

## Een leven lang ontwikkelen

In Nederland is de uitvoering van plannen voor een leven lang leren nooit echt goed van de grond gekomen.

Dit komt door de manier waarop ons onderwijsbestel is opgebouwd, stellen Chiara Gomes, Renée van Schoonhoven en

Frans de Vijlder. Zij vertellen welke drie aspecten volgens hen een daadwerkelijke doorbraak in de weg staan.

# Een levenslange patstelling

## De weerbarstigheid van het systeem

**Chiara Gomes, Renée van Schoonhoven & Frans de Vijlder**

Vrije Universiteit Amsterdam, HAN University of Applied Sciences

**E**en leven lang ontwikkelen' staat nu al enkele decennia op de Haagse agenda. En niet voor niets, omdat de samenleving immers al sinds jaar en dag de noodzaak voelt om dit écht op een hoger plan te brengen. Dat vereist wel dat het onderwijsbestel zich daarop gaat richten en inrichten. En juist de realisatie van zo'n kanteling is in de afgelopen decennia buitengewoon moeizaam gebleken. Die vergt namelijk vrij fundamentele stappen, waarover ook nu geen consensus bestaat.

### Wortels van het vraagstuk

Het vraagstuk van de facilitering van een leven lang ontwikkelen vanuit het bekostigd hoger onderwijs is in de jaren zeventig en tachtig ontstaan. Tot die tijd waren het hbo (hoger beroepsonderwijs) en zijn voorlopers die voortkwamen uit de Nijverheidsonderwijswet in belangrijke mate gestoeld op het zogeheten 'concurrency-beginsel'.<sup>2</sup> Het idee hierachter is dat je onderwijs en werken in verschillende varianten onderling vervlecht, in de veronderstelling dat dit voor beide processen meerwaarde heeft. Tot de jaren tachtig kende het (bekostigde) hbo dan ook een rijke variatie aan kortere en langere leerwegen en cursussen. Maar bij de invoering van de Wet op het hoger beroepsonderwijs in 1986 werden vrijwel alle opleidingen uniform vierjarig voltijdonderwijs, al dan niet met een overeenkomstige deeltijdvariant in zes jaar.

Deze uniformering werd in diezelfde periode nog eens sterker door de invoering van de tweefasenstructuur en de beperking van de verblijfsduur (inclusief voor deeltijdvarianten<sup>3</sup>) aan het begin van de jaren tachtig, aanvankelijk voor het wetenschappelijk onderwijs, maar enkele jaren later ook

voor het hbo. Dit beleid werd voornamelijk ingegeven door beheersing van onderwijsdeelname en de kosten van hoger onderwijs. De uniformering riep ook toen al de nodige spanning op, gelet op een eveneens groeiende behoefte aan flexibiliteit in leerwegen, die niet alleen beperkt was tot de leeftijdscategorie van 18-25-jarigen. Het leidde in 1988 tot een eerste discussie over de invoering van een zogeheten 'vouchersysteem', waarbij het recht op bekostigd hoger onderwijs niet langer gebonden zou zijn aan een tijdmaat (inschrijvingsduur), maar aan hoeveelheden onderwijs, uitgedrukt in (bijvoorbeeld) studiepunten of geld (de individuele leerrekening, of *individual learning account*).

In diezelfde periode groeide in politiek en beleid de steun voor meer ruimte voor de markt in het hoger onderwijs. De overheid zou terughoudend moeten zijn in regulering en financiering, daar waar je dit aan de markt kon overlaten.

Tot de jaren tachtig

kende het hbo

een rijke variatie aan

leerwegen en cursussen

## Een leven lang ontwikkelen

Deze ontwikkelingen plaatsten het bedrijfsleven voor dilemma's. Meer ruimte voor de markt en flexibiliteit en dynamiek in het onderwijs klonken aansprekend, maar een verschuiving van de verantwoordelijkheidsverdeling in de financiering van hoger en beroepsonderwijs in de richting van het bedrijfsleven stukken minder.

Dat werd in alle scherpzichte zichtbaar na het advies van de commissie-Rauwenhoff uit 1990. Dat stelde voor, met een knipoog naar Duitsland, om het beroepsonderwijs ver- gaand te 'dualiseren': instellingen zouden grote delen van het hoger en beroepsonderwijs moeten aanbieden in een combinatie van leren en werken. Voor het wetenschappe- lijk onderwijs kon deze gedachte op weinig steun rekenen, maar er was politiek wel brede steun om dit in het mbo (middelbaar beroepsonderwijs) en het hbo toe te passen. Maar toen toenmalig minister van Onderwijs Jo Ritzen hier- voor bij de begroting van 1992 een rekening van 125 mil- joen gulden wilde neerleggen bij de werkgevers, ging de deur aan die kant op slot.<sup>4</sup>

Meer ruimte voor de markt in het hoger onderwijs kwam in de jaren negentig ook nog in een andere gedaante op de agenda: in de context van het beleidsprogramma Marktwer- king, Deregulering en Wetgevingskwaliteit en de op Euro- pese richtlijnen gebaseerde komst van de Mededingingswet. Er kwam een discussie op gang over de vraag of, en zo ja onder welke condities, je het hoger onderwijs (en het beroepsonderwijs) onder de Mededingingswet zou kunnen zien als een 'economische dienst'. Deze discussie zou nogal hypothetisch zijn, ware het niet dat de druk op het bekostig- de hoger onderwijs om meer flexibiliteit (in meerdere modaliteiten) in leerwegen, korte opleidingen en andere vormen van levenslang leren mogelijk te maken, groter aan het worden was. Dit was – en is – bij uitstek het domein van het niet-bekostigde onderwijs.

Op basis van een onderzoek door de Stichting voor Eco- nomisch Onderzoek (2008)<sup>5</sup> concludeerde de Commissie Experimenten Open Bestel, in 2006 ingesteld door toenma- lig staatssecretaris van Onderwijs Mark Rutte, dan ook dat zowel de grenzen tussen initieel en postinitieel onderwijs

**De status quo gaat  
vergezeld van herhaalde  
beleidsuitingen over  
het belang van LLO**

**Toen minister Ritzen  
de rekening neerlegde  
bij de werkgevers,  
ging de deur op slot**

als die tussen de activiteiten van bekostigde en niet-be- kostigde aanbieders aan het vervagen waren. In dezelfde periode wees ook de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) in haar *Review of Tertiary Education* erop dat het Nederlandse hoger onderwijs ver- sterking nodig had op het punt van flexibiliteit, maatwerk en variëteit.<sup>6</sup> In feite is dat nog steeds de status quo. Latere rapporten, zoals dat van de WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) over de lerende economie (2013) en dat van de commissie-Rinnooy Kan (2015), zijn in feite herhalingen van eerdere zinnen.<sup>7</sup>

### Zorgwekkende trend

Politiek-bestuurlijk gaat deze status quo vergezeld van veelvuldig herhaalde beleidsuitingen over het grote belang van een leven lang leren, tegenwoordig een leven lang ont- wikkelen, en een lange reeks van 'experimenten' vanaf het begin van de jaren negentig.<sup>8</sup> In veel gevallen ligt het accent hierbij op het hbo, vermoedelijk omdat er aan universiteiten doorgaans wat meer huiver is om werken en leren te com- bineren, omdat dit afbreuk zou doen aan het academische karakter van het wetenschappelijk onderwijs.

Hoe moeten we al deze 'experimenten' duiden? Als goed- bedoelde pogingen om tot een daadwerkelijke doorbraak te komen? Of als vormen van 'symboolpolitiek' om de fundamentele keuzen in de aanpassing van het stelsel uit de weg te gaan? Hoe dan ook heeft de status quo ertoe geleid dat de prestaties van de bekostigde instellingen op het gebied van levenslang ontwikkelen tot op heden beperkt zijn gebleven, zo niet zijn afgenomen. Marcel Wintels (2016) wees er bijvoorbeeld op dat de instroom in het deel- tijdsonderwijs in het hbo in de eerste vijftien jaar van deze eeuw is afgenomen van 19.000 naar 7000.<sup>9</sup> Het eerder genoemde rapport van de commissie-Rinnooy Kan consta- teerde in de eerste alinea's van de samenvatting hetzelfde: 'De langjarige trend van dalende instroom en deelname van volwassenen aan het bekostigde deeltijds hoger onderwijs is zorgwekkend.'<sup>10</sup>

## Een leven lang ontwikkelen

### Eerdere pogingen om tot consortiumvorming te komen zijn op weinig uitgelopen

De oorzaken zijn velerlei, maar de kern ervan is dat het 'waardennetwerk' van bekostigde instellingen nu eenmaal sterk gericht is op initiële leerroutes aan 18-25-jarigen. De financiering, cultuur, organisatie, bedrijfsvoering en cliëntbenadering zijn daarop ingesteld. Bovendien is hun niet-bekostigde aanbod versnipperd over te veel instellingen, waardoor het voor landelijke partijen en beroepsgroepen onaantrekkelijk is om afspraken te maken. Eerdere pogingen om tot consortiumvorming te komen, zoals ooit met de Open Universiteit in het Netwerk Open Hogeschool (2007)<sup>18</sup>, zijn op weinig uitgelopen.

Deze patstelling is – in combinatie met enkele structuurkwesties die hierna aan bod komen – mede de voedingsbodem geworden waarop in het private, niet-bekostigde deel van het hoger onderwijs sterke marktpartijen konden ontstaan zoals het NCOI (Nederlands Commercieel Opleidingsinstituut), dat in de afgelopen maanden nogal in de schijnwerpers stond door de fusie met de LOI (Leidse Onderwijsinstellingen), het besluit hieromtrent van de Autoriteit Consument en Markt (ACM)<sup>19</sup> en signalen over de kwaliteit<sup>20</sup>.

#### Vastgelopen beleid

De voortdurende herhaling van zetten op het terrein van een leven lang leren en de NCOI-casus leveren het beeld op van een beleid dat, in elk geval op landelijk niveau, is vastgelopen op een weerbaarheid die voortkomt uit drie dimensies waarop ons onderwijsbestel is gebouwd. Daarmee doelen we ten eerste op het onderscheid tussen initieel en postinitieel onderwijs: enerzijds de constitutioneel verankerde overheidsverantwoordelijkheid voor een publiek onderwijsbestel dat grotendeels kosteloos toegankelijk dient te zijn voor zo veel mogelijk leerlingen en studenten, en anderzijds al het 'overige onderwijs'. Een tweede dimensie, complementair daaraan, is het onderscheid tussen publiek en privaat gefinancierd onderwijs. En ten derde is er de begrenzing bij dat onderscheid, ingegeven door regels rond staatssteun en mededinging.

In het dossier van een leven lang ontwikkelen liggen deze drie dimensies vrij dicht op elkaar. Maar de categorieën

binnen deze dimensies zijn niet altijd met elkaar verenigbaar, waardoor beweging op het ene gebied al vrij snel leidt tot een blokkade op het andere. In het kader op de volgende pagina hebben we de drie dimensies nader toegelicht.

Het punt is nu dat er door de jaren heen door een samenstel van ontwikkelingen verschillende nuances zijn aangebracht in het aloude onderscheid tussen initieel en postinitieel en tussen publiek en privaat. Het is daardoor niet meer zo helder: publiek bekostigd onderwijs kun je immers ook postinitieel volgen, en initieel onderwijs kan privaat bekostigd onderwijs zijn. Tegelijkertijd blijft er sprake van een waterscheiding in het bestel tussen bekostigde en erkende aanbieders, in die zin dat bekostigde aanbieders wel op de markt van erkende opleidingen kunnen treden, maar erkende aanbieders geen bekostiging kunnen krijgen – dat laatste zou immers kunnen neerkomen op staatssteun. Deze waterscheiding ligt op landelijk niveau gevoelig in de weg als het gaat om het mogelijk maken van de besteding van een publiek gefinancierd individueel ontwikkelbudget.

#### Individueel ontwikkelbudget

In januari 2020, net voordat we ons realiseerden dat we in de coronapandemie zaten, verscheen het rapport van de commissie-Borstlap met als titel *In wat voor land willen wij werken?* Dit gaat in op de benodigde herstructurering van de arbeidsmarkt in den brede, en stelt in dat verband ook voor dat een nieuw kabinet het thema van een leven lang ontwikkelen zeer hoog op de agenda zet. Want werkenden moeten we veel beter beschermen tegen kennisveroudering en ze moeten de ruimte en faciliteiten krijgen om te blijven investeren in hun ontwikkeling. Daarom stelt de commissie onder meer voor dat iedereen van rijkswege een individueel ontwikkelbudget krijgt toegekend. De omvang van dat budget is afhankelijk van de initieel genoten opleiding. Oftewel: na een universitaire opleiding resteert nauwelijks nog budget, maar na een korte mbo-opleiding nog een aanzienlijk bedrag.

### Het onderscheid tussen initieel en postinitieel en publiek en privaat is niet meer zo helder

## Een leven lang ontwikkelen

### *Initieel en postinitieel*

Het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) definieert 'initieel onderwijs' als het onderwijs dat iemand oorspronkelijk in het voltijdonderwijs volgt voordat hij de arbeidsmarkt betreedt. Onder 'postinitieel onderwijs' verstaat het CBS het onderwijs dat volgt op het initiële, dus ná het betreden van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld een cursus of een deeltijdopleiding. Uitgangspunt is dan dat de student zijn initiële onderwijsloopbaan in het publiek bekostigde bestel volgt (zie hierna), en dat daarna sprake is van postinitieel, privaat gefinancierd onderwijs in de vorm van scholing en trainingen buiten het publieke bestel.

Dit lijkt helder, maar bij nader inzien is het onderscheid tussen initieel en postinitieel toch enigszins ambigu. Ten eerste is het zo dat jongeren vaak al vanaf hun zestiende 'de arbeidsmarkt' betreden in de vorm van een bijbaan en daarnaast een opleiding volgen in het mbo of hoger onderwijs. Bovendien zijn er jongeren die tussen het voortgezet en het vervolgonderwijs of tussen een bachelor- en masteropleiding even stoppen met 'school'. Noemen we het onderwijs daarna dan nog steeds 'initieel'? En wat met de jongen die 4 havo niet afmaakt, maar op 28-jarige leeftijd toch weer door wil met leren? Het onderwijsprogramma dat hij dan 'postinitieel' volgt, is inhoudelijk identiek aan dat van de zestienjarige die voor de eerste keer 4 havo doet.

### *Publiek en privaat*

Het onderscheid tussen initieel en postinitieel raakt eveneens aan een wezenlijke grens in overheidsverantwoordelijkheid: de overheid dient te zorgen voor een publiek en toegankelijk onderwijsbestel waarbinnen mensen hun recht op onderwijs kunnen verwezenlijken. Daaronder valt dan in ieder geval het funderend onderwijs, en overigens ook een stelsel van beroeps- en hoger onderwijs. Dus 'initieel' is aan de overheid en wordt publiek bekostigd, en 'postinitieel' is aan de markt, met financiering uit andere bronnen.

Dit lijkt verhelderend, maar is het op de keper beschouwd niet. Want er zijn ook trajecten 'postinitieel' die publieke bekostiging ontvangen, zoals duale opleidingstrajecten in het mbo en studies hoger onderwijs aan de Open Universiteit. En er zijn 'initiële trajecten' die je op de markt van erkende of aangewezen<sup>44</sup> aanbieders kunt volgen, denk bijvoorbeeld aan een zeventienjarige studente die ervoor kiest haar kappersopleiding bij een erkende aanbieder te volgen en niet bij het roc (regionaal opleidingscentrum). Ook op het niveau van aanbieders kun je in het onderwijsbestel geen duidelijk onderscheid maken tussen

'publiek' en 'privaat'. Publiek bekostigde aanbieders in het hoger onderwijs en mbo zijn ook in de gelegenheid om erkende opleidingen aan te bieden voor de postinitieële markt. Veruit de meeste publiek bekostigde aanbieders doen dat ook, zij het dat hun aanbod vaak niet de flexibiliteit en het volume heeft van dat van de 'echte' erkende aanbieders zoals NCOI.

### *Staatssteun en mededinging*

Het mbo en het hbo dragen als stelsels van bekostigde aanbieders een gesloten karakter: er komen in beginsel geen nieuwe publiek bekostigde instellingen bij. Bekostigde aanbieders kunnen wel erkende opleidingen aanbieden, maar erkende aanbieders kunnen in ons bestel niet in aanmerking komen voor publieke bekostiging.<sup>45</sup> Deze situatie kan twee vragen oproepen in het licht van regels over staatssteun en mededinging.

Ten eerste: komt het aldus publiek en voor onbepaalde tijd bekostigen van een zeer select gezelschap van rechtspersonen niet neer op 'staatssteun', en is dat niet verboden? Europese rechters hebben zich eerder over dit soort vragen uitgesproken en hanteren daarbij een onderscheid tussen 'sociale' en 'economische activiteiten'. Het zorg dragen voor een publiek toegankelijk onderwijsbestel geldt als een sociale en niet als een economische activiteit. Zolang rijksbekostiging 'in hoofdzaak' de kurk is waarop de onderwijsactiviteit drijft, is er geen sprake van een economische activiteit, en dus ook niet van staatssteun. Het is overigens wel zaak dat bekostigde instellingen hun erkende, marktgerelateerde onderwijsaanbod in de boekhouding afzonderen van de publieke geldstroom. In het licht van dit soort regels is het begrijpelijk dat bestuurders van bekostigde instellingen soms wat huiverig zijn om vol voor flexibilisering van het aanbod 'op de markt' te gaan.

Ten tweede: betekent het onderscheid tussen 'markt' en 'overheid' tegelijkertijd ook het onderscheid tussen concurrentie en geen concurrentie? Het korte antwoord is: nee. Dit valt ook af te leiden uit het vrij recente oordeel van de ACM over de fusie van NCOI met LOI. De ACM constateerde in die zaak dat er ondanks de fusie meer dan genoeg concurrentie overblijft, mede dankzij de voor studenten beschikbaar blijvende publiek bekostigde onderwijsaanbieders – die tevens erkende opleidingen in de markt zetten. De ACM zegt hiermee dat het bekostigd onderwijs (een sociale activiteit) concurrerend kan zijn met het erkende onderwijsaanbod (een economische activiteit).

## Een leven lang ontwikkelen

Dit van rijkswege toegekende budget kun je volgens de commissie aanvullen met bijvoorbeeld een transitievergoeding, of met maandelijkse, via een cao afgesproken stortingen van de werkgever. De werkende kan zelf over het budget beschikken en kan dit besteden in beroepsgerichte opleidingen, waarbij de onderdelen van die opleidingen stapelbaar moeten zijn tot een diploma. Een onafhankelijke instantie certificeert het aanbod dat hij met het budget kan 'kopen', en aanbodfinanciering vermijdt je op deze manier, aldus de commissie.

Het rapport van de commissie heeft overigens inmiddels wel zijn weg gevonden – tenminste, als we mogen afgaan op de verkiezingsprogramma's van de grootste politieke partijen, die waarschijnlijk een nieuw kabinet zullen vormen. Zo schrijft de VVD over het introduceren van een persoonlijke leerrekening voor iedere werknemer, gevoed uit bijdragen van overheid en werkgevers. Het CDA wil leerrechten voor de hele beroepsbevolking invoeren, waarbij de overheid voor in ieder geval lager- en middelbaar opgeleiden de leerrechten financiert. En D66 zet in op een ontwikkelingsbudget voor elke leerling vanaf zestien jaar, waarvan het volume afhangt van de lengte van de initiële opleiding. Tegen de achtergrond van deze programma's is het dus niet ondenkbaar dat een regeerakkoord een alinea met deze voornemens zal bevatten. Dat kan de opmaat zijn tot een nieuwe impuls in het beleid op het gebied van een leven lang ontwikkelen.

### Volatiele vraag

Maar met een nieuw regeerakkoord en zo'n paragraaf over individuele ontwikkelbudgetten is het pleit helaas niet beslecht. Want de vraag is dan nog steeds: *waar* mag de werkende dit budget al dan niet gaan besteden? Ook bij erkende aanbieders in het hoger onderwijs? Dat ligt niet direct in de rede, waar het het publiek bekostigde deel van dat budget betreft. Immers, zo zagen we hiervoor: zo'n besteding krijgt waarschijnlijk te maken met de Europese regels rond staatssteun.

Tegelijkertijd is niet helder of en in hoeverre de bekostigde instellingen in het hoger onderwijs 'klaar' zijn voor een influx van de waarschijnlijk zeer volatiele vraag van legio onderwijsvragers vanuit heel divers werkend Nederland. En als die gereedheid er niet of niet voldoende is, gaat een nieuwe bewindspersoon er dan op korte termijn toe over publieke delen in de budgetten beschikbaar te stellen, als die naar waarschijnlijkheid niet tot een besteding gaan komen? Waarschijnlijk niet. Het ligt dan eerder in de rede dat de overheid bijvoorbeeld een projectencarrousel of een nieuw experiment uit de kast trekt waarmee ze eerdere ervaringen herhaalt. Dat draagt nu eenmaal een minder groot politiek afbreukrisico met zich.

Tenzij... instellingen in het bekostigde bestel alsnog echt de handen ineenslaan. Die voornemens en signalen zijn er. Nu nog de realisatie.

### **Chiara Gomes**

*is onderzoeksassistent aan de Vrije Universiteit Amsterdam en beleidsmedewerker bij PGGM*

### **Renée van Schoonhoven**

*is hoogleraar onderwijsrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam*

### **Frans de Vijlder**

*is lector Goed Bestuur en Innovatiedynamiek in Maatschappelijke Organisaties aan HAN University of Applied Sciences*

## Noten

- 1 Het gebruik van de term 'een leven lang (of levenslang) ontwikkelen' (LLO) is van recente datum. Tot enkele jaren geleden was het gebruikelijk om te spreken van 'een leven lang (of levenslang) leren' (L1L).
- 2 In de Angelsaksische wereld ook wel bekend onder de term *co-operative education*.
- 3 Tot 1982 kende het wetenschappelijk onderwijs geen onderscheid tussen voltijds en deeltijds onderwijs.
- 4 Hefflen, O. van, Maassen, P., Verhoeven, J., Vijlder, F.J. de & De Wit, K. (1999). *Overheid, hoger onderwijs en economie. Ontwikkelingen in Nederland en Vlaanderen*. Utrecht: Lemma.
- 5 Tieben, B. (2008). *Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs*, SEO-rapport nr. 2008-86. Amsterdam: SEO.
- 6 OESO (2008). *Reviews of Tertiary Education – The Netherlands*.
- 7 Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (2013). *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienemogen van Nederland*. Amsterdam: WRR. Adviescommissie 'Flexibel hoger onderwijs voor werkenden' (2014). *Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen*. Den Haag.
- 8 Zie voor een indruk onder meer: Westerhuis, A. & Dungen, M. van den (2011). *Leren & Werken; de balans opgemaakt. Integrale eindrapportage van de monitoring voor PLW*. Den Bosch/Utrecht: ECBO.
- 9 Winiels, M. (2016). *Leven Lang Leren in het bekostigd HBO*. In: Vereniging Hogescholen (2016). *Bijdragen aan beschaving. Hoger onderwijs als fundament. Liber Amicorum Ad de Graaf*. Den Haag, pp 164-169.
- 10 Adviescommissie 'Flexibel hoger onderwijs voor werkenden' (2014). *Flexibel hoger onderwijs voor volwassenen*. Den Haag, p. vi.
- 11 Mulder, F., Leijne, F. & Janssen, B. (2007). *De Netwerk Open Hogeschool. Een stapsgewijze innovatie en schaalprong in het hbo*. Heerlen: Open Universiteit.
- 12 Zie daarover de site van ACM, [www.acm.nl/nl/publicaties/ncoi-mag-loi-overnemen-concentratiebesluit](http://www.acm.nl/nl/publicaties/ncoi-mag-loi-overnemen-concentratiebesluit)
- 13 Zie onder meer *De Groene Amsterdammer*, [www.groene.nl/artikel/de-prijs-van-scholing](http://www.groene.nl/artikel/de-prijs-van-scholing)
- 14 Erkend (mbo) en aangewezen (hoger onderwijs) onderwijsaanbod wordt niet bekostigd, maar kent wel de bevoegdheid om diploma's krachtens de Wet educatie en beroeps- onderwijs (WetBO) respectievelijk de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) te verstrekken.
- 15 Dit is bezien vanuit de positie van erkende aanbieders in strijd met het beginsel van het bieden van gelijke kansen, dat enkel is toegestaan met een terzede inhoudelijke argumentatie door de wetgever – die tot op heden is uitgebleven.