



## Marktwerving in het funderend onderwijs

**Auteur(s):**

Groot W,

Maassen van den Brink, H.,

*De eerste auteur is verbonden aan de Capgroep Beleid, Economie en Organisatie van Zorg, Universiteit Maastricht. De tweede auteur is werkzaam bij scholar, Faculteit Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam en lid van de Onderwijsraad, Den Haag.*

[w.groot@beoz.unimaas.nl](mailto:w.groot@beoz.unimaas.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4370, pagina 548, 26 juli 2002

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*De invoering van marktwerving in het onderwijs werkt anders dan bij reguliere markten. Aan de voorwaarden die nodig zijn voor marktwerving wordt in het funderend onderwijs niet altijd voldaan. Dat kan ook niet altijd, zodat marktwerving niet altijd slaagt. Op deelaspecten is marktwerving binnen het funderend onderwijs echter wel mogelijk en kan het onder voorwaarden ook tot verbetering van kwaliteit leiden.*

**In de afgelopen tien jaar zijn in het onderwijs instellingen in groten getale gefuseerd tot grootschalige regionale onderwijsconglomeraten. Deze instellingen tellen elk vaak vele duizenden leerlingen en honderden medewerkers. De vorming van grootschalige onderwijsconglomeraten is de afgelopen jaren door de overheid bevorderd en gestimuleerd. Tegelijkertijd streeft de overheid naar marktwerving in het onderwijs. De fusiegolf heeft geleid tot de vorming van regionale onderwijsmonopolies. Monopolies impliceren niet alleen het verdwijnen van effectieve concurrentie tussen instellingen, ze leiden ook tot uitschakeling van keuzemogelijkheden voor onderwijsconsumenten: de leerlingen en hun ouders. Kortom, de ontwikkeling die het onderwijs de afgelopen jaren heeft doorgemaakt staat haaks op het streven naar meer marktwerving.**

Marktwerving in het onderwijs beoogt de concurrentie tussen instellingen te vergroten. Meer concurrentie zou moeten leiden tot:

- » kostenefficiëntie - het leveren van onderwijs tegen de laagst mogelijke kosten en vermindering van 'managerial slack' en 'x-inefficiënties';
- » allocatieve efficiëntie - het leveren van onderwijs dat overeenkomt met de wensen en voorkeuren van leerlingen en studenten;
- » betere kwaliteit van het onderwijs.

Nieuwe en vage begrippen met een positieve bijklank - zoals marktwerving - vormen veelal een legitimatie tot verandering van bestaande structuren. Zo ook in het onderwijs<sup>1</sup>. Voordat wordt besloten marktwerving te bevorderen, is inzicht in de mogelijkheden en gevolgen hiervan noodzakelijk. In dit artikel staat de vraag centraal in hoeverre concurrentie tussen onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs mogelijk is. Onder funderend onderwijs wordt verstaan het basisonderwijs en het middelbaar onderwijs.

### De betwistbaarheid van onderwijsmarkten

Om verschillende redenen is concurrentie in het onderwijs moeilijk te realiseren. In de eerste plaats worden de prijzen voor onderwijsdiensten vaak door een externe (overheids)instantie bepaald en niet door vraag en aanbod. Verder zijn de eigen bijdragen vaak minimaal. Het overgrote deel van de kosten van onderwijs wordt betaald uit algemene middelen. Ten derde is vanwege de leerplichtwet ten minste tot de leeftijd van zestien jaar sprake van verplichte consumptie van onderwijs.

#### Toetredingsbarrières

In het algemeen vormen toetredingsbarrières een belemmering voor marktwerving. Deze toetredingsbarrières kunnen het gevolg zijn van technologische omstandigheden ('economies of scale' en 'economies of scope'), of het gevolg van overheidsregulering en wetgeving, bij voorbeeld ten aanzien van vestigingseisen voor instellingen, minimumgrootte van instellingen en kwaliteitseisen. Door Baumol is ingebracht dat marktwerving niet alleen kan plaatsvinden in markten met volkomen concurrentie, maar in elke markt die betwistbaar ('contestable') is<sup>2</sup>. In het algemeen geldt daarbij dat hoe lager de toetredingsbarrières zijn, hoe meer betwistbaar de markt is. In die zin kunnen ook monopolistische en oligopolistische markten beschouwd worden als betwistbaar en kunnen allocatief-efficiënte uitkomsten ook worden gerealiseerd als er slechts één aanbieder is en er geen daadwerkelijke concurrenten op de markt zijn. Aangezien het argument van betwistbare markten essentieel is voor de vraag of marktwerving in het funderend onderwijs mogelijk is, is het goed om wat langer stil te staan bij het idee van betwistbare markten.

De afwezigheid van toetredingsbarrières vergroot de dreiging dat nieuwe toetreders de markt zullen betreden. Het is deze dreiging die verondersteld wordt als een rem te werken op de neiging van in de markt aanwezige bedrijven om hun prijzen te verhogen boven het

niveau van de gemiddelde kosten en excessieve winsten te behalen.

### *Voorwaarden*

Voor perfecte betwistbaarheid van markten moet aan drie voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moeten er geen verzonken kosten zijn. Dit zijn kosten van (kapitaal)goederen die niet meer liquide te maken zijn of op een andere wijze aanwendbaar zijn indien het bedrijf besluit de markt te verlaten. Voorbeelden van verzonken kosten zijn advertentiekosten, kosten voor het verkrijgen van licenties en kosten voor het aannemen en scholen van personeel. Deze kosten verhogen de kosten van het uitreden uit de bedrijfstak en vormen een toetredingsbarrière tegen potentiële nieuwkomers.

De tweede voorwaarde is dat de potentiële toetreders geen nadeel mag hebben ten opzichte van zittende bedrijven met betrekking tot toegang tot productietechnologieën of gepercipieerde productkwaliteit.

Als derde voorwaarde moet de toetreders in staat zijn zogenaamde 'hit and run'-tactieken toe te passen. De toetreders is dan in staat de markt te betreden, winst te maken en uit te treden voordat de zittende bedrijven hun prijzen neerwaarts hebben bijgesteld. Met andere woorden, zittende bedrijven moeten pas met enige vertraging in staat zijn te reageren op nieuwe toetreders. Het gaat hierbij in essentie om de vraag of hoeveelheidsaanpassingen sneller verlopen dan prijsaanpassingen. Als dat het geval is - dat wil zeggen als prijzen rigide zijn - is betwistbaarheid van markten mogelijk. Als prijzen zich sneller aanpassen dan hoeveelheden, is betwistbaarheid van markten niet mogelijk.

Het begrip betwistbaarheid wordt ook wel gebruikt in situaties waarbij het gedrag van monopolisten kan worden beïnvloed door druk van buitenaf, bijvoorbeeld door referentiegroepen, of waarin standaarden voor prestaties zijn op te stellen ('benchmarking') en waarbij de mogelijkheid bestaat om de voorziening van het goed aan een andere aanbieder over te doen.

### **Betwistbare onderwijsmarkt**

In hoeverre is er op de markt voor funderend onderwijs sprake van betwistbaarheid? Het antwoord op deze vraag hangt af van de verzonken kosten die moeten worden gemaakt bij toetreding, de gepercipieerde kwaliteit van het onderwijs dat wordt geboden door nieuwe toetreders en van de mogelijkheden tot 'hit and run'-tactieken. Met name de hoogte van de verzonken kosten is niet voor alle onderdelen van de onderwijsmarkt gelijk.

### *Niveaus*

Bij de betwistbaarheid van onderwijsmarkten kunnen verschillende niveaus worden onderscheiden. Het eerste is de betwistbaarheid van een hele onderwijsinstelling: een nieuwe toetreders bouwt en exploiteert een volledig nieuwe school om de bestaande onderwijsvoorziening te vervangen. De tweede mogelijkheid is dat het personeel in de school wordt betwist. In dat geval neemt de nieuwe toetreders de fysieke infrastructuur over en vervangt de leraren dan wel docenten, de managers en het ondersteunend personeel door eigen mensen. Verder is er de mogelijkheid van betwistbaarheid van specifieke onderwijscategorieën, bijvoorbeeld gymnasiumonderwijs. In dat geval biedt de nieuwe toetreders alleen bepaalde opleidingen aan. Een andere mogelijkheid is de betwistbaarheid van specifieke activiteiten in het onderwijs, bijvoorbeeld remedial teaching, onderwijs aan kinderen van allochtone afkomst of onderwijs in computervaardigheden. De nieuwe toetreders biedt alleen bepaalde specialistische vormen van onderwijs aan en zorgt voor het personeel en de faciliteiten om in dit onderwijs te voorzien. Tenslotte is er de betwistbaarheid van management en administratie, dat wil zeggen dat alleen het management en de administratie van de dienstverlening worden betwist.

### *Schoolgebouw*

De verzonken kosten van de bouw van een geheel nieuwe school zijn dermate groot dat de markten op dat niveau slechts heel beperkt betwistbaar zijn. Het probleem van de hoogte van deze kosten kan worden verminderd door het afsluiten van langetermijncontracten. Langetermijncontracten bieden meer mogelijkheden om alternatieve gebruiksmogelijkheden voor onderwijsvoorzieningen te vinden. Echter, een 'hit and run'-tactiek is bij de bouw van scholen vrijwel uitgesloten: de tijd die nodig is om een nieuwe school te bouwen is dermate lang dat bestaande scholen hun strategie makkelijk aan de komst van de nieuwe toetreders kunnen aanpassen en hun positie op de markt kunnen uitbuiten om de nieuwe toetreders van de markt te verdrijven. Doordat bij de bouw van scholen prijsaanpassingen sneller verlopen dan beslissingen over toetreding en hoeveelheidsaanpassingen, zijn markten op dit niveau vrijwel niet betwistbaar.

### *Personeel en onderwijsactiviteiten*

Dit laatste is ook een obstakel voor de betwistbaarheid van het personeel in een school: de tijd die nodig is voor het opleiden van nieuwe leraren en docenten leidt ertoe dat de dreiging van toetreding tot deze markt niet een effectieve afschrikking tegen het uitbuiten van marktmacht is. Zoals ook door het cpb wordt geconstateerd, reageren onderwijssalarissen - in elk geval in het primair en voortgezet onderwijs - nauwelijks op veranderingen in vraag en aanbod<sup>3</sup>. Aangezien loonaanpassingen sneller gerealiseerd kunnen worden dan het duurt om nieuwe onderwijzers op te leiden (hoeveelheidsaanpassing) is ook op dit niveau betwistbaarheid van markten niet goed mogelijk.

Betwistbaarheid van markten is waarschijnlijk effectiever op het niveau van specifieke onderwijscategorieën of activiteiten. Dit geldt in het bijzonder als er sprake is van kruissubsidiëring van bepaalde specialismen of verrichtingen binnen een school. Een nieuwe toetreders kan de markt betreden en dezelfde producten aanbieden als de zittende aanbieder, behalve het gesubsidieerde product, en daardoor winst maken. Als bijvoorbeeld binnen een school de activiteiten voor kinderen met leerachterstanden of allochtone leerlingen worden gesubsidieerd door de opbrengsten uit reguliere onderwijsactiviteiten, kan een nieuwe toetreders die zich uitsluitend zou toeleggen op deze reguliere activiteiten, deze tegen lagere kosten verrichten en toch winst maken. De verzonken kosten bij toetreding tot gespecialiseerde deelmarkten voor onderwijs, bijvoorbeeld gymnasium, zijn ook veelal lager. Evenals bij andere onderwijsvoorzieningen zijn de mogelijkheden tot 'hit and run'-tactieken echter ook hier beperkt. Potentiële nieuwe toetreders kunnen ook in het nadeel zijn vanwege de gepercipieerde productkwaliteit. De reden hiervoor is het belang van reputatie als indicator van kwaliteit in het onderwijs.

Leerlingen en hun ouders hebben onvolledige informatie over de kwaliteit van het onderwijs dat wordt geboden. Informatie hierover komt pas na verloop van tijd beschikbaar. Deze informatie vormt de basis voor de reputatie. Aangezien nieuwe toetreders niet over een reputatie beschikken, hebben ze een achterstand ten opzichte van zittende aanbieders.

### *Onderwijsmanagement en administratie*

Betwistbaarheid van het onderwijsmanagement kan een prikkel geven tot een grotere kosteneffectiviteit. Er kunnen echter ook negatieve effecten verbonden zijn aan de betwistbaarheid van onderwijsmanagement en administratie. Ten eerste kan betwistbaarheid van onderwijsmanagement, bijvoorbeeld in de vorm van aanbesteding aan een administratiekantoor of een gespecialiseerde onderwijsstichting, het management een prikkel geven tot gedrag dat op korte termijn tot resultaten leidt maar ten koste kan gaan van het langetermijnperspectief. Concreet zou het ertoe kunnen leiden dat lange termijninvesteringen vervuld worden voor investeringen die alleen op korte termijn een positieve bijdrage aan het resultaat geven. Een tweede mogelijke bezwaar tegen betwistbaarheid van onderwijsmanagement is dat het de onderhandelingspositie van het management verzwakt doordat de drempel om het management bij conflicten te vervangen lager is. Dit geldt met name voor de onderhandelingspositie ten opzichte van ouders en de docenten dan wel leraren.

### *Externe factoren*

Er zijn daarnaast externe factoren die de mate van betwistbaarheid van markten voor onderwijsvoorzieningen beperken. De eerste is overheidsregulering. Een systeem van administratieve prijzen in plaats van marktprijzen kan de verwachte opbrengsten van toetreding verminderen. Hetzelfde geldt voor regulering van het rendement op eigen vermogen, bijvoorbeeld doordat de overheid alleen niet op winst gerichte instellingen toelaat op de markt. Restricties op het aanbod van geschoold onderwijspersoneel belemmeren ook de betwistbaarheid van de markt. Ten slotte kunnen ook vestigingseisen en regels omtrent het bouwen en exploiteren van scholen de mate van betwistbaarheid van markten voor onderwijsvoorzieningen beperken.

Een tweede factor die beperkingen oplegt aan de betwistbaarheid is onvolkomen informatie over kosten, prijzen en kwaliteit van geleverde diensten. Potentiële nieuwe toetreders kennen de kostenstructuur van de zittende instellingen niet. Ook de kwaliteit van de dienstverlening is niet volledig bekend. Onvolledige informatie vermindert positieve prikkels om toe te treden tot de markt.

### **Conclusie**

Het funderend onderwijs is op sommige onderdelen een betwistbare markt waarop geconcurrereerd wordt. Bijzondere en openbare scholen in het basisonderwijs concurreren om leerlingen. Ouders kiezen in toenemende mate een school op basis van (vermeende) kwaliteit en niet vanwege hun geloofsovertuiging. Categoriele gymnasia vormen in sommige

steden een alternatief voor brede scholengemeenschappen in het voortgezet onderwijs. Artikel 23 in de Grondwet reguleert tegenwoordig niet zozeer de vrijheid van onderwijs in Nederland, maar bevordert vooral enige mate van marktwerking in het onderwijs.

De fusies en schaalvergroting die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, beperken de keuzevrijheid en de mogelijkheden tot marktwerking in het onderwijs. Paradoxaal genoeg zijn deze regionale onderwijsmonopolies vooral ontstaan als gevolg van de deregulering in het onderwijs. Deregulering betekent niet automatisch meer marktwerking.

Aan de voorwaarden die nodig zijn voor marktwerking wordt in het funderend onderwijs onvoldoende voldaan. Het is zeer de vraag of - analoog aan een reguliere markt - er voldoende korte- en langetermijnvoorwaarden door de overheid gerealiseerd kunnen worden om marktwerking in het onderwijs te stimuleren. Op deelaspecten is marktwerking binnen het funderend onderwijs mogelijk en kan het onder voorwaarden ook tot verbetering van kwaliteit leiden

---

1 Voor een uitgebreidere discussie hierover, zie W. Groot en H. Maassen van den Brink, Europa in het onderwijs, een essay, in: Onderwijsraad, Europa van het hoger onderwijs, Den Haag, 2002, blz. 11-26.

2 W.J. Baumol, Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure, American Economic Review, jrg. 72, 1982, blz. 1-15.

3 Centraal Planbureau, Centraal economisch plan 2001, Sdu uitgevers,