerde ambities stukt echter. Een ontoereikende scholing speelt daarbij een niet onbelangrijke rol. De praktijk is dat scholing onder werkenden afneemt naarmate de leeftijd vordert. Bovendien maken heel veel jongeren hun opleiding niet af.

¹¹ Levenslang leren en levensbreed leren zijn termen die nauw verwant zijn. Levenslang leren slaat op de opleiding en vorming na het initiële onderwijs. Levensbreed leren wil zeggen dat het leren breder is dan gericht op de arbeidsmarkt en ook scholing omvat, gericht op algemene, maatschappelijke en persoonlijke ontwikkeling. Dit leren kan niet anders dan gekoppeld worden aan de individuele levensloop van mensen.

¹² Wetenschappelijk Instituut, *Ruimte voor kwaliteit*, Den Haag 1989.

Tussen de hoge ambities en de dagelijkse praktijk gaapt inmiddels een behoorlijk gat. Een leven lang leren is bepaald nog niet vanzelfsprekend. De vraag is hoe levenslang leren kan worden bevorderd; hoe een cultuur ontstaat waarin scholing van werknemers 'normaal' is en hoe we een onderwijsinfrastructuur bereiken die in een gerichte scholingsvraag kan voorzien. In dit rapport worden voorstellen gedaan om ontbrekende schakels in te vullen.

Leeswijzer

Het rapport vervolgt met een analyse van de leerbehoefte en het onderwijsaanbod. De conclusie luidt dat vraagsturing verbetering kan brengen in de aansluiting tussen vraag en aanbod van onderwijs en wel in de vorm van leerrechten. Daarna wordt het concept van leerrechten nader uitgewerkt, en bezien hoe het concept zich verhoudt tot nieuwe ontwikkelingen.

2 Leerbehoefte en onderwijsaanbod

2.1 Inleiding

In de inleiding stonden we vanuit een macroperspectief en vanuit de persoonlijke behoefte van mensen stil bij de noodzaak om levenslang te leren. In dit hoofdstuk passeren de feitelijke afstemming van die behoefte en de onderwijsvraag enerzijds en het aanbod van onderwijs anderzijds de revue. Is het onderwijsstelsel toegesneden op levenslang leren? Om die vraag te beantwoorden, wordt eerst de leerbehoefte geschetst en vervolgens geconfronteerd met het aanbod, om daarna stil te staan bij een aantal knelpunten. Die liggen voor een deel op het politiek-bestuurlijke vlak en keren voor een ander deel terug in termen van wet- en regelgeving. Van belang is ook de vraag hoe de politiek tot nu toe is omgegaan met deze knelpunten. Het hoofdstuk verkent tenslotte welke maatregelen nodig zijn.

2.2 Leerbehoefte

Loopbaan centraal

De ambitie van Europa om de meest dynamische en innovatieve kenniseconomie van de wereld te worden, vereist investeringen in menselijk kapitaal. Daarbij is het van belang dat het onderwijs zo goed mogelijk bijdraagt aan de zogenaamde leerloopbaan van leerlingen. “De loopbaan centraal”¹³ geeft goed weer, wat de missie van onderwijsinstellingen zou moeten zijn. Zij ondersteunen immers het leerproces. Dit kan op verschillende manieren: op een leerplek op school en/of op de werkplek. Mensen leren immers op veel plaatsen. De school is er een van. De kern is dat het leren van de onderwijsdeelnemer wordt gefaciliteerd. Dit geldt uiteraard voor jongeren, maar in toenemende mate ook voor oudere werknemers. Door de leerloopbaan van mensen centraal te stellen, komen de ontwikkelkansen van mensen voorop te staan. Om aan de verscheidenheid van kwaliteiten en talenten recht te doen, en iedereen zo veel mogelijk tot zijn recht te laten komen, zijn flexibiliteit en diversiteit in zowel het onderwijsaanbod als in de didactische benaderingen nodig.

Maatwerk

Het traditionele onderwijs is inmiddels al stevig aan veranderingen onderhevig. Het traditionele klassikale onderwijs ruilen scholen gaandeweg in voor een meer op de ontwikkeling van leerlingen toegesneden programma. Het aanbod sluit meer en meer aan bij de diversiteit aan leerstijlen en verschillen in niveau van leerlingen. Onderwijs op maat wordt meer en meer gerealiseerd, zowel voor wat betreft de aard van het onderwijs, het niveau als de didactische aanpak. Die tendens tekent zich af, maar tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat er ook in dit opzicht nog veel te verbeteren valt.

Verder blijft het, ongeacht het verschil in tempo, proces en didactische aanpak, van belang dat eindtermen en gemeenschappelijke (verplichte) doelen het onderwijs blijven structureren. Uiteindelijk moeten immers wel prestaties geleverd worden. Er

¹³ Commissie Boekhoud, *Doorstroomagenda beroepsonderwijs*, 2001.

moet met andere woorden een goede balans zijn tussen opleidingsstructuur en flexibiliteit. De onderwijspolitiek staat al enige decennia in het teken van dit zoekproces.

Na de leerplichtige leeftijd is de onderwijsdeelnemer meer en meer in staat om zelf mee te bepalen hoe zijn onderwijsproces eruit ziet. Dat wil zeggen dat leerlingen, studenten en werkenden meer en meer zelf meebepalen hoe zij het beste leren: in welk tempo, op welke tijd, en op welke manier (uiteraard - ook hier - met inachtneming van de eisen die aan een opleiding en een certificaat gesteld worden).

Geen consumentisme

Ten aanzien van de onderwijsdeelnemers hebben onderwijsinstellingen een eigen verantwoordelijkheid. Het centraal stellen van het leerproces van de leerling betekent niet dat de leerling consument is geworden en de onderwijsinstelling een zakelijke dienstverlener. Dat zou de relatie tussen beide reduceren tot een marktrelatie. Scholen houden een eigen verantwoordelijkheid die vooral tot uitdrukking komt in het *perspectief* van waaruit onderwijs wordt gegeven en in de invulling die zij geven aan hun maatschappelijke betrokkenheid. Het leren van de leerling staat niet op zichzelf, maar vindt plaats in de context van het profiel en de missie van een onderwijsinstelling en natuurlijk ook van een bepaalde sector, beroepsgroep of vakgebied. Elk beroep of vakgebied heeft immers zijn eigen tradities en specifieke kenmerken. Dergelijke contexten kleuren het leerproces van de onderwijsdeelnemer.

Als maatschappelijke onderneming hebben onderwijsinstellingen een missie, een sociale doelstelling. Dat blijkt al uit de netwerken van onderwijsinstellingen, waar bedrijven, buurtbewoners en allerlei maatschappelijke organisaties deel van kunnen uitmaken.

Keuzevrijheid

Als het initiële onderwijs is afgesloten en mensen te maken krijgen met vervolgonderwijs, nemen -zoals gezegd- de vrijheidsgraden toe. Dat is, gemeten aan de ambities die mensen in hun loopbaan tot uitdrukking willen brengen, ook logisch. Ook maatschappelijk is die vrijheid van belang. Wil (betaald) werken voor mensen interessant en uitdagend blijven, dan is het een vereiste dat de werkring en het beroep aansprekend zijn en blijven. In een dynamische tijd en in een arbeidsmarkt die enorm in beweging is, betekent dit niet zelden dat mensen tijdens hun loopbaan wissels willen omzetten en soms voor totaal andersoortige beroepen kiezen. Een en ander veronderstelt de vrijheid om middelen voor scholing naar eigen inzicht te kunnen inzetten. Voor werknemers is het van belang dat ze ook scholingstrajecten kunnen volgen die niet direct nuttig zijn voor hun actuele werkgever, maar wel voor de eigen ontwikkeling en hun loopbaan. Ook voor de werkgever kan dat overigens zinvol zijn. Momenteel gebeurt het niet zelden dat werkgevers, krachtens bijvoorbeeld de CAO, gehouden zijn om hun werknemers scholingmogelijkheden aan te bieden. Maar in verreweg de meeste gevallen gaat het dan om opleidingen en cursussen die passen binnen de doelstellingen van het bedrijf en toegesneden zijn op de banen die de organisatie in kwestie ter beschikking heeft. Ondertussen zal het

voorkomen dat de werknemers het scholingsaanbod als willekeurig aanvaardden. Ook al hebben zij persoonlijk niet om de opleidingen gevraagd, toch worden ze gevolgd omdat het aanbod er nu eenmaal is. Dat is uiteraard weinig zinvol. Naarmate de werknemer echter meer zelf kan beslissen over een scholingsbudget, zullen de keuzen voor een opleiding meer aansluiten bij de loopbaanbehoeften van de werknemer en daarmee uiteindelijk – voor de persoon in kwestie en macro-economisch gezien - relatief nuttig zijn. Een meer vrije beschikking over scholingsbudgetten betekent bovendien dat werknemers qua expertise en vaardigheden niet dusdanig hoeven te vergroeien met de onderneming of de organisatie waar zij werken, dat zij, bij het wegvallen van de baan of de organisatie, in feite met lege handen op de arbeidsmarkt staan.¹⁴

2.3 Kloof leerbehoefte en onderwijsaanbod

Mismatch vraag en aanbod

In de vorige paragraaf is nader ingegaan op de leerbehoefte van mensen. Hoe staat het met het aanbod van onderwijs? Een cruciale vraag is immers of vraag en aanbod van onderwijs op elkaar aansluiten. Naarmate de vraag gerichtter wordt, moet ook het aanbod gerichtter zijn (uiteraard met behoud van kwaliteitsstandaarden). Het relatief sterk vanuit de overheid en het aanbod georganiseerde en gefinancierde onderwijssysteem sluit te weinig aan bij de diversiteit van leerbehoeften. Het huidige onderwijssysteem is onvoldoende in staat recht te doen aan het centraal stellen van de leerloopbaan van de leerling. In het initiële onderwijs doen zich daarom discussies voor over de vraag of bijvoorbeeld het ‘uitvallen’ van leerlingen geen achterhaald begrip is en wijst op een eenzijdig perspectief: namelijk op het gezichtspunt van de instelling die haar onderwijsprogramma niet binnen een gestandaardiseerde tijd afgerond ziet. Is er niet teveel sprake van een vaste onderwijsstructuur waarin degene die niet (op tijd of over de hele linie) aan de gestelde eisen voldoet, buiten het systeem valt? Het is een centrale vraag in de onderwijspolitiek. Binnen het onderwijs en binnen de onderwijspolitiek is er daarom inmiddels veel aandacht voor onderwijstrajecten die aansluiten bij belangstelling, tempo en persoonlijkheidskenmerken van de leerling. Maar het spanningsveld van enerzijds de standaardisering van het leerproces (die op zichzelf nodig is om toe te werken naar resultaten en het behalen van eindtermen) en anderzijds het begeleiden van de afzonderlijke leerling is in alle scholen en in de onderwijspolitiek nog volop aanwezig. Het gegeven dat binnen het vmbo leerlingen gehouden zijn om alle vakken op een eenzelfde niveau af te leggen (basisberoepsgerichte-, kaderberoepsgerichte-, gemengde- of theoretische leerweg) moge als illustratie dienen. De strikte scheiding tussen initieel en postinitieel onderwijs heeft ook veel te maken met de standaardisatie: een standaardisatie die zich goed laat verklaren door wat een industrieel tijdperk wordt genoemd. Een tijdperk waarin men na het volgen van onderwijs in de jeugd de arbeidsmarkt op ging; met een redelijk afgeronde

¹⁴ Zie A.L. Bovenberg en C.N. Teulings in voorstudie 105 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, 1999, het tweede hoofdstuk getiteld ‘Op zoek naar de grenzen van de staat. Publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht’.

gereedschapskist aan kennis en vaardigheden. Het onderwijs was afgesloten, de schooldeuren gingen dicht en de basis was gelegd.

Een ander voorbeeld waaruit blijkt dat ons onderwijssysteem zich niet organiseert rond de leerling is dat leerlingen in beginsel slechts een keer per jaar van opleiding kunnen wisselen, of een opleiding kunnen starten. Hierdoor gaat soms veel tijd verloren. Zeker als jongeren er tussentijds achterkomen dat de gekozen opleiding hen niet goed past.

In zekere zin zou men kunnen zeggen dat de doelstellingen van het onderwijs inmiddels 21^e-eeuws zijn, terwijl de basisstructuur nog in belangrijke mate stamt uit de 19^e eeuw. Het vertrouwde systeem is gericht op het selecteren en groeperen van leerlingen, zodat gaandeweg betrekkelijk homogene deelverzamelingen ontstaan. Dit vertaalt zich in het werken met jaarlijkse instroommomenten, vaste programma's, beperkte bedrijfstijden etcetera. Gestandaardiseerde benaderingen voldoen echter niet meer, al was het maar omdat het onderwijs toegesneden moet zijn op levenslang leren.

Spanningen in het systeem

Doordat het onderwijs nog sterk gebaseerd is op historisch gegroeide structuren, terwijl de persoonlijke en maatschappelijke verwachtingen zich verder hebben ontwikkeld, ontstaan spanningen in het onderwijssysteem. Om vernieuwingen in te voeren moeten allerlei barrières worden overwonnen. Een groot deel van de aandacht en energie van leerkrachten, van directies en besturen gaat daardoor zitten in het omzeilen van oude structuren. De extra energie die nodig is om de standaarden te omzeilen, levert niet alleen onderwijsgevend en directies veel werk op, het gaat ook ten koste van het rendement op financiële middelen die in het onderwijs worden geïnvesteerd.¹⁵ Een betere aansluiting van het onderwijssysteem op wat daarvan door de maatschappij verwacht wordt, kan het rendement van het onderwijs, in alle dimensies die aan de orde kwamen, vergroten.

Instructieproces versus leerproces

De interne spanning in het onderwijsstelsel kan ook worden verhelderd door twee onderwijsprocessen te onderscheiden.¹⁶ In de eerste plaats is er het 'instructieproces'. Docenten onderwijzen de lesstof aan leerlingen. De *output* wordt gemeten in cijfers en uiteindelijk diploma's. Daarnaast is er een tweede proces, namelijk het 'leerproces' van de onderwijsafnemer. Het aangeboden onderwijs vormt hiervoor de *input*. De *output* wordt gevormd door wat de leerlingen hebben geleerd.

De verschillen tussen het instructieproces en het leerproces sluiten bij gememoreerde spanning aan. Natuurlijk veronderstellen leren en instrueren elkaar, maar hier is de vraag aan de orde vanuit welk gezichtspunt het onderwijs wordt gestructureerd. Het

¹⁵ Zie L. Lenssen, 'Het onderwijssysteem. Een bestuurlijke variant van het verschijnsel Aids', nog te publiceren.

¹⁶ Zie K. van der Drift en P. Vos, *Anatomie van een leeromgeving*, Londen 1987 en ook F.J. de Vijlder, 'Leren organiseren' in: AWT/COS, *Schoolagenda 2010*, Deel 2, Essays, AWT-achtergrondstudies 26b, Den Haag 2002.

accentueren van het instructieproces (het leren door de leerkracht) past bij een aanbodgerichte benadering van onderwijs. Het accentueren van het leerproces (het leren door de leerling) daarentegen stelt de leerloopbaan van de leerling centraal.

Conclusie

Het huidige onderwijsstelsel is onvoldoende in staat tegemoet te komen aan de diversiteit van leerbehoeften van mensen op een bepaald moment en gedurende hun levensloop, zowel wat betreft uitvallers als levenslang leren. Vraag en aanbod *matchen* onvoldoende. De oorzaken zijn terug te voeren op ontwikkelingen van het onderwijssysteem in het verleden. Het systeem is nog steeds te weinig afgestemd op de leerling en diens leerloopbaan en veronderstelt te veel dat de leerling zich voegt naar het systeem, zeker in het postinitiële onderwijs (maar niet alleen daar).

2.4 Knelpunten

Tot welke problemen in het onderwijs leidt de *mismatch* tussen vraag en aanbod? De analyse dat scheidingen en overgangen kenmerkend zijn voor het huidige onderwijssysteem is behulpzaam bij het in het vizier krijgen van knelpunten.

Hoge uitval in het vmbo en mbo ...

Het onderwijs kampt met hoge uitval. In 2001 verlieten 47.000 jongeren¹⁷ onder de 23 jaar zonder diploma het voltijdsonderwijs, dat is een kwart van de jongeren! Zij bereikten dus geen startkwalificatie¹⁸, het niveau van een beginnende beroepsbeoefenaar. De meeste voortijdige schoolverlaters, bijna net zoveel meisjes als jongens, zijn tussen de 16 en 19 jaar oud, dus niet meer in de voltijdse leerplichtige leeftijd. Daarvan is een kwart allochtoon. In het vmbo is het voortijdig schoolverlaten vijf keer zo hoog als in havo of vwo. In het beroepsonderwijs is tweederde van de uitvallers afkomstig uit de beroepsopleidende leerweg, een derde uit de beroepsbegeleidende leerweg.¹⁹ Van de jongeren tussen de 20 en 24 jaar die geen onderwijs meer volgen, heeft 25% van de jongens en 20% van de vrouwen geen startkwalificatie behaald. De meeste westerse landen hebben een veel kleiner aandeel voortijdige schoolverlaters dan Nederland.²⁰

... maar ook in het hoger onderwijs ...

Niet alleen het beroepsonderwijs kent hoge uitval, maar ook in het hoger onderwijs verlaten veel studenten voortijdig de opleiding. Ruim twintig procent van de eerstejaars voltijds studenten aan een universiteit behaalt geen diploma in het hoger onderwijs. Onder deeltijders is dit ruim de helft.²¹ In het hbo verlaat zo'n 20% van de vwo-ers de opleiding zonder een passend diploma. Onder hbo-ers met een andere vooropleiding is dit zelfs het dubbele. In het deeltijd-hbo is de uitval 40 tot 60 procent.

¹⁷ Jaarlijks worden circa 200.000 kinderen geboren, tussen 1950 en 1970 waren dit er circa 250.000.

¹⁸ Zie over de waarde van de startkwalificatie. Max Goote/Bve, W.A. Houtkoop, R.K.W. van der Velden en T.F. Brandsma, *De waarde van de startkwalificatie*, Amsterdam 2004.

¹⁹ ITS/Sardes, *Dieptestudie voortijdig schoolverlaten 2001, 2002*.

²⁰ OECD, *Education at Glance 2003*, 2003, tabel C5.1, p. 303.

²¹ Statline CBS, *WO-voltijd: Rendement en uitval; WO-deeltijd: Rendement en uitval; Rendement en uitval in het deeltijd-HBO; Rendement en uitval in het voltijd-HBO*.

... als gevolg van verkeerde prikkels

Hogescholen hebben te weinig prikkels om uitval te voorkomen. Hoe eerder een student afhaakt in het eerste jaar, hoe gunstiger dat in zekere zin, in termen van financiën, is voor een hogeschool. Het budget hangt namelijk af van het aantal eerstejaars en wordt gedurende het jaar niet meer aangepast. Anderzijds hebben hogescholen een prikkel om zo veel mogelijk studenten te laten afstuderen. Het aantal diploma's is, naast het aantal ingeschreven studenten, bepalend voor de financiering door de overheid. Een student die een jaar langer studeert, komt voor rekening van de instelling en kost dus geld. Dit geeft echter de verkeerde prikkel, namelijk om de exameneisen te verlagen.

Verschillen binnen het beroepsonderwijs

De verschillende regimes voor het vmbo, mbo en hbo staan maatwerk en samenwerking in de weg.²² Zo verschilt allereerst de wet- en regelgeving. Alle drie de sectoren kennen hun eigen sectorwet. Planning en toezicht lopen daardoor uiteen. Ook de examensystematiek verschilt tussen de sectoren. De verschillende eindtermen belemmeren doorlopende leerlijnen en de doorstroming vanwege het gebrek aan aansluiting. De manier van examinering is ook anders. Niet altijd is de toelating goed geregeld. De overstap van de ene sector naar de andere en van de ene leerroute naar de andere wordt ook belemmerd door de verschillen in financiering. De financiering is gekoppeld aan vaste instroommomenten. De financiering kan maar aan één opleiding worden toegekend. Leerlingen die een gecombineerde mbo-hbo-opleiding volgen, betalen echter wel dubbel collegegeld. Anderzijds geldt dat een opleiding, waar lopende het onderwijsjaar een leerling instroomt, geen middelen voor die leerling meer ontvangt, omdat het geld al vergeven is aan de instelling waar de leerling vandaan komt. Deze zaken pleiten voor een financiering die (het leertraject van) de leerling volgt.

Diplomabekostiging

Een belangrijk knelpunt vormt de diplomabekostiging. Een voorwaarde voor instellingen om voor bekostiging in aanmerking te komen, is dat de student voor een volledige studie staat ingeschreven. Dit heeft twee gevolgen. In de eerste plaats kunnen instellingen opleidingen niet verkorten omdat het programma is voorgeschreven. Volgens de wet moet het complete curriculum worden gevolgd, om voor de bekostiging in aanmerking te komen. Vrijstellingen door de examencommissie mogen alleen worden gegeven voor elders gevolgde vakken, of via een EVC-procedure. In de tweede plaats mogen instellingen opleidingen niet bekorten wanneer de student slechts een deel van de opleiding wil volgen. Onderwijsinstellingen ontvangen derhalve geen overheidsbekostiging voor het aanbieden van losse modules of het afgeven van losse deelcertificaten, terwijl daar in een dynamische arbeidsmarkt en de daarmee gepaard gaande behoefte aan gerichte nascholing meer en meer behoefte aan is. Het criterium voor bekostiging is dat de opleiding aan een aantal eisen voldoet, onder andere dat de vakken deel uitmaken van een volledige opleiding. Mensen met bijvoorbeeld een mbo-diploma die verder

²² Onderwijsraad, *Onderweg in het beroepsonderwijs. Ondersteuning van de leerloopbanen van leerlingen*, 2003. Zie ook aanbeveling 30 van commissie Schutte.

willen studeren op hbo-niveau of nog een andere opleiding op mbo-niveau willen doen, zijn dan ook - in het bekostigd onderwijs - verplicht om zich in te schrijven voor een volledige hbo- of mbo-opleiding. Daarom is het ook niet mogelijk om alleen die vakken te volgen die aansluiten bij de functie die mensen vervullen. Wie de opleiding gericht en selectief wil volgen, met bijvoorbeeld als doel het bereiken van een hbo-denk- en werkniveau, een zogenaamd verkort-hbo (*Associate Degree*) is vanwege de bekostigingsstructuur gehouden om de volledige opleiding volgen.

Postinitieel onderwijs

Ook de markt voor privaat postinitieel onderwijs werkt niet in alle opzichten goed.²³ Er is gebrek aan keuzevrijheid voor het individu. Veel scholing komt tot stand via arrangementen die gebonden zijn aan een bepaalde sector. Hierboven is daarover al het nodige gezegd in het kader van het scholingsbeleid van werkgevers en hun bedrijven/instellingen. Dit beperkt scholing die sectoroverstijgend is en de scholing die van belang is voor de mobiliteit tussen sectoren. Er zijn belemmeringen bij het totstandkomen van flexibiliteit, maatwerk en kwaliteit van het onderwijs. Het schort aan flexibele leerroutes en vloeiende overgangen tussen initieel en postinitieel onderwijs en tussen werken en leren (langs de weg van bijvoorbeeld EVC's). Ook ontbreekt het aan informatie: de scholingsmarkt is niet transparant en statistieken over *employability* ontbreken. Tegen de achtergrond van de groeiende persoonlijke en maatschappelijke behoefte aan gericht leren zijn bovengenoemde beperkingen een gemis. Een betere werking van de markt voor postinitieel onderwijs is gewenst.

2.5 Reactie van overheid

Hoe is de overheid omgegaan met oplopende spanning tussen leerbehoefte en onderwijsaanbod? Het is in ieder geval niet gelukt om de spanning te verminderen. De problemen in het onderwijs zijn de afgelopen jaren niet afgenomen, terwijl de financiële middelen toenamen. De overheid heeft getracht binnen het stelsel aanpassingen te verrichten (zoals assistentenopleiding in het vmbo; zie kader). Het stelsel zelf is in tact gebleven, ook al is er wel veel meer ruimte gekomen voor experimenten.

Opheffen van strikte scheidingen

Soms worden pogingen gedaan de scheidingen tussen de sectoren te overbruggen. Zo is bijvoorbeeld eind december 2003 een tijdelijke beleidsregel uitgevaardigd waardoor vmbo-scholen de ruimte krijgen om assistent-opleidingen (mbo-opleidingen op niveau 1) aan te bieden.²⁴ De leerlingen die deze route volgen, slaan een groot deel van de vmbo-vakken over en behalen geen diploma in het vmbo. Om dit mogelijk te maken, is een afwijking van de inrichtings- en exameneisen die tot stand zijn gekomen krachtens de Wet op het voortgezet onderwijs nodig.²⁵ Ook is

²³ Zie het rapport van de MDW-werkgroep Doelmatigheid van de scholingsmarkt, *Slagvaardige scholen*, 2001.

²⁴ Tijdelijke beleidsregel assistentenopleiding in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (vmbo), VO/OK-2003/57010.

²⁵ De leerling die de opleiding aan het vmbo heeft afgerond, doet examen op het ROC/AOC of via een EVC-procedure.

geregeld dat middelen kunnen worden overgeheveld tussen instellingen wanneer een leerling tussentijds overstapt van vmbo naar het mbo. Het geldt volgt hier derhalve de leerling. Op sommige plaatsen werken vmbo-scholen en ROC's samen om vanaf de basisvorming een geïntegreerd traject aan te bieden. Het onderscheid tussen beide opleidingen vervaagt dan verder. Er worden dus verdienstelijke pogingen ondernomen om te komen tot meer leerling georiënteerd onderwijs.

Kleinschalige projecten waarbij de leerling en zijn leertrajecten centraal staan, laten overigens niet zelden opmerkelijke resultaten zien (zie onder). Die experimenten zijn in zekere zin baanbrekend en richtinggevend voor de in dit rapport beoogde onderwijsvernieuwing. Zij komen meestal van onderop tot stand, dankzij de ambitieuze en creatieve inzet van instellingen en hun personeel. Het systeem lokt die creativiteit momenteel echter nog te weinig uit..

Leren in een winkelcentrum

In het Rotterdamse winkelcentrum Zuidplein worden door het Albeda College leerlingen opgeleid tot winkelbediende. De lessen worden gegeven in het winkelpand van de Hema en V&D, en bij verschillende winkeliers wordt praktijkervaring opgedaan. De gemiddelde uitval van studenten is via deze didactische aanpak aanzienlijk teruggebracht. Het geheim? Slechts één docent begeleidt de leerlingen, terwijl dat normaal gesproken een keur aan vakdocenten is. Bovendien krijgt de leerling veel praktijken, in een voor hem of haar stimulerende werkomgeving.

Webschool

In Den Haag biedt De J.C. Pleysierschool, een school voor voortgezet onderwijs aan zeer moeilijk opvoedbare kinderen, aan zeven hoogbegaafde leerlingen een digitaal lesprogramma. Het gaat om leerlingen die door hun autistische afwijking niet goed in een klas kunnen functioneren. Zij volgen het onderwijs thuis via de computer. De inspectie staat de webschool aarzelend toe. In 2005 volgt een evaluatie; tot die tijd ontvangt de school geen rijksmiddelen omdat het minimum van 1000 lessen *op school* niet gehaald worden. Financiering vindt plaats via een apart fonds.²⁶

2.6 Opheffen tegenstrijdige eisen door vraagsturing

Kanteling van perspectief

Om de spanning tussen de oude structuren en de eisen van deze tijd op te heffen, zijn structurele veranderingen nodig. Nodig is een kanteling van het perspectief. De kanteling houdt in dat het onderwijs meer wordt georganiseerd vanuit het perspectief van degene die onderwijs volgt, uiteraard zonder te vervallen in vrijblijvendheid.

²⁶ Trouw, 18 oktober 2003, 'Leren op afstand'.

Ontregelen is nodig ...

Hoe kan deze kanteling worden bereikt? Wat is daarvoor nodig?

Onderwijsinstellingen moeten de ruimte krijgen om hun aanbod af te stemmen op de leerling. In de praktijk komt de afstemming tussen leerbehoefte en het onderwijsaanbod moeizaam tot stand. Lange tijd is gereageerd op de dynamiek van de omgeving door te volgen met gedetailleerde regelgeving (verfijning).²⁷ Deze benadering lijkt haar grenzen te hebben bereikt. Ontregelen is dus nodig.

... maar niet voldoende

Ontregelen is echter niet voldoende. Om het stelsel zelf te kantelen, zal de financiering van het aanbod meer moeten worden losgelaten en de financiering meer gebonden moeten worden aan degene die onderwijs ontvangt en daarmee aan diens leertraject. De onderwijsorganisatie is dan niet meer in eerste aanleg het aangrijpingspunt voor de financiering, maar het leertraject van de leerling. Deze kanteling loopt parallel met de omslag waarbij het zwaartepunt verschuift van het instructieproces naar het leerproces, zoals eerder beschreven. In een vraaggericht stelsel staat niet het 'onderwijzen' maar het 'leren' centraal. De huidige bekostiging is gebaseerd op het instructieproces: de bekostiging hangt af van het aantal diploma's. Bij vraagfinanciering is het leerproces, vanaf een bepaald moment in het onderwijstraject, aangrijpingspunt voor de financiering.

Andere wet- en regelgeving

Het denken vanuit de leerloopbaan van mensen heeft ook gevolgen voor de huidige wet en regelgeving. Die is niet toegesneden op andere organisatievormen.²⁸ Behalve verminderen van de wet- en regelgeving²⁹ - hoe belangrijk ook -, zijn ook *andere* regels nodig. Een kwalitatieve herijking is gewenst. Die herijking kan prima aansluiten bij veranderingen die inmiddels van onderop plaatsvinden en waarvan illustraties zijn geboden. Op verschillende plaatsen bloeien al nieuwe initiatieven op. Vooral in de grote steden - waar de problemen met schooluitval het grootst zijn - worden nieuwe onderwijsconcepten en onderwijsvormen ontwikkeld en in de praktijk toegepast. Het aansprekende van vernieuwingen die het veld zelf oppakt, is dat deze bijna alle plaatsvinden vanuit het perspectief van de leerling (inhoudelijk en didactisch). Waar de onderwijsstructuur in de weg zit, vindt men wegen om de innovaties toch te realiseren (zo nodig door het oprekken van interpretaties etc.). Dit werkt motiverend voor onderwijsgevend en leidt tot goede resultaten.

²⁷ Zie ook conclusie 31 van commissie Schutte.

²⁸ Zie bijvoorbeeld Peter Drucker: "Enterprises - including a good many non-businesses, such as universities - should start experimenting with new corporate forms and conducting a few pilot studies, especially in working with alliances, partners and joint ventures, and in defining new structures and new tasks for top management". P. Drucker, 'The Next Society. A survey of the near future', *The Economist*, November 3th 2001 (survey).

²⁹ Van het verminderen van regels wordt inmiddels serieus werk gemaakt. Zie brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 27 april 2004 aan de Tweede Kamer, 'Vermindering gelddruk OCW'.

Conclusie

De kern van de kanteling om de *mismatch* tussen vraag en aanbod op te lossen, is dat de financiering van het onderwijs vanaf een bepaald moment in het onderwijstraject aansluit bij het verlangde onderwijs.

3 Leerrechten

3.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is stilgestaan bij de *mismatch* tussen vraag en aanbod van onderwijs. Geconcludeerd werd dat een kanteling nodig is van aanbodsturing naar vraagsturing om het onderwijsaanbod beter af te stemmen op de leerbehoefte. Het uiteindelijke doel is dat mensen hun talenten kunnen ontwikkelen. Dit vraagt om meer onderwijs op maat.

Ruimte dus voor aanbieders en vragers om het leerproces samen vorm te geven. Door vraagsturing kan die ruimte worden gecreëerd.³⁰

Vraagsturing heeft twee aspecten. Aan de ene kant betekent vraagsturing dat het onderwijs wordt georganiseerd rond de leerbehoefte van de onderwijsdeelnemer en daarmee dat de vrager het leerproces mede stuurt. Aan de andere kant impliceert vraagsturing dat de financiering niet langer aan het aanbod is gekoppeld maar aan de vrager van onderwijs. De financieringsstroom wordt dus omgelegd. Beide punten worden hieronder kort toegelicht.

‘Selbstgesteuertes lernen’

Bij vraagsturing geeft het individu sturing aan zijn eigen leerontwikkeling. Dat wil niet zeggen dat het onderwijs volledig vrij kan zijn, waarbij elke leerling zijn of haar tempo, onderwijsinhoud, examenpakket etc. helemaal zelf bepaalt. Voorstructurering van het onderwijsproces blijft uiteraard nodig (type opleidingen, periode die ervoor staat, diplomaveristen etc.) Dat neemt echter niet weg dat in het initiële onderwijs het aanbod – vooral didactisch gezien – meer afgestemd zou moeten worden op de verschillen tussen leerlingen. De te theoretische inslag van het beroepsonderwijs (vmbo) bijvoorbeeld moet verdwijnen. Daarnaast zou leerlingen meer ruimte moeten worden geboden om vakken op verschillende niveaus te kunnen volgen en afronden. Wie goed is in wiskunde moet dat vak op een hoger niveau kunnen volgen dan de vakken waarin hij of zij minder goed scoort. Tegelijkertijd moet het onderwijsaanbod ook in die zin geflexibiliseerd worden dat – met name in het postinitiële traject – er veel meer ruimte komt voor gericht studeren, in combinatie met het werk en de loopbaan.

Om de omslag te kunnen maken, is het van belang dat mensen over de middelen beschikken om de gewenste scholing te financieren. Dat maakt het ook mogelijk te komen tot een optimale mix van eigen geld, van middelen die de werkgever inlegt en van publieke middelen. De financieringsbronnen komen dan bij de student samen en dat maakt een optimale allocatie van middelen en afstemming tussen aanbod en vraag mogelijk. Het toekennen van leerrechten aan personen zorgt voor het omleggen van de publieke bekostiging van onderwijs. De overheid kent dan aan leerrechten gekoppelde middelen toe, die te combineren zijn met eventuele middelen van de werkgever en van de persoon in kwestie zelf, eventueel via het tegoed in de

³⁰ Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Ruimte voor kwaliteit*, Den Haag 1989.

ter beschikking staande levensloopregeling.³¹ Via een dergelijk ontwikkelingsbudget is de vrager van het onderwijs ook degene die het onderwijs betaalt: ook al is een belangrijk deel van de middelen door de werkgever – vanwege diens verantwoordelijkheid voor de *employability* van zijn werknemers³² – of overheid – vanwege het algemeen belang – ter beschikking gesteld.

Psychologisch is het van grote betekenis dat mensen zelf over hun ontwikkelingsbudget kunnen beschikken. Uit experimenten met individuele leerrekeningen – spaarrekeningen voor werknemers en werkzoekenden die uitsluitend ingezet kunnen worden voor scholing (blijfrekeningen zoals de Belgen ze noemen) – kwam als opvallende conclusie naar voren dat zelfs het feit of het geld al dan niet op een eigen bankrekening staat, verschil maakt.³³ Werknemers zijn veel gemotiveerder om zich te scholen, wanneer ze het gevoel hebben dat zij beschikken over hun eigen financiële middelen. Het versterkt het gevoel van keuzevrijheid en van verantwoordelijkheid. De eigen verantwoordelijkheid wordt nog versterkt als een examen op meer niveaus kan worden afgelegd. De vrije aanwendbaarheid van de middelen is ook belangrijk omdat zo ook scholing kan worden gevolgd die uitstijgt boven het belang van het bedrijf of de sector waarin iemand werkzaam is. De vrije beschikking over de middelen past ook bij de eigen verantwoordelijkheid van de werknemer voor zijn *employability*. In het Duits wordt terecht gesproken over '*selbstgesteuertes lernen*': onderwijs waarbij de gebruiker zelf stuurt.

Van aanbodsturing naar vraagfinanciering

Voor vraagsturing is met andere woorden vraagfinanciering essentieel. Aanbodfinanciering betekent dat de capaciteit wordt gefinancierd.³⁴ Vraagfinanciering grijpt aan bij het leerproces en sluit niet bij voorbaat bepaalde onderwijsvormen of instellingen uit. Nodig is een systeem dat start bij de leerling en uitgaat van het ondernemingsstatuut van de instellingen zelf en waarbij de overheid zorgt voor een faciliterend beleid.

3.2 Wat zijn leerrechten?

Leerrechten zijn persoonlijke rechten op het genieten van door de overheid bekostigd onderwijs. De rechten zijn in de tijd spreidbaar. De leerrechten worden toegekend aan het individu en kunnen bij geaccrediteerde instellingen worden verzilverd. De leerrechten worden centraal geadministreerd. Elke periode dat men onderwijs heeft gevolgd, wordt afgetrokken van het leerrechtsaldo. Leerrechten kunnen in deeltijd worden opgenomen, of met een onderbreking. Een soepele in- en uitschrijving moet mogelijk zijn.

³¹ Dit kan doordat een deel van het tegoed dat wordt opgenomen uit de levensloopregeling niet als inkomenssuppletie wordt aangewend, maar aan scholing wordt besteed. Een andere mogelijkheid is dat de tegoeden in de levensloopregeling ook zelfstandig voor scholing mogen worden aangewend.

³² Zie ook Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, *Zekerheid op maat. Van nazorg naar voorzorg in de sociale zekerheid*, Den Haag 2004, p. 40-42.

³³ Cinop, *Experimenteren met individuele leerrekeningen: de balans opgemaakt*, 's Hertogenbosch 2004, p. 53-54.

³⁴ De instellingen die bekostigd worden staan in de wet opgenomen. Voor een nieuwe bekostigde instelling is wijziging van de wet nodig.

3.3 Voordelen van leerrechten

De voordelen van leerrechten boven de huidige aanbodfinanciering zijn *voor wat betreft het aanbod* dat:

- de dynamiek in het aanbod groter kan worden³⁵;
- er een betere oriëntatie van het aanbod op de (postinitiële) vraag naar scholing in de samenleving komt en dat er:
- meer differentiatie in het onderwijsaanbod mogelijk wordt.

en voor wat betreft de vraag dat:

- spijtoptanten zich later alsnog kunnen scholen;
- degenen met alleen een startkwalificatie nog leerrechten overhouden die later inzetbaar zijn;
- restleerrechten stimuleren tot bijscholing (bij met name de minder opgeleiden);
- restleerrechten het mogelijk maken eerst te gaan werken om zich later opnieuw te scholen;
- gebruikers van het onderwijs meer worden geconfronteerd met de kosten;
- de eigen verantwoordelijkheid wordt gestimuleerd (ook voor de eigen levensloop) en dat er:
- anticyclische effecten optreden: de benutting van leerrechten zal toenemen in perioden van recessie.

Het feit dat leerrechten ook gebruikt kunnen worden als men al werkt, kan belangrijke positieve gevolgen hebben, zelfs al zou dit slechts op beperkte schaal plaatsvinden. Onderwijsinstellingen zullen rekening gaan houden met de leerbehoeften van diegenen die al werken en die zich willen bijscholen. De onderwijsafnemers zullen immers het onderwijs op relevantie voor hun loopbaan beoordelen. De vraag van de arbeidsmarkt zal in de leerwensen van deze werknemers meeklinken. Dat zorgt ervoor dat het onderwijs meer betrokken raakt op de arbeidsmarkt. Het directe belang dat de afnemers bij goed onderwijs hebben, zal onderwijsinstellingen stimuleren om kwaliteit te leveren.

Het consequentie van een systeem waarin leerrechten zorgen voor de toegankelijkheid van het onderwijs (en niet de algemene aanbodbekostiging) is dat vanaf het moment dat de rechten alle zijn gebruikt, de kosten van het volgen van onderwijs een stuk hoger kunnen zijn in vergelijking met de huidige situatie. Een en ander kan betekenen dat vanaf dat moment een hogere eigen bijdrage van de onderwijsdeelnemer zal worden gevraagd. Een studie kunstgeschiedenis die bijvoorbeeld op latere leeftijd wordt gevolgd, zal niet meer door de overheid bekostigd worden als leerrechten zijn verlopen. Nu betaalt de overheid het merendeel van de opleidingskosten omdat het wettelijke collegegeld in het hoger onderwijs slechts een vijfde van de werkelijke kosten dekt. De rest van de kosten ontvangen instellingen rechtstreeks van de overheid, via het vigerende bekostigingsmodel.³⁶

³⁵ Zie ook SER-advies, *Het nieuwe leren*, Den Haag 2002, over de inflexibiliteit van het aanbod.

³⁶ Een student in hbo of op de universiteit kostte in 2003 de overheid €5.000. Het collegegeld van €1.445 dekte daarmee iets meer dan twintig procent van de uitgaven per student per jaar. Zie

3.4 *Wie ontvangen leerrechten?*

Leerplicht

Jongeren tot 16 jaar hebben een voltijdse plicht tot leren. Tot en met het schooljaar waarin jongeren 17 jaar worden, hebben zij een gedeeltelijke leerplicht (twee dagen per week). De leerplicht draagt eraan bij dat mensen zich voldoende scholen om volwaardig in de samenleving mee te kunnen doen.³⁷ De leerplicht weerspiegelt daarmee, behalve een persoonlijk belang, ook een algemeen belang. De maatschappij als geheel heeft belang bij de ontwikkeling van burgers, zodat zij goed kunnen participeren (functioneel, sociaal en cultureel). Daarvoor is onderwijs essentieel. De verantwoordelijkheid van de overheid strekt zich daarom ook uit tot diegenen die in de initiële fase van het onderwijs nog geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt hebben weten te behalen. De leerplicht is uiteraard ook nuttig en zelfs onmisbaar, omdat niet iedere leerling en/of ouder de verantwoordelijkheid voor zijn eigen ontwikkeling ervaart.³⁸

Leerplicht en leerrecht

Wanneer de (voltijdse) leerplicht ophoudt, verschuift het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor onderwijs en scholing van de overheid naar de jeugdige zelf. De overgang ligt bij de leeftijd waarop de eerste jongeren de arbeidsmarkt betreden. Vanaf dat moment kunnen leerrechten in de plaats komen van de leerplicht.³⁹

3.5 *Voor welk onderwijs gelden de leerrechten?*

In de vorige paragraaf is gesteld dat het zinvol is om leerrechten toe te kennen vanaf de leerplichtige leeftijd. In deze paragraaf wordt de vertaalslag gemaakt naar het onderwijs waarvoor leerrechten kunnen gelden.

Middelbaar en hoger onderwijs

Leerrechten kunnen in ieder geval voor het hoger onderwijs worden toegekend. Maar ook voor het middelbare beroepsonderwijs zijn leerrechten goed toe te kennen, met name in de twee hoogste niveaus. In principe zouden de leerrechten zelfs vanaf een eerder moment in het onderwijstraject toegekend kunnen worden. Het meest vergaande voorstel is om vanaf de basisvorming in het voortgezet onderwijs leerrechten in te voeren. MKB-Nederland⁴⁰ heeft in 1993 een dergelijk voorstel

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, *Kerncijfers 1999-2003 OCW*, 2004, tabel 2.23 en 2.24. De kosten per gediplomeerde lopen echter flink uiteen tussen hbo en universiteit, van €26.000 in het hbo tot €42.000 op de universiteit, waarbij vermeld moet worden dat dit verschil de laatste jaren sterk is opgelopen en veroorzaakt kan worden door een aanzienlijke stijging van het aantal eerstejaars op de universiteit. Zie voor differentiatie per studie, CHEPS, *Kosten per student. Methodologie, schattingen en een internationale vergelijking*, Enschede 2003.

³⁷ Inburgering is in feite een leerplicht voor volwassenen die in Nederland komen.

³⁸ Noorwegen kent sinds 1994 een leerrecht van drie jaar voor voortgezet onderwijs van 16 tot 19 jaar, dat toegang geeft tot het hoger onderwijs of leidt tot een afgesloten beroepsopleiding of deelkwalificaties

³⁹ Voor personen tot 23 jaar wordt gewezen op het beleid van de sluitende aanpak. Zie bijvoorbeeld de Rotterdamse leerplicht voor personen tot 23 jaar zonder startkwalificatie.

⁴⁰ MKB-Nederland heette toen nog KNOV.

gedaan.⁴¹ In dat geval worden omwegen (havo-mbo-hbo) en stapeling van leerwegen (mavo-havo-vwo) immers ontmoedigd. De leerling weet dat een omweg in feite betekent dat men leerrechten inlevert. Ook wordt voorkomen dat men “verkeerd” in het onderwijsgebouw instapt.⁴² Het voordeel van leerrechten in een eerdere fase van het onderwijs is dus vooral gelegen in een hogere doelmatigheid. Een nadeel van leerrechten vanaf de basisvorming is dat verreweg de meeste leerlingen op die leeftijd nog leerplichtig zijn. Dit laatste geldt ook voor de lagere niveaus van het mbo. Voor zover eraan gehecht wordt dat in het mbo de eerste twee niveaus onder een apart regime vallen, vanwege de leerplichtigheid die daar nog deels speelt, dient de mogelijkheid overwogen te worden alleen voor de hoogste twee niveaus leerrechten toe te kennen. Vanuit het oogpunt van levenslang leren zijn leerrechten in het hele middelbaar en hoger onderwijs van betekenis, omdat dan scholing op latere leeftijd veelal plaatsvindt op mbo-niveau en in het hoger onderwijs.

Opleiding of leeftijd?

Een minpunt van het toekennen van leerrechten op basis van het opleidingsniveau is dat de leerrechten worden gekoppeld aan het onderwijssysteem en niet aan het leertraject. Daarom zou het te bepleiten zijn om de leerrechten volledig te laten afhangen van de leeftijd van de onderwijsdeelnemer. Een koppeling met het opleidingsniveau is echter vooralsnog onvermijdelijk, om twee redenen. Bepaald zal moeten worden welke onderwijsinstellingen hun middelen via leerrechten ontvangen, en welke niet. Daarnaast geldt, dat een koppeling met alleen de leeftijd leidt tot onrechtvaardige verschillen tussen leerlingen die verschillende leerwegen volgden.⁴³

Hoeveel leerrechten?

Bij het bepalen van de hoeveelheid leerrechten die worden toegekend, valt aan te sluiten bij de reguliere opleidingsduur. Voor het mbo hangt het aantal jaren af van het aantal niveaus waarvoor de leerrechten gelden. Voor hoger onderwijs kunnen aan elke leerling vier jaar leerrechten worden toegekend. Daarbovenop ontvangt een ieder een extra jaar leerrechten. Bij elkaar dus vijf jaar leerrechten voor het hbo. Diegenen die hun studie binnen vier jaar afronden, houden dus leerrechten over. Diegenen die er langer over doen, kunnen gebruik maken van het extra jaar leerrecht. Derhalve: iemand met een havo- of vwo-diploma heeft nog vijf jaar leerrechten voor het hoger onderwijs. Hetzelfde geldt voor iemand die in vier jaar zijn mbo-diploma haalt en vervolgens doorstroomt naar het hbo.

⁴¹ KNOV (herdrukt in 2003 door MKB-Nederland), *Nooit te oud om te leren. Een alternatief leerrechtstelsel*, 1993. In het MKB-plan werd onderscheid gemaakt binnen de leerrechten. Voor het voortgezet onderwijs werden vier jaar leerrechten toegekend, en voor het beroepskwalificerend onderwijs eveneens vier jaren leerrecht. Het kwalificerend leerrecht mocht niet worden ingezet voor voortgezet onderwijs. Omgekeerd mocht het algemeen vormend leerrecht wel worden ingezet voor het kwalificerend onderwijs. Het leerrecht was bruikbaar tot 55 jaar. Het leerrecht ging bij het MKB-plan in na de basisvorming (eerste drie jaar na de lagere school).

⁴² Havo-leerlingen bijvoorbeeld komen in klas drie voor de vraag te staan of zij zullen overstappen naar het mbo, dan wel dat zij het havo zullen vervolgen. Alleen zij die daadwerkelijk willen doorstromen naar het hbo blijven over in het havo-traject.

⁴³ Bij een vast aantal jaren leerrechten vanaf 18 jaar zou een 20 jarige mbo-er die naar het hbo gaat anders twee jaar minder leerrechten over hebben dan een 18-jarige vwo-er die ook naar het hbo gaat.

3.6 Tot welke leeftijd zijn leerrechten geldig?

Hierboven is gesteld dat leerrechten ingevoerd kunnen worden in het mbo en hoger onderwijs. Maar tot op welke leeftijd kunnen de leerrechten worden verzilverd? Momenteel geldt een leeftijdsgrens in het hoger onderwijs. Wie na zijn dertigste begint met een studie ontvangt geen studiefinanciering meer en vanaf die leeftijd geldt in het hoger onderwijs het hogere instellingscollegegeld, in plaats van het wettelijke tarief.

De redenen voor een leeftijdsgrens zijn dat:

- de meeste mensen op die leeftijd voldoende tijd hebben gehad om het hoogste opleidingsniveau te halen;
- de maatschappelijke baten van onderwijs afnemen naarmate de leeftijd vordert;
- het een maatschappelijke prioriteit ten aanzien van jongeren, althans op het gebied van onderwijs, uitdrukt.

Leerrechten zouden boven een bepaalde leeftijd kunnen vervallen. Het hanteren van een leeftijdsgrens als afbakening van de periode waarin men aanspraak kan maken op leerrechten heeft ook nadelen:

- wie eerst gaat werken om pas later weer te gaan studeren, heeft minder profijt van de overheidsinvesteringen in het onderwijs;
- het stelsel kent een prikkel om zoveel mogelijk onderwijs te genieten op een zo hoog mogelijk niveau, omdat het later te duur wordt.

Een bekostigingssystematiek waarbij leerrechten ook te verzilveren zijn op latere leeftijd heeft –als keerzijde– natuurlijk onmiskenbaar enkele voordelen. Immers:

- het onderscheid tussen initieel en postinitieel onderwijs vervaagt in een dynamische arbeidsmarkt meer en meer;
- iedereen moet een leven lang (kunnen) blijven leren;
- de onderwijsafnemers hechten steeds meer aan keuzevrijheid.

De opstellers van dit rapport hebben ervoor gekozen om tot het dertigste jaar *alle* toegekende leerrechten verzilverbaar te laten zijn. Na die leeftijd kan een deel van de niet-gebruikte leerrechten worden vastgehouden, terwijl de rest vervalt.

Een leeftijdsgrens van dertig jaar sluit het meest aan bij de huidige situatie rond collegegelden en studiefinanciering. Om die reden wordt daar in dit rapport vanuit gegaan. Er zijn echter goede argumenten om uit te gaan van een lagere leeftijdsgrens. Een lagere leeftijdsgrens zet jongeren sterker aan tot het maken van bewuste afwegingen rond hun eigen ontwikkeling en rond de vraag welke studie daarbij past. Stoppen met leren en studeren, heeft dan tot gevolg dat niet alle leerrechten meer volledig kunnen worden ingezet. Daarmee wordt gericht studeren als men jong is, gestimuleerd. Verlaging van de leeftijd is ook reëel omdat bijna iedereen op zijn 23^e zijn studie kan hebben afgerond wanneer hij of zij die in het reguliere tempo heeft

gevolgd.⁴⁴ Eerder hebben sociale partners een strikte scheiding tussen initieel en postinitieel onderwijs bepleit, waarbij iemand die stopte met leren (en daarmee het initiële onderwijs verliet) en ging werken, geen aanspraak meer kon maken op bekostigd onderwijs. Door uit te gaan van een (lage) leeftijdsgrens kan echter rekening worden gehouden met spijtoptanten die weliswaar een onderbreking van de studie kennen, maar tijdig de draad weer oppakten. Restleerrechten maken het voor iedereen mogelijk om zich later bij te scholen.

Restleerrechten

Van de leerrechten die zijn overgebleven omdat ze niet verzilverd zijn, kan een aantal jaren leerrechten minimaal intact blijven. Twee jaar leerrechten lijkt wat dat betreft een redelijk aantal jaren. Van de mogelijkheid tot restleerrechten gaat een prikkel uit naar studerenden om efficiënt en doelmatig gebruik te maken van het onderwijs. Leerrechten die men overhoudt, kan men later nog inzetten.

Het toekennen van leerrechten die niet direct verlopen als men de initiële fase afrondt, heeft een positief effect op de arbeidsmarkt. Het gemiddelde scholingsniveau kan zo toenemen waardoor beter kan worden voorzien in de behoefte aan goed opgeleide werknemers. Het is ook van belang voor de ontwikkeling en voor het onderhoud van het menselijke kapitaal van jongeren. Daarbij hoeft niet alleen gedacht te worden aan hen die hun opleiding niet hebben afgerond, maar ook aan de mbo-er die op latere leeftijd alsnog - naast of in vervolg op betaald werken - een hbo-opleiding wil gaan volgen. Of aan de hbo-er die zich postinitieel wil bijscholen. Daarbij is van belang dat het voordeel van leerrechten ten opzichte van de huidige situatie is dat leerrechten ook verzilverd kunnen worden bij korte opleidingen en onderwijsmodules.

Conclusie

Van niet verzilverde leerrechten blijven na het dertigste levensjaar twee jaren behouden, voor zover men verbonden blijft met de arbeidsmarkt. De verzilvering van leerrechten kan over meerdere jaren worden uitgesmeerd, zodat werken en leren naast elkaar mogelijk is.

Kortom:

Tot het dertigste levensjaar heeft iemand:

- leerrechten voor het mbo;
- vier jaar leerrechten voor het hoger onderwijs (hbo of wo);
- en een extra jaar leerrecht voor mbo of hoger onderwijs.

Na het dertigste levensjaar:

- blijven van de niet-gebruikte leerrechten maximaal twee jaar leerrechten over als restleerrechten.

⁴⁴ Alleen als men op het vmbo start en uiteindelijk naar het hoger onderwijs gaat, is men aan het eind van de studie 23 jaar of net 24 jaar. In alle andere gevallen is men volgens de reguliere studieduur rond de 23^e verjaardag klaar met de studie.

3.7 Hoe kunnen leerrechten worden verzilverd?

Aangegeven is wie leerrechten ontvangt, voor welke onderwijsinstellingen ze kunnen worden gebruikt en hoe lang ze geldig zijn. Een vraag die nog openstaat, is hoe de leerrechten ingezet kunnen worden, per jaar of voor een kortere periode.

Leerrechten los van de opleiding

De huidige bekostiging van instellingen is afgestemd op een volledige studie, en gaat ervan uit dat een leerling de hele opleiding bij een instelling volgt.⁴⁵ Inschrijven kan slechts per studiejaar, waardoor het niet goed mogelijk is om bijvoorbeeld tussentijds in het onderwijs in te stromen of om de studie te onderbreken als een beoogd deel van de studie met succes is afgerond. Ook is het lastig de studie halverwege de opleiding bij een andere instelling voort te zetten, of vakken bij een andere instelling te volgen. De bekostigingssystematiek knelt hier op een evidente manier.⁴⁶ Sterker nog: doordat de onderwijsinstellingen niet per student per lesjaar betaald krijgen, is er geen directe relatie tussen het recht van een student op bekostigd onderwijs en de vergoeding die de instellingen ontvangen. Leerrechten zullen om deze redenen ook verzilverbaar moeten zijn, wanneer iemand niet voor een volledige studie staat ingeschreven. Dat laat onverlet dat eindtermen en gemeenschappelijke (verplichte) doelen het onderwijs blijven structureren.

Een beperking van het loslaten van de bekostiging gebaseerd op een volledige opleiding is dat instellingen minder belang hebben bij het afronden van de gehele studie door de student. Maar het verminderde directe financiële belang van de opleiding bij het aantal afgestudeerden kan ook een voordeel zijn, omdat instellingen zo niet in de verleiding komen het niveau naar beneden bij te stellen om op die manier zoveel mogelijk studenten een diploma te laten behalen. De student heeft van zijn of haar kant een groot belang bij het afronden van zijn studie: niet alleen vanwege de waarde ervan op de arbeidsmarkt, maar ook om op die manier doelmatig met de verzilvering van leerrechten om te gaan.⁴⁷ Leerrechten kunnen maar een keer worden benut. Uitval komt niet meer voor rekening van de instelling. De student zal bovendien kritischer worden met betrekking tot zijn opleiding als het gaat om kwaliteit en studeerbaarheid. Een opleiding met lage slagingspercentages bijvoorbeeld wordt onaantrekkelijker

Modulair onderwijs

Leerrechten zouden in principe kunnen worden gekoppeld aan modules. Het grote voordeel hiervan is dat de rechten dan nauw aansluiten bij de bouwstenen van het leerproces. Het stimuleert bovendien de onderwijsinstellingen om de inhoud en vakken van het onderwijsaanbod te organiseren rondom de student. Van der Drift en

⁴⁵ Zie voor een beschrijving van de bekostigingssystematiek van het WO, hbo en Bve het rapport van de Commissie vervolgonderzoek rekenschap (voorzitter Schutte), *Eerlijk delen. Onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*, 2004, p. 12-19.

⁴⁶ Dit kan in de praktijk soms wel als men er afspraken over maakt, maar de financieringssysteematiek ondersteunt dit niet.

⁴⁷ Meerderjarige studenten hebben nu ook reeds een direct financieel belang bij het afronden van een studie doordat de basisbeurs en OV-kaart (en de aanvullende beurs vanaf het tweede jaar) worden omgezet in een lening als de opleiding niet wordt afgerond binnen tien jaar.

Vos hebben aan dit fenomeen een onderwijseconomische analyse gewijd en toegepast op het universitair onderwijs.⁴⁸ Ze leggen een relatie tussen doelmatigheid van leerprocessen en de interne doelmatigheid van studierichtingen en onderwijsinstellingen.⁴⁹ De student streeft volgens hen naar zoveel mogelijk begeleiding om zo efficiënt mogelijk te leren. Voor de docent vormt de hoeveelheid begeleiding die hij moet geven een belasting, terwijl de leertijd van de student hem uiteraard geen inspanning kost en 'gratis' is. De vraag die de onderzoekers stellen, is hoe student en docent rekening kunnen houden met elkaars 'kosten'. Het coördinatieprobleem wordt opgelost, wanneer het marktmechanisme de optimale verhouding tussen begeleiding en zelfstudie tot stand brengt. Idealiter weerspiegelt de prijs van het onderwijs de kosten van begeleiding. Wanneer de student, zoals nu het geval is, eenmaal per jaar collegegeld betaalt, heeft begeleiding geen prijs en wil hij zoveel mogelijk. Door te werken met modules – zoals particuliere opleidingen doen – wordt de relatie tussen prijs en product veel zichtbaarder en directer. Dit is terug te zien in de werkwijze van deze aanbieders. Mede dankzij gericht afstandsonderwijs ligt de prijs van het onderwijs bij commerciële onderwijsaanbieders lager dan bij reguliere onderwijsaanbieders.⁵⁰ Als bezwaar tegen leerrechten op modulair niveau is aangevoerd dat het optuigen van een daarbij passende verwerking van gegevens etc. leidt tot hoge administratieve lasten.

Leerrechten per administratief hanteerbare periode

Een te grofmazige eenheid van de leerrechten zal te weinig keuzevrijheid en maatwerk bieden. Een te fijnmazig stelsel leidt tot te hoge administratieve lasten. Een studiejaar zal daarom moeten worden opgedeeld in administratief hanteerbare eenheden. Hanteerbaar wil zeggen dat instellingen er goed mee uit de voeten kunnen en dat het weinig bureaucratische ballast met zich meebrengt. In de praktijk zal moeten blijken hoe specifiek een scholingsperiode en het daarmee corresponderende leerrecht kunnen zijn, zodat het nog administratief hanteerbaar is voor de onderwijsinstellingen. Daarbij kan geleerd worden van de ervaringen van de open universiteit en commerciële onderwijsinstellingen die al heel wat ervaring hebben met modulair onderwijs.

Conclusie

Leerrechten stellen onderwijsinstellingen en studenten in staat om de kosten en bekostiging van onderwijs los te koppelen van de inschrijving aan een volledige opleiding. De onderwijsdeelnemer betaalt gericht voor de periode dat onderwijs genoten wordt. De leerrechten geven recht op een bepaalde hoeveelheid onderwijs. Die hoeveelheid kan in het hoger onderwijs in studiepunten worden uitgedrukt, wat beslist niet wil zeggen dat het onderwijs ook per studiepoint wordt gegeven of gevolgd. Instellingen bepalen zelf hoe ze hun onderwijs willen aanbieden en welke mogelijkheden ze daarbij willen bieden om de leerrechten te verzilveren. De aan een

⁴⁸ K.D.J.M. van der Drift en P. Vos, *Anatomie van een leeromgeving, Een onderwijseconomische analyse van universitair onderwijs*, Lisse 1987.

⁴⁹ Doelmatigheid wordt gezien als een coördinatieprobleem tussen optimale begeleiding door de docent en zelfstudie door de student.

⁵⁰ Andere redenen waarom particuliere aanbieders goedkopere zijn dan reguliere aanbieders zijn de goedkopere arbeidsvoorwaarden en lagere slaagpercentages.

leerrecht gekoppelde onderwijseenheden zullen uiteraard niet te groot moeten zijn, wil er nog sprake zijn van een flexibel en gericht onderwijsaanbod.

3.8 *Betekenis leerrechten voor de onderwijsdeelnemers*

Welk belang hebben leerlingen en studenten bij leerrechten? In de eerste plaats is er de betere aansluiting van het onderwijsaanbod op de vraag. Scholing en onderwijs worden zo beter toegankelijk. Door vraagsturing komt er bovendien meer dynamiek in het aanbod. Het aanbod zal duidelijker aansluiten bij de (postinitiële) behoefte aan onderwijs. Duidelijk zijn de voordelen voor hen die nu niet aan scholing toekomen; de spijtoptanten uiteraard, maar ook degenen die zich zouden willen bijscholen.

Leerrechten per periode

Leerrechten maken het zoals al eerder gezegd mogelijk om niet een volledig maar een deel van een opleiding te volgen. Zo kunnen ook deelcertificaten worden behaald⁵¹, kan gericht worden geleerd op de werkplek, en komt er ruimte voor onderwijs als het mbo-plus en het kort-hbo – de zogeheten *Associate Degree of subdegree*. Op dit moment worden studenten die een deelcertificaat willen halen formeel behandeld als volgers van contractonderwijs, waarvoor commerciële tarieven gelden.

Opgebruikte leerrechten

Leerrechten kunnen opraken. Wanneer iemand al zijn leerrechten heeft opgebruikt, draagt de overheid niet verder meer bij aan de studiekosten die betrokkene in de verdere levensloop nog maakt. Mensen worden dan zelf – vaak in samenspel met de werkgever – verantwoordelijk voor de financiering van de scholing.⁵² Nu ontvangen ROC- en hbo-instellingen, afhankelijk van het aantal inschrijvingen en het aantal afgestudeerden hun overheidsmiddelen. De bekostiging op basis van leerrechten leidt ertoe dat de instellingen per genruikt leerrecht middelen ontvangen. Daardoor zullen ze voor studenten zonder leerrechten geen overheidsbekostiging meer ontvangen en waarschijnlijk een hoger lesgeeld of collegegeld vragen.⁵³ Studenten in het hoger onderwijs hebben hierdoor een prikkel om hun opleiding in een geëigend tempo af te ronden. Doen ze er langer over, dan zullen ze de studie jaren waarvoor ze geen leerrechten meer hebben zelf moeten betalen.

Prestatiebeurs

De introductie van leerrechten impliceert dat de prestatiebeurs – die inhoudt dat tijdens de studie ontvangen basisbeurs, aanvullende beurs⁵⁴ en OV-kaart worden

⁵¹ Toegepast op het vmbo biedt het ruimte voor het volgen van vakken op een verschillend niveau.

⁵² Een consequente toepassing van het onderscheid initieel-postinitieel, zoals door de SER is geadviseerd in het *Nieuwe leren*, 2002, zou betekenen dat de overheid het hoger onderwijs niet langer bekostigt voor mensen die al werken. In dit rapport wordt gekozen voor het bewaren van leerrechten, ook als men al werkt.

⁵³ Het collegegeld voor mensen zonder leerrechten hoeft niet perse veel hoger te zijn dan het wettelijke collegegeld. De instelling kan voor studenten die bijna klaar zijn met de studie een beperkt collegegeld vragen omdat ze daarmee de drempel om af te studeren verlagen, wat de opleiding aantrekkelijker kan maken voor nieuwe studenten.

⁵⁴ De aanvullende beurs is het eerste jaar van de studie een gift.

omgezet in een gift wanneer binnen tien jaar een diploma wordt behaald – in een andere context komt te staan. In het hier bepleite stelsel weet de student dat hij de beschikking over vijf jaar leerrechten heeft en daarmee dat hij die efficiënt moet aanwenden. De consequenties van het studiegedrag komen door de introductie van leerrechten bij de student te liggen. Dit geeft aanleiding om de sanctie dat een studie die niet binnen tien jaar is afgerond, leidt tot het omzetten van de studiebeurs in een lening, nader te bezien.

3.9 Betekenis leerrechten voor de onderwijsopleidingen

Vraagsturing stelt onderwijsinstellingen in een andere positie tot de overheid en tot hun leerlingen en studenten. Leerrechten hebben daardoor aanzienlijke gevolgen voor onderwijsinstellingen. De inkomsten van onderwijsinstellingen worden minder voorspelbaar omdat ze afhangen van het daadwerkelijk gevolgde onderwijs in dat jaar. Onderwijsinstellingen weten dus minder lang van te voren hoe hoog hun budget precies zal zijn. Scholen die hard groeien hebben belang bij een financiering die directer aansluit bij het aantal onderwijsdeelnemers, omdat ze nu vaak pas één of twee jaar later een hoger budget ontvangen, terwijl de kosten van meet af aan worden gemaakt. Grotere instellingen kunnen profiteren van hun omvang omdat ze vanwege hun schaal in staat zijn om wisselingen in studentenaantallen te kunnen opvangen.

In de praktijk zijn er nu dan ook al aanzienlijke studentenstromen tussen instellingen, zonder dat dit verdisconteerd wordt in de bekostiging. Dit fenomeen doet zich vooral voor in de latere fasen van de studie. Dan worden onderwijsdeelnemers meer gestimuleerd om na te denken over welke vakken ze willen volgen en waar ze dat willen doen. De tendens tot specialisatie van instellingen versterkt dit. Anderzijds wordt de onzekerheid over het budget weer gedempt doordat in de eerste fase van de opleiding het curriculum voor een groot deel vastligt. Kortom, in het eerste deel van de studie mogen instellingen in de praktijk uitgaan van een vaste bekostiging, terwijl in het tweede deel van de studie al verregaande ontwikkelingen gaande zijn. Op de lange termijn biedt het voordeel het bekostigingssysteem aan te laten sluiten bij de steeds groter wordende dynamiek in het onderwijs wat betreft studentenstromen.

Overgangstermijn

Een nieuwe wijze van bekostigen van het onderwijs kan niet van de ene op de andere dag worden ingevoerd. Voor de overgang zal de tijd genomen moeten worden. Onderwijsinstellingen hebben een periode nodig om zich in te stellen op de veranderingen en om zich aan te passen aan de nieuwe omstandigheden. De inkomsten van instellingen worden immers wat minder stabiel, omdat de bekostiging voortaan direct afhangt van het onderwijs dat gevolgd wordt. Meer dan nu zullen studenten onderwijs bij verschillende instellingen volgen. Het zal een tijd duren voordat de studentenstromen zich gestabiliseerd hebben. Bij een te snelle overgang kan de bestaanszekerheid van instellingen op het spel komen te staan. Daarom is een overgangstermijn wenselijk, met een bepaalde fasering.

Beperkte administratieve lasten

De introductie van leerrechten betekent dat instellingen gedurende het jaar nauwkeurig zullen moeten bijhouden wie precies onderwijs volgen. Ook nu al houden instellingen het aantal onderwijsdeelnemers bij. Dit beperkt zich echter tot het jaarlijkse telmoment. Anders dan in de huidige situatie hebben bij een stelsel van leerrechten ook onderwijsdeelnemers een groot belang bij een goede registratie. Zij verbruiken immers leerrechten wanneer ze onderwijs volgen. Een goede registratie is dus in het belang van deelnemer en instelling. De toegenomen mogelijkheden van de informatietechnologie kunnen hierbij behulpzaam zijn. De Informatie Beheer Groep (IBG) zou de leerrechten kunnen administreren op een leerrekening. De uitbetaling aan de instellingen zou kunnen blijven geschieden via de uitvoeringsorganisatie van het ministerie, de Centrale Financiën Instellingen (Cfi), die daartoe de gegevens van de IBG ontvangt. Leerrechten en bekostiging van instellingen zijn zo direct aan elkaar gekoppeld. Voor de student vormen de leerrechten het recht op het volgen van bekostigd onderwijs gedurende een bepaalde periode; voor de instellingen zijn de leerrechten de titel waarop ze bekostigd worden. Instellingen worden gefinancierd op basis van inschrijving, en niet zozeer het aantal geslaagden. De bureaucratie kan hierdoor verminderen. Dit is van belang om de administratieve en bureaucratische belasting van instellingen te beperken.

Opleiding niet langer centraal

Een cruciale verandering bij de kanteling van aanbod- naar vraagsturing is het loslaten van de centrale positie van de voorgestructureerde opleiding in het onderwijsstelsel. Vraagsturing, ofwel het centraal stellen van de leerloopbaan van de leerling, betekent dat het leertraject van de leerling het aangrijpingspunt vormt voor de financiering van het onderwijs. Nu grijpt de financiering aan bij de opleiding, en daarmee bij de instelling. Bij vraagfinanciering volgen de middelen de leerling.

Voorbeelden van vernieuwingen in het onderwijs laten zien dat het centraal stellen van de leerling gevolgen heeft voor opleidingen. Bij experimenten met duaal leren in het hbo (leren op de werkplek) wordt het curriculum samengesteld door de leerling zelf, in samenspraak met de begeleider van de instelling en de werkgever. In duale opleidingstrajecten is veelal niet vooraf duidelijk welk traject gevolgd gaat worden. De invulling ervan ontstaat lopende het onderwijstraject. Uiteraard wordt wel getoetst, terwijl een examencommissie beoordeelt of het vereiste niveau is bereikt.⁵⁵ Andere voorbeelden zijn te vinden in het lager en middelbaar beroepsonderwijs, waar in samenwerkingsverbanden van vmbo en mbo nieuwe flexibele leertrajecten worden gecreëerd, die de grenzen tussen opleidingen overstijgen. Zelfs in het basisonderwijs vinden nieuwe onderwijsbenaderingen ingang, die de grenzen tussen klassen en leeftijden overstijgen.⁵⁶ Daarin wordt afscheid genomen van een aanpak waarbij alle leerlingen op hetzelfde moment en op dezelfde manier leren.

⁵⁵ Zie ook het advies van de Onderwijsraad over de rol van examencommissies bij het beoordelen van het behaalde eindniveau, *Examinering in het hoger onderwijs*, 2004.

⁵⁶ Bijvoorbeeld 'Iederwijs'.

De centrale positie van de voorgestructureerde opleiding blijkt uit een aantal sleutelkenmerken van het onderwijssysteem.

1. Allereerst via de inschrijving van de opleiding. De opleiding in het hoger onderwijs moet zijn ingeschreven in het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO), bijgehouden door de Informatie Beheer Groep. Alleen ingeschreven opleidingen komen voor bekostiging in aanmerking. Voor instellingen geldt verder dat ze een zogenaamd BRIN-nummer (basisregistratie instellingen) moeten hebben. Dit nummer is noodzakelijk om bekostiging te ontvangen van de overheid;
2. De positie van de opleiding is sterk omdat alleen opleidingen worden geaccrediteerd;
3. Hbo-opleidingen zijn gebonden aan een vestigingsplaats. Nevenvestigingen zijn niet toegestaan. Dat wil zeggen dat afstandsonderwijs wel is toegestaan, maar lesgeven in een lokaal buiten de eigen regio niet.⁵⁷ Vanwege verplichte contacturen is afstandleren buiten de regio veelal geen optie;
4. Een student moet ingeschreven staan voor een volledige studie, wanneer de instelling voor bekostiging in aanmerking wil komen. Uit de recente onderzoeken van de Commissie-Schutte is gebleken dat dit geen waterdicht financieel systeem is.⁵⁸

De positie van de voorgestructureerde opleiding is stevig verankerd in het onderwijssysteem. Het centraal stellen van de leerloopbaan brengt de nodige veranderingen met zich mee. Op de consequenties voor het bekostigingssysteem en de accreditatie wordt in nu nader ingegaan.

3.10 Bekostigingssysteem

Wat betekenen leerrechten voor de bekostiging van het onderwijs? Van een verdeelmodel wordt overgegaan naar financiering via leerrechten. Het aantal in een bepaalde periode verzilverde leerrechten wordt bepalend voor de totale financiering van het betreffende onderwijs door de overheid. Nu ligt het totale overheidsbudget van te voren vast en wordt het verdeeld op grond van een aantal parameters. In het hoger onderwijs zijn dit a) het aantal eerstejaarsstudenten en b) het aantal afgegeven diploma's. In het middelbaar beroepsonderwijs hangt de bekostiging voor 80% af van het aantal ingeschrevenen per jaar. Een systeem van leerrechten impliceert dat de feitelijk verzilverde leerrechten bepalen hoeveel overheidsfinanciering een instelling ontvangt. Kenmerkend voor leerrechten is immers dat er een relatie bestaat tussen het gevolgde onderwijs en het verbruik van leerrechten. Vertaald naar een bekostigingssysteem betekent dit dat de financiering grotendeels gebaseerd wordt op het daadwerkelijk gevolgde onderwijs en derhalve op het aantal leerlingen dat

⁵⁷ Zie ook Hans Blankert en Jan de Vries, 'Gezonde concurrentie is goed voor hoger onderwijs', *NRC*, 24 november 2001.

⁵⁸ Zie Commissie vervolgonderzoek rekenschap (voorzitter Schutte), *Eerlijk delen. Onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van hoger onderwijs en het middelbaar onderwijs*, Utrecht 2004. Het onderzoek noemt als voorbeeld praktijken waarbij hbo-instellingen studenten inschreven die feitelijk de studie helemaal niet volgden, of slechts deels.

onderwijs volgt in een bepaalde periode. Dit geldt alleen voor het onderwijsbudget; de onderzoeksgelden houden een eigen verdeelsleutel.

De leerrechten geven recht op een bepaalde hoeveelheid onderwijs. Afhankelijk van de hoeveelheid ingezette leerrechten ontvangen instellingen middelen van de overheid, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de duurdere bètastudies en goedkopere gammaopleidingen.

Leerrechten vertegenwoordigen voor onderwijsinstellingen dus een bepaalde hoeveelheid financiële middelen. Immers wanneer de leerrechten worden afgeschreven van het leerrechtensaldo van de student, vertaalt zich dit voor de instellingen in een aan de leerrechten gekoppeld geldbedrag. Voor de student in het reguliere onderwijs is de tijdsdimensie van belang. De student zal kijken welke omvang van het onderwijsprogramma gevolgd kan worden met de leerrechten. De omwisseling van tijd naar geld vindt plaats wanneer de IBG de leerrechten afschrijft van de leerrekening en de bijbehorende financiële middelen toekent aan de instelling. Feitelijk beschikt de student dus over een leerrekening met middelen die het equivalent vormen van de gemiddelde kosten die gemoeid zijn met het volgen van een bepaald aantal jaren onderwijs. Om rekening te kunnen houden met de differentiatie in kosten per opleiding, kan bij de omrekening van de leerrechten differentiatie plaatsvinden door de beherende centrale instantie.

3.11 Accreditatie

Om te garanderen dat leerrechten worden besteed aan kwalitatief goed onderwijs, kunnen ze alleen worden verzilverd bij geaccrediteerde opleidingen. Aan het verkrijgen van een accreditatie zijn voorwaarden verbonden betreffende de kwaliteit van de opleiding. De accreditatie beperkt zich momenteel tot reguliere instellingen. Maar in principe kunnen alle aanbieders die voldoen aan de kwaliteitseisen in aanmerking komen voor accreditatie. Ook opleidingen die onderwijs bieden dat gericht is op het functioneren in een specifieke functie zouden geaccrediteerd kunnen worden, mits men voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Dit is vooral van belang voor diegenen die hun restleerrechten willen inzetten om zich gericht bij te scholen. Zeker zouden de opleidingen die nu al erkend zijn en waarvoor zelfs recht op studiefinanciering bestaat, geaccrediteerd kunnen worden. De accreditatie is de waarborg dat het onderwijs van hoge kwaliteit is, zodat het in aanmerking komt voor bekostiging via leerrechten.

Restleerrechten zullen vooral worden ingezet door personen die al actief zijn op de arbeidsmarkt. Om de aanwendbaarheid van de restleerrechten te vergroten en de eerder genoemde bureaucratische nadelen verbonden met leerrechten die louter in tijd zijn uitgedrukt, te omzeilen, zou de mogelijkheid geboden kunnen worden om deze restleerrechten om te zetten in trekkingsrechten die op geld gewaardeerd kunnen worden.⁵⁹ De middelen kunnen dan alleen worden besteed aan scholing.

⁵⁹ Vergelijk het inmiddels afgelopen experiment met leerrechten in Groot-Brittannië waarbij geregistreerde personen gesubsidieerd onderwijs konden volgen bij geregistreerde onderwijsaanbieders. Interessant is ook België dat sinds kort een stelsel kent van (voor de helft door de overheid bekostigde) onderwijscheques die bij erkende onderwijsverstrekkers kunnen worden ingezet.

De eisen die gesteld worden aan accreditatie zijn van groot belang. Naast de hierboven genoemde eisen van kwaliteit en toegankelijkheid, kunnen nadere eisen worden gesteld aan de verantwoording van de opleiding naar haar omgeving. Dat kan bijvoorbeeld door inzicht te geven in slagingspercentages. Voor leerlingen en studenten is dan vooraf helder wat de kwaliteiten zijn van de opleiding die zij gaan volgen.

Behalve opleidingen zouden ook instellingen geaccrediteerd kunnen worden vanwege hun maatschappelijke functie. Criteria voor de accreditatie van instellingen kunnen, naast uiteraard kwaliteit, bijvoorbeeld zijn de diversiteit van het aanbod, de mate van betrokkenheid van de omgeving of de waarde voor andere stakeholders.

Geaccrediteerde instellingen zouden extra middelen kunnen krijgen, waarmee een algemene onderwijsinfrastructuur zou kunnen worden onderhouden. Dan wordt ook het verschil duidelijk tussen een opleiding die een enkele studie verzorgt, die goed rendabel te maken is, en instellingen die ook opleidingen verzorgen, waarvoor zich leerlingen aanmelden die meer aandacht vragen, of duurdere onderwijsvormen vereisen (kleinere klassen; geen afstandsonderwijs). Op die manier kan de meerwaarde van de som der delen ook financieel tot uitdrukking worden gebracht. Een onderwijsgemeenschap is meer dan de som der delen en heeft een waarde in zichzelf. In de financiering van universiteiten is hiervoor een figuur gevonden in de vorm van een onderzoeksbudget - naast een onderwijsbudget - dat vrijelijk ingezet mag worden. Van de infrastructuur voor onderzoek profiteert het onderwijs.

4 Tot slot

Veranderen leerrechten de onderwijswereld? Dat hangt er van af. Leerrechten op zichzelf veranderen het onderwijs niet. Wel kunnen ze in combinatie met vernieuwingen in het onderwijs, leiden tot een dynamisch onderwijsstelsel, tot een stelsel dat toegesneden is op een leven lang leren, dat rekening houdt met de verschillen tussen mensen in leerstijl en met hun persoonlijke ontwikkeling en in het verlengde daarvan dan ook flexibel en divers is. Leerrechten staan daarom niet op zichzelf, maar gaan in beginsel hand in hand met onderwijs waarin de leerloopbaan van mensen centraal staat. Het gaat immers om een goede *match* tussen vraag en aanbod, een *match* waarin het onderwijsaanbod aansluit bij de leerbehoefte van mensen.

Echter, binnen de bestaande kaders lukt het maar moeizaam om te komen tot noodzakelijke verandering. Dit rapport constateert dat de wens tot vernieuwing in het onderwijs groot is.

Kanteling van het perspectief is daarom nodig. Dit begint met de manier waarop naar het onderwijs wordt gekeken en moet een vervolg krijgen in de regulering, planning en financiering van het onderwijs. Dit kan worden samengevat met de woorden: de leerloopbaan centraal.

Deze kanteling klinkt ook door in de term leerrechten. Leerrechten geven vanaf een bepaald onderwijsniveau handen en voeten aan vraagfinanciering. De beschikkingsmacht over de financiële middelen komt bij de onderwijsdeelnemer te liggen. Tegelijk veronderstellen leerrechten ook sturing door de vraag. Bij vraagsturing sturen de vragers mee en hebben ze invloed op de wijze waarop het onderwijs gegeven wordt en het tempo waarin het gevolgd wordt.

Het belang van de kanteling in het onderwijs is natuurlijk gelegen in het verder verbeteren van het onderwijs. Maar ook de opkomst van een kenniseconomie speelt een belangrijke rol. In een moderne economie waarin kennis steeds belangrijker wordt, is scholing essentieel. Leren beperkt zich zodoende niet tot de jeugd jaren, maar gaat een leven lang door. De noodzaak wordt nog evidentier wanneer de verwachte ontwikkelingen op de arbeidsmarkt in ogenschouw worden genomen. In de toekomst dreigen grote tekorten aan middelbaar en aan hoger opgeleiden. De kans is groot dat deze tekorten zich vooral gaan voordoen in collectief gefinancierde sectoren. De marktsector zal, via een stijging van de lonen, gemakkelijker kunnen zorgen voor aanpassing aan de krappe arbeidsmarkt, ook al is uiteraard ook de 'rek in het loongebouw' begrensd. De afgelopen jaren lieten zien tot welke problemen lerarentekorten en gebrek aan verzorgend en verplegend personeel kunnen leiden. Levenslang leren en vernieuwingen in het onderwijs zijn daarom ook nodig om de solidariteit in onze samenleving op de lange termijn in stand te houden.