

Hogescholen voor een
lerend leven:

Tijd voor een doorbraak

Ad de Graaf

Met co-referaat van Huib de Jong

Voorwoord

Voormalig directeur van de Vereniging Hogescholen, Ad de Graaf, schreef in de zomer van 2016 op mijn verzoek een essay met als titel: 'Hogescholen voor een lerend leven: tijd voor een doorbraak.' In dit boekje treft u de tekst aan.

In dit boekje gaat het over één een onderwerp dat al lang op onze strategische agenda staat: hogescholen maken werk van 'leven lang leren'. In een steeds beweeglijker arbeidsmarkt wint een Leven Lang Leren aan belang en de bekostigde hogescholen hebben hierin veel te bieden. Volgens Ad de Graaf zullen de experimenten die in het studiejaar 2016-2017 van start gingen geen doorbraak opleveren. Hij vindt dat daarvoor meer nodig is. Zijn essay geeft een onderbouwd voorstel voor zo'n doorbraak.

Tijdens een conferentie met bestuurders van hogescholen heeft Ad de Graaf zijn gedachten toegelicht. Huib de Jong, rector van de Hogeschool van Amsterdam, hield een kort referaat. Ook de tekst hiervan treft u aan.

Tijdens de bijeenkomst bleken essay en co referaat inspiratie te bieden voor het goede gesprek over de rol van het publieke bekostigde hoger beroeps onderwijs in de ambitie van een lerend leven. Consensus bestaat over de condities waaronder lerend leven – met als onderdeel het deeltijd hoger onderwijs – succesvol kan zijn: doelgroepgericht in plaats van uniforme aanpak, opheffen van de te strikte scheiding tussen (initieel) lerenden en werkenden, flexibiliteit in programmering met aandacht voor persoonlijke leerwegen en persoonlijke leeruitkomsten. Dit stelt nieuwe, soms hogere, eisen aan docenten.

Belangrijke vragen die binnen én buiten de wereld van de hogescholen leven zijn: waar houdt de publieke taak van hogescholen op; welke verantwoordelijkheid willen en kunnen we nemen voor bij-, na- en opscholing en alumni-educatie?

Hoe verhouden hogescholen zich tot private opleidingsactiviteiten? Zien zij daarvan af of zijn zij actief op de 'markt', vanzelfsprekend strikt gescheiden van hun publieke bekostigde taken? Dient het huidige bekostigingsmodel aangepast te worden en moet leeftijd daarbij nog een beperkte rol spelen? Valt de publieke taak van de hogeschool samen met de maatschappelijke opdracht?

Deze en andere vragen zullen voor de hogescholen, de overheid en de maatschappelijke partners, van een antwoord moeten worden voorzien. De hogescholen verdiepen het gesprek om op afzienbare termijn tot een gedragen visie te komen. Het essay van Ad de Graaf levert hieraan een wezenlijke bijdrage. Daarvoor past hem dank en waardering!

Thom de Graaf

Voorzitter Vereniging Hogescholen

Inhoud

1 Inleiding 9

2 Probleem 10

3 Verdieping 13

4 Adviezen 20

5 Plan 29

6 Slot 36

Bijlage 37

Co-referaat van Huib de Jong 39

1 Inleiding

In het voorjaar 2016 publiceert de OECD een rapport dat lovend is over ons onderwijsstelsel.¹ Hoewel, in het rapport zijn ook kritische opmerkingen over de randen van ons onderwijs: de voorschoolse educatie en het 'leven lang leren'. Dit essay gaat over één van die randen: het 'leven lang leren'. Hierover zijn de afgelopen decennia veel adviezen uitgebracht. Soms verdwijnen die adviezen zo ongeveer op de dag van publicatie al in de prullenbak². Geen wonder, gelet op de vele belangen die met het 'leven lang leren' gemoeid zijn. De adviezen raken aan arbeidsparticipatie, aan sociale zekerheid, aan uiteenlopende belangen van sociale partners en aan de vraag wie het betaalt.

Adviezen zijn adviezen en de werkelijkheid kent zijn eigen dynamiek. Bij de bekostigde hogescholen is het 'leven lang leren' het laatste decennium stiefmoederlijk behandeld. Nu moet gezegd worden dat de regelgeving weinig uitnodigend was, maar toch. Private aanbieders timmeren meer aan de weg. De publiciteit over een Luzac hogeschool is hiervan een voorbeeld³.

Het 'leven lang leren' wordt steeds belangrijker en de bekostigde hogescholen hebben veel te bieden. De experimenten die in het studiejaar 2016-2017 starten zullen geen doorbraak opleveren. Daarvoor is meer nodig. Dit essay bevat een onderbouwd voorstel voor zo'n doorbraak. Begonnen wordt met een beschrijving van het *probleem* en van de oplossingsrichting waartoe 'de politiek' recent heeft besloten. Dan volgt een *verdieping*. Is de probleemanalyse waar de oplossingsrichting van de politiek op is gebaseerd, wel deugdelijk? Vervolgens wordt een aantal recente *adviezen* kort behandeld. Wat kunnen we hiervan leren? Dan volgen de bouwstenen voor een *plan* dat de hogescholen uitdaagt én in staat stelt een breed scala aan opleidingen of cursussen aan te bieden ook als die niet leiden tot een formele graad.

¹ OECD, 'Netherlands 2016, Foundations for the future', mei 2016

² Dit overkwam de commissie Arbeidsparticipatie (de commissie 'Bakker') in 2008.

³ Zie opening FD 6 september 2016: 'NCOI neemt LUZAC over en start particuliere hbo'.

2 Probleem

Op 30 maart 2012 verstuurt staatssecretaris Zijlstra een brief over de toekomst van deeltijdopleidingen in het hoger onderwijs. Hij wijst erop dat de instroom van studenten in het bekostigde deeltijd hoger onderwijs in 10 jaar tijd bijna gehalveerd is! Van 19.000 in 2001 naar 10.000 in 2011. Dat is niet best, want om de doelstellingen gericht op versterking van innovatie, productiviteit en concurrentiekracht te realiseren, moeten hogere eisen worden gesteld aan onze beroepsbevolking, moeten meer werkenden op een hoger niveau worden opgeleid en moeten competenties up-to-date zijn.

Tabel 1 Aantallen instromende studenten bekostigd deeltijdonderwijs⁴

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| hbo | 16.997 | 14.881 | 14.256 | 12.330 | 11.405 | 10.783 | 10.620 | 10.784 | 10.915 | 10.373 | 8.946 |
| wo | 2.061 | 2.065 | 1.951 | 1.609 | 1.594 | 1.583 | 1.536 | 1.438 | 1.560 | 1.442 | 881 |
| ho totaal | 19.058 | 16.946 | 16.207 | 13.939 | 12.999 | 12.366 | 13.156 | 13.222 | 12.475 | 11.815 | 9.827 |

Bron: 1cijferHO (uit brief staatssecretaris Zijlstra van 30 maart 2012)

Inmiddels is het aantal ingeschreven studenten bij het niet-bekostigde deeltijd hoger onderwijs hoger dan bij het bekostigde hoger onderwijs. Een knappe prestatie van de onbekostigden, een slechte beurt van de bekostigden?

Tabel 2 Aantallen ingeschrevenen bij bekostigde en niet-bekostigde instellingen

| | aantallen studenten |
|--------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Deelname niet-bekostigd hoger onderwijs | 80.000 |
| Ingeschrevenen deeltijdonderwijs bekostigde | 69.500 |
| Instellingen (waarvan tegen instellingscollegegeld wegens tweede studie) | 9.300 |
| Open universiteit | 16.000 |

Bron: NRT0, 1CijferHO en CBS (uit brief staatssecretaris Zijlstra van 30 maart 2012)

Die knappe prestatie die uit de brief van Zijlstra zou blijken, heeft wel enige nuancering. Immers, het aantal studenten dat de studie afrondt, is in het bekostigde deeltijd hbo vele malen groter dan bij het onbekostigde. Het is aannemelijk dat, met uitzondering van de kleine, gespecialiseerde private hogescholen, het diplomarendement bij de grote private aanbieders rond de 5 à 10% zal cirkelen. Dit komt min of meer overeen met de cijfers van de Open Universiteit. Bij de bekostigde hogescholen is het diplomarendement van deeltijdopleidingen na 8 jaar tussen de 55 % en 60%.

Maar, Zijlstra vindt dat het anders moet! De bekostigde opleidingen moeten flexibeler worden, vraaggestuurder in intensievere samenwerking met het beroepenveld. De toenmalige staatssecretaris stelt vast dat de bestaande wet- en regelgeving dit

⁴ Uit deze cijfers blijkt dat het aantal deeltijdstudenten bij universiteiten verwaarloosbaar is. Daarom wordt in dit essay vooral stilgestaan bij de hogescholen.

verhinderen. Dat moet veranderen: de regel dat het onderwijs wordt aangeboden in de plaats waar de hogeschool is gevestigd, moet worden losgelaten en door modularisering en fasering zullen opleidingen (als vanzelf?) aantrekkelijker worden. En hierbij passen afschaffing van de bestaande aanbodbekostiging en de invoering van een beurzen- of vouchersysteem. Het aantal beurzen of vouchers wordt begrensd, want het nieuwe systeem mag de overheid niet meer gaan kosten.

Zijlstra wordt in 2012 fractievoorzitter in de Tweede Kamer en minister Bussemaker treedt aan. Vanwege de vele kritiek op de plannen van Zijlstra, kiest de nieuwe minister voor het beproefde middel van een commissie die haar moet adviseren: de commissie Rinnooy Kan. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat de commissie zich buigt over de vraag of de probleemanalyse van Zijlstra deugdelijk is en of de gekozen oplossingsrichting wel de juiste is.

De commissie brengt in maart 2014 haar rapport uit.⁵ Zij adviseert met twee soorten experimenten te starten. Het ene met voucherbekostiging, het andere met flexibelere programmering waarin leeruitkomsten centraal staan. Zowel opleidingen in het publieke als het private hoger onderwijs kunnen aan deze experimenten meedoen.⁶

In de voucherexperimenten krijgen de instellingen een grote mate van beleidsvrijheid. Het vestigingsplaatsbeginsel⁷ is niet van toepassing, de huidige bekostiging wordt vervangen door bekostiging met vouchers voor modules van 30 studiepunten en er ontstaat de ruimte om gestapeld te studeren. Bijvoorbeeld: het ene jaar volg je twee modules, je stopt een half jaartje of een jaartje en je gaat daarna weer verder.

De experimenten hebben nog steeds betrekking op (geaccrediteerde) opleidingen en het is de bedoeling dat zoveel mogelijk studenten het diploma met bijbehorende graad halen.

Daarnaast zijn er de experimenten 'leeruitkomsten'. Het is de bedoeling dat de inrichting van het onderwijs flexibeler wordt en dat de nadruk van de kwaliteitsborging niet meer is gericht op vaststaande onderwijsprogramma's, maar op de gerealiseerde leeruitkomsten, ongeacht de weg waarlangs die worden verworven. Anders dan bij het voucher-experiment blijft de huidige wijze van bekostiging ongewijzigd en wordt het vestigingsplaatsbeginsel niet losgelaten.

De conclusies van de commissie Rinnooy Kan komen dus op het volgende neer:

- het probleem van de halvering van de instroom bij bekostigde deeltijd opleidingen wordt veroorzaakt door de geringe flexibiliteit en de beperkte vraaggerichtheid. Deeltijd opleidingen zijn volgens de commissie een slap aftreksel van de voltijd opleidingen, het 'theezakjesmodel' is dominant;
- een systeem dat is gebaseerd op bekostiging met vouchers leidt tot meer vraaggerichtheid en daarmee tot meer hoger opgeleiden;
- een systeem dat is gebaseerd op leeruitkomsten leidt tot meer flexibiliteit en vraaggerichtheid en daarmee tot meer hoger opgeleiden.

⁵ Commissie Rinnooy Kan, 'Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen', maart 2014.

⁶ Het rapport van de commissie bevat meer adviezen zoals het beschikbaar stellen van het collegegeldkrediet als leenfaciliteit voor deeltijd studenten.

⁷ Dit beginsel houdt in dat een bekostigde hogeschool het onderwijs alleen mag aanbieden in de plaats van vestiging. Hier wordt in hoofdstuk 3 op terug gekomen.

3 Verdieping

Opmerkelijk is overigens dat de commissie Rinnooy Kan

- het vraagstuk van het 'leven lang leren' reduceert tot deeltijdopleidingen in het hoger onderwijs die leiden tot een diploma met bijbehorende graad,
- de lessen van de zogeheten 'hbo-fraude' negeert⁸ en
- de vraag naar de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de overheid voor de bekostiging van het 'leven lang leren' angstvallig mijdt.

Het advies van de commissie Rinnooy Kan en de daarop volgende politieke besluitvorming doen de kritiek vanuit de bekostigde hogescholen op de voornemens niet verstommen. Kloppen de probleemanalyse en de gekozen aanpak wel? Biedt het wel zo'n wonderschoon en wenkend perspectief?

Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

8 Hier wordt in hoofdstuk 3 op terug gekomen.

Wat is eigenlijk het probleem? Is het wel zo simpel als in hoofdstuk 2 geschetst? Klopt het dat het publiek bekostigde hbo het op het terrein van 'leven lang leren' fors laat afweten? En, hoe komt dat?

Voordat we ons gaan verdiepen in verklaringen voor en oorzaken van de afname van het aantal deeltijdstudenten, is het belangrijk dat we eerst enkele actuele cijfers over de instroom presenteren. Vervolgens kijken we naar de verdeling van het totaal aantal deeltijdstudenten over de hbo-sectoren gedurende de periode 1950 – 2013.

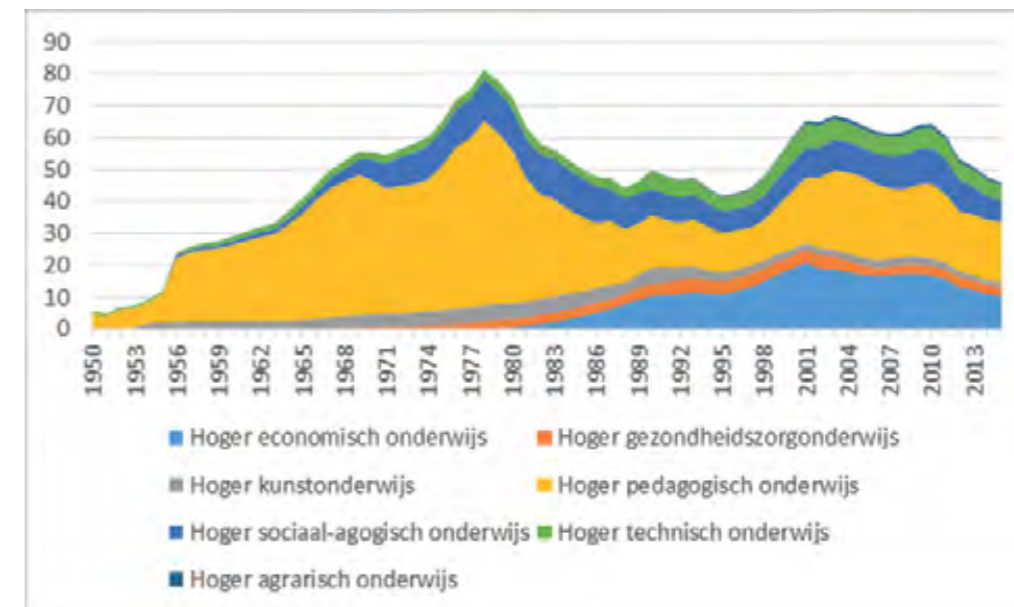
Tabel 3 Aantal instromende studenten bekostigd deeltijdonderwijs (2000-2015)

| Typeho | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 | 2014 | 2015 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
| ma | 3350 | 3636 | 4048 | 4175 | 3675 | 3662 | 3042 | 3163 | 3143 |
| ba | 14233 | 13215 | 10759 | 9544 | 9372 | 9243 | 6408 | 4639 | 4646 |
| Eindtotaal | 17583 | 16851 | 14807 | 13719 | 13047 | 12905 | 9450 | 7802 | 7789 |

Bron: Vereniging Hogescholen

We zien dat de instroom de afgelopen jaren nog verder is afgenomen: 'het probleem' wordt alleen maar groter. De afname speelt vooral bij de bacheloropleidingen. In de bijlage zijn deze cijfers verder uitgesplitst over de hbo-sectoren.

Figuur 1 Aantal deeltijdstudenten in het hbo.



Bron: Vereniging Hogescholen

De cijfers spreken voor zichzelf: een daling van maximaal 80.000 deeltijdstudenten eind 70'er jaren tot 46.000 in 2015. In 1978-1979 waren er alleen bij de lerarenopleidingen al 58.000 deeltijd studenten ingeschreven! Wat veroorzaakt nu die daling van het aantal deeltijdstudenten?

Verklaring 1: de lerarenopleidingen en Hos

Wie weet het nog? Tot ver in de 20e eeuw waren er twee wegen naar het leraarschap in het voortgezet onderwijs: via de universiteit⁹ of door het behalen van een LO- of MO-akte. De MO-opleidingen zijn de voorlopers van de huidige deeltijdse tweede en eerste graads lerarenopleidingen in het hbo. Tot het einde van de jaren zeventig waren er geen voltijdse opleidingen tot leraar voortgezet onderwijs. Belangstellenden moesten dus de deeltijdopleiding volgen. Pas in 1977 startten de eerste voltijdse tweedegraads lerarenopleidingen (de zogeheten Nieuwe Lerarenopleidingen).

Maar er is meer...

Tot begin jaren tachtig was de salarisstructuur van onderwijsgeevenden in belangrijke mate gebaseerd op het opleidingsniveau van een docent. Hieraan is begin jaren tachtig een einde gemaakt met de Herziening van de Onderwijs Salarisstructuur (Hos):

*'De eerste variant van de Hos diende verschillende doelen. Het ministerie wilde een eind maken aan de wirwar van salarisschalen die het onderwijs kende - meer dan tweehonderd - en waar naar 'bevoegdheid' dus aan de hand van het opleidingsniveau werd betaald, bijna ongeacht de sector waar een leerkracht werkte. De kritiek daarop was simpel: als een ingenieur op een tram werkt, krijgt hij het salaris van een trambestuurder en niet van een ingenieur. Tijd dus voor een 'functiesysteem' met drie trappen. Het basisonderwijs, de eerste drie jaar van het voortgezet onderwijs en de bovenbouw havo/vwo. Maar iedereen zou er uiteindelijk honderden guldens per maand op achteruit gaan.'*¹⁰

Tot het moment van de Herziening van de Onderwijs Salarisstructuur was het aantrekkelijk voor docenten om een nieuwe akte te halen omdat dat kon leiden tot een salarisstijging, ook al was er geen verandering van functie. Na de invoering van de Hos verdween die stimulans tot 'voortdurende' scholing en stapeling van aktes.

Geen wonder dat er zoveel studenten tot midden jaren tachtig een deeltijdse lerarenopleiding in het hbo volgden. Er was geen voltijdse variant en in het pre-Hos-tijdperk was er een aantrekkelijke financiële prikkel tot het behalen van een nieuwe akte. Het ontstaan van de voltijdse lerarenopleidingen bij de hogescholen en het wegvallen van die financiële prikkel bij het behalen van nieuwe aktes hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de daling van het aantal studenten in de loop van de jaren tachtig.

⁹ Studenten werden in de gelegenheid gesteld een didactische aantekening te verwerven bij het doctoraal diploma.

¹⁰ R. Sikkes, 'De HOS, een tragedie in vijf bedrijven', 2001

Verklaring 2: de urgentie-opleidingen

De Sociale Academies waren in de jaren zeventig en tachtig heel populair bij studenten. Het was de tijd van de maakbare samenleving, de bloei van het sociaal-maatschappelijk werk. Vanuit de beroepspraktijk nam de vraag naar gekwalificeerde professionals toe. In sommige sectoren werd de toegang tot de beroepsuitoefening steeds meer gereguleerd vanuit beroepsgroepen. Eisen werden gesteld aan het behaalde opleidingsniveau en als reactie hierop nam het deeltijd onderwijs een hoge vlucht, eerst met de zogenaamde 'urgentieopleidingen', later veelal omgedoopt tot pto (part-time opleidingen).

*'Ook wordt de urgentieopleiding een vorm van 'tweede kans' onderwijs voor mensen die op latere leeftijd alsnog de keuze voor het sociale werk maken. Het zorgt voor een flinke instroom van volwassenen met levenservaring en maatschappelijke ervaring en voor een deel afkomstig uit andere bevolkingslagen en een afwijkende vooropleiding. Dat verbreedt niet alleen het maatschappelijk draagvlak voor het sociale beroep, maar zorgt ook voor een andere dynamiek in het onderwijs.'*¹¹

Vanaf het eind van de jaren tachtig nam de belangstelling voor deze deeltijdopleidingen geleidelijk af. Veel sociaal werkers hadden inmiddels de 'urgentie-opleiding' gevolgd en dus kon niet meer uit die doelgroep worden geput. Daarnaast leidde het veranderende maatschappelijke klimaat tot bezuinigingen op het welzijnswerk waardoor de grote behoefte aan sociaal werkers in vooral de jaren zeventig, omsloeg in een overschot op de arbeidsmarkt.

Verklaring 3: tweede kans

Rond 1980 volgde zo'n 85% van de deeltijdse hbo-studenten een lerarenopleiding of een sociale opleiding. Naast de al genoemde redenen, zijn er nog twee factoren die hebben bijgedragen aan de grote belangstelling voor juist deze opleidingen in de periode 1965 - 1980 .

In de eerste plaats hadden deze opleidingen een krachtig civiel effect. Het docentschap was een beschermd beroep met een bevoegdhedenregeling. En de ontwikkeling van het welzijnswerk ging vergezeld van vormen van reglementering van de beroepen. Kortom, er kon niet worden volstaan met een korte cursus, met enkele modules. Een met een diploma afgeronde opleiding was een vereiste.

Daarnaast fungeerden deze opleidingen als tweede kans voor groepen die pas op latere leeftijd een opleiding in het hoger onderwijs gingen volgen. Soms om een nieuwe stap te zetten in hun ontwikkeling naar een nieuw beroep, soms waren ze al werkzaam als (onbevoegd) docent of sociaal werker, maar werd het behalen van een diploma een vereiste.

¹¹ Lud Overkamp en Henk Grimberg, 'Eigen kracht in perspectief', een verkenning naar de geschiedenis van het hoger sociaal agogisch onderwijs in Twente', 2013.

*'Op de universiteit zaten studenten die rechtstreeks na hun gymnasium of HBS-B waren doorgestroomd naar het wetenschappelijk onderwijs. De MO-opleidingen daarentegen werden bezocht door cursisten die al wat ouder waren, een baan hadden en doorgaans een lagere vooropleiding hadden genoten. Bovendien waren ze veelal afkomstig uit lagere sociale milieus, zonder intellectuele traditie. Het waren meestal zeer gemotiveerde cursisten voor wie de MO-studie de mogelijkheid bood tot intellectuele emancipatie en sociale stijging'*¹²

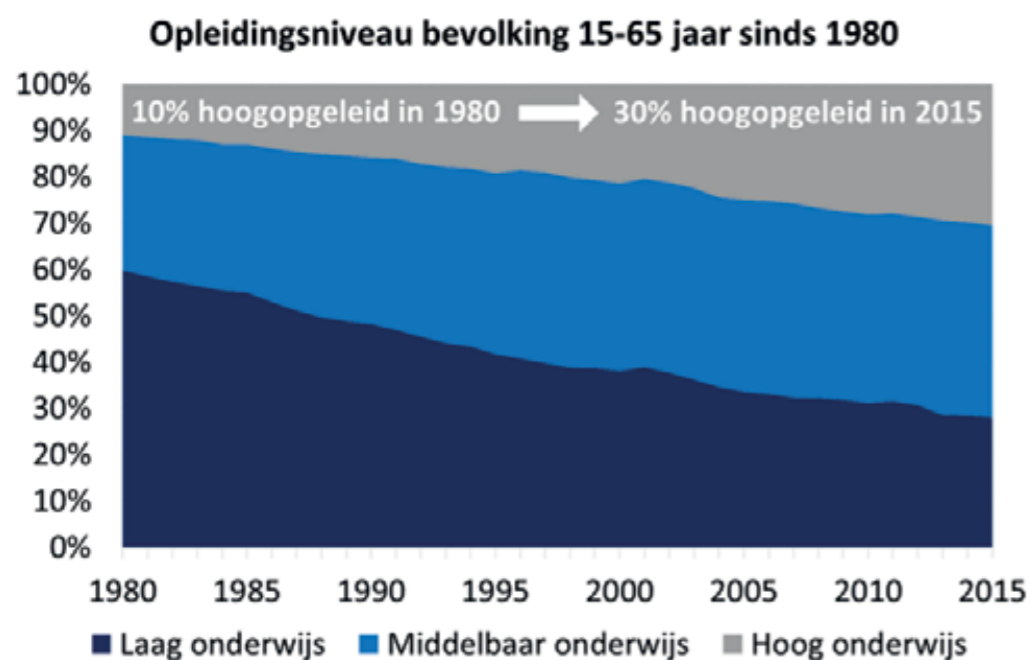
Verklaring 4: explosieve groei hoger onderwijs

De externe democratisering¹³ van het hoger onderwijs heeft de afgelopen decennia tot een enorme toename van het aantal hoger opgeleiden geleid. Studeerden er in 1970 nog 235.000 studenten in het hoger onderwijs, in 1985 waren het er 324.000 en in 2015 stonden er 700.000 studenten ingeschreven.

Dit had vanzelfsprekend ook gevolgen voor het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking.

In grafiek 2 zien we dat in 2015 al 30% van de bevolking van 15 – 65 jaar een hogere opleiding heeft had. In de leeftijdscategorie van 25 tot 45 jaar bedroeg het percentage zelfs 40%.

Figuur 2



Bron: Vereniging Hogescholen

12 'De opleiding voor de akte Middelbaar Onderwijs tot omstreeks 1980', Jozef Vos.

13 Het begrip 'externe democratisering' houdt in dat het hoger onderwijs voor enkelen (de 'elite') veranderde in een hoger onderwijs voor velen.

Het ligt voor de hand dat de explosieve toename van het aantal jonge mensen dat op jonge leeftijd (meestal voltijds) ging studeren, heeft geleid tot een afname van het aantal dat op latere leeftijd een hogere opleiding gaat volgen. Voor sommigen blijft het hbo aantrekkelijk als tweedekans-onderwijs, maar het aantal tweedekansers is door de externe democratisering van het hoger onderwijs sterk afgenomen. Wat blijft of zelfs toeneemt is de groep die zichzelf moet bijscholen of opscholen vanwege ontwikkelingen in hun beroepspraktijk. Maar voor een belangrijk deel van die groep volstaan kortere trajecten en cursussen, zeker in sectoren waar geen sprake is van een beschermde beroepsuitoefening.

Verklaring 5: de 'hbo-fraude'

In 2004 publiceerde de commissie Schutte de bevindingen van haar onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs.¹⁴ Tot deze onregelmatigheden behoorde het ontvangen van bekostiging voor opleidingen die wettelijk niet als volwaardige opleiding aangemerkt waren¹⁵. Naar het oordeel van de commissie (later bevestigd door de Raad van State) is het niet toegestaan delen van bekostigde opleidingen actief aan te bieden en daarvoor te werven. Een voorbeeld hiervan betrof de deeltijdse hbo-lerarenopleiding voor het lesgeven in beroepsgerichte vakken in het mbo.

Deze opleiding was zo opgebouwd dat elke student zich stapsgewijs kon kwalificeren voor drie functies (onderwijsassistent, instructeur en docent) in het functie-gebouw van het mbo. Na elk van de fases kon de student ervoor kiezen om met een certificaat uit te stromen, dan wel om verder te studeren tot docent.

Het probleem was niet dat er een modulaire opbouw was, maar dat expliciet werd geworven voor deze deelprogramma's. De aldus verkregen bekostiging voor deze studenten was derhalve onterecht verkregen en moest worden terugbetaald. Dit heeft vanzelfsprekend geleid tot beëindiging van deze 'deelprogramma's' en zal zeker voor een deel de opvallende teruggang van de instroom tussen 2002 en 2005 verklaren (zie figuur 2).¹⁶

De ontwikkeling van het aanbod van deelprogramma's kan niet los worden gezien van het politieke klimaat rond de eeuwwisseling. De versterking van marktwerking was een centraal element van het paarse kabinet Kok-I (1994 – 1998). Allereerst natuurlijk in het private domein, maar daartoe beperkte het zich niet. Minister Wijers was de belichaming ervan. Hij werd bij uitstek de man van het neoliberale gedachtegoed met grote programma's als marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit.

14 Commissie Schutte, 'Eerlijk delen', april 2004.

15 Er waren ook andere onregelmatigheden waarin de context van dit essay niet op in wordt gegaan.

16 Opvallend is dat in het kader van het Techniekpact in het voorjaar van 2016 gepleit wordt voor een aanpak die erg lijkt op de aanpak die in 2004 contra-legend werd bevonden. "Samen met de kennis en ervaring van het individu leiden (combinaties van) modules tot (een breder palet van) bevoegdheden. Hierin zitten drie dimensies: 1) korte trajecten/modules leiden naar een beperkte smalle bevoegdheid. Verdere doorontwikkeling via meer modules leidt tot bredere bevoegdheden zowel naar 2) meer vakken/bredere domeinen als 3) meer klassen/schoolvormen (vmbo, havo, vwo, mbo niveau 1 t/m 4 en onder- en bovenbouw)." (zie de notitie 'Circulaire carrières op een grenzeloze arbeidsmarkt', blz 22).

*'Paars zou kunnen worden gekarakteriseerd als de kampioen van de marktwerking. Als er in de huidige regeerperiode één vrijwel alle beleidsterreinen doordringend beginsel is geweest, dan is het dit wel. De gedachte dat alle publieke voorzieningen bij de overheid in de beste handen zijn - op z'n hoogtepunt in de jaren zeventig - kwam gedurende de economische crisis in de jaren tachtig steeds meer onder vuur te liggen. Steeds verder drong het besef door dat, zeker als het om de uitvoering van publieke taken gaat, marktwerking en concurrentie wel eens tot efficiëntere en daarmee goedkopere diensten zouden kunnen leiden.'*¹⁷

De markt moest ruimte krijgen en de overheid en (semi-)publieke instellingen moesten meer worden vermarkt. Publieke instellingen in onderwijs, zorg of woningbouw werden gezien als 'maatschappelijke ondernemingen'.

Kok-II borduurde hierop voort. Exemplarisch is de volgende passage uit het ontwerp-HOOP 2000 van de minister van Onderwijs, Loek Hermans.

'De hogescholen en universiteiten in Nederland kennen reeds een grote mate van zelfstandigheid. Grotere bewegingsruimte voor de instellingen kan deze verder versterken. In dit ontwerp-HOOP worden daartoe voorstellen gedaan onder andere bij het starten van nieuwe opleidingen en het aanbieden van onderwijs vanuit een nevenvestiging. Hierbij wordt een groter beroep gedaan op de zelfregie van de instellingen.'

*'...Sterke instellingen met een grote mate van autonomie kunnen inspelen op nieuwe vragen en ontwikkelingen, zonder concessies te doen aan het eigen karakter en de eigen missie. Juist dankzij een eigenstandige positie kunnen universiteiten en hogescholen een vitale rol spelen als het gaat om nieuwe ontwikkelingen in de samenleving.'*¹⁸

Zie hier de context waarbinnen het ondernemende dan wel té ondernemende gedrag van hogescholen moet worden begrepen. Dit gedrag paste weliswaar in het denken van die tijd, maar was strijdig met bestaande wet- en regelgeving. En die harde les werkte door in het handelen van hogescholen. Te ver doorgevoerde vraag- en marktgerichtheid sloeg om in terughoudendheid, hetgeen de flexibiliteit en vernieuwing van het deeltijdonderwijs niet ten goede kwam.

Conclusie

Wanneer volstaan wordt met het naast elkaar leggen van cijfers uit de vorige eeuw met die van vandaag, worden gemakkelijk verkeerde conclusies getrokken over de oorzaak van de afnemende belangstelling voor deeltijdse opleidingen van hogescholen.

Het is waar dat jarenlang niet of onvoldoende aandacht is besteed aan flexibilisering, dat de aandacht vooral gericht was op het voltijdonderwijs en dat zonder een ander concept het aantal deeltijdstudenten nog meer zal teruglopen. Maar het is veel te simpel om eventjes te concluderen dat er minder studenten zijn omdat het deeltijdonderwijs niet flexibel is. Het speelt zeker een rol, maar 35 jaar geleden was het deeltijdonderwijs in veel hbo-sectoren heus niet flexibeler dan nu. Andere verklarende factoren zijn zeker zo belangrijk.

Wat we ook zien is dat een groot deel van de deeltijdse studenten aan een lerarenopleiding studeert. Dat geldt zeker voor de masteropleidingen. De combinatie van een gereguleerd beroep (zonder diploma ben je niet bevoegd, dus je kunt niet volstaan met een enkele module), loopbaanontwikkeling (relatief omvangrijk master-aanbod) en stimuleren van de koopkrachtige vraag (door de lerarenbeurs) onderscheidt de pedagogische sector wezenlijk van de andere hbo-sectoren.

¹⁷ Trouw, 25 april 1998

¹⁸ Ministerie van OCW, 'Ontwerp-HOOP 2000', september 1999.

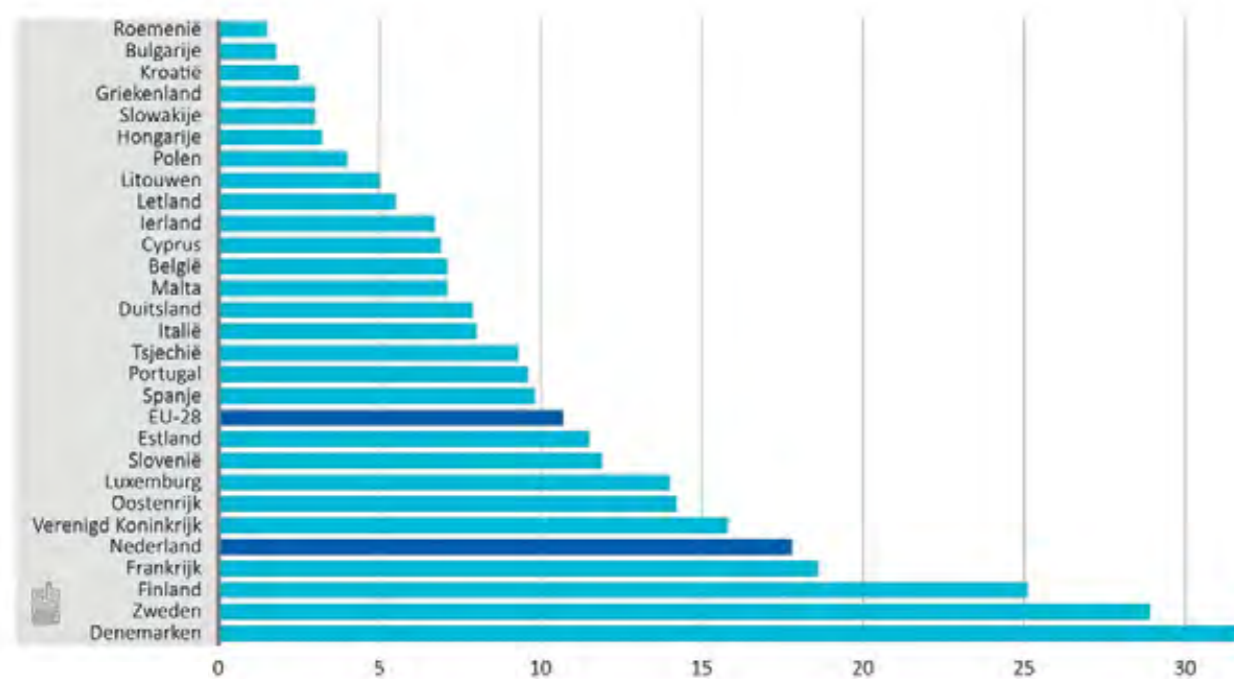
4 Adviezen

Het deeltijd hbo is maar een (beperkt) deel van het 'leven lang leren', waarover de afgelopen decennia stapels adviezen zijn uitgebracht. Rond 1980 stonden de namen van Emmerij en Kallen symbool voor het begrip 'éducation permanente'. En wat is er nieuw als we in november 2013 lezen dat de WRR een advies uitbrengt met als titel 'Naar een lerende economie'? Dertig jaar eerder (in 1985) werd al gesproken over een lerende samenleving:

*'Concluderend, een post-industriële samenleving is, zoals wij het nu zien alleen houdbaar, wanneer zij ook een lerende samenleving is. Dat geldt voor alle instituten, voor bedrijven, werkgevers en werknemers, en niet in de laatste plaats voor overheden. Het is in deze zin dat, naar ons idee, de relatie tussen onderwijs en economie een vruchtbare zal blijken te zijn.'*¹⁹

Doen we het nu goed of doen we het slecht in Nederland? Als we het CBS moeten geloven dan doen we het goed. Nederland behoort wat 'leven lang leren' betreft tot de best presterende landen van Europa.

Figuur 3 Deelname aan 'leven lang leren' van 25- tot 65-jarigen in EU-28, 2014²⁰



Bron: Eurostat.

19 W. Albeda en A.P. van Veen, 'Onderwijs en economie: een Gordiaanse knoop?', Maandschrift Economie, jaargang 49, blz 99 – 112, 1985

20 Uit: CBS, Socio-economische trends, 'Een leven lang leren in Nederland: een overzicht', 2016-02

De WRR schrijft echter:

*'Allerlei beleidsintenties ten spijt kent Nederland weinig aandacht voor post-initieel onderwijs en ons land scoort slecht als het gaat om levenslang leren. Zo is de deelname aan regulier onderwijs door mensen met een baan de afgelopen decennia relatief weinig gegroeid. Ook is sinds 1990 het aantal 30-plussers in het hoger onderwijs slechts met tien procent toegenomen, terwijl de totale groei van het hoger onderwijs in die periode 42 procent was.'*²¹

Deze bezorgde blik van de WRR over het Nederlandse 'leven lang leren' is niet uniek. Al eerder is hierover een veelheid van adviezen en rapporten uitgebracht. Het is altijd goed om te leren van eerdere adviezen en de manier waarop hiermee is omgegaan. Daarom passeren enkele recentere adviezen en voornemens hieronder de revue.

Naar een toekomst die werkt (2008)²²

In juni 2008 publiceerde de commissie Bakker haar advies over maatregelen die de arbeidsparticipatie moesten verhogen en moesten stimuleren dat mensen meer uren gingen werken. De commissie stelde om te beginnen vast dat we in de komende decennia te maken zouden krijgen met meer werk, maar met minder mensen vanwege de verwachte demografische ontwikkelingen. Daarnaast zouden door de globalisering de eisen aan het kennisniveau en het aanpassingsvermogen van de beroepsbevolking toenemen: 'Nederland heeft snel iedereen nodig en iedereen moet voortdurend inzetbaar zijn'.

De commissie constateerde dat de arbeidsmarkt een andere houding ten aanzien van werk vereist. "Werk doet ertoe en werk is een belangrijke bron van sociale contacten, zelfrespect en zelfvertrouwen. Werk draagt bovendien bij aan de integratie van allochtonen en is goed voor de sociale samenhang."

Volgens de commissie Bakker is een andere kijk op werk noodzakelijk:

- *werknemers zijn in staat en bereid hun competenties aan te passen. Flexibiliteit en aanpassingsvermogen zijn vanzelfsprekend;*
- *scholing en inzetbaarheid vormen een onmisbaar onderdeel van het arbeidscontract en de overheid loopt daarin voorop;*
- *iedereen accepteert dat tegenover het recht op loon of uitkering de plicht staat je te scholen of te participeren. Vrijblijvendheid is niet langer een optie;*
- *werkgevers spannen zich in om de talenten van ouderen, vrouwen en allochtonen meer te benutten en mensen met een lichamelijke of andere beperking kansen te bieden;*
- *iedere werkgever investeert in mensen om in de concurrentiestrijd overeind te blijven;*
- *werkgevers bieden al hun werknemers aantrekkelijke en passende werk- en bedrijfstitijden en goede loopbaanmogelijkheden.*

21 WRR, 'Naar een lerende economie', 2013, blz 309

22 'Naar een toekomst die werkt', advies van de commissie arbeidsparticipatie, 2008

Het advies van de commissie kende drie sporen. Het eerste spoor omvatte maatregelen om zo snel mogelijk meer mensen aan werk te helpen, het tweede spoor ging over werkzekerheid voor iedereen en het derde spoor ging over duurzame arbeidsparticipatie.

Onderdeel van het tweede spoor was de ontwikkeling van een persoonsgebonden werkbudget, bedoeld om werknemers te laten investeren in inzetbaarheid (bijvoorbeeld de ontwikkeling van de eigen kennis en vaardigheden) of inkomensaanvulling. Eigenlijk zien we hier een soort persoonsgebonden budget dat kan worden ingezet voor scholing, voor een lerend leven. Tot dit tweede spoor behoorde overigens ook de omvorming van de WW tot een werkverzekering.

Het advies van de commissie was breed, veelomvattend. Daarin zat de conceptuele kracht, maar tegelijkertijd de bestuurlijk-politieke zwakte. Het was 'te revolutionair'. In de reacties zei de VVD dat het advies interessante voorstellen bevatte (..en dan voel je hem al aankomen), maar geen oplossing bood voor het ontslagrecht.

De FNV wees de koppeling van het persoonsgebonden werkbudget aan een verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd plus de sterke individualisering van de sociale zekerheid af. Ook vond de FNV het realiteitsgehalte van de langetermijnvoorstellen over de aanpassing van de WW, een hogere pensioenleeftijd en een andere aanpak bij werkloosheid ver onder de maat. De voorstellen hadden veel weg van een fata morgana. De werkgevers leken meer ingenomen met de voorstellen om de WW-duur drastisch te beperken en de pensioenleeftijd op te trekken.

Maar het resultaat was zeker voor de commissie teleurstellend: geen draagvlak, te ingewikkeld, te veelomvattend, niet haalbaar. Exit commissie Bakker.

Tijd voor ontwikkeling (2009) ²³

Een jaar na het advies van de commissie Bakker kwamen al weer de volgende aanbevelingen. Deze keer van de Denktank Leren en Werken onder leiding van Roger van Boxtel. Het advies was minder breed dan dat van de commissie Bakker, maar straalde eenzelfde geest uit. Immers, de Denktank ging uit van de noodzaak van een cultuurverandering bij mensen, maar ook bij bedrijven. Zo moesten werkgevers inzien dat 'leren' onderdeel is van het arbeidsproces waardoor de werkplek een leerwerkplek wordt. En werknemers moesten het normaal vinden dat ze zich periodiek bijscholen en omscholen.

De denktank formuleerde vier concrete voorstellen.

- **het wettelijk verankeren van leren in de arbeidsrelatie;**
- **het invoeren van een opleidingscheque;**
- **het stimuleren en faciliteren van een leercultuur in arbeidsorganisaties;**
- **het invoeren van een scholingsplicht bij re-integratie.**

²³ Denktank leren & werken, 'Tijd voor ontwikkeling' 2009

Het kabinet reageerde in eerste instantie positief op het advies. De sociale partners waren minder enthousiast en tegenstander van het wettelijk vastleggen van de wederzijdse scholingsaanspraak. Een wettelijke regeling zou volgens de FNV leiden tot een scholingsplicht. Het rendement uit het verplichten tot het doen van cursussen zou volgens de vakbond nagenoeg nul zijn wanneer 'mensen daar met tegenzin aan moeten geloven'. In een persbericht stelde MKB-Nederland vervolgens dat de Denktank doorschoot in zijn ferme maatregelen. 'Werknemers krijgen een plicht om die scholing te volgen en onderling moeten ze daarover afspraken maken in een werkleercontract. Als een werknemer tekortschiet, kan hij ontslagen worden. Schiet een werkgever tekort dan kost hem dat een hogere ontslagvergoeding.' ²⁴

Je zou kunnen zeggen dat dit advies van de Denktank uiteindelijk doorwerkt in de wettelijke regeling ²⁵ die vanaf 1 juli 2015 de werkgever verplicht om de werknemer opleidingen en cursussen te laten volgen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van zijn of haar functie. Er geldt géén verplichting voor de werkgever om de werknemer scholing te laten volgen voor het verwerven van arbeid *buiten* de bestaande arbeidsovereenkomst.

Een tweede belangrijk onderdeel van het advies betrof het invoeren van een opleidingscheque, die volgens de Denktank door de overheid verstrekt moest worden. In de kabinetsreactie van 12 november 2009 bleek al direct de aarzeling over dit deel van het advies. Het kabinet wees op de bestaande faciliteiten zoals de aftrekmogelijkheid in de inkomstenbelasting, de afdrachtvermindering onderwijs voor werkgevers en de ESF-subsidies. Het kabinet vroeg het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, ROA hier nader over te adviseren. Ook scheef het kabinet: 'Er zal geen sprake zijn van additionele publieke financiering.'

In april 2011 verscheen het ROA-advies ²⁶ gebaseerd op bestudering van diverse arrangementen. Het begrip 'opleidingscheque' kon volgens het ROA beter worden ingeruild door het begrip 'ontwikkelingscheque' dat een wat bredere scope heeft. Het ging niet alleen om scholing maar bijvoorbeeld ook om het betalen van evc-procedures. Het ROA concludeerde (blz. VIII) dat zo'n cheque het beste werkt als:

- het individu de cheque als een waardevol bezit beschouwt en deze jaarlijks automatisch aan de rechthebbenden wordt verzonden;
- de cheque een goed op het bestedingsdoel afgestemde naam heeft. Vandaar het nieuwe begrip 'ontwikkelingscheque';
- de cheque van voldoende omvang is, zodat een aanzienlijk deel van de leerkosten ermee betaald kunnen worden;
- de cheque slechts een beperkte tijd geldig is, zodat de ontvanger van de cheque daardoor een grotere prikkel heeft om na te denken over het bestedingsdoel en het daadwerkelijk gebruik van de cheque wordt gestimuleerd.

De ontwikkelingscheque zou uit twee cheques moeten bestaan die stapelbaar zijn. De eerste cheque zou gefinancierd en verstrekt moeten worden door de overheid, de andere door het O&O-fonds dan wel de werkgever. Uitgegaan werd van jaarlijks twee stapelbare cheques van elk € 500 die binnen drie jaar moeten worden besteed.

²⁴ MKB-Nederland, 22 juli 2009

²⁵ De wettelijke scholingsplicht is vanaf 1 juli 2015 opgenomen in artikel 611a van boek 7 Burgerlijk Wetboek.

²⁶ 'Ontwikkelingscheque, uitwerking Advies Denktank Leren en Werken', ROA, april 2011

Tenslotte presenteerde het ROA een overzicht van de verwachte kosten bij vier scenario's variërend van een ontwikkelingscheque voor alle werkenden tot een ontwikkelingscheque voor alleen de laagopgeleiden.

De conclusie luidde dat zelfs een beperking tot uitsluitend werkenden zonder startkwalificatie zowel de overheid als de O&O-fondsen jaarlijks 500 miljoen euro zou kosten bij 50% besteding en dat daarom het beschikbaar stellen van een ontwikkelingscheque niet haalbaar was.

Al met al heeft ook het advies van Van Boxtel niet tot een doorbraak geleid. Er is weliswaar een beperkte wettelijke scholingsplicht geregeld, maar het effect hiervan lijkt minimaal. Evenmin heeft het advies van de Denktank geleid tot financiële prikkels voor een lerend leven.

Op weg naar een arbeidsmarkt met P.I.T.²⁷

Op 16 maart 2016 stelde de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging in een persbericht dat 'het tijd is voor een revolutionaire aanpak'. Volgens de BZW wordt het tijd voor Personeelsbeleid In Transitie (P.I.T.). 'Bedrijven opereren in een netwerkeconomie waarin 'time to value', aanpassingsvermogen en flexibiliteit van levensbelang zijn'. De arbeidsmarkt zit op slot, een overstap van werknemers naar een ander bedrijf is weinig aantrekkelijk, kostbaar en risicovol. Personeelsbeleid In Transitie moet worden verbonden aan 'een persoonlijk en meeneembaar mobiliteitsbudget voor elke werknemer: vast en flex. Dit budget vervangt bestaande regelingen; WW, ontslagvergoeding en O&O-gelden. Werknemers zouden bijvoorbeeld kunnen 'meesporen' door hun bovenwettelijke vakantiedagen hiervoor in te zetten. Het budget is bedoeld voor een overbrugging tussen twee banen en voor investeringen in opleiding en ontwikkeling'.²⁸

Het initiatief van de BZW past in de traditie van de eerder genoemde commissie Bakker. Het 'leven lang leren' is onderdeel van arbeidsmarktbeleid en direct verbonden aan een ingrijpende aanpassing van regelingen op het terrein van de sociale zekerheid. Conceptueel zit het initiatief wellicht goed in elkaar, maar het is de vraag of het een ander lot beschoren zal zijn dan dat van de commissie Bakker: de onderste bureaulade. Het is te ingewikkeld, te breed, te gevoelig, treedt te zeer in bestaande rechten.

Hoe leren wij in de toekomst?²⁹

Ondertussen organiseerde de SER in 2015 een aantal dialoogbijeenkomsten over 'Leren in de Toekomst'. Eén van deze bijeenkomsten ging over het 'leven lang leren'. In het verslag van deze bijeenkomst werd eerst een beeld geschetst van vraagstukken rond het 'leven lang leren' en vervolgens werd er ingegaan op nieuwe inzichten die de bijeenkomst heeft opgeleverd.

De analyse is helder, maar niet nieuw. De duur van cursussen in het kader van 'leven lang leren' is teruggelopen van gemiddeld 25 uur in 2004 naar 21 uur in 2013. Hoger opgeleiden

²⁷ 'Op weg naar een arbeidsmarkt met P.I.T.', Brabants Zeeuwse Werkgeversvereniging, maart 2016

²⁸ Idem, blz 5 en 6

²⁹ 'Hoe leren wij in de toekomst? Verslag van de SER-dialoogbijeenkomsten over leren in de toekomst', SER, oktober 2015

nemen meer deel dan lager opgeleiden en dat verschil neemt toe. Groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie ontvangen de minste scholing en er zijn behoorlijke verschillen naar sector. Vervolgens worden oplossingsrichtingen geformuleerd 'die in samenhang effect kunnen hebben'.

*Oplossingsrichtingen:*³⁰

- *werkenden moeten de verantwoordelijkheid voelen voor het onderhoud van hun vakmanschap. Werkgevers moeten werkenden daarin faciliteren;*
- *bedrijven moeten een leercultuur ontwikkelen om het leven lang leren te promoten op de werkvloer;*
- *onderwijsinstellingen (regulier en particulier) moeten zorgen voor een aanbod van formeel leren dat nauw aansluit bij de behoeften in de praktijk van het werkveld (maatwerk, flexibiliteit);*
- *eerder of elders verworven competenties (EVC) moeten eenvoudig, betaalbaar en zichtbaar kunnen worden gemaakt;*
- *voor het stimuleren/faciliteren van arbeidsmobiliteit, zowel binnen een sector als tussen sectoren, moet een (financierings)systematiek worden ontwikkeld die recht doet aan het grotere belang ervan voor werkgevers en werknemers. Sectorale organisatie en financiering van opleiding is niet altijd effectief omdat het in- en doorstroommogelijkheden niet stimuleert. Regionale samenwerking voor de opleiding biedt hiervoor mogelijk een oplossing. Aandachtspunt daarbij is dat het geld uit een sector in een andere sector wordt aangewend, hoe ga je daarmee om;*
- *leven lang leren van bepaalde (risico)groepen, zoals bijvoorbeeld zzp'ers, flexwerkers, laagopgeleiden, niet-werkenden en ouderen vraagt om maatwerkoplossingen.*

Deze oplossingsrichtingen zullen weinig kritiek ondervinden. Maar ja, de opsomming wordt vervolgd met de zin: 'De verdeling van verantwoordelijkheden en de financiering en bekostiging zijn belangrijke aandachtspunten bij de verdere uitwerking van de bovenstaande oplossingsrichtingen'. Het echte werk moet dus nog beginnen!

Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen.

Inmiddels had op 30 maart 2012 de toenmalige staatssecretaris OCW, Halbe Zijlstra zijn plannen voor het deeltijd hoger onderwijs bekend gemaakt. In het verlengde van hoofdstuk 2 wordt hier nog wat dieper op ingegaan. Immers, wat je ook van zijn brief mag vinden, het is wel de aanleiding tot een intensieve discussie in het hbo over de toekomst van het deeltijd-hbo en de rol van de hogeschool in het 'leven lang leren'.

³⁰ 'Hoe leren wij in de toekomst? Verslag van de SER-dialoogbijeenkomsten over leren in de toekomst', SER, oktober 2015, blz. 95

Eerst nog even de kern van de brief.

- *Het gaat niet goed met het deeltijd hoger onderwijs als onderdeel van het ‘leven lang leren’. In het bijzonder gaat het niet goed met de bekostigde deeltijd opleidingen. Het theezakjesmodel viert hoogtij, het is niet flexibel en onvoldoende vraaggericht.*
- *Vier scenario’s worden geschetst. Uiteindelijk wordt gekozen voor een mengvorm van het derde (privatisering) en het vierde scenario (vraagfinanciering/vouchers)*
- *De mengvorm houdt in dat de overheid uitsluitend beurzen (vouchers) verstrekt voor de maatschappelijke sectoren onderwijs en zorg, plus voor de ‘economische topsectoren’.*
- *Het principe dat elke Nederlander het recht heeft op één door de overheid bekostigde bachelor-opleiding en op één door de overheid bekostigde master-opleiding wordt in het deeltijdse segment verlaten.*
- *Het aantal beurzen of vouchers dat wordt verstrekt wordt gemaximeerd want het nieuwe stelsel mag de overheid niet meer kosten dan het huidige deeltijd ho.*

De plannen leidden tot een storm van kritiek bij de Vereniging Hogescholen, de studentenbonden en de vakbonden: het deeltijdonderwijs wordt geprivatiseerd, de toegankelijkheid komt in gevaar en het is een illusie om te denken dat Zijlstra’s plannen leiden tot meer hoger opgeleiden met een diploma.

In het najaar 2012 kwam er een nieuw kabinet, Rutte-2. Halbe Zijlstra werd fractievoorzitter in de Tweede Kamer en Jet Bussemaker werd de nieuwe minister. Minister Bussemaker besloot tot de instelling van een adviescommissie onder leiding van Alexander Rinnooy Kan die zich nog eens zou moeten buigen over de problematiek en de oplossingsrichtingen³¹. Op 12 maart 2014 verscheen het advies getiteld ‘Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen’.³²

De adviescommissie beschreef het belang van hoger onderwijs voor de volwassen beroepsbevolking en ging in op ontwikkelingen in de deelname. Vervolgens werd stilgestaan bij het belang van versterking van flexibiliteit en vraaggerichtheid. Lezers die zich enigszins verdiept hadden in het onderwerp ‘leven lang leren’ konden zich afvragen: ‘What’s new?’

Nieuw was de expliciete voorkeur voor een stelsel van vraagfinanciering door middel van vouchers. Tegelijkertijd overheerste bij de commissie voorzichtigheid omdat ervaringen elders geen éénduidige conclusies toelieten. Ook moet niet worden uitgesloten dat de commissie om tactische redenen koos voor het pad van de geleidelijkheid.

Al met al adviseerde de commissie om twee type experimenten te starten. Een experiment met vouchers in plaats van de huidige bekostiging én een experiment waarbij met behoud van de bekostiging het onderwijs kon worden geflexibiliseerd door zich te richten op leeruitkomsten. Aan beide experimenten zou deelgenomen kunnen worden door zowel bekostigde als onbekostigde hogescholen.

³¹ Zie ook hoofdstuk 2.

³² ‘Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen’, Adviescommissie flexibel hoger onderwijs voor werkenden, maart 2014.

De minister nam de kern van het advies van de commissie Rinnooy Kan over, nodigde uit om experimenten te beginnen. De eerste starten september 2016.

Anders dan bij andere adviezen is er in dit geval wél sprake van een vervolg. Maar is dit nu de doorbraak waarop Nederland zit te wachten? De kans dat de experimenten van geringe betekenis zullen zijn, is groot. Dit komt omdat in de aanpak zowel de adviescommissie als de minister schipperen en wezenlijke kwesties negeren.

- Bekostigde hogescholen mogen uitsluitend opleidingen aanbieden die zijn gericht op het behalen van een diploma. In strikt formele zin geldt dat ook voor de experimenten met vouchers. Immers, deze experimenten zijn mislukt indien het diplomarendement gering is. Maar omdat tegelijkertijd door de minister wordt gezegd dat de opleiding in fasen kan worden gevolgd, mag worden aangenomen dat het diplomarendement niet hoger zal zijn dan dat van de Open Universiteit of dat van de privaat bekostigde hogescholen.³³ Kortom, formeel wordt net gedaan alsof ook experimenten met vouchers moeten leiden tot een redelijk aantal diploma’s, laten we zeggen het rendement van de bekostigde deeltijdopleidingen bij hogescholen minus bijvoorbeeld 10%-punten. Maar iedereen weet dat dat een illusie is die amechtig in stand wordt gehouden.
- Het kan natuurlijk niet de bedoeling zijn dat de experimenten met vouchers als gevolg hebben dat er geen toename van het aantal nieuwe studenten plaatsvindt, terwijl er wél geld wordt overgeheveld van publiek naar privaat. Maar die overheveling gaat natuurlijk wel gebeuren want deelnemers en/of werkgevers zullen door de vouchers een onverwachte subsidie krijgen voor cursussen of delen van opleidingen die in het verleden door hen werden betaald. Iedereen weet dat er geld zal worden overgeheveld van publiek naar privaat. Ook hier worden de ogen dichtgeknepen.
- Interessanter zijn de experimenten met leeruitkomsten binnen de huidige bekostiging. Het aantrekkelijke is dat ervaring kan worden opgedaan met een andere manier van programmeren en toetsen, met meer mogelijkheden tot flexibiliteit en aanpassing aan specifieke vragen. Deze experimenten kunnen bijdragen aan een andere organisatiecultuur.
- Ten slotte is er nog een laatste element van ‘schipperen en negeren’. De ontwikkeling van de onderwijsvraag wordt niet geproblematiseerd. Om het anders te zeggen:
 - het probleem zou zijn dat er minder studenten een deeltijdopleiding volgen;
 - dat zou komen door het inflexibele deeltijd hbo;
 - de vraag of er ook andere oorzaken zijn van die teruggang wordt nauwelijks gesteld, laat staan beantwoord;
 - de vraag of er vooral behoefte bestaat aan het volgen van opleidingen die een diploma opleveren dan wel of er vooral behoefte bestaat aan losse cursussen wordt niet gesteld.
 - dus is het belangrijk na te gaan welke verschillende doelgroepen er te onderscheiden zijn en of die verschillende arrangementen zouden behoeven. Hoe om te gaan met twintigjarigen die een deeltijdopleiding willen volgen om schuldopbouw door het nieuwe stelsel van studiefinanciering te vermijden? En wat is er nodig voor de mbo’er van 35 jaar die een ad-diploma wil halen? Wat te doen met al diegenen die één of enkele modules willen volgen, en helemaal niet gericht zijn op een diploma? En is er een verschil tussen arrangementen voor bachelor- en voor masteropleidingen?

Kortom, enige scepsis over de oorspronkelijke plannen van Zijlstra en de wijze waarop die nu in experimenten hun beslag hebben gekregen, is wel op zijn plaats.

³³ Zie voetnoot 8

Conclusie

Het is altijd makkelijk om als stuurman aan wal adviezen en plannen van een kritische reflectie te voorzien. Toch is dat zinvol, op voorwaarde dat er lessen uit worden getrokken voor een nabije toekomst. Als we dan kijken naar de behandelde adviezen en plannen, zien we dat de eerste drie (Bakker, Van Boxtel en BZW) zeer veelomvattend zijn. Het gaat om 'leven lang leren' in combinatie met veranderingen in de sociale zekerheid en om een veranderende arbeidsmarkt. Om heel veel. Om zoveel, dat het niet meer hanteerbaar is. En dan verdwijnen conceptueel goed doordachte plannen in het ronde archief.

Het vierde plan is geen plan, maar de uitkomst van een dialoogbijeenkomst van de SER. Het probleem van dit document is dat het erg beschouwend en niet instrumenteel is. Als het spannend wordt, houdt het op. De uitdaging voor de SER is om daar goed op voort te bouwen.

Het laatste plan komt het dichtst bij de hogescholen, het gaat tenslotte om uitsluitend het hoger onderwijs. Het lijkt er ook op dat de commissie Rinnooy Kan geleerd heeft van al die brede, omvattende adviezen en kiest voor iets overzichtelijks, iets dat hanteerbaar is. Helaas is het plan dat hieruit voortkomt weer zo smal dat scepsis over het effect op zijn plaats is. En het woord 'scepsis' is dan een eufemisme.

Tijd voor een doorbraak!

5 Plan

Recapitulerend: sommige adviezen en plannen zijn te complex. Andere zijn marginaal en zetten geen zoden aan de dijk. Belangrijke leerervaringen vanuit het verleden worden genegeerd of zelfs ontkend. En altijd zijn er de uiteenlopende belangen van sociale partners, onderwijs of uiteenlopende ministeries.³⁴ Het vergt na al die jaren nogal wat om met een plan te komen dat wel zou kunnen leiden tot een doorbraak. Toch wordt er in dit essay een poging gewaagd om de vijf noodzakelijke bouwstenen voor een doorbraak te beschrijven.

De vijf bouwstenen zijn gebaseerd op de fundamentele gedachte dat hogescholen een verantwoordelijkheid hebben voor het 'leven lang leren' en zich dus zouden moeten ontwikkelen tot 'organisaties die zowel publiek bekostigde taken uitvoeren, als privaat gefinancierde cursussen ontwikkelen en verzorgen'.³⁵

Eerste bouwsteen

Allereerst is het verstandig een plan te beperken tot het hoger onderwijs. Dat maakt het overzichtelijk, maar, toegegeven, tegelijkertijd vatbaar voor kritiek, omdat de deelname aan cursussen en opleidingen onder hoger opgeleiden al beduidend groter is dan onder laag opgeleiden. Maar ja, dat mag geen reden zijn om in het hoger onderwijs dan maar aan te modderen.

Dit betekent ook dat het plan gericht moet zijn op zowel universiteiten als hogescholen. Het hoger onderwijs heeft één arrangement, anders wordt elk plan in de kiem gesmoord door de ongelijke voorwaarden tussen beide sectoren. Later zal nog worden stilgestaan bij de relatie met het niet-bekostigde hoger onderwijs.

Het is tenslotte verstandig om geen relatie aan te brengen met veranderingen in de sociale zekerheid of het arbeidsvoorwaardenbeleid. De ervaring heeft geleerd dat plannen die dat wél doen conceptueel goed in elkaar kunnen zitten, maar vervolgens geruisloos achter de coulissen verdwijnen dan wel publiekelijk worden getorpedeerd. Kortom, laten we ons laven aan de wijsheid van Goethe.³⁶

*Wer Großes will, muß sich zusammenraffen;
In der Beschränkung zeigt sich erst der Meister,
Und das Gesetz nur kann uns Freiheit geben.*

Tweede bouwsteen

De experimenten die in september 2016 van start gaan, zijn het resultaat van een politiek compromis met een groot aantal weeffouten die in een nieuw plan niet zouden mogen worden gemaakt.

³³ Wat te denken van de verschillende invalshoeken van SoZaWe, EZ en OCW? Om nog maar te zwijgen over de rol van MinFin!

³⁴ Zie ook: Ad de Graaf, 'Wegwijzer naar #hbo2025', februari 2015, blz. 34

³⁵ Johann Wolfgang von Goethe: Sonette - Kapitel 1, 1802

De eerste weeffout is de illusie dat er een toename van het aantal gediplomeerden zal zijn, wanneer het mogelijk wordt om met vouchers verdeeld over een groot aantal jaren modules te volgen. En daarnaast is het een illusie te veronderstellen dat er geen overheveling zal plaatsvinden van publieke bekostiging naar voorheen private financiering (tweede weeffout).

Over een derde weeffout is veel minder gesproken en geschreven. Het lijkt erop dat er een soort 'isgelijktken' wordt aangebracht tussen deeltijd hoger onderwijs en het brede scala van het 'leven lang leren'. Terwijl we weten dat een lerend leven veel meer is dan het volgen van een deeltijdopleiding die behoort te leiden tot een associate degree-, een bachelor- dan wel mastergraad:

- we hebben mbo'ers die op latere leeftijd een graad willen halen waar een civiel effect aan is verbonden;
- maar er zijn ook mbo'ers die op latere leeftijd misschien geen graad willen halen, maar wel degelijk geïnteresseerd zijn in cursussen op hbo-niveau;
- er zijn alumni die zich met cursussen op de hoogte willen stellen van nieuwe ontwikkelingen in het vakgebied;
- en wat te denken van het HOVO voor ouderen;
- en wie weet wordt het hoger onderwijs wel zo duur dat steeds meer jonge studenten kiezen voor een deeltijdopleiding als tweede weg om studieschulden te voorkomen.

De vierde weeffout tenslotte is de ontkenning van het feit dat het digitale onderscheid tussen voltijd en deeltijd achterhaald is. Wat is voltijd? Wat is deeltijd? Is een hoge mate van blended learning met afstandsonderwijs per definitie deeltijd? Ook als de studiebelasting misschien wel 30 uur per week is? Mag een hogeschool een voltijdprogramma aanbieden van bijvoorbeeld 15 contacturen per week, verspreid over de maandagavond, de vrijdag en de zaterdag?

De onvermijdelijke conclusie is allereerst dat het formele verschil tussen voltijd- en deeltijdonderwijs geen vertrekpunt kan zijn voor een plan dat de rol van hogescholen kan versterken in het tegemoetkomen aan de vraag vanuit een lerende samenleving³⁷. Het is veel beter (en dat is dan ook de tweede bouwsteen van elk plan) om uit te gaan van het onderscheid jong volwassenen (18+) die een initiële opleiding willen volgen en werkenden/werkzoekenden (30+) met een specifieke scholingswens die aansluit bij hun ervaring en de wens of de noodzaak tot verdere ontwikkeling.

Daarmee komen we tot de tweede onvermijdelijke conclusie. Een plan dat succesvol wil zijn, zal tegemoet moeten komen aan sterk uiteenlopende scholingsvragen, variërend van losse modules en cursussen tot opleidingen die (al dan niet met vrijstellingen) leiden tot een graad.

³⁷ Eigenlijk heeft minister Hermans rond het jaar 2000 al geconcludeerd dat het onderscheid tussen voltijd en deeltijd heel vloeiend is en hij besloot de bekostiging gelijk te trekken. De hoogte van de bekostiging van voltijdopleidingen ging omlaag, de bekostiging van de deeltijdopleidingen omhoog.

Derde bouwsteen

Een grote hogeschool heeft veel opleidingen en iedereen weet dat de cultuur, de sfeer van elke opleiding anders is. Dat heeft te maken met het werkveld waarvoor wordt opgeleid, met de studenten die kiezen voor een opleiding en met de docenten die er werken. Loop een hogeschool binnen en je proeft het.

Daarom willen hogescholen binnen grotere verbanden kleinschaligheid stimuleren. Dat is lastig omdat er altijd spanning is tussen schaal en doelmatigheid, maar de ambitie om kwaliteit en studiesucces te borgen dwingt tot kleinere, herkenbare verbanden.

Maar het gaat niet alleen om de eigen cultuur van opleidingen, het gaat ook om uiteenlopende doelgroepen die een eigen pedagogisch klimaat en een op de doelgroep toegesneden programma vereisen. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de Rotterdam Academy waarin de Hogeschool Rotterdam al zijn Ad-opleidingen aanbiedt in een apart gebouw.

Willen hogescholen met meer resultaten dan in het verleden hun werkzaamheden op het gebied van het 'leven lang leren' uitbouwen, dan moet niet alleen het beruchte theezakjesmodel ten grave worden gedragen, de hele aanpak dient op een andere leest te zijn geschoeid.

Het onderwijs zal er anders uit moeten zien, flexibeler moeten zijn omdat veel deelnemers allerlei ervaringen meebrengen die soms leiden tot vrijstellingen, soms tot vormen van co-educatie. Aan docenten worden andere eisen gesteld: het is toch ondenkbaar dat de pedagogiek van bijvoorbeeld de Rotterdam Academy en studenten van 20 jaar zal lijken op die van het instituut voor een 'leven lang leren'? De relatie tussen structuur en maatwerk zal er heel anders uitzien, de aansluiting op het werkveld luistert nauwer, de drievoudige functie kwalificatie, socialisatie en persoonswording krijgt een totaal andere invulling in het initiële onderwijs voor jong volwassenen dan in het onderwijs aan dertigplussers.

Studenten zullen niet alleen andere eisen stellen aan programma en docenten, maar ook aan de fysieke infrastructuur, het gebouw met bijbehorende faciliteiten doet er toe. Extra hoge eisen zullen worden gesteld aan de digitale infrastructuur en de faciliteiten voor digitale communicatie. Het hoeft niet direct te lijken op Maddingley Hall van de University of Cambridge, een modernere omgeving biedt ook zo zijn voordelen. Maar iets in die richting zou de 'branding' en de herkenbaarheid sterk bevorderen. Het 'leven lang leren' hangt er niet meer bij, is geen theezakje, maar een organisatie met een eigen netwerk waar je kunt investeren in je ontwikkeling, in je loopbaan, in je toekomst.



Ten slotte gaat het niet alleen om een andere cultuur, een ander programma, een eigen management of een eigen gebouw. Ook zal de bedrijfsvoering van het onderwijs aan jong volwassenen helder moeten worden gescheiden van de bedrijfsvoering van het onderwijs aan dertigplussers. Geldstromen mogen niet door elkaar heen gaan lopen, publieke middelen mogen niet voor private activiteiten worden aangewend. Voorbeelden van die bedrijfsmatige scheiding zijn er al in het hbo te vinden bij Aeres Hogeschool of bij Avans.

Kortom de derde noodzakelijke bouwsteen draait om de eigen identiteit net zoals dat het geval is bij een Rotterdam Academy of bij een University College. Zonder dat wordt het niks. Of, zoals Marcel Wintels in een recent verschenen essay schreef:

“vrijwel geen enkele organisatie, binnen noch buiten het onderwijs is succesvol met een dienst of product dat ‘er bij hangt’. Een keuze voor leven lang leren/ deeltijdonderwijs impliceert derhalve het besef en de bereidheid de condities ten volle te willen creëren om de missie te kunnen doen slagen. Halve oplossingen zijn schijnoplossingen”.³⁸

Vierde bouwsteen

Wintels pleit ook voor een gezamenlijke aanpak in samenwerkingsverbanden van hogescholen. Sceptis over een landelijke regie om daartoe te komen is zeker op zijn plaats. Tegelijkertijd is het wel degelijk belangrijk dat hogescholen met gelijkgestemden de mogelijkheden tot samenwerking onderzoeken, omdat traditionele concurrentie zal leiden tot marginale academies.

Zeker, je kunt als afzonderlijke hogeschool een aparte academie voor ‘continuing education’³⁹ starten, met een eigen identiteit, een eigen cultuur, een eigen management, een eigen bedrijfsvoering etcetera. Maar is dat de beste voorwaarde voor kwaliteit, flexibiliteit en continuïteit? Waarschijnlijk niet!

Samenwerking is vereist vanwege de complexiteit, de bundeling van (soms beperkte) expertise, de kosten en de expertise op het terrein van het blended learning en de ontwikkeling en afname van digitale toetsen. Samenwerking is noodzakelijk vanwege het optimaal kunnen benutten van netwerken met bedrijven en publieke instellingen, een gezonde bedrijfsvoering en ‘last but zeker not least’ het goed kunnen inspelen op de sterk uiteenlopende vraag naar opleidingen en cursussen.

Traditionele samenwerking zal geen lang succes beschoren zijn. Daarvoor is die vaak te vrijblijvend gebleken. Wat zijn de resultaten van de samenwerking van sommige hogescholen met de Open Universiteit? De samenwerking in de Digitale Universiteit was evenmin succesvol.

Samenwerking bij ‘leven lang leren’ zal uitsluitend duurzaam zijn als die niet vrijblijvend is. Een mogelijkheid is het ontstaan van een zelfstandig instituut gebaseerd op de principes van de Gemeenschappelijke Regeling. En als klap op de vuurpijl zouden de aldan ontstane samenwerkingsverbanden zich kunnen verenigen in een netwerk dat maar één doel kent: het met elkaar bevorderen en bewaken van kwaliteit, naam en faam van De Academies voor ‘Continuing Education’ in Nederland.

Als je daar een opleiding of cursus volgt, dan weet je dat het goed zit!

³⁸ ‘Leven lang leren in het publiek-bekostigd hbo’, M.Wintels, Uit: Bijdragen aan beschaving: Hoger Onderwijs als fundament, 2016, blz 167

³⁹ Het zou fijn zijn als er een krachtige Nederlandstalige benaming kan worden geformuleerd.

Vijfde bouwsteen

Tenslotte, laten we niet om de hete brij heen draaien. Hoe zit het met de bekostiging? Tot waar reikt verantwoordelijkheid van de publieke bekostiging? De laatste bouwsteen gaat dus over het geld.

Overheid bekostigt 1 ba en 1 ma

Elke student die nog niet eerder een bachelor- en/of een masteropleiding heeft afgerond, heeft recht op het volgen van een opleiding met overheidsbekostiging met een beperkte eigen bijdrage van de student. Deeltijd of voltijd maakt daarbij niet uit. Deze bekostiging geldt dus niet in het geval dat er eerder een diploma is behaald⁴⁰.

Wél ontstaan er verschillende arrangementen voor de overheidsbekostiging voor studenten⁴¹ die vóór hun 30e verjaardag met een ad-, ba-, of ma- opleiding beginnen en voor diegenen die na hun 30e starten. Om een beeld te geven van de omvang van beide groepen zijn in de bijlage enige gegevens opgenomen met een uitsplitsing over de verschillende onderwijssectoren in het hbo. Hieronder worden alvast totaalcijfers gepresenteerd die betrekking hebben op de instroom 2015 in het hbo.

Tabel 3 Instroom eerstejaarsstudenten hbo cohort 2015-2016

| typeho | oplvorm | abs | | % | |
|----------|---------|--------|-------|-----|-----|
| | | <30 | >30 | <30 | >30 |
| bachelor | vt | 81.188 | 488 | 99% | 1% |
| | dt | 2.608 | 2.038 | 56% | 44% |
| | duaal | 943 | 286 | 77% | 23% |
| master | vt | 845 | 174 | 83% | 17% |
| | dt | 1.276 | 1.867 | 41% | 59% |
| | duaal | 156 | 349 | 31% | 69% |

Verskillende arrangementen jong-volwassenen en 30-plus

Voor diegenen die voor hun 30e beginnen verandert er eigenlijk niets. De bekostiging vindt op dezelfde manier plaats als nu het geval is, het vestigingsplaatsbeginsel blijft ongewijzigd, inschrijving en voorlichting zijn gericht op het te behalen diploma, kwaliteitsborging geschiedt op onderwijsproces én onderwijsproduct.⁴³

Voor diegenen die na hun 30e beginnen (én nog geen hbo-diploma hebben behaald) verandert er wel het een en ander. De omvang van hun recht op door de overheid bekostigd onderwijs wordt beperkt en vormgegeven met vouchers. Dit geschiedt vanuit de aanname dat eerder verworven competenties het mogelijk maken een opleiding sneller (en met vrijstellingen) af te ronden⁴⁴. Daarnaast mag worden verlangd dat er sprake is van een gedeelde publiek-private financiering.

⁴⁰ Kortom, niets nieuws onder de zon omdat dat nu ook al zo is.

⁴¹ Voor de duidelijkheid: het gaat hier dus uitsluitend om studenten die nog geen bachelor- of mastergraad hebben behaald.

⁴² De precieze leeftijdsafbakening heeft vanzelfsprekend iets arbitrairs. Eventueel zou gekozen kunnen worden voor een verschillende leeftijdsgrens voor bachelor- en master-opleidingen.

⁴³ Hiermee wordt afstand gehouden tot het gedachtegoed van het (uitsluitend) leerwegaafhankelijk toetsen voor deze categorie. Studeerbaarheid, programma-opzet, structuur, contacttijd zullen al snel geen object meer zijn van een stelsel van kwaliteitszorg gebaseerd op het principe van de leerwegaafhankelijkheid, terwijl dat juist belangrijke factoren zijn voor studiesucces van jong-volwassenen. Bij 30-plussers ligt dat anders.

⁴⁴ De ambtelijke studiegroep wijst er in het eerder aangehaalde rapport ‘Kiezen voor duurzame groei’ op dat leren niet alleen gebeurt met cursussen en opleidingen. ‘Uit onderzoek blijkt dat meer dan 90% van de leertijd van werkenden aan informeel leren wordt besteedt, dat wil zeggen het leren op de werkvloer’. (blz. 14)

Vouchers voor 30-plus⁴⁵

Vouchers worden beschikbaar gesteld voor modules met een studielast die overeenkomt met 30-ects. Modules waarvoor een vrijstelling wordt verkregen op grond van uitsluitend een evc-procedure, kunnen niet met een voucher worden gefinancierd. Gedacht wordt aan het beschikbaar stellen van maximaal 5 vouchers met elk een tegenwaarde van € 1.500 voor diegenen die nog geen bachelordiploma hebben behaald. Dertigplussers die nog recht hebben op een tegemoetkoming vanuit publieke middelen voor het behalen van een masterdiploma zouden dan bijvoorbeeld recht hebben op 2 vouchers van elk € 1.500. Voor 30-plussers kan de overheid specifieke, aanvullende arrangementen opstellen voor opleidingen waarvoor zij een specifieke verantwoordelijkheid heeft zoals de lerarenopleidingen of de opleidingen voor de gezondheidszorg.³⁸ Afscheid wordt genomen van de illusie dat voorkomen kan worden dat op grote schaal modules worden gevolgd zonder de intentie een hbo-opleiding met een diploma af te ronden. Erken de realiteit dat het wél zal gebeuren, steek de kop niet in het zand en maak het ook mogelijk dat hogescholen onderdelen van opleidingen als losse modules mogen aanbieden en dat vouchers daarvoor kunnen worden gebruikt.

Publiek-private financiering

Zoals gezegd wordt uitgegaan van een gedeelde publiek-private financiering. In dit plan wordt uitgegaan van een 'harde' regeling die inhoudt dat een voucher uitsluitend beschikbaar komt indien er een private financiering (in cash) van tenminste dezelfde omvang tegenover staat. Dat is een hardere eis dan nu het geval is bij de experimenten met vouchers en is bedoeld om een ongewenste overheveling van publieke middelen naar het private domein tegen te gaan. De redelijkheid van deze harde eis kan moeilijk worden bestreden in het geval vouchers ook kunnen worden aangewend voor losse modules.

Kwaliteitsborging

Vouchers worden uitsluitend beschikbaar gesteld voor opleidingen die worden aangeboden door instellingen voor hoger onderwijs die een instellingsaccreditatie van de NVAO hebben verworven. Dit kunnen dus zowel publiek bekostigde als private instellingen voor hoger onderwijs zijn.

Het vestigingsplaatsbeginsel wordt losgelaten en de opleidingsaccreditatie is gebaseerd op het uitgangspunt van leerwegaafhankelijke toetsing. Overwogen kan worden om het recht op het gebruik van vouchers na 20 of 25 jaar te laten vervallen. In dat geval zal er wel een specifiek arrangement moeten komen voor 50- of 55-plussers.

Alumni

Hierboven wordt uitgegaan van het beschikbaar stellen van vouchers aan uitsluitend diegenen die pas na hun 30e met een opleiding beginnen én nog niet beschikken over een hbo-diploma. Daarnaast is het 'leven lang leren' van grote betekenis voor alumni van hogescholen. Omdat alumni niet over vouchers kunnen beschikken, zal er sprake zijn van een volledig private financiering. Er valt vanuit de theorie veel te zeggen voor het aanbrengen van financiële prikkels om bij te blijven of om je verder te ontwikkelen als alumnus. Immers, er is zowel een privaat als een maatschappelijk rendement mee gemoeid. Fiscale arrangementen kunnen zo'n stimulans zijn, maar het is raadzaam om dat arrangement op de persoon te richten en niet op het bedrijf.

⁴⁵ Ten overvloede: het beschreven arrangement geldt uitsluitend voor 30-plussers die nog geen hbo-diploma hebben behaald.

⁴⁶ Dit sluit aan bij bestaande arrangementen waarbij de overheid afwijkt van het zogenaamde 1 ba – 1 ma principe voor opleidingen in deze sectoren.

Ten slotte

Onderdelen van deze bouwstenen staan open voor aanpassing en uitwerking. Hier is echter een grens aan omdat het plan anders als een kaartenhuis in elkaar stort. Het inruilen van het onderscheid tussen voltijd en deeltijd door het onderscheid tussen onderwijs voor jongvolwassenen en onderwijs voor dertig plussers kan niet ter discussie staan. We moeten erkennen dat het toestaan van het stapelen van modules van een geaccrediteerde opleiding ook betekent dat die modules als aparte cursussen zullen (en mogen) worden aangeboden. Als die erkenning niet plaatsvindt zullen over enkele jaren weer Schutte-achtige taferelen ontstaan. En tenslotte moet veel stringenter worden vastgehouden aan de eis van volledige cofinanciering, en dan wel 'in cash' en niet met boterzachte 'in kind' arrangementen

6 Slot

Dit essay behandelt de geschiedenis van het 'leven lang leren' in een notendop, en heeft daardoor de beperkingen van die 'notendop', maar dat doet niets af aan de belangrijkste conclusies. Hogescholen zijn zeer succesvol in het opleiden van steeds meer jonge mensen tot een graad. Zij leiden beroepsbeoefenaren op voor een lerend leven. Tegelijkertijd blijft het aanbod van hogescholen achter voor allerlei groepen die op latere leeftijd een graad willen halen, een cursus op hbo-niveau willen volgen of kennis willen nemen van nieuwe ontwikkelingen op het eigen vakgebied.

Anders gezegd, hogescholen leiden op voor een lerend leven, maar hebben vervolgens weinig te bieden voor diegenen die dit lerend leven met cursussen en opleidingen willen verrijken. Nieuwe experimenten zijn het resultaat van politieke compromissen en je hoeft geen groot profeet te zijn om de resultaten hiervan te voorspellen. Deze conclusies zullen ergens tussen 2020 en 2025 worden getrokken.

Het risico van stilstand is dus levensgroot. Echter, het is weinig realistisch om te verwachten dat wordt teruggekomen op het politieke besluit om met deze experimenten te starten. Daarom is het belangrijk dat we de experimenten niet zien als voorbode van een toekomstig arrangement, maar als beperkte proeftuinen waar enige ervaring kan worden opgedaan, vooruitlopend op een echte doorbraak die heus niet op 2025 hoeft te wachten.

En met het oog op die doorbraak is dit essay geschreven. Kenmerk van een essay is dat het object zou moeten zijn van een discours dat begint met een brede beschouwing, die overgaat in een kritische dialoog en nieuwe inzichten. Daaruit komen verbeteringen en wijzigingen voort en ten slotte, na wikken en wegen, ontstaat er een concreet plan van aanpak.

Het zou mooi zijn als dit essay zo zou kunnen functioneren.

Bijlage

Aantal instromende deeltijdstudenten naar type hbo en naar sector

| typehbo | sector | 2000 | 2003 | 2006 | 2009 | 2012 | 2015 |
|------------|-----------------|-------|-------|-------|-------|------|------|
| ma | agro en food | | | | 20 | 31 | 30 |
| | bètatechniek | | | | | | 12 |
| | economie | | | | | | 26 |
| | gezondheidszorg | | | | 34 | 26 | 28 |
| | kunst131 | 126 | 226 | 201 | 213 | 232 | |
| | onderwijs | 3059 | 3795 | 3773 | 3475 | 2361 | 2452 |
| | sociale studies | 160 | 104 | 176 | 315 | 411 | 363 |
| Totaal ma | | 3350 | 4025 | 4175 | 4045 | 3042 | 3143 |
| ba | agro en food | 124 | 254 | 202 | 169 | 83 | 79 |
| | bètatechniek | 1987 | 1152 | 1180 | 1142 | 884 | 679 |
| | economie | 5183 | 3492 | 3042 | 2963 | 1698 | 1095 |
| | gezondheidszorg | 1139 | 1031 | 557 | 548 | 467 | 728 |
| | kunst245 | 317 | 227 | 206 | 94 | 69 | |
| | onderwijs | 3183 | 4149 | 2356 | 2175 | 1491 | 1193 |
| | sociale studies | 2372 | 2151 | 1980 | 2439 | 1691 | 803 |
| Totaal ba | | 14233 | 12546 | 9544 | 9642 | 6408 | 4646 |
| Eindtotaal | | 17583 | 16571 | 13719 | 13687 | 9450 | 7789 |

45 Ten overvloede: het beschreven arrangement geldt uitsluitend voor 30-plussers die nog geen hbo-diploma hebben behaald.

46 Dit sluit aan bij bestaande arrangementen waarbij de overheid afwijkt van het zogenaamde 1 ba – 1 ma principe voor opleidingen in deze sectoren.

Instream deeltijd 2015 naar leeftijdscategorie

| sector | bachelor | | % | | master | | % | |
|-----------------|--------------|--------------|------------|------------|--------------|--------------|------------|------------|
| | <30 | >30 | <30 | >30 | <30 | >30 | <30 | >30 |
| agro en food | 36 | 43 | 46% | 54% | 2 | 28 | 7% | 93% |
| bètatechniek | 452 | 227 | 67% | 33% | 3 | 9 | 25% | 75% |
| economie | 732 | 363 | 67% | 33% | 4 | 22 | 15% | 85% |
| gezondheidszorg | 338 | 390 | 46% | 54% | 7 | 21 | 25% | 75% |
| kunst | 24 | 45 | 35% | 65% | 150 | 82 | 65% | 35% |
| onderwijs | 527 | 666 | 44% | 56% | 999 | 1.453 | 41% | 59% |
| sociale studies | 499 | 304 | 62% | 38% | 111 | 252 | 31% | 69% |
| totaal | 2.608 | 2.038 | 56% | 44% | 1.276 | 1.867 | 41% | 59% |

Instream voltijd 2015

| sector | bachelor | | % | | master | | % | |
|-----------------|---------------|------------|------------|-----------|------------|------------|------------|------------|
| | <30 | >30 | <30 | >30 | <30 | >30 | <30 | >30 |
| agro en food | 2.424 | 99% | 1% | | | | | |
| bètatechniek | 18.657 | 77 | 100% | 0% | 16 | 1 | 94% | 6% |
| economie | 31.964 | 84 | 100% | 0% | 23 | 1 | 96% | 4% |
| gezondheidszorg | 8.737 | 117 | 99% | 1% | | | | |
| kunst | 3.465 | 69 | 98% | 2% | 733 | 168 | 81% | 19% |
| onderwijs | 7.005 | 79 | 99% | 1% | 73 | 4 | 95% | 5% |
| sociale studies | 8.936 | 38 | 100% | 0% | | | | |
| totaal | 81.188 | 488 | 99% | 1% | 845 | 174 | 83% | 17% |

Instream duaal 2015

| sector | bachelor | | % | | master | | % | |
|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|------------|------------|
| | <30 | >30 | <30 | >30 | <30 | >30 | <30 | >30 |
| bètatechniek | 119 | 22 | 84% | 16% | | | | |
| economie | 492 | 11 | 98% | 2% | | | | |
| gezondheidszorg | 243 | 218 | 53% | 47% | 138 | 327 ⁴⁷ | 30% | 70% |
| onderwijs | 34 | | 100% | 0% | 18 | 22 | 45% | 55% |
| sociale studies | 55 | 35 | 61% | 39% | | | | |
| totaal | 943 | 286 | 77% | 23% | 156 | 349 | 31% | 69% |

47 Dit grote aantal duale masters studenten heeft betrekking op beide master-opleidingen ANP en PA.

Een lerend leven

Van doelgroepen naar personalisering

Ad de Graaf heeft een helder, maar ook confronterend overzicht gemaakt van de al heel lang lopende discussie over het ideaal van lerend leven. Een ideaal waarop in het bijzonder het beroepsonderwijs wordt aangesproken.

Helder is het belang ervan. Bij iedere vorm van vakmanschap hoort de reflectie op effectiviteit en kwaliteit van het geleverde werk. Het vakmanschap van de hedendaagse professional, ongeacht het specifieke beroep, staat in het teken van drie recente technologische revoluties. Die revoluties hebben er voor gezorgd dat disruptie van het gewone werk tot de alledaagse werkelijkheid is gaan behoren. De introductie van nieuwe media, de overvloed aan informatie, het vanzelfsprekende van grote databestanden. Maar ook de technologie die het mogelijk maakt iedere plaats ter wereld binnen relatief korte tijd te bereiken. Het is de basis van globalisering: alle kennis is beschikbaar, maar ook zijn we kwetsbaar voor ieder virus dat waar ook ter wereld wordt gepost; privacy is een erg relatief begrip geworden Fascinerende ontwikkelingen, maar ook ontwikkelingen die ons dagelijks uitdagen om ze te begrijpen en om te begrijpen wat ze voor de professional betekenen.

Minder helder dan het belang van een lerend leven is de voorbereiding van en besluitvorming over overheidsbeleid. Uit het belang vloeit immers de aansluiting van onderwijs (in de zin van formeel leren) en arbeidsmarkt in een tijd van permanente verandering als probleem voort. Twee voorbeelden die ik ontleen aan het essay van Ad maken duidelijk dat dit vraagstuk tot nu toe niet helder op het collectieve netvlies heeft gestaan:

- 1 Terugloop van deeltijdonderwijs is de ontwikkeling van een middel, niet vanzelfsprekend een indicatie van de ontwikkeling van het lerend leven. Lerend leven gelijk stellen aan de participatiegraad van deeltijdonderwijs toont aan dat er iets fout is in het conceptuele kader of dat sprake is van onbegrip voor de paradigmatische veranderingen in onze tijd.
- 2 Publiek onderwijs reduceren tot een op een markt opererend bedrijf is het kind met het badwater weg gooien. Studenten, docenten, managers noch bestuurders binnen de hogescholen zullen zich dit beeld laten aanleunen. Er bestaat niet zoiets als 'een markt' voor instellingen die zich primair behoren te organiseren op kwalificatie, socialisatie en persoonlijke vorming van de jonge generatie met aanstormende talenten. De geschiedenis toont ook aan dat pogingen van onderwijsinstellingen om aan marktdenken te voldoen vooral ellende tot gevolg heeft.

Aan mij is de vraag gesteld het verhaal van Ad van contrapunten te voorzien en zo een avond vol debat te bevorderen. Gegeven de kwaliteit van het essay: graag. Dit uiteraard vanuit de bestuurlijke rol die ik bij de Hogeschool van Amsterdam vervul en de strategische keuzen die daar aan de orde zijn. Hiertoe plaats ik drie kanttekeningen bij het essay die alle drie voortkomen uit het feit dat ik de analyse van Ad scherp vind, maar dat de conclusies die daaruit worden getrokken naar mijn mening scherper kunnen

De eerste kanttekening betreft het vraagstuk van de sturing op het stelsel van hoger onderwijs waar Ad vele voorbeelden van geeft. Maar ik mis de consequenties die hij er uit trekt. Kern van mijn probleem hiermee is dat de instellingen en de Vereniging Hogescholen deze voorbeelden ondergaan en te weinig het heft in eigen hand nemen. Die sturing benadrukt eenvormigheid en miskent het belang van pluriformiteit. 'Gij zult allen deeltijdonderwijs aanbieden'. Een vreemde opdracht waar de instellingen en de Vereniging op reageert door er (uiteindelijk, wikkend en wegend) in mee te gaan. De ontwikkeling die anderszins met het hoger onderwijsbeleid is ingezet gaat echter een andere kant uit. We beschikken immers al langere tijd over het voortreffelijke rapport van de zg. Commissie Veerman (Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel). Dat rapport gaat over het feit dat in Nederland de instellingen voor hoger onderwijs teveel op elkaar lijken. Profilering is nodig om de diversiteit in het stelsel te vergroten en daarmee ook de meerwaarde ervan voor de maatschappij. De logische implicatie van dit inzicht is dat de zelfstandigheid van instellingen moet worden vergroot en ruimte moet ontstaan voor eigen missies en bijdragen aan de samenleving bij het verzilveren van kansen en het oplossen van problemen. Vaak zullen missie en bijdrage afhankelijk zijn van de positie in het binaire bestel, het opgebouwde kapitaal en de regionale context. Prachtig. Dan kunnen we vervolgens op nationaal niveau vaststellen wat we nog nodig hebben of waar partieel bijsturing gewenst is. Waarom dan deeltijd als middel collectief voor willen schrijven?

Maar er is nog een tweede reden om van een vreemde opdracht te spreken en dat is het gebrek aan een duidelijke lijn die er mee gepaard gaat. Vragen om onderwijs in deeltijd aan de ene kant en insnoeren in een eenzijdig format aan de andere kant. Het gehele kader waarin het publieke hoger onderwijs is ingebed ademt traditioneel, lineair en geprogrammeerd onderwijs, vaste beelden van doelgroepen waarvoor onderwijs wordt verzorgd en een dik accent op de cognitieve ontwikkeling van de studenten. Voor wie het niet geloofd mag de reviews van de NVAO of de rapportages van de Inspectie van het Onderwijs er bij pakken. Logisch gevolg van dit alom geaccepteerde en voorgeschreven model is de realiteit van 'het theezakjes verhaal' waar Ad het in zijn essay over heeft. Niemand kan en mag hiervan opkijken, want dit is de logica van het systeem waarin de instellingen opgesloten zitten. Het is dus zaak om eerst die uitgangspunten ter discussie te stellen alvorens de profilering van de instellingen daadwerkelijk vorm kan gaan krijgen.

Een derde kanttekening bij het essay van Ad gaat verder op het punt van de ruimte voor instellingen van hoger onderwijs. Vertrouwen in instellingen maakt het eenvoudiger om het vertrouwen binnen de instellingen door te geven. Vertrouwen in vakmanschap van de professionals binnen de instellingen voor hoger onderwijs is nodig om binnen het onderwijs met de disrupties om te gaan die in beroepspraktijken worden ervaren. Disruptie van het onderwijs - als je het zo mag zeggen - die nodig is om de kwaliteit ervan te handhaven in een door diversiteit gekenmerkte studentenpopulatie. En dan gaat het niet primair om culturele diversiteit. Dominanter is uiteindelijk de diversiteit aan leefwerelden. Duizenden studenten volgen in Amsterdam deeltijdonderwijs. Veel meer studenten zijn voltijds ingeschreven en lopen over van de verplichtingen buiten hun opleiding. Topsport, ondernemen, mantelzorg, leenschuld beperken. Allemaal redenen om naar flexibiliteit in het onderwijsaanbod te verlangen.

Ad eindigt zijn essay met een raamwerk dat als basis kan dienen voor een nieuw ontwerp van onderwijs dat aan die diversiteit tegemoet komt. Flexibiliseren, digitaliseren en samenwerking is daarvan de materiële kern. Deze uitgangspunten leveren een gezonde basis voor een nieuw en wel bruikbaar onderwijsmodel. Ook hier ben ik het met hem eens. Ik ga echter een stap verder en poneer de stelling dat het model alleen kan werken als we bereid en in staat zijn het idee van de doelgroepen te laten varen (en dat is iets wat in het essay niet lukt door de koppeling van het onderwijsaanbod aan leeftijdsgroepen) en het onderwijs op te bouwen vanuit een enkel punt, namelijk het concept van de zg. learning outcomes. Spady omschreef in 1994 (in zijn 'Outcome-based education: Critical issues and answers') deze benadering van het onderwijs als volgt: 'Outcome-based education (OBE) means clearly focusing and organizing everything in an educational system around what is essential for all students to be able to do successfully at the end of their learning experiences'. Dit vraagt om ruimte voor individualiteit in het dagelijkse onderwijsproces (door een rijke leeromgeving te creëren en leerwegaafhankelijk toetsen te introduceren), een niet-lineaire manier van denken over het curriculum (modularisering gericht op specifieke competenties en leerniveau) en een wezenlijk andere manier van verantwoording afleggen over de kwaliteit van het onderwijs (missiegedreven beoordeling op instellingsniveau). Om in termen van Ad te blijven: de student staat centraal en iedere student vraagt ruimte voor eigen keuzes en greep op het eigen onderwijsprogramma. Geen doelgroepenbeleid, maar personalisatie.

Huib de Jong

Voorzitter College van Bestuur Hogeschool van Amsterdam