

Passend onderwijs voor allen

H. Oosterbeek*

In de nota *Blijven Leren* kiest het Ministerie van O&W voor een strikte scheiding tussen onderwijs dat wel en niet gesubsidieerd wordt. Dit onderscheid is economisch niet te rechtvaardigen. Een voucher-systeem legt meer verantwoordelijkheid bij de onderwijsdeelnemer, en is niet alleen efficiënter maar ook rechtvaardiger.

Momenteel vindt er een herijking plaats van de taken en verantwoordelijkheden van de overheid voor het onderwijs. In de vorig jaar door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen uitgebrachte discussie-nota *Blijven leren* worden enkele hoofdkeuzen voorgesteld. In dit artikel worden deze hoofdkeuzen kritisch besproken en wordt een alternatief plan voorgesteld. Dit plan spoort goed met een aantal van de aanpassingen in het onderwijsstelsel die onlangs in dit blad door Frequin en De Vijlder zijn bepleit¹. Ter onderbouwing van dit plan wordt eerst een beknopte economische analyse gegeven van de taak van de overheid ten aanzien van het onderwijs.

De rol van de overheid

Onderwijs kan in beginsel zonder overheidsinterventie via de markt worden verstrekt, en is daarom geen zuiver collectief goed. Toch zijn er goede argumenten voor interventie, omdat een vrije markt van onderwijs ondoelmatig en onrechtvaardig is.

Doelmatigheid

Doelmatigheidsoverwegingen voor overheidsbemoeienis hebben betrekking op externe effecten, onzekerheid en onvolledige informatie. Met externe effecten wordt bedoeld dat andere dan de betrokken marktpartijen voor- of nadeel ondervinden van hetgeen tot stand komt. Bij onderwijs kan worden gedacht aan het hogere democratische gehalte van een goed opgeleide maatschappij of aan vermindering van de criminaliteit.

Onzekerheid heeft er mee te maken dat het volgen van onderwijs gezien kan worden als het verrichten van een investering. De opbrengsten hiervan zijn onzeker, en dus is investeren in onderwijs risicovol. Nog niet eens zozeer voor een individu dat zijn eigen capaciteiten kent, alswel voor de instanties die aan de onderwijsdeelnemer een lening geven om de kosten van de opleiding te dekken. Omdat zonder tussenkomst van de overheid geen studieleningen tegen redelijke rentetarieven worden verstrekt, wordt wel gesproken van een kapitaalmarktperfectione.

Tot slot kan zonder overheidsbemoeienis de markt van onderwijs ondoelmatig zijn, doordat de vragers van onderwijs onvolledig zijn geïnformeerd

over de aangeboden kwaliteit van het onderwijs. Wat het formele onderwijs betreft vervult de overheid hierin een taak in de vorm van onderwijsinspectie.

Rechtvaardigheid

Misschien nog wel belangrijker dan de overwegingen van doelmatigheid zijn die van rechtvaardigheid. Er zijn twee typen: rechtvaardigheid in enge zin en paternalisme. Rechtvaardigheid in enge zin verwijst naar de opvatting dat de deelname aan onderwijs niet van andere factoren dan geschiktheid zou mogen afhangen. In het bijzonder de sociaal-economische achtergrond zou geen rol moeten spelen, opdat sociale ongelijkheid zich niet via het onderwijs kan reproduceren. Paternalisme heeft betrekking op de gedachte dat individuen wellicht het belang onderschatten dat onderwijs voor hen zelf heeft. De overheid weet in dat geval beter wat goed voor iemand is.

Training

Belangrijk is nu om vast te stellen dat de genoemde argumenten niet alleen gelden bij het initiële (jeugd-) onderwijs, maar ook voor scholing van werkdenden (training en bedrijfsopleidingen) en andere vormen van volwasseneneducatie. Om dit in te zien moet onderscheid worden gemaakt tussen algemene training, die kennis en vaardigheden oplevert die bruikbaar is bij verschillende werkgevers, en specifieke training, waarvan de bruikbaarheid van de opgedane kennis en vaardigheden beperkt is tot het bedrijf waarbij de werknemer in dienst is. Veel vormen van kennisverwerving leiden tot een toename van beide vormen van 'menselijk kapitaal', alleen is de verhouding tussen beide componenten niet steeds dezelfde.

Als training in een bedrijf uitsluitend leidt tot de verwerving van algemeen menselijk kapitaal, is het voor een werkgever niet aantrekkelijk om in de kos-

* De auteur is werkzaam bij de vakgroep micro-economie van de Universiteit van Amsterdam en het Max Goote Kenniscentrum bve. Dit artikel is gebaseerd op een rapport dat is geschreven in opdracht van de Raad voor de Volwasseneneducatie.

1. M. Frequin en F.J. de Vijlder, *Groeizaam beroepsonderwijs*, *ESB*, 6 april 1994, blz. 318-321.

ten te delen. Neemt hij een deel van de kosten voor zijn rekening, dan zal hij ook een deel van de opbrengsten willen innen. Dan is het echter voor een andere werkgever mogelijk om de werknemer een hoger loon te bieden, hetgeen ertoe leidt dat de eerste werkgever een verlies lijdt. Bekende voorbeelden waar dit probleem zich voordoet zijn de opleidingen tot piloot bij de luchtmacht en tot belastingdeskundige bij de belastingdienst. De voorspelling is dan ook dat werknemers alle kosten van algemene training zelf zullen dragen. In dat geval kunnen zich precies dezelfde vormen van marktfalen voordoen als bij formeel onderwijs het geval is; externe effecten worden buiten beschouwing gelaten, er is onzekerheid over de opbrengsten, en de werknemer is onvolledig geïnformeerd over de (kwaliteit van de) verschillende opleidingen.

Geldt voor investeringen in algemene training dat kosten en opbrengsten geheel voor rekening van de werknemer komen, de kosten en opbrengsten van investeringen in specifieke training komen niet per se uitsluitend voor rekening van de werkgever. Het aandeel van de werkgever in deze investeringen hangt ondermeer af van de relaties tussen lonen en vrijwillig ontslag en tussen winsten en gedwongen ontslag². Voor de werkgever is er een belangrijk verschil tussen investeren in werknemers en investeren in fysiek kapitaal. De investering in werknemers gaat verloren op het moment dat de werknemer het bedrijf verlaat. Dit maakt investeren in specifieke training voor werkgevers een risicovolle aangelegenheid. Bovendien geldt, net als voor werknemers, ook voor werkgevers dat de kwaliteit van de training die ze hun werknemers aanbieden, niet altijd bekend is. Dit is vooral zo als de training niet door het bedrijf zelf wordt verzorgd maar door een externe instantie. De drempels voor specifieke trainingsinvesteringen lijken vooral hoog voor kleine bedrijven. Kleine bedrijven bieden hun werknemers een relatief kleine interne arbeidsmarkt waardoor de kans groot is dat de werknemers naar een ander bedrijf gaan. Ook geldt dat kleine bedrijven minder makkelijk zelf cursussen kunnen organiseren waardoor ze aangewezen zijn op externe aanbieders. Empirisch wordt dan ook gevonden dat werknemers bij kleine bedrijven minder bedrijfstraining hebben gevolgd dan werknemers bij grote bedrijven³.

Tot slot, kan worden vastgesteld dat overheidsinterventie op de trainingsmarkt niet alleen gewenst kan zijn vanuit het oogpunt van doelmatigheid, maar ook vanwege rechtvaardigheid. Het blijkt dat juist de werknemers met de meeste formele scholing de grootste kans hebben om gebruik van trainingsprogramma's te kunnen of mogen maken.

Huidige situatie

Vastgesteld is dat de overheid zich met de markt van onderwijs en training kan bemoeien omwille van doelmatigheid en rechtvaardigheid. Bezien we de huidige stand van het post-leerplichtig onderwijs in Nederland, dan is de conclusie echter dat deze doelmatig noch rechtvaardig is. Er zijn minstens twee belangrijke aanwijzingen voor een gebrek aan doelma-

tigheid. Ten eerste blijkt dat het rendement van investeringen in formeel onderwijs aanzienlijk lager is dan dat van bedrijfsopleidingen en training⁴. Een efficiënte markt zorgt, risicoverschillen daargelaten, juist voor egalisatie van rendementen. Een tweede indicatie voor de ondoelmatigheid van de huidige situatie is de steeds groter wordende moeite die veel afgestudeerde hoger opgeleiden hebben om een baan te vinden, en de daaraan gerelateerde stijgende werkloosheid onder deze groep. Daartegenover staat dat in bepaalde sectoren van het middelbaar beroeps-onderwijs vrijwel niemand moeite heeft met het vinden van een baan.

De geschetste ondoelmatigheid zou wellicht acceptabel zijn als daarmee de rechtvaardigheid gediend is, maar daarvan is geen sprake. Eind jaren zeventig stelde het Sociaal en Cultureel Planbureau (in een rapport van zijn medewerker Ritzen) voor de eerste keer vast dat de overheidsuitgaven aan onderwijs meer dan evenredig terecht komen bij de hoogste inkomenscategorieën. Uit de laatst verschenen editie van de Sociale en Culturele Verkenningen blijkt dat aan deze situatie weinig is veranderd. Dit, gevoegd bij de eerder genoemde bevinding dat bedrijfstraining vooral terecht komt bij hoger opgeleiden, leidt tot de conclusie dat de verschillende uitgangsposities die mensen bij hun geboorte hebben, door het stelsel van onderwijs en training alleen maar groter worden.

Voorstellen Onderwijs en Wetenschappen

De klemmende vraag is wat er gedaan moet worden om deze ondoelmatige en onrechtvaardige situatie te veranderen. De vier hoofdlijnen waarlangs bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen wordt gedacht, zijn de volgende⁵.

In de eerste plaats, wordt het begrip van primaire startkwalificatie geïntroduceerd, en het belang ervan onderstreept. Een primaire startkwalificatie is het niveau waarop het beleid zich in het eerste kans-onderwijs moet richten. Gedacht moet dan worden aan een opleiding op het eindniveau van het primair leerlingwezen, een kort-mbo kwalificatie of twee met goed gevolg afgeronde jaren mbo. Het belang dat aan primaire startkwalificaties wordt gehecht is zelfs zo groot dat hier van een overheidskerntaak wordt gesproken. Het idee is dat het voor een goed functionerend onderwijs en arbeidsbestel van belang is dat 'iedereen beslagen ten ijs komt'.

In de tweede plaats wordt gekozen voor beperking van het leerrecht tot degenen die jonger zijn

2. Zie: G.S. Becker, Investment in human capital: a theoretical analysis, *Journal of Political Economy*, 1962, blz. 9-49.

3. Vergelijk: C.M. van Praag en H. Oosterbeek, Anomalie: grotere bedrijven betalen hogere lonen, *ESB*, 25 augustus 1993, blz. 764-768.

4. Zie: J. Theeuwes, Het rendement van scholing en training, *ESB*, 1993, blz. 845-849 en 859.

5. De nota *Blijven leren* is het document waarin de integrale analyse ter onderbouwing van deze hoofdkeuzen is weergegeven, maar ook in andere documenten worden deze keuzen verwoord, zie bij voorbeeld: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Niet zomaar gekozen: over kerntaak, leerwegen en overheids-geld*, Zoetermeer, 1993.

dan 27 jaar. Boven die leeftijd gelden zeer stringente voorwaarden om deel te nemen aan onderwijs dat door de overheid wordt bekostigd.

De derde hoofdlijn die het Ministerie van O&W uitzet, heeft betrekking op de afbakening tussen onderwijs dat wel en onderwijs dat niet door de overheid wordt bekostigd. Het leidend beginsel achter deze keuze is dat de overheid geen financieringsverantwoordelijkheid meer neemt voor educatieve activiteiten die nu zonder de overheid tot stand komen.

De vierde hoofdlijn, tot slot, gaat over het verschil in verantwoordelijkheid voor de overheid als het gaat om de opleiding van werkenden en werklozen. Gebaseerd op een consensus die zich kennelijk heeft gevormd, wordt gesteld dat de overheid wel mede verantwoordelijkheid is voor de scholing van werklozen en niet voor die van werkenden.

Kritiek

Op zichzelf is het uitgangspunt van de primaire startkwalificatie zinvol. Het belang ervan wordt naar mijn mening in beleidsstukken echter te zeer verabsoluteerd. Herhaalbaar is een formulering als 'het maximaal realiseren van startkwalificaties' te vinden. Zo'n zinsnede doet weinig recht aan de ook hier relevante afweging van kosten en baten. Ook nu worden al veel extra middelen besteed aan leerlingen die het onderwijs voortijdig dreigen te verlaten. Slechts in een beperkt aantal gevallen zorgt deze extra inspanning ervoor dat de betreffende leerlingen wel het niveau van een primaire startkwalificatie halen. Elke extra 'probleem'-leerling die tot het niveau van een primaire startkwalificatie wordt gebracht, kost meer dan de vorige. Voordat beleidsdoelstellingen in termen van te realiseren aantallen startkwalificaties worden geformuleerd is een gedegen kosteneffectiviteitsanalyse vereist.

Het enige argument dat voor de keuze van de 27-jarige leeftijd als afbakening van het leerrecht wordt gegeven, is dat voorondersteld mag worden dat bij het bereiken van die leeftijd de meesten voldoende gelegenheid hebben gehad om een initieel beroepsopleidingstraject te voltooien. Dit wordt keer op keer herhaald, en het heeft er veel van weg dat de overtuigingskracht van dit argument meer uit de herhaling dient te komen dan uit de inhoud ervan. De keuze van 27 jaar als leeftijdsgrens is volkomen arbitrair. Individuen zijn zelf waarschijnlijk het best in staat te bepalen wanneer het volgen van een opleiding voor hen optimaal is. De (maatschappelijke en individuele) baten van onderwijs nemen af naarmate de leeftijd verder toeneemt, maar dat geldt gemiddeld genomen en voor de meeste personen. Individuele uitzonderingen op deze 'wetmatigheid' komen voor. De meeste mensen zullen het volgen van onderwijs in de jeugd jaren concentreren. Als mensen van dit patroon afwijken dan kunnen daar goede redenen voor zijn. Het verbieden van zo'n afwijkend patroon is onterecht.

De derde en de vierde hoofdlijn die het ministerie uitzet, zijn gebaseerd op een ernstige misvatting. Het gaat er niet om of de voorziening wel of niet tot stand komt, het gaat erom of de voorziening in vol-

doende mate tot stand komt. Als in de huidige situatie er vanuit maatschappelijk oogpunt te weinig geïnvesteerd wordt in bedrijfsopleidingen en training (niet-bekostigd onderwijs), kan mede-bekostiging van de overheid er voor zorgen dat het maatschappelijk gezien optimale voorzieningenniveau tot stand komt. En andersom geldt ook dat volledige afschaffing van de huidige subsidies aan bekostigd onderwijs er niet toe zal leiden dat het nu aangeboden onderwijs geheel verdwijnt. Er komt alleen minder en maatschappelijk gezien waarschijnlijk te weinig van tot stand. Kern is dat er geen natuurlijke afbakening bestaat tussen onderwijs dat wel en onderwijs dat niet door de overheid zou moeten worden bekostigd. De eerder gepresenteerde analyse toont dit aan, en heeft bovendien aannemelijk gemaakt dat er goede argumenten kunnen zijn om overheidsbijdragen te verstrekken voor onderwijsvormen die traditioneel niet tot het bekostigde onderwijs behoren.

Een voucher-model

Kritiek leveren op voorgestelde beleidsmaatregelen is vaak niet zo moeilijk. Inconsistenties en empirische evidentie die de voorstellen ondermijnen zijn meestal wel te vinden. Hoewel zulke kritiek zeker moet worden geleverd, is het interessanter als er een goed alternatief voorhanden is. Voor de bemoeienis van de overheid met post-leerplichtige opleidingen (onderwijs en training) is er zo'n alternatief. Dit alternatief bestaat uit een voucher-model (of leerrechtensysteem) dat is geïnspireerd op een voorstel van de Amerikaanse onderwijs econoom Henry M. Levin⁶. Dit model wordt getypeerd door vijf kernpunten.

Zoals in elk voucher-model, loopt de geldstroom van de publieke middelen via de deelnemers⁷. Of, om met Frequin en De Vijlder te spreken, prijssubsidies lopen langs de vraagkant. Iedereen die het einde van de leerplicht heeft bereikt, krijgt ter waarde van een nader vast te stellen bedrag vouchers toegekend. Studenten, leerlingen en trainees bepalen door hun deelnamepatroon hoeveel middelen de instellingen ter beschikking krijgen.

Onderwijsdeelname door iemand die een voucher inlevert, verplicht de overheid om de aanbieder van de opleiding een vergoeding te verstrekken. Voorwaarde is dat het onderwijs wordt gevolgd bij een erkende instelling. Daarbij is belangrijk dat het niet alleen de gebruikelijke, door de overheid bekostigde instellingen van post-leerplichtig onderwijs zijn waar de voucher kan worden ingeleverd. In beginsel komt elke aanbieder van een onderwijsprogramma

6. H.M. Levin, Individual entitlements, in: H.M. Levin en H.G. Schütze, *Financing recurrent education*, Sage Publications, Beverly Hills/Londen/New Delhi, 1983.

7. Om de analogie met de marktwerking bij consumptiegoederen te benadrukken wordt soms gesproken over onderwijsconsumenten. Dit is enigszins misleidend omdat daarmee wordt gesuggereerd dat vooral consumptieve aspecten ten grondslag liggen aan onderwijsdeelname, terwijl het belangrijkste inzicht van de economische wetenschap op het terrein van onderwijs juist is dat deelname aan onderwijs als een investering kan worden gezien.

voor erkenning in aanmerking; toetreding tot de onderwijsmarkt voor nieuwe aanbieders is dus mogelijk. Door opleidingen te erkennen als aan nader te stellen eisen is voldaan, wordt het mogelijk om vormen van bedrijfsopleidingen, on-the-job training en particulier (volwassenen)onderwijs in het voucher-model onder te brengen.

Vouchers zijn samengesteld uit een beursdeel en een leningdeel. De verdeling over beurs en lening kan variëren met de kenmerken van het type onderwijs dat wordt gevolgd en de kenmerken van de deelnemer. Om, zoals Frequin en De Vijlder ook noemen, recht te doen aan een betere werking van het prijsmechanisme, is het wenselijk dat voor alle opleidingen het beursbedrag even hoog is, zodat deelnemers aan dure opleidingen een groter bedrag voor hun opleiding moeten lenen. Alleen voor studies waarvan men meent dat er omvangrijke positieve externe effecten mee gemoeid zijn, kan het beursbedrag hoger zijn. Voor de hand ligt verder om het beursdeel groter te laten zijn naarmate de student uit een minder draagkrachtig gezin komt. Verder is denkbaar om het beursdeel af te laten hangen van de aanleg van de student; kinderen met weinig aanleg ontvangen een groter beursdeel.

Het pakket vouchers dat iemand na de leerplichtige leeftijd krijgt, blijft voor het leven geldig. Vouchers die niet meteen worden gebruikt, behouden hun waarde doordat er rente over wordt uitgekeerd.

Voor een goed functionerende (onderwijs-) markt is, zoals eveneens door Frequin en De Vijlder is opgemerkt, van vitaal belang dat de marktpartijen goed zijn geïnformeerd. Dat geldt niet alleen voor de vragers maar ook voor de aanbieders. Er dient daarom door de overheid een agentschap in het leven te worden geroepen dat de informatie over het onderwijs verzamelt en openbaar maakt. Voor de vragers gaat het om informatie over zaken als programma's, curricula, kosten, kwaliteit van het personeel en aantallen geslaagden en hun arbeidsmarktpositie. Om er voor te zorgen dat er een concurrerende aanbodzijde is, dient ook op geaggregeerd niveau informatie te worden verstrekt over de deelnamepatronen en de nieuw gesignaleerde behoeften opdat (nieuwe) aanbieders hierop kunnen inspelen. Hetzelfde agentschap kan ook fungeren als uitgever van de vouchers, instantie die registreert hoeveel vouchers iedereen nog in bezit heeft, instantie die opleidingen erkent, en inwisselkantoor voor gebruikte vouchers.

De unieke elementen van het model zijn vooral de reikwijdte (inclusief bedrijfsopleidingen) en het beurselement in de vouchers. Het model biedt expliciet de mogelijkheid om opleidingen die we traditioneel tot de verantwoordelijkheden van bedrijven rekenen in het model te integreren. Echter waar deze mogelijkheid wordt geboden, dient ook aan de financiële verantwoordelijkheid van bedrijven vorm te worden gegeven. Een redelijke vormgeving voor deze verantwoordelijkheid lijkt de instelling van een fonds dat wordt gevoed door werkgevers wier werknemers hun vouchers gebruiken voor cursussen die in enige mate bedrijfsspecifiek zijn. Daartoe zou een globale karakterisering van de mate van bedrijfsspecifiekheid van cursussen moeten worden opgesteld.

Een indeling in groepen 0, 0,25, 0,5, 0,75 en 1 lijkt enerzijds verrijnd genoeg om recht te doen aan de verdeling van de kosten van de opleiding en anderzijds grof genoeg om de meeste opleidingen eenduidig te kunnen rubriceren. Waarschijnlijk is het zinvol om niet als uitgangspunt te nemen hoe bedrijfsspecifiek een opleiding is, maar hoe bedrijfstakspecifiek een opleiding is. Dan zou het fonds ook niet moeten worden gevoed door het individuele bedrijf waar de deelnemer aan een cursus werkzaam is, maar volgens een nader vast te stellen sleutel door de werkgever en andere bedrijven in de bedrijfstak. Op die manier worden de externe effecten van trainingen met een specifiek karakter geïnternaliseerd.

Effecten

Dit model brengt veranderingen teweeg aan de aanbodzijde en de vraagzijde van de onderwijsmarkt.

Aan de aanbodkant zullen nieuwe opleidingen ontstaan, specifiek bestemd voor personen die nu geen post-leerplichtig onderwijs volgen. Deze groep komt immers in het bezit van voor onderwijs geoordeelde koopkracht. Dat zulke nieuwe opleidingen ook daadwerkelijk van de grond kunnen komen, blijkt uit Amerikaanse ervaringen met de zogenoemde GI-Bill. In zekere zin is deze wet een natuurlijk experiment naar de effecten van vouchers⁸. Op grond van deze wet worden oorlogsveteranen tijdens de eerste tien jaar na afloop van hun actieve dienst in de gelegenheid gesteld om maximaal 45 maanden onderwijs te volgen. Volgens de wet krijgen oorlogsveteranen een maandelijks toelage als ze aan een erkend onderwijs- of trainingsprogramma deelnemen. De toelage kan zowel worden aangewend voor het cursusgeld als voor de kosten van levensonderhoud. Lager cursusgeld leidt niet tot een korting op de toelage. Vele onderwijs- en trainingsprogramma's zijn in het kader van het programma van de GI-Bill erkend. Vele van deze programma's zijn specifiek voor minder begaafde veteranen in het leven geroepen, en bleken – naar de invloed op het inkomen afgemeten – tamelijk succesvol te zijn. Door dit nieuwe aanbod voor personen die in de huidige situatie geen post-leerplichtig onderwijs volgen, kunnen op efficiënte wijze startkwalificaties worden 'gerealiseerd'.

Voorts is het aannemelijk dat de aanbodkant een meer gedifferentieerd stelsel van hoger onderwijs zal laten zien. Nu (nog) duren alle opleidingen in het hoger onderwijs, hbo en wo, vier jaar. Veel studenten zouden voor de eerste baan die ze na hun opleiding krijgen aan een kortere, bij voorbeeld tweejarige, opleiding genoeg hebben. Wie nu echter een tweejarige opleiding volgt en daarna gaat werken, krijgt nooit meer de kans om, tegen hetzelfde gunstige tarief, door de overheid bekostigd onderwijs te volgen. In het voucher-model blijven de rechten gewoon geldig, en bestaat er dus geen noodzaak om als het ware overschoold de arbeidsmarkt te betreden.

8. Een uitvoerige beschrijving en analyse is te vinden in: D. O'Neill, Voucher funding of training programs: evidence from the GI Bill, *Journal of Human Resources*, 1977, blz. 425-445.

Het aanbod van opleidingen die specifiek zijn bestemd voor degenen die nu geen vervolgonderwijs volgen, zal zich aan de vraagzijde weerspiegelen in hogere onderwijsdeelname. Evenzo vertaalt het aanbod van kortere opleidingen in het hoger onderwijs zich in een onderwijsdeelname die meer gespreid over het leven plaats vindt. Het zal een gebruikelijk patroon worden dat mensen na twee jaar hoger onderwijs gaan werken en dat de eventueel resterende vouchers later in de beroeps carrière worden gebruikt.

Naast deze opening van nieuwe onderwijsmarkten, zullen zich tussen reeds bestaande markten aanzienlijke verschuivingen voordoen. Doordat de bestaande willekeurige begrenzing tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs verdwijnt, zullen de opleidingsvormen die nu niet worden bekostigd terrein winnen. Daarnaast zal binnen het huidige hoger onderwijs een verschuiving plaatsvinden van dure naar goedkope opleidingen. Dit als reactie op de hogere eigen bijdrage in de vorm van een hoger leningdeel, die deelnemers aan dure opleidingen moeten leveren.

Deze ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodkant leiden tot de volgende resultaten. Ten eerste wordt de verdeling van de scholingsniveaus die mensen uiteindelijk behalen, gelijk. Naast het effect dat optreedt door het extra aanbod voor degenen die nu geen vervolgonderwijs volgen, is er het kostenvoordeel dat lager opgeleiden hebben bij bedrijfsopleidingen en trainingen. Omdat de vouchers ook kunnen worden gebruikt voor (de algemene component van) training, hebben de mensen die hun vouchers niet besteden aan initieel onderwijs een kostenvoordeel bij het volgen van training en bedrijfsopleidingen. Dat wijkt af van een situatie zonder vouchers waarin juist de mensen die veel initieel onderwijs hebben gevolgd degenen zijn die meer training volgen. Als individuele werknemers de waarde van hun vouchers onderschatten, bestaat het gevaar dat zij hun vouchers te gemakkelijk inleveren en bedrijven in te geringe mate aan de trainingskosten bijdragen. Om dit te voorkomen lijkt het zinvol als op bedrijfs(tak)niveau afspraken worden gemaakt over de bijdragen die beide partijen leveren. Dat kan natuurlijk niet voor elke afzonderlijke cursus, maar afspraken over veel voorkomende cursussen kunnen als richtsnoer dienen.

Ten tweede betekent de daling van deelname aan onderwijs dat nu door de overheid wordt bekostigd ten gunste van onderwijs dat nu niet door de overheid wordt bekostigd, een verschuiving van opleidingstypen met een laag rendement naar opleidingstypen met een hoog rendement. Deze verschuiving naar meer beroepsgerichte opleidingsvormen verhoogt de doelmatigheid van het onderwijsstelsel.

Ten derde is, doordat deelnemers aan dure opleidingen meer moeten lenen (en terugbetalen), een eenvoudig mechanisme ingebouwd dat leidt tot grotere kostenbewustheid van de deelnemers. Dit leidt op termijn tot lagere kosten van onderwijs.

Tot slot is vanuit werkgelegenheidsperspectief een belangrijk effect van het model de anti-cyclische werking. Op momenten van laag-conjunctuur hebben lager opgeleiden die werkloos zijn geworden nog vouchers beschikbaar die ze in die periode kun-

nen benutten. Het mes snijdt dan aan twee kanten. Enerzijds zorgt het volgen van onderwijs voor een nuttige besteding van tijd die anders in werkloosheid zou zijn doorgebracht. Anderzijds kunnen de onderwijsrechten zo worden benut dat de mensen geprepareerd worden voor een nieuw beroep met betere arbeidsmarktperspectieven dan het vorige beroep.

Financiële gevolgen

Een moeilijk punt bij de analyse van een systeem dat in belangrijke opzichten afwijkt van het huidige stelsel, is het inschatten van de financiële gevolgen. Een belangrijk kenmerk van het voorgestelde systeem is dat de vouchers niet alleen bestaan uit giften, maar ook uit het recht op een lening. Het deel van de rechten dat als een lening wordt verstrekt, hoeft niet tevoren vast te staan. Het lijkt redelijk om het leningdeel hoger te laten zijn naarmate de totale deelname aan het onderwijs hoger is. Een hoge deelname is immers een aanwijzing van een hoog rendement op onderwijs, en naarmate het rendement hoger is, zijn de deelnemers beter in staat om de kosten van het onderwijs zelf te dragen. Op grond van deze redenering is het verdedigbaar om het totale budget dat de overheid aan onderwijs na de leerplichtige leeftijd uit geeft niet (te zeer) te laten toenemen.

Wat dit voor individuele deelnemers betekent, hangt vooral af van de gedragsreactie van de groep die in het huidige model niet aan post-leerplichtig onderwijs deelneemt. Naarmate deze groep in hogere mate haar vouchers gaat benutten, wordt het beschikbare bedrag per deelnemer lager. In dat geval zullen degenen die in het huidige model veel profiteren van door de overheid bekostigd onderwijs, een groter deel van de kosten zelf moeten dragen. Gezien het nog immer aanzienlijke individuele rendement dat op vele van deze opleidingen wordt behaald, is zo'n hogere eigen bijdrage gerechtvaardigd.

Besluit

Het gepresenteerde model wordt hier niet voor de eerste keer voorgesteld. Eind jaren zestig propageerde Louis Emmerij het verwante idee van wederkerend leren. Een mooi plan, waar weinig tegen in te brengen is, maar waarvan – in Nederland – ook weinig terecht is gekomen. Waarom zou het nu voorgestelde model meer kans van slagen hebben? Het grootste verschil tussen toen en nu, is dat er 25 jaar geleden ook andere mooie plannen lagen. Toen dacht men dat 'hoger onderwijs voor velen' het hoogste goed was. Voor dat idee is veel opgeofferd, maar over de uitkomsten ervan kan men niet louter tevreden zijn. Naar mijn overtuiging kan het adagium 'hoger onderwijs voor velen' beter worden vervangen door 'passend onderwijs voor allen'. Het voorgestelde vouchermodel is de beste weg om die doelstelling te realiseren. Dit model biedt tevens een consistent kader om de, min of meer losse, aanpassingen die Frequin en De Vijlder noemen, te verwezenlijken.

Hessel Oosterbeek