

Onderwijs, markt en overheid

Soms verschijnt er een onderzoek waarbij je denkt: beter laat dan nooit. Vorige week publiceerde de Onderwijsinspectie zo'n rapport. Het gaat over private activiteiten van door de overheid bekostigde instellingen. Deze instellingen krijgen geld om initieel onderwijs te geven, oftewel onderwijs aan jongeren om een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt te halen. Het is een informatief rapport, omdat het voor het eerst in detail het belang van private activiteiten voor deze sector schetst.

Vooraf instellingen in het middelbaar en hoger onderwijs gebruiken rijksmiddelen voor marktactiviteiten, terwijl ze bedoeld zijn voor hun wettelijke taak. Naar nu blijkt, waren universiteiten in 2013 voor circa achttien procent van hun baten afhankelijk van private activiteiten, en het hbo en mbo voor respectievelijk acht en zes procent. Omdat een flink deel daarvan bestaat uit onderwijs, concurreren ze met private aanbieders op die markt voor post-initieel onderwijs, oftewel onderwijs aan werkenden en werkzoekenden. Dit is een omvangrijke markt met vele aanbieders (Rosenboom en Tieben, 2015).

Om de private activiteiten van publiek bekostigde instellingen in goede banen te leiden, stelde het Ministerie van OCW al in 2003 regels op. In de notities *Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs* en *Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie* trachtte OCW criteria te formuleren op basis waarvan de bekostigde instellingen kunnen bepalen wanneer kruissubsidiëring van het initiële naar post-initiële marktsegment is toegestaan. Deze notities brachten echter niet de helderheid die de titels beloofden. Het rapport van de Inspectie beaamt dit: "Hoewel [bekostigde instellingen] zich daardoor niet beperkt voelen in hun handelingsvrijheid, geven ze tegelijkertijd wel aan dat de regels niet erg duidelijk zijn." Het is uiteraard andersom: juist omdat de regels niet duidelijk zijn, voelen de instellingen zich er niet door beperkt. Framing is ook een kunst. Het is een gemiste kans dat de inspectie wel heeft gekeken of er op papier beheersmaatregelen zijn genomen om "het weglekken van publiek geld" te voorkomen, maar niet of die maatregelen in de praktijk ook echt het gewenste effect hebben. Het rapport vertelt dus wat al langer vermoed werd, maar waar maar niks aan gebeurt omdat de gevestigde belangen te groot zijn. Het ontbreekt aan de politieke wil om dit probleem fundamenteel op te lossen. Dat komt omdat het Ministerie van OCW en ook de Onderwijsinspectie beleid maken en beoordelen vanuit het belang van de bekostigde instellingen, en niet vanuit het perspectief van een effectieve werking van de onderwijsmarkt. Dat wil zeggen: een markt die voor onderwijsdeelnemers de



BARBARA BAARSMa

Directeur van SEO Economisch
Onderzoek en hoogleraar aan
de Universiteit van Amsterdam

beste kwaliteit, dienstverlening, prijs en een divers aanbod moet genereren. Concurrentie is daartoe op de markt voor post-initieel onderwijs een geschikt middel, omdat die markt aan de aanbodzijde niet faalt. Eerder werd dat al in *ESB* gesignaleerd (Baarsma, 2010).

Het veronachtzamen van het belang van concurrentie wordt eens te meer bevestigd in het rapport van de Onderwijsinspectie. Daarin beoordeelt zij de risico's van private activiteiten louter door naar de risico's voor de bekostigde instellingen zelf te kijken. De inspectie heeft geen oog voor de effecten van deze activiteiten voor de concurrentieverhoudingen. Een citaat dat dit duidelijk maakt: "Instellingen accepteren soms bewust dat de opbrengst niet de (integrale) kostprijs dekt en accepteren dus dat er geld bij moet uit de 'eigen' (publieke) midde-

len. Dit gebeurt als de activiteit voor het bekostigde onderwijs en onderzoek een meerwaarde heeft die dat in hun ogen rechtvaardigt." Wat die meerwaarde is, is overigens niet te controleren want publieke instellingen blijken "nog onvoldoende over de meerwaarde van hun marktactiviteiten te rapporteren".

Er is daarom maar één oplossing. De private activiteiten van bekostigde instellingen moeten beoordeeld kunnen worden door een *onafhankelijke* toezichthouder. Een toezichthouder die bovendien wel de effectieve werking van de markt als uitgangspunt neemt. Dat is de Autoriteit Consument en Markt. Zij houdt op grond van de Mededingingswet ook nu al toezicht op onderwijsinstellingen. Het enige wat hoeft te gebeuren, is het opheffen van de uitzondering van onderwijsinstellingen op een onderdeel van die wet, namelijk de markt- en overheidsregels. Die regels stellen eisen aan de gescheiden boekhouding en integrale kostprijsberekening voor overheden die als ondernemer actief zijn op de markt. Destijds zijn bekostigde onderwijsinstellingen expliciet van deze transparantieregels uitgesloten. Het was beter geweest als de wetgever alleen de bekostigde onderwijsactiviteiten had uitgesloten in plaats van de bekostigde instellingen als geheel. Laat dit rapport van de inspectie eraan bijdragen dat dit alsnog gebeurt: beter laat dan nooit.

LITERATUUR

Baarsma, B. (2010), Concurrentieproblemen onderwijsmarkt ten koste van de kenniseconomie. *ESB*, 95(4596), 669.

Inspectie van het Onderwijs (2015) *Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.

Rosenboom, N. en B. Tieben (2015) *Marktmonitor private opleiders van beroepsopleidingen en trainingen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.