

Groeizaam beroepsonderwijs

M. Frequin en F.J. de Vijlder*

N*ieuwe inzichten over de betekenis van onderwijs voor de economische ontwikkeling leiden tot andere eisen aan het (beroeps-)onderwijs. Er moet meer bewegingsruimte komen voor aanbieders en gebruikers. Ook bedrijven moeten zich aanpassen, door in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden meer aandacht te besteden aan scholing. Van de overheid wordt verwacht dat ze minder regelt en meer als stimulerende partner opereert.*

De afgelopen jaren is er veel literatuur verschenen waarin de betekenis van kennis voor het economische groeipotentieel voor landen wordt benadrukt¹. Om te kunnen bijdragen aan de groei van de economie en het oplossen van het werkgelegenheidsvraagstuk, moet het onderwijs 'beter aansluiten bij de behoeften van het bedrijfsleven', 'flexibeler worden', 'meer competitief worden', enz. Zelden wordt daarbij concreet aangegeven welke inhoudelijke en bestuurlijke veranderingen in het onderwijs de komende jaren noodzakelijk zijn. Met dit artikel wordt gepoogd om de discussie hierover verder te brengen, door een aantal gedachten over 'groeizaam onderwijs' op tafel te leggen.

Economische betekenis van kennis

Uit de genoemde literatuur valt af te leiden dat kennis als produktiefactor een steeds belangrijker plaats inneemt. Drucker beweert zelfs dat 'kennis' de traditionele produktiefactoren arbeid en kapitaal in belang veruit zal gaan overtreffen². Het punt waarop kennis alleen gebruikt werd ter verhoging van de produktiviteit van de factor arbeid (kennis toegepast in arbeid) is volgens hem al ver gepasseerd: kennis wordt steeds vaker op andere kennis toegepast, met arbeid en kapitaal als randvoorwaarden. Veel landen, die volgens het model van de 'klassieke westerse verzorgingsstaat' zijn georganiseerd, hebben de neiging om onder druk van globalisering van handel en produktie sterk in te zetten op verlaging van de loonkosten. Het is zeker belangrijk, maar door een eenzijdige nadruk hierop kan een land uiteindelijk slechter af zijn als het verzuimt om gelijktijdig voldoende geld in te zetten op het bevorderen van onderwijs, training en kennisverwerving met het oog op innovatie, produktiviteitsgroei en kwaliteit in de kenniseconomie. Hiervoor is een wat andere politieke en maatschappelijke attitude noodzakelijk dan voor concurrentie op kosten; het vereist niet alleen 'markt,

flexibiliteit & onderlinge concurrentie', maar vooral ook aandacht voor elementen van 'sociaal kapitaal'³; de bereidheid van burgers, bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties (zoals onderwijs- en onderzoeksinstellingen) om produktieve horizontale en verticale netwerken aan te gaan, waarin betrokkenen in het economisch proces samen werken aan structurele versterking en innovaties op langere termijn.

Wanneer we kijken naar de uitgaven voor onderwijs en onderzoek als percentage van het nationaal inkomen dan zien we dat beide in de afgelopen 10-15 jaar gedaald zijn. Dat blijkt ook uit het onlangs verschenen Centraal Economisch Plan⁴. Daling van de collectieve uitgaven aan zaken als R&D en onderwijs zou niet erg zijn, als gelijktijdig de uitgaven aan (beroeps)onderwijs en onderzoek door bedrijven, burgers en anderen zouden stijgen. Dat kan zelfs uitdrukking geven aan internalisering van het belang van onderwijs, en dan ligt minder financiering via de overheid voor de hand. Van het wetenschappelijk onderzoek is echter bekend dat niet alleen de collectieve, maar ook de private financieringsstromen als percentage van het nationaal inkomen zijn gedaald⁵.

* De auteurs zijn respectievelijk directeur Bestuur en Beleid en senior adviseur, Eenheid Strategisch Beleid van die directie, ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1. Zie ook het *ESB*-themanummer *Onderwijs en onderzoek als maatschappelijke investering*, 14 september 1993.

2. P. Drucker, *Post-capitalist society*, Oxford, 1993.

3. R. Putnam, *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton, 1993.

4. CPB, *Centraal Economisch Plan 1995-1999*, Den Haag, 1994.

5. Zie L.L.G. Soete en B. Verspagen, Europa en de uitdagingen voor technologie en innovatie. In: J.J.M. Kremers (red.), *Inspelen op Europa. Uitdagingen voor het financieel-economisch beleid van Nederland*, Schoonhoven, 1993.

Voor de onderwijsuitgaven heeft compensatie van de daling van de collectieve investeringen gedeeltelijk plaatsgevonden, maar het is de vraag of dit in voldoende mate is gebeurd⁶. Uit meerdere studies blijkt dat er sprake is van een onderinvestering in onderwijs en scholing en dat die zich met name voordoet bij de laagstopgeleide werknemers⁷. Dat het wel 'loont' blijkt onder meer uit de analyse van Theeuwes. Hij geeft aan dat private en maatschappelijke rendementen op scholing veel hoger zijn dan die op initieel onderwijs en pleit voor een dienovereenkomstige verschuiving in de inzet van middelen⁸.

Vooraanstaande auteurs wijzen op de noodzaak om het leren in de samenleving op een heel andere manier te organiseren dan we traditioneel gewend zijn⁹. Het is ook de toonzetting in het Witboek van de Europese Unie¹⁰. Zelf actief leerprocessen organiseren, gericht op aanwending van kennis in productie wordt voor veel meer werknemers van belang dan nu vaak voorondersteld wordt, niet alleen voor de hoogst geschoolden. Dat stelt ook andere eisen aan het initieel onderwijs.

Groeizaam onderwijs

Het is niet gezegd dat er gewoon meer geld in het beroeps- en wetenschappelijk onderwijs 'gepompt' moet worden. De bereidheid moet bestaan om (1) de wijze waarop we leerprocessen thans georganiseerd hebben en (2) de allocatiemechanismen voor productie en consumptie van onderwijs, aan te passen. Het vereist dat partijen aan zowel de aanbod- als de vraagkant worden geprikkeld tot keuzen die met de economische doelstellingen in overeenstemming zijn. Dat kan alleen maar als ook de lusten en de lasten van die keuzen zoveel mogelijk bij de belanghebbende partijen terecht komen.

De consequentie van deze benadering is dat onderwijs meer het onderwerp wordt van marktwerking. De gebruiker wordt meer een 'echte' consument, die mogelijkheden heeft om te kiezen, daar ook zoveel mogelijk een prijs voor betaalt die zich verhoudt tot het nut dat hij ervan heeft en zich een oordeel kan vormen over de kwaliteit. De aanbieder wordt geconfronteerd met marktgedrag van consumenten, met competitie met andere (gesubsidieerde en particuliere) aanbieders, met budgettaire randvoorwaarden. Ze zullen functioneren in netwerken en op markten en dat vereist voldoende beweeglijkheid. Ook de rollen van overheid en bedrijven veranderen als gevolg van meer marktwerking.

In de traditioneel hiërarchische relatie tussen overheid en bekostigde instellingen zal een proces van ontvlechting en nieuwe vervlechting van verantwoordelijkheden plaats moeten vinden. Zeker in deze overgangsfase zullen partijen gemakkelijk de neiging hebben om te vervallen in oude rollen en gedragspatronen. De beide partijen zouden derhalve een code moeten afspreken voor hun omgang met elkaar in de verschillende fasen van het verdere verzelfstandigingsproces van instellingen: een vorm van zelfbinding.

Hieronder wordt nader ingegaan op de mogelijkheid van stimulering van een meer marktconforme

houding bij onderwijsvragers en -aanbieders, gericht op de totstandkoming van 'groeizaam onderwijs'.

Aanpassingen aan de vraagkant

Als de onderwijsdeelnemer meer beschouwd gaat worden als een 'consument' heeft dat nogal wat gevolgen voor de regelgeving en de financieringsmechanismen.

Betere werking van het prijsmechanisme: op dit moment zijn onderwijsdeelnemers gedwongen om vaste tarieven voor de diploma-gerichte leertrajecten te betalen. Het enige alternatief dat bestaat is het volledig particulier (soms erkend) onderwijs, maar op dat onderwijs is weer niet altijd het kwaliteitsbewakingsmechanisme en de overheidsaanpak van diploma's van toepassing die gelden voor het bekostigd onderwijs. Het gevolg van deze situatie is dat er geen 'continue' markt bestaat met verschillende prijs-kwaliteit-verhoudingen waaruit deelnemers afhankelijk van competenties en ambities kunnen kiezen. Als het echt wat gaat uitmaken of men voor het ene of het andere aanbod kiest en er voor elke deelnemer meerdere alternatieven bestaan, wordt deze ook veel meer geprikkeld tot een bewuste keuze.

Voortvloeiend uit het voorafgaande lijkt er behoefte te bestaan aan *verbetering van de doorzichtigheid van de markt* door de introductie van vormen van kwaliteitsbewaking en -informatie die zich niet alleen beperken tot het door O&W bekostigd onderwijsaanbod. Dat betekent dat deze kwaliteitsbewaking ook een vorm zal moeten krijgen die zich leent voor toepassing op een bredere variatie aan opleidingsmogelijkheden dan die thans in het bekostigd onderwijs worden aangeboden. Bij voorkeur houdt de kwaliteitsbewaking niet op bij de nationale grenzen, maar ontstaat een Europese 'Michelin-gids' voor onderwijs; met name voor hogere onderwijsvormen met een hoge mobiliteit van studenten is dat van belang.

Het is ook van belang dat burgers worden geprikkeld om op verschillende tijdstippen in hun leven te investeren in hun onderwijs. Het is dan onvoldoende alleen te kijken naar het onderwijs; ook de sociale ze-

6. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de investeringen van bedrijven in scholing in de tweede helft van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig gegroeid zijn. Zie bij voorbeeld H.M. Bronneman-Helmers, *Volwasseneneducatie tussen markt en overheid*, SCP, Rijswijk, 1992. Ook uit de CPB-analyse blijkt deze stijging van de uitgaven van bedrijven.

7. Zie bij voorbeeld: J. de Koning en A. Gelderblom, *Bedrijfsopleidingen: omvang, aard verdeling en effecten*, Beleidsstudie BVE nr. 1, Bunnik, 1991.

8. J. Theeuwes, Het rendement van scholing en training, *ESB*, 1993, blz. 845-849 + 859.

9. R. Reich, *The work of Nations*, New York, 1992 gaat onder meer in op het toenemend belang van 'symbolic analysts' en het type 'leren' dat daarvoor vereist is. Zie ook Drucker o.c. en vele andere bronnen.

10. Europese Gemeenschap, *Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid. Naar de 21ste eeuw: wegen en uitdagingen*, Brussel, 1993.

kerheid en de arbeidsvoorwaarden moeten erbij betrokken worden. Immers, voorzieningen in de sociale zekerheid kunnen de middelen en de *stimulansen aan burgers* ontnemen *om actief te investeren in scholing* (zelfs als deze wordt gesubsidieerd): er zal dus gezocht moeten worden naar manieren om sociaal zekerheidsgeld te besteden aan het scheppen van werk in combinatie met scholing. Dat biedt ook een betere legitimering om aan werklozen eisen te stellen in termen van scholing.

Ook voor werkenden zijn de prikkels om (aanvullend) te investeren in scholing en opleiding vaak dif-fuus. Zo wees Ritzzen er al een aantal jaren geleden op dat werknemers die zich bijscholen nauwelijks expliciete voordelen voelen (soms zelfs het tegendeel) ten opzichte van iemand die dat niet doet¹¹. In de meeste arbeidscontracten stijgen lonen impliciet of expliciet, terwijl produktiviteit als gevolg van veroudering van kennis en vaardigheden daalt. Hoewel dat in termen van arbeidssatisfactie en 'contractzekerheid' ook bepaalde produktiviteitsvoordelen heeft, moet op zijn minst de vraag worden gesteld of dit in verhouding tot het bevorderen van kennisvernieuwing op latere leeftijd nog wel de juiste prikkels geeft. Daarnaast zullen bedrijven ook aandacht moeten hebben voor de motivatie van werknemers, de organisatie en het 'scholingsklimaat', aangezien ook daarin belemmeringen liggen onder met name lager opgeleide werknemers¹².

Voor zover ter bevordering van onderwijs- en scholingsdeelname *prijssubsidies worden verstrekt door de overheid, zouden deze zoveel mogelijk via de vraagkant* moeten worden verstrekt. Dat heeft als voordeel dat de subsidie expliciet de onderwijsdeelnemer volgt, zodat deze beter zijn preferenties tot uitdrukking kan brengen en subsidiëring niet gepaard gaat met gedwongen winkelnering op een bepaald segment van de markt. Een dergelijke vorm van subsidiëring nodigt consumenten ook veel meer uit om hun preferenties kenbaar te maken.

Elke burger zou na de leerplicht tot een maximum bedrag het recht kunnen krijgen om op die basis gebruik te maken van onderwijs. Dat zou ook een betere verdeling van de uitgaven aan onderwijs over deelnemers genereren en een einde maken aan een vorm van herverdeling waarvan vooral de hoogste sociaal-economische groepen profijt hebben.

Uiteraard moet de overheid wel eisen stellen: geen subsidies ter besteding aan onderwijs dat kwalitatief onvoldoende waard is. De eerder genoemde vormen van kwaliteitsbewaking kunnen daarvoor soelaas bieden. Ook hiervoor geldt dat het zeker voor het hoger onderwijs bij voorkeur een systeem is dat op Europees niveau kan functioneren: 'money follows student throughout Europe'. Daar zijn we nog ver van verwijderd. Veel landen beschouwen hun onderwijsinstellingen op dit moment als een strategisch onderdeel van hun kennisinfrastructuur en daarmee een krachtig instrument in de intra-Europese beleidsconcurrentie. Ze zullen om die reden vermoedelijk voorlopig sterk blijven hechten aan een directe binding van onderwijsinstellingen aan de overheid. Het is dan voor de landen die de 'money-follows-student-

benadering' wel zouden willen volgen riskant om dat toch te doen.

Aanpassingen aan de aanbodkant

De hierna te behandelen aanpassingen aan de aanbodkant vormen voor een deel het complement van de zojuist behandelde aanpassingen ter versterking van de vraagkant. In veel opzichten gaan versterking van de vraag- en de aanbodkant en een andere rol van de overheid gelijk op.

Terwijl instellingen in het verleden voor vrijwel de volle 100% door de overheid werden gefinancierd, neemt de bijdrage van de overheid in de jaren tachtig af. Dat komt voor een groot deel tot uitdrukking in hogere les- en collegegelden en grotere inkomsten uit contractactiviteiten. Terwijl de overheid in het verleden in feite het exploitatietekort (kosten van het onderwijs minus inkomsten uit deelnemersbijdragen) exogeen financierde, lijkt steeds meer het omgekeerde het geval te worden: de overheid bepaalt het budget dat ze beschikbaar heeft voor de betreffende onderwijssoort en de bijdragen van deelnemers worden daarop aangepast. Waarom wordt het vaststellen van de *hoogte van de eigen bijdragen* dan geen *bevoegdheid van instellingen zelf*, zodat ze de tarieven die ze in rekening brengen kunnen afstemmen op hun bedrijfseconomische behoefte en op prijs/kwaliteit overwegingen? Dat sluit ook aan bij de eerste punten bij de aanpassingen aan de vraagkant: betere werking van het prijsmechanisme en doorzichtige informatie over de kwaliteit. Instellingen kunnen en zullen daar veel meer aan doen als ze daar ook belang bij hebben.

Veel *regelgeving* die specifiek van toepassing is op het gedrag van onderwijsinstellingen kan worden 'genormaliseerd'. Twee voorbeelden.

Het verkeer tussen instellingen en deelnemers wordt geregeld in de wetgeving die specifiek op deze instellingen van toepassing is. De 'bedrijfsterk onderwijs' zou ook ondergebracht kunnen worden bij de bepalingen in het burgerlijk wetboek die het economisch verkeer tussen producenten en consumenten regelen.

Hetzelfde geldt voor de bepalingen die betrekking hebben op medezeggenschap en bestuursstructuur; hier zou ook de Wet op de ondernemingsraden kunnen worden toegepast. Echt noodzakelijke specifieke regels voor het onderwijs kunnen desnoods in enkele aparte artikelen worden toegevoegd. Hiermee worden niet alleen de rechtsbetrekkingen in het onderwijs 'genormaliseerd'; gelijktijdig is het een serieuze, omvangrijke deregulering.

Er worden tegenwoordig andere voorwaarden gesteld aan instellingen: ze moeten kunnen opereren in netwerken en maatwerk kunnen leveren; er ontstaat

11. J.M.M. Ritzzen, Economische aspecten van de volwasseneducatie. *ESB*, 1989, blz. 43-47.

12. J. Onstenk, *Scholing van lager opgeleide werknemers*, Beleidsstudies BVE nr. 3, Bunnik, 1992.

meer ruimte voor variëteit; voor onderlinge competitie. Ook de *kostenstructuur* zal de komende jaren sterk gaan veranderen onder invloed van technologische ontwikkelingen. Er zal daarom voldoende ruimte moeten bestaan om de aanbodstructuur zich te laten aanpassen aan deze nieuwe ontwikkelingen.

De huidige regelgeving biedt waarschijnlijk nog onvoldoende ruimte om wijzigingen in de traditionele produktietechnologie op gang te brengen. Bij voorbeeld: vestigingen van mbo-, hbo- en wo- instellingen zijn op dit moment vrijwel altijd aan één vestigingsplaats gebonden en daarmee ook aan een bepaalde schaal van produktie. In uitzonderingsgevallen is het soms mogelijk om over te gaan tot dependance-vorming. Zolang er sprake was van een overheid die vanuit één punt probeert het aanbod van onderwijs te plannen, te reguleren en te financieren een begrijpelijke restrictie, maar past het nog wel in 2000?

Ten slotte is de vraag aan de orde hoe nu verder nog bevorderd kan worden dat er wat minder nadruk komt op het volgen van *ellenlange leerwegen* in het initieel onderwijs voordat personen voor de eerste keer echt geconfronteerd worden met de wereld der arbeid. Het initieel onderwijs zou eigenlijk gericht moeten zijn op het aanleren van een houding van zelf actief leren tijdens de gehele verdere onderwijsloopbaan en minder gericht op het aanleren van allerlei kennis en vaardigheden, die niet meer relevant blijkt te zijn op het moment dat iemand uiteindelijk echt eens aan het werk gaat.

Om te beginnen zou de suggestie van In 't Veld overgenomen kunnen worden om het initieel hoger onderwijs korter te maken (in plaats van nog langere techniekopleidingen waarvan niet duidelijk is welk probleem daarmee precies wordt opgelost)¹³.

Als kennis en vaardigheden inderdaad snel verouderen, zou het dan ook niet beter zijn om op te houden met het bijna rechtstreeks *afleiden van diploma-inhouden uit beroepsprofielen*? In plaats daarvan zou veel meer het accent gelegd moeten worden op het zichtbaar maken van het 'werknemersprofiel'. Het diploma maakt dan transparant welk type vaardigheden de betreffende persoon beheerst of in potentie kan beheersen. De finetuning op de functie zal toch altijd in de arbeidsorganisatie zelf moeten plaatsvinden. De kosten die de werkgever daarvoor moet maken moeten ook niet afgewenteld worden op de overheid.

Rol van overheid en bedrijfsleven

De rol van de overheid verandert van een sturende actor naar één die de verhoudingen op deze 'gereguleerde markt' ordent en nieuwe ontwikkelingen stimuleert: de overheid in een regisseursrol. Arrangementen en subsidies met instellingen en andere actoren vinden plaats op basis van contracten met een tijdelijke looptijd, soms vanuit de landelijke overheid en vaker dan nu in regionaal verband of door samenwerking tussen meerdere overheden; soms in de vorm van publiek-private partnerships op landelijk en regionaal niveau. Bedrijfsleven, instellingen en overhe-

den kunnen geen van alle in isolatie datgene bereiken dat ze zouden kunnen bereiken door het functioneren in netwerken, waarin stimulerende en innoverende programma's en informatie-uitwisseling overeengekomen worden.

Daarnaast zal het bedrijfsleven moeten worden gestimuleerd om meer te gaan investeren in scholing en training. In dat kader moet ook het belang van financiële incentives (en momenteel desincentives) worden onderzocht. Door menselijk kapitaal in de boekhouding te behandelen als een 'asset' waarop kan en moet worden afgeschreven, wordt in elk geval de gelijkwaardigheid met fysiek kapitaal duidelijk zichtbaar; het maakt de 'slijtage' van menselijk kapitaal zichtbaar en bevordert daarmee (her)investeringsgedrag¹⁴.

Voorts kan gedacht worden over belastingfaciliteiten voor bepaalde vormen van scholing en het matchen van overheidsgeld en bedrijfsgeld in fondsen. Wel van belang is de gelijktijdige aanpassing van arbeidsvoorwaarden met het oog op flexibele arrangementen voor werken/leren en incentives voor werknemers om in zichzelf te investeren.

Conclusies

Een goed opgeleide en voortdurend hertrainbare beroepsbevolking, die bereid is actief en geregeld te investeren in zichzelf is een van de krachtigste motoren achter economische groei. Wel is het daarvoor noodzakelijk dat de traditionele verhoudingen tussen partijen die betrokken zijn bij het onderwijs fors aan te passen aan nieuwe maatschappelijke omstandigheden. Aan de ene kant is het noodzakelijk om regelgeving die instellingen hindert in het opereren in de markt voor onderwijs en scholing weg te nemen. Aan de andere kant zal de consument een meer actieve rol moeten gaan vervullen. De overheid ruilt haar sturende rol om voor een regierol. Ze probeert ontwikkelingen te stimuleren met tijdelijke en flexibele arrangementen op meerdere niveaus. Ook tussen werkgevers en werknemers zijn contracten nodig die investeren in scholing en opleiding bevorderen.

Mark Frequin
Frans de Vijlder

13. R.J. In 't Veld, *Systeem, beheersing en selectie. Op weg naar een nieuw referentiekader*. Voordracht gehouden op het congres: Massaliteit en Kwaliteit?, Groningen, 10 februari 1994.

14. Zie ook P. Merkelbach, *Nederland kennisland*, Den Haag, SMO, 1993.