



De invloed van de wto op het onderwijsbestel

Auteur(s):

Adriaanse, H.J.M.

Veld, R.J. in 't

* De eerste auteur is hoogleraar aan de Universiteit Leiden en advocaat bij Stibbe te Brussel.

De tweede auteur is advocaat bij Stibbe te Brussel

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4359, pagina D30, 9 mei 2002

Rubriek:

Kiezen in het onderwijs

Trefwoord(en):

hoger, onderwijs

De internationalisering van het onderwijs wordt beïnvloed door ontwikkelingen binnen de Wereldhandelsorganisatie. Het recente akkoord omtrent handel in diensten is ook op het onderwijs van toepassing. De onderwijssector moet daarom zelf actiever gaan deelnemen aan de internationale onderhandelingen.

Onderwijs is niet het eerste onderwerp waaraan men denkt bij de Wereldhandelsorganisatie (hierna 'wto'). Tot op zekere hoogte is dit begrijpelijk. Onderwijs, een dienst, valt weliswaar binnen de toepassingsfeer van de wto-akkoorden, doch het vormt voor de meeste leden van de wto geen prioriteit bij liberaliseringsbesprekingen.

Daaruit volgt echter niet dat de Nederlandse onderwijssector de wto dan maar links kan laten liggen. Onderwijsdiensten vallen immers onder het wereldhandelsakkoord voor diensten (General Agreement on Trade in Services, hierna 'gats-akkoord') en een aantal gats-verplichtingen is nu reeds rechtstreeks toepasbaar op het onderwijs. Als gevolg hiervan moeten wto-leden, en hun onderwijssectoren, leren omgaan met deze verplichtingen. Bovendien zullen technische ontwikkelingen en de onomkeerbare globaliseringstendens leiden tot meer internationale uitwisseling van onderwijsdiensten.

Naar gelang de internationalisering van het onderwijs vordert zal internationale regelgeving, inclusief wto recht, relevanter worden. Recente initiatieven van de oeso en de landen van de Asian Pacific Economic Cooperation (apec) tonen aan dat de 'internationale handel in onderwijsdiensten' concreet in de belangstelling is komen te staan¹. Ook in de context van de besprekingen in de Commissie voor de rechten van de mens van de Verenigde Naties is handel in onderwijsdiensten aan de orde gekomen². Sommige representatieve organen van de onderwijssector in Canada, Europa en de Verenigde Staten hebben zich reeds uitgesproken tegen de opname van nieuwe verplichtingen inzake onderwijs in het kader van de wto. Daarover bestaat echter geen eensgezindheid en het is bepaald te vroeg in dit onderhandelingsproces om er nu van te kunnen uitgaan dat er ook geen nieuwe voor onderwijs relevante verplichtingen zullen komen⁴. Derhalve is het nuttig om het gats-akkoord, als onderdeel van het internationaal reglementair kader inzake onderwijs, te analyseren⁵.

Toepasselijkheid van het gats-akkoord op onderwijsdiensten

Met betrekking tot de toepassing van het gats-akkoord op het onderwijs bestaan er tegenstrijdige opvattingen. De opvallendste contradictie betreft de toepassing van het akkoord op het publieke onderwijs. Hierbij is het van belang om te weten dat Artikel I:3(b) gats stelt dat diensten verleend in de uitoefening van het overheidsgezag buiten de toepassingsfeer van het akkoord vallen. Artikel I:3(c) definieert deze diensten als diensten die noch op commerciële basis worden aangeboden, noch in concurrentie staan met één of meer dienstverleners. Deze voorwaarden zijn cumulatief. De hamvraag is of publieke overheidsdiensten, en in casu publieke onderwijsdiensten, onder deze uitsluiting vallen. Tot op heden is deze vraag onbeantwoord gebleven.

Sommige bronnen, voornamelijk binnen de ngo-bewegingen, beweren dat gats zonder meer van toepassing is op het publieke onderwijs. Dat vormt mede de basis van de kritiek die deze bewegingen hebben op het gats-akkoord. Het wto-secretariaat betoogt daarentegen dat elke entiteit die gefinancierd is door publieke gelden buiten bereik van het gats-akkoord valt⁶.

Naar onze mening is het twijfelachtig of het 'reguliere' of publieke onderwijs, dat wordt gefinancierd uit overheidsmiddelen, gespaard blijft van de toepassing van het gats-akkoord. Uit de definitie van Artikel I:3(c) volgt immers dat een dienst in uitvoering van overheidsgezag slechts buiten de toepassingsfeer van gats valt wanneer aan een dubbele voorwaarde voldaan is, namelijk de dienst wordt geleverd noch op commerciële basis, noch in concurrentie met andere dienstverleners. Vooral aan de tweede voorwaarde kan moeilijk worden voldaan wanneer blijkt dat er voor het overheidsonderwijs (particuliere) alternatieven zijn die in concurrentie staan met het regulier onderwijs.³

Andere bronnen stellen dat de coëxistentie van privaat onderwijs en publiek onderwijs niet betekent dat er daadwerkelijke 'concurrentie' bestaat tussen deze twee sectoren. Echter, de vraag blijft open. Enkel een verduidelijking in het kader van de lopende gats-onderhandelingen zou dit punt met zekerheid kunnen beslechten. Vooralsnog lijkt het ons niet mogelijk om zonder meer te stellen dat publiek onderwijs buiten de toepassingsfeer van de gats-regels valt.

Voor zover de vrijstelling van Artikel I:3(b) ontoepasbaar is, zijn de zogenaamde 'algemene verplichtingen' van het gats-akkoord van toepassing op het publiek onderwijs. Dit impliceert dat de eg-lidstaten, waaronder Nederland, gebonden zijn, ook voor wat het publiek onderwijs betreft, aan het principe van non-discriminatie tussen derde-leden van de wto (mfn-clausule) en de transparantieverplichting inzake relevante reglementering.

Men moet de potentiële impact van een verplichting zoals de mfn-clausule niet onderschatten. Beleidsbeslissingen in verband met het meenemen van studiefinanciering naar bepaalde derde staten terwijl hetzelfde voordeel niet zou bestaan voor andere staten die lid zijn van de wto, zou bijvoorbeeld een discriminatie kunnen inhouden tussen derde staten, hetgeen door Artikel II gats verboden is. Wat accreditatie van diploma's betreft, kan men stellen dat eventuele discriminatie in de erkenning van diploma's van andere wto leden eveneens verboden zou kunnen zijn door het mfn-beginsel. Hierbij zij opgemerkt dat preferentiële behandeling van andere eg-lidstaten in vergelijking met de overige wto leden desalniettemin is toegestaan onder de vrijstelling voor overeenkomsten ter bevordering van de economische integratie. Voorts kunnen bepaalde accreditatieprocedures dan wel beslissingen in het kader van overeenkomsten van wederzijdse erkenning eveneens gelegitimeerd worden, indien deze gesloten zijn onder de voorwaarden die het gats-akkoord vooropstelt [7](#).

Reglementering inzake publiek onderwijs is niet gebonden aan de zogenaamde 'specifieke verplichtingen'. Deze verplichtingen voeren de meest vergaande vorm van liberalisering door en hebben betrekking op enerzijds markttoegang en het verbod op het instellen van kwantitatieve beperkingen (bijvoorbeeld beperkingen op het aantal dienstverleners, op de vorm die de onderwijsinstelling moet aannemen en op de participatie van buitenlands kapitaal) en anderzijds nationale behandeling voor dienstverleners uit derde landen waarbij deze de jure en de facto gelijk worden gesteld met Nederlandse dienstverleners. Enkel de reglementering aangaande privaat onderwijs, dat niet uit publieke gelden wordt bekostigd, is aan deze specifieke verplichtingen gebonden [8](#).

Voor wat het publieke onderwijs betreft, kan een lidstaat van de eg dus in alle vrijheid (bijvoorbeeld) een nationaliteitsvereiste opleggen voor dienstverleners, of andere restricties inzake markttoegang, zoals verplichtingen aangaande de juridische vorm die een publieke onderwijsinstelling moet aannemen. Naar huidig recht bestaat dus voor wat betreft onderwijsdiensten wel degelijk een gedeeltelijke afscherming via de zogenaamde 'gats-lijst' van specifieke verplichtingen van de eg en haar lidstaten.

Een algemene afscherming op basis van nationale cultuur of identiteit is echter niet voorzien in het gats-akkoord. In dit verband is vermeldenswaard dat de zogenaamde 'culturele' uitzondering die Frankrijk tijdens de Uruguay-ronde zou bedongen hebben een verkorte (verkeerde?) benaming is van hetgeen in essentie een sectoriële afscherming is van de audiovisuele sector via de lijsten inzake specifieke verplichtingen en mfn-vrijstellingen.

Private onderwijsdiensten

Volledig onderworpen aan de gats-verplichtingen, inclusief markttoegang en nationale behandeling, zijn de onderwijsdiensten die met privé-gelden gefinancierd worden. Voor deze sector heeft Nederland, in tegenstelling tot sommige andere lidstaten, in de eerdergenoemde gats-lijst geen voorbehouden voorzien die het zou kunnen invoeren ingeval Nederland (of de eg) aangesproken wordt op de naleving van de verplichting van nationale behandeling dan wel de markttoegang in deze sector.

Welke diensten worden geïcludeerd door de lijst van de eg en haar lidstaten? Eerst en vooral, wanneer in het kader van het gats-akkoord over onderwijsdiensten wordt gesproken, bestaat er een onderscheid tussen vier categorieën van onderwijsdiensten: lager onderwijs, middelbaar onderwijs, hoger onderwijs en onderwijs voor volwassenen. Doordat in de lijst van de eg en haar lidstaten echter enkel onderwijs dat is gefinancierd uit publieke bronnen wordt vermeld, bestaat er voor wat de eg betreft een bijkomend onderscheid tussen private en publieke onderwijsdiensten. Enkel de vier categorieën private onderwijsdiensten zijn opgenomen op de gats-lijst van de eg en derhalve onderworpen aan specifieke verplichtingen.

In dat verband kan het van belang zijn om, in het kader van de eventuele afscherming van sommige onderwijsdiensten, de classificatie van de onderwijsdiensten nader te onderzoeken en eventuele voorstellen hieromtrent te formuleren. Sommige wto-leden hebben voorgesteld om, in het kader van de lopende gats-onderhandelingen, een verdere verfijning te voorzien voor onderwijsdiensten om aldus gemakkelijker tot een meer gerichte liberalisering te komen. Volgens deze voorstellen zouden sommige diensten, zoals professionele vorming, taalcursussen of korte-termijnopleidingen, gemakkelijker te liberaliseren zijn. Anderzijds zouden niet-geliberaliseerde diensten ook gemakkelijker te onderscheiden zijn via een wijziging van het classificatiesysteem. Zo kan men denken aan het invoegen van een onderscheid tussen privaat en publiek onderwijs opdat een land als Nederland meer rechtszekerheid te dien aanzien verwerft en niet afhankelijk is van een interpretatie van de gats-lijst van de eg.

Toegang tot publieke financiering voor buitenlandse aanbieders

Anders dan bij goederen, blijft de subsidiëring van diensten voorlopig buiten schot in de wto. Wel hebben de wto-leden erkend dat subsidies de handel in diensten kunnen verstoren en dat hierover onderhandelingen moeten komen. Deze onderhandelingen werden wel aangevat, maar hebben tot op heden weinig resultaat opgeleverd. De gesprekken zouden echter in stroomversnelling kunnen komen door de nieuwe algemene onderhandelingsronde die op de Ministeriële Vergadering van Doha van start is gegaan en die beëindigd zou moeten zijn in 2005.

Bij afwezigheid van een algemene gats-regel omtrent subsidies kan men zich desalniettemin de vraag stellen of via het principe van nationale behandeling (oftewel non-discriminatie) een verlener van private onderwijsdiensten aanspraak zou kunnen maken op publieke gelden die Nederlandse (private) aanbieders krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van rechtstreekse subsidies voor de aanbieder of van studiefinanciering voor de 'consument'.

Deze mogelijkheid is ook door de eg en haar lidstaten voorzien en een 'horizontaal' voorbehoud werd in dat verband in de lijst toegevoegd. In de lijst staat immers dat, voor wat betreft de verplichting van nationale behandeling: '(t)he supply of a service, or its subsidisation, within the public sector is not in breach of this commitment' [9](#) (eigen onderlijning).

Uit deze algemene afscherming van, onder andere, de financiering van 'diensten verleend in de publieke sector' zou men tevens een sterk argument kunnen afleiden om de toegang tot publieke financiering voor een buitenlandse aanbieder te weigeren.

Hierbij verdient opmerking dat de lijst van de eg en haar lidstaten geen verdere uitleg verschaft over de interpretatie van 'diensten die zijn verleend in de publieke sector' ¹⁰. Zou Nederland bijvoorbeeld een zichzelf bedruipende mastersopleiding kunnen subsidiëren (financieel of in natura) wanneer deze door een Nederlandse universiteit wordt aangeboden en dezelfde subsidie weigeren wanneer de dienstverlener afkomstig is uit een andere wto-lidstaat? Kan men in zo'n geval nog betogen dat de dienst geleverd wordt 'in de publieke sector' gezien het onderscheid dat in de eg-lijst gemaakt wordt naargelang de oorsprong van de financiering en bijvoorbeeld niet naar status of organisatievorm?

Slotopmerkingen

De wto heeft nog betrekkelijk weinig aandacht gekregen in de discussies over de internationalisering van het onderwijs. Desalniettemin vallen uit het huidige gats-akkoord reeds concrete verplichtingen af te leiden die relevant zijn voor de organisatie van het onderwijs in het algemeen. Voor de meest verregaande liberaliseringsverplichtingen, zoals nationale behandeling en markttoegang, blijkt dat de eg en haar lidstaten een onderscheid maken tussen publieke en private onderwijsdiensten. Enkel deze laatste zijn volledig onderworpen aan alle verplichtingen van het gats-akkoord. Discussabel is de positie van het publiek gefinancierde onderwijs ten aanzien van bepaalde verplichtingen.

Een betere afbakening van de onderwijsdiensten of aspecten van onderwijs die wel het voorwerp kunnen uitmaken van marktopening zou ongetwijfeld de huiver van de onderwijssector ten aanzien van de wto verminderen. Daaraan moet in de komende wto-onderhandelingen aandacht worden besteed. Doemscenario's over een toekomstig wto-verbod op bescherming van eigen onderwijs kunnen zo doeltreffend uit de wereld worden geholpen ¹¹.

Kortom, de onderwijssector moet actief gaan deelnemen aan de wto-onderhandelingen over diensten, die na de Doha-top van november 2001 in sneller vaarwater zijn terechtgekomen. Men kan onderwijs niet ontkoppelen van de liberalisering van diensten. De ervaring in de Europese Gemeenschap leert dat de liberalisering van diensten onlosmakelijk verbonden is aan onderwerpen zoals de wederzijdse erkenning van diploma's en vrij verkeer van personen. Deze onderwerpen verschijnen via de wto nu op de internationale agenda. Ons advies aan de onderwijssector luidt: zorg ervoor dat niet over u zonder u wordt onderhandeld!

Deze bijdrage is gebaseerd op een studie die, in begin 2002, in opdracht van het Nederlands Ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen werd uitgevoerd.

Dossier Kiezen in het onderwijs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 OESO/VS, Forum on trade in education services, georganiseerd op 23-24 mei 2002 in Washington DC; APEC, Measures affecting trade and investment in education services in the Asia-Pacific region, a report to the APEC-group on services 2000, 2001, via www.apecsec.org/sg

2 VN sub-commissie voor rechten van de mens; jaarverslag, speciale

3 Joint declaration on higher education and the general agreement on trade in services, 28 september 2001. Deze verklaring is te vinden op de website van de European University Association: <http://www.unige.ch/eua/>.

4 www.tradeineducation.org. Hieruit blijkt dat het Amerikaanse National Committee for International Trade in Education (NCITE) - een in Washington DC gevestigde belangengroep - wel voorstander is van nieuwe verplichtingen.

5 Deze bijdrage geeft geen uitputtend overzicht van elk voor het onderwijs eventueel relevante WTO-verplichting.

6 The GATS: objectives, coverage and disciplines, www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/gatsqa_e. Opgemerkt zij dat het WTO-secretariaat niet bevoegd is om bindende interpretaties te geven. Haar interpretatie van de WTO-akkoorden is louter informatief.

7 De EG en haar lidstaten hebben bijvoorbeeld het akkoord van Lissabon ondertekend van 11 april 1997 inzake erkenning van diploma's voor hoger onderwijs in Europa. Dit akkoord blijkt echter niet aangemeld te zijn bij de WTO overeenkomstig Artikel VII GATS.

8 In het kader van deze bijdrage doelt de term 'privaat onderwijs' de onderwijsdiensten die met privé-gelden gefinancierd zijn. Dit is het criterium dat door de EG en haar lidstaten gehanteerd wordt in haar 'GATS-lijst' van specifieke verplichtingen.

9 Lijst van de EG en haar lidstaten, GATS/SC/, blz. 5.

10 Merk op dat deze term een andere interpretatievraag oproept dan het bovenbesproken begrip 'publiek onderwijs' of 'diensten verleend in uitvoering van overheidsgezag' in de zin van Artikel I:3(b) GATS.

11 M. Zuidweg, Bertelsmannvrije wetenschap, NRC Handelsblad, 3 februari 2002 ("de markt regeert, want de World Trade Organisation (WTO) heeft bescherming van eigen onderwijsstelsels verboden")