



Vouchers en leerrechten

Auteur(s):

McDaniel, O.C.

*De auteur is directeur van cbe Consultants.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4359, pagina D11, 9 mei 2002

Rubriek:

Kiezen in het onderwijs

Trefwoord(en):

instrumenten

Aan de vooravond van een nieuw kabinet wordt vanuit verschillende kanten intensief nagedacht over de plannen die in het regeerakkoord moeten worden opgenomen. Het lijkt erop dat het idee van onderwijsleerrechten na enkele jaren een succesvolle rentree gaat maken op de politieke agenda. Zijn vouchers en leerrechten een realistische oplossing voor de onderwijsproblemen?

Het onderwijs kampt met grote problemen. Aan het tempo van de paarse beleidsmachine heeft het niet gelegen. Grote veranderingsprocessen werden ingezet, met als ongetwijfeld meest ingrijpende verandering het grotendeels loslaten van overheidssturing in het hoger onderwijs (ho) alsmede het (middelbaar) beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve).

Deze herziening van de relatie tussen de overheid en de onderwijsinstellingen is gebaseerd op de notie dat overheidssturing vooraf veel minder effectief is dan harde controle achteraf van steeds zelfstandiger wordende instellingen. De werkzaamheid van deze notie is nauwelijks meer betwist, maar de vraag onder welke 'checks en balances' de zelfstandigheid het beste werkt, heeft aan actualiteit nooit verloren. Het krachtigste sturingsinstrument is en blijft de manier waarop het onderwijs wordt bekostigd. Dat is dan ook al jaren onderwerp van discussie tussen het onderwijsveld en de overheid. Eén heel aparte vorm van bekostiging is die via het geven van leerrechten aan burgers. De kritische onderwijsconsument als onderdeel van het regime van 'checks and balances' was ook de basale gedachte achter enkele vouchernotities die als discussiestukken in de jaren tachtig werden geproduceerd. Het was de start van een langdurig debat en een dikke stapel publicaties ¹ waarin driftig werd gestudeerd op ambities en mogelijke effecten. In één van de laatste lange termijnverkenningen onder Paars wordt introductie van het individuele leerrecht als één van de twee varianten voor de toekomstige bekostiging gezien ². Een aantal studies vertoont fors optimisme omtrent de werking van individuele leerrechten. Zo worden onder meer genoemd:

- » verhoging van de kwaliteit van het onderwijs;
- » grotere innovatieve kracht van het onderwijs;
- » vergroting van de keuzevrijheid van het individu;
- » stimulans van de vraag naar onderwijs (scholingsmarkt).

Als het optimisme op waarheid berust, is de introductie van individuele leerrechten de bijl aan de wortel van vrijwel alle serieuze problemen in het onderwijs. Is dit optimisme wel gerechtvaardigd? Er zijn diverse kanttekeningen te plaatsen bij het denken in termen van leerrechten.

Kanttekeningen

De eerste kanttekening heeft te maken met de verstrekking van leerrechten zelf. Ten opzichte van de huidige situatie resulteert dit namelijk in een beperking van rechten. Nu is er alleen een beperkt recht op onderwijsconsumptie in het hbo en wo. Betekent verdeling van leerrechten dat bijvoorbeeld het recht op middelbaar beroepsonderwijs ook wordt beperkt? In elk geval zal dat geen bijdrage zijn aan de verhoging van de toegankelijkheid van het onderwijs en verhoging van de scholingsgraad van onze bevolking waarvoor in vrijwel elk verkiezingsprogramma wordt gepleit.

De tweede kanttekening betreft het onderscheid naar verwacht effect per schoolsoort. Leidt het geven van leerrechten tot werkelijk kritische consumenten in alle onderwijssectoren? Dat is voor de sectoren basisonderwijs en voortgezet onderwijs nauwelijks aannemelijk. Ouders besluiten niet gemakkelijk om hun kinderen van school te halen en betere alternatieven zijn ook niet altijd onmiddellijk beschikbaar. Voor de bve-sector en het hoger onderwijs is het aantal bekostigde aanbieders beperkt. Het elders inwisselen van het leerrecht zal in zo'n geval meer reizen en gedoe betekenen.

De derde kanttekening is dat er ondanks stevige pogingen in de afgelopen jaren nog geen ontwerp van een vouchersysteem op tafel is gelegd dat echt kan worden ingevoerd. Diverse vragen spelen daarbij een rol. Wat is de aard van de leerrechten, met andere woorden: spreken we over geld of over de tijd die men mag doorbrengen in een onderwijsinstelling ongeacht de consumptie van studiepunten of

andere valuta? Wat zijn de administratieve lasten als studenten zich voortdurend in- en uitschrijven bij de huidige methodiek van collegegeldbetaling en studiefinanciering?

De vierde kanttekening is de reikwijdte van de besteding van leerrechten. Waar mogen de leerrechten worden ingewisseld? Het bekostigde deel van het onderwijs is maar een beperkte uitsnede van al het onderwijs dat in Nederland en elders wordt gegeven. Waarom zou de inwisseling van een voucher dan ook beperkt moeten blijven tot het klassieke bekostigde onderwijs? Studenten en leerlingen krijgen interessante mogelijkheden als de voucher ook bij andere instellingen ingediend kan worden. Zoals er nu kwaliteitsgaranties voor het bekostigde onderwijs zijn te bedenken, zo kan dat natuurlijk ook voor het nu nog niet uit de publieke middelen bekostigde onderwijs.

De vijfde kanttekening heeft direct te maken met de vierde. Het Nederlandse bekostigde onderwijs is erg duur, heeft een laag serviceniveau en kwaliteitselementen als verplichte nascholing van docenten zijn niet vanzelfsprekend. De kosten voor docenten zijn hoog en van veel docenten wordt een beperkte inzetbaarheid getolereerd. Het lage serviceniveau heeft te maken met de - overigens terecht - klachten over de enorme werkdruk. In het onderwijs wordt hetgeen een 'normale' Nederlander in gemiddeld 45 werkweken doet, geperst in 30 tot 35 weken. Na deze krachtexplosie moet er dan ook langdurig in de vakantie worden gerecupereerd, waardoor de instelling gedurende vele weken niet of nauwelijks in gebruik is. Met het inwisselen van onderwijsvouchers in deze dure entourage, ben je zo door je geld heen. Als je voor een servicepakket van rond de 30 tot 35 weken toch voor het gehele jaar moet betalen, verliest de eigen onderwijsinkoop nog meer van zijn glans.

Punt zes. Het bekostigde onderwijs mist flexibiliteit. In de meeste schoolsoorten is er slechts één entreemoment rond september en wordt het 'schooljaar' beëindigd rond mei/juni. Dat moge in de ritmiek van het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs passende tempora zijn, voor het volgen van een beroepsopleiding of universiteit beantwoordt één startmoment niet aan de maatschappelijke behoefte aan flexibele instroommomenten. Met deze inflexibiliteit zal het moeite kosten om de leerrechten daadwerkelijk te besteden.

Het zevende punt gaat over de inwisselbaarheid van het restant. Als men na afronding van een studie nog rechten overhoudt, kunnen die aan (nu niet overheidsbekostigd) post-hoger onderwijs worden besteed? Of mag er ook een cursus Spaans voor beginners van worden gevolgd, totdat de rechten op zijn? Dit punt won aan actualiteit toen eind jaren negentig het idee van 'een leven lang leren' weer op de politieke agenda verscheen. Het zou natuurlijk ideaal zijn als resterende delen van leerrechten voor de verdere verdieping van het vakmanschap zou kunnen worden besteed. De kritische tegenvraag is overigens of het nu bekostigde onderwijs deze specifieke onderwijsvraag in de breedte wél aan zal kunnen.

Ten slotte, het achtste punt: de geldigheid van de leerrechten. Dit was in de plannen uit de jaren tachtig en negentig een gevoelig punt, want nog in te wisselen leerrechten bedreigen de ruimte voor overheidsuitgaven. Moeten de nog uitstaande rechten worden opgeteld bij de potentiële overheidsuitgaven? Moet er op de balans een voorziening voor worden getroffen? In een tijd waarin het financieringstekort prioritaire aandacht krijgt, is dat geen aantrekkelijk perspectief. Het alternatief dat eind jaren tachtig werd voorgesteld, ging uit van het laten vervallen van de leerrechten rond het dertigste levensjaar. Dat ruimt wel op, maar veronderstelt dat 'een leven lang leren' na het dertigste jaar ophoudt.

Evaluatie

Er blijken dus nogal wat mitsen en maren verbonden te zijn aan de introductie van een systeem van leerrechten. Toch blijft het idee en de veronderstelde dynamiek die het met zich meebrengt, uiterst aantrekkelijk. De basisgedachte is sterk: koopkracht houdt partijen scherp op het terrein van prijs, kwaliteit en service. Daar moet iets van te maken zijn!

Kijkend naar de acht probleempunten is er één hoofdreden die steeds als beperkende factor terugkeert: het feit dat in de discussie tot nu toe de leerrechten moesten worden ingewisseld bij de 'bekostigde instellingen'. Verruiming van de groep van instellingen waarin kan worden ingekocht tot niet bekostigde instellingen in binnen- en buitenland, zou een interessant deel van de probleempunten kunnen nuanceren. De gedachtebepaling kan nog een stap verder gaan. We zijn nu gewend te denken in onderwijsinstellingen met een volledig dienstenpakket. Dat wil zeggen zij doen alles: intake, alle vakken doceren, stages organiseren, examens afnemen enzovoorts, maar in lang niet al deze onderdelen gebeurt dat efficiënt, of kwalitatief als beste. Splitsing van die functies bij de introductie van leerrechten maakt het geheel interessanter. Als een student koopkracht heeft gekregen, waarom zou hij of zij dan in een frontale klassensituatie een taal moeten leren? Dat kan veel goedkoper via de loi of enig andere aanbieder, of nog mooier in een lange stage in het buitenland. Als de student met de voucher dat type leerervaringen kan gaan betalen, wordt de rijkdom van het 'overal leren' uitgangspunt van ons onderwijs. Gespecialiseerde instellingen voor deelonderwerpen, zoals onderwijsmakelaars, stagebureaus, exameninstellingen enzovoorts zullen hoog gespecialiseerd en efficiënt gedeeltes van het werk van scholen kunnen overnemen.

De conclusie is dan ook dat de discussie over leerrechten die alleen kunnen worden verzilverd binnen het nu bekostigde onderwijs, weinig meerwaarde en veel gedoe zal opleveren. Verruiming van de inwisselmogelijkheden tot andere instellingen of zelfs tot leerervaringen elders, zal veel van de beoogde dynamiek realiseren.

Dossier Kiezen in het onderwijs

H.J.E. Bruins Slot en J.W. Oosterwijk: [Kiezen in het onderwijs](#)

J.M. Pomp: [Marktwerking in het onderwijs](#)

C.N. Teulings: [Investeren in onderwijs](#)

R. Bosker: [Reactie: Onderwijskundige aspecten van transparantie en kwaliteitsborging](#)

O.C. McDaniel: [Vouchers en leerrechten](#)

M. van Dyck en S. Schenning: [De leerling centraal](#)

F.J. de Vijlder: [Maatwerk gevraagd](#)

R.M. Ulrich en M.D.L. Veraart: [De school als onderwijsproducent](#)

E.J.F. Canton en R.J.G. Venniker: [Prikkel in het hoger onderwijs](#)

F. van Vught: Reactie: [Internationale marktwerking](#)

E. Frinking en E. Horlings: [Reactie: De prijs voor onderwijs](#)

C.J. van der Haven: [Studenten tegen marktwerking](#)

J. Zondag: [De student aan zet](#)

H.J.M. Adriaansens en R.J. in 't Veld: Bama: [kansen en bedreigingen](#)

M.C.E.J. Bronckers en G.A.V.C. Desmedt: [De invloed van de wto op het onderwijsbestel](#)

S.G. van der Lecq: [De markt voor onderwijs](#)

¹ Zie ondermeer de publicaties van Cohen voor de Vereniging van Onderwijsrecht (1993), het advies van de KNOV (1993), het advies van de ARO (1994), advies van de Commissie Leerwegen (1995) studie van de Onderwijsraad (2001). Daarnaast zijn er tal van individuele auteurs die over dit onderwijs hebben gepubliceerd.

² Ministerie van OC&W, Grenzenloos leren, een verkenning naar onderwijs en onderzoek in 2010, Zoetermeer, 2001