



6 november 2019

nummer 107

Uitgave van de Leido Academy, het thema-netwerk voor LevenLang Leren

## LEERRECHTEN

- **LEERREKENING... SCHOLINGSBUDGET... LEVENLANG ONTWIKKELEN**
  - **WAT IS DAN HET BUDGET**
  - **OPSCHOLING OF ANDERE DOELSTELLINGEN**
  - **SPECIALISATIE MET INZET VAN HET NLQF**
  - **OOK VOOR HET 'VERNIEUWEN' VAN EEN DIPLOMA**

### Discussie

Er waart al een hele tijd lang een discussie rond over het maken van een systeem voor leerrechten, met een individuele scholingspot. Niet nieuw, want is het een onderwerp dat geregeld onder verschillende namen op allerlei agenda's staat. Onlangs werd een breed gedragen voorstel door allerlei organisaties naar OCW gestuurd. De overheid heeft evenwel aangegeven er nog eens goed over te moeten gaan nadenken. Voor het mbo zal het worden ingebed in een verkenning van de bekostiging van het mbo-stelsel. Daarmee is het wat langere-termijn-kwestie aan het worden.

Toch is het goed om te kijken naar dit idee, ook vooral gekoppeld aan een vorm van vraagfinanciering. Dat kan ook handig zijn als de discussie in alle politieke hevigheid weer oplaait, in deze economische situatie, met veel vraag naar mensen die kunnen meegaan in de dynamiek van de (internationale) arbeidsmarkt. In dit nummer nemen we daarom een paar aspecten onder de loep, als bijdrage aan het brainstormen dat nodig is om te kunnen bepalen wat een handige aanpak kan zijn.

### Omvang

Een van de punten, begrijpelijk vanuit het standpunt van de calculerende overheid, is dat het lastig blijkt te zijn om duidelijk te krijgen waaraan het persoonsgebonden budget mag worden besteed. Dat heeft te maken met het gegeven dat ook nog niet helder is wat de omvang ervan mag zijn. Iemand die al is gepromoveerd, lijkt niet echt in aanmerking te komen. Maar zelfs met een Bachelor op zak, moet er wel nog een bedrag(je) kunnen worden gevonden om 'een leven lang aan het ontwikkelen te blijven'.

Maar wat te stellen bij iemand die na het afronden van een mbo-3-opleiding aan het werk is gegaan en verder geen beroep op het bekostigde onderwijs heeft gedaan. Wat is de pot aan leerrechten die zo'n persoon mag opeisen, dus wat is redelijk? Er wordt gesuggereerd dat het budget mag worden afgeleid van de kosten die de overheid moet maken in het geval deze persoon was blijven studeren en het formele master-niveau had behaald. Dat is een behoorlijk bedrag. Dan maar een percentage ervan nemen? Of je kunt denken aan een budget dat is gebaseerd op de overheidskosten voor een opleiding die in het formele systeem volgt op het laatste behaalde diploma (al is dan de vraag wat op niveau 4 voortbouwt: de Ad of de Bachelor)? Een mooi rond bedrag van 1000 euro per jaar, in een bepaalde context, wordt al genoemd voor het mbo – maar hoeveel jaren dan?

### Besteding

In het verlengde hiervan komt meteen de discussie op gang over welke soorten scholingstrajecten uit de 'leerrechten' mogen worden gefinancierd. Er lijkt wel consensus bij de voorstanders te zijn over de besteding ervan, via het kunnen doen van zgn. niet-formele kwalificaties. Men noemt het dan ook wel het volgen van post-initieel onderwijs.

In dat verband even het volgende. We kennen ons land de 'leerplicht' en dan is het de bedoeling om daarmee in ieder geval een startkwalificatie te behalen (niveau 2). Binnen ons onderwijssysteem moeten er programma's worden gevolgd die een landelijke invulling kennen, met nationale programma's en dito examens. Dus 'verplichte' leerroutes. Als iemand het initiële onderwijs verlaat en wat anders gaat doen, kan de betrokkene kiezen voor het gaan volgen van scholing, te zien als post-initieel onderwijs. Daarbij is de vrijheid vele malen groter, om te bezien wat past bij de wensen van de persoon zelf en de omgeving (werk, plannen, ondernemerschap...).

Overigens kan er op een gegeven moment worden gekozen voor een terugkeer in het initiële systeem, door op te gaan voor een formeel diploma. Daarvoor is simpelweg overheidsgeld beschikbaar, als het een opleiding betreft die te vinden is op een hoger niveau dan het laatst behaalde diploma. De overheid ondersteunt op basis van de wetgeving het zetten van dit soort stappen, dus via de financiering van de instelling<sup>1</sup>, ook als de betrokkene een tijd(je) uit het formele systeem is geweest en intussen allerlei niet-formele certificaten heeft behaald<sup>2</sup>.

### **Welke kwalificaties uit de leerrechten...**

Hoe dan wel om te gaan met het besteden van geld aan onderwijskwalificaties, in het hbo – als daarvoor dus ook leerrechten komen en door de politiek nodig worden geacht. Wat binnen die aanpak niet lijkt te passen – los van allerlei specifieke regelingen, met persoonlijke budgetten en geld voor bedrijven en branches – is het 'zomaar' bekostigen van allerlei kwalificaties die gezien worden als bedrijfsopleidingen, maatwerktrajecten, in-company-trainingen, losse cursussen en andere vormen van scholing die in het hbo niet onder de controle van de NVAO vallen. We komen erop terug, want mogelijk is daarvoor een oplossing te bedenken.

#### *Onderdelen van formele opleidingen*

Om te beginnen, zou je dus kunnen stellen dat het een optie is om het geld alleen maar te laten besteden aan onderdelen van formele opleidingen<sup>3</sup>. Maar dan wordt het 'leerrecht' eigenlijk weer zoiets als een 'leerplicht'. Natuurlijk, er zijn erg veel opties, wetende dat er drie graden in het hbo zijn en alle opleidingen keuzevakken, minoren en afstudeerrichtingen kennen. Maar er zal in dat geval – los van de experimenten rond flexibele deeltijdse en duale opleidingen – een vorm van scholing moeten worden ingekocht die behoort tot resp. raakvlakken heeft met de formele formats en varianten, binnen de huidige wetgeving<sup>4</sup>. Ook hierop komen we straks terug.

Toch zit er een voordeel aan nl. dat iedereen, ook het werkveld, weet alwaar de gevolgde onderdelen een plek te geven zijn. Het is een deel van een geaccrediteerde opleiding, en het niveau van de leeruitkomsten ervan is ook te duiden.

#### *Hoe te bepalen wat 'hoger' is...*

Of het dan wel weer een onderwijseenheid moet zijn die op die wijze 'boven het eerder behaalde niveau uitstijgt', is een interessante vraag. Iemand die een Bachelor heeft behaald, kan iets van een Master gaan doen. Dat kan een eenheid zijn die in het verlengde van die Bachelor ligt, maar die kan ook passen bij de functie waarvoor competenties op een hoger niveau nodig zijn.

---

<sup>1</sup> De overheid weet dus dat mensen op een gegeven moment kunnen terugkeren naar het formele systeem om bekostigde opleidingen te gaan volgen (vooral deeltijd en werkend-leren). Het is niet bekend op welke wijze hiermee rekening wordt gehouden, dus bijvoorbeeld met een sterker wordende instroom als gevolg van bepaalde ontwikkelingen. Dat kan zijn als mensen in een minder gunstige economische situatie 'allemaal' een diploma op een hoger niveau willen gaan behalen. Ook denken we aan degenen die een Ad-opleiding afronden, gaan werken en op een gegeven moment een bachelorgraad willen gaan behalen. Niemand kent nog de structuur van dit 'terugkeer-gedrag' en wat de gevolgen voor de studentenaantallen en de bekostiging zijn.

<sup>2</sup> Dat is alleen maar handig als daarmee vrijstellingen zijn te verwerven voor de formele opleiding. Deze kan daarvoor worden verkort, en dus goedkoper voor de overheid worden.

<sup>3</sup> Nog even een zij-stapje. Als er leerrechten zijn voor het hbo, zou je kunnen bedenken dat het geld ervan kan worden besteed aan formele opleidingen, dus het volledige programma, om daarmee het collegegeld voor bekostigde instellingen dan wel het cursusgeld bij private hogescholen te verlagen. Als er een registratie van de besteding van de gelden plaatsvindt en de overheid vindt dat in beide gevallen het een terugkeer in het formele, initiële systeem betreft, kan dit dus worden verboden – ook voor de private hbo-opleidingen.

<sup>4</sup> Mogelijk zal in de komende Strategische Agenda hierop worden ingegaan, maar dat is even afwachten.

Maar hoe zit het met de Ad? We kennen in ons hbo twee parallelle leerlijnen richting de Bachelor. Dan is een vraag te stellen over wat iemand met een Ad in het bezit, mag gaan doen. Een paar gedachten, misschien wat flauw om ze zo op een rijtje te zetten, maar het moet toch even:

1. Moet het een onderdeel zijn van een resterend programma voor degenen die een Ad hebben, gericht op het behalen van de Bachelor?
2. Mag het een onderdeel zijn van een Ad-opleiding die niet verwant is aan de eerder gevolgde Ad-opleiding?
3. Mag het een onderdeel zijn van die eerder gevolgde Ad-opleiding, te kiezen uit onderdelen die sindsdien een andere invulling hebben gekregen en passen binnen het (vernieuwde) beroepsprofiel?

Een aanvullende vraag is: Moet het in die gevallen gaan om een onderdeel waarbij duidelijk kan worden gemaakt dat de leeruitkomsten ervan relevant zijn voor de functie dan wel een deel van het werkveld?

Wat kanttekeningen bij deze drie gedachten:

1. Los van het vaststellen wat dan exact het betreffende resterende programma is, kan het ook gaan om een onderdeel van een niet-verwante bacheloropleiding. Dan lijkt het gehele programma als het ware 'open te liggen'. Dat gaat dus niet werken als er zo'n eis zou komen.
2. De overheid vindt dat er sprake moet zijn van 'stapelen', dus in het huidige systeem mag na een Ad niet een andere Ad worden gedaan. Is het doen van een onderdeel van een andere Ad dan te zien als 'relevant'? Zo ja, hoe dit te beoordelen?
3. Dit is een van de meest interessante opties, al eerder door ons genoemd. Het betekent dat iemand teruggaat naar een hogeschool – niet per se alwaar de Ad is behaald – om daar de opleiding als het ware te 'updaten', dus te 'vernieuwen'. Opleidingen veranderen in de loop der tijd en nieuwe afgestudeerden komen op basis daarvan de arbeidsmarkt op. Dat vernieuwen is om die reden geen luxe. Bovendien kunnen beide doelgroepen met elkaar de onderdelen volgen, als het door de instelling een beetje slim wordt gepland.

*Besteden aan 'bedrijfsgerichte opleidingen en trajecten'*

Die aanvullende vraag hierboven (over de relevantie van te volgen onderdelen) kan worden gekoppeld aan een tweede mogelijkheid om de leerrechten te besteden nl. wat eerder in dit nummer werd gesteld als het gaat om onderwijs- en scholingskwalificaties die niet te zien zijn als onderdelen van formele opleidingen. Dan gaat het vooral om trajecten die je kunt scharen onder 'bedrijfsopleidingen'.

Het kan zo zijn dat het uitgangspunt is om zich met de leerrechten te richten op het opscholen van mensen en het mogelijk maken om een functie op een hoger niveau te kunnen invullen resp. ervoor te zorgen dat aan de vernieuwde en hogere eisen van de bestaande functie kan worden gedaan. Het ligt voor de hand dat daarbij niet altijd een beroep is te doen op het bestand met formele opleidingen en de onderdelen ervan. Of dat zo'n onderdeel op zich wel kan worden gebruikt, maar dat toch een verbreding, een aanvulling of verdieping daarvan in een bepaalde omstandigheid gewenst is.

Dit betekent dat er twee mogelijkheden opduiken:

- Het betreft een kwalificatie die is gekoppeld aan het Nederlandse raamwerk voor onderwijskwalificaties, het NLQF. Daarbij wordt gekeken naar het niveau en de waarde die de kwalificatie volgens de aanbieder van de opleiding heeft voor de arbeidsmarkt. Er vindt geen expliciete beoordeling van de kwaliteit van het programma plaats, wel van de status en de positionering van de organisatie zelf.
- Er kan dus nog steeds worden gekozen voor een onderdeel van een bestaande, formele opleiding. Maar daarbij kan blijken dat er nog aanvullende zaken nodig zijn. Het kan ook zijn dat de vormgeving toch wat anders moet zijn dan wel dat het handig is om de scholing in te bedden in een doelgerichte begeleiding of coaching.

Ook kunnen er competenties aan worden toegevoegd die heel specifiek aan de eigen functie zijn gekoppeld of als zeer persoonsgebonden worden gezien. In dat geval kan met eigen geld een uitbreiding van het scholingstraject worden gerealiseerd, een zinvolle combinatie van publieke en private financiering.

## Beschouwing in het algemeen

Er wordt veel nagedacht over de leerrechten. Het principe is mede gebaseerd op het gegeven dat niet iedereen een universitaire Master kan, moet of wil halen. Het is vervolgens wel zinvol voor de persoon zelf alsmede voor de maatschappij en onze economie, om in dat geval te zoeken naar mogelijkheden om elk individu te laten 'groeien' op kosten van 'ons allemaal', dus via de overheid. Dat is conform het principe van diezelfde overheid dat iedereen in ons land - binnen het hoger onderwijs – binnen het bekostigde systeem een Ad, een Bachelor en een Master mag doen. Daarvoor ligt het geld in principe klaar, al weten we allemaal dat niet iedereen dit trio opleidingen gaat volgen. Ook zal de overheid hiermee niet echt rekening houden – los van de wens om steeds meer hoger opgeleiden in ons land te hebben.

Het alternatief is mensen de kans te bieden omna het hebben gedaan van een formele opleiding om scholing te volgen die op hetzelfde niveau of hoger ligt. Het gaat dan om smalle trajecten, doel- en beroepsgericht, wetende dat bij een hogere functie binnen een bedrijf of organisatie vaak niet altijd meer een volledig hbo-diploma nodig is. De opgedane werkervaring in combinatie met scholing rond specifieke en functiegerichte competenties is daarbij een goede garantie om een loopbaan in te vullen<sup>5</sup>. Daarvoor kunnen leerrechten prima worden ingezet.

Op deze wijze kan iemand die aan het werk is gegaan met bijv. mbo-4 of havo, via het behalen van niet-formele kwalificaties op niveau 6 en zelfs 7 geraken. Zo krijgen we twee leerwegen die allebei hun waarde hebben, afhankelijk van de invulling van de functies op die niveaus. Ook kunnen daarbij de opgedane werkervaring, interne trainingen, losse cursussen worden ingepast, in het 'persoonlijke scholingsdossier'.

### *Scholing centraal*

Scholing, onderwijs en alles wat verder onder 'leren' kan worden geschaard... allemaal zaken die voortdurend opduiken in discussies over verbetering van een nationale of internationale economie. Het gaat om de mensen, de werkenden en anderen, om ervoor te zorgen dat ze zijn en blijven uitgerust voor de 'arbeidsmarkt voor morgen' en de banen die zodanig veranderen dat men er nu van zegt dat ze gaan 'verdwijnen'. Scholing. Het is een soort toverwoord, een universeel argument als het gaat om de vaart der volkeren erin te houden.

Nederland staat internationaal bekend als een land met een zeer behoorlijk systeem voor het onderwijs. Het formele gedeelte dwingt vaak respect af. Maar voor het levenlang leren en ontwikkelen gaan de handen niet overal op elkaar, ook niet in de statistieken. De private sector doet het goed, slim en klantvriendelijk, maar de formele aanbodkant blijft nog te vaak steken in het behouden van het goede, dus de vroegere aanpak – de instellingen die hun nek uitsteken, niet te na gesproken. Maar OCW is onderwijs, formeel ingevuld, en kennelijk weten we in ons land nog niet goed de bruggen te slaan tussen de formele en private werelden. EZ komt nu ook in beeld, en dat is prima.

Nu nog de lerende centraal stellen...

---

<sup>5</sup> Uiteraard kan er een moment komen dat voor een bepaalde carrière-switch het behalen van een volledig diploma handig en nodig is. Als dat een diploma op een hoger niveau is, zijn daarvoor voldoende mogelijkheden, binnen het bekostigde systeem. Uiteraard kan die opleiding ook privaat worden gedaan.