

SCHOLING EN TRAINING VOOR WERKENDEN

ANALYSE VAN HET SPEELVELD VOOR PUBLIEKE EN PRIVATE
AANBIEDERS VAN POST-INITIEEL ONDERWIJS

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

HARRIËT PRINS, BERT TIEBEN EN BAS TER WEEL

IN OPDRACHT VAN

NRTO

AMSTERDAM, JULI 2022

Samenvatting

Bekostigde onderwijsinstellingen richten zich vanuit hun publieke taak in toenemende mate op scholing voor werkenden. Deze ontwikkeling verstoort de concurrentieverhoudingen tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen op de markt voor post-initieel onderwijs en roept de vraag op of uitbreiding van de publieke opdracht richting post-initieel onderwijs wel gewenst is. De regelgeving en het toezicht zijn onvoldoende in staat om een gelijk speelveld te waarborgen. Het oprekken van de publieke opdracht richting post-initiële scholing heeft negatieve economische gevolgen en zorgt voor hogere overheidsuitgaven.

Vraagstelling

In de agenda voor een leven lang ontwikkelen wensen bekostigde instellingen in de toekomst een grotere rol toebedeeld in het verzorgen van aanbod voor post-initieel onderwijs. Dit rapport onderzoekt de mogelijke gevolgen van deze beweging op de concurrentieverhoudingen tussen publieke en private aanbieders op de markt voor post-initieel onderwijs. Ook wordt de vraag gesteld wat mogelijke remedies zijn voor het waarborgen van een gelijk speelveld tussen publieke en private aanbieders op deze markt. Hierbij komt tevens aan bod de verdeling initieel (publiek) en post-initieel (privaat) onderwijs zoals die nu is. Wat zijn de voor- en nadelen van deze verdeling en wat zijn argumenten om deze verdeling aan te passen? Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van NRTTO.

De markt voor post-initieel onderwijs

Niet-bekostigd onderwijs wordt zowel aan bekostigde (publieke) instellingen als aan niet-bekostigde (private) instellingen aangeboden. Binnen het niet-bekostigde onderwijs kan onderscheid gemaakt worden tussen formeel onderwijs (gericht op het behalen van een officieel erkend diploma of certificaat) en niet-formeel onderwijs.

Voor de *vraagzijde* van de markt voor post-initieel onderwijs is het relevant dat een aanzienlijk deel van de volwassen bevolking niet-bekostigd onderwijs volgt. De afgelopen jaren gaat dit om ongeveer vijftien procent van de bevolking tussen de 25 en 65 jaar. Een groot deel van het niet-bekostigde onderwijs is niet-formeel en meer dan de helft van het niet-bekostigde onderwijs heeft een opleidingsduur van minder dan zes maanden. Cursussen vormen dus een belangrijk deel van de vraag naar post-initieel onderwijs.

Over de omvang en ontwikkeling van het cursusaanbod aan bekostigde instellingen zijn geen duidelijke cijfers te vinden. De ontwikkeling van het aantal wettelijk erkende mbo-, hbo- en wo-opleidingen is wel met cijfers te staven. Deze cijfers laten zien dat binnen het mbo-aanbod het aantal niet-bekostigde opleidingen aan niet-bekostigde instellingen ongeveer gelijk is gebleven de afgelopen jaren, terwijl het aantal niet-bekostigde opleidingen aan bekostigde instellingen is gestegen. In 2021 werden meer niet-bekostigde mbo-opleidingen aangeboden aan bekostigde instellingen dan aan niet-bekostigde instellingen. Dit komt vrijwel volledig door de groei in het aantal OVO-opleidingen (derde leerweg).

In het hoger onderwijs is het aantal niet-bekostigde opleidingen gestegen bij de niet-bekostigde instellingen en licht gedaald bij de bekostigde instellingen. De groei in opleidingen bij de niet-bekostigde instellingen is vooral zichtbaar bij de associate degrees en de hbo-masters. De groei in de private activiteiten van bekostigde instellingen

is een indicatie voor toename van de concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen voor post-initieel onderwijs. Voor een belangrijk deel van de markt – cursussen en ander niet-formeel onderwijs – ontbreken echter de gegevens om vraag en aanbod van vooral bekostigde aanbieders exact in kaart te brengen.

Publieke belangen in het onderwijs

De rol van de overheid in het onderwijs kent zijn grondslag in de publieke belangen van onderwijsdeelnemers. Deze publieke belangen spelen vooral in het initieel onderwijs. Wordt er maatschappelijk gezien voldoende geïnvesteerd in onderwijs in de hypothetische situatie dat er geen overheid is? Bij marktfalen zal het antwoord negatief zijn en is er dus een economisch argument voor overheidsingrijpen. Doel van dit overheidsingrijpen is om de investeringen in en deelname aan onderwijs te verhogen naar het maatschappelijk gezien optimale niveau.

Er zijn vier categorieën marktfalen: externe effecten, collectieve goederen, marktmacht en informatie-asymmetrie. Initieel onderwijs heeft kenmerken van een collectief goed; ook spelen externe effecten voor dit onderwijsniveau een rol. Deze effecten hebben te maken met het vormende karakter van het initiële onderwijs en bestaan uit een positieve bijdrage aan de gezondheid van mensen, meer sociale cohesie, een stabiel politiek klimaat en minder criminaliteit. Bovendien hebben kinderen niet de middelen om te investeren in hun eigen opleiding. Dergelijke publieke belangen verklaren de beschikbaarheid van publieke bekostiging voor initieel onderwijs in combinatie met wet- en regelgeving om toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs te waarborgen.

In de markt voor post-initieel onderwijs spelen deze publieke belangen niet. In theorie en praktijk ervaren werkgevers en werknemers voldoende prikkels voor investeringen in post-initieel onderwijs. Er is in dit marktsegment geen marktfalen en dat is de reden waarom de grens van de publieke bekostiging traditioneel wordt gelegd bij de overgang van initieel naar post-initieel onderwijs: initieel onderwijs is publiek bekostigd, post-initieel onderwijs is in essentie een private markt. Het beleid voor een leven lang ontwikkelen kent een politieke achtergrond, namelijk de wens om een groter deel van de beroepsbevolking te stimuleren om zich te laten om-, her- en bijscholen.

Uitbreiding publieke taak richting post-initieel onderwijs

Bekostigde instellingen ambiëren een rol in de markt voor post-initieel onderwijs. Het idee is dat een betere benutting van de infrastructuur van het bekostigd initieel onderwijs bijdraagt aan de scholing van werkenden. De publieke opdracht van het onderwijs zou daarmee worden 'opgerekt' van bekostigd naar niet-bekostigd onderwijs.

Het gevolg van deze wens is dat de grens tussen publiek en privaat in de onderwijsmarkt vervaagt. Van oudsher werd deze grens gelegd bij de overgang van initieel naar post-initieel onderwijs.

Juridische waarborgen voor een gelijk speelveld zijn onvoldoende

De groeiende rol die bekostigde instellingen willen in de markt voor post-initieel onderwijs veroorzaakt een risico op ongelijke concurrentieverhoudingen met niet-bekostigde aanbieders. De waarborgen voor een gelijk speelveld in de markt voor post-initieel onderwijs zijn onvoldoende effectief. De Mededingingswet is van toepassing op de markt voor post-initieel onderwijs, maar de problemen in deze markt ontstaan niet door misbruik van een economische machtspositie of de vorming van een kartel. De concurrentieproblemen in deze markt hebben betrekking op situaties die vallen onder de regels van Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet, het "Markt en overheid" artikel. Dit artikel bevat gedragsregels voor overheden die actief zijn op markten waar zij in concurrentie treden met particuliere aanbieders. Maar juist de onderwijsinstellingen zijn expliciet uitgezonderd van dit Hoofdstuk of ze vallen vanwege hun rechtsvorm buiten de reikwijdte van het Hoofdstuk.

De bepalingen over integrale kostprijscalculatie uit de OCW-beleidsregel 'Investeren met publieke middelen in private activiteiten' lijken een aanvulling op dit mededingingsinstrumentarium te vormen, juist vanwege de expliciete doelstelling om concurrentievervalsing te voorkomen. De beleidsregel zelf heeft echter een andere doelstelling, namelijk het voorkomen van het weglekken van publieke middelen, en dat is ook het belang waar de Onderwijsinspectie als toezichthouder primair naar kijkt. Ook de accountant van onderwijsinstellingen hoeft in zijn controlerende taak geen marktonderzoek te verrichten waarmee onduidelijk is hoe kan worden gecontroleerd of de kostprijscalculatie van private activiteiten geen negatieve impact heeft op de concurrentieverhoudingen in de markt. De sectorspecifieke regels vormen dus geen afdoende remedie tegen mogelijke concurrentieproblemen bij een groeiende rol van bekostigde instellingen in het post-initieel onderwijs.

Daar komt bij dat instellingen een betere transparantie kunnen betrachten in de verantwoording over de beleidsregels. Het is opmerkelijk dat instellingen meestal rapporteren geen publieke middelen te investeren in private activiteiten, terwijl ze wel contractonderwijs aanbieden waarvoor naar eigen zeggen tevens de faciliteiten uit het bekostigd onderwijs worden gebruikt. Kennelijk gaat men ervan uit dat bij het hanteren van een integrale kostprijs er geen publieke middelen 'wegvloeien' naar de private activiteit. Maar de OCW-beleidsregel beoogt tevens de transparantie te vergroten door bekostigde instellingen te vragen te beschrijven voor welke private activiteiten publieke middelen worden ingezet, los van de vraag van of de publieke middelen weglekken of niet. Wat de instellingen waarschijnlijk bedoelen is dat er geen impliciete subsidie plaatsvindt voor de private activiteiten, maar dat is iets anders dan dat er geen publieke middelen worden geïnvesteerd. Die investeringen vinden in de praktijk wel plaats.

Remedies

De vraag is hoe oneerlijke concurrentie kan worden voorkomen. Het eerste advies is om de fundamentele vraag te stellen waarom het onderscheid tussen initieel en post-initieel onderwijs bestaat en waarom dit onderscheid wellicht moet worden aangepast. Op basis hiervan moet duidelijk worden of de ambities van publiek bekostigde scholen om een grotere publieke rol richting post-initieel onderwijs te spelen wel gewenst en noodzakelijk is. Wat zijn de voordelen van deze uitbreiding voor een leven lang ontwikkelen en wegen deze voordelen op tegen de mogelijke nadelen, zoals een groter risico dat vermenging van publiek en privaat geld optreedt met als gevolg concurrentievervalsing ten opzichte van niet-bekostigde instellingen?

Een tweede advies is om de huidige regels aan te scherpen met bepalingen uit de Mededingingswet. Een concreet voorstel is om Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet van toepassing te laten zijn op onderwijsinstellingen. Deze uitbreiding van de reikwijdte van dit Hoofdstuk stelt de ACM in staat effectiever op te treden tegen concurrentieproblemen in de markt voor post-initieel onderwijs, die ontstaan door de publieke voordelen van bekostigde instellingen.

Het derde advies laat de huidige regels ongemoeid, maar richt zich op transparantie en toezicht. De OCW-beleidsregels voor investeringen met publieke middelen in private activiteiten benoemen concurrentievervalsing als een criterium, maar in de praktijk toetst het toezicht niet op dit criterium, tenzij er een klacht is ingediend. Wellicht kunnen de transparantie-eisen worden aangescherpt zodat bekostigde instellingen ook daadwerkelijk opgave doen van de omvang van hun publieke investeringen in private activiteiten. Dit inzicht ontbreekt in de huidige wijze van rapporteren. Verder valt het te overwegen het toezicht een meer actieve rol te geven waarbij ook vooraf (steekproefsgewijs) wordt gecontroleerd op de kostenopbouw van opleidingen, die bekostigde instellingen verzorgen in het post-initieel onderwijs.

De vierde oplossing richt zich op de beoogde versterking van een leven lang ontwikkelen. Er zijn geen economische argumenten om het post-initiële onderwijs te versterken via maatregelen die zich richten op de aanbodzijde. De overheidsrol kan zich beter richten op de introductie en uitbreiding van vraagfinanciering als het gaat om onderwijs voor werkenden. In feite wordt hiermee de discussie geopend over het onderscheid tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs en de mate waarin het bekostigingsmodel aansluit bij het verschil tussen initieel en post-initieel onderwijs. Vraagfinanciering is volgens de literatuur een effectief instrument om de deelname aan post-initieel leren te stimuleren. Het draagt daarnaast bij aan een gelijk speelveld voor publieke en private aanbieders als bijvoorbeeld subsidies of leerrechten ook besteed kunnen worden bij niet-bekostigde instellingen. Per saldo betekent een stelsel van leerrechten of hogere subsidies lagere kosten voor de overheid bij een grotere effectiviteit van het scholingsbeleid.

Economische impact

Het gebrek aan regels en toezicht kan potentieel voor concurrentieproblemen gaan zorgen op het moment dat de bekostigde instellingen een grotere rol krijgen in de markt voor post-initieel onderwijs. Op basis van openbare gegevens is het lastig om de omvang van de concurrentievervalsing in de huidige markt vast te stellen. Informatie over tarieven en kosten van post-initieel onderwijs van bekostigde instellingen is vrijwel niet beschikbaar. Bij vergelijking van tarieven van diverse cursussen lijken de bekostigde instellingen doorgaans iets goedkoper dan hun private concurrenten. Hierbij is gekeken naar de prijs per contactuur. Bij de (jaar)tarieven van volledige (4-jarige) opleidingen lijken de bekostigde instellingen doorgaans duurder. Een dergelijke vergelijking zegt niets over verschillen in kwaliteit, die ook invloed zullen hebben op de tarieven.

De negatieve economische impact van een groeiende rol van bekostigde instellingen in de markt voor post-initieel onderwijs kan zich via verschillende kanalen laten voelen. In de eerste plaats vindt er substitutie plaats. Het meest duidelijke voorbeeld hiervan is als instellingen bekostiging aanvragen voor opleidingen die zij voorheen in het niet-bekostigde segment aanboden. Hoofdstuk 3 concludeert dat er geen marktfalen is waarvoor publieke bekostiging een oplossing zou vormen. Er zijn geen economische redenen om de rol van de overheid uit te breiden richting het post-initiële deel van de onderwijsmarkt. Dit marktsegment kent doorgaans voldoende aanbod vanuit particuliere aanbieders en voor eventuele knelpunten aan de vraagzijde vormen andere instrumenten een betere oplossing. Het gevolg is herverdeling: een deel van de rekening voor de opleidingsbehoefte van werkenden komt terecht bij de overheid waar het vanuit economisch oogpunt logischer is om deze rekening neer te leggen bij werkgevers en werknemers, de partijen die direct baat hebben bij scholing. Hier komt ook een rechtvaardigheidsargument bij kijken. Het zijn doorgaans de hogere inkomensgroepen die (meer) deelnemen aan scholing. Bij publieke financiering dragen de lagere inkomensgroepen deels de kosten van de extra publieke uitgaven aan scholing voor werkenden wat leidt tot welvaartsverlies.

Substitutie heeft ook negatieve economische gevolgen. Het aandeel publieke bekostiging in het scholingsaanbod voor werkenden zal toenemen waarmee het onderscheid tussen publiek en privaat in de scholingsmarkt verder vervaagt. Praktisch gezien zal dit ertoe leiden dat bekostigde en niet-bekostigde instellingen vaker met elkaar in concurrentie treden. Deze concurrentie vindt echter niet plaats onder gelijke voorwaarden als een deel van het aanbod gebruikmaakt van publieke bekostiging en een ander deel niet. Bovendien hebben private aanbieders niet de mogelijkheid om bekostigde opleidingen aan te bieden. De concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen wordt gekenmerkt door eenrichtingsverkeer. De ongelijke voorwaarden kunnen ertoe leiden dat private opleiders uit de markt worden gedrukt. Dit veroorzaakt economische kosten in de vorm van efficiëntieverlies en (op langere termijn) vermindering van de prikkel tot innovatie. Op korte termijn kunnen deelnemers voordeel hebben van de beschikbaarheid van publieke bekostiging, op langere termijn overheersen de negatieve gevolgen voor de welvaart en de kwaliteit van het onderwijsaanbod.

In aanvulling op het verlies aan welvaart kunnen er negatieve gevolgen zijn voor de rijksbegroting. Publieke bekostiging is een relatief dure vorm van ondersteuning van het scholingsaanbod voor werkenden. Een alternatieve aanpak is bekostiging van leerrechten voor werkenden, dus financiering van de vraag in plaats van het aanbod. Als de leerrechten kunnen worden besteed bij zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen, draagt deze oplossing bij aan het gelijktrekken van de concurrentieverhoudingen in de markt voor post-initieel onderwijs. Dit zal per saldo leiden tot lagere publieke uitgaven per extra deelnemer, terwijl de effectiviteit groter is: meer werknemers laten zich scholen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Aanleiding en vraagstelling	1
2 Markt voor post-initieel onderwijs	3
2.1 Afbakening	3
2.2 Vraagzijde	4
2.3 Aanbodzijde	10
2.4 Conclusie	14
3 Scholingsbeleid en juridisch kader	16
3.1 Publieke belangen in het onderwijs	16
3.2 Scholingsbeleid	19
3.3 Juridische kader concurrentieverhoudingen	22
3.4 Conclusie	27
4 Economische impact	29
4.1 Tarieven	29
4.2 Kosten	30
4.3 Economische impact	30
4.4 Conclusie	32
5 Conclusie en aanbevelingen	34
Referenties	38

1 Aanleiding en vraagstelling

Dit rapport onderzoekt de concurrentieverhouding tussen bekostigde en niet-bekostigde aanbieders van post-initieel onderwijs. Bekostigde aanbieders ambiëren een taak bij de scholing voor werkenden. De vraag is of deze ontwikkeling de concurrentie verstoort met niet-bekostigde aanbieders en welke remedies een gelijk speelveld kunnen waarborgen.

De concurrentieverhoudingen tussen bekostigde en niet-bekostigde aanbieders van onderwijs voor werkenden (post-initieel onderwijs) blijven vragen oproepen. Uit de evaluatie van de wet Markt en Overheid (2016) bleek dat 'ervaren hinder van concurrentie' in markten met overheidsgerelateerde aanbieders het grootst is in de onderwijssector.¹ Bij toezichthouder ACM waren tot 2016 ten minste 35 signalen bekend over concurrentievervalsing in de onderwijs- en onderzoeksector.² Werkgeversorganisaties VNO-NCW en MKB Nederland publiceerden in 2015 een 'zwartboek' over concurrentieproblemen van bedrijven met overheden met ruime aandacht voor problemen op dit vlak in de onderwijssector.³ De problemen waren voor de Onderwijsinspectie mede aanleiding een onderzoek te starten naar de inzet van publieke middelen door bekostigde onderwijsinstellingen voor private activiteiten (Onderwijsinspectie 2015).

Dergelijke vragen ontstaan doordat het kabinetsbeleid inzet op stimulering van het onderwijs voor werkenden in het kader van de agenda voor een leven lang ontwikkelen. Flexibilisering van het hoger onderwijs is één van de instrumenten om meer studenten een deeltijd- of duale opleiding te laten volgen. Een voordeel van flexibilisering zou zijn dat het aanbod van vanuit het bekostigde mbo en hbo beter aansluit bij de vraag van werkenden. Ook in de jaarverslagen van sommige hogescholen wordt het post-initiële segment genoemd als focuspunt, door bijvoorbeeld meer hbo-masters of deeltijd/duale opleidingen. In zekere zin wensen bekostigde onderwijsinstellingen dat de publieke opdracht wordt uitgebreid naar het post-initiële onderwijs.

Het marktaandeel van bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de markt voor post-initieel onderwijs is op basis van CBS-gegevens niet te bepalen. 16 procent van de personen in de leeftijd 25-65 jaar die onderwijs volgen doet dat in de vorm van bekostigd onderwijs en 84 procent in het privaat onderwijs.⁴ Deze percentages gaan echter over de aard van het onderwijs en zeggen niets over het post-initiële aanbod van bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen. Waarschijnlijk betreft een flink deel van het percentage bekostigd onderwijs in de genoemde leeftijdscategorie initieel onderwijs. Bovendien worden marktaandelen meestal gemeten op basis van omzet en niet op basis van deelnemers. Aangezien bekostigde instellingen vooral langere opleidingen aanbieden, zullen de deelnemers aan bekostigd onderwijs qua omzet zwaarder wegen dan de deelnemers aan niet-bekostigd onderwijs. Het omzetaandeel van het bekostigde onderwijs in het post-initiële segment kan kortom groter zijn dan 16 procent, maar ook kleiner.

¹ Zie: Ecorys en Bird&Bird (2016), p. 31.

² Zie: Mohammad (2016), p. 182.

³ Zie: VNO-NCW en MKB Nederland (2015), pp. 20-22.

⁴ Zie: CBS Statline, Deelname leven lang leren in de leeftijdsgroep 25-65 jaar in het jaar 2020 waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs (voor formeel en niet-formeel onderwijs).

De stimulans voor een leven lang ontwikkelen heeft positieve maatschappelijke effecten. De mogelijke keerzijde is verstoring van de concurrentieverhoudingen in het post-initiële segment van de onderwijsmarkt. Dit rapport bekijkt deze andere kant van de medaille van de toename van de activiteiten van bekostigde instellingen in mbo en hbo in het onderwijs voor werkenden.

De *hoofdvraag* voor dit onderzoek is of de wens van bekostigde onderwijsinstellingen om de publieke opdracht "op te rekken" gaat zorgen voor een marktverstoring in het post-initiële onderwijs en wat mogelijke oplossingen hiervoor zijn.

Deze hoofdvraag kent diverse deelvragen. Hoe is de markt voor post-initiële scholing ingericht en wat zijn de relevante ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde van deze markt? Deze marktschets moet duiding geven aan de positie van bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de markt voor post-initieel onderwijs. De onderzoeksvraag geeft dus ook aanleiding stil te staan bij de verdeling initieel (publiek) en post-initieel (privaat) zoals die nu is. Wat zijn de voor- en nadelen en hoe kan het onderwijsbestel worden verbeterd? Het onderwerp concurrentieverstoring tussen publieke en private aanbieders in de markt voor post-initieel onderwijs staat al langer op de agenda. Er zijn diverse regels geïntroduceerd om mogelijke problemen te voorkomen. Welke waarborgen bestaan er voor gezonde concurrentieverhoudingen in de post-initiële onderwijsmarkt en zijn deze maatregelen effectief?

Dit rapport onderzoekt deze vragen. Hoofdstuk 2 bespreekt de vraag- en aanbodzijde van de markt voor post-initieel onderwijs. De nadruk ligt daarbij op onderwijs voor werkenden op mbo- en hbo-niveau. Hoofdstuk 3 bespreekt de achtergrond en invulling van het overheidsbeleid voor een leven lang ontwikkelen. Waarom voert de overheid beleid in dit deel van de onderwijsmarkt en hoe ziet dit beleid eruit? Hierbij komt de vraag aan bod waarop de verdeling tussen initieel (publiek) en post-initieel (privaat) onderwijs gebaseerd is. Wat zijn voor- en nadelen van deze verdeling? Dit hoofdstuk bespreekt ook de waarborgen voor gezonde concurrentie zoals de bepalingen in de Mededingingswet en de beleidsregels van OCW. Hoofdstuk 4 onderzoekt de economische impact van een ongelijk speelveld tussen publieke en private aanbieders van post-initieel onderwijs. Hiervoor kijkt het hoofdstuk naar verschillen in tarieven en kosten van bekostigde en niet-bekostigde aanbieders, die een aanwijzing kunnen zijn van eventuele scheve concurrentieverhoudingen in dit marktsegment. Hoofdstuk 5 concludeert en doet aanbevelingen.

2 Markt voor post-initieel onderwijs

Dit hoofdstuk analyseert de markt voor post-initieel onderwijs. De analyse bespreekt de kenmerken en ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde van dit marktsegment. De conclusie is dat niet-bekostigde instellingen hun activiteiten in de markt voor post-initieel onderwijs hebben uitgebreid.

2.1 Afbakening

De afbakening van de markt voor post-initieel onderwijs kan langs verschillende lijnen plaatsvinden. Voor dit onderzoek is het onderscheid tussen publiek bekostigd en niet-bekostigd onderwijs relevant. Het onderzoek richt zich met name op het mbo en hbo. Het verzorgen van bekostigd onderwijs is een wettelijke taak van publieke onderwijsinstellingen, voor het verzorgen van niet-bekostigd onderwijs bestaat een markt met private en publieke aanbieders. Op deze laatste markt richt dit onderzoek zich. Figuur 2.1 vat de markt samen.

Bij een bekostigde opleiding betaalt (bekostigt) de overheid de onderwijsinstelling om opleidingen te verzorgen. Studenten in het hoger onderwijs betalen het wettelijke collegegeld als zij staan ingeschreven bij een bekostigde opleiding aan hbo of universiteit. Hiervoor gelden enkele voorwaarden. Zo moeten zij de Nederlandse nationaliteit of een verblijfsvergunning hebben of die van een ander EU/EER-land, Zwitserland of Suriname. Ook mogen studenten bij de start van het studiejaar nog geen vergelijkbaar diploma hebben behaald aan een bekostigde opleiding (geen bachelordiploma als zij zich inschrijven voor een bachelor en geen masterdiploma als zij zich inschrijven voor een master). In het middelbaar beroepsonderwijs betaalt iedere student, die 18 jaar of ouder is, lesgeld bij een voltijd mbo-opleiding (BOL) of cursusgeld bij een mbo-opleiding waarbij een student werkt en beperkt naar school gaat (BBL). In het mbo geldt geen instellingsgeld, ook voor daaropvolgende mbo-opleidingen geldt het wettelijke lesgeld of cursusgeld.

Wanneer studenten niet voldoen aan de eisen om in het ho voor het wettelijk collegegeld in aanmerking te komen, betalen zij het instellingscollegegeld. Dit is hoger dan het wettelijke collegegeld. Onderwijsinstellingen mogen zelf bepalen hoe hoog het instellingscollegegeld is. Het mag echter niet lager zijn dan het wettelijke collegegeld. Bij niet-bekostigde (particuliere) opleidingen betalen studenten altijd het instellingscollegegeld. Een uitzondering vormen de joint degree-opleidingen, die mogen kiezen voor een lager bedrag. Een joint degree is een opleiding die door verschillende onderwijsinstellingen (in binnen- en buitenland) samen gegeven wordt.

Opleiders kunnen daarnaast een aanbod in de markt zetten van niet-bekostigd voltijds- of duaal onderwijs dat leidt tot een diploma. Zowel private als publieke onderwijsinstellingen zijn actief op deze markt. Studenten die zich willen aanmelden voor een dergelijke opleiding doen dat bij de instelling zelf en niet zoals in het bekostigd onderwijs via studielink. Zij betalen het instellingscollegegeld om te mogen studeren, al bestaan er enkele uitzonderingen. Onderwijsinstellingen kunnen deze opleidingen laten accrediteren. Er wordt door de NVAO bepaald of de opleiding aan de wettelijke eisen voldoet. Als dat het geval is, betekent dit dat bij afstuderen een geldig diploma wordt verstrekt. Het is mogelijk om voor deze opleidingen voor studiefinanciering in aanmerking te komen. Zowel studenten in het mbo (vanaf 18 jaar) en ho hebben recht op studiefinanciering als zij in het mbo een beroepsopleidende leerweg (bol) volgen of in het ho een bachelor-, master- of associate degree-opleiding volgen en bij aanvang van

de studie nog geen dertig jaar oud zijn. Studenten dienen voltijds of duaal te staan ingeschreven en de opleiding dient minstens één jaar te duren.

Ten slotte is er een aanbod van opleidingen met een kortere looptijd die niet voltijds of duaal worden gevolgd. Ook op dit deel van de markt zijn private en publieke onderwijsinstellingen actief.

Figuur 2.1 Post-initieel onderwijs wordt aangeboden door bekostigde en niet-bekostigde opleiders



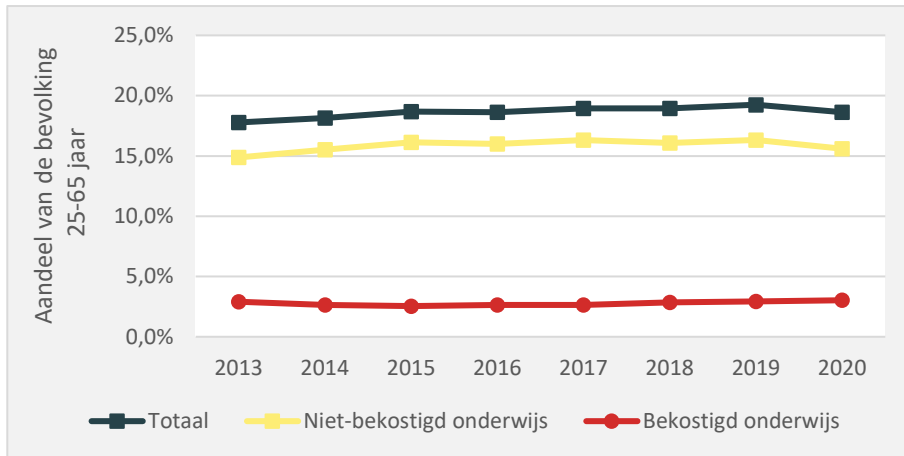
Bron: SEO Economisch Onderzoek

2.2 Vraagzijde

Tot en met 2009 publiceerde het CBS een dataset over de deelname aan post-initieel onderwijs, waarbij post-initieel onderwijs werd gedefinieerd als "Onderwijs dat iemand volgt na zijn eerste, oorspronkelijke onderwijsloopbaan in het voltijdonderwijs". Dit omvatte alle deeltijdopleidingen en cursussen en omvatte ook voltijdopleidingen als in de periode daarvoor de onderwijsloopbaan van een deelnemer minimaal vijf jaar onderbroken was geweest. Tegenwoordig is die dataset niet meer beschikbaar, maar publiceert het CBS wel een dataset "Leven Lang Leren", met cijfers over het volledige volwassenenonderwijs. Hier valt ook het initieel onderwijs onder. Het is met de huidige beschikbare data dan ook moeilijk om precies in kaart te brengen hoe groot de markt voor het post-initieel onderwijs is, maar we kunnen wel een schatting maken.

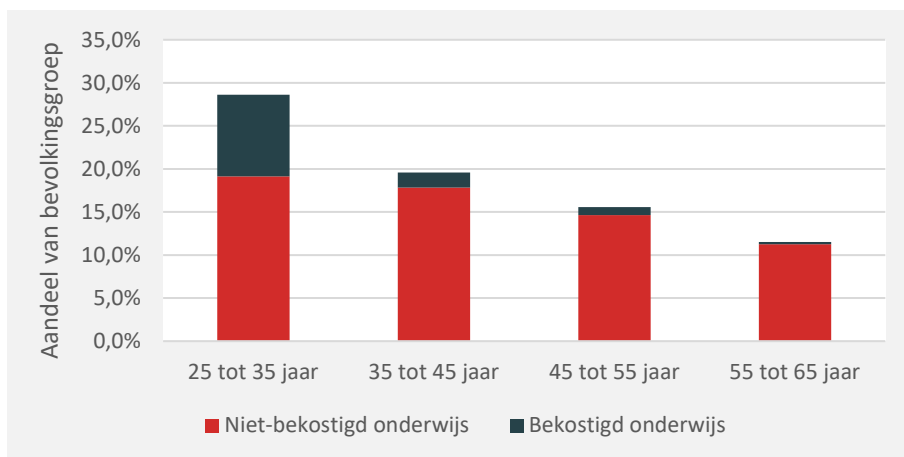
Per leeftijdsgroep zijn gegevens beschikbaar over de deelname aan bekostigd en niet-bekostigd onderwijs, die worden weergegeven in Figuur 2.2. Hier is te zien dat voor de leeftijdsgroep 25 tot 35 jaar het percentage dat bekostigd onderwijs volgt relatief hoog is, vermoedelijk omdat onder die leeftijdsgroep ook nog relatief veel mensen vallen die initieel onderwijs volgen. Voor de overige leeftijdsgroepen is het deel dat bekostigd onderwijs volgt erg klein; dit betreft het post-initiële segment van de onderwijsmarkt. Het aandeel van de mensen dat niet-bekostigd onderwijs volgt, is over het algemeen vrij hoog: 10-20 procent van de mensen tussen de 25 en 65 jaar volgt niet-bekostigd onderwijs. Dit aandeel daalt iets naarmate men ouder wordt, zoals te zien is in Figuur 2.3. Dit percentage blijft stabiel in de periode 2013 - 2020 (Figuur 2.4).

Figuur 2.2 Deelname aan bekostigd en niet-bekostigd onderwijs voor volwassenen 25-65 jaar



Bron: CBS

Figuur 2.3 Deelname aan bekostigd en niet-bekostigd onderwijs per leeftijdscategorie

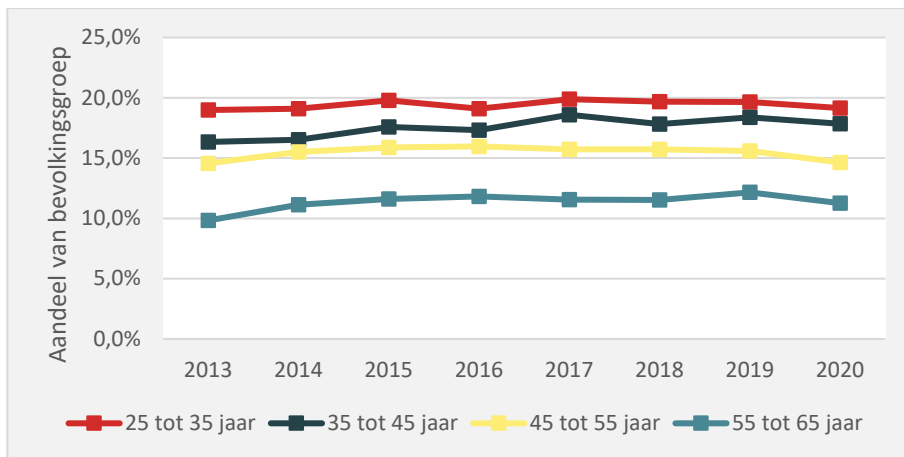


Bron: CBS

Het CBS maakt ook onderscheid tussen formeel en niet-formeel onderwijs. Niet-formeel onderwijs is in principe niet gericht op het behalen van een officieel erkend certificaat of diploma, in tegenstelling tot het formeel onderwijs. Bekostigd onderwijs is in principe altijd formeel. Niet-bekostigd onderwijs bestaat zowel uit formeel als niet-formeel onderwijs. In Figuur 2.5 is te zien dat binnen het niet-bekostigde onderwijs bijna driekwart van het onderwijs niet-formeel onderwijs betreft.

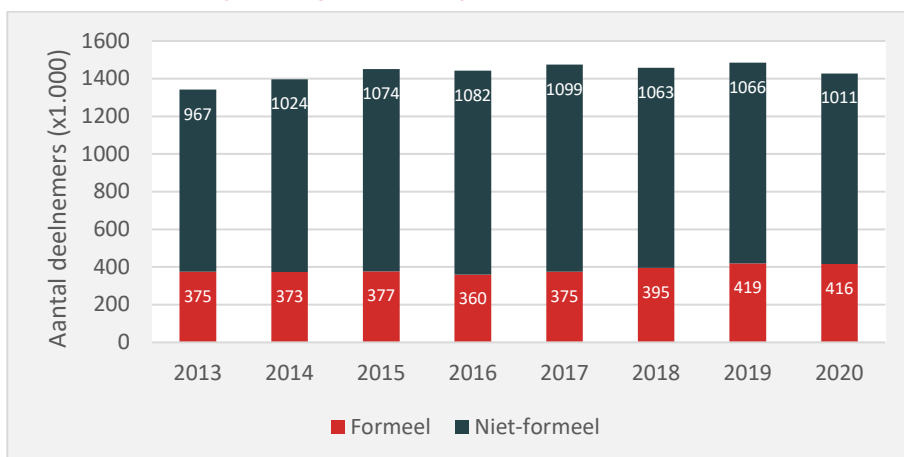
Voor de gegevens over opleidingsduur, opleidingsniveau en sector is in de dataset geen uitsplitsing beschikbaar naar bekostigd en niet-bekostigd onderwijs. Om een beeld te geven van die onderwerpen laten we de leeftijdscategorie 25 tot 35 jaar voor de volgende figuren buiten beschouwing, omdat men in die leeftijdscategorie relatief veel bekostigd onderwijs volgt. Voor de leeftijdscategorie 35 tot 65 jaar is bekostigd onderwijs slechts een fractie van het totaal (Figuur 2.6).

Figuur 2.4 Deelname aan niet-bekostigd onderwijs per leeftijdscategorie per jaar



Bron: CBS

Figuur 2.5 Verhouding formeel en niet-formeel onderwijs in het niet-bekostigde onderwijs (leeftijdscategorie 25-65 jaar)



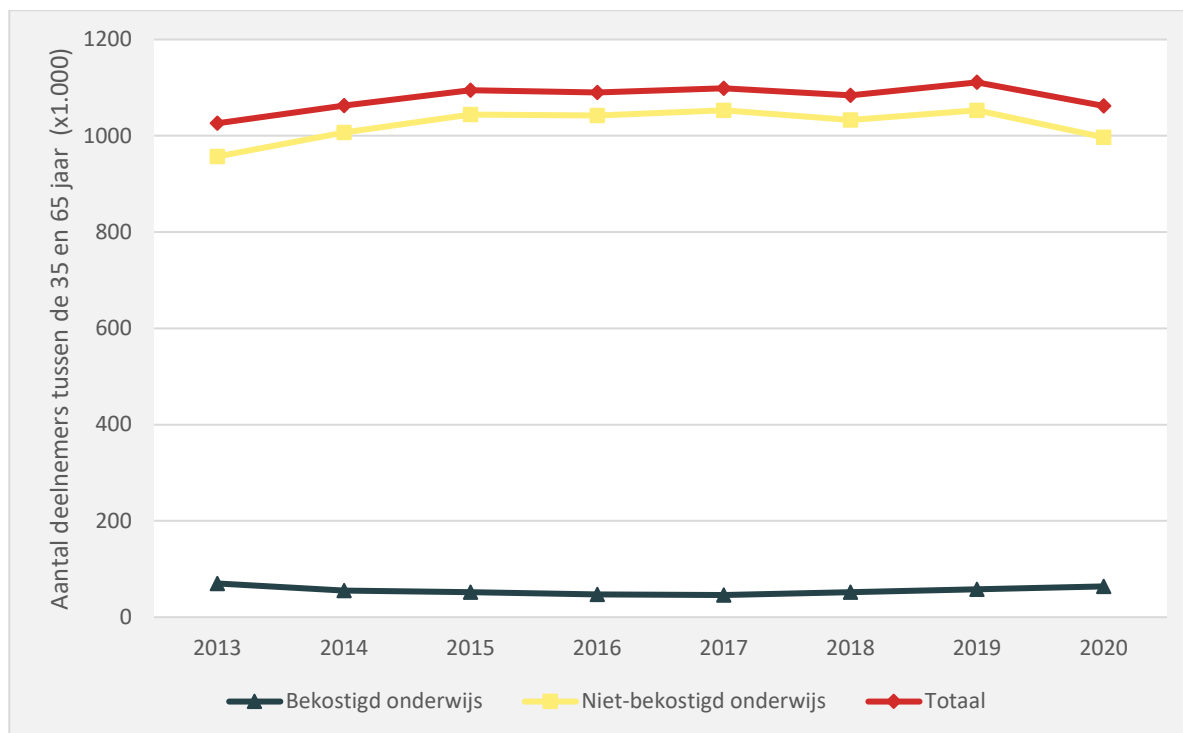
Bron: CBS

Duur

Het merendeel van de opleidingen is van korte duur. In Figuur 2.7 is te zien dat meer dan de helft van de opleidingen korter duurt dan zes maanden. Dit is redelijk gelijk gebleven tussen 2013 en 2020. De vraag naar niet-bekostigd onderwijs bestaat dus voor een groot deel uit vraag naar cursussen van minder dan zes maanden. Opleidingen van meer dan een jaar beslaan iets meer dan een derde van de totale vraag naar niet-bekostigd onderwijs. Dit beeld is ongeveer gelijk gebleven tussen 2013 en 2020.

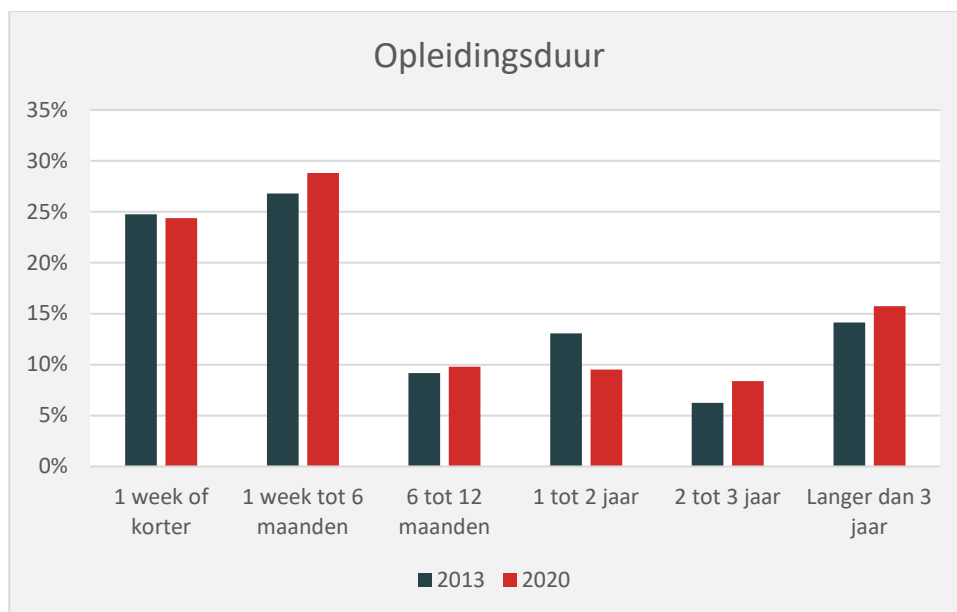
Tabel 2.1 laat de verdeling tussen formeel en niet-formeel onderwijs zien. Opleidingen korter dan een jaar zijn hoofdzakelijk niet-formeel, opleidingen langer dan een jaar hoofdzakelijk formeel.

Figuur 2.6 Deelname bekostigd en niet-bekostigd onderwijs voor de leeftijdscategorie 35 tot 65 jaar



Bron: CBS

Figuur 2.7 Opleidingsduur voor opleidingen gevolgd door mensen van 35 tot 65 jaar



Bron: CBS

Tabel 2.1 Verdeling formeel en niet-formeel onderwijs per opleidingsduur

Opleidingsduur	2013			2020		
	Aantal (x1.000)	Formeel (%)	Niet-formeel (%)	Aantal (x1.000)	Formeel (%)	Niet-formeel (%)
1 week of korter	254	0%	100%	259	0%	100%
1 week tot 6 maanden	275	0%	100%	306	0%	100%
6 tot 12 maanden	94	11%	89%	104	10%	90%
1 tot 2 jaar	134	72%	28%	101	72%	28%
2 tot 3 jaar	64	88%	13%	89	88%	12%
Langer dan 3 jaar	145	90%	10%	167	89%	11%

Bron: CBS

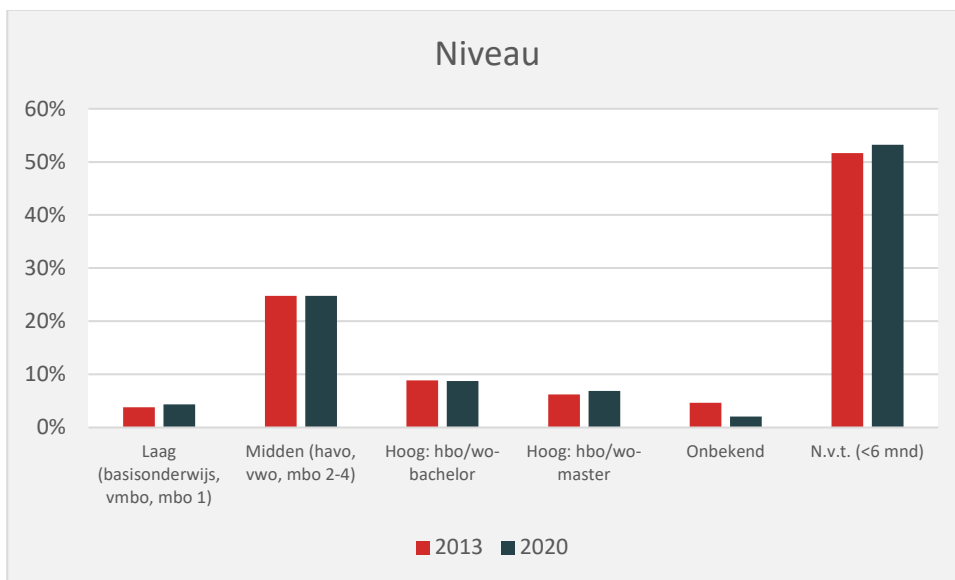
Opleidingsniveau

Voor opleidingen die langer duren dan zes maanden is ook het opleidingsniveau bekend, zie Figuur 2.8. Van die opleidingen is ongeveer de helft van het niveau havo, vwo of mbo 2-4. Ongeveer een derde is van het niveau hbo en wo.

Sector

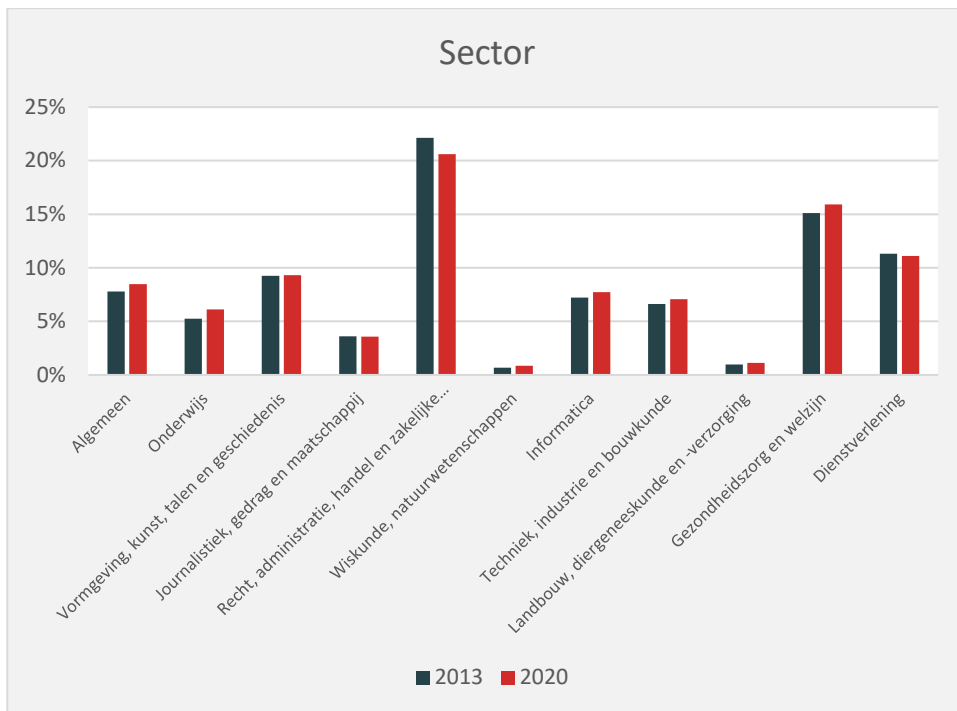
Figuur 2.9 laat zien in welke sectoren de opleidingen vallen. De grootste sector is de sector 'Recht, administratie, handel en zakelijke dienstverlening', waar meer dan 20 procent van de opleidingen onder valt. Ook 'gezondheidszorg en welzijn' is relatief groot, met 15 procent van de opleidingen.

Figuur 2.8 Opleidingsniveau van de huidige opleiding (% van het totaal aantal opleidingen)



Bron: CBS

Figuur 2.9 Sector van de huidige opleiding (% van het totaal aantal opleidingen)



Bron: CBS

Motieven

Het CBS houdt geen gegevens bij over de motieven van deelnemers aan post-initieel onderwijs. Er is echter een andere bron die hier wat informatie over kan verschaffen. ROA zet eens in de drie jaar de ROA Levenslang Leren enquête uit. Dit gaat over cursussen en trainingen, niet over volledige opleidingen, en is voor dit onderzoek dus maar deels relevant. Uit deze enquête blijkt dat ruim de helft van de werkenden minstens eens in de twee jaar deelneemt aan een cursus of training, bij de niet-werkenden is dat ongeveer 20 procent.⁵ Deze percentages zijn redelijk stabiel door de jaren heen. Hierbij moet opgemerkt worden dat het percentage cursusdeelnemers duidelijk hoger ligt dan het percentage onderwijsdeelnemers dat de cijfers van het CBS laten zien. De mediaan van het aantal cursUSDagen in de enquête van ROA ligt de afgelopen enquêtes tussen de drie en vijf dagen. De definitie van een cursus of training is dus breder dan de definitie van onderwijs van het CBS.

Ook in de resultaten van ROA is een afname in het percentage cursusdeelname te zien naarmate de leeftijd stijgt. ROA vraagt ook naar de motieven van mensen om deel te nemen aan cursussen en/of trainingen. Deze motieven zijn te zien in Tabel 2.2. Deze tabel laat zien dat een belangrijk deel van de cursussen en trainingen wordt gevolgd omdat dit verplicht is vanuit de werkgever. Dit motief speelt vooral voor laagopgeleiden een belangrijke rol. Andere belangrijke motieven zijn het realiseren van loopbaandoelen en het vergroten van kennis/ervaring.

⁵ Zie: Fouarge et al. (2018) en de Grip (2021).

Tabel 2.2 Motieven voor deelname cursussen en/of trainingen, per opleidingsniveau (laag/midden/hoog)

	Totaal (%)	Laag (%)	Midden (%)	Hoog (%)
Cursus verplicht	41	51	46	33
Realiseren loopbaandoelen	36	40	33	37
Kennis/ervaring onvoldoende	29	35	30	26
Nieuwe manier van werken	25	26	25	24
Nieuwe taken gekregen	24	26	24	23
Kans op andere baan vergroten	23	23	23	23
Promotie kunnen maken	16	19	17	15
Als waardering voor goed functioneren	15	23	15	12
Hoger inkomen	13	14	15	10
Waardering krijgen van leidinggevende	10	10	12	9

Bron: Fouarge et al. (2018)

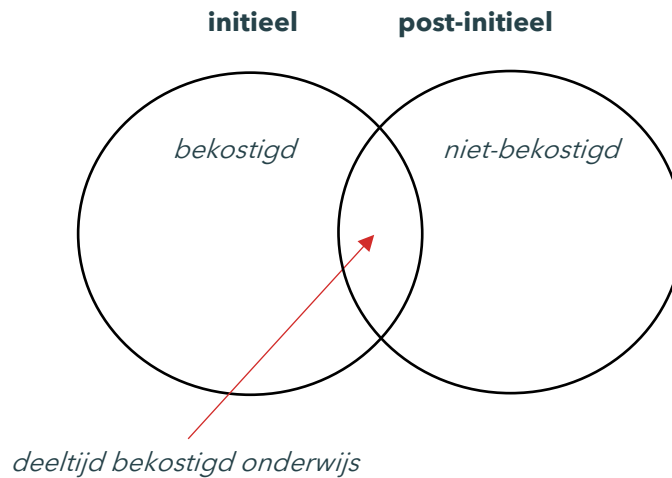
2.3 Aanbodzijde

Afbakening

Richt het aanbod van scholing en training zich op werkenden of op studenten die nog niet deelnemen aan de arbeidsmarkt? Dit is een cruciale vraag voor dit onderzoek, omdat deze samenhangt met het onderscheid tussen initieel en post-initieel onderwijs. Het initiële onderwijs verzorgt de startkwalificatie, dat wil zeggen een havo-, vwo- of mbo-diploma (vanaf niveau 2) of hoger (hoger beroepsonderwijs en universiteit). Het onderwijs na het initiële onderwijs wordt post-initieel onderwijs genoemd. Post-initieel onderwijs is het onderwijs nadat iemand is toegetreden tot de arbeidsmarkt. Het gaat om op-, her- en bijscholing van werkenden en werkzoekenden. Volgens deze definitie valt het post-initieel onderwijs samen met het niet-bekostigd onderwijs, zoals afgebeeld in Figuur 2.10. Deels is sprake van overlap, omdat bijvoorbeeld deeltijdopleidingen in het bekostigd onderwijs ook gericht zijn op werkenden. Merk daarbij op dat er in de concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen sprake is van eenrichtingsverkeer: bekostigde instellingen kunnen aanbod genereren voor werkenden in de markt voor post-initiële scholing als zij daarbij de OCW-gedrageregels volgen voor investeringen in private activiteiten met publieke middelen. Private aanbieders hebben echter niet de mogelijkheid om met overheidsbekostiging opleidingen aan te bieden.

Tot circa 10 jaar leden hanteerde het CBS nog de categorie 'post-initieel onderwijs' in de onderwijsstatistieken. Deze categorie betrof alle deeltijdopleidingen plus de voltijdopleidingen voor zover men daarvoor de onderwijsloopbaan voor minstens vijf jaar heeft onderbroken (Baarsma en Theeuwes 2010, p. 2). Thans bestaat het onderscheid initieel-post-initieel niet meer in de CBS-statistieken, waardoor het lastig is een beeld te krijgen van de omvang van het aanbod van vooral bekostigde instellingen op de markt voor post-initieel onderwijs. Voor een deel betreft dit aanbod van deeltijdopleidingen conform de vroegere CBS-definitie.

Figuur 2.10 De overlap tussen bekostigd en post-initieel onderwijs bestaat (deels) uit deeltijdopleidingen



Bron: SEO Economisch Onderzoek

Tabel 2.3 Aandeel deeltijd/duaal neemt toe in bekostigd hoger beroepsonderwijs

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Deeltijd opleidingen	45.618	46.796	48.552	51.970	55.889	59.483
Duale opleidingen	9.525	9.887	10.665	11.583	12.684	12.946
deeltijd/duaal als aandeel totaal	12%	13%	13%	14%	14%	15%

Bron: CBS

Noot: Betreft het aantal inschrijvingen in de deeltijd en duale opleidingen in het bekostigd hoger beroeps-onderwijs

Het deeltijd bekostigd hoger beroepsonderwijs kende na de financiële crisis van 2008 moeilijke jaren met een dalend aantal studenten (Van Casteren e.a. 2012). Sinds 2016 neemt de deelname aan deeltijd- en duale opleidingen van bekostigde instellingen weer toe (Tabel 2.3). De stijging in de deelname is zowel absoluut (aantal studenten) als relatief. In 2016 was het aantal studenten in deeltijd- en duale opleidingen 12 procent van het totaal aantal studenten van bekostigde instellingen in het hbo, voltijd en deeltijd. Dit aandeel is gestegen naar 15 procent in 2021.

Onderwijsvorm

De CBS-statistieken geven geen antwoord op de vraag welk aandeel van de in Tabel 2.3 genoemde aantallen werkkenden betreft.⁶ Er zijn ook studenten in het initiële onderwijs die in deeltijd studeren. Deze paragraaf bespreekt daarom aanvullende informatie over de onderwijsvorm voor een beter zicht op de positie van bekostigde en niet-bekostigde instellingen op de markt voor post-initieel onderwijs.

Er worden verschillende vormen van niet-bekostigd post-initieel onderwijs aangeboden aan bekostigde instellingen. Dit kunnen cursussen zijn met een duur van een paar weken tot een paar maanden, maar ook volledige opleidingen.

⁶ Ook is het niet mogelijk om voor de deelname aan deeltijdonderwijs een uitsplitsing te maken van de leeftijd van de deelnemers.

In paragraaf 2.2 is te zien dat een belangrijk deel van de vraag gericht is op cursussen korter dan zes maanden. Het zou daarom interessant zijn om te zien waar deze cursussen vooral worden aangeboden en welke verschuivingen hebben plaatsgevonden in het aanbod. Helaas zijn over de omvang van het cursusaanbod geen centrale cijfers te vinden. Een blik op de websites van verschillende onderwijsinstellingen laat zien dat er een grote variëteit aan cursussen te volgen is aan zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen, maar cijfers over het totaal aantal cursussen of de ontwikkeling van het aanbod in de afgelopen jaren zijn er niet.

Over volledige opleidingen zijn wel cijfers beschikbaar. De Onderwijsinspectie heeft gegevens verzameld over het aantal niet-bekostigde opleidingen aan bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Tabel 2.3 en Tabel 2.4 laten deze aantallen zien voor respectievelijk het hoger onderwijs en het mbo.

In het hoger onderwijs worden voornamelijk niet-bekostigde hbo- en wo-masters aangeboden aan bekostigde instellingen, terwijl niet-bekostigde instellingen juist veel hbo-bachelors aanbieden. Het totaal aantal niet-bekostigde opleidingen aan bekostigde instellingen is ongeveer gelijk gebleven tussen 2009 en 2019, met een kleine verschuiving van hbo-masters in 2009 naar wo-masters in 2019. Op basis van deze gegevens lijkt concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen voor niet-bekostigde hbo- en wo-opleidingen vooral te spelen voor hbo-masters.⁷

Tabel 2.4 Aantal niet-bekostigde hbo/wo-opleidingen aan bekostigde en niet-bekostigde instellingen

Niet-bekostigde instellingen			Bekostigde instellingen		
Type opleiding	2009	2019	Type opleiding	2009	2019
associate degree	3	66	associate degree	0	0
hbo bachelor	276	291	hbo bachelor	12	1
wo bachelor	1	2	wo bachelor	7	0
hbo master	59	121	hbo master	92	73
wo master	11	12	wo master	84	112
Totaal	350	492	Totaal	195	186

Bron: Staat van het Onderwijs 2020. Technisch rapport hoger onderwijs.

Tabel 2.4 laat zien dat in het middelbaar beroepsonderwijs een duidelijke groei gaande is in het aantal niet-bekostigde opleidingen aan bekostigde instellingen. Waar in 2018 nog het merendeel van de niet-bekostigde mbo-opleidingen werd aangeboden aan niet-bekostigde instellingen, is in 2021 het aantal niet-bekostigde mbo-opleidingen aan bekostigde instellingen groter dan het aantal opleidingen aan niet-bekostigde instellingen. Dit komt voornamelijk door een sterke groei in het aantal OVO-opleidingen, de zogenaamde 'derde leerweg'. De derde leerweg leidt tot een mbo-certificaat voor een onderdeel van een mbo-opleiding of tot een regulier mbo-diploma, maar er geldt geen wettelijk vastgestelde urennorm of studieduur. Opleidingen in de derde leerweg zijn daardoor flexibel en goed te combineren met bijvoorbeeld een baan. Deze opleidingen zijn altijd niet-bekostigd.

⁷ Deze conclusie heeft betrekking op volledige opleidingen. Dit is maar een deel van de markt. Circa driekwart van het aanbod bestaat uit niet-formeel onderwijs.

Tabel 2.5 Aantal niet-bekostigde mbo-opleidingen aan bekostigde en niet-bekostigde instellingen

Instelling	Leerweg	2018	2019	2020	2021
Niet-bekostigde instelling	BBL	173	175	174	160
	BBL & OVO	432	490	505	562
	BOL	88	93	107	108
	BOL & BBL	193	191	160	126
	BOL & BBL & OVO	333	326	163	162
	BOL & OVO	16	24	27	10
	OVO	250	252	274	319
	Totaal	1485	1551	1410	1447
Bekostigde instelling: ROC	BBL	2	3	16	16
	BBL & OVO	0	0	0	4
	BOL	11	22	45	59
	BOL & BBL	7	19	44	60
	BOL & BBL & OVO	0	0	0	0
	BOL & OVO	0	0	0	0
	OVO	320	615	881	1599
	Totaal	340	659	986	1738
Bekostigde instelling: AOC	BBL	0	0	0	0
	BBL & OVO	0	0	0	0
	BOL	2	5	5	6
	BOL & BBL	1	1	1	3
	BOL & BBL & OVO	0	0	0	0
	BOL & OVO	0	0	0	0
	OVO	17	48	103	108
	Totaal	20	54	109	117

Bron: Staat van het Onderwijs 2020. Technisch rapport mbo.

Het onderwijsaanbod van niet-bekostigde aanbieders wordt periodiek geïnventariseerd in de *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen* (Tieben en Koeman, 2021). Deze monitor is gebaseerd op gegevens van de Kamer van Koophandel en een enquête onder aanbieders. De monitor laat zien dat de meeste private aanbieders opleidingen verzorgen op mbo- en hbo-niveau. Bij mbo gaat het om 57,4 procent van de aanbieders en bij hbo om 64,5 procent.⁸ Het aandeel opleidingen op hbo-niveau in het aanbod is licht gestegen in de afgelopen jaren. Dit aanbod richt zich sterk op niet-formele opleidingen. Twintig procent van de aanbieders van opleidingen organiseert een opleiding die leidt tot een wettelijk erkend mbo- of hbo-diploma. Driekwart van de aanbieders zegt ten minste

⁸ Aanbieders kunnen opleidingen op meerdere niveaus verzorgen. Zie: Tieben en Koeman (2021), p. 17.

één opleiding aan te bieden die niet leidt tot een wettelijk, branche- of beroepscertificaat (Tieben en Koeman 2021, p. 11).

De marktmonitor biedt aanvullende informatie van de kenmerken van het private aanbod op de CBS-gegevens over niet-bekostigde opleidingen. Private werkgevers zijn volgens de monitor de belangrijkste afnemers in de opleidingsmarkt (ibid., p. 16). 83,2 procent van de respondenten in de enquête geeft aan voor private werkgevers te werken. 69,5 procent geeft aan dat zij opleidingen voor publieke werkgevers verzorgen. Ruim de helft van de opleiders heeft ook voor particulieren gewerkt.

Daarnaast zijn gegevens verzameld over de richting van de opleidingen. Als het gaat om diplomagerichte opleidingen op mbo- en hbo-niveau is 45 procent van het aanbod gericht op de bouw- en technieksector.⁹ Economie, commercieel, management en administratie staat met 35 procent op de tweede plaats in deze ranking, direct gevolgd door de zorg met 32 procent. Er worden beduidend minder opleidingen aangeboden in de agrarische en milieu-sector die leiden tot een mbo- of hbo-diploma. Slechts zes procent van de particuliere opleiders biedt diplomagerichte opleidingen aan in deze richtingen. Bij de opleidingen die niet leiden tot een wettelijk diploma zijn opleidingen op het gebied van communicatie en persoonlijke effectiviteit met 42 procent het vaakst voorkomend.

De populatie private opleidingsbedrijven bestond in 2021 uit circa 32 duizend aanbieders. Meer dan tachtig procent van dit aantal betreft zzp'ers. Ruim 85 procent van de bedrijven met personeel had in 2021 twee tot tien personeelsleden in dienst. In de markt voor beroepsopleidingen zijn vijf grote spelers (meer dan 500 personeelsleden) actief. In totaal realiseren de private aanbieders van beroepsopleidingen een omzet van circa € 3,9 miljard (2020). Een deel van deze omzet moet worden toegerekend aan post-initieel onderwijs op mbo- en hbo-niveau. Het is onbekend wat de omzet is van bekostigde instellingen op het niet-bekostigde deel van de onderwijsmarkt.¹⁰

2.4 Conclusie

Niet-bekostigd onderwijs wordt zowel aan bekostigde (publieke) instellingen als aan niet-bekostigde (private) instellingen aangeboden. Binnen het niet-bekostigde onderwijs kan onderscheid gemaakt worden tussen formeel (gericht op het behalen van een officieel erkend diploma of certificaat) en niet-formeel onderwijs. In dit hoofdstuk zijn de vraag naar en het aanbod van niet-bekostigd onderwijs in kaart gebracht.

Een aanzienlijk deel van de volwassen bevolking volgt niet-bekostigd onderwijs. De afgelopen jaren gaat dit consistent om ongeveer vijftien procent van de bevolking tussen de 25 en 65 jaar. Een groot deel van het niet-bekostigd onderwijs is niet-formeel en meer dan de helft van het niet-bekostigde onderwijs heeft een opleidingsduur van minder dan zes maanden. Cursussen vormen dus een belangrijk deel van de vraag naar post-initieel onderwijs.

Aan de aanbodkant van het post-initieel onderwijs is maar beperkt informatie beschikbaar. Over de omvang en ontwikkeling van het cursusaanbod zijn geen duidelijke cijfers te vinden. Het aantal studenten in het deeltijd bekostigd hoger beroepsonderwijs groeit sterk, maar onbekend is welk aandeel van deze groei werkenden betreft en dus het post-initiële onderwijs. De ontwikkeling van het aantal mbo-, hbo- en wo-opleidingen is wel met cijfers te staven. Hier is te zien dat binnen het mbo-aanbod het aantal niet-bekostigde opleidingen aan niet-bekostigde instellingen ongeveer gelijk is gebleven de afgelopen jaren, terwijl het aantal niet-bekostigde opleidingen aan bekostigde

⁹ Dit houdt in dat 45 procent van de opleiders aanbod op dit terrein hebben. Opleiders bieden meestal opleidingen aan in meerdere richtingen.

¹⁰ Deze gegevens zijn niet beschikbaar via de openbare statistieken van het CBS.

instellingen significant is gestegen, waardoor in 2021 meer niet-bekostigde mbo-opleidingen werden aangeboden aan bekostigde instellingen dan aan niet-bekostigde instellingen. Dit komt vrijwel volledig door een enorme groei in het aantal OVO-opleidingen (derde leerweg).

Voor het hoger onderwijs is het aantal niet-bekostigde opleidingen gestegen bij de niet-bekostigde instellingen en licht gedaald bij de bekostigde instellingen. De groei in opleidingen bij de niet-bekostigde instellingen is vooral zichtbaar bij de associate degrees en de hbo-masters.

Er zijn dus indicaties dat de concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen voor post-initieel onderwijs groeit, maar voor een belangrijk deel van de markt - cursussen en ander niet-formeel onderwijs - ontbreken de gegevens om vraag en aanbod van vooral bekostigde aanbieders exact in kaart te brengen.

3 Scholingsbeleid en juridisch kader

Dit hoofdstuk onderzoekt het scholingsbeleid en beschrijft het juridisch kader voor de markt voor post-initieel onderwijs. De rol van de overheid op de markt voor post-initieel onderwijs is het borgen van publieke belangen. Een van deze belangen is gezonde concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde aanbieders van post-initieel onderwijs. De bestaande regelgeving lijkt niet effectief om dit doel te realiseren.

3.1 Publieke belangen in het onderwijs

De rol van de overheid in het initieel en post-initiële onderwijs is het borgen van publieke belangen. Met publieke belangen worden maatschappelijke belangen bedoeld die niet door transacties tussen burgers en niet-bekostigde onderwijsinstellingen tot stand komen. De economische onderbouwing van overheidsbeleid bestaat uit twee elementen. Het eerste element is of de markt een bepaald maatschappelijk belang in voldoende mate zelf behartigt of dat sprake is van marktfalen. Dit marktfalen verklaart waarom individuen minder investeren in een bepaald goed of dienst zoals onderwijs dan vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk is. Het tweede element is dat de wijze waarop de overheid het publieke belang behartigt effectief is in de zin dat het marktfalen niet verergert. Optimaal onderwijsbeleid houdt in maximalisatie van de maatschappelijke baten van het beleid, doordat het beleid marktfalen corrigeert, in combinatie met minimalisatie van de maatschappelijke kosten van deze interventies, bijvoorbeeld in de vorm van negatieve gevolgen voor de concurrentie in de sector.

3.1.1 Marktfalen

Het uitgangspunt voor de analyse van marktfalen is een gedachtenexperiment: wat gebeurt er met de vraag naar en het aanbod van onderwijs in de denkbeeldige situatie dat er geen overheid is en dus ook geen onderwijsbeleid of overheidsbekostiging (Baarsma en Theeuwes 2010). Deze analyse levert vier mogelijke vormen van marktfalen op: publieke goederen, externe effecten, informatieproblemen en marktmacht.

Publieke goederen zijn producten of diensten die niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend zijn. Dit betekent dat het produceren van publieke goederen door de markt niet mogelijk is, omdat geen partij mag worden uitgesloten van de voordelen en het gebruik van deze goederen (niet-uitsluitbaarheid) en dat het gebruik door een consument niet ten koste mag gaan van het gebruik door andere consumenten (niet-rivaliserend). Het gevolg is dat consumenten een prikkel hebben om wel gebruik te maken van publieke goederen, zonder er een tegenprestatie tegenover te stellen zoals betaling. De literatuur noemt deze consumenten *free riders*.

Bij *externe effecten* heeft productie en consumptie van goederen en diensten gevolgen buiten de desbetreffende markt (bijvoorbeeld op andere markten of op het milieu). Het gevolg is dat marktpelers die gevolgen niet meenemen in de kosten en baten bij het nemen van marktbeslissingen. Deze externe effecten zijn daarmee ongeprijsd: ze hebben geen waarde in het economische verkeer. Ze veroorzaken echter wel kosten of opbrengsten voor de maatschappij. Externe effecten kunnen negatief of positief zijn:

- Negatieve externaliteiten: Externe effecten zijn negatief als de maatschappelijke kosten van een activiteit hoger zijn dan de particuliere kosten van diezelfde activiteit. Milieu-externaliteiten zijn een typisch voorbeeld hiervan.
- Positieve externaliteiten: Externe effecten zijn positief als de maatschappelijke baten van een activiteit hoger zijn dan de particuliere opbrengsten en de markt deze baten niet kan internaliseren. Een voorbeeld hiervan zijn kennis *spillovers* in het innovatieproces.

Informatieproblemen ontstaan als een partij in de markt beschikt over meer of betere informatie dan een andere partij. Het gevolg is dat de interactie tussen vraag en aanbod een suboptimale prijs, hoeveelheid of kwaliteit oplevert. Averse selectie en moreel gevaar zijn voorbeelden van dit marktfalen als gevolg van informatieproblemen. Averse selectie treedt bijvoorbeeld op in de verzekeringsmarkt als verzekeraars alleen gezonde personen willen accepteren voor een zorgverzekering. Dit veroorzaakt een selectieproces waardoor er voor minder gezonde personen uiteindelijk geen aanbod van zorgverzekeringen in de markt is.

Marktmacht ontstaat door schaalvoordelen in de productie, netwerkeffecten, kartelafspraken of fusies en overnames. Het gevolg van marktmacht is dat een bepaalde aanbieder of vrager zijn voorwaarden aan de markt kan opleggen. Hierdoor zullen prijzen te hoog of te laag zijn: de markt functioneert niet op het maatschappelijke optimum.

3.1.2 Publieke belangen in het initiële onderwijs

Initieel onderwijs is een collectief goed, omdat de maatschappij niemand wil uitsluiten en het gebruik van één individu het gebruik van een ander individu niet beperkt. Andere vormen van marktfalen in deze sector hebben vooral betrekking op de externe effecten van het initiële onderwijs. Onderwijs is een belangrijke drijvende kracht achter de productiviteitsontwikkeling van scholieren, die later onderdeel zullen uitmaken van de beroepsbevolking (OECD 2021). Bij de keuze voor deelname aan onderwijs zullen niet alle scholieren deze toekomstige baten volledig begrijpen en zelf de middelen hebben om te investeren. Daarmee blijven latere productiviteitsspillovers onderbenut.

De maatschappelijk externe effecten van onderwijs zijn voelbaar op diverse terreinen. Het onderwijs heeft een vormend karakter. Scholieren leren sociale en cognitieve vaardigheden die noodzakelijk zijn voor deelname aan het maatschappelijke verkeer (McMahon 2004). De baten hiervan zijn merkbaar in de sociale cohesie. Denk hierbij aan de positieve effecten van het onderwijs op de democratische rechtsorde van landen en de realisatie van fundamentele rechten van de mens. Ook de stabiliteit van het politieke bestel wordt volgens McMahon (2004) positief beïnvloed door het onderwijs. Initieel onderwijs draagt daarmee ook bij aan de economische gelijkheid, onder meer door een positief effect op de armoedebestrijding.

Andere positieve externe effecten liggen op het terrein van de gezondheidszorg en de criminaliteit. Initieel onderwijs draagt positief bij aan de reductie van de kindersterfte en verlengt de gemiddelde levensduur van mensen. Ook laten studies zien dat deelname aan onderwijs de kans op criminaliteit verkleint (Lochner 2020). Ten slotte zijn er positieve baten doordat onderwijs bijdraagt aan de kennisontwikkeling en -verspreiding, een cruciale schakel in het innovatieproces (Aghion e.a. 2009).

De externe effecten van onderwijs zijn onderzocht in diverse empirische studies. McMahon (2004) geeft een overzicht. Zijn metastudie concludeert dat het maatschappelijke rendement van onderwijs gemiddeld 23 procent bedraagt. In OECD-landen is de bijdrage van de externe effecten aan dit rendement zo'n 14 procentpunt. In ontwikkelingslanden ligt dit percentage hoger.

Voor individuele externe effecten zijn ook separaat schattingen beschikbaar. Zo bekijkt OECD (2021) de impact van onderwijs op de gezondheid. De conclusie van dit onderzoek is dat personen met een leeftijd van 30 jaar in OECD-landen gemiddeld 5 jaar langer leven als zij een diploma in het hoger onderwijs hebben behaald.¹¹ Dit effect hangt samen met de levensstijl (gezonder eten, meer sporten), waardoor het risico op obesitas kleiner is. Groot en Maassen van den Brink (2010) onderzoeken de invloed van onderwijs op crimineel gedrag in Nederland. De conclusie van deze studie is dat de kans op winkeldiefstal, vandalisme en geweld afneemt met het aantal jaar dat iemand onderwijs heeft gevolgd. Een jaar extra onderwijs vermindert de kans op dergelijke vormen van criminaliteit met 0,2 procent. De kans op een vorm van witteboordencriminaliteit, zoals fraude, is echter positief gecorreleerd met het aantal jaar dat men onderwijs heeft gevolgd. Een extra jaar onderwijs verhoogt de kans op witteboordencriminaliteit met 0,4 procent. Op basis van deze schattingen berekenen Groot en Maassen van den Brink (2010) tevens het maatschappelijke effect van (meer) onderwijs. Gemiddeld bedragen de maatschappelijke kosten van criminaliteit in Nederland € 9,3 miljard. Als de bevolking gemiddeld een extra jaar aan het onderwijs zou deelnemen, dan is de besparing op de kosten van criminaliteit € 623 miljoen. De extra kosten van fraude bedragen €45 miljoen. Netto is het effect dus € 578 miljoen.

3.1.3 Publieke belangen in het post-initiële onderwijs

De bovengenoemde vormen van marktfalen spelen doorgaans geen rol bij het post-initiële onderwijs. Dit komt doordat het marginale effect van de genoemde *externe effecten* afneemt naarmate individuen langer participeren in de arbeidsmarkt. Een jaar extra onderwijs voor deze groep zal geen groot effect meer hebben op bijvoorbeeld de gezondheid of de mate van criminaliteit. Het vormende effect van het onderwijs heeft doorgaans zijn werk gedaan op het moment dat scholieren na het behalen van het diploma de schoolbanken verlaten en toetreden tot de arbeidsmarkt. De extra baten van post-initieel onderwijs slaan vooral neer bij de werkgever en de werknemer in de vorm van een hogere productiviteit en betere arbeidsvoorwaarden. Vanwege deze positieve nettorendementen op het volgen van post-initieel onderwijs hebben werkenden en werkzoekenden prikkels om te investeren in post-initieel onderwijs. Ook werkgevers dragen hun steentje bij als het gaat om bedrijfsspecifieke investeringen in kennis. Niet alles werkt 'vanzelf' in de markt voor post-initieel onderwijs. Uit de literatuur blijkt dat vooral bij bepaalde groepen belemmeringen ontstaan als gevolg van informatieproblemen en problemen aan de vraagzijde van de markt. Op basis van externe effecten lijkt er dus geen reden voor overheidsinterventie gericht op het aanbod van post-initieel onderwijs.

Dit argument geldt ook voor de overige marktfalens. Initieel onderwijs is een *collectief goed*, omdat de maatschappij niemand wil uitsluiten en het gebruik van één individu het gebruik van een ander individu niet beperkt. De markt zal een dergelijk goed niet tot stand brengen. Dit geldt niet voor post-initieel onderwijs. Er is een toegangsdrempel (uitsluitbaarheid) in de vorm van een fee die moet worden betaald voor het volgen van post-initieel onderwijs. Daarmee voldoet post-initieel onderwijs niet aan dit basiskenmerk van een collectief goed (uitsluitbaarheid).

Informatieproblemen spelen op de markt voor post-initieel onderwijs als het gaat om de financiering van opleidingen, het inschatten van de kwaliteit en moeilijkheidsgraad van de opleiding en het effect van het volgen van de opleiding op de arbeidsmarktpositie en het inkomen. Voor een werkende nemen de prikkels en de mogelijkheden om een post-initiële opleiding te financieren af naarmate de kapitaalverschaffer en hijzelf minder informatie hebben over de toekomst van de baan of het beroep waarvoor hij schoolt. Deze informatieproblemen kunnen niet door de markt worden opgelost, omdat er geen verzekering is af te sluiten. Wel zou er een private leenfaciliteit kunnen

¹¹ Dit betreft de OECD-definitie van "tertiary education": de hoogste onderwijsgraad per leeftijdscohort. Zie: OECD (2021). Dit kan academisch of beroepsonderwijs betreffen. De vergelijking is met personen die maximaal een graag hebben behaald in "upper secondary education".

komen (net zoals in de Verenigde Staten), maar waarschijnlijker is een subsidie voor het volgen van post-initieel onderwijs. Deze subsidie helpt aan de vraagkant van de markt, waardoor informatieproblemen geen reden lijken te vormen voor overheidsingrijpen aan de aanbodkant.

Ingrijpen op basis van *marktmacht* kan legitiem zijn als sprake is van ruimte voor slechts één partij om de hele markt te bedienen (een natuurlijk monopolie) of wanneer de markt tendeert naar één of slechts enkele aanbieders waardoor de prijs van post-initieel onderwijs te hoog wordt en het aanbod te laag. Gezien de aard en omvang van het niet-bekostigde aanbod in Nederland lijkt van beide geen sprake. Er is een grote variatie in het aanbod aan opleidingen van werkenden. De markt lijkt vanuit private zijde niet te worden gedomineerd door één of enkele aanbieders met een groot marktaandeel. De overheid creëert zelf mogelijk wel een situatie van marktmacht in het voordeel van bekostigde instellingen door een deel van het post-initiële onderwijs door hen te laten verzorgen en door schaalvergroting te stimuleren.

3.1.4 Publieke belangen en de rol van de overheid

Het initiële onderwijs heeft een vormend karakter met diverse externe effecten. De maatschappelijke baten van deze effecten, zoals een betere gezondheid van personen die langer onderwijs volgen en de reductie van criminaliteit, verklaren waarom de overheid in de meeste landen een leidende rol heeft in het initiële onderwijs. Het voorzien in de bekostiging van initieel onderwijs is onderdeel van de overheidsrol in deze sector.

Deze rol verandert met de overgang van initieel naar post-initieel onderwijs. De literatuur concludeert dat de aanbodzijde van de markt voor post-initieel onderwijs niet wordt gekenmerkt door marktfalen. Het post-initiële onderwijs is daarom niet publiek bekostigd; private financiering door werkgevers en werknemers staat in deze sector voorop. Er zijn geen redenen voor overheidsingrijpen op basis van externe effecten, collectieve goederen, informatieproblemen of marktmacht. Wel lijkt er sprake van overheidsfalen, omdat er aan bekostigde instellingen toch toegang wordt verleend tot deze markt. Hierop wordt wel toegezien met een aantal eisen, maar de vraag is welke toegevoegde waarde deze partijen creëren. Aan de vraagzijde is behoefte aan het oplossen van informatieproblemen. Het gaat om het subsidiëren van investeringen in post-initieel onderwijs die niet door werkenden en werkzoekenden zelf gedragen kunnen worden (door kapitaalmarktrestricties), die niet door werkgevers worden gedaan (doordat zij bang zijn hun werknemers aan concurrenten te verliezen) en door onzekere private opbrengsten voor werkenden en werkzoekenden. Deze instrumenten zijn voor een deel beschikbaar via O&O-fondsen en subsidies voor een leven lang ontwikkelen.

3.2 Scholingsbeleid

De overheid probeert momenteel actief de vraag naar post-initieel onderwijs te vergroten. In het kader van het EU-brede programma Leven Lang Ontwikkelen is één van de doelen in het scholingsbeleid om meer volwassenen onderwijs te laten volgen. Zo hebben in december 2021 EU-leiders zich nog achter het streven geschaard dat in 2030 jaarlijks zestig procent van de volwassenen een opleiding moet volgen.¹² Binnen de landsgrenzen is de Sociaal-Economische Raad (SER) een pleitbezorger voor het scholingsbeleid voor werkenden, zoals onder meer blijkt uit het advies *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* (2017). De SER adviseert onder meer om de infrastructuur van het bekostigde initiële onderwijs beter te benutten voor post-initieel onderwijs (SER 2017, p. 50). In het oordeel van de Raad is de infrastructuur van het publieke aanbod "heel sterk, maar weinig flexibel voor werkenden". (ibid.)

¹² Europese Commissie (10 december 2021). *Commission takes action to improve lifelong learning and employability* [Press release]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_6476

Om de aantrekkelijkheid van het bekostigde beroepsonderwijs voor werkenden meer aantrekkelijk te maken zouden de opleidingen “meer maatwerk moeten bieden en beter moeten aansluiten op de leerbehoefte en mogelijkheden van werkenden.” De SER adviseert om daarbij het publiek bekostigde onderwijs beter te faciliteren “om trajecten voor volwassenen te kunnen ontwikkelen.” Ook vindt de SER dat belemmeringen in wet- en regelgeving moeten worden weggenomen.

Andere maatregelen om deelname aan post-initieel onderwijs te stimuleren betreffen experimenten en subsidies. Redenen hiervoor zijn o.a. het behouden van mensen in de arbeidsmarkt door ze om te scholen van verdwijnende beroepen naar nieuwe beroepen, het versterken van de internationale concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven en het verminderen van tekorten in bepaalde sectoren, zoals de zorg, het onderwijs, de ICT en de techniek.¹³

Subsidies vormen een belangrijk deel van de regelingen om post-initieel onderwijs te stimuleren. De voornaamste subsidies zijn de SLIM-regeling, het Levenlanglerenkrediet, Nederland leert door en het STAP-budget, maar er zijn nog veel meer voorzieningen beschikbaar. Op de site van de SER is een overzicht te vinden van de beschikbare regelingen en subsidies op Europees, nationaal, regionaal en sectoraal niveau.¹⁴ Er zijn regelingen beschikbaar voor werkgevers, zzp'ers, werkenden en werkzoekenden.

In het mbo is naar aanleiding van de gevolgen van de coronacrisis op de arbeidsmarkt geïnvesteerd in het praktijkleren.¹⁵ Door praktijkleren kunnen mensen werken en tegelijkertijd een mbo-opleiding volgen, waarbij ze gericht worden bij- of omgeschoold voor (een deel van) een beroep. Dit kan gaan om een volledige mbo-opleiding of een deel van de opleiding. Een gedeeltelijke opleiding kan leiden tot een praktijkverklaring (verklaring welke werkprocessen zijn geleerd) of een certificaat van het ministerie van OCW dat de arbeidsmarktrelevantie aangeeft.

In het hoger onderwijs lopen momenteel pilots voor flexibilisering van het hoger onderwijs, met het doel meer studenten een deeltijd- of duale opleiding te laten volgen. Deze pilots bestaan uit drie experimenten: leeruitkomsten, accreditatie onvolledige opleidingen en de educatieve minor. Aan het experiment leeruitkomsten deden 21 hogescholen mee, hier wordt geen gebruikgemaakt van een vast onderwijsprogramma, maar wordt per student een programma samengesteld om de gestelde leeruitkomsten te bereiken. De evaluaties van het experiment leeruitkomsten zijn positief en er is een wetsvoorstel gemaakt om deze toepassing te verankeren in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk (WHW).¹⁶ Het experiment accreditatie onvolledige opleidingen wordt uitgevoerd onder niet-bekostigde hbo-opleidingen en loopt nog.

Tot slot subsidieert de overheid bekostigde onderwijsinstellingen voor bepaalde post-initiële opleidingen, namelijk opleidingen in de zorg en het onderwijs. Normaal gesproken betalen studenten instellingsgeld voor deze opleidingen. Voor een tweede opleiding in de zorg of het onderwijs geldt echter wettelijk collegegeld, mits de eerste opleiding in een ander vakgebied is gevolgd. Op die manier probeert de overheid de bestaande tekorten te verminderen, door omscholing naar die sectoren financieel aantrekkelijker te maken.

Bovengenoemde maatregelen richten zich op het aanbod van post-initieel onderwijs. Voor effectieve scholing is het van belang dat ook de vraag naar post-initieel onderwijs wordt gestimuleerd. Voor dit doel adviseert de SER diverse maatregelen zoals trekkingsrechten en individuele ontwikkelbudgetten. Het trekkingsrecht heeft betrekking op het later benutten van nog niet genoten onderwijs. Heel veel diplomagerichte opleidingen in de post-initiële

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/leven-lang-ontwikkelen-maatregelen-en-regelingen>

¹⁴ <https://www.ser.nl/nl/thema/leven-lang-ontwikkelen/regels>

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leven-lang-ontwikkelen/scholing-praktijkleren-mbo>

¹⁶ Zie: Wetsvoorstel Wet leeruitkomsten hoger onderwijs; Van Casteren et al. (2021).

fase kunnen nu al (door de overheid) bekostigd door de werkenden worden gevolgd. Zo heeft iedereen in Nederland recht op een door de overheid bekostigde bachelor en master. Maar niet iedere werkende is zich bewust van de mogelijkheden om later in de carrière door de overheid bekostigde aanvullende diploma's te halen. Het trekkingsrecht moet individuen beter bewust maken van de onderwijsmogelijkheden die men nog heeft na het verlaten van het initiële onderwijs. De financiering van leertrajecten via een persoonlijk ontwikkelbudget is een aanvullende stimulans (zie Box 3.1).

Box 3.1 Experiment vraagfinanciering in het hbo

In het kader van flexibilisering van het hoger onderwijs was ook het experiment vraagfinanciering gestart in het hbo, maar dit is in 2019 stopgezet. Aan dit experiment mochten opleidingen in de sectoren techniek/ICT en zorg en welzijn meedoen, vanwege de personeelstekorten in die sectoren. Studenten ontvingen vouchers, die zij konden inzetten om deel te nemen aan modules van dertig studiepunten per keer. Bij deelnemende bekostigde opleidingen verviel in dat geval de bekostiging en moesten zij een kostendekkend tarief rekenen per module, met een maximumtarief van € 3.750. In de evaluatie door ResearchNed bleek dat de instroom gestegen was bij niet-bekostigde instellingen, omdat de opleiding door de korting aantrekkelijker werd.¹⁷ Niet-bekostigde instellingen waren dan ook enthousiast over dit experiment. Bekostigde instellingen waren daarentegen niet positief. Door het vervallen van de bekostiging zijn de modules duurder per onderwijseenheid dan met het wettelijke collegegeld, waardoor de opleidingen juist minder aantrekkelijker worden. De voordelen die vraagfinanciering biedt voor niet-bekostigde instellingen (een hogere instroom) ervaren bekostigde instellingen niet. Om financiële redenen en door het gebrek aan draagvlak bij bekostigde instellingen is dit experiment daarom stopgezet.¹⁸

Beleid instellingen

Publieke instellingen zien mogelijkheden in het niet-bekostigde onderwijs en lijken het als deel van hun publieke taak te beschouwen om dit ook aan te bieden. De Vereniging Hogescholen noemt hogescholen in hun jaarverslag de "matchmaker voor Leven Lang Ontwikkelen".¹⁹ Ze zetten in op flexibilisering van het onderwijs en pleiten voor een nieuwe bekostigingssystematiek, in lijn met de eerder genoemde leeruitkomsten, waarbij ook kleinere onderwijseenheden afgerekend kunnen worden, en voor extra leerrechten voor tekortsectoren. Ook in de jaarverslagen van sommige hogescholen wordt het post-initiële segment genoemd als focuspunt, door bijvoorbeeld meer hbo-masters of deeltijd/duale opleidingen.²⁰

Met betrekking tot het mbo heeft de MBO raad het Kennispunt MBO Leven Lang Ontwikkelen in het leven geroepen, waar mbo-instellingen tips en informatie kunnen vinden over de mogelijkheden en het aanbod in het kader van Leven Lang Ontwikkelen.²¹ In hoofdstuk 2 is al beschreven dat een duidelijke stijging zichtbaar is in het niet-bekostigde aanbod van bekostigde mbo-instellingen. Dit komt mede door de mogelijkheid om ook niet-bekostigde onderdelen van een opleiding aan te bieden en deze af te laten sluiten met een certificaat. Veel mbo-instellingen zijn dit gaan aanbieden.²²

Het scholingsbeleid introduceert met andere woorden instrumenten om post-initieel onderwijs te versterken. Doel van deze agenda is om bekostigde mbo's en hbo's een sterkere rol in dit marktsegment te laten spelen. Deze

¹⁷ Van Casteren et al. (2019).

¹⁸ *Kamerstukken II* 2018/19, 31288, nr. 721.

¹⁹ Vereniging Hogescholen (2019), *Professionals voor morgen. Strategische agenda*, Den Haag, p. 13-14.

²⁰ Zie bijv.: Hogeschool Utrecht (2021), *Jaarverslag 2020*, p. 6; Hogeschool Rotterdam (2021), *Jaarverslag 2020*, p. 26-28.

²¹ <https://levenlangontwikkelen.nl/>

²² Er zijn inmiddels wettelijk erkende certificaten vastgesteld voor zo'n 40 beroepsgerichte onderdelen en 200 keuzedelen. Zie: Onderwijsinspectie (2021), p. 166.

instellingen lijken met een toenemend aanbod op deze ontwikkeling in te spelen. Deze beweging houdt echter het risico in dat bekostigde en niet-bekostigde instellingen met elkaar in concurrentie treden als het gaat om het realiseren van onderwijsaanbod voor werkenden op mbo- en hbo-niveau. De volgende paragraaf bespreekt de regelgeving die moet voorkomen dat de maatschappelijk gewenste beweging naar beter onderwijs voor werkenden leidt tot scheve concurrentieverhoudingen tussen publieke en private aanbieders en de daarmee geassocieerde negatieve economische effecten.

3.3 Juridische kader concurrentieverhoudingen

Introductie

Sinds het wetsvoorstel Markt en Overheid (2001) is er discussie over de verhouding tussen publieke en private aanbieders op de markt voor post-initieel onderwijs.²³ De strekking van dit wetsvoorstel was om gelijke concurrentieverhoudingen te waarborgen tussen enerzijds overheidsorganisaties en overheidsbedrijven en anderzijds particuliere ondernemingen wanneer deze partijen actief zijn op dezelfde markt. Hogescholen en onderwijsinstellingen die zich richten op post-initieel onderwijs kregen in deze wet een uitzonderingspositie. Een aparte wet "Markt en Overheid" waar de onderwijsinstellingen onder vallen is er nooit gekomen.²⁴ In 2010 werd een Hoofdstuk 4b toegevoegd aan artikel 25 van de Mededingingswet met gedragsregels voor overheden die in concurrentie treden met particuliere ondernemers. Openbare scholen, waaronder mbo's en hogescholen, zijn expliciet uitgezonderd van de werking van dit Hoofdstuk (artikel 25h Mededingingswet). Andere onderwijsinstellingen hebben een privaatrechtelijke rechtsvorm en vallen om die reden buiten de reikwijdte van het Markt en Overheid artikel dat zich richt tot bestuursorganen en overheden.

Generieke regels

Toch moeten onderwijsinstellingen wel degelijk rekening houden met juridische bepalingen die tot doel hebben de gelijke concurrentieverhoudingen in het economische verkeer te waarborgen. In de eerste plaats speelt de Mededingingswet zelf een rol. Deze wet bevat waarborgen voor eerlijke concurrentie tussen ondernemingen. Deze waarborgen omvatten onder meer het verbod op onderlinge afspraken (kartelverbod), het verbod op misbruik van een economische machtspositie en toezicht op concentraties tussen ondernemingen. Het begrip onderneming wordt conform de Europese jurisprudentie economisch uitgelegd en betreft entiteiten die economische activiteiten uitvoeren. Een overheid, die economische activiteiten uitvoert, is dus ook een onderneming. Het is voor de afbakening van het begrip onderneming niet noodzakelijk of de entiteit een winstoogmerk heeft. Ook is de rechtsvorm niet relevant. Ook een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon zoals een gemeente of een provincie kan volgens de vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie een onderneming zijn afhankelijk van de aard van zijn werkzaamheden.

Onderwijsinstellingen vallen dus onder de reikwijdte van de Mededingingswet voor zover zij economische activiteiten verrichten. In de jurisprudentie is het begrip "economische activiteit" gedefinieerd als "het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt".²⁵ Het gaat volgens de ACM om "activiteiten die ook door particuliere ondernemingen op een markt en in concurrentie kunnen worden verricht."²⁶

²³ Zie: Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken (Wet markt en overheid), Tweede Kamer 2001-2002, 28 050, nr. 3.

²⁴ Zie: Baarsma en Tieben (2010) voor een analyse van het wetgevingstraject.

²⁵ Zie: HvJ EU 19 december 2012, zaak C-288/11 P, Flughafen Leipzig/Halle, ECLI:EU:C:2012:821, r.o. 40.

²⁶ Zie: ACM 6 juli 2016, 15.0721.29k (Exploitatie lighavens Gemeente Hellevoetsluis).

Het onderwijs valt niet onder deze definitie van een economische activiteit voor zover het wordt verricht als onderdeel van het nationale onderwijsstelsel. De Europese Commissie beschrijft het initieel onderwijs van bekostigde instellingen als "niet-economische activiteit van zuiver sociale aard".²⁷ Het ging hier over het aanbieden van een post-initiële hbo-opleiding door de Open Universiteit in de vorm van afstandsonderwijs. Volgens de Commissie was het initieel onderwijs van de Open Universiteit geen "dienstverrichting" als het deel uitmaakt van het nationale onderwijsstelsel waarmee de staat zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak richting de bevolking vervult.²⁸ Stel dat wel sprake is van een "dienstverrichting" dan moet vervolgens worden beoordeeld of deze wordt uitgevoerd op een markt waarin sprake is van concurrentie of "commerciële speelruimte". Initieel onderwijs is meestal gebonden aan wettelijke bepalingen met restricties waardoor de vrijheid van handelen ontbreekt die kenmerkend is voor commercieel ondernemerschap. Denk hierbij aan bepalingen uit de WHW zoals het inschrijvingsrecht voor studenten en de hoogte van college- en instellingscollegegeld. Voor een nieuwe bekostigde opleiding moet bijvoorbeeld een macrodoelmatigheid- en haalbaarheidstoets worden uitgevoerd. De NMa concludeerde daarom dat bekostigde hogescholen onvoldoende vrijheden hebben die tot concurrentie kunnen leiden.²⁹ De vrijheid kan wel bestaan in segmenten van het onderwijs waar de wettelijke beperkingen niet of in mindere mate gelden. De NMa noemt concreet "cursussen, trainingen en post-hbo-opleidingen". Bij dit onderwijs is er wel een zekere commerciële speelruimte waardoor het kwalificeert als een economische activiteit waarop de Mededingingswet van toepassing is.³⁰

Sectorspecifieke regels

De sectorale regelgeving voor onderwijsinstellingen in het hbo is vastgelegd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW); voor het mbo geldt de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Deze wetten formuleren de voorwaarden waaronder onderwijsinstellingen aanspraak kunnen maken op rijksbekostiging. De bekostiging is bedoeld voor het verzorgen van geaccrediteerd initieel onderwijs en het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek (in het geval van hoger onderwijs). De bekostiging is lumpsum, zodat instellingen bestedingsvrijheid hebben. De grenzen van deze bestedingsvrijheid worden gevormd door de doelmatigheidsvereiste.

Het is in dit kader dat de minister van OCW in 2003 de beleidsregel *Notitie Helderheid* heeft gepubliceerd.³¹ Deze notitie werkt uit wat een doelmatige aanwending van de rijksbijdrage betekent bij het verrichten van private activiteiten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een instelling investeert in een privaatrechtelijke rechtspersoon of in de ontwikkeling van onbekostigd onderwijs. Het uitgangspunt van de beleidsregel plus de aanvullende brieven is dat instellingen publieke middelen mogen investeren in private activiteiten als aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Eén van deze voorwaarden is het doorberekenen van een integrale kostprijs. "Er mag door de investering geen concurrentievervalsing ontstaan." (ministerie van OCW 2003, p. 7). In een aanvullende brief ter aanscherping is hieraan toegevoegd dat deze eis het volgende inhoudt: "Dat is vormgegeven door uit te gaan van ten minste de integrale kostprijs van producten en diensten die door de instelling op de markt worden gezet."³²

In 2015 publiceert de Onderwijsinspectie een onderzoek naar *Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen* (Onderwijsinspectie 2015). In dit rapport stelt de Onderwijsinspectie dat openbare verantwoording over de private activiteiten en de bijbehorende geldstromen nog onvoldoende transparant is. De instellingen maken in hun

²⁷ Zie: EC 29 april 2013, DAEB Gids, p. 37.

²⁸ Zie: EC 14 november 2012, 201107134/1/A. Zie ook Mohammad (2016), p. 188.

²⁹ Het ging hier om het concentratiebesluit van de NMa inzake Hogeschool Alkmaar, Hogeschool Haarlem, Hogeschool Holland en Ichtus Hogeschool. Zie Nma-besluit nr. 2760 van 21 december 2001.

³⁰ Zie ook: Mohammad (2016), p. 188.

³¹ Voluit: Notitie Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs.

³² Zie: Brief over "Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs", Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 28 248, nr. 84, p. 4.

jaarstukken meestal geen expliciet onderscheid tussen publieke en private activiteiten en de aard van die activiteiten wordt weinig of niet toegelicht. Hierdoor kan het risico ontstaan dat publieke middelen weglekken en dat oneerlijke concurrentie ontstaat. Het rapport adviseert om de relevante regels te verduidelijken en de transparantie in de verantwoording te vergroten.

Deze verduidelijking is opgenomen in de beleidsregel *Investeren met publieke middelen in private activiteiten* die 15 april 2021 is ingevoerd. De beleidsregel bevat een duidelijke definitie van de integrale kostprijs: "de integrale kostprijs als bedoeld in artikel 25i, eerste lid, van de Mededingingswet. Bij de vaststelling van de integrale kostprijs gaat het om alle kosten die samenhangen met de private activiteit. Dat zijn in ieder geval, maar niet uitsluitend:

- ontwikkelkosten van de private activiteit, zoals de ontwikkelkosten van een niet-bekostigde opleiding, of van daarvan afgeleide varianten, al dan niet in modules;
- personeelskosten;
- kosten van dienstverlening door derden;
- huisvestingskosten;
- afschrijvings- en onderhoudskosten;
- kostprijsverhogende belastingen, zoals btw en loonbelasting;
- vermogenskosten vreemd vermogen, indien ten behoeve van de activiteit investeringen zijn gefinancierd met vreemd vermogen;
- indirecte kosten;
- een risico-opslag."³³

Artikel 3 "Voorwaarden" van de beleidsregel gaat verder in op het voorkomen van oneerlijke concurrentie en de berekening van de integrale kostprijs:

"De integrale kostprijs wordt zowel vooraf (ex ante) als achteraf (ex post) berekend. De instelling berekent de zogenoemde voorcalculatorische kostprijs, gebaseerd op een realistische raming van de kosten en rekening houdend met prognoses inzake relevante ontwikkelingen betreffende de private activiteit en de effecten daarvan op de integrale kosten.

Het doel van nacalculatie is het beoordelen of de voorcalculatie juist is geweest. Als uit nacalculatie blijkt dat de voorcalculatie niet juist en/of niet volledig is geweest, geeft dat aanleiding de kostprijs aan te passen. Daarmee zijn niet alleen de efficiency en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering gediend (een gezonde bedrijfsvoering), maar het voorkomt ook dat de mededinging blijvend wordt verstoord."

De beleidsregel stelt tevens dat instellingen in het jaarverslag een overzicht geven van de soort private activiteiten waarin met publieke middelen is geïnvesteerd. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de omvang van de baten wordt gerapporteerd en een beschrijving van de juridische en organisatorische inbedding. De Onderwijsinspectie houdt hierop toezicht waarbij controles kunnen plaatsvinden van de kostentoe rekening:

"Het bevoegd gezag dient daarnaast op verzoek van de minister, dan wel op verzoek van de Inspectie van het Onderwijs, inzage te geven in alle specifieke private activiteiten, met name voor wat betreft de interne kostentoe rekeningen (voor- en nacalculatie van de integrale kostprijs, inclusief een berekening van de risico-opslag op de geïnvesteerde publieke middelen). Dit onderdeel van de verantwoording hoeft niet te worden gepubliceerd in het bestuursverslag. In de nacalculatie wordt het resultaat op de private activiteit

³³ Beleidsregel investeren met publieke middelen in private activiteiten, artikel 1 lid d.

(zoals dat vervolgens wordt opgenomen in de jaarrekening) inzichtelijk gemaakt met een onderbouwing van de baten en (toegerekende) lasten.”

Naast het toezicht van de Onderwijsinspectie heeft de accountant een controlerende rol. Deze rol is vastgelegd in het Onderwijsaccountantsprotocol. Onder het kopje “Contractactiviteiten voor derden” (2.3.6) wordt een aanvullend controlecriterium geformuleerd: EU-verdrag oneerlijke concurrentie. “Overheidsgelden mogen niet zodanig worden aangewend dat er oneerlijke concurrentie ontstaat. Van de instellingsaccountant wordt geen marktonderzoek verlangd. Wel stelt hij vast dat minimaal een kostendekkend tarief is berekend.” Ook bepaalt de Regeling jaarverslaggeving onderwijs dat bekostigde instellingen in het mbo en ho verantwoording moeten afleggen over het gevoerde beleid zoals aangegeven in de Beleidsregel Investeren met publieke middelen in private activiteiten en de notities Helderheid.³⁴

Voor dit onderzoek heeft SEO Economisch Onderzoek steekproefsgewijs de jaarverslagen onderzocht van diverse hogescholen. Deze hogescholen rapporteren in hun jaarverslag over hun activiteiten in het privaat onderwijs. Dit onderwijs is meestal ondergebracht in een private rechtspersoon, mede vanwege het kunnen scheiden van private en publieke gelden. In de jaarverslagen vinden we een opgave van de onbekostigde opleidingen verzorgd door deze private rechtspersonen. Dit betreft zowel voltijd als deeltijdopleidingen.

Kenmerkend is dat de onbekostigde opleidingen wel worden uitgevoerd bij de bestaande vestigingen van deze bekostigde hogescholen. Hiervoor wordt onderwijsruimte gehuurd. Ook worden ondersteunende diensten afgenomen. Volgens de jaarverslagen worden dergelijke kosten doorberekend aan de private opleidingspoot op basis van de integrale kostprijsystematiek. In een aparte bijlage bij het jaarverslag rapporteren de hogescholen over de notities Helderheid. Een typerend citaat is: “De inrichting van de administratie voorziet in een zichtbare scheiding tussen publiek en privaat resultaat en opgebouwd vermogen.” In andere gevallen wordt duidelijk vermeld dat de integrale kosten van de private activiteiten bij de dochter in rekening zijn gebracht.

Opvallend is dat deze hogescholen ook vermelden dat er geen publieke middelen zijn ingezet ten behoeve van private activiteiten. In een ander jaarverslag is zelfs vermeld dat geen van de thema’s van de Notities Helderheid van toepassing is, terwijl wel opgave wordt gedaan van de private activiteiten en ook is vermeld dat de integrale kostprijsystematiek is toegepast. Kennelijk hanteren deze hogescholen een interpretatie van de notities Helderheid die inhoudt dat er bij toepassing van de integrale kostprijsystematiek geen publieke middelen “weglekken” naar private activiteiten. Dat laat onverlet dat deze publieke middelen wel worden ingezet voor de private activiteiten en voor die situatie zijn de notities Helderheid ook bedoeld.

Zijn de regels voldoende?

De vraag is of de generieke regels voor het mededingingstoezicht voldoende zijn voor het waarborgen van eerlijke concurrentieverhoudingen op de markt voor post-initiële scholing. Mohammad (2016) is er niet van overtuigd dat de Mededingingswet hiervoor een effectief instrument is. Hierboven is vastgesteld dat post-initieel onderwijs in principe binnen de reikwijdte van de Mededingingswet valt. Mohammad stelt echter dat mededingingstoezicht niet effectief is om problemen in de onderwijsmarkt aan te pakken. Volgens hem hebben de situaties die in de scholingsmarkt spelen een ander karakter dan de concurrentieproblemen die centraal staan in het mededingingsrecht. Wat het meest in de buurt komt is overtreding van het verbod op misbruik van een economische machtspositie (artikel 24 Mw). Dit misbruik kan bestaan uit het hanteren van te lage tarieven voor opleidingen om de concurrentie uit de markt te drukken, een strategie die bekend staat als *predatory pricing*. Maar het is tot op heden niet gelukt

³⁴ Zie: Regeling jaarverslaggeving onderwijs, artikel 5.

een economische machtspositie in de Nederlandse onderwijsmarkt aan te tonen. Bovendien houdt *predatory pricing* meer in dan het hanteren van tarieven beneden integrale kostprijzen. Concurrentievervalsing ontstaat als een bedrijf een prijs hanteert die lager is dan de gemiddelde variabele kosten. Dus zelfs als sprake is van een economische machtspositie is het maar de vraag of een tarief lager dan de integrale kostprijs door toezichthouder ACM als een overtreding van artikel 24 Mw wordt gezien. Maar een dergelijke prijs kan concurrenten wel degelijk schade berokkenen.

In aanvulling hierop kan worden betwijfeld of de sectorspecifieke regels wel voldoende aansluiten bij het probleem van de mogelijk ongelijke verhoudingen tussen publieke en private aanbieders in de markt voor post-initieel onderwijs. De beleidsregels verwijzen expliciet naar het voorkomen van concurrentievervalsing als doel, maar de overkoepelende doelstelling van de regels is een andere: het voorkomen van het vermengen van publieke en private gelden. Vanuit deze overkoepelende doelstelling is het logisch dat er eisen worden gesteld aan de kostentoekening als publieke middelen worden ingezet voor private activiteiten. Maar dat is hooguit een partiële oplossing voor het probleem dat wordt aangesneden: concurrentievervalsing. In de eerste plaats houdt het hanteren van een integrale kostprijs niet automatisch in dat de door de bekostigde instellingen gehanteerde tarieven marktconform zijn. Dit is afhankelijk van het niveau van de doorberekende kosten. Ook met een integrale kostprijs kan nog steeds sprake zijn van niet-marktconforme tarieven. In de tweede plaats is prijs niet de enige factor die van invloed is op de concurrentieverhoudingen. De kwaliteit van de aangeboden dienst (onderwijs) speelt ook een rol. Zeker in het niet-formele onderwijs is geen sprake van een homogeen product en hebben verschillen in kwaliteit gevolgen voor de aantrekkelijkheid van het aangeboden onderwijs. Ook kan de concurrentie beïnvloed worden door afspraken over marktverdeling en andere aspecten die betrekking hebben op volumes. Deze niet-prijsgerelateerde aspecten van concurrentievervalsing worden niet geadresseerd in de beleidsregels.

Verbetering van de transparantie in de verantwoording was één van de redenen voor het aanscherpen van de beleidsregels voor publieke investeringen in private activiteiten. Er zijn nog geen jaarverslagen beschikbaar over 2021, het eerste jaar waarin de aangepaste beleidsregel geldt. In eerdere jaarverslagen valt op dat instellingen geen volledige transparantie geven over de private activiteiten zoals contractonderwijs. De beschrijving van de activiteiten is meestal summier. Volledige opleidingen worden soms genoemd, maar juist het aanbod van (kortdurende) cursussen ontbreekt. Hierboven is de wijze van rapporteren bij de hogescholen als voorbeeld genoemd. Onbekostigde opleidingen van de hogeschool worden besproken in een aparte bijlage in het jaarverslag, maar deze bijlage bevat niet alle private cursussen. Sommige cursussen zijn niet opgenomen in dit overzicht, zoals Advanced Programming, die ook gericht zijn op het post-initiële segment. Hierdoor ontbreekt een integraal overzicht van de private activiteiten van dergelijke bekostigde instellingen.

Bij de transparantie valt verder op dat vrijwel geen enkele bekostigde instelling in het jaarverslag aangeeft dat publieke middelen worden ingezet voor private activiteiten, terwijl dat overduidelijk wel het geval is. Hierboven is toegelicht dat de hogescholen onbekostigde opleidingen aanbieden via een aparte rechtspersoon. De jaarverslagen van deze instellingen geven aan dat de private rechtspersonen gebruikmaken van de middelen en diensten van de bekostigde instelling. Zo wordt het onderwijs deels verzorgd door werknemers in dienst van de hogeschool. Bij de verantwoording onder het kopje Notities Helderheid stellen de hogescholen echter dat er geen publieke middelen zijn ingezet ten behoeve van private activiteiten. Hiermee bedoelen de instellingen waarschijnlijk dat voor interne diensten voor het contractonderwijs in alle gevallen de integrale kostprijs is berekend, zodat er geen sprake is van een impliciete subsidie. Deze denklijn gaat echter voorbij aan het feit dat met de inhuur van personeel en overige diensten er wel degelijk sprake is van inzet van met publiek geld bekostigde middelen voor private activiteiten. Dat is tenslotte de reden waarom er een integrale kostprijs voor deze diensten moet worden doorberekend

conform de OCW-beleidsregel. Bij het rapporteren van de omvang van deze publieke investeringen in private activiteiten schieten de jaarverslagen in 2020 nog steeds tekort.

Het toezicht van de beleidsregel ligt deels bij de accountant en voor een ander deel bij de Onderwijsinspectie. De inspectie kan bij klachten over concurrentievervalsing de gegevens over kostprijsberekeningen opvragen bij de betreffende instelling. Volgens informatie van de inspectie zijn er weinig klachten op dit vlak. De inspectie controleert niet proactief of de bepalingen uit de beleidsregel over kostentoekening door bekostigde instellingen worden toegepast. Volgens de inspectie zou de accountant hierop moeten toezien. Verklaringen van onderwijsaccountants op de wijze waarop dit onderdeel van de beleidsregel wordt toegepast zijn niet openbaar. Mohammad (2016) concludeert dat het toezicht te weinig oog heeft voor de belangen van concurrenten van het bekostigd onderwijs, omdat de taak van het toezicht in het onderwijs primair is om te waarborgen dat er geen vermenging optreedt tussen publieke en private middelen. Toezien op concurrentie op de markt is een vak apart. Bij de controletaak van de accountant wordt bijvoorbeeld expliciet vermeld dat niet wordt verwacht dat hij of zij zelfstandig marktonderzoek gaat verrichten ter controle van de kostprijsbepalingen uit de notities Helderheid.

3.4 Conclusie

Dit hoofdstuk analyseert de mogelijke motieven voor overheidsbeleid (ingrijpen) in de markt voor initieel en post-initieel onderwijs. Economisch gezien zijn publieke belangen verbonden met marktfalen. Er zijn vier vormen van marktfalen: externe effecten, collectieve goederen, marktmacht en informatie-asymmetrie. Initieel onderwijs heeft kenmerken van een collectief goed en genereert externe effecten, zoals een positieve bijdrage aan de gezondheid van mensen, meer sociale cohesie, een stabiel politiek klimaat en minder criminaliteit. Dergelijke externe effecten spelen geen rol in het post-initiële onderwijs. Het is dit onderscheid dat verklaart waarom overheidsbeleid zich richt op het initiële onderwijs, terwijl post-initieel onderwijs vooral wordt gezien als het domein van de sociale partners: werkgevers en werknemers. Het is ook dit onderscheid in vormen van marktfalen dat verklaart waarom initieel onderwijs publiek bekostigd is, terwijl in post-initieel onderwijs private financiering en aanbod door niet-bekostigde instellingen voorop staat.

Dit hoofdstuk laat zien dat de overheid ook beleid heeft voor post-initieel onderwijs. Dit beleid heeft geen grondslag in de publieke belangen (marktfalens) maar is eerder kent eerder een politieke achtergrond, namelijk de wens om een groter deel van de beroepsbevolking te stimuleren om zich te laten om-, her- en bijscholen. Dit is in feite een vorm van paternalisme.

Het stimuleringsbeleid voor een leven lang scholen kent diverse instrumenten. Onderdeel van de discussie is onder meer de betere benutting van de infrastructuur van het bekostigd initieel onderwijs voor post-initieel onderwijs. De grens tussen publiek en privaat in de onderwijsmarkt vervaagt daarmee. Van oudsher werd deze grens gelegd bij de overgang van initieel naar post-initieel onderwijs. Voor dit laatste marktsegment was geen publieke bekostiging beschikbaar vanuit het idee dat werknemers en werkgevers zelf voldoende prikkels zouden hebben om investeringen in scholing te financieren. Als bekostigde instellingen onderwijsaanbod gaan verzorgen voor werkenden als een vorm van post-initieel onderwijs betekent dit in feite opreiking van de publieke taak. Onderwijsinstellingen ervaren zelf ook dat een groeiende taak voor het post-initieel onderwijs onderdeel is van hun publieke opdracht.

In de discussie over het beleid voor post-initieel onderwijs wordt onderkend dat de groeiende rol van bekostigde instellingen in dit marktsegment voor ongelijke concurrentieverhoudingen met niet-bekostigde aanbieders kan zorgen. Het voorkomen van concurrentievervalsing is daarom expliciet onderdeel van de OCW-beleidsregel die

voorwaarden stelt aan het inzetten van publieke middelen voor private activiteiten. De beleidsregel bevat gedetailleerde bepalingen over het hanteren van een integrale kostprijs als publieke middelen worden ingezet voor private activiteiten en regelt tevens het toezicht hierop door de Onderwijsinspectie. Daarnaast zijn de verboden van het mededingingsrecht van toepassing op de markt voor post-initieel onderwijs, ook als dit onderwijs wordt verzorgd door bekostigde instellingen met een publiekrechtelijke rechtsvorm.

Dit hoofdstuk laat zien dat de waarborgen voor een gelijk speelveld in de markt voor post-initieel onderwijs onvoldoende effectief zijn. De Mededingingswet is wel van toepassing, maar de problemen in deze markt ontstaan niet door misbruik van een economische machtspositie of de vorming van een kartel. De concurrentieproblemen die kunnen spelen in de markt voor post-initieel onderwijs hebben betrekking op situaties die vallen onder de regels van Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet, het "Markt en overheid" artikel. Maar juist de onderwijsinstellingen zijn expliciet uitgezonderd van dit Hoofdstuk of vallen vanwege hun rechtsvorm buiten de reikwijdte van het Hoofdstuk.

De bepalingen over integrale kostprijscalculatie uit de OCW-beleidsregel lijken een aanvulling op dit mededingingsinstrumentarium te vormen, juist vanwege de expliciete doelstelling om concurrentievervalsing te voorkomen. De beleidsregel zelf heeft echter een andere doelstelling, namelijk het voorkomen van het weglekken van publieke middelen, en dat is ook een belang waar de inspectie als toezichthouder primair naar kijkt. Ook de accountant hoeft in zijn controlerende taak geen marktonderzoek te verrichten waarmee onduidelijk is hoe de kostprijscalculatie van private activiteiten geen negatieve impact heeft op de concurrentieverhoudingen in de markt. De sectorspecifieke regels vormen dus geen afdoende remedie tegen mogelijke concurrentieproblemen bij een groeiende rol van onbekostigde instellingen in het post-initieel onderwijs. Daar komt bij dat instellingen een betere transparantie kunnen betrachten in de verantwoording over de beleidsregels. Het is opmerkelijk dat instellingen meestal rapporteren geen publieke middelen te investeren in private activiteiten, terwijl ze wel contractonderwijs aanbieden waarvoor tevens de faciliteiten uit het bekostigde onderwijs worden gebruikt. Kennelijk gaat men ervan uit dat bij het hanteren van een integrale kostprijs er geen publieke middelen vloeien naar de private activiteit, terwijl de beleidsregels de kostprijsregel juist als voorwaarde stellen bij een investering van publiek geld in dergelijk contractonderwijs. Wat de instellingen waarschijnlijk bedoelen is dat er geen impliciete subsidie plaatsvindt voor de private activiteiten, maar dat is iets anders dan dat er geen publieke middelen worden geïnvesteerd. Die investeringen vinden overduidelijk wel plaats.

Het gebrek aan regels en toezicht kan potentieel voor concurrentieproblemen en marktverstoring gaan zorgen op het moment dat de bekostigde instellingen een grotere rol krijgen in de markt voor post-initieel onderwijs, zoals het beleid voor ogen staat.

4 Economische impact

Dit hoofdstuk analyseert de economische impact van een groeiende rol van bekostigde instellingen op de markt voor post-initieel onderwijs. Hiervoor onderzoekt het hoofdstuk de tarieven en kosten voor opleidingen voor werkenden verzorgd door zowel bekostigde als niet-bekostigde onderwijsinstellingen. De conclusie is dat ongelijke concurrentievoorwaarden negatieve economische gevolgen hebben.

Dit hoofdstuk onderzoekt de economische impact van ongelijke concurrentievoorwaarden tussen bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen op de markt voor post-initieel onderwijs. Voor de economische impact onderzoekt dit hoofdstuk eerst de tarieven en kosten van post-initieel onderwijs. Daarna analyseert het hoofdstuk de economische gevolgen van scheve concurrentieverhoudingen.

Voor het beoordelen van de concurrentiepositie van niet-bekostigde aanbieders ten opzichte van bekostigde aanbieders vormen tarieven en kosten een interessante indicator. Als er publiek geld 'weglekt' naar de private opleidingen van bekostigde instellingen, kunnen deze instellingen een voorsprong behalen op hun niet-bekostigde concurrenten door opleidingen tegen relatieve lage tarieven in de markt te zetten. Er is echter nooit een vergelijkende analyse gemaakt van het speelveld in de markt voor post-initiële scholing. De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig uit een websearch naar tarieven van opleidingen en een data-uitvraag onder diverse private aanbieders van post-initieel onderwijs op mbo- en hbo-niveau. De informatie is statistisch gezien niet representatief. Daarvoor zou een grotere steekproef in een meer omvattend onderzoek nodig zijn. De gegevens moeten worden gezien als indicaties.

4.1 Tarieven

Voor de analyse van tarieven is op internet gezocht naar opleidingen voor werkenden op mbo- en hbo-niveau van bekostigde en niet-bekostigde instellingen. De aandacht ging daarbij vooral uit naar cursussen of opleidingen met een relatief korte duur van minimaal een week tot maximaal 12 maanden. De zoektocht was vooral bedoeld voor een kwalitatief beeld: er is te weinig informatie voor een representatieve populatie en andere gegevensbronnen zijn niet beschikbaar. Voor elke cursus is gekeken naar het aantal contacturen en de prijs om op basis daarvan een prijs per uur te berekenen. Voor cursussen van bekostigde instellingen bedraagt de prijs per uur gemiddeld € 47 met een vrij grote spreiding (min. € 15, max. € 92). Bij de niet-bekostigde instellingen liggen de uurtarieven met € 65 iets hoger. Ook bij deze aanbieders is de spreiding groot (min. € 24, max. € 155). Voor beide typen instellingen gaat het om een mix van opleidingen in sectoren als techniek, ICT en zorg.

Gezien de beperkte omvang van de populatie en de variatie is het lastig om richtinggevende uitspraken te doen. De informatie kan hooguit worden gezien als een indicatie dat er opleidingen zijn van bekostigde instellingen in de markt voor post-initieel onderwijs die omgerekend als een prijs per uur iets goedkoper zijn dan de opleidingen van niet-bekostigde instellingen.

Bij de tarieven voor volledige opleidingen is het meestal omgekeerd: bekostigde instellingen hanteren hogere tarieven dan niet-bekostigde aanbieders. Hiervoor zijn de tarieven van niet-bekostigde en bekostigde instellingen

vergeleken voor dezelfde opleiding (hbo bachelor). De jaarprijzen van de 4-jarige opleidingen liggen bij de bekostigde instellingen gemiddeld circa 40 procent hoger dan bij de niet-bekostigde aanbieders.

Bij de tariefvergelijking is geen rekening gehouden met de kwaliteit van de opleiding. Een relatief hoog aantal contacturen, drukt de opleidingsprijs per uur. Gemiddeld kennen de post-initiële opleidingen van bekostigde instellingen meer contacturen dan die van de niet-bekostigde instellingen. Hierdoor kan tevens sprake zijn van kwaliteitsverschillen tussen de opleidingen, die niet tot uitdrukking komen in de prijs per uur.

4.2 Kosten

Bij een aantal niet-bekostigde aanbieders van mbo- en hbo-opleidingen zijn gegevens opgevraagd over de kostenopbouw van de opleidingen. Dit resulteert in het volgende beeld van de kostentoerekening (zie Tabel 4.1). De kostengegevens zijn een gemiddelde van de ontvangen data, maar moeten eerder worden gezien als een ideaaltypische weergave van de kosten dan als statistisch representatief. De kostensheets geven tevens informatie over kostprijzen per uur en het aantal deelnemers. Voor de betreffende opleidingen liggen die kostenprijzen in range van € 25-30 per contactuur per deelnemer.³⁵ Als de kosten bij bekostigde instellingen vergelijkbaar zijn, dan lijken de tarieven voor post-initiële cursussen kostengebaseerd te zijn. Een voorbeeld is een cursus programmeren op hbo-niveau. In 10 weken hebben deelnemers van deze opleiding 18 contacturen. Een tarief gebaseerd op integrale kosten zou minimaal € 450-540 per deelnemer moeten bedragen. Het daadwerkelijke tarief ligt daarboven. Alleen bij de wat langere cursussen (tot 6 maanden) met relatief veel contacturen ligt het gehanteerde tarief lager dan de kostprijs zoals die zou volgen uit toepassing van de kostenopbouw in Tabel 4.1.³⁶

Tabel 4.1 Kostenopbouw post-initiële scholing

Kostensoort	Als percentage van de totale kosten
Directe kosten	
Personeel	30%
Indirecte kosten	
Personeel	30%
Ontwikkeling	5%
ICT	5%
Marketing	10%
Facilitair/overhead	10%
Bruto marge	10%
Totaal	100%

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4.3 Economische impact

De negatieve economische impact van een groeiende rol van bekostigde instellingen in de markt voor post-initieel onderwijs kan zich via verschillende kanalen laten voelen. In de eerste plaats vindt er substitutie plaats. Het meest

³⁵ Dit is wederom slechts een indicatie. De omvang van de steekproef is te beperkt voor statistisch betrouwbare resultaten.

³⁶ Voorbeelden betreffen cursussen Business intelligence en IT Architecturen, beiden met 176 contacturen en een tarief van € 2.600.

duidelijke voorbeeld hiervan is als instellingen bekostiging aanvragen voor opleidingen die zij voorheen in het niet-bekostigde segment aanboden. Er zijn geen economische redenen om de rol van de overheid uit te breiden richting het post-initiële deel van de onderwijsmarkt. Er is doorgaans voldoende aanbod vanuit particuliere aanbieders en voor eventuele knelpunten aan de vraagzijde vormen andere instrumenten een betere oplossing.³⁷ Het gevolg is herverdeling: een deel van de rekening voor de opleidingsbehoefte van werkenden komt terecht bij de overheid waar het vanuit economisch oogpunt logischer is om deze rekening neer te leggen bij werkgevers en werknemers, de partijen die direct baat hebben bij scholing. Hier komt ook een rechtvaardigheidsargument bij kijken. Het zijn doorgaans de hogere inkomensgroepen die (meer) deelnemen aan scholing.³⁸ Bij publieke financiering dragen de lagere inkomensgroepen deels de kosten van de extra publieke uitgaven aan scholing voor werkenden.

Substitutie heeft ook negatieve economische gevolgen. Het aandeel publieke bekostiging in het scholingsaanbod voor werkenden zal toenemen waarmee het onderscheid tussen publieke en privaat in de scholingsmarkt verder vervaagt. Praktisch gezien zal dit ertoe leiden dat bekostigde en niet-bekostigde instellingen vaker met elkaar in concurrentie treden. Deze concurrentie vindt echter niet plaats onder gelijke voorwaarden als een deel van het aanbod gebruikmaakt van publieke bekostiging en een ander deel niet. De ongelijke voorwaarden kunnen ertoe leiden dat private opleiders uit de markt worden gedrukt. Dit veroorzaakt economische kosten in de vorm van efficiëntieverlies en (op langere termijn) vermindering van de prikkel tot innovatie.³⁹ Op korte termijn kunnen deelnemers voordeel hebben van de beschikbaarheid van publieke bekostiging, op langere termijn overheersen de negatieve gevolgen voor de welvaart.

Daar komt bij dat de bekostigde instellingen geen extra concurrentiedruk zullen voelen voor hun bekostigd aanbod. Dit effect grijpt aan bij de discussie over het open bestel dat rond 2010 werd gevoerd.⁴⁰ Sinds de invoering van het accreditatiestelsel kan elke aanbieder via een duidelijke procedure de bevoegdheid krijgen om wettelijk erkende hogeronderwijsdiploma's af te geven. Zo gezien is het onderwijsstelsel al heel erg toegankelijk voor nieuwe aanbieders. Voor toegang tot bekostiging ligt dat anders. Alle instellingen die daarvoor in aanmerking komen staan met naam in de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek genoemd.⁴¹ Het is praktisch onmogelijk om als nieuwe aanbieder op die lijst terecht te komen, want er zijn geen duidelijke criteria en procedures voor opname in (of verwijdering uit) deze lijst. Publieke bekostiging functioneert daarmee een soort dijk in het landschap van het hoger onderwijs. Als bekostigende instellingen wel toestemming krijgen om over deze dijk te springen, maar niet-bekostigde instellingen niet, dan werkt dat concurrentievervalsing in de hand.

Om deze reden adviseerde de Commissie Experimenten Open Bestel in 2009 om in de wet een procedure en criteria op te nemen die het in beginsel mogelijk maken om de nu niet-bekostigde, maar wel geaccrediteerde opleidingen voor bekostiging in aanmerking te laten komen.⁴² Daarnaast zou de publieke bekostiging sterker op de vraag gericht kunnen worden. Beide maatregelen zullen volgens Tieben en de Vijlder (2009) bijdragen aan een meer evenwichtige dynamiek in het hoger onderwijs.

In aanvulling op het verlies aan welvaart kunnen er negatieve gevolgen zijn voor de rijksbegroting. Publieke bekostiging is een relatief dure vorm van ondersteuning van het scholingsaanbod voor werkenden. Een alternatieve

³⁷ Zie: Baarsma en Theeuwes (2010), pp. 24-25.

³⁸ Zie: Ter Weel (2018) en Cabus (2019).

³⁹ Zie: Appelman e.a. (2003), p. 49.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld Tieben en de Vijlder (2009).

⁴¹ Zie: Bijlage, Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.

⁴² Zie: Brief van de Commissie experimenten open bestel hoger onderwijs over onderzoek scenario's open bestel, Tweede Kamer 2009-2010, 31 288, nr. 63. Voor het onderzoek dat ten grondslag lag aan het advies, zie: Tieben (2008).

aanpak is bekostiging van leerrechten voor werkenden, dus financiering van de vraag in plaats van het aanbod.⁴³ Als de leerrechten kunnen worden besteed bij zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen, draagt deze oplossing bij aan het behoud van een gelijk speelveld in de markt voor post-initieel onderwijs. De analyse van Ter Weel e.a. (2018) laat bovendien zien dat het toekennen van leerrechten leidt tot een toename van de gemiddelde jaarinkomens, meer werkgelegenheid en veelal tot een daling van de inkomensongelijkheid onder gebruikers.⁴⁴ Dit systeem van vraagfinanciering zal per saldo leiden tot lagere publieke uitgaven per extra deelnemer, terwijl de effectiviteit groter is.

4.4 Conclusie

Er is geen openbaar onderzoek beschikbaar naar tarieven en kosten als indicaties van de concurrentieverhoudingen tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen in de markt voor post-initieel onderwijs. Op basis van een websearch en een data-uitvraag onder private opleiders is voor dit onderzoek informatie verzameld. De resultaten van deze analyse zijn alleen indicatief; de populatie is te klein voor statistisch representatieve resultaten.

Bij vergelijking van diverse cursussen lijken bekostigde instellingen doorgaans iets goedkoper dan hun private concurrenten. Hierbij is gekeken naar de prijs per contactuur. Bij de (jaar)tarieven van volledige (4-jarige) opleidingen lijken de bekostigde instellingen doorgaans duurder. Een dergelijke vergelijking zegt niets over verschillen in kwaliteit, die ook invloed zullen hebben op de tarieven.

Informatie over de kostenopbouw van dergelijke opleidingen van bekostigde instellingen is niet beschikbaar. Diverse niet-bekostigde instellingen hebben op basis van een data-uitvraag inzicht gegeven in de kostenopbouw van hun cursussen en opleidingen voor het post-initieel onderwijs. Daaruit is een kostenopbouw samengesteld die eerder ideaaltypisch dan als representatief moet worden gezien. Op basis van deze informatie kan de kostenopbouw van diverse cursussen worden nagerekend. De tarieven van bekostigde instellingen liggen meestal boven deze gereconstrueerde kostprijzen. Alleen bij cursussen met relatief veel contacturen, lijken tarieven soms beneden deze gereconstrueerde kostprijs te liggen. Op basis van deze analyse zijn geen algemene uitspraken mogelijk over de relatie tussen tarieven en kosten van bekostigde instellingen en kans op concurrentievervalsing door het hanteren van te lage tarieven. Het verdient aanbeveling om bij een groeiend marktaandeel voor bekostigde instellingen in het post-initieel onderwijs een tarief- en kostenvergelijking uit te voeren op basis van een uitgebreide data-uitvraag onder bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Gezien het element van vertrouwelijkheid dat hierbij een rol speelt, ligt het voor de hand dat een overheidsinstelling of toezichthouder een dergelijk onderzoek uitvoert.

De meer intensieve concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen op de markt voor post-initieel onderwijs heeft negatieve economische gevolgen. Deze negatieve effecten ontstaan doordat bekostigd aanbod een deel van de vraag naar post-initieel onderwijs gaat bedienen. Dit betekent dat de overheid een deel van de rekening gaat betalen van wat in essentie een private investering is die baten genereert voor werkgevers en werknemers. Daarnaast vervaagt het onderscheid tussen initieel en post-initieel onderwijs en krijgt het aanbod een hybride karakter. Doordat een deel van het aanbod publieke voordelen heeft, ontstaan scheve concurrentieverhoudingen die zorgen voor efficiëntieverlies en op termijn de welvaart negatief beïnvloeden. Ook zijn de

⁴³ Zie voor deze oplossingsrichting: Appelman e.a. (2003), p. 50.

⁴⁴ De analyse betreft een modelmatige doorrekening van vier scenario's voor het toekennen van leerrechten aan werkenden en werkzoekenden. De analyse veronderstelt dat lager opgeleiden meer leerrechten krijgen toegekend dan hoger opgeleiden.

overheidsuitgaven per deelnemer hoger bij deze aanpak waarin de publieke opdracht van het onderwijs wordt opgerekt richting het post-initiële segment.

5 Conclusie en aanbevelingen

De wens van bekostigde instellingen om de publieke opdracht uit te breiden richting post-initieel onderwijs vraagt om aanvullende remedies om een gelijk speelveld te waarborgen. Deze remedies kunnen liggen op het terrein van de uitbreiding van de 'Markt en overheid' regels in de Mededingingswet richting onderwijsinstellingen en het aanscherpen van transparantie en toezicht. Ook verdient de wijze van publieke bekostiging aandacht. Leerrechten zijn een effectief instrument voor de stimulans van een leven lang ontwikkelen.

Vraagstelling

Dit rapport brengt de vraag- en aanbodzijde van de markt voor post-initieel onderwijs in kaart. De nadruk ligt daarbij op onderwijs op mbo- en hbo-niveau, omdat zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen actief zijn in dit marktsegment. Bekostigde onderwijsinstellingen ambiëren een grotere rol in de markt voor post-initieel onderwijs als stimulans voor een leven lang ontwikkelen. De centrale vraag voor dit onderzoek is of de groeiende rol die bekostigde instellingen in dit marktsegment ambiëren gaat zorgen voor een grotere verstoring van de concurrentieverhoudingen met niet-bekostigde aanbieders van post-initieel onderwijs en wat mogelijke oplossingen hiervoor zijn.

Vraag naar post-initieel onderwijs

Een aanzienlijk deel van de volwassen bevolking volgt een vorm van post-initieel onderwijs. De afgelopen jaren gaat dit consistent om ongeveer vijftien procent van de bevolking tussen de 25 en 65 jaar. Het gaat daarbij om zowel diplomagerichte trajecten als niet-formeel onderwijs. Een groot deel van het niet-bekostigde onderwijs is niet-formeel en meer dan de helft van het niet-bekostigd onderwijs heeft een opleidingsduur van minder dan zes maanden. Cursussen vormen dus een belangrijk deel van de vraag naar post-initieel onderwijs.

Ontwikkelingen in het aanbod

Baarsma en Theeuwes (2010) beschreven de markt voor post-initieel onderwijs als een markt voor private (niet-bekostigde) aanbieders. Dit beeld lijkt te veranderen door de ambities van bekostigde instellingen om een rol te spelen in het post-initieel onderwijs. De instellingen wensen een betere benutting van de infrastructuur van bekostigde instellingen voor de scholing van werkenden. Deze betere benutting zou in de visie van de instellingen een stimulans moeten betekenen voor een leven lang ontwikkelen en leidt tot het oprekken van de publieke opdracht van het onderwijs richting het post-initiële segment.

De beschikbare gegevens geven een gedeeltelijk beeld van het cursusaanbod in de markt voor post-initieel onderwijs. Niet-formeel onderwijs ontbreekt in de gegevens voor de bekostigde instellingen, wel is zicht op ontwikkelingen in formele leerwegen. Voor het mbo-aanbod blijkt dat het aantal niet-bekostigde opleidingen aan niet-bekostigde instellingen ongeveer gelijk is gebleven de afgelopen jaren, terwijl het aantal niet-bekostigde opleidingen aan bekostigde instellingen is gestegen. In 2021 werden meer niet-bekostigde mbo-opleidingen aangeboden aan bekostigde instellingen dan aan niet-bekostigde instellingen. Dit komt vrijwel volledig door de groei in het aantal OVO-opleidingen (derde leerweg).

Voor het hoger onderwijs is het aantal niet-bekostigde opleidingen gestegen bij de niet-bekostigde instellingen en licht gedaald bij de bekostigde instellingen. De groei in opleidingen bij de niet-bekostigde instellingen is vooral zichtbaar bij de associate degrees en de hbo-masters. Er zijn dus indicaties dat de concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen voor post-initieel onderwijs groeit, maar voor een belangrijk deel van de markt - cursussen en ander niet-formeel onderwijs - ontbreken de gegevens om vraag en aanbod van vooral bekostigde aanbieders exact in kaart te brengen.

Publieke belangen in het onderwijs

De rol van de overheid in het onderwijs kent zijn grondslag in de publieke belangen van onderwijsdeelnemers. Deze publieke belangen spelen vooral in het initiële onderwijs. De economische literatuur analyseert publieke belangen aan de hand van marktfalen: wordt er maatschappelijk gezien voldoende geïnvesteerd in onderwijs in de hypothetische situatie dat er geen overheid is? Bij marktfalen zal het antwoord negatief zijn en is er dus een economisch argument voor overheidsingrijpen. Doel van dit overheidsingrijpen is om de investeringen in en deelname aan onderwijs te verhogen naar het maatschappelijke optimale niveau.

Er zijn vier categorieën van marktfalen: externe effecten, collectieve goederen, marktmacht en informatie-asymmetrie. Initieel onderwijs heeft kenmerken van een collectief goed; ook spelen externe effecten voor dit onderwijsniveau een rol. Deze effecten hebben te maken met het vormende karakter van het initiële onderwijs en bestaan uit een positieve bijdrage aan de gezondheid van mensen, meer sociale cohesie, een stabiel politiek klimaat en minder criminaliteit. Deze positieve externe effecten betekenen dat investeringen van overheidsmiddelen in het initiële onderwijs maatschappelijk gezien een positief rendement hebben. Dit maatschappelijke rendement ontbreekt in het post-initiële onderwijs, omdat de baten van dit onderwijs vooral een privaat karakter hebben en neerslaan bij werkgevers en werknemers. Het is om deze reden dat publieke bekostiging beschikbaar is voor het initiële onderwijs en het post-initiële onderwijs vooral wordt gezien als het domein van sociale partners. De hierboven gesignaleerde externe effecten gelden niet voor post-initieel onderwijs. Voor dit onderwijs bestaan in principe voldoende prikkels voor investeringen door werkgevers en werknemers. Het aanbod van dit onderwijs wordt daarom vooral verzorgd door niet-bekostigde instellingen.

Discussie over verdere groei van publiek onderwijs voor werkenden

Economisch gezien is er geen grond voor overheidsinterventie in de markt voor post-initieel onderwijs. Toch is het scholingsbeleid gericht op snellere groei van de deelname aan een leven lang ontwikkelen, mede vanwege de positieve maatschappelijke effecten die hiervan verwacht worden. Dit belang motiveert mede de oproep van maatschappelijke organisaties zoals de SER om bekostigde instellingen een grotere rol te geven richting post-initieel onderwijs en belemmeringen voor deze grotere rol op te ruimen. In zekere zin komt dit neer op het oprekken van de publieke opdracht richting post-initieel onderwijs. Het gevolg is dat de grens tussen initieel en post-initieel onderwijs, en het bijbehorende onderscheid tussen publiek en privaat in de onderwijsmarkt, vervaagt.

Mogelijke negatieve gevolgen voor concurrentieverhoudingen

Het is noodzakelijk om bij een grotere rol van bekostigde instellingen in het post-initieel onderwijs de potentiële negatieve economische gevolgen niet uit het oog te verliezen. Er is al jaren discussie over de concurrentieverhoudingen tussen bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen en ook in recente jaren zijn er klachten geïventariseerd over dit probleem. Deze klachten hebben mede geleid tot het aanscherpen van de bestaande beleidsregel die tot doel heeft voorwaarden te stellen aan het beschikbaar stellen van publieke middelen voor private activiteiten. Naast deze sectorspecifieke regels zijn bovendien de generieke regels van het mededingingstoezicht van toepassing op post-initieel onderwijs.

Dit rapport concludeert dat deze generieke en sectorspecifieke regels geen effectieve waarborgen vormen voor een gelijk speelveld tussen bekostigde en niet-bekostigde aanbieders van post-initieel onderwijs. De sectorspecifieke regels missen de focus op concurrentievervalsing als centraal probleem; ze zijn primair geïntroduceerd als middel om vermenging van publieke en private gelden te voorkomen. De regel dat een integrale kostprijs wordt gehanteerd betekent bijvoorbeeld niet dat de daarop gebaseerde tarieven marktconform zijn. Ook het toezicht is primair ingestoken vanuit het belang om het weglekken van publieke middelen te voorkomen als uitvloeisel van de doelmatigheidsvereisten in de bekostiging van onderwijs uit de rijksmiddelen.

Het mededingingstoezicht kan wel handhaven op het belang van een gelijk speelveld. Het meest geschikte instrument hiervoor – de ‘Markt en Overheid’ regels – zijn echter niet van toepassing op het onderwijs. Dit maakt de kans klein dat de ACM als toezichthouder kan ingrijpen in de markt voor post-initieel onderwijs, omdat er geen partijen zijn met een economische machtspositie. De eventuele concurrentieproblemen vloeien voort uit de beschikbaarheid van publieke financiering voor een deel van de aanbieders, maar juist op dit aspect kan de ACM geen toezicht houden.

Economische impact

De meer intensieve concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen op de markt voor post-initieel onderwijs heeft negatieve economische gevolgen. Deze negatieve effecten ontstaan doordat bekostigd aanbod een deel van de vraag naar post-initieel onderwijs gaat bedienen. Dit betekent dat de overheid een deel van de rekening gaat betalen van wat in essentie een private investering is die baten genereert voor werkgevers en werknemers. Daarnaast vervaagt het onderscheid tussen initieel en post-initieel onderwijs en krijgt het aanbod een hybride karakter. Doordat een deel van het aanbod publieke voordelen heeft, ontstaan scheve concurrentieverhoudingen die zorgen voor efficiëntieverlies en op termijn de welvaart negatief beïnvloeden. Ook zijn de overheidsuitgaven per deelnemer hoger bij deze aanpak waarin de publieke opdracht van het onderwijs wordt opgerekt richting het post-initiële segment.

Remedies

De vraag is hoe mogelijke oneerlijke concurrentie kan worden voorkomen. Dit vraagt in de eerste plaats om een goede afweging van de rol van bekostigde instellingen in het post-initieel onderwijs. Idealiter grijpen de instrumenten van het scholingsbeleid aan bij het marktfalen in de markt voor post-initieel onderwijs. Er zijn echter geen indicaties voor marktfalen in dit marktsegment, wat beoordeling van het beleid langs de economische meetlat lastig maakt. In feite maken bekostigde instellingen een pragmatische keuze voor een grotere rol in post-initieel onderwijs. Dit kan gunstig zijn voor de maatschappelijk gewenste ontwikkeling van een leven lang ontwikkelen, maar maakt het ook noodzakelijk om voorzichtig te zijn met het uitbreiden van de publieke opdracht richting post-initieel onderwijs. Wat zijn de voordelen van deze uitbreiding voor een leven lang ontwikkelen en wegen deze voordelen op tegen de mogelijke nadelen, zoals een groter risico dat vermenging van publiek en privaat geld optreedt met als gevolg concurrentievervalsing ten opzichte van niet-bekostigde instellingen? Dit rapport laat zien dat de economische kosten van het oprekken van de publieke opdracht richting post-initieel onderwijs reëel zijn, maar de baten onzeker.

Een tweede oplossingsrichting is om de regels aan te scherpen vanuit mededingingsoogpunt. Mohammad (2016) doet concrete voorstellen in deze richting. Deze voorstellen houden in dat Hoofdstuk 4b van de Mededingingswet wordt aangepast zodat dit hoofdstuk ook van toepassing is op onderwijsinstellingen. Dit vraagt uitbreiding van de reikwijdte van dit Hoofdstuk waartegen eerder juridische bezwaren zijn geuit, omdat de regels nu alleen gericht zijn op handelingen van overheden en bestuursorganen. Mohammad (2016) laat zien dat aanpassing van de strekking

van het artikel juridisch haalbaar is waardoor de ACM effectiever kan optreden tegen concurrentieproblemen in de markt voor post-initieel onderwijs, die ontstaan door de publieke voordelen van bekostigde instellingen.

Een derde oplossingsrichting laat de huidige regels ongemoeid, maar richt zich op transparantie en toezicht. De OWC-beleidsregels voor investeringen met publieke middelen in private activiteiten benoemen concurrentievervalsing als een criterium, maar dit blijkt in de praktijk grotendeels een dode letter. Wellicht kunnen de transparantie-eisen worden aangescherpt zodat bekostigde instellingen ook daadwerkelijk opgave doen van de omvang van hun publieke investeringen in private activiteiten. Dit inzicht ontbreekt in de huidige wijze van rapporteren. Ook zou het helpen als de beschrijving van de private activiteiten een volledig overzicht biedt en niet alleen beperkt wordt tot de hoofdbestanddelen. Verder valt het te overwegen het toezicht een meer actieve rol te geven waarbij ook vooraf (steekproefsgewijs) wordt gecontroleerd op de kostenopbouw van opleidingen die bekostigde instellingen verzorgen in het post-initieel onderwijs. Een meer actieve rol voor het toezicht lijkt te passen bij de huidige ontwikkeling waarbij een grotere rol voor bekostigde instellingen in het post-initieel onderwijs wordt voorzien.

De vierde oplossing richt zich op de beoogde versterking van een leven lang ontwikkelen. Baarsma en Theeuwes (2010) concludeerden eerder dat er geen economische argumenten zijn om het post-initiële onderwijs te versterken via maatregelen die zich richten op de aanbodzijde. De overheidsrol kan zich beter richten op de introductie en uitbreiding van vraagfinanciering als het gaat om onderwijs voor werkenden. In feite wordt hiermee de discussie geopend over het onderscheid tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs en de mate waarin het bekostigingsmodel aansluit bij het verschil tussen initieel en post-initieel onderwijs. Het oprekken van de publieke opdracht richting onderwijs voor werkenden draagt bij aan de vervaging van het onderscheid tussen initieel en post-initieel onderwijs. Dit roept de vraag op waarom wetgeving en beleid dan wel een strikt onderscheid hanteren tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen. Niet-bekostigde instellingen kunnen op grond van de huidige wetgeving niet in aanmerking komen voor bekostiging; bekostigde instellingen kunnen wel hun aanbod uitbreiden naar de markt voor post-initieel onderwijs. Dit bekostigingsmodel moet worden herzien als het onderscheid publiek-privaat vervaagt in de markt voor post-initieel onderwijs. Dit kan via een open bestel waarbij regels en criteria worden ontwikkeld voor toetreding tot het bekostigd onderwijs, of door publieke bekostiging meer te richten op de vraagzijde en minder op het aanbod van de instellingen. Vraagfinanciering is volgens de literatuur een effectief instrument om de deelname aan post-initieel leren te stimuleren. Het draagt daarnaast bij aan een gelijk speelveld voor publieke en private aanbieders als bijvoorbeeld subsidies of leerrechten ook besteed kunnen worden bij niet-bekostigde instellingen. Per saldo betekent een stelsel van leerrechten of hogere subsidies lagere kosten voor de overheid bij een grotere effectiviteit van het scholingsbeleid.

Referenties

- Aghion, P., L. Boustan, C. Hoxby en J. Vandenbussche (2009), *The Causal Impact of Education on Economic Growth: Evidence from U.S.*, Working paper Harvard University and CEPR.
- Appelman, M., J. Gorter, M. Lijesen, S. Onderstal en, R. Venniker (2003), *Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field*, CPB Document no. 34, Den Haag.
- Baarsma, B. en J. Theeuwes (2010), *Vouchers voor vaardigheden: Over de rol van de overheid op de markt voor post-initieel onderwijs*, SEO-rapport 2010-48, Amsterdam.
- Baarsma, B. en B. Tieben (2010), Markt en Overheid: oplossing zoekt probleem, *Markt & Mededinging*, 2010(4), pp. 136-144.
- Cabus, S. (2019), Toegang tot leven lang leren versnelt economische groei, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 104, pp. 130-133.
- Casteren, W. van, et al. (2012), *Kenmerken, wensen en behoeften deeltijd hoger onderwijs*, ResearchNed Nijmegen.
- Casteren, W. van, et al. (2019), *Tussenevaluatie experimenten vraagfinanciering en flexibilisering deeltijd en duaal hoger onderwijs*, ResearchNed Nijmegen.
- Casteren, W. van, B. Janssen, M. van Essen en J. Warps (2021), *Evaluatie experimenten leeruitkomsten deeltijd en duaal hoger onderwijs*, ResearchNed, Nijmegen.
- de Grip, A. (2021), *Van een leven lang leren naar een leven lang ontwikkelen: De veranderende betekenis van het post-initieel leren*, Maastricht University.
- Ecorys en Bird&Bird (2016), *Evaluatie Wet Markt en Overheid 2012-2015*, Rotterdam en Den Haag.
- Fouarge, D., van Eldert, P., de Grip, A., Künn, A., & Poulissen, D. (2018). *Nederland in leerstand*. ROA Reports Nr. 004, ROA: Maastricht.
- Groot, W. en H. Maassen van den Brink (2010), "The effects of education on crime", *Applied Economics*, vol. 42(3), pp. 279-289.
- Inspectie van het onderwijs (2015) *Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen*, Utrecht.
- Inspectie van het onderwijs (2020), *De staat van het onderwijs 2020*, Utrecht.
- Inspectie van het onderwijs (2021), *De staat van het onderwijs 2021*, Utrecht.
- Lochner, L. (2020), "Education and crime", in S. Bradley and C. Green (red.), *The Economics of Education*, second edition, Academic Press, pp. 109-117.

- McMahon, W.W. (2004), "The social and external benefits of education", in G. Johnes en J. Johnes (red.), *International Handbook on the Economics of Education*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 211-259.
- Mohammad, A. (2016), Universiteiten en hogescholen in de Wet markt en overheid, *Markt & Mededinging*, november 2016, pp. 152-162.
- OECD (2021), "How are social outcomes related to education?", in *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/0ed6a68c-en>
- Sociaal-Economische Raad (2017), *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan*. SER-advies 17/04, Den Haag.
- Sociaal-Economische Raad (2019), *Strategische agenda hoger onderwijs*, SER-advies 19/15, Den Haag.
- Ter Weel, B., H. Bussink en B. Tieben (2018), *Leerrechten doorgerekend: Scenario's voor investeringen in leven lang ontwikkelen*, SEO-rapport 2018-114, Amsterdam.
- Ter Weel, B. (2018), Nieuwe technologie transformeert de vraag naar arbeid, *Economisch-Statistische Berichten*, vol. 103, pp. 472-475.
- Tieben, B. en N. Koeman (2021), *Marktmonitor private aanbieders van beroepsopleidingen*, SEO-rapport 2021-66, Amsterdam.
- Tieben, B. & De Vijlder, F. (2009). "Advies Open Bestel. Op zoek naar de juiste dynamiek". *HO Management*, 1(1), 4-5.
- Tieben, B. (2008). *Wegen naar dynamiek in het hoger onderwijs*. SEO-rapport, 2008-86. Amsterdam: SEO.
- Vereniging Hogescholen (2019), *Professionals voor morgen. Strategische agenda*, Den Haag.
- VNO NCW en MKB Nederland (2015), *Zwartboek. Naar een nieuwe Wet Markt en Overheid*, Den Haag.



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2022-48
ISBN 978-90-5220-188-7

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2022 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit magazine te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 525 1630
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl