

Concurrentieproblemen onderwijsmarkt ten koste van de kenniseconomie

Voor een kenniseconomie die kan concurreren op internationaal niveau is voortdurende scholing van de beroepsbevolking een vereiste. De Nederlandse overheid voert daarom beleid om een leven lang leren te stimuleren. Het doel is dat minimaal twintig procent van de 25–64-jarigen deelneemt aan leeractiviteiten. Deze doelstelling wordt op een paar procent na niet gehaald. Wel is er sprake van een stijgende lijn: in 2008 neemt 15,7 procent van de beroepsbevolking deel aan onderwijs, een stijging van vier procent sinds 1995.

Onderwijs aan werkenden en werkzoekenden wordt post-initieel onderwijs genoemd. Denk daarbij aan een diplomagerichte opleiding, zoals een hbo-master economie in deeltijd, maar ook aan een cursus Word of een interne bedrijfstraining. Het leeuwendeel van het post-initiële onderwijs wordt aangeboden door private organisaties. Bijna 84 procent van de mensen tussen 15 en 64 jaar die deelnemen aan post-initieel onderwijs doet dat bij een private, niet door de overheid bekostigde instelling.

Behalve private organisaties bieden ook publieke instellingen onderwijs aan voor werkenden en werkzoekenden. Het gaat dan om universiteiten, hbo- en mbo-instellingen. Deze instellingen worden door de overheid bekostigd om initieel onderwijs te geven. Dat is onderwijs aan jongeren om een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt te halen.

Het is voor een organisatie nagenoeg onmogelijk om toegelaten te worden tot het bestel van bekostigde instellingen. Het bestel met publiek bekostigde instellingen is gesloten; het kent geen transparante en non-discriminatoire toelatings- en uitredingscriteria. Tegelijk mogen instellingen die in het bestel zitten wel daarbuiten opereren. Er is met andere woorden sprake van een ongelijk speelveld tussen private instellingen en bekostigde instellingen.

De overheid vergroot dit ongelijke speelveld, doordat de publieke gelden die voor het initiële onderwijs bedoeld zijn ook gebruikt mogen worden in het post-initiële onderwijs. Om uit te leggen wanneer dat wel en niet mag zijn een paar jaar geleden de notities Helderheid opgesteld, maar in tegenstelling tot wat de naam suggereert, hebben deze niet de gewenste duidelijkheid gebracht. Daarvoor zijn de beoordelingscriteria te breed gehouden en is de controle op naleving ervan te weinig specifiek gericht op het voorkomen van concurrentievervalsing. Van de ruimte die de notities Helderheid bieden, wordt in toenemende mate gebruikgemaakt door publieke onderwijsinstellingen.

In andere gevallen is de kruissubsidiëring impliciet en dus subtieler. Zo kunnen docenten die in het initiële onderwijs werken tegen een gereduceerd tarief post-initieel onderwijs verzorgen of hun voorbereidingstijd niet in rekening brengen. Ook kunnen de materiaalkosten, huisvestingskosten en andere vaste kosten in het post-initiële deel geflatteerd worden door ze vooral in het bekostigde, initiële deel te laten vallen en ze niet of onvolledig door te rekenen in de tarieven voor het post-initiële onderwijs.

Marktpartijen kunnen met de huidige wetgeving niets beginnen

tegen mededingingsbeperkende kruissubsidiëring door bekostigde instellingen: de Mededingingswet, de staatssteunregels, de onderwijswetgeving en het wetsvoorstel markt en overheid bieden geen van alle soelaas. Omdat bekostigde onderwijsinstellingen niet worden gezien als ondernemingen, vallen ze buiten de mededingingsregels en ook buiten de staatssteunregels. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek regelt onder andere de bekostiging, maar schrijft niet voor dat de bekostiging louter voor initieel onderwijs gebruikt mag worden. Het verbod op concurrentievervalsing is daarmee op z'n best impliciet. Een waterdicht verbod op mededingingsbeperkende kruissubsidiëring tussen de twee marktsegmenten vereist bovendien sluitende definities van initieel en post-initieel onderwijs. Die bestaan echter niet.

Verder is onduidelijk hoe de toezichthouder controleert dat geen sprake is van concurrentievervalsing. Zo lijken geen transparantie-eisen ten aanzien van de boekhouding en kostentoekening te bestaan. Ook is niet duidelijk wat de straf is als een publieke instelling de mededinging beperkt. De toezichthouder heeft dus geen poot om op te staan en heeft bovendien andere prioriteiten, zoals de hbo-fraude.

Ook het wetsvoorstel markt en overheid, dat aan de Mededingingswet gedragsregels toevoegt wat betreft gescheiden boekhoudingen en integrale kostprijsberekeningen voor overheden die als ondernemer actief zijn op de markt, biedt in de huidige vorm geen oplossing. Bij het opstellen van het wetsvoorstel zijn bekostigde onderwijsinstellingen expliciet van deze transparantieregels uitgesloten. Het is een gemiste kans dat de wetgever de bekostigde instellingen als geheel heeft uitgesloten, in plaats van alleen bekostigde onderwijsactiviteiten. Als alleen bekostigde activiteiten waren uitgesloten dan zouden de niet-bekostigde activiteiten wel onder de transparantie-eisen vallen en zou er een mogelijkheid zijn om een gelijk speelveld af te dwingen.

Wat maakt het uit dat publieke instellingen de concurrentie kunnen vervalsen? Het gaat natuurlijk niet om de concurrentie an sich, maar om het effect van concurrentie. Concurrentie genereert voor onderwijsdeelnemers de beste kwaliteit, dienstverlening, prijs en een divers aanbod. Daarmee is concurrentie in het onderwijs aan werkenden en werkzoekenden noodzakelijk voor een vitale kenniseconomie. Concurrentievervalsing tussen initieel en post-initieel onderwijs leidt tot aantasting van de met privaat geld opgebouwde infrastructuur van post-initiële opleidingen. Deze kapitaalvernietiging staat het behalen van de langetermijndoelstelling op het gebied van een leven lang leren in de weg. Het is hoog tijd dat de overheid op de onderwijsmarkt zorgt voor adequaat mededingingstoezicht.

BARBARA BAARSMA

Algemeen directeur SEO Economisch Onderzoek

De redactie behoudt zich het recht voor inzending voor de rubriek mening te wijzigen, in te korten, aan te passen of te redigeren ten behoeve van de leesbaarheid en argumentatie.