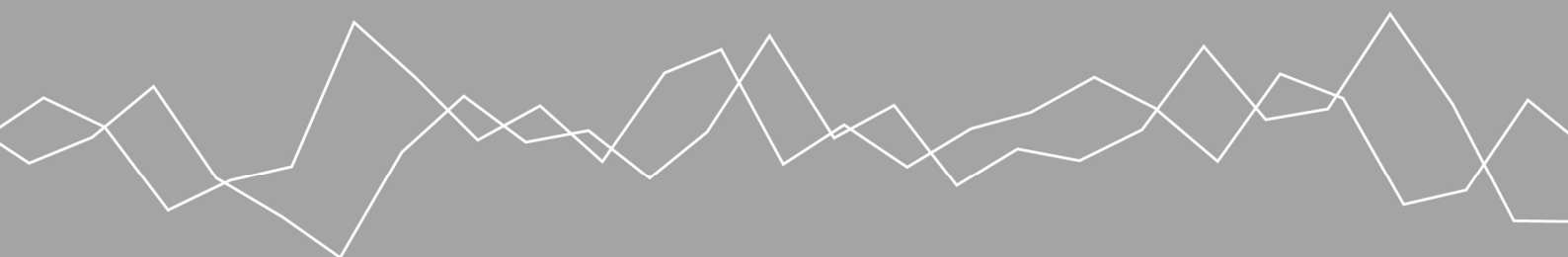


Vouchers voor vaardigheden



seo economisch onderzoek

Amsterdam, september 2010
In opdracht van NRTO

Vouchers voor vaardigheden

Over de rol van de overheid op de markt voor postinitieel onderwijs

prof. dr. Barbara Baarsma

m.m.v.

prof. dr. Jules Theeuwes



seo economisch onderzoek

“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 nr. 2010-48

ISBN 978-90-6733-576-8

Copyright © 2010 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Conclusies	i
1 Inleiding	1
2 De markt voor postinitieel onderwijs in 't kort	3
2.1 Aanbodzijde van de markt voor postinitieel onderwijs	3
2.2 Vraagzijde van de markt voor postinitieel onderwijs	7
2.3 Uitgaven aan postinitieel onderwijs	13
2.4 Resumerend	14
3 Faalt de markt voor postinitieel onderwijs?	15
3.1 Positieve (externe) effecten	16
3.2 Collectieve goederen	20
3.3 Informatieproblemen	20
3.4 Marktmacht	23
3.5 Politieke motieven om in te grijpen	24
3.6 Resumerend	24
4 Wat doet de overheid nu op de markt voor postinitieel onderwijs?	27
4.1 Overheidsbeleid op de markt voor postinitieel onderwijs	27
4.2 Overheidsfalen op de markt voor postinitieel onderwijs	32
4.2.1 Overheidsfalen: een ongelijk speelveld	33
4.2.2 Overige vormen van overheidsfalen	40
4.2.3 Falen van collectief overleg tussen sociale partners	44
4.3 Resumerend	45
5 Naar een beter werkende markt voor postinitieel onderwijs	49
5.1 Tussenstations op weg naar ideaaltypische marktordering	50
5.2 Vraaggestuurde financiering	52
5.3 Politiek draagvlak	52
5.4 Effecten en effectiviteit vraaggestuurde financiering	55
5.4.1 Positieve en negatieve effecten van vraaggestuurde financiering	56
5.4.2 Effectiviteit vouchers en leerrekeningen	58
5.5 Implementatie vraaggestuurde financiering	60
5.6 Resumerend	67
Literatuur	71

Conclusies

De markt voor postinitieel onderwijs functioneert goed. Private organisaties zorgen voor een breed aanbod van opleidingen. De rol van de overheid op deze markt is beperkt. De twee belangrijkste overheidstaken zijn het stellen en handhaven van kwaliteitseisen en het voorkomen van concurrentievervalsing door publiek bekostigde instellingen die postinitieel onderwijs aanbieden.

Dit rapport van SEO Economisch Onderzoek analyseert vanuit economisch perspectief de rol van de overheid op de markt voor postinitieel onderwijs. Er is geen officiële definitie van postinitieel onderwijs beschikbaar. Postinitieel onderwijs is hier gedefinieerd als op-, her- en bijscholing voor werkenden en werkzoekenden. Het initiële onderwijs verzorgt de startkwalificatie, dat wil zeggen het onderwijs dat leidt tot een diploma op havo-, vwo of mbo-2 niveau.

Het besef dat ooit verworven kennis gemakkelijk verouderd en dat mede daardoor de baanzekerheid in de afgelopen decennia behoorlijk is afgenomen, heeft de vraag naar postinitieel onderwijs de afgelopen jaren doen stijgen. Sinds 1995 is de deelname aan postinitieel onderwijs met circa 4% is gestegen en ligt in 2008 op 15,7% van de beroepsbevolking.

Het leeuwendeel van het postinitieel onderwijs wordt aangeboden door private organisaties. Bijna 84% van de mensen tussen 15 en 64 jaar die deelnemen aan postinitieel onderwijs doet dat bij een private, niet-bekostigde instelling (2008). Het postinitieel onderwijs omvat het formele en het non-formele onderwijs. Het formele onderwijs leidt op binnen reguliere kwalificaties en de bijbehorende diplomastructuur. Non-formeel onderwijs leidt in tegenstelling tot formeel onderwijs niet tot een wettelijk erkend diploma of certificaat. Het aanbod van non-formeel onderwijs wordt nagenoeg volledig privaat gefinancierd. Het vindt plaats bij private onderwijsaanbieders, maar ook in bedrijven en instellingen met een eigen scholingsaanbod, soms gekoppeld aan eigen structuren van certificaten en (vak)diploma's.

Waarom moet de overheid zich bemoeien met het onderwijs gericht op werknemers en werkzoekenden? Wat kan overheidsingrijpen op de markt voor postinitieel onderwijs rechtvaardigen? Faalt deze markt? Welk overheidsingrijpen is geschikt om dit falen te corrigeren? Leidt het huidige overheidsingrijpen tot een beter werkende markt voor postinitieel onderwijs? Hieronder worden deze vragen kort beantwoord.

Wat kan overheidsingrijpen op de markt voor postinitieel onderwijs rechtvaardigen? Faalt deze markt? Welk overheidsingrijpen is geschikt om dit marktfalen te corrigeren?

De aanbodzijde van de markt voor postinitieel onderwijs faalt niet

Aan de aanbodzijde van de markt voor postinitieel onderwijs is geen sprake is van marktfalen – er is voldoende en een divers aanbod van privaat postinitieel onderwijs. De ideaaltypische markt voor postinitieel onderwijs is een markt zonder overheidsfinanciering van het aanbod. Overheidsfinanciering is ook niet nodig, omdat de markt zelf een voldoende divers aanbod realiseert.

De vraag naar postinitieel onderwijs blijft voor sommige groepen werkenden en werkzoekenden achter

Ook de vraagkant van de markt voor postinitieel onderwijs werkt grotendeels prima: voor veel werkenden en hun werkgevers zijn de private voordelen van het volgen van postinitieel onderwijs zo groot dat zij voldoende prikkel hebben om te investeren. Werkzoekenden en sommige groepen werknemers – ouderen, lager opgeleiden en werknemers in het kleinere MKB – hebben daarentegen onvoldoende prikkel om hun opleiding te financieren omdat de baten ervan onzeker zijn. Het is immers moeilijk in te schatten in welke mate de vaak non-formele postinitiële scholing bijdraagt aan arbeidsmarktkansen. Ook hebben deze groepen moeite om hun opleiding te financieren, omdat de kapitaalmarkt de baten van het volgen van (postinitieel) onderwijs niet goed kan waarderen. Daardoor kan de vraag in dit marktsegment tekortschieten. Wie betaalt bijvoorbeeld voor de scholing van lager geschoolden of werkzoekenden met slechte arbeidsmarktperspectieven? In deze segmenten kan een rol voor de overheid liggen.

Een geschikt instrument om dit marktfalen aan de vraagzijde te adresseren, is het invoeren van vraaggestuurde financiering in het postinitiële onderwijs met vouchers of leerrekeningen. De belangrijkste keuzes ten aanzien van vraaggestuurde financiering van het postinitieel onderwijs betreffen de doelgroep voor wie de overheid de scholing financiert. Op basis van de analyse in dit rapport is het voorstel om de overheidsfinanciering van de vouchers/leerrekeningen te richten op werkzoekenden en laag opgeleiden (dat wil zeggen personen zonder startkwalificatie). De achterstand van laag opgeleiden is in de periode 1995-2008 toegenomen. Het beleid van de afgelopen jaren is met andere woorden weinig succesvol geweest in het stimuleren van de onderwijsvraag bij laag opgeleiden.

Door de door de overheid gefinancierde vraagsturing toe te spitsen op laag opgeleiden, worden ook meteen de laag opgeleiden bij het kleinere MKB meegenomen. Bovendien blijkt dat hoog opgeleide ouderen meer onderwijs blijven volgen; de pijn bij ouderen zit dus ook vooral bij lager opgeleide ouderen.

Markt voor postinitieel onderwijs is te weinig transparant

Verder faalt de markt voor postinitieel onderwijs als het gaat om de transparantie van de kwaliteit van opleidingen. De overheid heeft een coördinerende en toezichthoudende rol bij het normeren en transparant maken van de kwaliteit van opleidingen en het erkennen van diploma's. Zonder deze overheidsrol zouden de transactiekosten hoog zijn voor sociale partners – per opleiding en per sector zouden ze het wiel steeds opnieuw uit moeten vinden. Ook maakt overheidsdwang het verplichtstellen van een normering eenvoudiger.

De kwaliteitsinformatieproblemen zijn voor formele opleidingen door de overheid opgelost door een kwalificatie- en accreditatiesysteem en een erkenningsysteem voor diploma's in te richten. Voor non-formeel onderwijs – de belangrijkste moot van het postinitieel onderwijs – is het kwaliteitsinformatieprobleem nog niet opgelost. Er zijn verschillende (zelf)reguleringsinstrumenten om de informatieproblemen voor werknemers en werkzoekenden te verminderen:

- Een eerste mogelijkheid is de erkenning van verworven competenties (EVC). Deze certificering van kennis en vaardigheden betekent dat de baten van scholing ook bij andere werkgevers te gelde kunnen worden gemaakt.

- Een tweede mogelijkheid is het ontwikkelen van een nationale of zelfs Europese normering van non-formeel onderwijs. Door normering wordt de kwaliteit van non-formele opleidingen transparant en beter vergelijkbaar met het niveau van formele opleidingen in het vo, mbo, hbo en wo. De Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO) heeft het initiatief genomen om non-formele opleidingen in het (nog te ontwikkelen) Nederlandse nationale kwalificatiekader leven lang leren (NLQF) in te schalen, maar heeft daarbij wel de overheid nodig om de normen te objectiveren en toezicht te houden op de beoordelende instanties. Normering en accreditatie is noodzakelijk om de overgang naar vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs mogelijk te maken. Alleen dan is een vorm van accreditatie mogelijk en kunnen non-formele opleiding in aanmerking komen voor door de overheid gefinancierde leerrekeningen of vouchers. Ook de EVC kan worden ingepast in het NLQF.

Leidt het huidige overheidsingrijpen tot een beter werkende markt voor postinitieel onderwijs?

Het huidige overheidsingrijpen leidt niet in alle gevallen tot een beter werkende markt voor postinitieel onderwijs. Enerzijds kan de rol die de overheid bij het corrigeren van marktfalen speelt goed uitwerken op de markt, zoals in het geval van de introductie van vraagsturing om de achterblijvende vraag van specifieke groepen werkenden en werkzoekenden te stimuleren en normering en accreditatie om kwaliteit transparantie te maken. Anderzijds is er ook overheidsingrijpen dat averechtse effecten heeft. De twee belangrijkste vormen van – zoals economen dat noemen – overheidsfalen zijn het ongelijke speelveld als gevolg van bekostigingssystemen en het doolhof van veelal tijdelijke en mogelijk ineffectieve subsidieregelingen.

Een gelijk speelveld

De belangrijkste vorm van overheidsfalen is het gevolg van de bekostiging van instellingen voor initieel onderwijs die ook actief zijn op de markt voor postinitieel onderwijs. Op grond van de OCW-notities Helderheid is het expliciet toegestaan dat bekostigde instellingen investeren in private activiteiten op de markt voor postinitieel onderwijs. Daarnaast komen in de praktijk subtielere vormen van kruissubsidiëring voor waarbij kosten voor het aanbieden van postinitieel onderwijs niet of niet volledig worden doorberekend.

Marktpartijen kunnen met de huidige wetgeving niets beginnen tegen mededingingsbeperkende kruissubsidiëring door bekostigde instellingen: de onderwijswetgeving, de Mededingingswet, de staatssteunregels of het wetsvoorstel markt en overheid bieden geen van alle soelaas.

De enige mogelijkheid om gegeven deze wet- en regelgeving het speelveld gelijk te krijgen, is het aanpassen van de bekostiging. Door niet meer de instellingen te financieren maar vraaggestuurde financiering op in ieder geval de postinitieële onderwijsmarkt in te voeren, wordt meer gelijkheid gecreëerd. Probleem blijft echter ook dan dat de bekostiging van het initiële onderwijs wel via instellingen blijft lopen en dat de voor initieel onderwijs verkregen overheids gelden gebruikt kunnen worden op de postinitieële markt.

Daarom is het tevens noodzakelijk dat bekostigde instellingen een gescheiden boekhouding voor initieel en postinitieel onderwijs hanteren en op de postinitieële onderwijsmarkt integrale kostprijs-

zen hanteren. De Nederlandse Mededingingsautoriteit zou daar toezicht op moeten houden op grond van de transparantieregels in de Mededingingswet. Helaas is dit – ook als het wetsvoorstel markt en overheid ooit wordt ingevoerd – niet mogelijk, omdat bekostigde instellingen niet onder de Mededingingswet vallen.

Een nog gelijk spelveld

Omdat de grenzen tussen postinitieel onderwijs en het laatste deel van het initieel onderwijs (mbo niveau 2-4, hbo en wo) vervagen, is het aan te bevelen om te onderzoeken of vraaggestuurde financiering niet ook in dit deel van het initiële onderwijs, dat wil zeggen na het behalen van de startkwalificatie, zou moeten worden ingevoerd. Werknemers zien deelname aan het initieel hoger onderwijs in toenemende mate als een vorm van postinitiële scholing. Het gevolg van het vervagen van het onderscheid initieel/postinitieel onderwijs is dat niet duidelijk is waar de scheiding van het bekostigd onderwijs precies zou moeten liggen. Het ligt daarom in de rede om op termijn de kunstmatige scheiding die nu door de bekostigingssystematiek bestaat, weg te nemen door de instellingsgerichte financiering in het laatste deel van het initiële onderwijs te vervangen door vraaggestuurde financiering. Op die manier kan de deelnemer aan het onderwijs de vruchten plukken van een goed werkende, concurrerende markt.

Dit rapport analyseert de rol van de overheid op de markt voor *postinitieel* onderwijs en doet daarom geen nadere beleidsaanbevelingen voor wat betreft de opzet van vraaggestuurde financiering in het *initieel* onderwijs. Beseft moet wel worden dat er alleen sprake kan zijn van een gelijk spelveld, als de aanbodgestuurde bekostiging in het mbo niveau 2-4, hbo en wo wordt afgeschaft en vervangen door vraaggestuurde financiering. Voorwaarde is dat het gesloten bestel wordt opengebroken door deelnemers aan het initiële onderwijs na het voortgezet onderwijs de mogelijkheid te geven hun voucher of het geld op hun leerrekening ook aan niet-bekostigde, erkende opleidingen te kunnen besteden.

Schaf het doolhof aan subsidieregelingen af

Een tweede belangrijke vorm van overheidsfalen betreft de meer dan 1400 subsidiepotten voor postinitieel onderwijs. Over de effectiviteit van deze regelingen is nagenoeg niets bekend. Voorts kost het aanvragen en verstrekken van al die verschillende subsidies veel meer (transactie)kosten dan bij een overzichtelijk aantal potten het geval zou zijn. Deze (transactie)kosten leveren niks op en kunnen niet aan het onderwijs worden besteed. Bovendien is het subsidielandschap door het grote aantal regelingen en het tijdelijke karakter ervan intransparant en werkt dat ontmoedigend in plaats van stimulerend. Het is aan te bevelen om het aantal stimuleringsregelingen drastisch te beperken.

Vanuit economisch perspectief is het nog beter om de regelingen af te schaffen en het vrijkomende budget te gebruiken voor vraaggestuurde financiering voor specifieke doelgroepen die zelf te weinig mogelijkheden en prikkels hebben om postinitiële scholing te volgen (zie de optie van door de overheid gefinancierde vraagsturing voor werkzoekenden en laag opgeleiden).

Overige aanbevelingen

Voor een kenniseconomie die kan concurreren op internationaal niveau is voortdurende scholing van de beroepsbevolking een *must*. In het kader van een leven lang leren is het overheidsbeleid gericht op de doelstelling dat minimaal 20% van de 25-64 jarigen deelneemt aan leeractiviteiten. Er is een met privaat geld opgebouwde infrastructuur voor postinitieel onderwijs die de toenemende vraag de komende jaren goed kan accommoderen. Daartoe is het noodzakelijk dat de overheid zorgt voor een gelijk spelveld, vraagsturing om de achterblijvende vraag van werkzoekenden en specifieke groepen werkenden te stimuleren en normering en accreditatie om kwaliteit transparantie te maken. Daarnaast volgt uit het onderzoek nog een aantal aanbevelingen om de werking van de markt voor postinitieel onderwijs verder te verbeteren.

- Behalve overheidsfalen kan ook het overleg tussen sociale partners averechtse effecten op de deelname aan postinitieel onderwijs hebben. Belangrijk is in dat verband om onderzoek te doen naar de effectiviteit van de O&O-fondsen. Ook is aan te bevelen de O&O-fondsen te ontdoen van de sectorale schotten en zo het scholingsbeleid generieker en waarschijnlijk effectiever te maken.
- De scholing voor de werknemers die meer dan een startkwalificatie hebben wordt – als de aanbevelingen in dit rapport gevolgd worden – betaald door werkgevers, werknemers en sectorfondsen, niet door de overheid. Het verdient aanbeveling de beschikbare private middelen ook via individuele leerrekeningen of vouchers te alloceren. Vraagsturing heeft immers positieve effecten die ook gelden bij niet door de overheid gefinancierde vraagsturing. De overheid heeft een taak bij het bedenken, opzetten en tussen sectoren coördineren van vraaggestuurde financiering. De uitvoering van de leerrechten- of vouchersystematiek kan worden overgelaten aan private partijen of kan uitgevoerd worden door de sociale partners (O&O-fondsen).
- Verder verdient het aanbeveling om prikkels te introduceren voor werkgevers om de postinitiële scholing van werknemers te financieren. Dit kan door uitgaven die nu al gedaan worden in het kader van arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid, om te buigen richting scholingsbudget. Het gaat dan om zaken als ontslagvergoeding, bovenwettelijke WW-uitkeringen etc.

Box: Hoofdpunten van dit rapport

<p>Beleidsmaatregelen van de overheid die leiden tot een beter werkende postinitiële onderwijsmarkt:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. De specifieke stimuleringsregelingen die met overheidsgeld betaald worden (1400 regelingen), worden afgeschaft en het vrijkomende budget wordt gebruikt om vraaggestuurde financiering voor twee doelgroepen mogelijk te maken: <ul style="list-style-type: none"> • Lager opgeleiden: Introduceer door de overheid gefinancierde vouchers of leerrekeningen die recht geven op postinitieel onderwijs voor iedereen die nog niet beschikt over een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. • Werkzoekenden: De scholing voor werkzoekenden wordt betaald door de overheid. 2. De scholing voor de overige werknemers wordt betaald door werkgevers en werknemers, niet door de overheid. Het verdient aanbeveling de beschikbare middelen ook via individuele leerrekeningen of vouchers te alloceren vanwege de positieve effecten van deze vraagsturing. <ul style="list-style-type: none"> • Coördinatie bij opzet vraaggestuurde financiering. Het bedenken van een leerrechten- of vouchersystematiek is een overheidstaak, maar de uitvoering kun je prima overlaten aan private partijen of laten uitvoeren door sociale partners (O&O fondsen). • Introductie prikkels voor werkgevers om de scholing van werknemers te financieren. Dit kan door uitgaven die nu al gedaan worden in het kader van arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid, om te buigen richting scholingsbudget. 3. Het gelijk trekken van het speelveld tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen op de markt voor postinitieel onderwijs; vraaggestuurde financiering trekt een deel van het speelveld recht maar neemt niet alle hobbels weg. <ul style="list-style-type: none"> • Het voorkomen van de ongelijkheid in de concurrentiepositie van bekostigde en private instellingen door de concurrentievervalsende kruissubsidie tussen initieel en postinitieel onderwijs te blokkeren. Dit kan door in het wetsvoorstel markt en overheid niet onderwijsinstellingen als geheel uit te zonderen van de werking van de Mededingingswet, maar door alleen de wettelijke of bekostigde activiteiten uit te zonderen. • Op langere termijn is aan te bevelen ook vraaggestuurde financiering in het onderwijs na de startkwalificatie. Op die manier wordt recht gedaan aan het vervagen van de grenzen tussen initieel en postinitieel onderwijs en wordt meteen een belangrijk deel van de kruissubsidiëringsproblemen aangepakt. • Zolang de bekostiging van het initieel onderwijs aanbodgestuurd blijft en het bekostigde bestel goeddeels gesloten blijft, zal het speelveld op de markt voor postinitieel onderwijs niet gelijk zijn en is additioneel overheidstoezicht nodig. 4. Een meer transparante scholingsmarkt: een sectoroverstijgend overzicht van het scholingsaanbod. <ul style="list-style-type: none"> • Kwaliteitseisen opstellen: waar moet goed formeel en goed non-formeel postinitieel onderwijs minimaal aan voldoen? Non-formeel onderwijs moet daartoe eerst genormeerd worden. Daartoe dient een Nederlands nationaal kwalificatiekader leven lang leren (NLQF) te worden ontwikkeld. • Het transparant maken van postinitieel scholingsaanbod: welke erkende en genormeerde opleidingen zijn er?
--

Bron: SEO Economisch Onderzoek

1 Inleiding

Wat is idealiter de rol van de overheid in het postinitiële onderwijs? Welke rol speelt de overheid in de praktijk, en hoe zijn eventuele verschillen te overbruggen? Het voorliggende rapport beantwoordt deze onderzoeksvragen.

Volgens een bekend gezegde is men nooit te oud om te leren. Het concept van een leven lang leren sluit daar bij aan, maar gaat tegelijk verder: wie niet leert, staat stil, raakt achterop, en verliest de aansluiting met de rest van de maatschappij. In de huidige kennismaatschappij is een leven lang leren onmisbaar geworden. Zo speelt scholing niet alleen een belangrijke rol bij het krijgen, maar ook bij het behouden van een baan of het vinden van een nieuwe baan. De (technologische) ontwikkelingen in veel beroepen gaan immers zo snel dat de ooit verworven kennis gemakkelijk verouderd. De levensduur van producten en productieprocessen wordt korter in de loop van de tijd. Door de toegenomen internationale concurrentie en handel verplaatsen productieprocessen zich ook sneller tussen landen. Het Schumpeteriaanse proces van creatieve destructie waarbij er in de economie op de ene plek arbeidsplaatsen worden vernietigd, terwijl er op een andere plek arbeidsplaatsen worden gecreëerd, neemt in intensiteit toe. Mede daardoor is de baan zekerheid in de afgelopen decennia behoorlijk afgenomen. De kans dat iemand zich moet omscholen om in een andere professie een boterham te verdienen, neemt in fors tempo toe.

Kortom, om mee te draaien in de kennismaatschappij is niet alleen een goede startopleiding noodzakelijk, maar moeten kennis en vaardigheden voortdurend ontwikkeld worden. De startopleiding is de opleiding die nodig is om de arbeidsmarkt te betreden. Dit wordt doorgaans initieel onderwijs genoemd. Het gaat dan om het voltijd voortgezet onderwijs en aansluitende vervolgoopleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), het hoger beroepsonderwijs (hbo) en het wetenschappelijk onderwijs (wo).

In Nederland geldt een leer- en kwalificatieplicht. Op grond van de Leerplichtwet moet iedereen vanaf zijn vijfde tot zijn zestiende verjaardag naar school. Na het laatste schooljaar van de leerplicht begint de kwalificatieplicht voor jongeren die nog geen startkwalificatie hebben gehaald. Een startkwalificatie komt overeen met minimaal een havo-, vwo- of mbo-diploma (hoger dan niveau 1). De overheid ziet dit niveau als minimumvereiste voor een goede participatie in de maatschappij. De kwalificatieplicht verplicht alle jongeren een volledig onderwijsprogramma te volgen. Met de kwalificatieplicht wordt de leerplicht verlengd tot de dag dat de jongere een startkwalificatie heeft gehaald, of tot de dag dat de jongere 18 jaar wordt. Na het behalen van een havo-, vwo- of mbo-niveau 2-4 diploma kan men binnen het initiële onderwijs nog verder studeren in het hbo of wo.

Postinitieel onderwijs is onderwijs voor werkenden en werkzoekenden

Het initiële onderwijs verzorgt de startkwalificatie, dat wil zeggen minimaal een havo-, vwo- of mbo-diploma (niet niveau 1). Het onderwijs na het initiële onderwijs wordt postinitieel onderwijs genoemd. Postinitieel onderwijs is het onderwijs nadat iemand is toegetreden tot de arbeidsmarkt. Het gaat om op-, her- en bijscholing van werkenden en werkzoekenden. Het postinitieel onderwijs verfrist en vergroot de kennis van deze groepen.

Er is geen officiële definitie van postinitieel onderwijs beschikbaar. Het CBS definieert postinitieel onderwijs als volgt: alle deeltijdopleidingen plus de voltijdopleidingen voor zover men daarvoor de onderwijsloopbaan voor minstens vijf jaar heeft onderbroken. Deze periode van vijf jaar lijkt vrij arbitrair te zijn gekozen. Iemand die net zijn opleiding heeft afgerond en de arbeidsmarkt betreedt, zal waarschijnlijk niet meteen starten met bijscholing, maar het is goed voorstelbaar dat een starter op de arbeidsmarkt binnen vijf jaar een opleiding volgt.

De definitie van postinitieel onderwijs die in dit rapport wordt gebruikt, is breder dan de CBS-definitie: *postinitieel onderwijs is onderwijs aan mensen die werken of aan mensen die werkloos zijn*. De CBS-definitie wordt uiteraard wel gehanteerd als CBS-data worden besproken (in hoofdstuk 2).

Onderzoeksvragen

Dit rapport analyseert de rol van de overheid op de markt voor postinitieel onderwijs, vanuit de beleidscontext van een leven lang leren.¹

Waarom moet de overheid zich bemoeien met het onderwijs gericht op werknemers en werkzoekenden? Wat kan overheidsingrijpen op de markt voor postinitieel onderwijs rechtvaardigen? Faalt deze markt? Leidt het huidige overheidsingrijpen tot een beter werkende markt voor postinitieel onderwijs? Zo nee, waarom niet en hoe kan het beter? Welk overheidsingrijpen is geschikt om dit falen te corrigeren?

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft in kwantitatieve termen de markt voor postinitieel onderwijs. De vraag of de markt voor postinitieel onderwijs faalt, komt aan bod in hoofdstuk 3. Het antwoord op deze vraag dicteert de rol van de overheid op dit deel van de onderwijsmarkt. Hoofdstuk 4 bekijkt vervolgens hoe de overheid in de praktijk ingrijpt op de markt voor postinitieel onderwijs en of daarbij sprake is van overheidsfalen (averechtere effecten). Hoofdstuk 5 beschrijft langs welke richting het overheidsbeleid aangepast zou moeten worden om marktfalen te corrigeren en tegelijk overheidsfalen te vermijden. Elk hoofdstuk sluit af met conclusies. De overkoepelende conclusies staan voorin in dit rapport.

¹ Het leven lang leren-beleid is zowel gericht op initieel als postinitieel onderwijs. Dit rapport betreft louter het postinitieel onderwijs.

2 De markt voor postinitieel onderwijs in 't kort

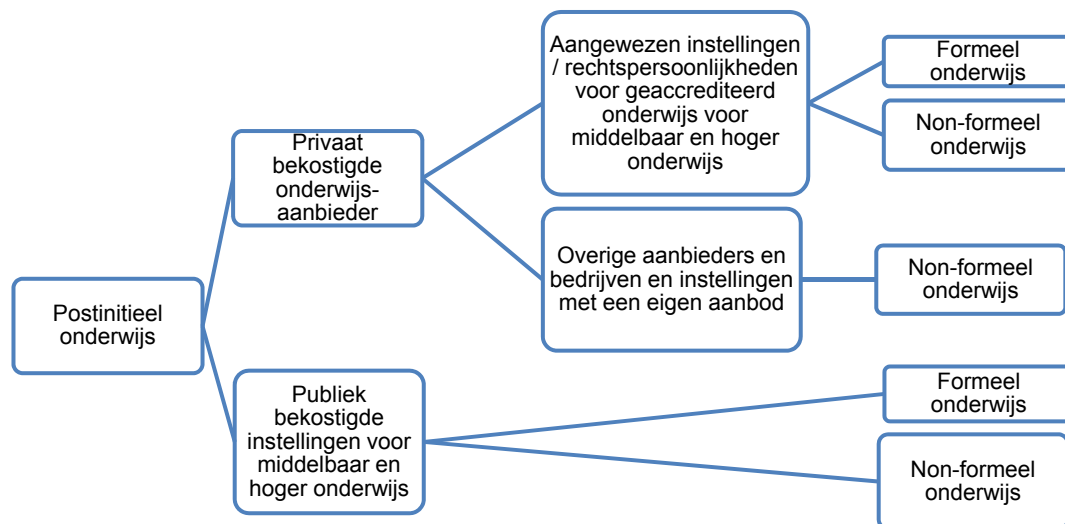
Wie biedt in Nederland postinitieel onderwijs aan en wie neemt er aan deel? Welke groepen nemen relatief weinig deel aan postinitieel onderwijs? Wat zijn de uitgaven aan postinitieel onderwijs? Postinitieel onderwijs is met name non-formeel onderwijs dat verzorgd wordt door private partijen. Laag opgeleiden, ouderen en werknemers bij kleine bedrijven zijn ondervertegenwoordigd in het postinitieel onderwijs.

Dit hoofdstuk geeft een korte cijfermatige schets van de aanbodzijde van de markt voor postinitieel onderwijs (paragraaf 2.1).² De vraagzijde komt aan bod in paragraaf 2.2. Paragraaf 2.3 gaat in op de uitgaven aan postinitieel onderwijs. De belangrijkste punten staan in paragraaf 2.4.

2.1 Aanbodzijde van de markt voor postinitieel onderwijs

In Nederland wordt postinitieel onderwijs verzorgd door publieke middelbaar en hoger onderwijsinstellingen en door private aanbieders. Figuur 2.1 geeft een overzicht van de aanbodzijde van de markt.

Figuur 2.1: Het aanbod van postinitieel onderwijs: publieke en private spelers en formeel en non-formeel onderwijs³



Bron: SEO Economisch Onderzoek

In deze paragraaf zal blijken dat postinitieel onderwijs grotendeels wordt verzorgd door private aanbieders. Publiek bekostigde instellingen verzorgen daarentegen het leeuwendeel van het initiële

² De in de tabellen 2.1-2.4 en 2.6 weergegeven cijfers zijn verzameld door Susan van Gulp, beleidsmedewerker van NRTO.

³ De erkenning van verworven competenties (het EVC-assessment; zie paragraaf 3.3) wordt door alle bekostigde en sommige niet-bekostigde instellingen gedaan. Dit wordt informeel leren genoemd. Om de figuur niet onoverzichtelijk te maken, is informeel leren niet in de figuur opgenomen.

le onderwijs. Postinitieel onderwijs omvat formeel en non-formeel onderwijs. Het formele onderwijs leidt op binnen reguliere kwalificaties en de bijbehorende diplomastructuur. Non-formeel onderwijs vormt de bulk van het postinitieel onderwijs en wordt doorgaans aangeboden door private spelers.

Breed aanbod met publieke en private aanbieders

Het Nederlandse hoger onderwijs is opgezet als een binair stelsel met enerzijds hbo en anderzijds wo. Behalve dit onderscheid is ook het verschil tussen bekostigd en niet-bekostigd onderwijs relevant. Bekostigde instellingen ontvangen publieke financiering. Er zijn op dit moment in het wo dertien bekostigde instellingen (exclusief de Open Universiteit).⁴ In het hbo opereren in 2009 veertig bekostigde instellingen.⁵ Het totaal aantal studenten dat stond ingeschreven in het bekostigd hoger onderwijs bedroeg in 2009 633.700. Hiervan namen 402.100 studenten deel aan het hbo en 231.600 studenten aan het wo.⁶

De bekostigde instellingen bieden veelal voltijds onderwijs aan dat is gericht op grote groepen doorstromers vanuit havo, vwo en mbo. De bekostigde aanbieders spelen met andere woorden vooral een rol op de markt voor initieel onderwijs. Bekostigde instellingen zijn echter ook actief op de markt voor postinitieel onderwijs. Ten eerste doordat zij deeltijd onderwijs aanbieden en al het deeltijdonderwijs onder de noemer postinitieel onderwijs valt. In 2008 studeert 16% van het aantal hbo-studenten en 5% van het aantal wo-studenten in deeltijd.⁷ Verder de meeste deeltijdstudenten zijn ouder dan 25 jaar (in 2008 is 82% van de deeltijders in het hbo 25 jaar of ouder en 92% van de deeltijders in het wo).

Het bekostigde hbo bevindt zich verder met duale onderwijsmodules (werken en leren tegelijk) op de markt voor postinitieel onderwijs. Circa 3,1% van de hbo studenten volgt in 2008 duaal onderwijs, waarvan wat minder dan de helft 25 jaar of ouder is. Voorts is de Open Universiteit, ook een bekostigde instelling, als aanbieder van afstandsonderwijs actief op de markt voor postinitieel onderwijs.

Niet-bekostigde onderwijsaanbieders ontvangen zoals de naam al zegt geen publieke financiering. Veel van deze private onderwijsaanbieders zijn verenigd in de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO).⁸ De kosten van de opleiding komen voor rekening van de burger die de opleiding volgt, van de werkgever of van de uitkeringsinstantie. Het betreft vaak deeltijdonderwijs⁹ voor mensen ouder dan 25 jaar. In totaal zijn er bijna 8000 particuliere onderwijsinstellingen.¹⁰ Belangrijk is dat het niet-bekostigd onderwijs zelf de prijs voor zijn onderwijsaanbod kan bepalen. Overigens kunnen bekostigde instellingen in het postinitiele onderwijs sinds juli 2009

⁴ Dat zijn 12 'OCW' Universiteiten en 1 'LNV' Universiteit (Wageningen)). Bron: OCW, 2010.

⁵ Dat zijn 36 'OCW' Hogescholen, 4 'LNV' Hogescholen. Bron: OCW, 2010. In het bekostigde hbo is het aantal instellingen door fusies en overnames de afgelopen jaren flink afgenomen.

⁶ Bron: OCW, 2010, tabel 2.1.

⁷ Bron: OCW, 2009a, pp. 40-42.

⁸ De voorganger van de NRTO is PAEPON (het Platform van Aangewezen/Erkende Particuliere Onderwijsinstellingen in Nederland).

⁹ Van de deelnemers aan niet-bekostigd onderwijs volgen 92.000 mensen een voltijdopleiding (2008; opleidingen die zes maanden of langer duren en in voltijd worden gevolgd). Dat is 7,4% van het totale aantal deelnemers aan het niet-bekostigde postinitiele onderwijs. Bron: CBS.

¹⁰ Volgens gegevens van de Kamer van Koophandel van december 2009 zijn er in Nederland in totaal 14.913 onderwijsinstellingen, waarvan 1897 bedrijfsopleidingen, 39 hbo-aanbieders, 61 mbo-aanbieders en 70 aanbieders van schriftelijk onderwijs.

ook zelf hun collegegeld vaststellen. De Tweede Kamer heeft toen goedgekeurd dat wie na het afronden van een studie nog een studie wil volgen, het zogenaamde instellingscollegegeld betaalt.¹¹ Dit bedrag is in tegenstelling tot het wettelijk collegegeld door universiteiten en hogescholen zelf te bepalen, en kan oplopen tot zo'n zes keer het wettelijke collegegeld.

Niet-bekostigde aanbieders die voldoen aan de in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) gestelde eisen op het terrein van kwaliteitszorg, opleiding en examens (art. 1.12), zijn zogenoemde aangewezen instellingen. De overheid bekostigt deze opleidingen dus niet, maar erkent de diploma's wel. Een ander voordeel van de status als aangewezen onderwijsinstelling is dat de studenten die aan deze instelling een voltijdopleiding volgen recht hebben op studiefinanciering en een ov-chipkaart. Overigens is met de inwerkingtreding van de Wet Versterking Besturing de aanwijzing van instellingen vervallen. Er wordt nu gesproken van rechtspersoonlijkheden voor geaccrediteerd onderwijs.

Instellingen die niet aan de WHW-eisen voldoen zijn geen rechtspersoonlijkheden voor geaccrediteerd onderwijs en leiden niet op voor een wettelijk erkend diploma en ontvangen ook geen financiering van de overheid. Dit zijn instellingen die opleidingen verzorgen voor bijvoorbeeld branchecertificaten.

Uit het verslag van de Onderwijsinspectie blijkt dat het aangewezen hoger onderwijs in het leerjaar 2008-2009 bestaat uit zeven kleine, vaak monosectorale universiteiten en vijftig hbo-instellingen, die gezamenlijk 212 bachelor- en masteropleidingen aanbieden. Begin juni 2010 waren er 56 aangewezen hoger onderwijs instellingen.¹² Aanbieders van hoger onderwijs die niet bekostigd worden, kunnen opleidingen laten accrediteren, zodat deze door de student kan worden afgerond met de graad bachelor of master.¹³ De accreditatie van opleidingen gebeurt door de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). In totaal hebben 157 instellingen een of meerdere door de NVAO geaccrediteerde opleiding.

Ook mbo-instellingen zijn actief op de markt voor postinitieel onderwijs. Het merendeel van het mbo betreft echter initieel onderwijs. Het bekostigde mbo bestaat uit de beroepsopleidende leerweg (bol) en de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Er waren in 2009 71 bekostigde mbo-instellingen, waaraan 519.200 studenten een opleiding volgden.¹⁴ Behalve bekostigde instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) zijn er ook private, niet-bekostigde erkende bve onderwijsinstellingen. In totaal gaat het in 2008 om 138 instellingen.¹⁵ Onderdeel van het bve onderwijs is ook voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Dat is gesubsidieerd voortgezet onderwijs voor personen van achttien jaar of ouder. Het vavo biedt opleidingen vmbo (theoretische leerweg), havo en vwo. In totaal volgden in 2009 17.100 studenten vavo.

¹¹ Dit geldt ook voor studenten die van buiten de Europese Economische Ruimte komen of in deeltijd studeren.

¹² Er zijn particuliere scholen die zowel erkend mbo- als erkend ho-onderwijs geven. De in deze paragraaf gepresenteerde gegevens bevatten met andere woorden enkele dubbelstellingen.

¹³ Opleidingen die recht geven op wettelijk erkende diploma's worden vastgelegd in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) dat door de IB-Groep wordt beheerd. Volgens de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) kan een instelling een opleiding verzorgen, wanneer de bijpassende landelijke kwalificatie in het Centraal Register Opleidingen Beroeps Onderwijs (CREBO) is opgenomen.

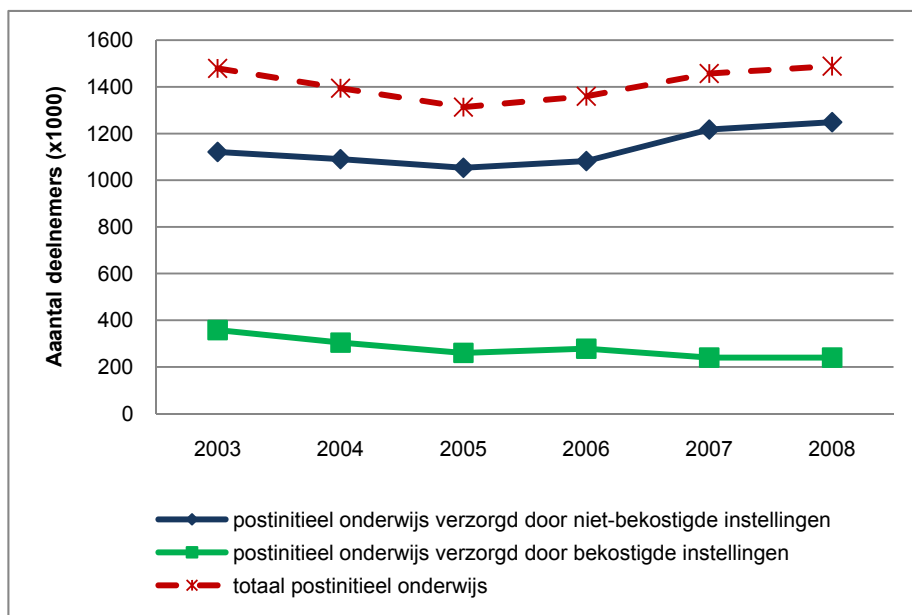
¹⁴ Dat zijn 43 regionale opleidingscentra (roc's), 12 agrarische opleidingscentra (aoc's), 12 vakinstellingen en 4 overige WEB-instellingen (OCW, 2010).

¹⁵ Informatie op verzoek verschaft door OCW.

Postinitieel onderwijs wordt vooral door private aanbieders verzorgd

Niet-bekostigde instellingen verzorgen vooral postinitieel onderwijs, en slechts een klein deel van het initiële onderwijs (figuur 2.2). Het marktaandeel van de niet-bekostigde instellingen is in het postinitieel onderwijs een stuk hoger dan het aandeel van de bekostigde instellingen. Zo blijkt uit figuur 2.2 dat in 2008 bijna 84% van de mensen tussen 15 en 64 jaar die deelnemen aan postinitieel onderwijs dat doen bij een niet-bekostigde instelling. Uit andere cijfers van het CBS over 2006 volgt dat meer dan driekwart van de studenten ouder dan 30 jaar een postinitieële opleiding volgt bij een niet-bekostigde instelling.

Figuur 2.2: Postinitieel onderwijs wordt grotendeels verzorgd door niet-bekostigde instellingen



Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

- Postinitieële opleiding CBS: Onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. Het postinitieële onderwijs telt alle deeltijdopleidingen; de voltijdopleidingen tellen alleen mee als men daarvoor de onderwijsloopbaan voor minstens vijf jaar heeft onderbroken.

Postinitieel onderwijs is vooral non-formeel onderwijs

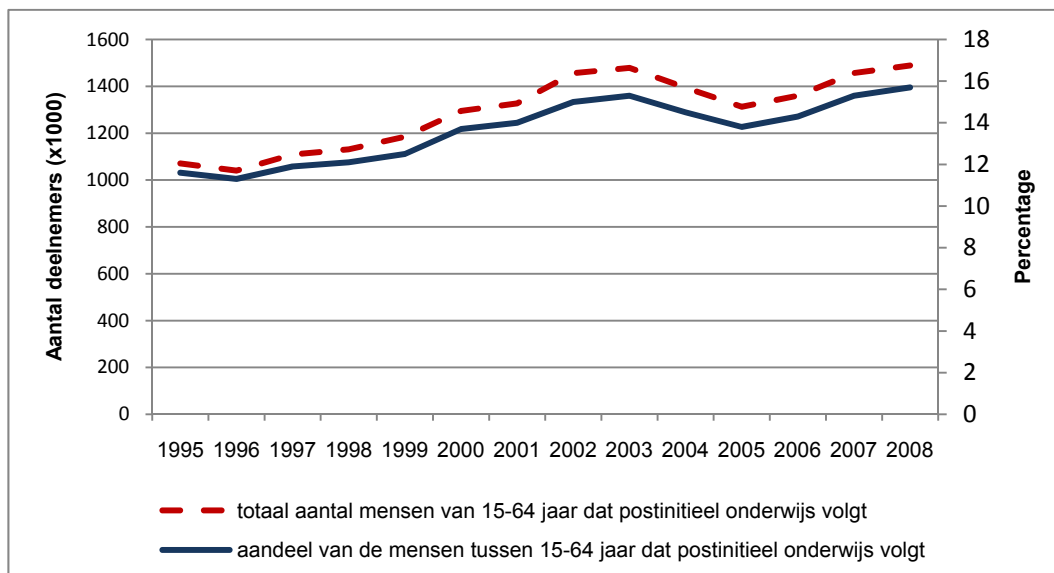
Het postinitieële onderwijs omvat het formele en het non-formele onderwijs. Non-formeel onderwijs wordt verzorgd door doorgaans privaat gefinancierde onderwijsaanbieders, maar vindt ook plaats in bedrijven en instellingen met een eigen (intern ontwikkeld en georganiseerd) scholingsaanbod, soms gekoppeld aan eigen structuren van certificaten en (vak-)diploma's (Van der Plas en Van Zwieten, 2010, p. 1). Het betreft zowel algemene als arbeidsmarkt- en functiegerichte opleidingen. Non-formeel onderwijs leidt in tegenstelling tot formeel onderwijs niet tot een wettelijk erkend diploma of certificaat. Formeel onderwijs wordt gegeven door publiek bekostigde instellingen en door private rechtspersoonlijkheden voor geaccrediteerd onderwijs (voorheen: aangewezen aanbieders). De overheid stelt eisen aan en houdt toezicht op formeel onderwijs. Formeel onderwijs en wettelijk erkende diploma's betekenen hier dus dat het onderwijs door de overheid gegarandeerd wordt middels accreditatie volgens algemeen vastgestelde (kwaliteit)standaarden (idem, p. 16).

Volgens opgave van NRTO (afgedrukt in Kennis in Kaart 2007) volgde 21% van de deelnemers aan privaot onderwijs een diplomagerichte opleiding (formeel onderwijs). In totaal ging het om 230.000 deelnemers op mbo, hbo, wo en avo-niveau.¹⁶ De termen formeel en non-formeel onderwijs wordt niet door het CBS gebezigd. Wel hanteert het CBS de termen regulier en niet-regulier onderwijs: korte opleidingen (minder dan 1 jaar) of lange opleidingen die minder dan 6 uur les per week omvatten. Uit tabel 2.3 in de volgende paragraaf blijkt dat bijna driekwart van deelnemers aan postinitieel onderwijs (15-64 jaar) niet-regulier onderwijs volgt.

2.2 Vraagzijde van de markt voor postinitieel onderwijs

De vraag naar postinitieel onderwijs komt vanuit (a) de bedrijven die hun werknemers willen laten deelnemen, vanuit (b) instanties zoals het UWV en de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de re-integratie van mensen die buiten de arbeidsmarkt staan, zoals werklozen en mensen in de bijstand en van (c) de individuele burgers zelf die hun opleidingsniveau willen verbeteren.

Figuur 2.3: Deelname aan postinitieel onderwijs schommelt, maar neemt toe tussen 1995 en 2008



Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

- Postinitiële opleiding CBS: Onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. Het postinitiële onderwijs telt alle deeltijdopleidingen; de voltijdopleidingen tellen alleen mee als men daarvoor de onderwijsloopbaan voor minstens vijf jaar heeft onderbroken.

In de laatste decennia is de aandacht vanuit het beleid voor een leven lang leren toegenomen. Niet alleen om de inzetbaarheid van werknemers te vergroten in een sneller veranderende omgeving, maar ook als middel om de kans op een andere baan van werknemers die met ontslag worden bedreigd met behulp van scholing zoveel mogelijk te vergroten. Ook in collectieve arbeidsovereenkomsten is in de laatste decennia steeds meer aandacht voor het belang van postinitieel onderwijs; getuige de voorzieningen in de CAO's voor opleidingen en opleidingsfondsen.

¹⁶ Deze afkorting staat voor algemeen volwassenenonderwijs.

Waarom volgt men postinitieel onderwijs? CBS-cijfers geven aan dat 34% postinitieel onderwijs volgt om bij te blijven, 26% met het oog op ander werk, 18% met het oog op promotie, 16% omdat het verplicht is en 5% omdat het de kans op werk vergroot.

Uit figuur 2.3 hierboven blijkt dat de deelname aan postinitieel onderwijs de laatste dertien jaar met circa 4% is gestegen en nu ligt op 15,7% van de beroepsbevolking. In deze periode is het beleid ten aanzien van een leven lang leren geïntensiveerd.

Deelname postinitieel onderwijs in Europees perspectief

Nederland doet het Europees gezien niet slecht als het gaat om het percentage van de mensen tussen de 25 en 64 jaar dat een opleiding volgt. Uit cijfers van Eurostat over 2007 blijkt dat 17% van alle Nederlanders tussen de 25 en 64 jaar deelneemt aan postinitieel onderwijs, dat wil zeggen dat zij in de afgelopen vier weken voorafgaand aan de Eurostat enquête een opleiding volgde. Voor heel Europa is dat 9,5% (van alle Europeanen tussen de 25 en 64 jaar in 2007). Dat kan worden opgedeeld in non-formeel resp. formeel onderwijs:

- 42,1% van alle Nederlanders tussen de 25 en 64 (Europa: 32,7%) volgt non-formeel postinitieel onderwijs, resp.
- 6,8% van alle Nederlanders tussen de 25 en 64 (Europa: 6,3%) volgt formeel postinitieel onderwijs.

Het percentage van 17 ligt echter wel onder de nationale doelstelling van 20% voor 2010: minimaal 20% van de 25-64 jarigen neemt deel aan leeractiviteiten. De nationale doelstelling is afgeleid van de in Europees verband overeengekomen Lissabon-doelstellingen op het gebied van 'leven lang leren'.¹⁷

De deelname aan postinitieel onderwijs in meer detail

Van alle deelnemers aan postinitieel onderwijs volgen 1.249 duizend personen in 2008 een opleiding aan een niet-bekostigde instelling (tabel 2.1). Van de deelnemers aan niet-bekostigd onderwijs volgen 149.000 mensen een schriftelijke opleiding.

Tabel 2.1 laat verder zien dat vooral 25-35 jarigen niet-bekostigd onderwijs volgen en dat ouderen het minst niet-bekostigd postinitieel onderwijs volgen: 17,3% van de totale bevolking van 25 tot 35 jaar versus 7,6% van de totale bevolking van 55 tot 65 jaar.

¹⁷ In Lissabon is afgesproken dat in 2010 12,5% van de 25-64-jarigen in de EU moet deelnemen aan leeractiviteiten. Het EU-gemiddelde voor 2000 was 8,5%, voor Nederland 15,6%.

Tabel 2.1: Veruit de meeste deelnemers niet-bekostigd onderwijs volgen een postinitieële opleiding

	2008 (absoluut)	2008 (%)
Deelnemers tussen de 17 en 64 jaar	1.322.000	12,5% van de totale bevolking van 17-64 jaar
Waarvan initieel onderwijs	73.000	
Waarvan postinitieel onderwijs	1.249.000	
Deelnemers niet-bekostigd onderwijs		
- 24 jaar en jonger	151.000	9,6% van de totale bevolking van 24 jaar en jonger
- 25 tot 35 jaar	343.000	17,3% van de totale bevolking van 25 tot 35 jaar
- 35 tot 45 jaar	376.000	14,8% van de totale bevolking van 35 tot 45 jaar
- 45 tot 55 jaar	295.000	12,3% van de totale bevolking van 45 tot 55 jaar
- 55 tot 65 jaar	158.000	7,6% van de totale bevolking van 45 tot 55 jaar
Deelnemers uit de werkzame beroepsbevolking	1.106.000	15% van de werkzame beroepsbevolking

Bron: CBS

- Niet-bekostigd onderwijs: Onderwijs dat niet bekostigd wordt door de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV).
- Initieel onderwijs CBS: Initieel onderwijs is onderwijs dat gevolgd wordt voordat men toetreedt tot de arbeidsmarkt.
- Postinitieële opleiding CBS: Onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. Het postinitieële onderwijs telt alle deeltijdopleidingen; de voltijdopleidingen tellen alleen mee als men daarvoor de onderwijsloopbaan voor minstens vijf jaar heeft onderbroken.

Tabel 2.2 geeft voor 2008 het aantal deelnemers aan korte arbeidsgerelateerde cursussen, bijna 2,4 miljoen. 40% van hen volgt deze cursus via de computer en/of internet.

Tabel 2.3 toont dat deelnemers aan postinitieële opleidingen in 2008 in 74,1% van de gevallen een niet-reguliere postinitieële opleiding volgen. Reguliere opleidingen duren minimaal 1 jaar en hebben minimaal 6 lessen per week. Schriftelijke opleidingen kunnen ook regulier zijn.

Het grootste deel van alle niet-bekostigde opleidingen is werkgerelateerd (78,7% in 2008; zie tabel 2.4). Als ook het bekostigde onderwijs wordt meegenomen, stijgt dit percentage tot 82%.

Van de helft van de in 2008 gevolgde postinitieële opleidingen geeft het CBS het niveau aan. Tabel 2.5 geeft deze cijfers weer. De meeste deelnemers aan postinitieel onderwijs volgen in 2008 een opleiding op havo-/vwo-/mbo-niveau (17,1%), gevolgd door hbo-niveau (16,0%), mavo-/vbo-/vmbo-niveau (11,0%) en wo-niveau (5,9%).

Tabel 2.2: Bijna 36% van de werkzame bevolking volgt een korte arbeidsgerelateerde cursus

	2008 (absoluut)	2008 (%)
Deelnemers	2.364.000	35,9% van de werkzame beroepsbevolking
Cursus gevolgd via computer/internet		40% van alle deelnemers aan een cursus

Bron: CBS

- Korte, arbeidsgerelateerde cursus CBS: Met het begrip cursus worden niet alleen geplande periodes van training of instructie bedoeld, waarmee kennis of vaardigheden aan een groep worden overgedragen. Er kan ook sprake zijn van schriftelijke opleidingen, privélessen, workshops of seminars. Voor de cursussen geldt wel dat ze minder dan een half jaar duren.

Tabel 2.3: Deelnemers aan postinitiële opleidingen volgen wat vaker niet-reguliere dan reguliere opleidingen

	2008 (absoluut)	2008 (%)
Deelnemers postinitiële opleidingen	1.489.000	15,7% van diegenen die geen initieel onderwijs volgen
Deelnemers aan niet-reguliere postinitiële opleidingen	1.104.000	11,6% van diegenen die geen initieel onderwijs volgen

Bron: CBS

- Postinitiële opleiding CBS: Onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. Het postinitiële onderwijs telt alle deeltijdopleidingen; de voltijdopleidingen tellen alleen mee als men daarvoor de onderwijsloopbaan voor minstens vijf jaar heeft onderbroken.
- Niet-regulier postinitieel onderwijs CBS: Niet-reguliere opleidingen zijn ofwel korte opleidingen (minder dan 1 jaar) ofwel lange opleidingen die minder dan 6 uur les per week omvatten.

Tabel 2.4: Aantal deelnemers aan niet-bekostigde, werkgerelateerde opleidingen (totaal en per leeftijdscategorie) in 2008 is het hoogst voor 35-45 jarigen

	2008 (absoluut)	2008 (%)
Aantal werkgerelateerde opleidingen	1.040.000	78,7% van alle niet-bekostigde opleidingen
- Deelnemers 24 jaar en jonger	89.000	
- Deelnemers 25 tot 35 jaar	280.000	
- Deelnemers 35 tot 45 jaar	314.000	
- Deelnemers 45 tot 55 jaar	246.000	
- Deelnemers 55 tot 65 jaar	112.000	

Bron: CBS

- Werkgerelateerd onderwijs: Of een opleiding werkgerelateerd is of niet, wordt bepaald aan de hand van vijf vragen aan de respondenten over de motivatie waarom een bepaalde opleiding werd gevolgd (om bij te blijven, of de opleiding verplicht is, om promotie te kunnen maken, om ander werk te kunnen doen, om de kans op werk te vergroten). Als een van deze vragen positief beantwoord wordt, dan wordt de opleiding werkgerelateerd genoemd.

Tabel 2.5: Meer dan 17% van de deelnemers aan postinitieel onderwijs volgt een opleiding op havo/vwo/mbo-niveau

	2008 (absoluut)	2008 (%)
Deelnemers totaal	1.489.000	
Niveau opleiding/cursus: mavo/vbo/vmbo	164.000	11,0% van de beroepsbevolking
Niveau opleiding/cursus: havo/vwo/mbo	255.000	17,1% van de beroepsbevolking
Niveau opleiding/cursus: hbo	238.000	16,0% van de beroepsbevolking
Niveau opleiding/cursus: wo	88.000	5,9% van de beroepsbevolking

Bron: CBS

- Postinitiële opleiding CBS: Onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. Het postinitiële onderwijs telt alle deeltijdopleidingen; de voltijdopleidingen tellen alleen mee als men daarvoor de onderwijsloopbaan voor minstens vijf jaar heeft onderbroken.

Figuur 2.4 laat voor 1995-2008 zien dat de deelname aan postinitieel onderwijs afneemt met de leeftijd. Het wat meer schommelend verloop voor de jongste categorie duidt op invloed van de conjunctuur.

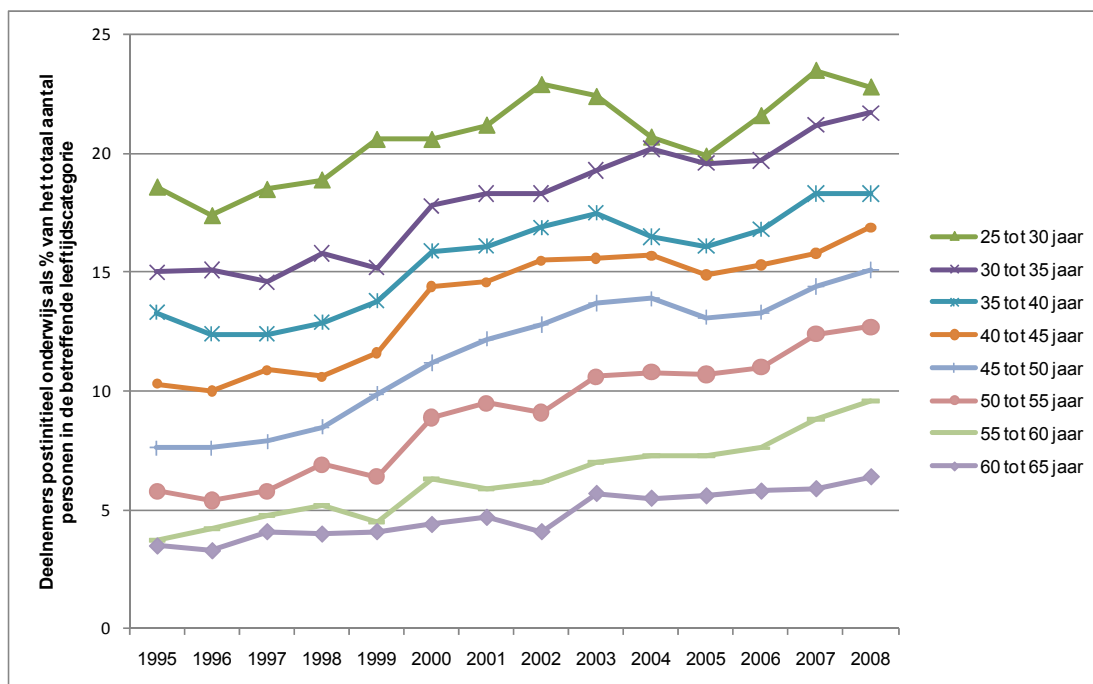
Uit cijfers van het CBS (afgedrukt in OCW, 2010) blijkt verder dat vrouwen en mannen in dezelfde mate postinitieel onderwijs volgen (in 2008: 17,2% van de vrouwen tussen 25-64 jaar en 16,8% van de mannen). Hetzelfde geldt voor vol- en deeltijdwerkers (18,7% resp. 18,5%).¹⁸ Niet-

¹⁸ Nelen en De Grip (2008) vinden dat de deelname van parttimers aan postinitieel onderwijs achterblijft. Voltijders worden vooral door feedback van hun leidinggevende op hun functioneren gestimuleerd om informeel

westerse allochtonen (tussen 25 en 64 jaar) volgen relatief vaak postinitieel onderwijs (21,6% tegen 16,6% gemiddeld in Nederland).

Werknemers met een flexibel contract volgen het vaakst postinitieel onderwijs (23,9% van de bevolking tussen 25-64 jaar), gevolgd door mensen met een vast contract (19%). Zelfstandigen volgen het minst vaak postinitieel onderwijs (12,9%).¹⁹ Gegeven de sterke toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel (614.000 in 2008, dat wil zeggen 8,3% van de beroepsbevolking; Berden et al., 2009) zou het goed zijn om ook specifiek voor deze groep te onderzoeken in welke mate zij postinitieel onderzoek volgen. Vallen de zzp-ers onder de zelfstandigen of onder de mensen met een flexibel contract? Dat is niet duidelijk. Onder zelfstandigen vallen in ieder geval zelfstandigen met personeel en meewerkende gezinsleden.

Figuur 2.4: Deelname aan postinitieel onderwijs neemt af met leeftijd



Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

- Postinitieële opleiding CBS: Onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. Het postinitieële onderwijs telt alle deeltijdopleidingen; de voltijdopleidingen tellen alleen mee als men daarvoor de onderwijsloopbaan voor minstens vijf jaar heeft onderbroken.

Bijna de helft van de mensen die in 2008 postinitieel onderwijs volgen, hebben al een hbo- of wo-opleiding afgerond. Lager opgeleiden, dat wil zeggen mensen zonder startkwalificatie (dus zonder havo-, vwo- of mbo-niveau 2-4), volgen in 2008 het minst vaak postinitieel onderwijs. Circa 14% van de deelnemers aan postinitieel onderwijs is lager opgeleid. Figuur 2.5 laat dit zien voor de periode 1995-2008. Deze tabel laat verder zien dat het verschil tussen wo en hbo verwaarloosbaar is. Figuur 2.5 laat ook zien dat de scholingsdeelname van mensen zonder startkwalificatie (de onderste twee lijnen) nagenoeg niet is toegenomen, terwijl de andere lijnen – en dan met name de

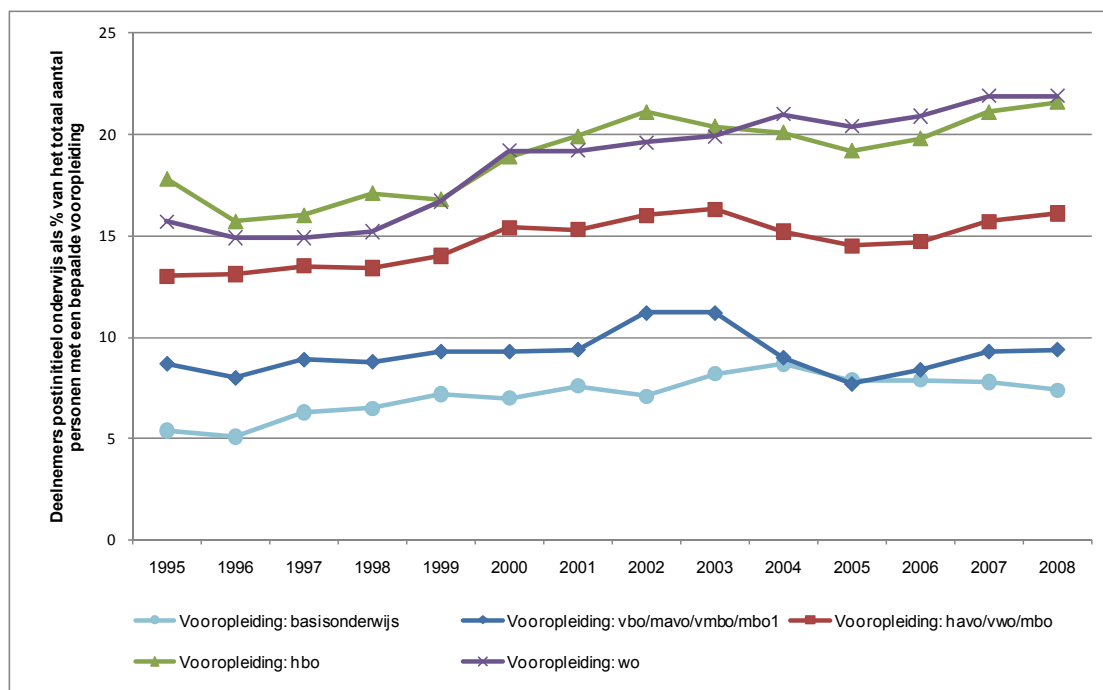
te leren op hun werk. Bij deeltijders is dit niet het geval. Zij blijken alleen meer informeel te leren wanneer ze zelf een duidelijk beeld hebben van hun verdere loopbaan. Dit kan op basis van deze CBS-data over het gehele postinitieële onderwijs (formeel en non-formeel) niet bevestigd worden.

¹⁹ Uitgaande van de bevolking tussen 15-64 jaar zijn deze percentages: 18,6%, 14,7% resp. 12,1%.

lijnen voor mensen met een ho-opleiding – wel stijgen. Het beleid van de afgelopen jaren is met andere woorden weinig succesvol geweest in het stimuleren van de onderwijsvraag bij laag opgeleiden.

Opvallend is verder dat hoger opgeleiden (hbo+) tot hun 65^{ste} in grotere getale postnitiel onderwijs blijven volgen dan lager opgeleiden. Slechts 3,9% van de lager opgeleiden tussen 55 en 64 jaar volgt nog onderwijs tegen 15,1% van de hoger opgeleiden. Bij jongeren (25-34 jaar) ligt die verhouding heel anders: 16,5% van de lager opgeleiden volgt postnitiel onderwijs tegen 32,8% van de hoger opgeleiden.²⁰

Figuur 2.5: Deelname aan postnitiel onderwijs neemt toe met opleidingsniveau



Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

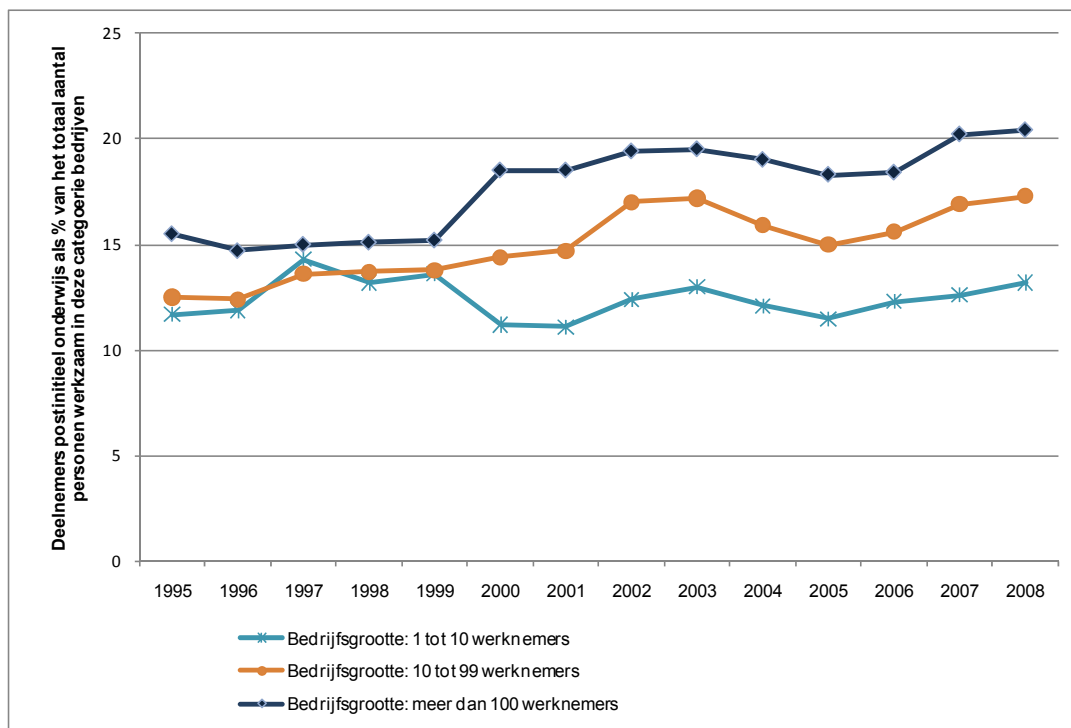
- Postnitiële opleiding CBS: Onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. Het postnitiële onderwijs telt alle deeltijdopleidingen; de voltijdopleidingen tellen alleen mee als men daarvoor de onderwijsloopbaan voor minstens vijf jaar heeft onderbroken.

Werknemers in bedrijven met meer dan 100 werknemers volgen in 2008 het vaakst een postnitiële opleiding (20,4%, gevolgd door werknemers van bedrijven met 10 tot 100 werknemers (17,3%).²¹ Slechts 13,2% van de werknemers in kleine bedrijven (<10 werknemers) volgt een postnitiële opleiding. Figuur 2.6 laat zien dat het verschil tussen de kleinste en middelgrote bedrijven in 1995-2008 groot is geworden: vanaf 1999 stijgt de deelname van werknemers van middelgrote bedrijven en daalt de deelname bij kleine bedrijven. Uit onderzoek van Fouarge et al. (2009) blijkt dat het MKB een veel lagere scholingsparticipatie kent dan het grootbedrijf, maar dat er geen verschillen zijn in de mate waarin er op het werk non-formeel wordt geleerd.

²⁰ OCW, 2010, tabel 2.5.4.

²¹ Percentages zijn berekend uitgaande van de beroepsbevolking (15-64 jaar).

Figuur 2.6: Deelname aan postinitieel onderwijs is hoger voor werknemers van grotere bedrijven



Bron: CBS, bewerking SEO Economisch Onderzoek

- Postinitiële opleiding CBS: Onderwijs dat gevolgd wordt nadat men het initiële onderwijs heeft verlaten. Het postinitiële onderwijs telt alle deeltijdopleidingen; de voltijdopleidingen tellen alleen mee als men daarvoor de onderwijsloopbaan voor minstens vijf jaar heeft onderbroken.

2.3 Uitgaven aan postinitieel onderwijs

De publieke uitgaven aan onderwijs als percentage van het Bruto Binnenlands Product bedragen in Nederland 4,8%. Dat ligt iets onder het Europees gemiddelde van 5,0% (EU-19; OCW, 2010). De private uitgaven zijn in Nederland echter hoger dan in de EU: 0,8% versus 0,5%. Daardoor komt Nederland in totaal nog wel boven het EU-19-gemiddelde uit.

Kijken we naar de uitgaven aan postinitieel onderwijs, dan blijkt dat er geen recente data zijn. Volgens het CBS is in 2005 ten bate van meer dan 1,3 miljoen deelnemers €1,7 miljard uitgegeven aan directe kosten en ruim €3 miljard als ook de in werktijd bestede uren worden meegerekend. Voor 2008 is wel bekend dat werknemers €199 miljoen aan korte arbeidsgerelateerde cursussen hebben uitgegeven.

Wie betaalt de deelname aan postinitieel onderwijs? Volgens het CBS betaalt 34% van de deelnemers het zelf en betaalt 5% een deel zelf (cijfers voor 2008, 15-64 jaar). Voor de overige 61% van de deelnemers wordt de deelname betaald door derden. Soms wordt ook een bijdrage gegeven in de vorm van studieverlof: 42% van de mensen die postinitieel onderwijs volgde in 2008 kreeg studieverlof (gemiddeld voor 5,4 uur).

Tabel 2.6: Uitgaven aan bedrijfsopleidingen 2005

	2005 (absoluut)	2005 (%)
Uitgaven door bedrijven excl. uren in werktijd	1,7 miljard	1,2% van de arbeidskosten
Uitgaven door bedrijven incl. uren in werktijd	ruim 3 miljard	2,2% van de arbeidskosten
Deelnemers	1.311.000	34% van de werknemers

Bron: CBS

- Bedrijfsopleiding CBS: Elke opleiding of cursus die de werkgever initieert, faciliteert en geheel of gedeeltelijk financiert. De opleidingen van de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en stagiaires worden niet tot de bedrijfsopleidingen gerekend. De financiering kan ook indirect plaatsvinden, bijvoorbeeld door het geven van betaald studieverlof. De opleiding of cursus moet gericht zijn op de verbetering of de ontwikkeling van bestaande dan wel nieuwe kennis of vaardigheden. Hierbuiten vallen routinematige activiteiten die vallen onder training of opleiding, zoals het inwerken in nieuwe werkzaamheden, overdracht van werk of geregeld werkoverleg.

Uitgaven OCW bekostigde instellingen in marktsegment studenten van 25 jaar en ouder

Om een idee te krijgen van de uitgaven van OCW voor deelnemers aan bekostigde instellingen in het postnitiële onderwijs, kan gekeken worden naar de uitgaven aan de bekostiging van de deelnemers die 25 jaar of ouder zijn. In 2008/2009 ging het om 81.785 deelnemers in het mbo en 154.460 deelnemers in het ho. In tabel 2.7 staat de bijdrage per deelnemer van OCW aan de bekostigde instellingen in het mbo, hbo en wo. De uitgaven van OCW aan instellingen voor mbo- en ho-studenten van 25 jaar en ouder bedragen €564.316.500 in het mbo plus €1.158.450.000 in het ho. In totaal gaat het om meer dan €1,7 miljard (€1.722.766.500).

Tabel 2.7: Bijdragen aan instellingen per deelnemer (in lopende prijzen, in euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
mbo	6.000	6.400	6.600	6.800	6.900
hbo	6.800	6.800	7.000	7.300	7.500
wo	7.000	7.100	7.200	7.400	7.500

Bron: OCW (2010)

- Betreft gesaldeerde OCW-uitgaven zoals per onderwijssector aangegeven, exclusief overige uitgaven.

2.4 Resumerend

Het aanbod van postnitiële onderwijs is grotendeels privaat. Met 1,25 miljoen deelnemers nemen de bijna 8000 niet-bekostigde, private onderwijsaanbieders het leeuwendeel van het postnitiële onderwijs voor hun rekening. Het marktaandeel van niet-bekostigde aanbieders op de hoger onderwijsmarkt is bijna 84%. In totaal behalen 230.000 deelnemers aan privaat, postnitiële onderwijs een diploma op mbo-, hbo-, wo- of avo-niveau. Daarvan nemen er 170.000 deel aan private deeltijd hbo. Van deze 170.000 zijn er 70.000 ingeschreven voor een volledig diplomagericht traject.

Vergeleken met de rest van Europa doet Nederland het beter dan gemiddeld als het gaat om de deelname aan postnitiële onderwijs. Voor bepaalde groepen blijft de deelname duidelijk achter bij het gemiddelde: lager opgeleiden (geen startkwalificatie), ouderen (eigenlijk al boven 45 jaar, maar zeker boven 55 jaar) en werknemers van kleinere bedrijven (< 10 werknemers en zelfstandigen).

3 Faalt de markt voor postinitieel onderwijs?

Wat kan overheidsingrijpen op de markt voor postinitieel onderwijs rechtvaardigen? Faalt deze markt? Idealiter is de rol van de overheid op de markt voor postinitieel onderwijs beperkt tot het normeren van de kwaliteit van de opleidingen en het financieel of fiscaal stimuleren van de vraag voor specifieke groepen: ouderen, lager opgeleiden en werknemers van kleine bedrijven.

Wat is de rol van de overheid op de markt voor postinitieel onderwijs? Welk publiek belang dient door de overheid geborgd te worden? Met publieke belangen worden maatschappelijke belangen bedoeld die niet als vanzelf door transacties tussen burgers en bedrijven tot stand komen. De overheid neemt dan de verantwoordelijkheid voor de borging van deze belangen. Deze economische onderbouwing van overheidsbeleid behelst het beantwoorden van twee vragen. De eerste vraag is of de markt een bepaald maatschappelijk belang in voldoende mate zelf behartigt. Is dat niet zo dan is er sprake van marktfalen en kan het maatschappelijk belang overgaan in een publiek belang. De tweede vraag is dan op welke wijze de overheid het publieke belang dient te behartigen en wie de operationele verantwoordelijkheid draagt. Uitgangspunt daarbij is dat de kosten door het ingrijpen op de markt niet groter zijn dan de baten van het borgen van het publiek belang.

Dit hoofdstuk analyseert het ontstaan van publieke belangen op de markt voor postinitieel onderwijs. Publieke belangen vloeien voort uit marktfalen. Op zoek naar de publieke belangen op een markt – in dit geval de markt voor postinitieel onderwijs – verrichten we een gedachte-experiment. In gedachten gaan we ervan uit dat er geen overheid is die ingrijpt. Er zijn dus geen bekostigde instellingen en er is geen overheid die kwaliteitseisen stelt.

De markt voor postinitieel onderwijs bestaat, omdat werkenden en werkzoekenden een prikkel hebben om te investeren in hun menselijk kapitaal. Door deel te nemen aan postinitieel onderwijs vergroot iemand zijn menselijk kapitaal. Er worden eerst investeringskosten gemaakt om menselijk kapitaal op te bouwen. Die investering betreft de directe kosten van het kopen van een opleiding en de tijd die het kost om de opleiding te volgen (voor de werknemer gederfd loon of minder vrije tijd en voor de werknemer minder productieve uren). Het menselijk kapitaal geeft dan later hogere opbrengsten. De contante waarde van de extra opbrengsten is meestal groter dan de contante waarde van de kosten. De ratio tussen beide geeft het rendement en ook dat is meestal behoorlijk positief (zie paragraaf 3.1). Bij de inschatting van de baten zal rekening worden gehouden worden met onzekerheid, omdat op voorhand niet duidelijk hoe groot de baten daadwerkelijk zullen zijn (zie paragraaf 3.3). Het rendement inclusief de risicopremie moet niet lager zijn dan voor vergelijkbare investeringen.

In de menselijk kapitaalinvesterings-theorie wordt onderscheid gemaakt tussen investeringen in algemeen menselijk kapitaal (dat bij elke of de meeste werknemers productief kan worden ingezet: bijvoorbeeld een cursus Windows) en in specifiek menselijk kapitaal (dat alleen bij een specifieke werknemer productief kan worden ingezet: bijvoorbeeld een cursus voor het softwarepro-

gramma Stata). De investeringen in algemeen menselijk kapitaal worden gefinancierd door de werknemer, want hij is ook diegene die de voordelen ervan incasseert. De investeringen in specifiek menselijk kapitaal worden betaald door de werkgever want die incasseert de voordelen. Meestal is een investering in menselijk kapitaal een mengeling van algemeen en specifiek en zowel werknemer als werkgever betalen dan voor de investering. Ze delen ook de opbrengsten. Die gezamenlijke investering maakt onderdeel van de lange termijnrelatie tussen werkgever en werknemer.

Op een vrije markt voor postinitieel onderwijs zou dus op deze wijze precies genoeg geïnvesteerd worden in menselijk kapitaal door zowel werkgevers als werknemers. Ook werkzoekenden zouden in een situatie zonder overheidsingrijpen zelf voldoende prikkel en middelen moeten hebben om in onderwijs te investeren om zo hun kans op een baan te maximaliseren. De vraag is of deze markt goed functioneert, of dat overheidsingrijpen nodig is om marktfalen te corrigeren.

In het algemeen kunnen publieke belangen ontstaan als de markt het belang niet of onvoldoende vanzelf borgt. Doorgaans worden vier vormen van marktfalen onderscheiden:

- Externe effecten: effecten die buiten de markt om werken, dus ongeprijsd zijn en daardoor niet of onvoldoende worden meegenomen in individuele beslissingen (denk aan milieueffecten; op de onderwijsmarkt gaat het om positieve externe effecten),
- Collectieve goederen: goederen die o.a. door ‘free rider’ gedrag niet door de markt geleverd kunnen worden (bekende voorbeelden: defensie en dijken),²²
- Informatieproblemen: aanbieders hebben te weinig prikkels om volledige informatie te verschaffen en/of afnemers en soms ook aanbieders hebben onvoldoende mogelijkheden om beschikbare informatie tot zich te nemen,
- Marktmacht: macht als gevolg van schaalvoordelen in de productie (het elektriciteitsnet), netwerkeffecten in de vraag (Microsoft), kartelafspraken (de bouwsector in de jaren negentig), of fusies en overnames (bijv. in de farmaceutische industrie of de luchtvaart).

Paragraaf 3.1 tot en met paragraaf 3.4 bekijken of deze vormen van marktfalen aanwezig zijn op de markt voor postinitieel onderwijs. Overheidsingrijpen kan ook aan de orde zijn als de politiek vindt dat de uitkomst van vrije marktwerking niet acceptabel is. Paragraaf 3.5 onderzoekt welke politieke motieven voor overheidsingrijpen een rol spelen op de markt voor postinitieel onderwijs. Paragraaf 3.6 geeft de conclusies.

3.1 Positieve (externe) effecten

Werknemers

Postinitieel onderwijs volgen loont. Empirisch onderzoek laat zien dat het private rendement van onderwijs hoog is. Gemiddeld levert een jaar onderwijs ongeveer 5 tot 10% meer salaris op geme-

²² Vollediger geformuleerd: bij collectieve goederen is voortbrenging via de markt uitgesloten, omdat de baten van het goed non-exclusief zijn, en omdat het goed wordt gekenmerkt door non-rivaliteit in het gebruik. Non-exclusiviteit van baten betekent dat het onmogelijk is om mensen van het gebruik van het goed uit te sluiten. Non-rivaliteit betekent dat het gebruik door de ene consument niet ten koste gaat van gebruik door een ander. Mede daardoor ontstaat ‘free rider’ gedrag. Consumenten kunnen profiteren van de voordelen van een collectief goed, zonder ervoor te betalen.

ten over de hele beroepsloopbaan en gemeten over initieel en postinitieel onderwijs (CPB, 2009). Het rendement op het volgen van postinitieel onderwijs voor werknemers is naar schatting 1% tot 8% (Groot en Maassen van de Brink, 2009a en b). Bovendien heeft het volgen van onderwijs positieve effecten op de gezondheid van degene die onderwijs volgt (ook na correctie voor *self selection*; Berger & Leigh, 1989; Wolfe & Zuvekas, 1997).²³

Suijker et al. (2007) beschrijven op basis van zowel empirische als literatuurstudies dat postinitiële scholing gericht op het behalen van officiële kwalificaties geen effect heeft op de kans een baan te behouden. Anderzijds is er op microniveau mogelijk wel een significant negatief effect op de kans op werkloosheid. Op macroniveau kan echter geen effect van postinitiële scholing op het werkloosheidspercentage in een land worden aangetoond.

Ondanks het bestaan van deze positieve private baten van het volgen van onderwijs kan er toch sprake zijn van marktfalen als de tijdsvoorkeur van individuen hoog is. In dat geval wegen de kosten van onderwijs nu te zwaar – zwaarder dan op basis van een gemiddeld gehanteerde discontovoet – ten opzichte van de baten van onderwijs later.

Werkgevers

Voor de werkgever levert het volgen van postinitieel onderwijs meer productieve werknemers. In een overzichtspublicatie van Groot en Maassen van den Brink (2009a) worden de resultaten van de beschikbare empirische studies tussen 1998-2008 op een rij gezet. Hieruit blijkt dat de toegevoegde waarde per werknemer toeneemt na het volgen van postinitieel onderwijs (i.c., een bedrijfsopleiding).²⁴ De toename varieert van 0,7% tot 73%, en is het sterkst voor formele externe cursussen. Tevens blijkt uit studies die zowel naar het effect van postinitiële scholing op lonen als naar het effect op productiviteit kijken, dat werkgevers en werknemers de positieve effecten delen. Een ander resultaat van de literatuurstudie van Groot en Maassen van den Brink (2009a) is dat de baten van scholing het grootst zijn in competitieve markten, omdat concurrentie het vergaren en benutten van kennis stimuleert en gemakzucht voorkomt.

Een rem op het door de werkgever (mede) betalen van postinitieel onderwijs is het risico op weglekkende baten doordat werknemers die net een opleiding hebben gevolgd vertrekken. De keerzijde hiervan is dat de werkgever die deze werknemer overneemt, juist baat heeft bij deze op andermans kosten geschoolde werknemer. Er zijn echter manieren om dit zonder dat de overheid daaraan te pas komt te voorkomen, en er is dan ook geen sprake van marktfalen.

Een eerste instrument is het opstellen van een contractuele afspraak betreffende conditionele financiering, waarbij de werknemer die scholing geniet een deel van de kosten terugbetaalt als hij vroegtijdig uit dienst treedt. Met deze bepaling wordt de mogelijkheid van ‘weglekkende baten’ als extern effect beperkt, omdat de geschoolde werknemer een financiële prikkel heeft om ten minste gedurende een bepaalde tijd bij zijn huidige werkgever in dienst te blijven. Omdat ook de werkgever minder prikkel heeft om de betreffende werknemer te ontslaan, verkleint deze cofinanciering de kans op ontslag.

²³ Postinitieel onderwijs loont op de arbeidsmarkt, maar kan ook los daarvan waardevol zijn voor degene die het onderwijs volgt. Onderwijs volgen verruimt ook de mogelijkheden om zichzelf te ontplooiën en intellectuele behoeften te bevredigen.

²⁴ Dit blijkt ook uit andere overzichtsrappporten, zoals van Fouarge et al. (2009).

Een tweede instrument om weglekkende baten van (deels) door de werkgever betaald postnieteel onderwijs te voorkomen, is het leer-/werktraject. Hier vindt ook een vorm van cofinanciering plaats, omdat de werknemer voor de bekostiging van de scholing minder betaald krijgt dan zijn productiviteit. Ook ontvangt de werknemer pas aan het einde van de leerperiode zijn beloning in de vorm van een diploma of getuigschrift, een baat die werknemers ervan zal weerhouden vroegtijdig naar een concurrent over te stappen.

Deze instrumenten bieden alleen te weinig soelaas indien werkgevers het risico dat geschoolde werknemers worden weggekocht of weggaan systematisch verkeerd inschatten. Dan is echter geen sprake van een extern effect, maar van een informatieprobleem (zie paragraaf 3.3).

Externe effecten

Vanwege de positieve rendementen op het volgen van onderwijs hebben werkgevers en werknemers uit zichzelf – dus zonder overheidsbeleid – prikkels om te investeren in postnieteel onderwijs. Er is pas sprake van positieve *externe* effecten, als het maatschappelijke rendement hoger is dan het private rendement. Veelal heeft het volgen van onderwijs niet alleen voordelen voor het betreffende individu, maar voor de gehele maatschappij.

In de academische literatuur worden verschillende van deze niet in geld uitgedrukte effecten beschreven. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat hoger opgeleiden middels formele en informele interactie een toename van arbeidsproductiviteit bij derden genereren, een argument dat reeds opgevoerd werd door Marshall (1890).

Een ander voorbeeld komt van Moretti (2002). Hij onderzocht de effecten van het aandeel hoger opgeleiden in steden op het inkomen van in opleidingsniveaus onderverdeelde individuen. Hij vond een positief effect op het inkomen van individuen uit alle opleidingsniveaus dat bovendien relatief groter is voor individuen met een lager opleidingsniveau. Dit strookt met de theorie dat een hoger gehalte aan hoger opgeleide mensen verhoudingsgewijs lager geschoold arbeidsaanbod schaarser maakt.²⁵ Het gevolg is dat de inkomensverschillen tussen hoog en laag opgeleiden afnemen, zodat een vlakkere inkomensverdeling ontstaat. Voor zover deze effecten in de lonen zijn geïnternaliseerd, is geen sprake van *externe* effecten (Ciccone & Peri, 2006).

Friedman (1962) geeft nog een voorbeeld als hij betoogt dat een beter opgeleid electoraat verstandiger keuzes maakt ten aanzien van politieke keuzes aangaande economische vraagstukken. Verder is nog relevant dat het volgen van onderwijs intergenerationele effecten heeft. Gecorrigeerd voor genetische verwantschap leidt een hogere opleiding van de ouders gemiddeld tot een hogere opleiding van het kind. Nog weer andere voorbeelden zijn een lagere deelname aan criminaliteit en een betere gezondheid bij meer onderwijs.

²⁵ Er zijn hier twee verklaringen voor, waarbij de tweede waarschijnlijk plausibeler is. Gegeven de vraag naar hoger en lager opgeleiden zal een relatieve afname van het aanbod van lager opgeleiden, leiden tot een toename van hun relatief loon. Dit effect zal naar verwachting klein zijn. De tweede verklaring is gebaseerd op de ontwikkeling dat de vraag naar hoger opgeleiden in een moderne economie relatief sterk toeneemt. Hun relatief loon stijgt dan ook. Door hun hogere inkomens kunnen de hoger opgeleiden meer diensten afnemen van de lager geschoolden waardoor ook hun inkomen relatief toeneemt. Denk bijvoorbeeld aan de rijkere hoger opgeleiden die vaker uit eten gaan of vaker huishoudelijke hulp inhuren, waardoor de lager opgeleide (horeca)medewerkers beter gaan verdienen.

Werkzoekenden

Zijn de private rendementen voor werkzoekenden positief? Heeft deze groep op een vrije, niet-gereguleerde postinitiële onderwijsmarkt voldoende prikkels en middelen om te investeren in onderwijs? Laten we veronderstellen dat er wel een overheid is die ingrijpt middels werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Eigenlijk zijn we daar al in een situatie van marktfalen beland (werkloosheid is een teken van falen van de arbeidsmarkt en werkloosheidsuitkering van het falen van de verzekeringsmarkt) en komen we in een ‘second best’ wereld. Stel verder dat individuen en kapitaalverschaffers perfecte informatie hebben over de baten van een opleiding en de situatie op de arbeidsmarkt (zie paragraaf 3.3), dan zou overheidsingrijpen alleen aan de orde zijn als de opleiding voor de werkzoekende te weinig opbrengt in termen van verhoging van de baankans en te verdienen loon om de lening terug te betalen. In de praktijk van alledag zijn de effecten van scholing op de baankans vaak onzeker waardoor de verwachte individuele baten lager zijn. Overheidsingrijpen kan dan nodig zijn om maatschappelijke baten te verzilveren, zoals de besparing op uitkeringen als een werkzoekende door scholing een baan krijgt.

Slotsom

Kortom, alleen als de maatschappelijke opbrengsten groter zijn dan particuliere opbrengsten is sprake van positieve externe effecten. In dat geval nemen individuen de baten onvoldoende mee in de keuze om wel of niet te gaan studeren, waardoor een te lage participatie in het postinitieel onderwijs het gevolg is. Op het overgrote deel van de markt is stimulering op basis van een externe effectenargument echter overbodig, omdat er geen externe effecten zijn en het private rendement afdoende prikkel geeft voor private partijen – werkgevers en werknemers – om in postinitieel onderwijs te investeren.

In de praktijk komt onderinvestering alleen voor bij bepaalde identificeerbare groepen lager opgeleiden (zonder startkwalificatie), werknemers van kleine bedrijven, mensen van boven de latere leeftijd (50 jaar), werkzoekenden of werknemers die binnenkort ontslagen zullen worden (zie hoofdstuk 2 en hierboven onder het kopje ‘werkzoekenden’). De reden van deze onderinvestering is dan echter meestal niet gelegen bij positieve externe effecten, maar bij een ander marktfalen, namelijk informatieproblemen op de kapitaal-, arbeids- en postinitiële onderwijsmarkt.

Nemen we als voorbeeld het (kleinere) MKB dan blijkt dat, ondanks de prikkels voor werkgevers en werknemers in termen van hogere lonen en productiviteit, de deelname aan scholing achterblijft bij de deelname in het grootbedrijf (Fouarge et al., 2009). Redenen die door werkgevers worden gegeven zijn dat werknemers die een training volgen niet goed gemist kunnen worden (vervanging is moeilijker in een klein bedrijf), dat kleinere bedrijven niet goed op de hoogte zijn van scholingsmogelijkheden en dat personeelsontwikkelingsbeleid onbekend terrein is voor veel werkgevers in het MKB. Om de belemmeringen voor de scholingsparticipatie in het MKB weg te nemen zijn verschillende maatregelen denkbaar: vergroten van de transparantie van het sectoroverstijgende scholingsaanbod en de introductie van vraaggestuurde financiering om werkenden die niet door hun werkgever worden gestimuleerd zelf bewust te maken van de mogelijkheden en baten van postinitiële scholing (zie hoofdstuk 5).

3.2 Collectieve goederen

Postnietieel onderwijs is in economische zin om twee redenen geen collectief, maar een privaat goed.²⁶ Ten eerste kan een student in principe worden uitgesloten, bijvoorbeeld omdat niet is voldaan aan de ingangseisen of omdat geen collegegeld is betaald. Ten tweede is er geen sprake van rivaliserend gebruik. Onderwijs is niet rivaliserend als het volgen van onderwijs door de ene student niet ten koste gaat van een andere student die hetzelfde onderwijs wil volgen.

Het feit dat er wel sprake is van schaalvoordelen doet aan deze non-rivaliteit niets aan af. Aan het aanbieden van postnietieel onderwijs zijn kosten verbonden. Aanvankelijk loont het om meer studenten aan te trekken om de vaste kosten goed te maken. Tot het punt waarop de schaal is bereikt dat opnieuw (hoge) vaste kosten moeten worden gemaakt, is geen sprake van rivaliserend gebruik.²⁷ Deze stappen in schaalniveau en vaste kosten zien we in heel veel sectoren. Het is geen karakteristiek van een collectief goed.

Schaalvoordelen spelen dus een rol, maar er is geen aanwijzing dat de markt niet zelf de optimale schaalomvang realiseert. In een markt met aanzienlijke schaalvoordelen zou er sprake kunnen zijn van marktfalen als er te veel kleine aanbieders ontstaan. In het postnietieel onderwijs lijkt echter geen sprake van dergelijke omvangrijke schaaffecten. Aan de andere kant brengt een markt met een klein aantal grote aanbieders marktmachtproblematiek met zich mee. Zo lang er onvoldoende informatie voorhanden is om te beoordelen of de huidige aanbieders van postnietieel onderwijs een suboptimale grootte hebben of dat er sprake is van inefficiënte schaalvergroting en het ontstaan van marktmacht, is er geen reden voor overheidsingrijpen op grond van een collectief goed argument. Zoals ook de marktschets in het vorige hoofdstuk laat zien, zijn er aan de aanbodzijde van de postnietiele onderwijsmarkt geen problemen, zowel wat betreft aantal als variëteit van het aanbod.

3.3 Informatieproblemen

Informatieproblemen spelen op verschillende niveaus op de markt voor postnietieel onderwijs: (1) op de kapitaalmarkt die door werkzoekenden, werknemers en werkgevers wordt aangesproken om opleidingen te financieren, (2) op de onderwijsmarkt omdat de drie genoemde partijen de kwaliteit en moeilijkheidsgraad van de opleiding van te voren niet volledig kunnen inschatten, en (3) op de arbeidsmarkt omdat de werknemer of werkzoekende niet weet wat het effect van het volgen van de opleiding is op zijn positie en inkomen (verdien capaciteit).

Asymmetrische informatie leidt ertoe dat kapitaalverstrekkers de risico's van het volgen van een postnietiele opleiding van een daartoe kapitaal vragende student of zijn werkgever niet goed kunnen inschatten. Dit geldt nog in sterkere mate voor een werkzoekende die aanklopt voor een lening om een postnietiele opleiding te financieren. Hierdoor blijft het verstrekte leenkapitaal achter bij de maatschappelijk wenselijke hoeveelheid.

²⁶ Zie voetnoot 22 voor de economische definitie.

²⁷ Uit de literatuur komt naar voren dat er zowel schaalvoordelen als schaalnadelen bestaan in onderwijsmarkten en dat hiertussen een optimum bestaat. Voor een literatuuroverzicht, zie Andrews et al. (2002). Voor de Nederlandse situatie van het hoger onderwijs is dat optimum, de optimale instellingsgrootte, niet bekend (Onderwijsraad, 2005).

Deze risico's betreffen ten eerste de arbeidsmarktsituatie na de studie. Voor de werkzoekende is bijvoorbeeld van belang om in te kunnen schatten of er banen te vinden zullen zijn die goed aansluiten bij de gevolgde opleiding. Werknemers willen weten of hun investering hun waarde op de arbeidsmarkt vergroot. Werkgevers zullen alleen geneigd zijn te investeren als er op de arbeidsmarkt niet al voldoende kennis en vaardigheden beschikbaar zijn. Bovendien willen de werkgevers een inschatting kunnen maken van het risico dat geschoolde werknemers worden weggekocht of weggaan. Ten tweede kunnen werkgevers de capaciteiten (slagingskans) van de werknemer niet perfect inschatten.²⁸ Natuurlijk is dit inschattingsprobleem al minder groot op de markt voor postinitieel onderwijs dan op de markt voor initieel onderwijs, maar het probleem kan nog wel een rol spelen. De werkgever weet niet zeker of de werknemer de opleiding met succes zal afronden. Dat risico speelt ook door in de mogelijkheden voor de werkgever om financiering rond te krijgen. De kapitaalverschaffer weet immers ook dat er risico's verbonden zijn aan het (mede) financieren van de scholing van werknemers.

De gebrekkige mogelijkheden voor banken om de risico's per individu in te schatten, werkt averechtse selectie in de hand: studenten met een 'goede' kans om hun lening terug te kunnen betalen, betalen extra voor de risico's van de studenten met een 'slechte' kans om terug te kunnen betalen (idem voor hun werkgevers die meebetalen en daartoe een lening willen afsluiten). Deze dynamiek schrikt de 'goede' studenten af en trekt de 'slechte' aan. Ook is er kans op *moral hazard*: het gevaar dat studenten minder gemotiveerd zijn om een hoog inkomen te genereren, omdat ze dan in de gelegenheid raken hun lening terug te betalen. In dit falen van de kapitaalmarkt ligt een argument voor overheidsingrijpen in de financiering van leenkapitaal om postinitieel onderwijs te volgen. Er ligt echter geen argument in om postinitieel onderwijs aan te bieden of het aanbod van postinitieel onderwijs te bekostigen.

Omdat het besteedbaar inkomen de laatste decennia gemiddeld genomen is gestegen, is het kapitaalmarktargument minder belangrijk geworden op de markt voor postinitieële scholing. Het argument gaat nog wel grotendeels op voor kapitaalarme MKB'ers en personen met een (tijdelijk) laag inkomen, zoals werkzoekenden.

Een andere vorm van informatieproblemen betreft de onzekerheden die bij risicoaversie van werkzoekenden, werknemers en werkgevers leidt tot een verminderde deelname aan het postinitieel onderwijs. Ten eerste weet de student vooraf niet hoe de arbeidsmarkt er precies zal uitzien na de studie. Zullen er banen te vinden zijn die goed aansluiten bij de gevolgde opleiding? Ten tweede betreft deze onzekerheid de kwaliteit van het onderwijs. Studenten en werkgevers kunnen de kwaliteit van de te volgen opleiding niet perfect inschatten. De overheid kan hier ingrijpen door een minimum kwaliteitsniveau in de markt te leggen. Eventueel kunnen onderwijsinstellingen zelf ook een erkenningsregeling in het leven roepen, maar om coördinatieproblemen te voorkomen en het verplichtende karakter te versterken, is het efficiënter en effectiever deze rol van kwaliteitsregisseur door de overheid te laten vervullen. Tot slot is een erkenningsregeling voor diploma's nodig zodat geen wildgroei ontstaat.

De kwaliteitsinformatieproblemen zijn voor formele opleidingen door de overheid opgelost door een kwalificatie- en accreditatiesysteem in te richten. Voor non-formeel onderwijs is het kwali-

²⁸ Ook studenten kunnen hun slagingskansen niet perfect inschatten, maar zij zijn zelf wel het best in staat deze inschatting te maken.

teitsinformatieprobleem nog niet opgelost. Er zijn verschillende (zelf)reguleringsinstrumenten om de informatieproblemen voor werknemers en werkzoekenden te verminderen.

Een eerste mogelijkheid is de erkenning van verworven competenties (EVC). Deze certificering van kennis en vaardigheden betekent dat de baten van scholing ook bij andere werkgevers te gelde kunnen worden gemaakt.²⁹

Een tweede optie is het ontwikkelen van een nationale of zelfs Europese normering van non-formeel onderwijs. NRTO heeft het initiatief genomen om non-formele opleidingen in het (nog te ontwikkelen) Nederlandse nationale kwalificatiekader leven lang leren (NLQF) in te schalen. Het NLQF biedt mogelijkheden om op nationaal niveau het formele onderwijssysteem (vo, mbo, hbo/wo), het aanbod van non-formele opleidingen en de verdere ontwikkeling van EVC sterker met elkaar in verbinding te brengen. Van der Plas en Van Zwieten (2009) verkennen de mogelijkheden om deze koppeling tot stand te brengen. Nederland wil vervolgens het NLQF koppelen aan het European Qualification Framework Life Long Learning (EQF LLL). Vanwege het belang van een onafhankelijk en nationaal-breed kader waarbinnen het niveau van non-formele opleidingen geplaatst kan worden in vergelijking met het niveau van formele opleidingen, is overheidsbemoediging met het NLQF en EQF LLL noodzakelijk.

Het niet volledig kunnen inschatten van de slagingskans, de leeropbrengsten en de arbeidsmarktgevolgen van het volgen van postinitieel onderwijs kunnen niet door de overheid verholpen worden. Ten eerste is die inschatting niet in het algemeen te maken, maar is die afhankelijk van het individu dat de opleiding volgt (intellect, werkervaring, karaktereigenschappen etc.). Voorts zijn de effecten op de verdien capaciteit van de deelnemer afhankelijk van exogene factoren die de overheid niet kan inschatten. Het gaat dan bijvoorbeeld om onzekerheden op de arbeidsmarkt. Is er werkloosheid? Wat zijn de conjuncturele verwachtingen in Nederland en in het buitenland? Gegeven de onzekerheden over exogene en individuele factoren is de overheid niet in staat dit marktfalen te corrigeren.

Wel zou de overheid – alleen als deze informatieproblemen en risico's voor specifieke groepen groot zijn ten opzichte van de private baten van het volgen van postinitieel onderwijs – een duwtje in de rug kunnen geven door de kosten van het postinitieële onderwijs te verlagen via bijv. fiscale faciliteiten of een financiële bijdrage (lening of subsidie).

Slotsom

Een belangrijk deel van de informatieproblemen op de markt voor postinitieel onderwijs ontstaan op de kapitaal- en de arbeidsmarkt. Voor een werknemer nemen de prikkels en de mogelijkheden om een postinitieële 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; er is bijvoorbeeld geen verzekeringsstelsel mogelijk. Daarom kan het voor specifieke groepen werknemers – ouderen, lager opgeleiden en werknemers van kleine bedrijven – nodig zijn om leenkapitaalfaciliteiten te creëren.

²⁹ Dit gaat dan om algemeen menselijk kapitaal componenten en de financiering door de werknemer. De specifiek menselijk kapitaalcomponenten kunnen immers toch niet meegenomen worden naar een ander bedrijf.

Hetzelfde geldt voor de werkgever die te weinig informatie heeft over de kans dat de werknemer wat aan de opleiding heeft. Dit zal vooral voor kleinere MKB'ers gelden.

De gesignaleerde risico's (informatieproblemen) zijn het grootst voor de categorie werkzoekenden. Kapitaalverschaffers zullen bij voorkeur geen geld lenen aan mensen zonder inkomen uit arbeid en een onzekere kans op een baan. Omgekeerd zullen werkzoekenden zelf de investering minder snel aandurven, juist omdat ze geen baan hebben. De leenkapitaalfaciliteiten voor werkzoekenden zullen dan ook ruimer moeten zijn dan voor werkenden. Omdat een werkzoekende geen werkgever heeft die een deel van de opleidingskosten wil dragen, zien we in de praktijk dat de overheid de opleidingskosten grotendeels voor haar rekening neemt. In welke mate sprake zou moeten zijn van een lening dan wel een gift, is ook een politieke afweging (zie paragraaf 3.5 en 4.2.2 onder het kopje 'Falen van overheidsbeleid gericht op de markt voor postinitieel onderwijs').

3.4 Marktmacht

De laatste vorm van marktfalen is marktmacht. Marktmacht kan het gevolg zijn van schaalvoordelen (soms zijn de schaalvoordelen zo groot dat gesproken wordt van een natuurlijk monopolie), mededingingsbeperkende afspraken (kartels) of fusies en overnames. Op de markt voor postinitieel onderwijs is geen sprake van een natuurlijk monopolie, dat wil zeggen een situatie waarin de schaalvoordelen dermate groot zijn dat het efficiënt is om het postinitieel onderwijs door één partij te laten verzorgen. Zoals in paragraaf 3.2 is beschreven, spelen schaalvoordelen wel een rol, maar is geen sprake van uitzonderlijke grote schaalvoordelen. De markt faalt op dit punt dus niet.

In de praktijk speelt marktmacht echter wel een belangrijke rol in de markt voor postinitieel onderwijs. Deze marktmacht is echter *niet* het gevolg van een marktfalen, maar van overheidsbeleid (overheidsfalen). Dit overheidsbeleid werkt marktmacht in de hand doordat (1) een deel van de marktpartijen bekostigd wordt en andere partijen niet en (2) doordat in het (recente) verleden in de bekostigingssystematiek een prikkel zat voor bekostigde mbo-, bve- en hbo-instellingen om door (bestuurlijke) fusies en overnames steeds groter te worden. In het geval van marktmacht is actief optreden van een door de overheid ingestelde mededingingsautoriteit nodig die toezicht houdt op fusies en misbruik van economische machtsposities. Omdat de marktmacht op de markt voor postinitieel onderwijs het directe gevolg is van doelbewust overheidsbeleid, kan de NMa echter weinig doen om marktmacht te beteugelen. Deze vorm van overheidsfalen wordt in paragraaf 4.2.1 verder toegelicht.

De NMa ziet ook toe op eventuele mededingingsbeperkende afspraken die aanbieders op de markt voor postinitieel onderwijs zouden kunnen maken. De mogelijkheid van kartels speelt overigens op vrijwel alle markten met meerdere aanbieders. Er is geen reden om op dit punt extra overheidsbeleid op de markt voor postinitieel onderwijs te voeren.

3.5 Politieke motieven om in te grijpen

Soms leidt de markt wel tot efficiënte uitkomsten, maar is de welvaartsverdeling die resulteert politiek niet wenselijk. Politieke motieven om in te grijpen zijn herverdeling van welvaart en bemoeigoederen (paternalisme).

Overheidsingrijpen is er in het geval van herverdeling op gericht om een ongewenst geachte welvaartsverdeling te veranderen en zo – in dit geval – voor elk individu kansen op postinitieel onderwijs te creëren (los van de sociaaleconomische achtergrond van een individu). Zoals paragraaf 3.1 en 3.3 beschreven, hebben private financiers te weinig prikkels om in her-, bij- en opscholing van werkzoekenden te investeren. Werkzoekenden zullen in tegenstelling tot werkenden dus volledig hun eigen postinitieële onderwijs moeten betalen als de overheid niet ingrijpt. Het herverdelingsmotief kan een extra argument zijn voor financiering van postinitieel onderwijs voor werklozen of mensen die ontslagen zullen gaan worden.

Een andere belangrijke reden voor de overheid om in te grijpen bij werklozen en potentieel werklozen is het uitkeringssysteem. Hoe meer mensen werkloos zijn en hoe langer mensen werkloos blijven, hoe groter het beslag op collectieve middelen. Bovendien zit er in het uitkeringssysteem een prikkel om zelf niet actief naar werk te zoeken. De overheid legt daarom verplichtingen op aan werklozen in de vorm van scholings- en sollicitatieplicht.

Een ander politiek motief om in de markt voor postinitieel onderwijs in te grijpen, is paternalisme: zelfs een goed geïnformeerd individu kan beslissingen nemen die in de ogen van de overheid niet goed voor hem zijn. Een voorbeeld van paternalistisch beleid op de postinitieële onderwijsmarkt ontstaat als de overheid van mening is dat er aan de consumptie van postinitieel onderwijs meer positieve aspecten zijn verbonden dan het individu zelf inziet (*merit good*). Om die reden kan de overheid dan overtuigd raken dat het nodig is om individuen te subsidiëren als zij postinitieel onderwijs volgen.³⁰

3.6 Resumerend

Omdat er geen sprake is van marktfalen aan de aanbodzijde van de markt voor postinitieel onderwijs, is er geen reden om de aanbodzijde te financieren. Bekostiging zoals in de initiële onderwijsmarkt is niet noodzakelijk.

Voor zover er sprake is van falen van de markt voor postinitieel onderwijs, dan speelt dit falen zich af aan de vraagkant van de markt. Werkzoekenden en sommige groepen werknemers – ouderen, lager opgeleiden en werknemers in het kleinere MKB – hebben onvoldoende prikkel om hun opleiding te financieren omdat de baten ervan onzeker zijn. Het is immers moeilijk in te schatten in welke mate de vaak non-formele postinitieële scholing bijdraagt aan arbeidsmarktkan-

³⁰ De vraag is of het op basis van paternalistische motieven ingrijpen op de postinitieële onderwijsmarkt veel oplevert. Denk in dit verband aan schooluitvallers. Daarvan zou je kunnen zeggen dat het terecht is dat de overheid optreedt. Schooluitvallers maximaliseren hun korte termijn nut en houden helemaal geen rekening met de toekomst. Dit probleem oplossen kan de overheid het best in het initiële onderwijs. Het is immers het meest effectief om dit probleem meteen aan te pakken. Als je dat op latere leeftijd nog moet doen, zijn de kosten veel hoger.

sen. Ook hebben deze groepen moeite om hun opleiding te financieren, omdat de kapitaalmarkt de baten van het volgen van (postinitieel) onderwijs niet goed kan waarderen. Daardoor kan de vraag in dit marktsegment tekortschieten. Wie betaalt bijvoorbeeld voor de scholing van lager geschoolden of werkzoekenden met slechte arbeidsmarktperspectieven? In deze segmenten kan een rol voor de overheid liggen.

Verder faalt de markt voor postinitieel onderwijs als het gaat om de transparantie van de kwaliteit van opleidingen. De overheid heeft een coördinerende en toezichhoudende rol bij het normeren van de kwaliteit van opleidingen. Zonder deze overheidsrol zouden de transactiekosten hoog zijn voor sociale partners – per opleiding en per sector zouden ze het wiel steeds opnieuw uit moeten vinden. Ook maakt overheidsdwang het verplichtstellen van een normering eenvoudiger.

Tabel 3.1: Marktfalen speelt aan de vraagzijde, niet aan de aanbodzijde van de markt voor postinitieel onderwijs

Marktfalen	Conclusie
Positieve externe effecten	Het private rendement geeft in de meeste gevallen afdoende prikkel voor private partijen – werkgevers en werknemers – om in postinitieel onderwijs te investeren. Dat in de praktijk wel sprake is van onderinvestering bij bijvoorbeeld lager opgeleiden of werkzoekenden is niet gelegen bij positieve externe effecten, maar bij een ander marktfalen, namelijk informatieproblemen op de kapitaal-, arbeids- en postinitieële onderwijsmarkt.
Collectieve goederen	Postinitieel onderwijs is geen collectief goed, maar een privaat goed. De markt zorgt zelf voor voldoende en gevarieerd aanbod.
Informatieproblemen	Om kwaliteitsproblemen op de markt voor postinitieel onderwijs te voorkomen, kan de overheid kwaliteitseisen stellen en non-formele opleidingen normeren. Ook kunnen aanbieders met de overheid een erkenningsstelsel voor diploma's en opleidingen opzetten. Een belangrijk deel van informatieproblemen op de markt voor postinitieel onderwijs ontstaat op de kapitaal- en de arbeidsmarkt. Voor een werknemer nemen de prikkels en de mogelijkheden om een postinitieële opleiding te financieren af naarmate de kapitaalverschaffer en hijzelf minder informatie hebben over de toekomst van de baan of het beroep waarvoor hij schoolt. Daarom kan het voor specifieke groepen werknemers – ouderen, lager opgeleiden en werknemers van kleine bedrijven – nodig zijn om leenkapitaalfaciliteiten te creëren. De informatieproblemen zijn het grootst voor de categorie werkzoekenden.
Marktmacht	Op de markt voor postinitieel onderwijs spelen wel marktmachtproblemen – een ongelijke positie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen en (zeer) grootschalig bekostigde mbo- en ho-instellingen – maar deze zijn het gevolg van overheidsingrijpen en niet van een falende markt.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

4 Wat doet de overheid nu op de markt voor postinitieel onderwijs?

Hoe grijpt de overheid in op de markt voor postinitieel onderwijs? Is daarbij sprake van overheidsfalen (averechtse effecten)? De overheid grijpt in met veel verschillende subsidies en andere stimuleringsregelingen en door instellingen voor initieel onderwijs te bekostigen. Het belangrijkste averechtse effect van het huidige overheidsbeleid is de ongelijke concurrentieverhoudingen in het postinitiële onderwijs die optreden als gevolg van deze bekostiging van instellingen in het initiële onderwijs die ook actief zijn op de markt voor postinitieel onderwijs.

Daar waar het vorige hoofdstuk startte vanuit een situatie zonder overheid, start dit hoofdstuk juist vanuit het huidige overheidsbeleid op de markt voor postinitieel onderwijs (paragraaf 4.1).³¹ Doet de overheid meer of minder dan nodig is op basis van de analyse van marktfaalen uit het vorige hoofdstuk? Wat zijn de averechtse effecten van het huidige overheidsingrijpen? Paragraaf 4.2 beschrijft verschillende vormen van overheidsfalen. Paragraaf 4.3 geeft de conclusies.

4.1 Overheidsbeleid op de markt voor postinitieel onderwijs

Het overheidsbeleid op de markt voor postinitieel onderwijs bestaat uit:

- Stimuleringsregelingen met als doel de vraag naar postinitieel onderwijs te vergroten;
- Bekostiging van onderwijsinstellingen die ook actief zijn op de markt voor postinitieel onderwijs;
- Specifiek beleid door de projectdirectie Leren en Werken van de ministeries van OCW en SZW.

Stimuleringsregelingen

Een belangrijk deel van het beleid gericht op postinitieel onderwijs en leven lang leren bestaat uit het stimuleren van de vraag naar scholing door het verstrekken van allerlei vormen van subsidies. De Europese³², landelijke, provinciale en regionale overheden stellen geld beschikbaar om deelname aan postinitieel onderwijs te stimuleren. Ook zijn er middelen die door de werkgevers en werknemers bijeen zijn gebracht in Opleidings- en Ontwikkelingsfondsen. Op de site van de projectdirectie Leren en Werken staan meer dan 1400 (!) subsidies en regelingen.³³ Het gaat daarbij bijvoorbeeld om fiscale stimulansen, garantieregelingen, kredietfaciliteiten, subsidies, beurzen en stipendia. Gelderblom et al. (2009) geven een overzicht van beschikbare instrumenten om de vraag naar postinitiële scholing te stimuleren. Tabel 4.1 vat hun overzicht samen.

³¹ Omdat non-formeel postinitieel onderwijs nauwelijks gereguleerd wordt door de overheid, betreft de beschrijving van het overheidsbeleid met name het formele onderwijs. Wel kan het overheidsbeleid effect hebben op het aanbod van non-formeel onderwijs. Dit komt in paragraaf 4.2.1 aan de orde.

³² Een voorbeeld is het Communautair programma ter ondersteuning van de Europese audiovisuele sector (o.a. verwerving en verbetering van vaardigheden op audiovisueel gebied).

³³ <http://financieel.lerenenwerken.nl/>

Tabel 4.1: Instrumenten om postinitieel onderwijs te stimuleren

Gericht op:	Instrumenten
Werkgevers	<ul style="list-style-type: none"> • Generiek: Scholingsaftrek, subsidies (bijv. van het ESF-programma), beschikbaar stellen van door de overheid betaalde scholingsadviseurs voor MKB (bijv. via Syntens) • Sectoraal: O&O subsidies en advies over inzetbaarheid • Regionaal
Werknemers	<ul style="list-style-type: none"> • Generiek: Individuele leerrekeningen, fiscale instrumenten (scholingsaftrek, levensloopregeling), wet financiering loopbaanonderbreking • Sectoraal: persoonlijk ontwikkelingsplan in CAO/O&O-fonds, persoonlijk opleidingsbudget en scholingsvoucher
Werkzoekenden	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumenten om bestaande competenties te herkennen en te erkennen om het scholingsproces zo te vergemakkelijken • Subsidiëring van scholingsinstellingen om een specifieke scholingsinfrastructuur voor werklozen in stand te houden • Subsidiëring van scholing door derden in opdracht van uitkeringsinstanties of van re-integratiebureaus die re-integratietrajecten in opdracht van deze instanties verzorgen • Subsidiëring van scholing die verzorgd wordt door bedrijven als zij een werkloze aannemen

Bron: Gelderblom et al. (2009)

Bekostiging van onderwijsinstellingen

Veel van de 1400 Europese en nationale regelingen zijn gericht op instellingen en docenten en niet op individuen en bedrijven met een onderwijsvraag.³⁴ Een belangrijke regeling is de bijna €7 miljard voor het Communautaire programma een leven lang leren (dat wil zeggen: initieel en (formeel en non-formeel) postinitieel onderwijs). Het doel van dit programma is de onderlinge uitwisseling, samenwerking en mobiliteit tussen de onderwijs- en opleidingsstelsels in de Europese Unie te bevorderen, zodat deze tot een kwaliteitsreferentie op wereldniveau worden gemaakt (zie box 4.1).

Een ander voorbeeld van financiering van het aanbod van postinitieel onderwijs is de subsidieregeling postinitiële masteropleidingen hoger beroepsonderwijs. De regeling betreft hbo-masters op de terreinen creative industries, grotestedenproblematiek, plattelandsvernieuwing, zorg, technologie (waaronder ook zorgtechnologie), logistiek en bouw. Op grond van deze regeling is in 2010 bijna €10½ miljoen beschikbaar.

Overheidsbeleid ten aanzien van postinitieel onderwijs komt ook terug in de bekostiging van beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en hoger onderwijs en de regulering van rechtspersoonlijkheden voor geaccrediteerd onderwijs (voorheen: aangewezen onderwijsinstellingen). Ook al is de bekostiging bedoeld voor initieel onderwijs, het werkt ook door op de markt voor postinitieel onderwijs. Postinitieel onderwijs wordt namelijk zowel door private, niet-bekostigde instellingen aangeboden als door bekostigde instellingen. De bekostiging van initieel onderwijs werkt via minimaal drie wegen door op de markt voor postinitieel onderwijs.

³⁴ Voorbeelden zijn het Communautair actieprogramma jeugd in actie (samenwerking op jeugdgebied in de Europese Unie te ontwikkelen) en het Commissieprogramma voor de preventie van en reactie op geweldsdadige radicalisering.

Box 4.1: Het Communautaire programma een leven lang leren

De volgende subprogramma's op het gebied van een leven lang leren maken deel uit van het Communautaire programma.

- Het Comenius-programma is het onderdeel van het Leven Lang Leren programma dat zich richt op scholen: basisscholen, voortgezet onderwijs, lerarenopleidingen en middelbaar beroepsonderwijs. Het programma geeft o.a. subsidies voor docentennascholing in het buitenland, het inzetten van een onderwijsassistent of het aangaan van een schoolpartnerschap;
- Het Erasmus-programma is gericht op de behoeften van degenen die formeel hoger onderwijs geven of volgen met als doel het ondersteunen van de Europese activiteiten van hoger onderwijsinstellingen en het bevorderen van de mobiliteit en uitwisseling van studenten, docenten en stafleden;
- Het Leonardo da Vinci-programma subsidieert internationale projecten voor beroepsonderwijs op mbo-niveau (zowel de initiële opleiding als na-, bij- en omscholing). De subsidies zijn bedoeld voor onderwijsinstellingen, bedrijven, koepelorganisaties en sectorale organisaties die de kwaliteit, aantrekkelijkheid en toegankelijkheid van het beroepsonderwijs in de deelnemende landen verbeteren door onderlinge uitwisseling en samenwerking;
- Het Grundtvig-programma subsidieert voor personen die onderwijs geven aan volwassenen het volgen van nascholing, het doen van een docentenstage of het bezoeken van een vakconferentie of seminar in het buitenland. Het gaat om personen werkzaam bij organisaties, instellingen en verenigingen die algemeen vormend onderwijs aan volwassenen verzorgen, ongeacht of zij behoren tot de formele, non-formele of informele sector.

Alleen het Leonardo da Vinci- en het Grundtvig-subprogramma staan ook open voor niet-bekostigde instellingen in het postinitiële onderwijs.

Bron: <http://www.na-III.nl/>.

Ten eerste gebeurt dat doordat aan de vraagzijde de grens tussen postinitieel en initieel onderwijs steeds verder vervaagt (Tieben, 2008). Werknemers zien deelname aan het reguliere hoger onderwijs in toenemende mate als een vorm van scholing. Omgekeerd liggen de opleidingen in de masterfase in sommige gevallen dicht tegen de markt aan en slaat de meerwaarde van dit onderwijs vooral bij de student zelf neer in de vorm van een hogere contante waarde van het verwachte inkomen. Het gevolg van het vervagen van het onderscheid initieel/postinitieel onderwijs is dat niet duidelijk is waar de dijk van het bekostigd onderwijs precies zou moeten liggen.

Een tweede wijze waarop de bekostiging bedoeld voor initieel onderwijs doorwerkt op de markt voor postinitieel onderwijs ontstaat door een 'lek' in de huidige bekostigingsregels. Hierdoor kunnen bekostigde instellingen in het postinitiële marktsegment hun bekostiging opkrikken. Werkenden die eigenlijk in het segment postinitieel onderwijs vallen en die in deeltijd een opleiding volgen aan een hogeschool of een universiteit tellen gewoon mee in de bekostiging als ze voldoen aan de nationaliteit- en woonplaatsvereisten en als ze nog geen bachelor- of mastergraad behaald hebben (Tieben, 2008). Dit lek is met de in 2011 ingaande nieuwe bekostigingssystematiek overigens gedicht, maar de afgelopen jaren heeft het wel voor een verstoring gezorgd.

Ten derde gebeurt dat doordat aan de aanbodzijde bekostigde instellingen publieke middelen inzetten om postinitieel onderwijs aan te bieden. Dat kan geoorloofd zijn op grond van de criteria in de OCW-notities 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs' uit 2003 en 'Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie' uit 2004, maar dat neemt niet weg dat de inzet van publieke middelen de markt voor postinitieel onderwijs kan verstoren.

Box 4.2: Private activiteiten zijn voor bekostigde instellingen toegestaan, ze worden zelfs aangemoedigd

Investeren van publieke middelen in private activiteiten

Volgens de OCW-notitie 'Helderheid in de bekostiging van het hoger onderwijs' uit 2003 is het wettelijk toegestaan om de rijksbijdrage van bekostigde hoger onderwijsinstellingen aan private activiteiten te besteden. Van deze ruimte wordt in toenemende mate gebruikgemaakt. Door de groeiende aandacht voor het postinitiële onderwijs schurken de bekostigde instellingen met de aard van hun activiteiten steeds nadrukkelijker aan tegen het niet-bekostigde segment.

Het besteden van de rijksbijdrage aan private activiteiten is volgens de wet toegestaan. Die activiteiten kunnen immers een bijdrage leveren aan de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs of onderzoek, of aan de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs. Een bekostigde onderwijsinstelling mag investeren in commerciële activiteiten voor of in samenwerking met derden, die op geen enkele wijze een relatie hebben met de kernactiviteiten onderwijs, onderzoek en kennisoverdracht.

De bekostiging van de overheid aan universiteiten of hogescholen (rijksbijdrage) kan onder meer worden gebruikt:

- in een privaatrechtelijke rechtspersoon (bijvoorbeeld een contractstichting), of
- voor voorzieningen voor studenten (bijvoorbeeld huisvesting of sportfaciliteiten), of
- om investeringen te doen in gebouwen in het buitenland, of
- voor de ontwikkeling van niet-bekostigd onderwijs.

Een universiteit of hogeschool mag publieke middelen aan private activiteiten besteden als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De activiteit is in lijn met de werkzaamheden waarvoor de universiteit of hogeschool een rijksbijdrage van de overheid ontvangt. Als activiteiten worden uitbesteed aan een private rechtspersoon, blijft de universiteit of hogeschool verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitgevoerde activiteiten.
- Uitgangspunt bij investeringen in private activiteiten is dat deze aansluiten op vastgestelde onderwijscurricula en onderzoeklijnen en deze ondersteunen.
- Investeren in een private activiteit moet dus bijdragen aan:
 - de kwaliteitsverhoging van het onderwijs en/of het onderzoek; en/of
 - de kennisoverdracht aan de maatschappij; en/of
 - de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs.
- De investering moet in redelijke verhouding staan met wat de uitvoerder moet doen. Het is de verantwoordelijkheid van de universiteit of hogeschool om afspraken te maken die de kosten van de private partij dekken. Er mag door de investering geen concurrentievervalsing ontstaan.

Uitbesteding

Ook is het onder bepaalde voorwaarden toegestaan dat een universiteit of hogeschool het verzorgen van een deel van het bekostigde onderwijsprogramma mag uitbesteden aan een niet door de overheid bekostigde private organisatie, tegen betaling voor de geleverde prestaties. De hoogte van de door de uitvoerder in rekening te brengen kosten moet in redelijke verhouding staan met wat hij moet doen. Het is de verantwoordelijkheid van de uitbesteder om afspraken te maken die de kosten van de uitvoerder dekken. Er mag door de uitbesteding geen concurrentievervalsing ontstaan.

Bron: Notitie Helderheid ho, ministerie van OCW (2003), p. 7 (private activiteiten), p. 5 (uitbesteding).

Op grond van het in de notities Helderheid beschreven beleid is het onder bepaalde voorwaarden toegestaan dat bekostigde instellingen publieke middelen investeren in private activiteiten en dat bekostigde instellingen bekostigde onderwijstaken uitbesteden aan private spelers³⁵ (zie box 4.2; deze box geeft de tekst van de notitie voor ho; deze heeft echter een gelijke strekking voor bve³⁶).

³⁵ In de praktijk komt uitbesteding wel voor bij bekostigde lerarenopleidingen voor het basisonderwijs. Zo besteedt de Fontys Pabo Eindhoven een deel van de onderwijswerkzaamheden uit aan NTI en de Pabo Hogeschool Windesheim in Zwolle aan het LOI.

³⁶ Een verschil tussen de notities voor het ho en bve is dat de focus in de bve-notitie binnen de private activiteiten is gelegd op privaatsamenwerking.

In beide gevallen wordt wel expliciet als voorwaarde gesteld dat er geen sprake mag zijn concurrentievervalsing, maar het toetsen daarvan wordt bemoeilijkt door de ruim geformuleerde criteria in de notitie en de beperkte eisen aan de verantwoording van investering in private investeringen. Beide aspecten worden hieronder toegelicht.

De notities Helderheid trachten helderheid te verschaffen over de beoordelingscriteria die bij uitbesteding en het met publiek geld uitvoeren van private activiteiten door het ministerie van OCW worden gebruikt. De criteria zijn echter bewust breed gekozen en open gelaten om ruimte te bieden aan de bekostigde instellingen om initiatieven te ontplooien. Op voorhand is het immers moeilijk in detail te zeggen welke initiatieven wel en welke niet gewenst zijn. Denk bijvoorbeeld aan het criterium dat het opzetten van een private activiteit – zoals het opzetten van een schoolleerbedrijf door een zorginstelling – “in lijn moet zijn met de werkzaamheden waarvoor de instelling een rijksbijdrage ontvangt”. Dat doel kan heel breed maar ook smal worden opgevat. Een ander voorbeeld van een zeer breed geformuleerd criterium is het criterium dat de private activiteit moet bijdragen aan de kennisoverdracht aan de maatschappij.

De criteria uit de notities Helderheid geven met andere woorden een scala aan mogelijkheden voor een bekostigde instelling om de private activiteiten op de markt voor postinitieel onderwijs op te zetten. De controle op naleving van de criteria lijkt vrij algemeen te zijn, getuige de richtlijnen voor verslaglegging. De bekostigde instelling dient een overzicht te geven van de bedragen uit de rijksbijdrage die gemoeid zijn met investeringen in private activiteiten, met aanduiding van de activiteiten waarvoor die bedragen zijn geïnvesteerd. Bij uitbesteding dient de instelling te melden en verantwoorden wat er uitbesteed is. In beide gevallen wordt niet verlangd dat inzicht wordt verschaft in de kostenrekening zodat het niet goed mogelijk is om na te gaan of wel of geen sprake is van concurrentievervalsing.

Indien een bekostigde instelling investeert in private activiteiten, bestaat altijd het gevaar van marktverstoring door kruissubsidiëring tussen het initiële en postinitieële marktsegment doordat bekostigde instellingen een financieel voordeel hebben ten opzichte van hun private concurrenten op de postinitieële onderwijsmarkt (zie paragraaf 4.2.1).

Projectdirectie Leren en Werken

Het belang van postinitieel onderwijs heeft politiek onder andere gestalte gekregen in een projectdirectie Leren en Werken van de ministeries van OCW en SZW. Deze projectdirectie is in 2005 ingericht en stimuleert en faciliteert samenwerking, met als doel het realiseren van 90.000 leerwerktrajecten in 2008-2011. Met regio's en sectoren worden convenanten afgesloten over op te richten duurzame regionale samenwerkingsverbanden op het terrein van leven lang leren en aantallen te realiseren EVC-trajecten³⁷ en leerwerktrajecten. Een andere belangrijke doelstelling van de projectdirectie is het voorlichten van burgers en werkgevers. Zo heeft de projectdirectie een Kenniscentrum EVC, een publiciteitscampagne, de portal lerenenwerken.nl en een telefonische helpdesk opgezet.

³⁷ Gelderblom et al. (2009) geven terecht aan dat EVC geen doel op zich is, maar een middel om andere doelen te behalen. In de context van het voorliggende rapport is van belang of de toepassing van EVC leidt tot een toename van scholing, bijvoorbeeld omdat hiermee meer maatwerk mogelijk is. Vooralsnog is geen onderzoek bekend waaruit blijkt dat EVC dit effect heeft.

In 2009 waren de begrote uitgaven van de projectdirectie €17,7 miljoen (projectdirectie Leren & Werken, 2007). Voor 2010 is er een totaal budget van €22,2 miljoen, doordat er extra geld beschikbaar komt voor ‘nieuwe stimuleringsmaatregelen’. Er is een denktank ingesteld die bekijkt waar deze middelen aan besteed kunnen worden. In het plan van aanpak worden de volgende opties genoemd:

- Het instellen van individuele leerrekeningen of vouchers.
- Het vastleggen van bepaalde rechten in cao’s, zoals recht op scholing, recht op EVC, en recht op scholingsverlof.
- Het instellen van een scholingsplicht.
- De mogelijkheden om naast de reeds bestaande bestedingsdoelen ook scholingskosten te financieren uit de levensloopregeling.

Vooralsnog zijn de extra middelen niet aan deze doelen besteed, maar is het geld bijvoorbeeld besteed aan de hierboven al genoemde subsidieregeling postinitiële masteropleidingen hoger beroepsonderwijs

4.2 Overheidsfalen op de markt voor postinitieel onderwijs

Niet alleen de markt maar ook de overheid kan tekortschieten en overheidsoptreden kan maatschappelijk ongewenste effecten met zich meebrengen. Men spreekt dan van overheidsfalen. Een algemeen voorbeeld van overheidsfalen is welvaartsverlies als de transactiekosten³⁸ van een bepaalde overheidsmaatregel hoger zijn dan de gerealiseerde efficiëntiewinsten.

Een ander algemeen voorbeeld is overheidsfalen als gevolg van regulering die niet in het algemeen belang is, maar die deelbelangen behartigt als gevolg van beïnvloeding door lobbyisten.³⁹ Een laatste hier te noemen algemeen voorbeeld van overheidsfalen betreft de kosten van belastingheffing. Als de overheid budget beschikbaar stelt voor onderwijs, dan wordt dat betaald met belastinggeld. Belastingheffing remt de economie af en leidt daardoor tot welvaartsverlies.⁴⁰ Om een euro uit te geven, zijn de kosten dus meer dan een euro.

³⁸ De transactiekosten hebben betrekking op: institutionele kosten (het in stand houden van het reguleringsapparaat) en compliance kosten (kosten die gereguleerden moeten maken doordat ze hun gedrag of productie moeten aanpassen aan de nieuwe regels).

³⁹ Stel dat een sector zelf vraagt om regulering, zoals kwalificatievereisten, kwaliteitseisen of invoerbescherming. Stel vervolgens dat de sector om dermate hoge eisen vraagt dat dit in hun eigen voordeel werkt doordat het concurrenten buiten de markt houdt. Een dergelijke lobby zorgt dan dat eisen uit het oogpunt van marktwerking te hoog worden ingezet zodat dit toetreding voor concurrenten bemoeilijkt. Dat laatste is niet in het algemeen belang, omdat concurrentie doorgaans leidt tot lagere prijzen, meer diversiteit en/of betere kwaliteit.

⁴⁰ Belastingheffing kan drie versturende gevolgen hebben. Ten eerste kunnen consumenten minder goederen kopen, waardoor het nut daalt. Ten tweede zijn goederen en diensten duurder voor de gebruiker dan voor de producent. Mensen en bedrijven maken hierdoor andere keuzes over hoeveel en welke goederen en diensten worden aangeschaft. Ten derde wordt de keuze tussen werk en vrije tijd beïnvloed. In beginsel wordt werken minder aantrekkelijk, maar als het inkomen van mensen wordt verlaagd, kan dit mensen tegelijk prikkelen om meer te gaan werken. Door deze veranderende keuzes van mensen komt allocatieve efficiëntie niet meer tot stand en is er een welvaartsverlies. Daarnaast gaat het innen van belasting gepaard met uitvoeringskosten en administratieve lasten.

Deze paragraaf behandelt allereerst het overheidsfalen als gevolg van de bekostigingssystematiek van onderwijsinstellingen (4.2.1) en analyseert vervolgens de overige vormen van overheidsfalen (4.2.2) en het falen van het beleid van sociale partners (4.2.3).

4.2.1 Overheidsfalen: een ongelijk speelveld

Hoe ontstaat het ongelijke speelveld?

De huidige marktstructuur voor postinitieel onderwijs kent een hybride karakter, met aan de aanbodzijde zowel bekostigde instellingen als niet-bekostigde instellingen. De concurrentieverhoudingen tussen deze partijen zijn per definitie niet gelijk vanwege de rijksbijdrage aan het bekostigde onderwijs binnen een gesloten bestel. Deze financiering grijpt primair aan op de markt voor initieel onderwijs, maar werkt door in de markt voor postinitieel onderwijs en is daarom van belang in de analyse van overheidsfalen in dit rapport.

Box 4.3: De macrodoelmatigheidstoets beschermt zittende bekostigde instellingen in het initiële hoger onderwijs ten koste van innovatieve en gewilde opleidingen van private aanbieders

Onder het begrip macrodoelmatigheid wordt verstaan een zo efficiënt mogelijke besteding van de rijksmiddelen voor de verzorging van initieel hoger onderwijs die zoveel mogelijk voldoet aan de behoeften van de samenleving in al haar geledingen. Ten aanzien van het besluit tot bekostiging beoordeelt de minister het voornemen van een instelling tot het verzorgen van een nieuwe opleiding met het oog op een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs, aan de hand van twee vereisten.

- De eerste is dat de inbedding van de opleiding in de (regionale) kennisinfrastructuur in voldoende mate verzekerd moet zijn.
- De tweede is dat de realisering van de opleidingen naar de mening van de minister op langere termijn niet mag leiden tot substantieel nadelige effecten voor de benutting van de bestaande capaciteiten infrastructuur op het betreffende onderwijs- en onderzoeksterrein.

Dit betekent dat de zittende, bekostigde opleidingen bevoordeeld worden ten opzichte van nieuwe opleidingen, ook als die nieuwe opleidingen beter zijn.

Bron: 'Beleidsregel doelmatigheid hoger onderwijs', 21 juni 2006/Nr.HO/BL/2006/24451

Van een gesloten bestel is sprake als de overheid alleen een selecte groep instellingen bekostigt (aanbodgestuurde financiering) of alleen de vraag naar opleidingen van een selecte groep instellingen bekostigt (vraaggestuurde financiering). Vanuit mededingingsperspectief is problematisch dat toetreding vrijwel is uitgesloten. Het is bijv. niet zo dat elke instelling die aan bepaalde eisen voldoet toegang kan krijgen tot het bestel. De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijke onderzoek (WHW) stelt simpelweg dat een instelling tot het bestel behoort als een instelling is opgenomen in de lijst met bekostigde instellingen in de bijlage van de wet. De WHW bevat echter geen criteria voor opname in (of verwijdering uit) deze lijst. Het is voor geaccrediteerde, niet-bekostigde aanbieders praktisch onmogelijk om tot bekostiging toegelaten te worden, anders dan door fusie tussen rechtsvoorgangers (uitsluitend tussen hogescholen) (EOCB, 2010). De toetreding tot het bekostigde bestel wordt nog verder afgeschermd door de macrodoelmatigheidstoets (zie box 4.3).⁴¹

⁴¹ Sinds augustus 2008 bestaat de macrodoelmatigheidstoets niet meer in de bve-sector. In plaats daarvan is de wettelijke zorgplicht arbeidsmarktperspectief gekomen. Die houdt in dat bekostigde bve-instellingen uitsluitend opleidingen met voldoende arbeidsmarktperspectief mogen aanbieden. Uit een evaluatie door de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat de bekostigde instellingen niet aan deze zorgplicht voldoen (OCW, 2010a). De Inspectie constateert dat de onderzochte instellingen zich als concurrenten van elkaar beschouwen en als gevolg daarvan het arbeidsmarktperspectief vaak uit het oog verliezen. Instellingen lichten (toekomstige)

Er is kortom geen sprake van heldere toelatingseisen, laat staan dat die non-discriminatoir zijn. Dat betekent dat de instellingen die al in het bestel zitten wel in aanmerking komen voor de publieke middelen en instellingen daarbuiten niet. Tegelijk mogen de instellingen die in het bestel zitten wel daarbuiten opereren. Deze ongelijkheid werkt concurrentievervalsend als publieke middelen verkregen in het bestel daarbuiten worden ingezet.

Overigens is het niet alleen de instellingsbekostiging in het initieel onderwijs die marktversturend werkt. Een deel van de subsidiegelden om postinitieel onderwijs te bevorderen, komt terecht bij de aanbodzijde, bij de instellingen. Voor zover deze gelden terechtkomen bij het bekostigd onderwijs dat ook actief is op de markt voor postinitieel onderwijs, leiden deze subsidies tot een ongelijker speelveld. Dat is bijvoorbeeld het geval met het grootste deel van de gelden van het Communautair programma een leven lang leren⁴² en met de meer dan €10 miljoen subsidie-regeling postinitieële masteropleidingen hoger beroepsonderwijs.

De financiering en subsidiering van de aanbodzijde van het postinitieel onderwijs werkt niet alleen concurrentievervalsend, maar is ook overbodig. Aan de aanbodzijde van de markt voor postinitieel onderwijs is immers geen sprake is van marktfalen – er is voldoende en een divers aanbod van postinitieel onderwijs (zie hoofdstuk 3).

Nadelen ongelijk speelveld

Deze ongelijke concurrentieverhoudingen zijn problematisch vanuit het perspectief van de deelnemer aan postinitieel onderwijs. Doordat de concurrentie deels is uitgeschakeld leidt de markt niet tot de beste kwaliteit, dienstverlening en prijs. Bovendien leidt de concurrentievervalsende kruissubsidiëring tussen initieel en postinitieel onderwijs tot aantasting van de met privaat geld opgebouwde infrastructuur van postinitieële opleidingen (kapitaalvernietiging). Dat betreft zowel de infrastructuur voor formeel als voor non-formeel onderwijs.

Waarom wordt ook de infrastructuur voor non-formeel onderwijs aangetast? De ongelijkheid van het speelveld ontstaat vooral op het gebied van formeel onderwijs, omdat bekostigde instellingen nu eenmaal vooral formeel onderwijs aanbieden. Echter, de gevolgen van het ongelijke speelveld werken door in het gehele postinitieële onderwijs (formeel en ook non-formeel onderwijsaanbod). Doordat bekostigde instellingen de markt voor postinitieel onderwijs verstoren wordt de met privaat geld opgebouwde postinitieële onderwijsinfrastructuur aangetast. Het marktaandeel dat de bekostigde instellingen op de markt voor postinitieel onderwijs verkrijgen gaat ten koste van de middelen die private aanbieders kunnen verdienen en daarmee erodeert het aanbod van non-formeel en formeel privaat onderwijsaanbod.

Mededingingsproblemen

Vanuit mededingingsoogpunt is problematisch dat de publieke gelden die voor het initiële onderwijs bedoeld zijn, ook gebruikt kunnen worden in het postinitieële deel. Onder bepaalde voorwaarden zoals beschreven in de notities Helderheid (zie box 4.2) is deze kruissubsidiëring expli-

deelnemers lang niet altijd goed voor over het ongunstige arbeidsmarktperspectief. Instellingen geven daarop aan dat veel deelnemers op de lagere niveaus nauwelijks gemotiveerd zijn voor een opleiding, laat staan voor een aan hen 'opgedrongen' opleidingskeuze.

⁴² Alleen het Leonardo da Vinci- en het Grundtvig-subprogramma staan ook open voor niet-bekostigde instellingen in het postinitieële onderwijs.

ciet toegestaan. Het argument dat daarvoor gegeven wordt, is: “Die activiteiten kunnen immers een bijdrage leveren aan de verhoging van de kwaliteit van het onderwijs of onderzoek, of aan de doelmatigheid of toegankelijkheid van het onderwijs.” Er wordt niet ingegaan op de averechtse effecten op doelmatigheid en toegankelijkheid doordat deze activiteiten private spelers op achterstand plaatsen.

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

Is er iets te doen aan het ongelijke speelveld?

Er zijn enkele mogelijkheden denkbaar om iets tegen het ongelijke speelveld te doen: de onderwijswetgeving, de Mededingingswet, de staatssteunregels of het wetsvoorstel markt en overheid. Hierna zal blijken dat geen van deze opties soelaas kan bieden op de postinitieële onderwijsmarkt.

Onderwijswetgeving

In het hoger onderwijs is mededingingsbeperkende kruissubsidiëring tussen initieel en postinitieel onderwijs volgens het ministerie van OCW verboden. Daarbij verwijst het ministerie naar artikel 1.9 WHW, lid 1:

“Ten behoeve van het verzorgen van initieel onderwijs en, voor zover het universiteiten betreft, mede ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek hebben de in de bijlage van deze wet [...] opgenomen instellingen [...] aanspraak op bekostiging [...]”⁴³

Het toezicht op de WHW en kruissubsidiëring wordt gehouden door de Inspectie, specifiek: de Directie Rekenschap.

Er zijn ten minste drie problemen met deze wetstekst als grond voor een verbod op mededingingsbeperkende kruissubsidiëring tussen initieel en postinitieel onderwijs:

1. In het wetsartikel 1.9:1 staat dat bepaalde instellingen voor initieel onderwijs (en wetenschappelijk onderzoek) aanspraak maken op publieke bekostiging. Maar er staat niet dat deze bekostiging louter voor dit initiële onderwijs gebruikt mag worden. Er staat in ieder geval niet dat dit verboden is. Er is geen andere wettekst, beleidsbrief of toelichting waarin wel expliciet staat dat mededingingsbeperkende kruissubsidiëring tussen initieel

⁴³ Volledige tekst: “Ten behoeve van het verzorgen van initieel onderwijs en, voor zover het universiteiten betreft, mede ten behoeve van het verrichten van wetenschappelijk onderzoek hebben de in de bijlage van deze wet onder a, c en h opgenomen instellingen en de gemeenten en openbare lichamen, onderscheidenlijk rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid, waarvan de overige in de bijlage van deze wet opgenomen instellingen uitgaan, aanspraak op bekostiging uit ’s Rijks kas, voor zover aan de aan die instellingen verbonden opleidingen accreditatie is verleend of die opleidingen de toets nieuwe opleiding met positief gevolg hebben ondergaan. Voor de toepassing van dit lid wordt het onderwijsgebonden onderzoek aan hogescholen gerekend tot het daarop betrekking hebbende initieel onderwijs.”

en postinitieel onderwijs verboden is. Het verbod op mededingingsbeperkende kruissubsidiëring is daarmee op z'n best impliciet.

2. Een waterdicht verbod op mededingingsbeperkende kruissubsidiëring tussen twee marktsegmenten vereist sluitende definities van die marktsegmenten. Op grond van de WHW is echter geen sluitende definitie van initieel en postinitieel onderwijs te geven. De definitie in art. 7.3a WHW zegt in feite alleen dat initieel onderwijs de bachelor en master omvat en in art. 7.3b worden dan de postinitiële bachelor en master onderscheiden, zonder het begrip initieel of postinitieel te definiëren. In dit onderzoek is geen andere wettekst, beleidsbrief of toelichting naar voren gekomen, waarin wel een sluitende definitie van initieel en postinitieel onderwijs is gegeven.
3. Het is onduidelijk hoe de directie Rekenschap toezicht houdt op het (impliciete) verbod op mededingingsbeperkende kruissubsidiëring. Worden transparantie-eisen gesteld ten aanzien van de boekhouding en kostentoekening? Worden kostprijsberekeningen gecontroleerd? Dat lijkt niet het geval te zijn. Ook is niet duidelijk wat de straf is als een bekostigde instelling zich niet aan het (impliciete) verbod op mededingingsbeperkende kruissubsidiëring houdt.

Uit de onderwijscontroleprotocollen uit 2007, 2008 en 2009⁴⁴ blijkt dat de directie Rekenschap⁴⁵ de notities Helderheid hanteert bij het toezicht op private activiteiten. Zoals hierboven geconstateerd hebben deze notities op het punt van concurrentievervalsende kruissubsidiëring echter niet de gewenste helderheid gebracht. Daarvoor zijn de beoordelingscriteria te open en breed gehouden en is de controle op naleving ervan te weinig specifiek gericht op het voorkomen van concurrentievervalsing.

Een verbod op mededingingsbeperkende kruissubsidiëring tussen het initieel en postinitieel onderwijs wordt verder ondermijnd doordat het – zo geeft het ministerie van OCW aan – is toegestaan dat instellingen (de start) van private activiteiten met publiek geld voorfinancieren. Dat gebeurt doorgaans in de vorm van een lening tegen een marktconform rentetarief. Net als met een banklening, moet het geld terug worden betaald aan de instelling. Onduidelijk is echter wat er gebeurt als de private activiteiten onvoldoende winstgevend blijken te zijn en de rente en de lening niet (terug)betaald kunnen worden. Het is maar de vraag of van een onderwijsinstelling verwacht kan worden dat deze zich in dergelijke gevallen net zo op zal stellen als een bank. Waarschijnlijk is dat de onderwijsinstelling terughoudender is bij de beslissing tot het failliet laten gaan van de private activiteit, bijvoorbeeld omdat dit ten koste gaat van het onderwijsprogramma en het imago van de opleiding en de instelling. Zonder een duidelijk toezicht- en sanctiebeleid heeft dit voorschrift weinig kracht en kan het gemakkelijk tot verdere concurrentievervalsing leiden.

De onderwijswetgeving is opgesteld toen private activiteiten nog minder omvangrijk waren, en er geen zaken als publiek-private samenwerking en kruissubsidiëring speelden. Daarom zijn verschillende ge- en verboden niet altijd expliciet genoeg geformuleerd. De wetgeving is wat dat betreft aan een actualisering toe.

⁴⁴ Voor 2009 is alleen een concept versie bekeken. Op <http://www.cf.nl/Public/ControleProtocol/Content/> is het protocol voor 2009 nog niet opgenomen.

⁴⁵ Op 1 september 2008 is de afdeling Rekenschap van de Auditdienst OCW ingebed als Directie Rekenschap in de Inspectie van het Onderwijs.

De huidige aanpassingen in het onderwijsbeleid en toezicht zijn gericht op het tegengaan van de onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger) onderwijs zoals die door de Rekenkamer (2003) en de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap I en II (Commissie Schutte) zijn geconstateerd.⁴⁶ In deze onderzoeken werd geconcludeerd dat een groot deel van de geconstateerde onregelmatigheden het gevolg is van “administratieve onzorgvuldigheden, al dan niet te wijten aan een matig tot onvoldoende ontwikkelde administratieve organisatie en interne beheersing of controle” (Kuijl, 2005, p. 8). Om mededingingsbeperkende kruissubsidiëring te kunnen voorkomen, is het essentieel dat de administratieve processen geheel op orde zijn. Evenzeer van belang is dat de toezichthouder het mandaat en de menskracht heeft om deze administratie te controleren. Onduidelijk is of op dit moment aan deze voorwaarden van effectief toezicht is voldaan.

Mededingingswet

De tweede optie is het toezicht door de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) op grond van de Mededingingswet. Omdat bekostigde instellingen vanwege hun bekostiging een economische machtspositie verwerven ten opzichte van niet-bekostigde instellingen, kan getracht worden het gedrag van bekostigde instellingen aan banden te leggen door een beroep te doen op het verbod om misbruik te maken van een economische machtspositie. Helaas is in het verleden bij de beoordeling van NMa zaak 2760 gebleken dat de NMa in het bekostigd onderwijs met lege handen staat als het gaat om het handhaven van de Mededingingswet. Bij de beoordeling van deze fusiezaak in het hbo bleek dat bekostigde onderwijsinstellingen geen onderneming zijn in de zin van de Mededingingswet (zie box 4.4).

Technisch geformuleerd: bekostigd onderwijs kwalificeert als een dienst van algemeen belang en die vallen buiten de mededingingsregels (en dus kan het verbod op misbruik van een machtspositie niet aangesproken worden) en ook buiten de staatssteunregels (zie box 4.5).

Het is mogelijk dat de NMa anders oordeelt in het geval de bekostigde instellingen zich ook begeven op de postinitieële onderwijsmarkt waar geen sprake is van een gesloten bestel, maar van een open en concurrerende markt. Als de NMa de activiteiten van bekostigde instellingen op het postinitieel marktsegment wel als economische activiteiten of als dienst van algemeen belang ziet, dan wordt het mogelijk om de Nederlandse evenknie van de Europese transparantierichtlijn te gebruiken.^{47&48}

Deze transparantierichtlijn is ook gericht op ondernemingen die met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast en met betrekking tot deze dienst in enigerlei vorm

⁴⁶ De Commissie Schutte onderzocht mogelijke onregelmatigheden in het ho en mbo. Op 1 april 2004 verscheen het rapport ‘Eerlijk delen’ waarin de bevindingen over 145 instellingen werden beschreven en op 23 mei 2005 werden in een tweede rapport de bevindingen van de overige 7 instellingen beschreven. De commissie adviseerde bijna €100 miljoen terug te vorderen van de onderwijsinstellingen waar sprake was van onregelmatigheden. Van dit bedrag betrof bijna 85% het hbo. Daarom zijn de onderzoeken naar de onregelmatigheden bekend geworden onder de naam hbo-fraude.

⁴⁷ Dit volgt uit het feit dat het ministerie van OCW in de notities Helderheid (2003/4) aangeeft dat bekostigde instellingen mogen kruissubsidiëren van het initiële naar het postinitieële segment mits er door de kruissubsidiëring geen concurrentievervalsing zal ontstaan. Men zou in deze voorwaarde immers de bevestiging kunnen lezen dat het ministerie inderdaad van mening is dat bekostigde instellingen die zich op de postinitieële markt begeven wel onder het mededingingstoezicht vallen.

⁴⁸ De Transparantierichtlijn is in Nederland omgezet via de artikelen 25a tot en met 25f van de Mededingingswet.

compensatie ontvangen (zie box 4.6). Het doel van de richtlijn is mededingingsbeperkende kruis-subsidiëring tegen te gaan tussen bedrijfsonderdelen die op een concurrerende markt met niet-gesubsidieerde spelers actief zijn en bedrijfsonderdelen die gesubsidieerd zijn. In dat verband gelden strenge eisen aan de administratie. Interne rekeningen moeten gescheiden zijn, kosten en opbrengsten moeten correct worden toegerekend, en de beginselen van de gescheiden administratie moeten duidelijk zijn vastgelegd. De NMa (en in het geval van effecten op de interstatelijke handel ook de Europese Commissie) eist daarom dat de diverse inkomstenbronnen gedetailleerd worden omschreven, net als de kosten die worden gemaakt voor het uitvoeren van een openbare dienst. Deze eisen gelden niet voor ondernemingen waarvan de totale netto jaaromzet minder dan €40 miljoen heeft bedragen.

Box 4.4: De NMa staat met lege handen in het bekostigde onderwijs

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) heeft de fusies in het bekostigde onderwijs niet inhoudelijk beoordeeld. In zaak 2760 tussen Hogeschool Alkmaar, Hogeschool Haarlem, Hogeschool Holland en Ichtus Hogeschool bepaalde de NMa dat bekostigde instellingen geen onderneming zijn in de zin van de Mededingingswet, omdat zij onder de huidige wet- en regelgeving onvoldoende commerciële speelruimte hebben. Zo bepaalt de overheid de hoogte van het collegegeld, de samenstelling van het aanbod van opleidingen en de toetreding van nieuwe aanbieders. Verder kan de minister van OCW het aantal opleidingen per instelling beperken en kan de hoogte van de rijksbijdrage niet door de bekostigde instellingen worden beïnvloed.

Er zijn ook argumenten die zouden kunnen wijzen op het bestaan van economische activiteiten van bekostigde instellingen. Het hoger onderwijs kent een vorm van marktwerking, omdat onderwijsinstellingen met elkaar concurreren bij het aantrekken van studenten (Koning & Van der Wiel, 2010; Markteffect, 2009⁴⁹). Ook is er, op bescheiden schaal toetreding mogelijk binnen het bekostigde bestel, omdat bekostigde onderwijsinstellingen in het huidige regime via de accreditatieprocedure nieuwe opleidingen in het bestel kunnen zetten.

De NMa concludeert in het hetzelfde besluit dat de activiteiten van aangewezen onderwijsinstellingen, die ook opleiden voor een wettelijk erkend diploma maar geen publieke bekostiging ontvangen, met hun opleidingen in het hoger onderwijs wel economische activiteiten verrichten. De reden hiervoor is dat de aangewezen instellingen zelf hun prijzen mogen bepalen en dus over de commerciële speelruimte beschikken die de bekostigde instellingen niet hebben. De Mededingingswet is in dit geval dus van toepassing. Tot op heden was de omvang van deze activiteiten echter te gering om onder toezicht van de NMa te vallen, omdat de omzetten lager zijn dan de omzetsdrempel.

Bron: SEO Economisch Onderzoek.

Box 4.5: Bekostigd onderwijs valt niet onder mededingings- en staatssteunregels

Niet al het onderwijs valt onder de mededingings- en staatssteunregels. Er zijn in dit verband drie soorten onderwijsdiensten te onderscheiden:

- Onderwijs dat kwalificeert als *dienst van algemeen belang*, bijvoorbeeld het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het door de overheid bekostigd hoger onderwijs (het initiële traject gericht op bachelor/master). Dit onderwijs is namelijk bij wet geregeld en collectief gefinancierd. De mededingings- en staatssteunregels zijn hierop niet van toepassing.
- Onderwijs dat wordt aangeboden als een *dienst van algemeen economisch belang*, bijvoorbeeld aangewezen hoger onderwijs (postinitieel of contractonderwijs). Dit betreft economische activiteiten waarop afgezwakte mededingings- en staatssteunregels van toepassing zijn.
- Onderwijs dat wordt aangeboden als *puur economische dienst*, zoals avondschooling, cursussen, e.d. Dit onderwijs valt volledig onder de mededingings- en staatssteunregels.

Bron: Ministerie van Economische Zaken (2005), Notitie dienstenrichtlijn en diensten van algemeen economisch belang, kenmerk EP/EIS 5056241, 2 september.

⁴⁹ Scholieren kiezen hun vervolgstudie vooral op basis van criteria zoals de aantrekkelijkheid van het toekomstige beroep, de inhoud van de opleiding en de kans op werk na de opleiding.

Box 4.6: Transparantie-eis uit de Mededingingswet zou soelaas kunnen bieden tegen kruissubsidiëring tussen initieel en postinitieel onderwijs

Mededingingswet Artikel 25b lid 1

Ondernemingen waaraan overeenkomstig artikel 86, eerste lid, van het Verdrag een bijzonder of uitsluitend recht is verleend of die overeenkomstig artikel 86, tweede lid, van het Verdrag met het beheer van een dienst van algemeen economisch belang zijn belast en met betrekking tot deze dienst in enigerlei vorm compensatie ontvangen, en die verschillende activiteiten uitvoeren, houden een zodanige administratie bij dat:

- a. de registratie van de lasten en baten van de verschillende activiteiten gescheiden zijn;
- b. alle lasten en baten, op grond van consequent toegepaste en objectief te rechtvaardigen beginselen inzake kostprijsadministratie, correct worden toegerekend;
- c. de beginselen inzake kostprijsadministratie volgens welke de administratie wordt gevoerd, duidelijk zijn vastgelegd.

Bron: Mededingingswet.

Staatssteunregels

Behalve de transparantierichtlijn kan ook de optie van het staatssteunverbod worden gezien. De staatssteunregels bieden echter net als de Mededingingswet geen soelaas, omdat – zoals hierboven al gezegd – bekostigd onderwijs zich als dienst van algemeen belang onttrekt aan deze regels (box 4.5). Ook als de bekostigde instellingen actief worden op de postinitiële onderwijsmarkt, dan bieden de staatssteunregels hoogstwaarschijnlijk geen uitweg. In dat geval is sprake van een dienst van algemeen economisch belang en dan wordt de bekostiging – mits voldaan is aan bepaalde voorwaarden – niet gezien als steun, maar als een compensatie die de tegenprestatie vormt voor de prestaties die de begunstigde onderneming(en) hebben verricht om de taak van algemeen economisch belang uit te voeren.⁵⁰

Wetsvoorstel markt en overheid

Tot slot zou het wetsvoorstel markt en overheid nog een optie zijn. Dit wetsvoorstel ligt nu ter goedkeuring bij de Eerste Kamer. Het voegt aan de Mededingingswet gedragsregels toe voor overheden die als ondernemer actief zijn op de markt. Deze gedragsregels gelden voor het rijk, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en de zelfstandige bestuursorganen die een publiek-rechtelijke status hebben voor zover deze een economische activiteit verrichten of laten verrichten door een aan hen gerelateerd overheidsbedrijf.

Bekostigde onderwijsinstellingen zijn echter expliciet van deze gedragsregels uitgesloten⁵¹, zodat ook deze route geen oplossing biedt om de effecten van de ongelijkheid tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen op de concurrentie te mitigeren. Het is een gemiste kans dat de wetgever niet gekozen heeft om de ‘bekostigde onderwijsactiviteiten’ of ‘de wettelijke onderwijsactiviteiten’ als uitsluitinggrond te kiezen. Door bekostigde instellingen als geheel uit te sluiten, zijn ook eventuele niet-bekostigde, niet-wettelijke onderwijsactiviteiten uitgesloten – terwijl juist daar de ongelijkheid in het speelveld zich manifesteert.

⁵⁰ Essentieel is dan dat de compensatie niet te hoog is, dat wil zeggen niet hoger dan nodig om de taak van algemeen economisch belang uit te voeren. Er is sprake van overcompensatie indien de compensatie meer bedraagt dan de netto kosten die verband houden met de uitvoering van een dienst van algemeen economisch belang. Overcompensatie wordt niet als noodzakelijk voor het verrichten van een dienst van algemeen economisch belang beschouwd en wordt dientengevolge als onverenigbare staatssteun aangemerkt die terugbetaald moet worden.

⁵¹ Artikel 15h, lid 1 van het wetsvoorstel van 24 maart 2009 dat nu bij de Eerste Kamer ligt.

4.2.2 Overige vormen van overheidsfalen

Deze paragraaf geeft de overige vormen van overheidsfalen zoals die op de markt voor postinitieel onderwijs ontstaan als gevolg van:

- Overheidsbeleid gericht op de markt voor postinitieel onderwijs;
- Overheidsbeleid gericht op de markt voor initieel onderwijs (anders dan de bekostiging van instellingen; zie vorige paragraaf);
- Overheidsbeleid gericht op de arbeidsmarkt.

Falen van overheidsbeleid gericht op de markt voor postinitieel onderwijs

Beleidsonzekerheid

Een eerste vorm van overheidsfalen als gevolg van beleid gericht op de markt voor postinitieel onderwijs is beleidsonzekerheid. Een (democratische) overheid heeft een probleem om zich voor langere tijd aan bepaald beleid te committeren, omdat het toekomstige gedrag van de overheid en de kiezer niet valt vast te leggen. Wanneer elke vier jaar een nieuwe regering aantreedt, kan er onzekerheid ontstaan vanwege gebrek aan langdurig commitment. Deze beleidsonzekerheid speelt ook op de markt voor postinitieel onderwijs als gevolg van de steeds opeenvolgende onderwijsvernieuwingen en het steeds wisselende beleid ten aanzien van een leven lang leren. Onderwijsinstellingen en sociale partners zullen eerder geneigd zijn lange termijnafspraken te maken over postinitieel onderwijs als het beleid van de overheid stabiel is. Hetzelfde geldt voor onderwijsinstellingen onderling.

Gebrek aan bewijs dat de subsidies effectief zijn

Een tweede vorm van overheidsfalen treedt op bij de vele stimuleringsregelingen op de markt voor postinitieel onderwijs. De overheid stimuleert postinitiële scholing waarvan niet duidelijk is of de regeling wel effectief is. Met effectiviteit wordt niet bedoeld de bekendheid van of deelname aan een regeling, maar de deelname door mensen die zonder de regeling niet hadden meegegaan (het netto-effect). Overheidsbemoediging kan leiden tot verdringing van privaat initiatief: *deadweight loss* of *crowding out* en overscholing. Er treedt *deadweight loss* (welvaartsverlies) en *crowding out* (verdringing van privaat initiatief) op als scholing die anders door werkgevers, werknemers en werkzoekenden zelf wordt gefinancierd nu door de overheid wordt betaald. Werknemers en werkgevers, zeker jong en hoog opgeleid, zijn best bereid om zelf in opleidingen te investeren. Onder meer vanwege de verstoringen van belastingheffing⁵² is het efficiënter als mensen met private middelen hun scholingsbehoefte financieren. Verder kan een al te genereuze regeling mensen ook stimuleren om scholing te volgen als dat niet productiviteitsverhogend is (omdat de cursus overbodig is, niets met werk te maken heeft etc.).

De effectiviteitsstudies die bekend zijn, geven een wisselend beeld. Leuven & Oosterbeek (2004) laten zien dat scholingsaftrek voor werkgevers die investeren in postinitieel onderwijs voor werknemers van 40 jaar of ouder niet leidt tot meer scholing, maar alleen tot het uitstellen van scholing tot na de grens van 40 jaar. Berkhout et al. (2005) vinden dat de scholingsaftrek voor werknemers daarentegen wel effectief is in de zin dat iemand die gebruikmaakt van de faciliteit meer uitgeeft aan scholing. De regeling wordt echter slechts door 2% van de beroepsbevolking ge-

⁵² Zie voetnoot 40 voor een korte beschrijving van deze verstoringen.

bruikt. Tevens is onderzoek gedaan naar de effectiviteit van vraagsturingsinstrumenten zoals individuele leerrekeningen en vouchers. Daaruit komt een gematigd positief beeld naar voren. De resultaten worden uitgebreider beschreven in paragraaf 5.4.

Wat betreft de effectiviteit van de besteding van overheidsgeld aan de na-, bij- en omscholing van werklozen en bijstandsgerechtigden blijkt het volgende. Groot et al. (2008) hebben onderzocht of de opbrengsten van het volgen van postinitieel onderwijs door werklozen en bijstandsgerechtigden opwegen tegen de kosten die de overheid (UWV, gemeenten) daarvoor maakt. Het doel van het re-integratiebeleid is het bevorderen van de uitstroom naar regulier werk van die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen. Re-integratietrajecten die zijn ingezet in de periode 2002-2005 hebben op landelijk niveau niet geleid tot een verlaging van de uitgaven aan sociale zekerheid: de gemiddelde kosten van de trajecten zijn hoger dan de gemiddelde, als gevolg van de trajecten, bespaarde uitkeringslasten. Het is dan ook de vraag of het efficiënt is dat de overheid alle scholing voor werkzoekenden betaalt. Alternatieven zijn financiering uit de ontslagvergoeding die ontslagen werknemers mee kunnen krijgen (WRR, 2007) en uit O&O-fondsen. Financiering uit de O&O-fondsen is dan gebaseerd op de gedachte van solidariteit tussen werkenden en werkzoekenden binnen een bepaalde sector. Het nadeel is wel de sectorale oriëntatie van O&O-fondsen (zie paragraaf 4.2.3).

Er zijn veel te veel regelingen, die ook nog eens tijdelijk zijn

Niet alleen is er twijfel over de effectiviteit van stimuleringsregelingen en over de efficiëntie van de overheidsbekostiging van scholing aan werklozen en bijstandsgerechtigden, ook is sprake van overheidsfalen doordat er (1) te veel stimuleringsregelingen zijn die (2) niet structureel zijn. Kortom, men ziet door de bomen het bos niet meer en als men eindelijk de weg door het bos heeft gevonden, zijn de bomen al omgezaagd.

Er zijn meer dan 1400 subsidies en regelingen om deelname aan postinitieel onderwijs te stimuleren. Het is maar zeer de vraag of het effectief is om zoveel verschillende subsidies en regelingen naast elkaar te hebben. Efficiënt is het in ieder geval niet omdat elk van deze regelingen uitvoeringskosten met zich meebrengt. Bovendien maakt het de markt intranspant en dus minder toegankelijk. Deze veelheid aan regelingen ontmoedigt in plaats van aan te moedigen.

De achterliggende problemen zijn generiek en het zou daarom efficiënter zijn om een aantal algemene regelingen te hebben die aansluiten bij deze generieke problemen. Voordeel is dan ook dat de (netto-) effectiviteit van de regelingen kan worden onderzocht; iets wat in een zeer versnipperd veld met 1400 regelingen niet goed mogelijk is. Effectiviteitonderzoek is noodzakelijk, omdat op dit moment nog maar erg weinig bekend is over het effect van dit soort subsidies en regelingen (zie hierboven).

Veel van de maatregelen zijn bovendien tijdelijk van aard. Dat verlaagt het gebruik ervan. Als regelingen steeds veranderen leren mensen voor wie de regelingen bedoeld zijn de weg er naartoe niet kennen. Voorbeelden van tijdelijke regelingen staan in box 4.7.

Box 4.7: Drie voorbeelden van tijdelijke stimuleringsregelingen voor postinitieel onderwijs

Voorbeelden van tijdelijke regelingen zijn:

- De Tijdelijke stimuleringsregeling leren en werken voor werkende jongeren zonder startkwalificatie, werkzoekenden en met werkloosheid bedreigden. Via deze regeling wordt gestimuleerd dat partijen in de regio (overheden, onderwijs en ondernemers) een samenwerking en infrastructuur ontwikkelen op het gebied van scholing. Aanvragers moeten concrete doelstellingen opnemen voor het aantal te realiseren duale trajecten en/of EVC-trajecten voor werkende jongeren zonder startkwalificatie, werkzoekenden en met werkloosheid bedreigden. De verschillende trajecten moeten voor 31 december 2010 zijn gerealiseerd. Als de regeling beëindigd wordt, zullen naar verwachting ook de samenwerkingsverbanden en infrastructuur afgebouwd worden.
- De Wet vermindering afdracht Onderwijs (WVA) wordt in 2010 tijdelijk uitgebreid met als doel werkgevers extra te stimuleren om te investeren in scholing. Werkgevers kunnen gebruikmaken van de WVA als werknemers een opleiding volgen om hun opleidingsniveau te verhogen. Daarnaast is de WVA Startkwalificatie uitgebreid. Deze afdrachtvermindering is bedoeld voor voormalig werklozen die niet over een startkwalificatie beschikken. Wanneer werknemers van leerbedrijf wisselen maar nog geen startkwalificatie hebben behaald, kunnen zij nu ook in het opvolgende leerbedrijf van de WVA gebruikmaken. Dit geldt eveneens voor een werknemer die uit een re-integratietraject komt.
- Scholingsbonus: Als een bedrijf moeite heeft met het vinden van goed geschoold personeel, dan kan in bepaalde gevallen een tijdelijke subsidie worden verkregen als een nieuwe werknemer wordt aangenomen. De scholingsbonus is een tijdelijke subsidie tot 31 december 2010 die bij het UWV kan worden aangevraagd. Onwaarschijnlijk is overigens dat het vinden van goed geschoold personeel na 2010 geen probleem meer is. Deze regeling omvat ook een tegemoetkoming in de onkosten van trajecten, waarmee een Ervaringsprofiel (EVP) of een Ervaringscertificaat (EVC) kan worden behaald. Onder het begrip macrodoelmatigheid wordt verstaan een zo efficiënt mogelijke besteding van de rijksmiddelen voor de verzorging van initieel hoger onderwijs die zoveel mogelijk voldoet aan de behoeften van de samenleving in al haar geledingen. Ten aanzien van het besluit tot bekostiging beoordeelt de minister het voornemen van een instelling tot het verzorgen van een nieuwe opleiding met het oog op een doelmatige taakverdeling tussen de instellingen, gelet op het geheel van de voorzieningen op het gebied van het hoger onderwijs, aan de hand van twee vereisten.

Bron: <http://financieel.lerenenwerken.nl/>

Falen van overheidsbeleid gericht op de markt voor initieel onderwijs

Ultieme prikkel die uitgaat van de kans op faillissement werkt niet

Van het overheidsbeleid op de markt voor initieel onderwijs kunnen averechtse effecten uitgaan op de markt voor postinitieel onderwijs.⁵³ Zo leidt de overheidsregulering van bekostigde onderwijsinstellingen aan een geloofwaardigheidsprobleem. In de wetenschap dat de Tweede Kamer nooit een universiteit failliet zal laten gaan, zal het bestuur van een universiteit (of andere bekostigde instelling) gemakkelijker kapitaal kunnen aantrekken op de kapitaalmarkt. Dit voordeel kan ook uitstralen naar de postinitiële onderwijsmarkt.

⁵³ Een ander overheidsfalen betreft de studiefinanciering. Dit overheidsfalen werkt echter niet door op de markt voor postinitieel onderwijs; daarom wordt het niet in de hoofdttekst besproken. De studiefinanciering is bedoeld om een kapitaalmarktfaalen te adresseren, maar is nu niet efficiënt vormgegeven. Een door het CPB veelvuldig genoemde oplossing is een door de overheid gereguleerd sociaal leenstelsel met verzekeringselementen (o.a. CPB, 2003). Op deze manier betaalt degene die (het meeste) voordeel uit onderwijs haalt het meeste geld, zonder dat de toegankelijkheid in het geding komt. Wanneer in een sociaal leenstelsel over het volgen van aan het volgen van hoger onderwijs toegewezen extra inkomen belasting moet worden betaald, neemt de prikkel om hoger onderwijs te volgen in principe af. Dat kan een inefficiënt lage deelname aan hoger onderwijs als gevolg hebben. Dit argument gaat echter niet op bij de huidige mate van subsidiëring en progressiviteit van belastingheffing (Van Ewijk & Tang, 2000).

Bekostigingssystematiek is te inflexibel voor deelnemers

Burger et al. (2004) wijzen op het falen van de huidige bekostigingssystematiek, niet alleen omdat het ongelijke concurrentie tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen veroorzaakt (zie 4.2.1), maar ook omdat de systematiek de ontwikkeling naar een leven lang leren in de weg staat. Een bekostigingstelsel zonder beperkingen qua instelling en leeftijd van de deelnemer is beter afgestemd op de nieuwe ontwikkelingen. Een systeem van leerrechten of vouchers, die gedurende de gehele beroepsloopbaan mogen worden ingezet bij geaccrediteerde opleidingen (dus niet alleen in het postinitiële onderwijs maar ook daarvoor), is hiervoor een mogelijkheid.

Schaalvergroting in mbo en hbo

Een derde vorm van overheidsfalen op de markt voor initieel onderwijs die doorwerkt op de markt voor postinitieel onderwijs, is de door overheidsbeleid in de hand gewerkte schaalvergroting in het mbo en hbo (Onderwijsraad, 2005, 2005a en 2010).⁵⁴ Deze schaalvergroting heeft geleid tot (regionale) marktmacht die niet door de NMa of anderszins kan worden aangepakt en die de betreffende instellingen ook een concurrentievoorsprong geeft op de markt voor postinitieel onderwijs. Bij wijze van illustratie geeft box 4.8 de situatie in het hbo weer. Het aantal instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie en het wetenschappelijk onderwijs is de laatste jaren nagenoeg gelijk gebleven, maar in de bve sector heeft eerder – net als in het hbo – een forse schaalvergroting plaatsgevonden.

Box 4.8: Overheidsbeleid als aanjager van schaalvergroting in het hbo

In de jaren tachtig vond er een door overheidsbeleid gestuurde fusiegolf plaats bij bekostigde hbo-instellingen. Het aantal instellingen werd teruggebracht van ongeveer 400 naar 40 in 2009. Met schaalvergroting zijn mogelijk netto schaalvoordelen verkregen. Het gehalte aan docerend personeel ten opzichte van ondersteunend personeel is afgenomen. Het aantal studenten per docent is toegenomen van 17,5 in 1985 naar 22,7 in 2008 (Burger et al., 2004; OCW, 2010). De optimale instellingsgrootte voor Nederlandse hoger onderwijsinstellingen is echter onbekend.

Schaalvergroting kan anderzijds ook geografische marktmacht in de hand werken, waardoor de concurrentie tussen instellingen afneemt. Helaas kan de NMa dit soort grootschalige fusies die marktmacht vergroten van bekostigde instellingen niet voorkomen. Dat is des te problematischer omdat deze marktmacht ook benut kan worden op de postinitiële onderwijsmarkt (zie box 4.4, vorige paragraaf).⁵⁵

Bron: Onderwijsraad, 2005, 2005a en 2008.

⁵⁴ Onderwijsraad (2005, p. 74): “Vanaf midden jaren tachtig tot midden jaren negentig geeft de overheid een impuls om te fuseren; eerst in het hoger beroepsonderwijs en later in beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, voortgezet onderwijs en primair onderwijs. Universiteiten blijven buiten schot. De overheid stimuleerde de fusies voornamelijk door de vaste voet uit de bekostiging te halen (lineaire bekostiging) en door de opheffingsnorm zodanig te kiezen dat een flinke groep scholen op zoek moest naar een partner om te overleven.”

⁵⁵ Wel heeft het kabinet in 2009 een wetsvoorstel ingediend voor de introductie van een fusietoets in het onderwijs. Dat wetsvoorstel is in januari 2010 aangenomen door de Tweede Kamer. In de fusietoets is geregeld dat onderwijsinstellingen die willen fuseren voortaan een fusie-effectenrapportage moeten opstellen. Deze rapportage wordt met een bewijs van toestemming, van onder andere leraren, ter goedkeuring aan de minister van OCW voorgelegd. Alleen als die overtuigd is dat de voordelen van de fusie opwegen tegen de nadelen, zoals beperking van keuzevrijheid in een bepaald gebied, is de fusie toegestaan. De fusietoets ziet dus niet op marktmachtproblemen, en is vooral bedoeld om te waarborgen dat besturen of instellingen een zorgvuldig besluitvormingsproces doorlopen bij een fusie.

Falen van overheidsbeleid gericht op de arbeidsmarkt

Ook van het overheidsbeleid gericht op de arbeidsmarkt kunnen averechtse effecten uitgaan op de markt voor postniet-terugkijkend onderwijs. De prikkel voor werknemers en werkzoekenden om postniet-terugkijkend onderwijs te volgen, neemt af als gevolg van de vormgeving van de sociale zekerheid en de institutionele organisatie van de arbeidsmarkt.

Zo zou een soepeler ontslagrecht de druk op werknemers vergroten om adequaat te investeren in hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Een grotere vraag naar postniet-terugkijkende scholing zou het gevolg zijn. De ontslagbescherming heeft verder tot gevolg dat werkgevers eerder geneigd zullen zijn te investeren in scholing van werknemers met een vast contract dan van werknemers met een flexibel contract. Arbeidsmarktimperfecties als gevolg van sociale zekerheid en ontslagbescherming hebben ook tot gevolg dat tijdelijke vervanging van werknemers die (voltijds) geschoold worden, moeilijker is. Daardoor investeren werkgevers minder in scholing dan optimaal is.

Een ander knelpunt is het huidige sociale stelsel dat vooral de inzet van besparingen voor de opbouw van financieel kapitaal dat gereserveerd wordt voor het ouderdomspensioen stimuleert. Dit verlaagt de prikkel voor het onderhouden van het menselijk kapitaal over de levensloop.

Nog een voorbeeld van een averechtse effect van arbeidsmarktbeleid is het wettelijk minimumloon. Dit tast werkgelegenheid voor lager geschoolden aan en dus ook hun geneigdheid om in postniet-terugkijkend onderwijs te investeren. Anderzijds hebben werkgevers een prikkel om het als gevolg van het wettelijk minimumloon geringe verschil tussen productiviteit en loonkosten te investeren in scholing, juist omdat daardoor de productiviteit stijgt en dus het verschil groter wordt.

Dezelfde averechtse effecten treden op als gevolg van werkloosheidsuitkeringen, arbeidsongeschiktheidsregelingen, en vervroegde uittredingsregelingen. Zo laten Montizaan et al. (2009) zien dat het afschaffen van de VUT in de publieke sector heeft geleid tot verhoging van de pensioenleeftijd en een toename van postniet-terugkijkende scholing voor deze groep met 3,2%.⁵⁶ Het scholingseffect treedt overigens alleen op bij werknemers in grotere publieke organisaties.

Ook van de progressieve inkomstenbelasting gaat een averechtse prikkel uit. Het maakt investeren in scholing minder aantrekkelijk, omdat daardoor de opbrengst van (meer) betaald werk afneemt.

4.2.3 Falen van collectief overleg tussen sociale partners

Niet alleen de overheid tracht het volgen van postniet-terugkijkend onderwijs te stimuleren, ook sociale partners spannen zich daarvoor in. Is hun gezamenlijke inspanning, in de vorm van collectief overleg, collectieve O&O-fondsen en het afsluiten van CAO's, effectief in het vergroten van de prikkel voor postniet-terugkijkende scholing? Als het antwoord op deze vraag 'nee' is, duidt dat niet direct op overheidsfalen, maar op het falen van collectief overleg, overleg dat overigens wel ingebed kan zijn in wettelijke regels.

⁵⁶ Dit effect kon gemeten worden omdat de wijziging voor de groep mannen geboren in 1949 of daarvoor niet werden doorgevoerd en voor de mannen geboren in 1950 en daarna wel.

Volgens Groot en Maassen van den Brink (2009a) gaan er enkele, deels tegengestelde, effecten uit van bedrijfstak-CAO's op de prikkel voor het deelnemen aan het postinitieel onderwijs.

- Bedrijfstak-CAO's verkleinen de beloningsverschillen tussen bedrijven en dus de arbeidsmobiliteit in de sector. Dat heeft een positief effect op de bereidheid van werkgevers om te investeren in sector specifieke scholing van werknemers, omdat de kans dat de baten van investeringen in sectorspecifiek menselijk kapitaal na ontslag weglekken naar sectorgenoten afneemt. Anderzijds gaat er van bedrijfstak-CAO's ook een negatieve prikkel uit op de deelname aan postinitieel scholing. Omdat er weinig of geen mogelijkheden zijn om iemand die veel scholing heeft gevolgd hoger in te schalen dan iemand in dezelfde functie met minder scholing, neemt de prikkel voor de werknemer om te investeren in postinitieel onderwijs af als scholing niet ook leidt tot promotie.
- Een ander probleem van generieke scholingsregelingen die in het kader van CAO's worden opgesteld is dat ze tot overinvestering in onderwijs kunnen leiden, omdat de regelingen vaak geënt zijn op een gelijk recht voor elke werknemer ongeacht motivatie, vooropleiding, ambitie en ervaring.

Een tweede falen betreft het functioneren van de O&O-fondsen. Onduidelijk is of dergelijke fondsen een effectief instrument zijn bij het bevorderen van postinitieel scholing. In het overgrote deel van de bedrijfstakken bestaan sectorfondsen of O&O-fondsen. Meer dan 85% van alle werknemers valt op grond van de CAO verplicht onder een sectorfonds. Sectorfondsen verkrijgen hun financiële middelen van bedrijven, die 1% tot 2% van de jaarlijkse loonsom storten, en ontvangen daarnaast soms nog subsidies van de Europese Unie of van de overheid. De financiële reserves van de fondsen zijn niet precies bekend, maar zijn naar verluid ruim. Volgens De Mooij en Houtkop (2005) blijkt dat O&O-fondsen onderbenut worden en niet effectief worden ingezet. Zo worden de fondsen vooral door grote bedrijven gebruikt en niet voor de scholing van werknemers in kleine bedrijven (Waterreus, 2007). Groot en Maassen van den Brink (2009a) concluderen dat we niet weten of O&O-fondsen werken en dat "het hoog nodig is dat de effectiviteit en doelmatigheid van O&O-fondsen deugdelijk onderzocht worden".

Een derde probleem met O&O-fondsen is de sectorale opzet. Elk fonds leidt alleen maar op voor de sector, terwijl veel mobiliteit (en zeker onvrijwillige mobiliteit – dus na ontslag of bij dreigend ontslag) over de sectorgrenzen heengaat. Voorbeeld: O&O-fonds van de metaal investeert alleen in metaalopleidingen wat vooral overbodig is als de metaalsector inzakt en mensen naar een baan in een andere sector moeten worden geschoold. Het is dus aan te bevelen de O&O-fondsen te ontschotten en zo het scholingsbeleid generieker en waarschijnlijk effectiever te maken.

4.3 Resumerend

Overheidsbeleid heeft een aantal averechtse effecten op de markt voor postinitieel onderwijs. De belangrijkste vorm van overheidsfalen is het gevolg van de bekostiging van instellingen voor initieel onderwijs die ook actief zijn op de markt voor postinitieel onderwijs. Op grond van de notities Helderheid is het expliciet toegestaan dat bekostigde instellingen investeren in private activiteiten op de markt voor postinitieel onderwijs. Daarnaast komen in de praktijk subtielere

vormen van kruissubsidiëring voor waarbij kosten voor het aanbieden van postinitieel onderwijs niet of niet volledig worden doorberekend.

Uit paragraaf 4.2.1 blijkt dat marktpartijen met de huidige wetgeving niets kunnen beginnen tegen mededingingsbeperkende kruissubsidiëring door bekostigde instellingen: de onderwijswetgeving, de Mededingingswet, de staatssteunregels of de op handen zijnde markt- en overheidsregels bieden geen van alle soelaas.

De enige mogelijkheid om het speelveld gelijkjer te krijgen, is het aanpassen van de bekostiging. Door niet meer de instellingen te financieren maar vraaggestuurde financiering op in ieder geval de postinitieële onderwijsmarkt in te voeren, wordt meer gelijkheid gecreëerd. Hoofdstuk 5 werkt deze optie verder uit.

Probleem blijft ook dan dat de bekostiging van het initiële onderwijs wel via instellingen blijft lopen en dat de voor initieel onderwijs verkregen overheidsmiddelen gebruikt kunnen worden op de postinitieële markt. Daarom is het tevens noodzakelijk dat bekostigde instellingen een gescheiden boekhouding voor initieel en postinitieel onderwijs hanteren en op de postinitieële onderwijsmarkt integrale kostprijzen hanteren. De NMa zou daar toezicht op moeten houden op grond van de transparantieregels in de Mededingingswet.

Helaas heeft de overheid deze kans om met de transparantie-eisen uit de Mededingingswet concurrentievervalsende kruissubsidiëring tussen initieel en postinitieel onderwijs te voorkomen, laten glijpen. Bij het opstellen van het wetsvoorstel markt en overheid zijn bekostigde onderwijsinstellingen immers expliciet van deze transparantieregels uitgesloten. Het is dan ook een gemiste kans dat de wetgever de bekostigde *instellingen* als geheel heeft uitgesloten in plaats van alleen bekostigde onderwijs*activiteiten*. Als alleen bekostigde activiteiten waren uitgesloten dan zouden de niet-bekostigde activiteiten wel onder de transparantieregels vallen en zou er een mogelijkheid zijn om een gelijk speelveld af te dwingen.

Een tweede belangrijke vorm van overheidsfalen betreft de enorme hoeveelheid subsidiepotten. Over de effectiviteit van deze regelingen is nagenoeg niets bekend. Voorts kost het aanvragen en verstrekken van al die verschillende subsidies veel meer (transactie)kosten dan bij een overzichtelijk aantal potten het geval zou zijn. Deze (transactie)kosten leveren niks op en kunnen niet aan het onderwijs worden besteed. Bovendien is het subsidielandschap door het grote aantal regelingen en het tijdelijke karakter ervan intransparant en werkt dat ontmoedigend in plaats van stimulerend. Het is aan te bevelen om het aantal stimuleringsregelingen drastisch te beperken.

Vanuit economisch perspectief is het nog beter om de regelingen af te schaffen en het vrijkomende budget te gebruiken voor vraaggestuurde financiering voor specifieke doelgroepen die zelf te weinig mogelijkheden en prikkels hebben om postinitieële scholing te volgen. De bedoeling van de subsidietoets is om alleen goede projecten en instellingen te belonen en te zorgen dat het geld alleen voor de doelgroep beschikbaar komt. Door niet meer met aanbods subsidies te werken maar met vraagsturing voor bepaalde doelgroepen worden als vanzelf de goede projecten en instellingen 'beloond'. Door over te stappen op vraagsturing is aanbods subsidiëring dus niet meer nodig in het postinitieel onderwijs. Zoals gezegd zal in hoofdstuk 5 de optie van vraaggestuurde financiering nader uitgewerkt worden.

De in dit hoofdstuk beschreven averechtse effecten van overheidsbeleid op de markt voor postinitieel onderwijs zijn samengevat in tabel 4.2. Tevens beschrijft de tabel of het betreffende falen verdwijnt als vraaggestuurde financiering (dat wil zeggen vouchers of leerrechten) wordt ingevoerd in het postinitieel onderwijs.

Behalve overheidsfalen kan ook het overleg tussen sociale partners averechtse effecten op de deelname aan postinitieel onderwijs hebben. Belangrijk is in dat verband om onderzoek te doen naar de effectiviteit van de O&O-fondsen. Tot slot is aan te bevelen de O&O-fondsen te ontdoen van de sectorale schotten en zo het scholingsbeleid generieker en waarschijnlijk effectiever te maken

Tabel 4.2: Lost de overgang naar vraaggestuurde financiering het overheidsfalen op?

Falen van overheidsbeleid gericht op de markt voor <u>initieel onderwijs</u>	Lost vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs dit op?
Ongelijke concurrentieverhoudingen tussen bekostigde en niet-bekostigde onderwijsinstellingen	Ja, maar niet helemaal (toezicht op concurrentievervalsende kruissubsidiëring blijft noodzakelijk zo lang instellingen voor initieel onderwijs bekostigd blijven)
Financieringsvoordeel voor bekostigde instellingen doordat politiek niet snel een bekostigde instelling failliet zal laten gaan	Nee, want dit concurrentievoordeel ontstaat in het initiële onderwijs, terwijl vraaggestuurde financiering het postinitieel onderwijs betreft
Bekostigingssystematiek van het initieel onderwijs staat flexibiliteit voor deelnemers aan een leven lang leren in de weg	Nee, want nadeel ontstaat in het initiële onderwijs, terwijl vraaggestuurde financiering het postinitieel onderwijs betreft
Gebrek aan fusietoezicht leidt tot marktmacht in het mbo en ho	Nee
Falen van overheidsbeleid gericht op de markt voor <u>postinitieel onderwijs</u>	Lost vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs dit op?
Gebrek aan commitment leidt tot reguleringonzekerheid	Nee, al wordt het postinitieel onderwijs wel minder gevoelig voor wijzigingen in allerlei stimuleringsregelingen die bij vraaggestuurde financiering worden afgeschaft
Zonder meer kennis over de effectiviteit van stimuleringsregelingen, is de kans dat overheidsbeleid leidt tot deadweight loss en overinvestering (te) groot	Ja, mits (mede) door de overheid gefinancierde vraagsturing alleen voor specifieke doelgroepen wordt ingezet die zelf te weinig mogelijkheden en prikkels hebben om postinitieel scholing te volgen
Te veel regelingen (> 1400!) die naast elkaar bestaan: inefficiënte uitvoering en ondoorzichtige markt	Wel als vraaggestuurde financiering mede wordt betaald door de stimuleringsregelingen af te schaffen
Omdat de regelingen veelal tijdelijk zijn, treedt geen structureel effect op	Idem
Falen van overheidsbeleid gericht op de <u>arbeidsmarkt</u>	Lost vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs dit op?
De institutionele organisatie van de arbeidsmarkt vermindert de prikkel om postinitieel scholing te volgen (ontslagbescherming, minimumloon, werkloosheidsuitkeringen, arbeidsongeschiktheidsregelingen, vervroegde uittreedingsregelingen en progressiviteit inkomstenbelasting)	Deels, als de ontslagvergoeding wordt ingezet als scholingsbudget

Bron: SEO Economisch Onderzoek

5 Naar een beter werkende markt voor postinitieel onderwijs

Hoe kan marktfalen in het postinitieel onderwijs gecorrigeerd worden met minder versturende overheidsmaatregelen? Het antwoord is: met vraaggestuurde in plaats van aanbodgestuurde financiering. Door de overheid gefinancierde vouchers en leerrekeningen zouden gericht moeten zijn op werkzoekenden en lager opgeleiden.

Even recapituleren. De huidige bekostiging van het initieel onderwijs leidt tot concurrentieproblemen op de markt voor postinitieel onderwijs. Er zijn te veel stimuleringsregelingen met te vaak een tijdelijk karakter op de markt voor postinitieel onderwijs. Doordat er te weinig duidelijkheid is over de effectiviteit van deze instrumenten is de kans op deadweight loss of overinvestering bovendien te groot. Tegelijk laat de analyse van marktfalen zien dat er wel degelijk een rol voor de overheid is, maar dat maatwerk nodig is. Overheidsbeleid zou alleen gericht moeten zijn op bepaalde groepen die zelf te weinig mogelijkheden en prikkels hebben om deel te nemen aan postinitieel scholing.

Een oplossing die aansluit bij de noodzaak van maatwerk bij de correctie van marktfalen en die niet leidt tot de in het vorige hoofdstuk besproken vormen van overheidsfalen is vraaggestuurde financiering middels vouchers dan wel individuele leerrekeningen voor deelnemers aan postinitieel onderwijs. Vraaggestuurde financiering is namelijk veel efficiënter (minder marktversturend) dan aanbodgestuurde financiering. Aan de aanbodzijde van de markt voor postinitieel onderwijs speelt immers geen marktfalen. Door de aanbodzijde te financieren of te subsidiëren, verstoort de overheid de werking van de markt. Beter is het daarom om gericht marktfalen aan de vraagzijde te corrigeren, met vraaggestuurde financiering voor specifieke doelgroepen.

Door de bekostiging niet meer via de instelling te laten verlopen, wordt dan het speelveld tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen op de postinitieel onderwijsmarkt gelijk getrokken. Voorwaarde voor een gelijk speelveld is dat het voucher of het geld op de leerrekening ook voor de huidige niet-bekostigde, geaccrediteerde opleidingen kan worden ingeruild of besteed.

Dit hoofdstuk onderzoekt de mogelijkheden voor het introduceren van vraaggestuurde financiering op de markt postinitieel onderwijs. Alvorens de ideaaltypische marktsituatie met vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs te beschrijven, gaat paragraaf 5.1 eerst in op mogelijke tussenstations op weg naar deze marktordening. Paragraaf 5.2 licht vervolgens kort toe wat vraaggestuurde financiering betekent. Uit paragraaf 5.3 zal blijken dat er veel draagvlak bestaat voor een overgang naar vraaggestuurde financiering met leerrechten en vouchers. De effectiviteit van vraaggestuurde financiering wordt beschreven in paragraaf 5.4. De praktische vragen rond de implementatie worden beschreven in paragraaf 5.5. Paragraaf 5.6 geeft de conclusies.

5.1 Tussenstations op weg naar ideaaltypische marktordening

De ideale taakverdeling tussen markt en overheid is niet op korte termijn te bereiken, omdat er op dit moment allerlei langlopende afspraken en wetgeving bestaan die niet van vandaag op morgen kunnen worden aangepast. Deze paragraaf schetst de route van de huidige situatie richting de ideaaltypische situatie zoals beschreven in hoofdstuk 3. Deze marktordening is samengevat in box 5.1.

Box 5.1: De ideaaltypische ordening van de markt voor postinitieel onderwijs in een notendop

De ideaaltypische markt voor postinitieel onderwijs is een markt zonder overheidsfinanciering van het aanbod. Alleen dan kan sprake zijn van een gelijk spelveld tussen private en publieke aanbieders. Overheidsfinanciering is ook niet nodig, omdat de markt zelf een voldoende divers aanbod realiseert.

De overheid heeft wel een taak als het gaat om het accrediteren van opleidingen en het erkennen van diploma's en bij het coördineren van het normeren van non-formeel postinitieel onderwijs.

Voorts heeft de overheid een taak als het gaat om het voorkomen van concurrentieverstorende kruissubsidiëring tussen postinitieel onderwijs en bekostigd initieel onderwijs.

Zolang de bekostiging van het initieel onderwijs aanbodgestuurd blijft binnen een gesloten bestel, zal het speelveld op de markt voor postinitieel onderwijs immers niet gelijk zijn en is additioneel overheidstoezicht nodig.

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Dit rapport gaat over de rol van de overheid op de markt voor postinitieel onderwijs, de ideaaltypische marktordening van het initieel onderwijs valt buiten het bestek van het onderzoek. Uitgangspunt voor dit rapport is dan dat de overheid net als nu het aanbod van initieel onderwijs blijft bekostigen binnen een gesloten bestel. Dat wil overigens niet zeggen dat deze financiering per se via de instellingen (aanbodgestuurd) dient te lopen of dat een gesloten bestel noodzakelijk zou zijn.⁵⁷

De onderbouwing van vraaggestuurde financiering in het initiële onderwijs na de startkwalificatie valt zoals gezegd echter buiten het bestek van dit rapport. Voor de analyse in dit rapport is wel van belang dat de financiering van het initiële onderwijs op basis van een gesloten bestel concurrentievervalsand kan werken als deze wordt ingezet op de markt voor postinitieel onderwijs (zie paragraaf 4.2.1). Er zijn geen instrumenten om het speelveld tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen gelijk te trekken zonder het fundament, de bekostiging, te wijzigen.

⁵⁷ Sterker nog, er is veel te zeggen voor de introductie van vraaggestuurde financiering met leerrechten en vouchers in dat deel van het initiële onderwijs nadat het voortgezet onderwijs is afgerond en een startkwalificatie is behaald. De reden om vraaggestuurde financiering te beperken tot het onderwijs na het voortgezet onderwijs is dat private aanbieders zich eigenlijk alleen richten op dat onderwijs (uitzonderingen zijn de zelfstandige exameninstellingen voor voortgezet onderwijs (de zogenaamde artikel-56 WVO scholen, zoals Luzac) en private instellingen voor vavo). Dat heeft o.a. te maken met het feit dat het basis- en voortgezet onderwijs onder de leer- en kwalificatieplicht vallen.

Er is eveneens veel te zeggen voor het openbreken van het gesloten bestel door deelnemers aan het initiële onderwijs na het voortgezet onderwijs de mogelijkheid te geven hun voucher of het geld op hun leerrekening aan voor niet-bekostigde, erkende opleidingen te kunnen besteden. Dat zou betekenen dat elke opleiding die voldoet aan vooraf duidelijk gestelde kwaliteitseisen, in aanmerking komt voor besteding van de vraaggestuurde financiering.

De route naar deze ideaaltypische situatie loopt via de volgende twee tussenstations: (1) het verstevigen van de positie van het non-formeel postinitieel onderwijs en (2) het opdoen van ervaring met het op een kier zetten van de deur naar het gesloten bestel voor initieel onderwijs. Het eindstation van de analyse in dit rapport ligt bij het introduceren van vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs en het effectief tegengaan van concurrentievervalsing als gevolg van bekostiging van het initiële onderwijs.

De positie van het non-formeel postinitieel onderwijs verstevigen

Non-formele opleidingen vormen de belangrijkste moot van het postinitieel onderwijs in Nederland. De positie van het non-formeel onderwijs kan verstevigd worden door de kwaliteit ervan transparant en beter vergelijkbaar te maken met het niveau van formele opleidingen in het vo, mbo, hbo en wo. Daartoe is het noodzakelijk om non-formele postinitieële opleidingen te normeren (of: de leeropbrengsten te valideren). Deze normering dient plaats te hebben onder de verantwoordelijkheid van een onafhankelijke instantie.

Zonder een dergelijke normering past het non-formele onderwijs niet goed in een vraaggestuurd financieringssysteem. Opleidingen waarvan de kwaliteit niet transparant is en waarvan het niveau onduidelijk is, komen niet in aanmerking voor door de overheid gefinancierde leerrechten of vouchers (net zoals alleen geaccrediteerde opleidingen van aangewezen instellingen in aanmerking komen voor bekostiging in het Experiment Open Bestel).

Bij het ontwikkelen van een dergelijk Nederlands nationaal kwalificatiekader leven lang leren (NLQF) is het belangrijk om aansluiting te zoeken bij het European Qualification Framework Life Long Learning (EQF LLL; zie ook paragraaf 3.3).

Ervaring opdoen met een minder gesloten bestel voor initieel onderwijs

Tussen 2007/2008 en 2014/2015 vindt het Experiment Open Bestel plaats.⁵⁸ Het experiment loopt nu 2 jaar en de voorlopige resultaten geven aan dat een opener bestel nieuw aanbod van opleidingen uitlokt met als resultaat een grotere differentiatie in het aanbod. Dit aanbod sluit bovendien beter aan bij de vraag naar hoger onderwijs. Dit heeft te maken met de toetreding van aanbieders van afstandsonderwijs in het experiment open bestel. De Commissie die het experiment begeleidt concludeert: “Het bekostigd onderwijs dekt maar een deel van de vraag naar hoger onderwijs, zonder motivatie waarom de studenten met een voorkeur voor afstandsonderwijs alleen terecht kunnen in het particuliere deel van de markt.” (CEOB, 2010, p. 20).

Na de tussenevaluatie start nu de tweede ronde van het experiment. Ondanks het feit dat er veel haken en ogen aan het experiment zitten (deze zijn beschreven door Jacobs, 2006), kan het experiment gebruikt worden om in het initieel onderwijs ervaring op te doen met de effecten van een minder gesloten bestel en een enigszins gelijk spelveld.⁵⁹

⁵⁸ Dit experiment omvat (1) experiment A met open inschrijving, voor hbo- en wo-opleidingen door niet-bekostigde aanbieders (aangewezen en niet-aangewezen), en (2) experiment B met alleen de hbo-bachelor opleiding ‘Small Business and Retailmanagement’ (SBRM), waar zowel instellingen binnen het bestel van bekostigd hoger onderwijs als niet-bekostigde aanbieders (aangewezen en niet-aangewezen) aan mee kunnen doen.

⁵⁹ De ervaringen in het Experiment Open Bestel dienen ook om te bekijken wat de effecten van een verdere opening van het bestel (indien ook in het initiële onderwijs vraaggestuurde financiering wordt geïntroduceerd) zouden kunnen zijn voor de markt voor initieel onderwijs.

Dat neemt niet weg dat op de markt voor postinitieel onderwijs gestart moet worden met het omvormen van aanbodgestuurde financiering naar vraaggestuurde financiering⁶⁰ en het selectiever inzetten van publieke middelen (alleen voor specifieke doelgroepen die zelf te weinig mogelijkheden en prikkels hebben om deel te nemen aan postinitiële scholing).

Omdat de grenzen tussen het initiële en het postinitiële onderwijs vervagen, is het van belang om de invoering van vraaggestuurde financiering te onderzoeken in dat deel van het initiële onderwijs nadat een startkwalificatie is behaald.⁶¹ Alleen dan kan echt sprake zijn van een gelijk speelveld (mits studenten hun voucher of het geld op hun leerrekening ook aan niet-bekostigde, erkende opleidingen mogen besteden).

De resultaten van het Experiment Open Bestel kunnen gebruikt worden in een dergelijk onderzoek, al is wel te adviseren om het onderzoek naar de introductie van vraaggestuurde financiering in het initieel onderwijs eerder af te ronden dan 2015, als het experiment afloopt.

5.2 Vraaggestuurde financiering

Er zijn verschillende instrumenten om vraaggestuurde financiering te introduceren:

- Een individuele leerrekening is in letterlijke zin een spaarrekening van de werknemer, die door de overheid, de werkgever en/of de werknemer wordt aangevuld met geld dat alleen voor scholing van de werknemer mag worden gebruikt. Het voordeel van zo'n rekening is dat de individuele werknemer de controle krijgt over de bekostiging van zijn scholing, terwijl derde partijen (werkgevers en overheid) toch in financiële zin een bijdrage aan de scholingskosten kunnen leveren.
- Een voucher is een leerrecht dat in natura kan worden genoten door het voucher bij een onderwijsinstelling in te wisselen tegen onderwijstijd. Het is dus geen echt geld of een rekening waar je zelf ook op kan sparen voor onderwijs, maar een recht: een tegoedbon of strippenkaart.
- Een trekkingsrecht voor werknemers op middelen uit O&O-fondsen. Dat betekent dat bestaande potjes toegankelijk worden gemaakt voor individuele werknemers middels een trekkingsrecht. Werknemers krijgen hiermee de beschikking over een eigen opleidingsbudget, waarmee zij hun inzetbaarheid gedurende de loopbaan kunnen verhogen.

In dit hoofdstuk werken we de eerste twee opties verder uit.

5.3 Politiek draagvlak

Het politieke draagvlak voor vraaggestuurde financiering op de markt voor postinitieel onderwijs is de laatste jaren sterk toegenomen. De SER liet in 2002 weten voorstander te zijn van leerreke-

⁶⁰ Binnen het experiment is geen sprake van vraaggestuurde financiering. De bekostiging voor de deelnemende aangewezen instellingen loopt via de instelling, mits de student recht heeft op bekostiging hetgeen bij DUO-IB Groep in Groningen is geregistreerd. Dit verlaagt de transactiekosten voor de deelnemende instellingen die nu niet zelf bij de studenten hoeven te innen. De instelling ontvangt een standaardvergoeding per student via DUO IB-groep op grond van een accountantsverklaring dat studenten op correcte wijze zijn ingeschreven.

⁶¹ Zie voetnoot 57.

ningen. De Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel, ook wel de Commissie Veerman genoemd, sluit voorlopig de rij met voorstanders van individuele leerrechten, waarin ook CPB (2004), WRR (2007), RWI (2008), de Denktank Leren en Werken (2009), de CEOB (2009, 2010) de hbo-raad (2009) en het InnovatiePlatform (2010) staan. Tabel 5.1 geeft een overzicht van enkele van deze rapporten.

Tabel 5.1: Vraaggestuurde financiering in het postinitiële onderwijs heeft veel draagvlak in de beleidsdiscussie

Organisatie/Commissie	Standpunt vraaggestuurde financiering
SER (2002, p. 95 en p. 80)	Voor het postinitiële onderwijs moet een open scholingsmarkt ontstaan waarin ook publieke instellingen marktconform opereren en dus marktconforme tarieven in rekening brengen. De open scholingsmarkt komt vooral door vraagsturing tot ontwikkeling. Op een open scholingsmarkt moet iedereen die een traject in het initieel onderwijs verlaat en de arbeidsmarkt betreedt in beginsel zelf zijn weg vinden. De raad ziet in nieuwe instrumenten, zoals de experimenten met de individuele leerrekening of de fiscale faciliteit voor een persoonlijke leerrekening, kansrijke mogelijkheden om het individu meer te prikkelen en hem in staat te stellen zijn eigen verantwoordelijkheid vorm en inhoud te geven. De overheid draagt bij met positieve (fiscale) prikkels. De werkgever zorgt voor een goed personeelsbeleid met aandacht voor persoonlijke ontwikkelingsplannen en loopbaanbegeleiding, waarbij kleine bedrijven ondersteuning krijgen van employabilityadviseurs.
Burger et al. (2004, p. 39)	In het huidige bestel is ervoor gekozen om alleen deelnemers te bekostigen aan een beperkt aantal instellingen, waarbij het recht op studiefinanciering wordt beperkt door leeftijdsgrenzen. Deze wijze van bekostigen lijkt niet gebaseerd te zijn op fundamentele overwegingen maar veeleer historisch en pragmatisch te zijn bepaald. Deze wijze van bekostigen roept niet alleen spanning op met de introductie van een open bestel maar ook met de ontwikkeling naar een leven lang leren. Een bekostigingsstelsel zonder beperkingen qua instelling en leeftijd van de deelnemer is beter afgestemd op de nieuwe ontwikkelingen. Een systeem van leerrechten, die gedurende de gehele beroepsloopbaan mogen worden ingezet bij geaccrediteerde opleidingen, is hiervoor een mogelijkheid. Het opzetten en vormgeven van een dergelijk systeem is echter gecompliceerd en zal ongetwijfeld veel tijd vergen.
WRR (2007, p. 170, p. 126)	De WRR kijkt naar scholing als middel om de werkzekerheid voor werkenden te vergroten. Investerings in het loopbaanperspectief vergen tijd en middelen. Bronnen als O&O-fondsen dienen hiervoor via persoonlijke opleidingsbudgetten en persoonlijke leerrechten productief gemaakt te worden. Ook kan de ontslagvergoeding worden omgezet naar persoonlijk scholings- en re-integratiebudget.
Advies Commissie Arbeids-participatie (Commissie Bakker) (2008, pp. 77)	In de visie van de Commissie heeft iedere werknemer de beschikking over een eigen budget voor inzetbaarheid. Dit Werkbudget biedt de mogelijkheid om te investeren in de ontwikkeling van de eigen kennis, vaardigheden en competenties: een leven lang leren. Dit kan de vorm aannemen van het volgen van een cursus of het doen van een tweede studie. Maar het kan ook zijn dat er tijd wordt genomen om even afstand te nemen van de dagelijkse werkzaamheden om een coachingstraject te doorlopen, of om een periode uit te trekken voor training on the job. Het Werkbudget kan ook aangewend worden om een periode van (zorg)verlof te financieren. Tot slot kan het worden ingezet in periodes van inkomensdaling, bijvoorbeeld als een werknemer met deeltijdpensioen gaat, een minder belastende functie aanvaardt, een eigen onderneming start of tussen twee banen zit. Werkgevers storten een vaste, verplichte bijdrage in het Werkbudget van iedere werknemer, ongeacht of deze een vast of een flexibel contract heeft. Op termijn moet het oplopen tot een half maandsalaris per dienstjaar.

Vervolg tabel 5.1: Vraaggestuurde financiering in het postinitiële onderwijs heeft veel draagvlak in de beleidsdiscussie

Organisatie/Commissie	Standpunt vraaggestuurde financiering
Denktank Leren en Werken (2009, p. 3-5)	<p>De Denktank Leren en Werken pleit voor vraaggestuurde financiering middels een opleidingscheque voor specifieke groepen werknemers: ouder dan 50, zonder startkwalificatie, of met een baan < 24 uur. Deze cheque wordt door de overheid en de betrokkene zelf gefinancierd. Voor overige werknemers adviseert de overheid dat werkgever en werknemer een wettelijk verplicht werk/leercontract afsluiten, met wederzijdse afspraken over leren. Als de werknemer de scholingsafspraken niet nakomt, kan de werkgever de arbeids-overeenkomst ontbinden. De werknemer kan een hogere ontslagvergoeding eisen als een werkgever onvoldoende scholingsmogelijkheden biedt. Op wat langere termijn vindt de denktank dat er een opleidingscheque moet komen voor alle volwassenen, nadat eerst op kleinere schaal ervaring met de cheques is opgedaan.</p> <p>Het MKB krijgt ondersteuning van leerwerkloketten in de Locaties Werk en Inkomen. Laagdrempelige loopbaanwinkels geven aan werkenden en werkzoekenden loopbaanadvies en begeleiding.</p> <p>Voor werkzoekenden wordt scholing verplicht. Als ze hun scholingsverplichtingen niet nakomen, moet daar dezelfde straf op staan als op onvoldoende inzet bij het zoeken naar werk.</p>
Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (de Commissie Veerman) (2010, p. 44)	<p>De commissie beveelt aan om in eerste instantie voor studenten van 30 jaar en ouder – ook in de bachelorfase – de mogelijkheden voor introductie van onderwijsrechten te onderzoeken.</p> <p>Zowel het huidige model alsook het nu in ontwikkeling zijnde nieuwe bekostigingsmodel faciliteren onderwijsrechten voor studenten van 30 jaar en ouder niet. Integendeel, het is gericht op voltijdstudenten die hun opleiding in een aaneengesloten proces doorlopen. Dat is geen toekomstbestendig mechanisme en moet dus anders. Een 'leven lang leren'-student is geen standaardstudent en wil flexibel studeren. Deze flexibiliteit is vooral zeer gewenst voor oudere studenten.</p> <p>Het mes snijdt aan twee kanten: de student kan zijn financiële middelen flexibel (modulair) inzetten én de instelling opzoeken die in het onderwijsaanbod (zowel inhoudelijk als organisatorisch) ook daadwerkelijk rekening houdt met de wensen van oudere studenten. [...] Daarbij sluit de commissie niet uit dat dergelijke rechten ook bij private instellingen verzilverd moeten kunnen worden. Ook private instellingen ontwikkelen aanbod dat voldoet aan dezelfde maatschappelijke functie waar nu de publiek bekostigde opleidingen in voorzien. Uiteraard geldt dat deze wel NVAO-geaccrediteerd moeten zijn en moeten voldoen aan de eisen van de WHW. Alleen zo ontstaat een 'level playing field' en dat is van belang, omdat private instellingen vanuit hun markgerichtheid geleerd hebben scherp in te spelen op de wensen van oudere en/of werkende studenten.</p>

Bron: In eerste kolom genoemde rapporten, bewerking SEO Economisch Onderzoek

Ook verschillende politieke partijen formuleren in hun partijprogramma's beleidsvoornemens richting vraaggestuurde financiering in het kader van een leven lang leren (tabel 5.2).

Opvallend is dat in het rapport van de heroverwegingscommissie hoger onderwijs nagenoeg geen aandacht wordt gegeven aan postinitieel onderwijs, leven lang leren of vraagsturing.

Tabel 5.2: Vraaggestuurde financiering en ‘leven lang leren’ in de politieke partijprogramma’s

Partij	Standpunt vraaggestuurde financiering
CDA	De levensloop- en spaarloonregeling worden geïntegreerd in een nieuwe vitaliteitsregeling. Deze zou onder meer van toepassing moeten zijn op de perioden tussen twee banen, de start van een eigen bedrijf, leven lang leren, zorgtaken op latere leeftijd, bijzondere ondersteuning van bepaalde beroepen of deeltijdpensioenen. Deze regeling wordt ondergebracht in de inkomstenbelasting (ondersteunen van de opbouw van een spaarvermogen). Ook kan de vitaliteitsregeling worden gevuld door de specifieke steun van werkgevers, die in een CAO voor bepaalde groepen extra bijdragen kunnen doen. Verder wordt de huidige verlofkorting omgezet in een bonus bij inleg.
ChristenUnie	Er wordt een talentenbudget geïntroduceerd; werknemers krijgen een eigen budget voor scholing, verlof, of een aanvulling op de WW. Te financieren met eigen inbreng, bijdrage van werkgevers en fiscale facilitering door de overheid. Dit geldt ook voor flexwerkers en zzp-ers. Het spaarloon en de levensloopregeling worden geïntegreerd in dit talentenbudget. Met het talentenbudget kan ook gespaard worden voor stoppen met werken vanaf 65 jaar, als er sprake is van een zwaar beroep. Het talentenbudget voor werknemers wordt zodanig vormgegeven dat de kosten geen belemmering vormen voor het MKB.
D66	Leeftijdsonafhankelijke leerplicht: iedereen is, op het moment dat hij geen werk heeft, verplicht is om door te leren voor een startkwalificatie. Er wordt een mogelijkheid ingebouwd om personen vrij te stellen van deze eis. Vrijwillige bijscholing verruimen. Daarvoor is een goed en flexibel aanbod van avond- en weekendonderwijs van groot belang. Faciliteren ‘leven lang leren’. Voor volwassenen moeten er aangepaste lesroosters, toetsmomenten en specifieke afspraken voor praktijkervaring worden gemaakt. Mensen op latere leeftijd krijgen dezelfde leerrechten als mensen onder de dertig jaar. Hoger onderwijsinstellingen worden aangemoedigd een zo groot mogelijk deel van hun curriculum ook aan te bieden als e-learningmodules om leren op afstand eenvoudiger te maken.
Groen Links	Alle werknemers krijgen een individueel scholingsbudget. Deze scholingsrechten worden door werkgevers gefinancierd en fiscaal gestimuleerd. De levensloopregeling en de spaarloonregeling gaan erin op. Dat geldt ook voor de bestaande ontslagvergoedingen en de doorwerkbonus. Als werknemers van hun werkgever onvoldoende mogelijkheden voor scholing hebben gekregen, krijgen zij bij ontslag recht op een vergoeding. Die moeten zij aan scholing besteden dan wel aanwenden als bedrijfskapitaal indien zij kiezen voor zelfstandig ondernemerschap.
PvdA	Introductie van een scholingsrecht en scholingsplicht. Werkgevers moeten hun werknemers in staat stellen zich verder te scholen en werknemers moeten er gebruik van maken. Onderwijsinstellingen en sociale partners moeten samenwerken aan een flexibel aanbod van opleidingen voor werkenden, bijvoorbeeld kortere cursussen, in de avonden en beroepsgericht. Gestimuleerd wordt dat O&O-fondsen worden ingezet voor (om)scholing voor werk in andere sectoren. Niet gebruikte gelden kunnen ze meenemen naar werk in andere sectoren. Zo vormen de fondsen een bijdrage aan een leven lang leren.
PVV	Er wordt niet ingegaan op leven lang leren of postinitieel onderwijs.
SP	Er wordt niet ingegaan op leven lang leren of postinitieel onderwijs.
VVD	Er wordt wel ingegaan op het belang van leven lang leren, maar het wordt niet uitgewerkt in termen van overheidsbeleid (wel voor leraren).

Bron: Programma’s van de diverse politieke partijen, bewerking SEO Economisch Onderzoek

5.4 Effecten en effectiviteit vraaggestuurde financiering

Deze paragraaf geeft eerst een overzicht van mogelijke effecten van vraaggestuurde financiering van postinitieel onderwijs (paragraaf 5.4.1) en beschrijft vervolgens de resultaten van effectiviteitsonderzoek van vouchers en leerrekeningen (paragraaf 5.4.2).

5.4.1 Positieve en negatieve effecten van vraaggestuurde financiering

Het scenario met vraaggestuurde financiering middels vouchers en leerrekeningen voor postinitieel onderwijs kan op meerdere manieren maatschappelijke baten genereren, doordat het leidt tot:

- Een gelijk(er) speelveld;
- Bewustwording en keuzevrijheid bij deelnemers;
- Meer concurrentie en daardoor lagere kosten en betere kwaliteit;
- Een stimulans voor publiek-private samenwerking.

Gelijk(er) speelveld

Zoals al eerder gezegd: Een mogelijke maatschappelijke baat heeft te maken met het verminderen van het huidige overheidsfalen op de markt voor postinitieel onderwijs. Als de aanbodgestuurde instellingsfinanciering wordt omgezet in een vraaggestuurd instrument dat door alle werknemers en werkzoekenden kan worden gebruikt, dan valt een deel van de ongelijke behandeling van bekostigde en niet-bekostigde instellingen op dit punt weg.

Zoals ook eerder al opgemerkt, is het introduceren van vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs niet voldoende om de ongelijkheden tussen bekostigde en niet-bekostigde aanbieders weg te nemen. Voor het initiële onderwijs blijft de ongelijkheid immers bestaan, en deze ongelijkheid kan via kruissubsidiëring tussen beide marktsegmenten worden geëxporteerd naar het postinitieel segment.

Bewustwording en keuzevrijheid

Een voordeel is dat een vraagsturingsinstrument mensen, die normaal gesproken niet met onderwijs bezig zijn, meer bewust maakt van de mogelijkheden om postinitieel onderwijs te volgen en van de voordelen die dat voor hen oplevert.

Ook vergroot vraagsturing de keuzevrijheid voor mensen die na-, bij- of opscholing willen volgen. Vanuit een vrije keuze zijn mensen waarschijnlijk eerder geneigd onderwijs te volgen, een opgelegde plicht om een bepaalde door iemand anders uitgezocht opleiding te volgen verlaagt die neiging waarschijnlijk. Uit de ervaringen van de projectdirectie Leren en Werken met vraagsturing blijkt dat dit met name geldt voor lager opgeleiden.⁶²

Bovendien leidt keuzevrijheid waarschijnlijk tot de opleiding die het best past bij de betreffende persoon. Dat neemt uiteraard niet weg dat best eisen aan de opleiding van de eigen keuze kunnen worden gesteld door de overheid of werkgever (een erkende opleiding, werkgerelateerd, etc.).

Meer concurrentie en daardoor lagere kosten en betere kwaliteit

Een voordeel van vraaggestuurde scholingsdeelname is dat competitie tussen aanbieders kan leiden tot lagere prijzen en betere kwaliteit van de scholing. Vraaggestuurde financiering kan ook leiden tot een groter kostenbewustzijn bij de deelnemers en tot een verschuiving van relatief duurdere naar relatief goedkopere opleidingen en cursussen.

⁶² Gesprek tussen NRTO, het ministerie van OCW en de auteur op 22 juni 2010. Zie ook de conclusies van Meijers en Teerling (2003), die zijn samengevat in paragraaf 5.4.2.

Om deze positieve effecten te realiseren, is het noodzakelijk dat instellingen de mogelijkheid hebben om hun prijsstelling aan te passen (Jacobs, 2006). Sinds kort zijn gedifferentieerde collegegelden mogelijk. In het postinitiële marktsegment kunnen bekostigde instellingen ook zelf het collegegeld vaststellen. De Tweede Kamer heeft in juli 2009 goedgekeurd dat wie na het afronden van een studie nog een studie wil volgen, het zogenaamde instellingscollegegeld betaalt.⁶³ Dit bedrag is in tegenstelling tot het wettelijk collegegeld door universiteiten en hogescholen zelf te bepalen, en kan oplopen tot zo'n zes keer het wettelijke collegegeld.

Figlio en Hart (2010) beschrijven de gevolgen van een nieuw vouchersysteem in Florida, waarbij kinderen uit arme gezinnen, die doorgaans openbaar onderwijs volgen, de kans krijgen om met een beperkte eigen bijdrage een opleiding aan een private school te volgen. Uit de analyse blijkt dat publieke instellingen die dreigen studenten te verliezen aan private scholen, veel beter gaan presteren. Het effect van een gelijk bekostigingspeelveld is volgens deze studie ook kwaliteitsverhoging. Uit een studie die door de auteurs wordt aangehaald⁶⁴, blijkt dat als het vouchersysteem onverwacht wordt teruggedraaid, zoals het geval was in Ontario, de kwaliteit bij de publieke instellingen afneemt. Een structureel gelijk speelveld is dus nodig om structurele kwaliteitsverhoging te krijgen.

Stimulans voor publiek-private samenwerking

Omdat met vraagfinanciering de schotten tussen bekostigde en niet-bekostigde instellingen verminderen, wordt het gemakkelijker voor aanbieders om samen te werken. Dit heeft tot gevolg dat aanbieders nieuw aanbod in de markt zetten dat beter op de vraag aansluit (hiertoe mede aangezet door de toegenomen concurrentie op de markt, zie het vorige punt). Op dit moment komt samenwerking tussen publieke en private spelers ook wel voor, maar is dat veelal een reactie op een specifieke opleidingsvraag vanuit een branche of beroepsgroep in een bepaalde regio.

Een dergelijke open en flexibele infrastructuur leidt naar verwachting tot versterking van de aanbodzijde van de markt voor een leven lang leren. De krachtenbundeling van publiek en privaat onderwijs kan voor nieuwe combinaties in het aanbod zorgen. Private instellingen zullen bijvoorbeeld geprikkeld worden om meer diplomagerichte trajecten aan te bieden en hiervoor accreditatie aan te vragen. De bekostigde instellingen kunnen profiteren van de meer klantgerichte aanpak van private onderwijsinstellingen en een innovatiever onderwijsaanbod realiseren. Aan de vraagzijde kan de deelname worden bevorderd door bijvoorbeeld fiscale faciliteiten of een individuele leerrekening.

Een voorbeeld van publiek-private samenwerking is het in 2008 gelanceerde brede maatschappelijke initiatief voor de 'tweede leerweg' (zie box 5.2). Dit initiatief is medio 2009 gestrand omdat het niet goed mogelijk bleek om het binnen het huidige aanbodgestuurde model van de grond te krijgen.

⁶³ Dit geldt ook voor studenten die van buiten de Europese Economische Ruimte komen of in deeltijd studeren.

⁶⁴ Chan, P. C. W., & McMillan, R. (2009). *School choice and public school performance: Evidence from Ontario's tuition tax credit*. Working paper, University of Toronto.

Box 5.2: De tweede leerweg is een voorbeeld van een publiek-private samenwerking, die overigens gestrand is

De tweede leerweg was een initiatief uit 2008 van de raad voor Werk en Inkomen (RWI), de brancheorganisaties in het publieke en private onderwijs (VSNU, hbo-raad, mbo-raad, vo-raad en NRTO), sociale partners en gemeenten. Het doel was het verhogen van het opleidingsniveau van de Nederlandse beroepsbevolking.

De tweede leerweg moest op termijn een volwaardige en zelfstandige infrastructuur voor postinitieel onderwijs bieden. Volwassenen zouden hierin vrijelijk keuzes kunnen maken uit non-formeel en formeel onderwijs.

De bedoeling was te komen tot een samenwerking in 'open netwerken'. Hierin zouden arbeidsmarkt- en onderwijspartijen regionale en sectorale personeelsbehoeften het uitgangspunt laten zijn voor individuele of collectieve onderwijsprojecten. Private en particuliere opleidingen zouden hiervoor hun onderwijsaanbod op elkaar afstemmen en elkaar aanvullen.

Open netwerkonderwijs kenmerkt zich onder andere door een vraaggestuurd, flexibel en modulair scholingsaanbod, met veel ruimte voor innovaties zoals open bronnen: het gratis online zetten van studiemateriaal. Vraagsturing bleek in de praktijk echter te botsen met de huidige aanbodgestuurde systemen in het onderwijs.

Bron: <http://www.paepon.nl/nieuws/136-breed-maatschappelijk-initiatief-voor-tweede-leerweg>

Maatschappelijke kosten

Deze mogelijke opbrengsten moeten worden afgezet tegen de mogelijke kosten. Ten eerste zijn er transitiekosten zoals die bij elke systeemwijziging spelen. Behalve de kosten van het overheidsapparaat speelt ook mee dat er transitieproblemen kunnen optreden voor bekostigde instellingen als vraaggestuurde financiering leidt tot verlies in marktaandeel.

Ten tweede kan overheidsfinanciering leiden tot deadweight loss of overinvestering in die gevallen waar scholing aanvankelijk door werknemers en werkgevers zelf werd betaald. Dit is inefficiënt, omdat er economische verstoringen optreden die worden veroorzaakt door de extra belastingheffing die nodig is om de subsidie te bekostigen die geen welvaartswinst oplevert (overinvestering) of die leidt tot verdringing van private investeringen (deadweight loss).

5.4.2 Effectiviteit vouchers en leerrekeningen

In verschillende landen is inmiddels geëxperimenteerd met vraaggestuurde financiering in het onderwijs. Door de kleinschaligheid van de experimenten en de uiteenlopende doelstellingen ervan beschikken we niet over 'hard' empirisch onderzoek over de effecten van vraagsturing. De ervaringen laten een gematigd positief beeld zien. Vouchers en leerrekeningen blijken ook groepen te bereiken die traditioneel weinig aan scholing doen, zoals laaggeschoolden.

Renkema (2006) heeft in een proefschrift bekeken wat geleerd kan worden van experimenten die in Nederland vanaf 2001 voor werknemers en vanaf 2003 voor werkzoekenden zijn uitgevoerd. Deze experimenten waren gericht op ouderen, laag opgeleiden en (ex-)werknemers van het MKB. Geertsma et al. (2004) beschrijven dat ongeveer 2500 mensen van 100 bedrijven bij de experimenten betrokken waren en dat de bijdrage van de overheid per leerrekening maximaal €454 bedroeg. Ook de werkgever droeg bij (ook uit O&O-fondsen), maar minder dan de overheid. In Cedefop (2009) staat dat 54% van de deelnemers scholing heeft gevolgd en 31% dat van plan is tegen 44% resp. 24% die geen leerrekening hebben. Het 'deadweight loss' is dus vrij fors.

Meijers en Teerling (2003) beschrijven een ander experiment met scholingvouchers in de installatiebranche, het Vrijhavenproject. Dit project liep in 2001 en 2002. Het Regionaal Opleidingbedrijf Installatietechniek Achterhoek Rivierenland (een branchegebonden opleidingsinstelling) en Batouwe (een bedrijf dat in Gelderland over uitgebreide contacten met bedrijven binnen de installatietechniek beschikt) kregen de opdracht om ongeveer 30 bedrijven voor het project te interesseren en vervolgens te begeleiden in het werken met vouchers. In totaal deden er medio 2002 in het Gelderse Vrijhavenproject 28 bedrijven mee. Aan 1152 medewerkers is een voucher ter waarde van €680,67 verstrekt, welk bedrag besteed moest worden in 2001 en 2002.

Meijers en Teerling (2003) concluderen dat de vouchers leiden tot meer bewustwording en meer vraag naar scholing door met name lager opgeleiden (hoger opgeleiden zouden ook zonder voucher wel postinitieel onderwijs hebben gevolgd).

Wel geven ze aan dat werknemers het moeilijk vinden om zelf de regie te nemen over hun scholingstraject. Dat komt omdat werknemers het moeilijk vinden om zonder hulp hun opleidingsbehoeften te formuleren. Daarom zoeken zij daarbij begeleiding door een onafhankelijke instantie. Ook werkgevers blijken die behoefte te hebben, omdat zij vaak weinig tot geen ervaring hebben in het aangaan en onderhouden van een dialoog met hun werknemers over loopbaan en scholing.

Ook kost het de deelnemers aan de voucherprogramma's veel tijd om scholingsmogelijkheden te vinden en een keuze te maken. Niet alle deelnemers zijn zich bewust van het nut van scholing. Het blijft volgens Meijers en Teerling dan ook belangrijk dat werkgevers eisen blijven stellen op het gebied van het bijhouden en vergroten van kennis en vaardigheden van werknemers.

Doets en Huisman (2009) evalueren een experiment met vouchers. In vier sectoren krijgt een deel van de werknemers een scholingsbudget van maximaal €1000 (uit het O&O-fonds). Het onderzoek betreft 1.000 werknemers, een groep van 600 werknemers zonder individuele leerrekening en een groep van 400 werknemers met een individuele leerrekening. Van beide groepen zijn over een periode van ongeveer twee jaar gegevens verzameld over het leergedrag en de leehouding. De betreffende sectoren hebben relatief veel laag opgeleide werknemers: van de circa 250.000 werknemers heeft 92% maximaal mbo.

Uit dit experiment blijkt dat individuele leerrekeningen een positief effect hebben op de scholingsdeelname. Van de groep werknemers met een scholingsbudget volgde – in de periode van drie jaar – 67% een cursus. Van de groep werknemers zonder scholingsbudget was dit 41%. Van de werknemers met een scholingsbudget gebruikte 68% het scholingsbudget om de cursus te financieren.

De individuele leerrekening is dus effectief, maar het netto effect is lager door *deadweight loss*: als gevolg van het scholingsbudget financieren werkgevers en werknemers circa drie keer minder vaak zelf de scholing (tabel 5.3).

Hoewel de stimulerende werking van de leerrekening over de gehele linie kan worden waargenomen, geldt deze voor sommige groepen nog in sterkere mate. Dat geldt met name voor werknemers zonder recente cursuservaring, van boven de 45 jaar, met een beroepsvooropleiding en in branches met een geringe scholingscultuur. Er blijkt geen verschil in scholingsdeelname te zijn tussen deeltijd en voltijd en tussen grotere en kleinere bedrijven (< 20 werknemers).

Verder stimuleert het bezit van een individuele leerrekening inderdaad het verantwoordelijkheidsgevoel van de werknemer (dit theoretische voordeel werd in de vorige paragraaf genoemd). Werknemers met een leerrekening nemen vaker zelf het initiatief tot het volgen van een

cursus en wachten minder vaak tot hun werkgever hiermee komt. Werknemers met een leerrekening investeren tevens vaker eigen (vrije) tijd ten behoeve van het volgen van cursussen.

Tabel 5.3: Individuele leerrekeningen leiden tot deadweight loss

Wie financiert?	Werknemers die geen scholingsbudget kregen	Werknemers die wel scholingsbudget kregen
Het scholingsbudget	6%*	68%
Werkgever	76%	25%
Werknemer zelf	13%	5%
Werkgever en werknemer samen	5%	2%
Aantal	245	277

Bron: Doets en Huisman (2009), p. 28

- Het feit dat 6% uit de niet-scholingsbudget-groep aangeeft een cursus te hebben gevolgd die met het budget is gefinancierd, duidt waarschijnlijk op een meetfout en/of onduidelijkheid voor de respondent waar het geld voor een cursus vandaan komt.

Groot en Maassen van den Brink (2009b) concluderen op basis van een literatuuronderzoek naar de effectiviteit van vraagfinanciering (het scholingsbudget) dat het maatschappelijk rendement gelijk is aan het privaat rendement. Dat zou betekenen dat de omvang van de subsidies aan post-initieel onderwijs het optimale niveau heeft bereikt en dat onderinvestering geen reden is voor extra overheidsuitgaven. Daardoor neemt immers het privaat rendement alleen maar verder toe (CPB, 2009). Bij het opzetten van vraaggestuurde financiering is het dus niet nodig nieuw budget vrij te maken. De huidige budgetten, die nu verstopt zitten in bekostiging van instellingen en in de vele stimuleringsregelingen, moeten worden omgevormd tot financiering van de vraag. Daartoe kunnen de stimuleringsregelingen worden afgeschaft en het vrijkomende budget kan worden ingezet bij de financiering vraagsturing.

Ook buiten het onderwijs is ervaring opgedaan met vraagsturing. Zo blijkt vraagsturing in de zorg – met het persoonsgebonden budget (pgb) – aan zijn eigen succes ten onder te gaan.⁶⁵ Gehandicapten, langdurig zieken en ouderen kunnen met het pgb zelf zorg inkopen als zij een indicatie hebben. Dit jaar was ruim €2,1 miljard beschikbaar. Het budget was echter medio juni al toegekend.

Een ander voorbeeld buiten het onderwijs, is vraagsturing om innovatie te verhogen. Dat vouchers in het MKB een effectief instrument kunnen zijn, blijkt uit een studie van Cornet et al. (2005). In 2004 is de innovatievoucher geïntroduceerd om ondernemers in het MKB meer in contact te brengen met kennisinstellingen zoals universiteiten, hogescholen en TNO. De vouchers zijn door middel van loting toegekend. De conclusie is dat de innovatievoucher aanzet tot veel extra opdrachten aan kennisinstellingen. Van elke tien beschikbaar gestelde innovatievouchers worden er acht gebruikt voor opdrachten die zonder voucher niet verleend zouden zijn, wordt er één gebruikt voor een opdracht die zonder voucher ook verleend zou zijn, en wordt één voucher niet gebruikt.

5.5 Implementatie vraaggestuurde financiering

Er is draagvlak voor de overgang naar vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs. Tegelijk is duidelijk dat een aantal belangrijke invoeringskwesties moet worden opgelost alvorens

⁶⁵ Persoonsgebonden budget is in trek en de pot is alweer leeg, Volkskrant, 22 juni 2010.

tot de implementatie van vraaggestuurde financiering kan worden overgegaan. Het gaat om de volgende kwesties:

- Hoe worden crowding out en deadweight loss voorkomen?
- Wie betaalt postinitieel onderwijs en wie de vouchers en/of leerrekeningen? Hoeveel zou de overheid moeten betalen?
- Is het wenselijk om de leerrekening te koppelen aan andere doeleinden (sparen voor het pensioen, het opstarten van een eigen bedrijf, zorgverlof etc.)?
- Is het genoeg om de vraaggestuurde financiering te regelen of is ook advies en begeleiding nodig?
- Hoe kunnen non-formele opleidingen een plek krijgen in een systeem van vraaggestuurde financiering?
- Botst vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs met de nieuwe bekostigingsystematiek in het initiële onderwijs?

Deze paragraaf beschrijft deze implementatiekwesties. Het opstellen van een implementatieplan voor vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs valt buiten het bestek van dit onderzoek.⁶⁶ De overige kwesties worden dan ook niet uitgewerkt. Enkele voorbeelden van overige implementatiekwesties staan in box 5.3.

Box 5.3: Overige invoeringskwesties bij vraaggestuurde financiering in het postinitieel onderwijs

- Hoe kunnen negatieve prikkels ingebouwd worden om niet-voltooiing te voorkomen? Zijn er behalve prikkels voor deelnemers ook prikkels nodig voor onderwijsinstellingen als deelnemers? Of wordt dat te ingewikkeld in de uitvoering?
- Moet het mogelijk zijn om met de leerrekening ook langdurig, misschien zelfs voltijds, postinitieel onderwijs te volgen? Of is de leerrekening bedoeld om kortdurende cursussen mogelijk te maken?
- Hoe kan fraude worden voorkomen? (dus: wel subsidie, maar geen opleiding volgen of afmaken, of wel subsidie, maar een opleiding die niet werk- maar bijv. hobbygerelateerd is.)
- Hoe worden hoge administratieve lasten bij de uitvoering van de vraaggestuurde financiering voor werkgevers, werknemers en werkzoekenden voorkomen?
- Hoe kunnen het fondsbeheer en betalingsverkeer geregeld worden? Door commerciële banken, virtuele banken, of uitbesteden aan andersoortige private organisaties (zoals uitvoerders van Business process outsourcing)?
- Zouden vouchers en leerrekeningen automatisch toegekend moeten worden aan de doelgroep? Of dienen werknemers en werkzoekenden eerst een aanvraag in te dienen? Of dient – voor werknemers – de werkgever een aanvraag in te dienen?

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Het voorkomen van crowding out en deadweight loss

Om crowding out en deadweight loss te voorkomen, is het belangrijk om gericht te kijken welke groepen mensen zelf te weinig mogelijkheden en prikkels hebben om postinitieële scholing te volgen. Als elke werknemer eenzelfde recht heeft op scholingsvouchers of de opbouw van leerrechten heeft, wordt onvoldoende recht gedaan aan het feit dat de scholingsbehoefte verschilt tussen werknemers. Dit leidt ertoe dat vouchers of leerrechten waarschijnlijk weinig effect hebben op de scholingsdeelname van werknemers die zonder vouchers al meer zouden doen aan

⁶⁶ NRTO heeft recent in een notitie voor het ministerie van OCW drie opties uitgewerkt voor de concrete invulling van vraagsturing in dat deel van het initiële onderwijs nadat het voortgezet onderwijs is afgerond en een startkwalificatie is behaald. De brancheorganisatie wil op basis van deze notitie graag een bijdrage leveren aan de discussie over de implementatie vraagsturing met vouchers en leerrechten. De geïnteresseerde lezer kan de notitie opvragen bij NRTO.

scholing dan de voucher toelaat. Werknemers waarvoor de scholingsbehoefte lager is dan het scholingsrecht van de voucher zullen meer gaan investeren in scholing (al was het maar om de voucher volledig te benutten). Dit kan leiden tot meer scholing dan optimaal is. Er moet dus maatwerk geleverd worden.

Het zou waarschijnlijk ook te duur zijn om voor alle 7,7 miljoen werknemers en werkzoekenden in Nederland vouchers of leerrekeningen te betalen. Er is dus ook op grond van de overheidsfinanciën reden om te selecteren.

Waar dient op geselecteerd te worden? De analyse in paragraaf 2.2 en hoofdstuk 3 leert dat het potentieel om de volgende doelgroepen gaat:

- Werkzoekenden en werknemers die als gevolg van een reorganisatie binnenkort werkloos raken.
- Laag opgeleiden. Uit figuur 2.5 blijkt dat personen met een vooropleiding op hbo- en wo-niveau in dezelfde mate postinitieel onderwijs volgen. Er ontstaat achterstand in postinitieële scholingsdeelname bij mensen met een vooropleiding op havo-/vwo-/mbo 2-4-niveau. De scholingsdeelname voor mensen zonder startkwalificatie (tot en met mbo-1) is weer beduidend lager dan de scholingsdeelname van mensen met een vooropleiding op havo-/vwo-/mbo 2-4-niveau.
- Ouderen. Uit figuur 2.4 blijkt dat de deelname aan postinitieel onderwijs afneemt met de leeftijd.
- Werknemers van het kleinere MKB: Figuur 2.6 laat zien dat de scholingsdeelname voor deze kleinste bedrijven duidelijk lager is dan bij middelgrote en grote bedrijven.

Op basis van nader onderzoek van verder uitgesplitste CBS-data moeten deze doelgroepen verder verfijnd worden. Hebben bijvoorbeeld *alle* werkzoekenden weinig intrinsieke motivatie en middelen om aan postinitieële scholing deel te nemen, of *alleen* lager opgeleide werklozen of langdurig werklozen? Wat betreft opleidingsniveau is de vraag of de gefinancierde vraagsturing zich moet richten op mensen zonder startkwalificatie of op alle mensen die nog geen hoger onderwijs hebben afgerond. Dit laatste sluit goed aan bij de doelstelling dat in 2020 50% van de beroepsbevolking een diploma op hoger onderwijsniveau moet bezitten, maar de analyse met CBS-data stuurt juist in de richting de doelgroep met laag opgeleiden (figuur 2.5 in dit rapport). Bij de doelgroep ouderen is het de vraag of het alleen gaat om werknemers vanaf 55 jaar? Of dat 45 of 50 jaar een betere grens is? En wat te doen met hoog opgeleide ouderen? En tot slot: gaat het bij werknemers in het MKB alleen om bedrijven tot 10 werknemers? En wat te doen met hoger opgeleide werknemers van deze bedrijven?

Voorstel

Op basis van de analyse in dit rapport is het voorstel om de overheidsfinanciering van de vouchers/leerrekeningen te richten op werkzoekenden en laag opgeleiden (dat wil zeggen personen zonder startkwalificatie). Op die manier worden ook meteen de laag opgeleiden bij het kleinere MKB meegenomen. Bovendien blijkt dat hoog opgeleide ouderen meer onderwijs blijven volgen; de pijn bij ouderen zit dus ook vooral bij laag opgeleide ouderen.

Het voordeel om met deze relatief beperkte groep te beginnen, is dat eerst ervaring opgedaan kan worden. Als blijkt dat de vraaggestuurde financiering effectief is en de uitvoering efficiënt kan plaatsvinden, dan kan uitbreiding naar andere doelgroepen overwogen worden.

De doelgroep van werkzoekenden en laag opgeleiden is goed identificeerbaar. Werkzoekenden zijn mensen die staan ingeschreven bij het UWV en laag opgeleiden hebben een opleidingsniveau van mbo-1 of lager. Dit betreft formeel onderwijs dat met diploma's te identificeren is. Omdat werkgevers (incl. ondernemers) inzicht hebben in het opleidingsniveau zou de benadering van laag opgeleiden via de werkgever moeten gaan. De werkgever heeft een prikkel hieraan mee te werken, omdat scholing leidt tot verhoogde productiviteit.

Als het niet werkbaar blijkt om laag opgeleiden te identificeren via werkgevers, kan het niveau ook verhoogd worden tot mbo-4. Via de database van DUO is deze groep te identificeren.

Omdat in de DUO database staat wie wel en wie geen bekostigd hoger onderwijs heeft gevolgd en hoeveel jaar iemand heeft besteed, is ook duidelijk wie nog recht heeft op jaren in het ho en wie dus in aanmerking komt voor door de overheid gefinancierde vouchers of leerrekeningen. Helaas is de DUO-database pas vanaf het begin van de negentiger jaren bijgehouden. Dat betekent dat dit voor een deel van de bevolking nog niet bekend is en dat voor hen een andere weg gevonden moet worden. (Zie verder onder kopje 'Voorkomen van een botsing tussen financiering initieel en postinitieel onderwijs'.)

Laag opgeleiden en werkzoekenden zijn niet per se de doelgroepen waar het grootste deel van het private onderwijs zich op richt. Als de private aanbieders deze groepen willen gaan bedienen, betekent dit een aanpassing van benadering van doelgroepen en wellicht ook aanbod van onderwijs.

De financiering van vouchers en leerrekeningen

Vraaggestuurde financiering kan budgetneutraal worden uitgevoerd. Daartoe zouden de vele stimuleringsregelingen die met overheidsgeld betaald worden (een deel van de > 1400 regelingen) afgeschaft moeten worden en zouden de vrijkomende middelen gebruikt moeten worden om vraaggestuurde financiering voor bepaalde groepen mogelijk te maken.

Hoe groot moet de bijdrage van de overheid zijn per voucher of leerrekening voor werkzoekenden en laag opgeleiden? Dit is belangrijk omdat de netto-effecten ook afhankelijk zijn van de omvang van de leerrekening of het voucher. De vraag is echter welke omvang optimaal is om de vraag voor groepen die normaalgesproken weinig postinitieel onderwijs volgen te stimuleren. Cedefop (2009) geeft een overzicht van de resultaten van projecten met individuele leerrekeningen in verschillende landen. Hieruit blijkt dat het twijfelachtig is of de laag opgeleiden de individuele leerrekening daadwerkelijk zullen aanvullen met eigen spaargeld. Hun inkomen is vaak laag en daarom is er gewoonweg minder over om te sparen. Verder zijn fiscale stimulansen minder aantrekkelijk dan voor de hoger betaalden.

Voor de overige werknemers, die geen door de overheid gefinancierde voucher of leerrekening krijgen, kan ook vraagsturing geïntroduceerd worden. Werkgevers, werknemers en de sector (O&O-fondsen) kunnen zelf ook een systeem opzetten. Zeker in die sectoren waar de O&O-fondsen goed gevuld zijn, is het te adviseren om ook los van de overheid vraagsturing te introdu-

ceren. Daarbij moeten natuurlijk ook nog allerlei knopen worden doorgelukt. Bijvoorbeeld: mag de werknemer alleen met geld/inkomen betalen of mag dat ook door de scholing in vrije tijd te doen? De invoering van een privaat stelsel van vraagsturing is meer iets voor onderhandeling tussen werkgever en werknemer, en niet iets voor de overheid.

Voorstel

Voor de vraaggestuurde financiering van postinitieel onderwijs voor laagopgeleiden en werkzoekenden is het niet nodig nieuw budget vrij te maken. De huidige budgetten, die nu verstopt zitten in de vele stimuleringsregelingen voor het postinitieel onderwijs, moeten worden afgeschaft zodat budget vrij komt voor de vouchers of leerrekeningen voor laag opgeleiden en werkzoekenden.

De scholing voor de overige werknemers wordt betaald door werkgevers, werknemers en sectorfondsen, niet door de overheid. Het verdient aanbeveling de beschikbare private middelen ook via individuele leerrekeningen of vouchers te alloceren. Vraaggestuurde financiering heeft immers positieve effecten die ook gelden bij niet door de overheid vraagsturing.

De overheid heeft een taak bij het bedenken, opzetten en tussen sectoren coördineren van vraaggestuurde financiering. De uitvoering van de leerrechten- of vouchersystematiek kan worden overgelaten aan private partijen (die het eventueel op hun beurt weer kunnen uitbesteden) of kan uitgevoerd worden door de sociale partners (O&O-fondsen).

Verder moeten prikkels geïntroduceerd worden voor werkgevers om de postinitiële scholing van werknemers te financieren. Dit kan door uitgaven die nu al gedaan worden in het kader van arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid om te buigen richting scholingsbudget. De Commissie Bakker (2008) geeft diverse mogelijkheden om werkgevers de middelen te geven om het scholingsbudget van werknemers te vullen:

- Middelen die nu worden gebruikt voor inactiviteit gebruiken voor het werkbudget: bovenwettelijke WW-uitkeringen.
- Minder pensioenopbouw nodig omdat mensen langer doorwerken; opbouwpercentage onder het fiscale stelsel met een kwart procent verlagen en koppeling pensioenregeling aan levensverwachting.
- Alleen in uitzonderingsgevallen nog ontslagvergoeding; besparingen op ontslagvergoeding kan naar werkbudget.⁶⁷
- Werkverzekering: deze komt in plaats van de huidige werkloosheidsverzekering. Na de opzegtermijn wordt een transferperiode ingelast (met max. 6 maanden korter dan de huidige WW-duur⁶⁸), waarin de werkgever het loon doorbetaalt. De werknemer financiert mee aan de re-integratie gedurende die periode. Hierdoor ontstaat een sterke prikkel voor werkgever en werknemer om te investeren in inzetbaarheid en werkzekerheid.

⁶⁷ Dit idee komt oorspronkelijk uit WRR (2007).

⁶⁸ Na de transitieperiode volgt een sectorperiode van weer max. zes maanden. In deze periode geschiedt de financiering via een omslag binnen de sector (sectorgewijze premiedifferentiatie), zoals dat nu ook al het geval is gedurende de eerste zes maanden van werkloosheid (Wachtgeldregeling). De derde fase is een soort bijstandsuitkeringfase uitgevoerd door gemeenten.

Wenselijkheid om leerrekening te koppelen aan andere doeleinden dan postinitieel onderwijs

Is het wenselijk om de door de overheid gefinancierde leerrekening te koppelen aan andere doeleinden, zoals sparen voor het pensioen, het opstarten van een eigen bedrijf, zorgverlof etc.? Dit wordt bepleit in verschillende beleidsrapporten. Zo gaat de Commissie Bakker verder dan alleen scholingsrechten. De commissie neemt ook levensloop, inkomensdaling, prepensioen etc. mee. Door al deze regelingen in één regeling te stoppen, bestaat het risico dat scholing onderge-sneeuwd raakt. Als je 55 jaar bent en je kunt kiezen om je werkbudget te gebruiken voor prepensioen of scholing, dan zullen veel ouderen waarschijnlijk kiezen voor prepensioen. Een veelomvattende regeling zoals de Commissie Bakker voorstaat, is juist voor de groepen die al te weinig investeren in scholing te weinig sturend richting op-, her- en bijscholing.

In het rapport van de Commissie Bakker stort de werkgever elk jaar 1,5% van het jaarloon en in ruil daarvoor hoeft hij alleen nog in hoge uitzondering een ontslagvergoeding te betalen. De werkgever betaalt de jaarpremie, maar is niet noodzakelijk de uiteindelijke drager. Voor werknemers met een zwakke positie op de arbeidsmarkt kan de werkgever de kosten afwentelen in een lager loon. Voor werknemers met sterke positie komen de kosten bij de werkgever terecht.⁶⁹

Noodzaak van niet-financiële ondersteuning

Is het genoeg om de vraaggestuurde financiering te regelen of is ook advies en begeleiding nodig? Meijers en Teerling (2003), Renkema (2006) en Gelderblom et al. (2009) geven aan dat werknemers het moeilijk vinden om zelf de regie te nemen over hun scholingstraject. Dat begint al omdat werknemers het moeilijk vinden om zonder hulp hun opleidingsbehoeften te formuleren. Zij zoeken daarbij begeleiding door een onafhankelijke instantie.

Ook werkgevers blijken die behoefte te hebben, omdat zij vaak weinig tot geen ervaring hebben in het aangaan en onderhouden van een dialoog met hun werknemers over loopbaan en scholing. Niet alle deelnemers zijn zich bewust van het nut van scholing. Het blijft dan ook belangrijk dat werkgevers eisen blijven stellen op het gebied van het bijhouden en vergroten van kennis en vaardigheden van werknemers.

Is onafhankelijke begeleiding inderdaad nodig? Groot en Maassen van den Brink (2009b) concluderen op basis van evaluaties van eerdere projecten met leerrekening dat het verplicht stellen van bemiddeling niet werkt; er moet sprake zijn van vrijwilligheid.

Bij de implementatie van vraagsturing dient, kortom, ondersteuning te worden geregeld voor werknemers, werkzoekenden en werkgevers, maar die dient op vrijwillige basis te worden aangeboden.

⁶⁹ In het algemeen is het zo dat arbeid uiteindelijk de factor is waarop alle kosten en premies worden afgewenteld. In modellen met arbeid en kapitaal is kapitaal de meest mobiele factor en arbeid de immobiele (en daarmee zwakke) factor. In modellen met kapitaal en twee soorten arbeid (geschoold en ongeschoold) is de afwenteling anders.

Noodzaak van normering van non-formeel onderwijs

Verder blijkt dat het de deelnemers aan de voucherprogramma's veel tijd kost om scholingsmogelijkheden te vinden en een keuze te maken. Het is belangrijk dat een formele instantie een schifting aanbrengt tussen erkende en niet-erkende instellingen en dat er een gemakkelijk toegankelijk overzicht bestaat van alle erkende opleidingen.

Daartoe is het nodig om non-formele postnitiële opleidingen te normeren binnen het Nederlands nationaal kwalificatiekader leven lang leren (NLQF). Alleen dan is een vorm van accreditatie mogelijk. Verder is het verstandig als eis op te nemen dat de scholingsgelden of vouchers alleen bij erkende opleidingen (formeel en non-formeel) worden gebruikt.

Voorkomen van een botsing tussen financiering initieel en postnitiel onderwijs

De door de overheid gefinancierde vouchers en leerrekeningen kunnen voor alle erkende postnitiële opleidingen gebruikt worden. Het gaat dan om erkende opleidingen die door bekostigde én niet-bekostigde instellingen aangeboden wordt. Omdat de vouchers en leerrechten ook gelden voor het bekostigde hoger onderwijs, is het belangrijk dat de vraaggestuurde financiering binnen de in 2011 ingaande bekostigingssystematiek past. Anders stuit uitvoering ervan op te grote praktische problemen.⁷⁰ Hieronder zal blijken dat het goed mogelijk is om de vraaggestuurde financiering in de nieuwe bekostigingssystematiek in te passen.

Wat zijn belangrijke veranderingen in de bekostigingssystematiek? Met ingang van 2011 wordt één bekostigingsmodel voor de publieke financiering van het hbo en wo ingevoerd. Met het nieuwe stelsel beperkt de overheid haar financiële verantwoordelijkheid voor het volgen van hoger onderwijs. De financiële verantwoordelijkheid van de overheid wordt beperkt tot de nominale studieduur van de opleiding en tot het volgen en succesvol afronden van niet meer dan één bachelor- en één masteropleiding. Dit is mogelijk, omdat vanaf het begin van de negentiger jaren van iedere student bij DUO is geregistreerd hoeveel studiejaar bekostigd hoger onderwijs zijn gevolgd. Daarmee is ook helder hoeveel onderwijsrechten (uitgedrukt in studiejaar) nog reesteren van vroegtijdige studiestakers.

De rijksbijdrage die universiteiten en hogescholen ontvangen wordt gebaseerd op: het aantal bekostigde inschrijvingen (60%), het aantal graden (gemiddeld 20%) en een onderwijsopslag (gemiddeld 20%).⁷¹ In feite beschikken potentiële studenten in het nieuwe bekostigingsstelsel voor het ho over leerrechten. Deze 'virtuele vouchers' kunnen zij slechts in het bekostigde onderwijs, dan wel in het tijdelijk Experiment Open Bestel, verzilveren.

⁷⁰ Dit geldt des te meer als ook voor initieel onderwijs vraaggestuurde financiering zou gaan gelden.

⁷¹ Toelichting: De 60% rijksbijdrage is feitelijk de verzilvering van de virtuele vouchers (maximaal vier leerjaren in het hbo voor een bachelor, of drie leerjaren in het wo voor een bachelor en een of twee jaar voor een master in het hbo of wo).

De diplomabonus is een opslag van ca. 20% op voorgaand totaal bedrag voor elke student die zijn bachelor- of masterdiploma behaalt. Deze prikkel komt in de plaats van de prikkels in de huidige aflopende bekostigingsstelsels voor het hbo en wo. In het hbo was de totale rijksbijdrage voor een gediplomeerde bijna drie maal hoger dan de totale rijksbijdrage voor een drop-out.

De onderwijsopslag (gem. 20%) heeft met de (kapitaal)intensiteit van de opleidingenmix van de instelling te maken. Een sectorale kunsthogeschool krijgt een opslag van ca. 100% en een sectorale economische hogeschool of universiteit krijgt geen of nagenoeg geen opslag, omdat de laatste geen practicumruimtes of laboratoria hebben.

De voorlopige conclusie is dat door opleidingsniveau als selectiecriteria voor toekenning van (mede) door de overheid gefinancierde vouchers/leerrekeningen te nemen, de invoering van vraaggestuurde financiering niet veel problemen op zal leveren. Zeker als gekozen wordt voor iedereen met maximaal een diploma op het niveau havo-vwo-mbo-4 (in plaats van mbo 1), dan kan goed worden aangesloten bij de nieuwe bekostigingsregels. De verantwoordelijkheid van de overheid is immers afgebakend op de nominale studieduur van de opleiding en op het volgen en succesvol afronden van niet meer dan één bachelor- en één masteropleiding. Mensen die in het initiële onderwijs niet dit niveau hebben behaald, kunnen dat in het postinitiële onderwijs alsnog doen met een steuntje in de rug van de overheid. De overheid weet op grond van de database van DUO wie hier wel of niet voor in aanmerking komt.

5.6 Resumerend

Volgens het ministerie van OCW vormt het private onderwijs in Nederland een aanvulling op het bekostigde, publieke onderwijs.⁷² Het doel van het overheidsbeleid is niet primair om een gelijk spelveld tussen private en publieke spelers te bewerkstelligen. Tegelijk wordt erkend dat er binnen het bestel te weinig dynamiek is en dat de deelname aan een leven lang leren achterblijft bij de doelstellingen. Zoals uit paragraaf 5.3 blijkt is er veel draagvlak voor vraaggestuurde financiering in het postinitiële onderwijs. In 2001 en 2006 zijn zelfs al principeafspraken gemaakt tussen het kabinet en de sociale partners over een fiscale faciliteit voor een individuele leerrekening waarbij op CAO-niveau afspraken gemaakt kunnen worden over het daadwerkelijk beschikbaar stellen van budget. De realisering van deze afspraken laat echter nog op zich wachten.

Er is met andere woorden geen reden om te wachten met de invoering van vraaggestuurde financiering in het postinitiële onderwijs. Natuurlijk is dat – vanwege allerlei langlopende afspraken en bestaande wet- en regelgeving – niet van vandaag op morgen geregeld (zie paragraaf 5.1). Om de overgang naar vraaggestuurde financiering in het postinitiële onderwijs mogelijk te maken, is het bijvoorbeeld noodzakelijk om non-formele postinitiële opleidingen te normeren binnen het Nederlands nationaal kwalificatiekader leven lang leren (NLQF). Alleen dan is een vorm van accreditatie mogelijk en kunnen non-formele opleidingen in aanmerking komen voor door de overheid gefinancierde leerrechten of vouchers.

De belangrijkste keuzes ten aanzien van vraaggestuurde financiering van het postinitiële onderwijs betreffen de doelgroep voor wie de overheid de scholing financiert (paragraaf 5.5). Op basis van de analyse in dit rapport is het voorstel om de overheidsfinanciering van de vouchers/leerrekeningen te richten op werkzoekenden en laag opgeleiden (dat wil zeggen personen zonder startkwalificatie). Op die manier worden ook meteen de laag opgeleiden bij het kleinere MKB meegenomen. Bovendien blijkt dat hoog opgeleide ouderen meer onderwijs blijven volgen; de pijn bij ouderen zit dus ook vooral bij lager opgeleide ouderen.

Het voordeel om met deze relatief beperkte groep te beginnen, is dat eerst ervaring opgedaan kan worden. Als blijkt dat de vraaggestuurde financiering effectief is en de uitvoering efficiënt kan plaatsvinden, dan kan uitbreiding naar andere doelgroepen overwogen worden.

⁷² Gesprek tussen NRTO, het ministerie van OCW en de auteur op 22 juni 2010.

De doelgroep van werkzoekenden en laag opgeleiden is goed identificeerbaar. Werkzoekenden zijn mensen die staan ingeschreven bij het UWV en laag opgeleiden hebben een opleidingsniveau van mbo-1 of lager. Dit betreft formeel onderwijs dat met diploma's te identificeren is. Omdat werkgevers (incl. ondernemers) inzicht hebben in het opleidingsniveau zou de benadering van laag opgeleiden via de werkgever moeten gaan. De werkgever heeft een prikkel hieraan mee te werken, omdat scholing leidt tot verhoogde productiviteit. Als het niet werkbaar blijkt om laag opgeleiden te identificeren via werkgevers, kan het niveau ook verhoogd worden tot mbo-4. Via de database van DUO is deze groep te identificeren.

Voor de vraaggestuurde financiering van postinitieel onderwijs voor laagopgeleiden en werkzoekenden is het niet nodig nieuw budget vrij te maken. Er is op dit moment genoeg budget beschikbaar, maar dat zit opgesloten in de vele stimuleringsregelingen voor het postinitieel onderwijs. Door deze regelingen af te schaffen, komt budget vrij voor de vouchers of leerrekeningen voor laag opgeleiden en werkzoekenden.

De scholing voor de overige werknemers wordt betaald door werkgevers, werknemers en sectorfondsen, niet door de overheid. Het verdient aanbeveling de beschikbare private middelen ook via individuele leerrekeningen of vouchers te alloceren. Vraagsturing heeft immers positieve effecten die ook gelden bij niet door de overheid gefinancierde vraagsturing.

De overheid heeft een taak bij het bedenken, opzetten en tussen sectoren coördineren van vraaggestuurde financiering. De uitvoering van de leerrechten- of vouchersystematiek kan worden overgelaten aan private partijen of kan uitgevoerd worden door de sociale partners (O&O-fondsen).

Verder moeten prikkels geïntroduceerd worden voor werkgevers om de postinitiële scholing van werknemers te financieren. Dit kan door uitgaven die nu al gedaan worden in het kader van arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid om te buigen richting scholingsbudget. Het gaat dan om zaken als ontslagvergoeding, bovenwettelijke WW-uitkeringen etc.

Omdat de grenzen tussen postinitieel onderwijs en het laatste deel van het initieel onderwijs (mbo niveau 2-4, hbo en wo) vervagen, is het aan te bevelen om te onderzoeken of vraaggestuurde financiering niet ook in dit deel van het initiële onderwijs, dat wil zeggen na het behalen van de startkwalificatie, zou moeten worden ingevoerd. Werknemers zien deelname aan het initieel hoger onderwijs in toenemende mate als een vorm van postinitiële scholing. Het gevolg van het vervagen van het onderscheid initieel/postinitieel onderwijs is dat niet duidelijk is waar de scheiding van het bekostigd onderwijs precies zou moeten liggen.

Het ligt daarom in de rede om op termijn de kunstmatige scheiding die nu door de bekostigingsystematiek bestaat, weg te nemen door de instellingsgerichte financiering in het laatste deel van het initiële onderwijs te vervangen door vraaggestuurde financiering. Op die manier kan de deelnemer aan het onderwijs de vruchten plukken van een goed werkende, concurrerende markt. Mede op basis van de resultaten van het Experiment Open Bestel zijn de verwachtingen ten aanzien van een gelijk spelveld tussen private en publieke spelers positief. Uit de eerste, voorlopige resultaten uit het experiment blijkt namelijk dat een opener bestel nieuw aanbod van opleidingen uitlokt met als resultaat een grotere differentiatie in het aanbod.

Dit rapport analyseert de rol van de overheid op de markt voor *postinitieel* onderwijs en doet daarom geen nadere beleidsaanbevelingen voor wat betreft de opzet van vraaggestuurde financiering in het *initiële* onderwijs. Beseft moet wel worden dat er alleen sprake kan zijn van een gelijk speelveld, als de aanbodgestuurde bekostiging in het mbo niveau 2-4, hbo en wo wordt afgeschaft en vervangen door vraaggestuurde financiering. Voorwaarde is dat het gesloten bestel wordt opengebroken door deelnemers aan het initiële onderwijs na het voortgezet onderwijs de mogelijkheid te geven hun voucher of het geld op hun leerrekening ook aan niet-bekostigde, erkende opleidingen te kunnen besteden.

Literatuur

Advies Commissie Arbeidsparticipatie (Commissie Bakker) (2008), *Naar een toekomst die werkt*, 16 juni.

Andrews, M., W. Duncombe & J. Yinger (2002), Revisiting economies of size in American education: are we any closer to a consensus?, *Economics of Education Review* 21, pp. 245-262.

Berden, C. R. Dosker, P. Risseeuw & D. Willebrands (2009), *Markt en hiërarchie: kosten en baten van het zzp-schap*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Berger, Mark & Paul J. Leigh (1989), Schooling, self-selection and health, *Journal of Human Resources* 24(3), pp. 433-455.

Berkhout, P., Leuven, E. & Oosterbeek, H. (2005). *Gebruik en effectiviteit van de aftrek scholingsuitgaven*. SEO-rapport 826. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Burger, Kok, Alex Hoen, Richard Venniker en Dinand Webbink (2004), *Een open bestel in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs*, CPB Document no. 70.

Cedefop (2009), *Individual learning accounts*. Cedefop Panorama series; 163. Luxembourg: European Centre for the Development of Vocational Training.

Ciccone, A. & G. Peri (2006), Identifying Human-Capital Externalities: Theory with Applications, *Review of Economic Studies* (2006) 73, 381–412.

CEOB (2009), briefadvies F.J. de Vijlder, voorzitter Commissie Experimenten Open Bestel, Nijmegen, 8 januari.

CEOB (2010), *Eindverslag van de Commissie Experimenten Open Bestel Hoger Onderwijs; Een tussenevaluatie van de experimenten*, 25 maart.

Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (Commissie Veerman) (2010), *Differentiëren in drievoud*, Advies, april.

Cornet, M., B. Vroomen en M. van der Steeg (2005). *De effectiviteit van de innovatievoucher 2004*, CPB Document no. 95, Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2009), *Privaat en sociaal rendement onderwijs*, 2 november. Den Haag

Denktank Leren en Werken (2009), *Tijd voor ontwikkeling. Advies van de Denktank Leren en Werken over het stimuleren van een leven lang leren in Nederland*, Den Haag: ministeries van OCW en SZW.

Doets, C. & T. Huisman (2009), *De effectiviteit van een individuele leerrekening*, Den Bosch: ECBO Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Figlio, D.N. & C.M.D. Hart (2010). *Competitive Effects of Means-Tested School Vouchers*, NBER Working Paper No. 16056, June.

Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.

Fouarge, D., A. de Grip en A. Nelen (2009), *Leren en werken*, Maastricht: ROA, ROA-R-2009/3.

Geertsma, A., A. Westerhuis, C. Doets, R. Groenenberg en S. Jansen (2004), *Experimenting with individual learning accounts: making up the balance*. Den Bosch: CINOP.

Gelderblom, A., M. Collewet en J. de Koning (2009), *Instrumentarium om deelname aan positieve scholing te vergroten*, Rotterdam: SEOR, in opdracht van de Denktank Leren en Werken.

Gielen, P.M., L.S.E. Woudstra, A.F.M. Nieuwenhuis, P. Kirschner, m.m.v. P.I. van Zantvliet (2009), *Verschillen in leercultuur tussen sectoren*, Tilburg: IVA, in opdracht van de Denktank Leren en Werken.

Groot, I., M. de Graaf-Zijl, J.P. Hop, L.M. Kok, B. Fermin, D. Ooms, W. Zwinkels (2008), *Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid*, SEO-rapportnr. 2007-67, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek i.s.m. TNO.

Groot, W. & H. Maassen van den Brink (2009a), *Werkt de markt voor bedrijfsgerelateerde scholing?: een overzichtsstudie*, Amsterdam: TIER/Amsterdam-Den Bosch: ECBO.

Groot, W. & H. Maassen van den Brink (2009b), *Werkt het scholingsbudget?*, Amsterdam: TIER/Den Haag: Denktank Leren en Werken.

HBO-Raad (2009), *Kwaliteit als opdracht*, Den Haag.

Heroverwegingscommissie hoger onderwijs (2010), *Studeren is investeren*, Den Haag, april.

Innovatieplatform (2010), *Bouw op talent!, In vijf stappen naar de top 5*, 3e jaarlijkse foto (evaluatie) Kennisinvesteringagenda (KIA) 2006-2016, Den Haag.

Jacobs, B. (2006), Experimenten open bestel gedoemd te mislukken, *ESB*, december, pp. 53-57.

Koning, P. & K. van der Wiel (2010), Kwaliteitsinformatie middelbare school maakt verschil, *ESB*, 95(4585): 294-7.

Kuijl, J.G. (2005). *De HBO-fraude, een terugblik op de Commissie rekenschap*. Afscheidsrede, Universiteit Maastricht.

- Leuven, E. & Oosterbeek, H. (2004). Evaluating the effect of tax deductions on training. *Journal of Labor Economics*, 22, 461-488.
- Lochner, L. & E. Moretti (2004), The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports, *American Economic Review*, 94(1), pp. 155-189
- Markteffect (2009), *Nationale studiekenzonderzoek 2009*. Eindhoven
- Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, Macmillan.
- Meijers, F. en L. Teerling (2003), *Is leren leuk? De motiverende invloed van het persoonsgebonden opleidingsbudget*. Te downloaden via:
http://www.frans-meijers.nl/cmsuploads/1212245091_artikeltnoinkboekV5.pdf.
- Ministerie van OCW (2007). *Naar een nieuwe bekostiging van hoger onderwijs per 2010*. Den Haag, 13 december.
- Ministerie van OCW (2009), *Notitie stelselvergelijking onderwijsaanbod in MBO en HO*, Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 03-11-2009, Den Haag (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 821, nr. 73).
- Ministerie van OCW (2009a), *Kennis in kaart 2009*, Den Haag.
- Ministerie van OCW (2010), *Kerncijfers 2005-2009*, Den Haag.
- Ministerie van OCW (2010a), *Beleidsreactie onderzoek Inspectie van het Onderwijs naar zorgplicht arbeidsmarkt perspectief*, Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 21-04-2010, Den Haag (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 524, nr. 63).
- Montizaan, R., F. Cörvers & A. de Grip (2009), *The effects of pension rights and retirement age on training participation: Evidence from a natural experiment*, ROA Research Memorandum 2009/12, Research Centre for Education and the Labour Market.
- Mooij, A. de en W. Houtkoop (2005), *Scholing op afspraak: stand van zaken O&O-fondsen 2004*, Max Goote Kenniscentrum, Amsterdam.
- Moretti, E. (2002), *Estimating the social return to higher education: evidence from longitudinal and repeated cross-sectional data*, NBER Working Paper 9108, <http://www.nber.org/papers/w9108>.
- Nelen, A. & A. de Grip (2008), *Why do Part-Time Workers invest less in Human Capital than Full-Timers?*, ROA Research Memorandum 2008/4, Research Centre for Education and the Labour Market.
- NMa (2001), *Besluit van de DG-NMa van 21 december 2001 in zaaknummer 2760/Hogeschool Alkmaar – Hogeschool Haarlem – Hogeschool Holland – Ichthus Hogeschool*, Den Haag.

- Onderwijsraad (2005), *Variëteit in schaal*, Den Haag.
- Onderwijsraad (2005a), *Groot groeien in het onderwijs*, Den Haag.
- Onderwijsraad (2008), *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs: Waarborgen voor keuzevrijheid en legitimatie*, Den Haag.
- Plas, N. van der & J. van Zwieten (2010), *Een kader dat niet knelt - Een verkenning van non-formele kwalificering in relatie tot een Nationaal Kwalificatie Kader (NLQF)*, Den Bosch: CINOP.
- Projectdirectie Leren & Werken (2007), *Doorpakken met Leren & Werken; Plan van aanpak 2008 – 2011*, Den Haag.
- Raad voor Werk en Inkomen (2008), *Een open en flexibele infrastructuur voor Leven Lang Leren*, Den Haag.
- Renkema, A. (2006), *Individual learning accounts: a strategy for lifelong learning?* Academisch proefschrift, Groningen: Groningen University.
- Rekenkamer (2003). *Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs*. 19 februari, Den Haag.
- SER (2002), *Het nieuwe leren*, publicatienr. 02/10, Den Haag.
- Stichting van de arbeid (2006), *Naar brede en duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt: Aanbevelingen over scholing en employabilitybeleid*, publicatienr. 7/06, Den Haag.
- Suijker, F., R. van Opstal, en B. Verbeet (2007), *Postinitiële scholing en werkloosheid*, CPB Memorandum no. 182, Den Haag.
- Tieben, B. (2008), *Wegen naar Dynamiek in het hoger onderwijs*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Tieben, B. en D. de Graaf (2010), Meer vrijheid voor hoger onderwijs, *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs & Management*, nr. 2, pp. 45-50.
- Waterreus, J. (1997). *O&O fondsen onderzocht*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum bve.
- Wolfe, B.L. & S. Zuvekas (1997), Nonmarket outcomes of schooling, *International Journal of Development Economics* 27, pp.. 491-502
- WRR (2007), *Investeren in werkzekerheid*. Amsterdam University Press.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl