

Hoger Onderwijs in WTO-GATS



Landelijke Studenten Vakbond

SAMENVATTING

De LSVb vindt dat (Hoger) onderwijs buiten het GATS verdrag moet blijven.

Uitleg: Het Hoger Onderwijs is opgenomen als een van de diensten die in GATS verband worden besproken. Dit betekent dat in opeenvolgende onderhandelingsronden de weg wordt vrijgemaakt voor verdere liberalisering en marktwerking binnen het Hoger Onderwijs. Deze liberalisering is voortschrijdend en vrijwel onomkeerbaar. De toegankelijkheid, onafhankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs zijn in gevaar omdat de overheid minder mogelijkheden krijgt om te reguleren.

Kwaliteitseisen en overheidsbijdragen aan het publieke Hoger Onderwijs kunnen door de WTO geschillenbeslechtingscommissies gezien worden als ongeoorloofde handelsbarrières. Middels economische sancties kan het WTO-lid gedwongen worden hieraan een eind te maken. Voor de student betekent dit onbetaalbaar hoge eigen bijdragen, het verlies van een gegarandeerde kwaliteit en een achteruitgang in de rechtspositie.

De LSVb acht het Hoger Onderwijs in het belang van de gehele samenleving. De verantwoordelijkheid hiervoor kan niet worden overgedragen aan de private sector. Onderwijs behoort niet in handelsverdragen besproken te worden. Internationale samenwerking vindt de LSVb een goede zaak, maar in GATS worden enkel economische belangen nagestreefd. In internationale onderhandelingen over onderwijsafspraken moeten onderwijsinhoudelijke belangen centraal staan. Onderwijs moet daarom buiten het GATS verdrag blijven.

De LSVb wil dat de definitie van 'diensten' binnen het GATS-verdrag wordt aangescherpt

Uitleg: Vooralsnog wordt door de WTO en de EU verklaard dat het publiek onderwijs binnen het GATS-verdrag een beschermde status geniet. Een van de grote problemen van het GATS is echter dat een definitie van diensten ontbreekt. In principe is geen dienst bij voorbaat uitgesloten met uitzondering van de diensten die vallen onder artikel 1.3 B.

Dit artikel sluit de diensten uit die worden "supplied in the exercise of governmental authority" dat wordt uitgelegd als "diensten zijn die noch worden aangeboden op commerciële basis", "noch in competitie zijn met één of meerdere dienstaanbieders". Aangezien het publieke onderwijs opereert naast, en concurreert met, het private onderwijs en er zelfs commerciële elementen in het publieke onderwijs zitten, kan het publieke onderwijs, volgens deze definitie niet bij voorbaat uitgesloten worden van het GATS-verdrag.

Zeker met de huidige ontwikkeling naar vraaggestuurde financiering en top-masters is het, vanwege de verdere vervaging van de grens tussen publiek en privaat, maar zeer de vraag of het publieke hoger onderwijs beschermd kan worden. De uiteindelijke beslissing hierover ligt bij de geschillencommissies van de WTO. Indien deze besluiten het publieke Hoger Onderwijs niet uit te sluiten, is het vrijwel onmogelijk om daar op terug te komen. Eerdere besluiten van de geschillencommissies laten zien dat zij economische belangen vaak laat prevaleren boven sociale, ecologische en veiligheidsbelangen. De LSVb wil daarom een aangescherpte definitie van de diensten die onder het GATS verdrag vallen.

De LSVb vindt dat Nederland en de EU de verzoeken over Hoger Onderwijs aan de VS moeten terugtrekken.

Uitleg: Onderwijs hoort geen deel te zijn van de GATS. Een offensieve houding van Nederland en de EU jegens de VS staat in scherp contrast met de visie dat onderwijs een publiek recht is. Wij maken onszelf ongeloofwaardig als wij zelf onze onderwijsmarkt willen beschermen maar een offensieve houding innemen tegenover de VS. Bovendien zal de EU op haar beurt tegenprestaties moeten leveren. De kwaliteit, diversiteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid van het onderwijs wordt daardoor nog meer in gevaar gebracht. Wanneer de VS zich verplichten tot verdere liberalisering zal dit, door

handelsdrang van ondernemende universiteiten, katalyserend werken op het proces. Er zullen meer zaken verschijnen voor de geschillencommissies hetgeen ernstige consequenties kan hebben voor het Hoger Onderwijs. De LSVb wil daarom dat onze verzoeken aan de VS ingetrokken worden en dat onderwijs buiten de GATS onderhandelingen wordt gehouden.

De LSVb vindt dat onderzocht moet worden wat de (mogelijke) consequenties zijn van de verplichtingen in de onderwijssector die Nederland is aangegaan.

Uitleg: Nederland is in 1995 al veel verplichtingen aangegaan in het privaat gefinancierde Hoger Onderwijs. De consequenties hiervan zijn moeilijk te overzien en kunnen wellicht veel verder strekken dan oorspronkelijk de bedoeling was. Duidelijk zal moeten worden wat precies het onderscheid is tussen het publieke en private onderwijs, of het publieke onderwijs voldoende beschermd is, en wat de mogelijke consequenties zijn van liberalisering onder GATS. Het is absoluut noodzakelijk dat hierover snel duidelijkheid komt, juist nu gesproken wordt over de invoering 'topmasters' en 'vraaggestuurde financiering'. De LSVb sluit zich daarbij aan bij de eis van andere NGO's voor een moratorium op verdergaande GATS onderhandelingen.

De LSVb vindt dat er duidelijkheid en helderheid moet zijn omtrent de verzoeken, onderhandelingen en uitgangsposities

Uitleg: Het is momenteel onduidelijk waarover precies gesproken wordt in de huidige onderhandelingsronde, wat de Nederlandse en Europese uitgangsposities zijn en welke verzoeken zijn gedaan door de verschillende WTO-leden. De onderhandelingen vinden achter gesloten deuren plaats. Non-gouvernementele organisaties en de media hebben hierdoor niet de mogelijkheid om de voorstellen te bediscussiëren en te onderzoeken. Het is van groot belang dat de NGO's en belangenorganisaties hun visie kenbaar kunnen maken en mee kunnen denken en praten over de gevolgen van GATS. Door hun uitsluiting zal het niet mogelijk zijn om tot weloverwogen beslissingen te komen.

De LSVb vindt dat er democratische controle moet zijn op de onderhandelingen in GATS verband

Uitleg: Door de ondoorzichtige onderhandelingen is het voor de kamerleden bijna onmogelijk hun controlerende functie goed te vervullen. Zo zijn de kamerleden niet op de hoogte gesteld van de inhoud van de namens Nederland ingediende vergaande verzoeken. Het Europees Parlement heeft over de verdragen geen instemmingsrecht. Om het Nederlandse parlement te behoeden voor het *pro-forma* voorleggen van het totaalpakket aan afspraken, een situatie dus van slikken-of-stikken, zal de Tweede Kamer om helderheid moeten vragen. Het totaalpakket aan verplichtingen die de EU wil aangaan zal, vóór februari 2003 aan de kamer voorgelegd dienen te zijn, en daar besproken te worden. Dit is een maand voor de definitieve vaststelling hiervan door de EU in commissie 133. De consequenties van het GATS reiken zeer ver, het is daarom essentieel dat het ministerie van economische zaken volledige openheid van zaken geeft.

UITLEG

WTO

De wereldhandelsorganisatie (WTO) heeft sinds zijn oprichting in 1995 al voor veel ophef en controverse gezorgd. Critici en voorstanders bestrijden elkaar in felle debatten terwijl de meeste mensen nauwelijks weten wat de WTO precies is en wat het doet. Zelfs onder de parlementariërs en journalisten ontbreekt vaak gedetailleerde kennis over de WTO. Dit is verontrustend omdat de reikwijdte van de WTO zeer groot is en de WTO bepalend zal zijn voor toekomstig Nederlands beleid. Ook de regels omtrent het hogere onderwijsbeleid zullen in de toekomst beïnvloed worden door de WTO. Door het dienstenverdrag GATS zal de invloed op het Hoger Onderwijs daadwerkelijk beperkt kunnen worden.

Voor een goed begrip van de WTO is het van belang te kijken naar de ontstaansgeschiedenis. In 1944 hebben verschillende ministers van financiën elkaar ontmoet in Bretton Woods in de Verenigde Staten. Daar hebben ze besloten tot het oprichten van drie organisaties: de werelddbank, het internationaal monetair fonds (IMF) en de wereldhandelsorganisatie (WTO). Doordat het Amerikaanse congres uiteindelijk niet instemde met de werelddbank, is de WTO in 1944 niet opgericht. De verschillende Westerse landen, sloten echter wel het 'General Agreement of Trade and Tariffs' (GATT). Het doel van deze overeenkomst is om vrijhandel mogelijk te maken, handelsbarrières weg te nemen en tarieven voor import en export uiteindelijk te elimineren.

Deze overeenkomst werd vervolgens steeds uitgebreid door 'rondes' waarin de leden zich steeds verder verplichtten tot liberalisering. De laatste ronde van de GATT onderhandelingen resulteerde tegelijkertijd in het alsnog ontstaan van de Wereldhandelsorganisatie in 1995. Tegelijkertijd met deze organisatie, traden ook twee belangrijke verdragen in werking, namelijk GATS (General Agreement on Trade in Services) en TRIPS (Trade Related Intellectual Property Rights). Momenteel zijn meer dan 140 landen lid van de WTO. De Europese Unie geldt hierbij als één lid.

Hoewel het internationaal recht normaal gesproken vrij zwak is, kunnen de WTO verdragen worden afgedwongen door middel van de geschillenbeslechtingsprocedures. Als twee lidstaten met elkaar in conflict komen, kunnen ze naar een 'dispute settlement' gaan om een geschillenprocedure aan te spannen. De uitspraak die daarop volgt is bindend en kan resulteren in economische sancties. Na deze uitspraken zullen de betrokken landen weer om de tafel gaan zitten, om het conflict op te lossen door bijvoorbeeld de bestreden wetten aan te passen of het betalen van een vergoeding. Een voorbeeld van een zaak die bij een WTO dispute settlement terecht is gekomen, is de zaak tussen de VS en de EU omtrent met hormonen bewerkt vlees. Het Europese verbod werd door de geschillencommissie verworpen als 'oneerlijke handelsconcurrentie'. De EU zal de regels omtrent hormoonvlees dus moeten veranderen of zal gesanctioneerd worden.

Wat is de GATS?

De GATS is het General Agreement of Trade in Services. Met dit verdrag wil de WTO zorgen dat ook diensten verhandelbaar worden. Volgens de EU handelscommissie is de GATS "first and foremost an instrument for the benefit of business."¹ De dienstensectoren die onder dit verdrag vallen zijn zeer gevarieerd. Hierbij kan je bijvoorbeeld denken aan gezondheidszorg, onderwijs, energie, waterdistributie, toerisme, transport, etc. Het GATS-verdrag gaat over alle diensten in alle sectoren, met als enige uitzondering die diensten die worden "supplied in the exercise of governmental authority".²

¹ Website van de "European Commission's INFO-POINT on World Trade in Services op <http://gats-info.eu.int/gats-info/q2000.pl?NEWS=bbb>. Gezien op 29-7-2002

² General Agreement on Trade in Services. Website van de WTO op http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats.pdf. Gezien op 29-7-2002

Deze uitzondering wordt nader verklaard als diensten, die “noch een commerciële basis hebben”, “noch in competitie zijn met andere dienstverleners”. Doordat deze uitzonderingen zo vaag gedefinieerd zijn, is het onduidelijk wat er wel en niet onder valt. In de meeste dienstensectoren wordt namelijk niet voldaan aan een van beide voorwaarden en vallen dus binnen het verdrag. Het is dan ook zeer discutabel of publieke diensten, zoals bijvoorbeeld zorg en onderwijs van te voren uitgesloten zijn van het verdrag.

Het GATS-verdrag heeft dus als doel het liberaliseren van diensten. Het richt zich daarbij op het weghalen van barrières en stelt zich tot doel om zoveel mogelijk markten te openen. Door constant te onderhandelen, verplichten landen zich tot steeds verdergaande liberalisering. GATS is onderverdeeld in **horizontale verplichtingen**, die voor alle dienstensectoren gelden, en **verticale verplichtingen**, die alleen voor specifieke sectoren gelden. De belangrijkste horizontale verplichtingen is het ‘**non-discriminatie principe**’.³ Met dit non-discriminatie principe, ook wel meestbegunstigde principe, wordt bedoeld dat alle buitenlandse landen op dezelfde wijze behandeld moeten worden. Buitenlandse landen kunnen aanspraak maken op dezelfde rechten en regels zoals die ook voor een willekeurig ander land gelden. Het is niet toegestaan een bepaald ander land, bijvoorbeeld als handelspartner, een ‘voorkeursbehandeling’ te geven.

Daarnaast gaan alle landen specifieke verplichtingen aan in de verschillende dienstensectoren, de zogeheten verticale verplichtingen. Elk land volgt een eigen schema waarin de dienstensectoren geleidelijk aan geliberaliseerd kunnen worden. De verschillende dienstensectoren zijn onderverdeeld in vier categorieën.

1. cross-border supply: Dit betekent dat enkel de dienst de grens overgaat.
2. consumption abroad: Dit betekent dat de ‘consument’ over de grens gaat om de dienst te verkrijgen.
3. commercial presence: Dit betekent dat de dienstverlener de diensten in andere landen gaat aanbieden door een ‘territoriale aanwezigheid’
4. presence of natural persons: Dit betekent dat een persoon werkende in de dienstensector de grens over gaat om de dienst aan te bieden.

Op al deze terreinen kunnen landen zich dus verplichten tot vergaande liberalisering. Uiteindelijk zijn er dan twee principes waar naar toegewerkt kan worden. De eerste is het principe van **nationale behandeling**⁴. Volgens dit principe moeten buitenlandse dienstverleners dezelfde rechten krijgen als binnenlandse. Een nog verdergaande verplichting is de **vrije markttoegang**⁵. Dit betekent dat de overheid geen restricties mag toepassen op de komst van zowel binnenlandse als buitenlandse dienstverleners.

ONDERWIJS EN GATS

Onderwijs valt onder de diensten waarover onderhandeld wordt in GATS verband. Hierdoor gelden automatisch de horizontale verplichting van ‘non-discriminatie’ op elke vorm van onderwijs ‘not supplied in the exercise of governmental authority’. De EU is hiernaast ook verticale verplichtingen aangegaan op het gebied van het Hoger Onderwijs. De vier categorieën van GATS betekenen op het onderwijsgebied het volgende:

³ Most-Favoured-Nation

⁴ National Treatment

⁵ Market Access

1. Cross-border supply: Te denken valt aan 'leren op afstand', bijvoorbeeld via e-mail.
2. Consumption abroad: Dit is bijvoorbeeld een student die in het buitenland gaat studeren.
3. Commercial presence: Hierbij valt te denken aan subvestigingen van universiteiten, "local branch universities"
4. Presence of natural persons: Dit is bijvoorbeeld een docent of professor die naar een ander land reist om te doceren of onderzoek te doen.

In 1995 is de EU verplichtingen aangegaan in de eerste, tweede en derde categorie met betrekking tot het privaat gefinancierd Hoger Onderwijs. De EU is hierbij geen beperkingen aangegaan en dit betekent dat ze zich heeft verplicht tot 'vrije markttoegang' en 'nationale behandeling'. De EU lidstaten mogen dus niet alleen geen onderscheid maken tussen buitenlandse en binnenlandse dienstenaanbieders, maar mogen ook geen restricties opleggen aan de hoeveelheid private aanbieders. Met name de verplichtingen in de derde categorie kunnen verstrekkende gevolgen hebben.

DE ONDERHANDELINGEN

Op de Doha conferentie in 2001 is er een nieuwe onderhandelingsronde gestart. De GATS ronde van 1994 heeft als het ware geresulteerd in een raamwerk, waarin de leden nog niet veel specifieke verplichtingen zijn aangegaan. De bepalingen zijn vaak nog onduidelijk en staan open voor interpretatie. In de nieuwe onderhandelingen zullen landen gevraagd worden om meer verticale verplichtingen aan te gaan en zal er ook verder onderhandeld worden over de horizontale verplichtingen. Deze ronde heeft dus verdere liberalisering van de dienstensector tot doel. Als een land besluit om meer verticale verplichtingen aan te gaan, zal, door het non-discriminatie principe, dit moeten gelden voor alle lidstaten.

De onderhandelingen worden voor Nederland gevoerd door de EU. De verantwoordelijke hiervoor is Pascal Lamy, de EU handelscommissaris. Nederland kan dus enkel bij de EU onderhandelen. Deze onderhandelingen vinden plaats onder staatssecretaris de Wijn van Economische Zaken. Hoewel het parlement de staatssecretaris tot verantwoording kan roepen, komt het er in de praktijk op neer dat EZ het parlement een "fait-accompli" voorschotelt. Een situatie dus van "slikken of stikken".

Horizontale onderhandelingen

In de horizontale onderhandelingen wordt gesproken over het uitbreiden van artikel zes over 'domestic regulation'. Momenteel is opgenomen in GATS dat de criteria betreffende 'domestic regulation' niet stringenter dan noodzakelijk mogen zijn. Handelsbarrières die niet noodzakelijk zijn om de kwaliteit te behouden, mogen dus niet volgens GATS. Deze bepaling houdt momenteel al in dat sociale beweegredenen voor beleid eenvoudig terzijde kunnen worden geschoven. Inmiddels wordt zelfs onderhandeld over het aanscherpen van deze eis. Zo wordt er gesproken over het omkeren van de bewijslast. De bewijslast zou dan komen te liggen bij het aangeklaagde land. Dit betekent dat het aanklagende land dus niet hoeft te bewijzen dat het onnodige en handelsversturende regels zijn, maar het aangeklaagde land moet bewijzen dat dit niet het geval is. In eerdere zaken bij de WTO is gebleken dat dit bijna onmogelijk is. Deze omgekeerde vorm van rechtsspraak kan dus veel problemen opleveren.

Verticale onderhandelingen

Uitgelekte documenten laten zien dat de EU vergaande liberalisering verlangt van de andere WTO-leden in veel sectoren. Ook op sociale terreinen worden, ondanks eerdere ontkenningen, vergaande verplichtingen gevraagd. Een uitgelekte brief van een hoge ambtenaar van de Duitse Ministerie van Economische Zaken, laat zien dat de VS wordt gevraagd om verplichtingen aan te gaan op het gebied

van privaat gefinancierd Hoger Onderwijs. Uit deze brief valt af te leiden dat Nederland in april dit voorstel heeft gedaan en dat het gesteund wordt door het Duitse ministerie.⁶

Een groot probleem van de verticale onderhandelingen is dat diensten als het ware tegen elkaar uit gewisseld worden. Pascal Lamy, Europese Commissaris voor handel, zegt in een speech op 8 juni 2000: "If we want to improve our own access to foreign markets then we can't keep our protected sectors out of the sunlight. We have to be open to negotiating them all if we are going to have the material for a big deal. In the US and the EU, that means some pain in some sectors, but gain in many others, and I think we both know that we are going to have to bite the bullet to get what we want."⁷ Deze verklaring van Lamy laat zien dat een uitruil van diensten zeer waarschijnlijk is. Dit betekent concreet dat als een land toezegt zijn onderwijsmarkt te openen, zij bijvoorbeeld kan eisen van een ander land dat bijvoorbeeld de watermarkt wordt geopend. Binnen de GATS onderhandelingen worden dus diensten uitgehandeld, maar ook binnen elementen van GATS en elementen van andere verdragen wordt flink onderhandeld. Zo ligt er op de Europese Unie een enorme druk om de exportsubsidies in de landbouw weg te nemen. Hier zullen dan wel verplichtingen van derde wereldlanden tegenover moeten staan.

Tijdsverloop

De nieuwe onderhandelingen zijn dus gestart op de Doha conferentie. Voor 30 juni 2002 moesten de WTO leden de zogenoemde 'vragenlijstjes' ingeleverd worden. Hierop gaven de WTO-leden aan welke toezeggingen van andere landen ze wilden zien. Aangezien de EU onderhandelt voor Nederland, heeft Nederland bij de EU voorstellen moeten indienen. Na 30 juni 2002 begonnen de bilaterale onderhandelingen over de horizontale en verticale verplichtingen. Op 31 maart 2003 zullen de WTO-leden hun 'aanbodlijstjes' met daarop de verplichtingen die ze aan gaan, vastleggen. Uiteindelijk zullen in 2005 deze verplichtingen worden opgenomen in het vernieuwde GATS-akkoord. Alle landen binden zich hier tegelijkertijd aan.

Openheid

De onderhandelingen gebeuren achter gesloten deuren. Het is niet bekend wat er precies op de 'vragenlijstjes' staan van de leden. In maart 2003 zullen echter wel de 'antwoorden' op deze lijstjes moeten komen, tot die tijd is het onbekend waarover precies onderhandeld wordt. Regelmatig is gebleken dat de informatie die verstrekt wordt niet juist is. Zo had EU commissaris Lamy beloofd dat onderwijs en gezondheidszorg niet op de agenda zouden komen. De uitgelekte voorstellen van de EU aan andere leden laten zien dat deze belofte niet is nagekomen.⁸ Door dit gebrek aan openheid is het onmogelijk voor parlementariërs om hun controlerende functie uit te oefenen en worden NGO's uitgesloten van het proces.

Nederlandse / Europese positie

Nederland en de Europese Unie lijken zich steeds offensiever op te stellen. Open markten betekent namelijk ook dat Nederlandse onderwijsinstellingen hun diensten kunnen gaan aanbieden op buitenlandse markten waar winst op gemaakt kan worden. Op een bijeenkomst georganiseerd door NUFFIC, Economische Zaken en OC&W vertelde Marco Braeken, onderhandelaar voor EZ in Brussel, dat er wordt onderhandeld op basis van offensieve belangen. Hij nodigde de Hoger Onderwijsinstellingen uit om de Nederlandse belangen op kaart te zetten. Zo stelde hij de vragen: "Naar

⁶ Gelekte brief van 14-06-2002 van het Duitse Ministerie van Economische Zaken. Te vinden op:

<http://www.gatswatch.org/docs/EU%20requests/BMWI-edureg.pdf>

⁷ Lamy addresses New WTO round, speech voor de Amerikaanse 'council for international business', New York, 8 juni 2000:

http://europa.eu.int/comm/trade/speeches_articles/spla23_en.htm.

⁸ Gelekte voorstellen van de EU van 16-4-2002. Te vinden op: <http://www.gatswatch.org/leakannounce.html>.

welke landen wilt u toe? Wilt u daar onderwijsinstellingen vestigen? Welke belemmeringen ervaart u?”⁹
Het is dus duidelijk dat de uitgangspositie zeer offensief zal zijn. In een uitgelekte brief van het Duitse ministerie van economische zaken vraagt Duitsland, duidelijk op initiatief van Nederland, de VS volledige verplichtingen aan te gaan betreffende ‘markt toegang’ en ‘nationale behandeling’ voor de eerste, tweede en derde categorie. Voor de vierde categorie wordt van de VS gevraagd om dezelfde verplichtingen aan te gaan als ze is aangegaan op andere terreinen.¹⁰

PUBLIEK EN PRIVAAT

De EU heeft meerdere malen gezegd dat ondanks de horizontale verplichtingen in het onderwijs en de verticale verplichtingen in het privaat gefinancierde hoger onderwijs, het publieke onderwijs beschermd is. Zij wijst erop dat de bepaling in het WTO verdrag ‘services supplied in the exercise of governmental authority’ publieke diensten uitsluit. De verticale verplichtingen verdedigt ze door aan te geven dat ze enkel in het privaat gefinancierd hoger onderwijs zich heeft verplicht tot liberalisering. Bovendien hebben alle WTO lidstaten zich publiekelijk uitgesproken dat de overheid in staat moet blijven om het publieke onderwijs te reguleren en nationaal beleid uit te voeren. Dit veronderstelt echter een duidelijke scheiding tussen publiek en privaat.

In het GATS verdrag worden dus enkel die diensten die “noch op commerciële”, “noch op competitieve basis worden verzorgd”, uitgesloten. In het publieke onderwijs zitten echter veel commerciële elementen verweven. Zo moeten studenten zelf collegegeld betalen om gebruik te kunnen maken van het Hoger Onderwijs. Als de huidige plannen worden doorgevoerd om opleidingen ‘met erkende evidente meerwaarde’ toe te staan meer collegegeld te vragen, wordt dit marktprincipe versterkt. De overgang op vraagfinanciering middels vouchers zal het commerciële karakter van onderwijs versterken. Immers, de financiering verloopt dan niet meer via de overheid (publiek), maar via de individuele student (privaat). Naast deze vercommercialisering van de publieke sector, is het bovendien al zo dat private instellingen onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op publieke gelden en vervolgens erkende academische graden kunnen toekennen aan hun afgestudeerden. Zo hebben deze instellingen onder bepaalde omstandigheden recht op studiefinanciering voor hun studenten. Het veronderstelde onderscheid tussen publiek en privaat is dus onmogelijk te trekken. Naast deze verwevenheid van het publieke en private onderwijs, staan private en publieke onderwijsinstellingen vaak op competitieve basis tegenover elkaar. Het reguliere onderwijs is dus op basis van de huidige definitie niet van te voren uitgesloten van het GATS verdrag.

De verplichtingen vanuit de principes van vrije markt toegang en nationale behandeling die de EU is aangegaan in het privaat gefinancierd hoger onderwijs, kunnen dus ook betrekking hebben op het reguliere hoger onderwijs. Dit betekent dat de onderwijsmarkt dan volledig geliberaliseerd zal zijn. De WTO-leden hebben verklaard dat zij het publieke onderwijs niet in gevaar willen brengen en dat zij wél geloven in het onderscheid tussen publiek en privaat. Met het veranderen van regeringen, politieke kleuren en meningen en onder druk van invloedrijke instellingen, kan deze houding in de toekomst veranderen. Doordat het in GATS vrijwel onmogelijk is gemaakt om eerder gemaakte verplichtingen weer terug te nemen, zal het reguliere onderwijs dan drastisch veranderen. Zo heeft ook oud Minister

⁹ Marco Braeken, bijeenkomst over Internationale afspraken en het hoger onderwijs in Nederland, georganiseerd door Nuffic op 19-06-2002

¹⁰ Gelekte brief van 14-06-2002 van het Duitse Ministerie van Economische Zaken. Te vinden op:
<http://www.gatswatch.org/docs/EU%20requests/BMWI-edureg.pdf>

Hermans in zijn overgangsdossier toegegeven dat GATS een “mogelijk verlies aan marktbescherming voor de reguliere aanbieders betekent”.

De cruciale vraag is uiteindelijk hoe de geschillenbeslechtingscommissies de WTO-bepalingen zullen uitleggen. In het GATT verdrag is gebleken dat de geschillencommissies veel sociale en ecologische regels als niet geoorloofde handelsbeperkingen zien. Aangezien het expliciete doel van de WTO-verdragen het bevorderen van handel is, worden sociale doelen ondergeschikt aan handelsregels. Dit zal hoogstwaarschijnlijk ook het geval zijn met het GATS-verdrag. Het probleem zit in het feit dat door wettelijke regels inderdaad veel buitenlandse aanbieders problemen hebben met het verwerven van deze rechten. Deze regels kunnen echter noodzakelijk zijn om de kwaliteit, toegankelijkheid en diversiteit te waarborgen. Het zal moeilijk, dan wel onmogelijk zijn, om aan te tonen dat ze geen overbodige handelsbarrières vormen. Zo zullen volgens de nieuwe accreditatiewetgeving opleidingen aan kwaliteitseisen moeten voldoen voordat ze erkende diploma's mogen verstrekken. Gevreesd kan worden, dat in het GATS verdrag gekozen zal worden voor handelsbelangen boven kwaliteit. Winst komt dan boven het publieke goed te staan in het Hoger Onderwijs.

Consequenties

Uit het bovenstaande dringen zich twee implicaties aan ons op. Het eerste probleem ligt bij de subsidiering van het hoger onderwijs. Momenteel ontvangen erkende instellingen overheidssubsidie en hebben Nederlandse studenten recht op studiebeurzen. Door de verplichtingen van non-discriminatie en nationale behandeling kunnen buitenlandse dienstverleners aanspraak maken op dezelfde bekostiging als lokale dienstverleners. Als deze subsidies worden opgevat als oneerlijke concurrentie, kan dit betekenen dat buitenlandse dienstverleners hierop aanspraak gaan maken. Dit zou zoveel geld kosten, dat het financieringssysteem niet meer houdbaar is. Een andere mogelijkheid is dat wordt geëist dat de subsidiering vervalt als niet te rechtvaardigen handelsbarrière. Nederlandse publieke instellingen worden hierdoor namelijk bevoordeeld.

Een ander pijnpunt ligt bij het studiefinancieringssysteem. Nederlandse studenten hebben, in tegenstelling tot buitenlandse studenten of studenten aan de meeste private opleidingen, recht op studiefinanciering. Ook dit zou opgevat kunnen worden als protectionisme en 'ongepaste subsidiering'. In beide gevallen staat de bekostiging van het hoger onderwijs en de studiefinanciering voor de student op het spel.

Het tweede probleem ligt in de kwaliteitseisen die momenteel gesteld worden. Een opleiding moet in de toekomst aan een minimale kwaliteit voldoen voordat deze geaccrediteerd kan worden. Dit houdt in dat ze aan bepaalde kwaliteitseisen moet voldoen voordat het erkende diploma's mag uitgeven. Het gevaar is dat een geschillencommissie kan besluiten dat bepaalde kwaliteitseisen niet gesteld mogen worden, omdat deze gezien kunnen worden 'als handelsbelemmering zonder noodzaak'. Dit zou dan als 'oneerlijke concurrentie' aangemerkt kunnen worden. Een en ander kan betekenen dat er geen (hoge) kwaliteitseisen gesteld mogen worden aan buitenlandse onderwijsaanbieders of dat er een automatische erkenning van internationale diploma's komt. Beide zet de Nederlandse kwaliteitseisen onder druk.

Toename in privaat onderwijs

Naast dat het publieke onderwijs in de knel dreigt te komen zitten ook nadelen aan de te verwachten toename van privaat onderwijs. Zelfs als het publieke onderwijs naast het private onderwijs opereert, is om de kwaliteit, diversiteit, onafhankelijk en toegankelijkheid van het publieke onderwijs te behouden van groot belang dat er terughoudendheid in acht wordt genomen op het gebied van privaat gefinancierd onderwijs.

Ten eerste is de overheid verantwoordelijk voor een hoge kwaliteit van het onderwijs. Dit betekent dat opleidingen aan minimale eisen moeten voldoen. Zo zal de begeleiding van de student goed moeten

zijn en het niveau van hoge kwaliteit. Dé manier om dit te waarborgen is altijd door de medezeggenschap van studenten geweest. Het nadeel van private onderwijs is dat zij zich makkelijk kan onttrekken aan de eisen die gesteld worden in het publieke hoger onderwijs. Medezeggenschap is in het private onderwijs wettelijk niet goed geregeld, waardoor studenten niet meer mee kunnen beslissen over het eigen onderwijs. De rechtsbescherming die een student momenteel heeft, komt goeddeels te vervallen. Bovendien kunnen opleidingen zich onttrekken aan de kwaliteitseisen. Dit kan tot gevolg hebben dat de kwaliteit van het onderwijs niet meer door de overheid gewaarborgd kan worden.

Een ander probleem van een toename van privaat onderwijs is dat de beste docenten mogelijk wegtrekken naar privaat 'elite onderwijs'. Dit zou een tweedeling in het onderwijs betekenen, terwijl kwalitatief goed onderwijs toegankelijk moet zijn voor iedereen.

Ten tweede heeft de gehele samenleving er baat bij als er een divers pakket van opleidingen wordt aangeboden aan de student. Het private onderwijs zal zich voornamelijk richten op winstgevendende opleidingen en zal de economisch minder rendabele opleidingen niet aanbieden. Deze opleidingen kunnen in sociaal of cultureel aspect echter zeer van belang zijn voor een samenleving. Voor de overheid zal het te duur worden om deze opleidingen aan te bieden en het gevaar dreigt dan ook dat de huidige diversiteit in de toekomst niet meer aangeboden kan worden. Daarnaast zal er ook in internationaal opzicht sprake zijn van harmonisering van kennis. Het zou zeer te betreuren zijn wanneer slechts de economisch rendabelere studies zouden overleven, en de diversiteit in het onderwijslandschap verloren zou gaan. In het algemeen maatschappelijk belang van Hoger onderwijs, moet de overheid in staat blijven om optimaal te reguleren zodat de diversiteit gewaarborgd is.

Ten derde is het van belang dat de objectiviteit van onderwijs en onderzoek niet in geding komt. Onderzoek en de maatschappij hebben altijd een bijzondere verhouding gehad tot elkaar. Onderzoek komen voort uit maatschappelijke vraagstukken, maar wetenschappelijk onderzoek moet ook haar eigen pad zoeken om zo daadwerkelijk grensverleggend te zijn. Geld afkomstig uit het bedrijfsleven, de zogenaamde 'derde geldstromen', kunnen de objectiviteit zeer beperken. Terwijl in het publieke onderwijs de overheid de 'derde geldstroom' kan beperken, valt dit niet te reguleren bij particuliere instellingen. Daarnaast moet het Hoger Onderwijs studenten leren om kritisch na te denken. Het gevaar dreigt dat in het private onderwijs studenten te gericht raken op het bedrijfsleven, en hierdoor een onafhankelijke en kritische geest niet ontwikkelen. Ten alle tijden is het van belang dat de objectiviteit van onderzoek en onderwijs niet in het geding komt; dat is beter te waarborgen in het publieke onderwijs.

Tot slot is de toegankelijkheid van het onderwijs van het hoogste belang. Onderwijs is een grondrecht en een onmisbaar instrument om sociale rechtvaardigheid en welvaart te bereiken. Om deze redenen moet onderwijs geen 'prijs' hebben, zodat het volgen van onderwijs gebaseerd blijft op capaciteiten en interesses, en niet op basis van financiële mogelijkheden. Publieke onderwijsinstellingen zijn daarom nu niet vrij om zelf het collegegeld te bepalen en ook selectie-eisen zijn wettelijk vastgelegd. Op deze manier wordt de toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd. Private instellingen kunnen zich onttrekken aan deze eisen. Het levensgrote gevaar is dat onderwijs weer voor de 'happy few' wordt. Rijkere studenten kunnen het onderwijs genieten dat ze willen, terwijl armere studenten deze mogelijkheden niet hebben. Niet alleen is dit ethisch niet te rechtvaardigen, ook in het maatschappelijk belang is het bijzonder belangrijk studenten met de juiste motivatie, interesse en capaciteiten niet uit te sluiten. Dit zou een absurde verspilling van human-capital betekenen. Om een tweedeling in het hoger onderwijs te voorkomen, is het van groot belang dat de overheid de toegankelijkheid van kwalitatief goed, objectief en onafhankelijk onderwijs waarborgt.

MARKTWERKING IN ONDERWIJS

Naast de hierboven aangegeven bezwaren zijn er theoretische en fundamentele vraagtekens te zetten bij het principe van marktwerking in het onderwijs. Het openstellen van grenzen op de onderwijsmarkt zou in de visie van de WTO de individuele student beter onderwijs garanderen, doordat de concurrentie tussen Hoger Onderwijsinstellingen toeneemt. De internationalisering zal bovendien de studenten betere kansen bieden.

Deze visie van de WTO gaat aan een paar fundamentele principes voorbij. Ten eerste is de student geen consument. Onderwijs wordt gemaakt door docenten en studenten samen. Deze situatie is dus onvergelijkbaar met het kopen van een product door een consument. Praktisch betekent dit ook dat de marktprincipes zoals gepropageerd door de WTO onmogelijk kunnen worden toegepast op het terrein van Hoger Onderwijs. De veronderstelling dat meer concurrentie zorgt voor de verbetering van het onderwijs getuigt van een zeer beperkte kennis van economische principes. Het Hoger Onderwijs is veel eerder te beschouwen als een oligopolie dan als een volledig vrije markt. Iedere opleiding is uniek en heeft zijn eigen karakteristieken waardoor niet slechts geconcurrereerd kan worden op basis van prijs en kwaliteit. Daarnaast hebben studenten niet de (financiële) mogelijkheid om 'te stemmen met de voeten'. Studenten kunnen niet zomaar van opleiding veranderen als deze niet voldoet aan de kwaliteitseisen. De hoge kosten van het studeren en het verlies van een jaar, maakt dit onmogelijk. Instellingen zullen dan ook niet de prikkel krijgen om de kwaliteit van de opleiding te verbeteren.

CONCLUSIE

Hoger Onderwijs onder GATS zal de mogelijkheid van de Nederlandse overheid om kwaliteitseisen te stellen in het Hoger Onderwijs en haar toegankelijkheid te waarborgen ernstig beperken. Met de voortschrijdende liberalisering die de GATS beoogt, zullen deze consequenties bovendien onomkeerbaar zijn. Plannen als collegegelddifferentiatie en vraaggestuurde financiering middels vouchers zullen de grenzen tussen publiek en privaat onderwijs verder vervagen, waardoor het gehele Hoger Onderwijs onder druk kan komen te staan van de geschillenbeslechtingcommissies. De LSVb vindt het daarom van cruciaal belang dat het Hoger Onderwijs buiten de onderhandelingen blijft en dat ons verzoek aan de Verenigde Staten wordt ingetrokken.

De GATS onderhandelingen zijn momenteel in volle gang. Op 31 maart 2003 zullen de WTO-leden hun 'aanbodslitjes' moeten indienen in Geneve. Tot op het heden zijn er talloze onduidelijkheden over de onderhandelingen en de reeds gedane verplichtingen en wordt de Tweede Kamer slecht geïnformeerd. NGO's worden buitengesloten in de onderhandelingen. De LSVb wil hier verandering in zien. Het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Onderwijs zal openheid van zaken moeten geven en grondig moeten onderzoeken waartoe zij zich heeft verplicht. Op het moment dat de effecten merkbaar worden, zal het onmogelijk zijn om terug te keren op het GATS proces.