

15 Marktwerking in het onderwijs: waar leidt het toe?

S. Waslander¹

Over de effecten van marktwerking in het onderwijs wordt fel gedebatteerd. De voorstanders verwachten verbetering van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. De opposenten vrezen dat vrije schoolkeuze van ouders en concurrentie tussen scholen zal leiden tot grotere segregatie, homogeneren groepen en mede daardoor ook verlies van kwaliteit. De resultaten van het empirische onderzoek naar daadwerkelijke effecten van marktwerking zijn aanmerkelijk genuanceerder dan het theoretische debat doet vermoeden. De belangrijkste conclusie luidt dat marktwerking positieve effecten kán hebben, mits voldaan is aan twee randvoorwaarden. Ten eerste moeten de scholen ook daadwerkelijk concurreren om de leerlingen, in plaats van andersom. En ten tweede moeten ouders ook feitelijk kunnen kiezen tussen alternatieven. Als niet aan deze voorwaarden is voldaan, of kan worden, dan kan marktwerking de ongelijkheid in het onderwijs vergroten, de toegankelijkheid bedreigen en op het macro-niveau van een regio of land afbreuk doen aan de kwaliteit van het onderwijs.

¹ *S. Waslander is werkzaam bij adviesbureau Twynstra Gudde in Amersfoort. Zij promoveerde in 1999 (cum laude) op het proefschrift Koopmanschap en Burgerschap over marktwerking in het onderwijs.*

1 Inleiding

De meest heikele vraag in alle verhandelingen, debatten en onderzoeken omtrent marktwerking in het onderwijs is steeds weer: Waar leidt het toe? Het is ook het antwoord op precies deze vraag die de gemoederen het meest verhit en de stemmen het meest verdeelt. De één is er vast van overtuigd dat marktwerking zal leiden tot kwalitatief beter onderwijs, betere onderwijskeuzes en betere onderwijskansen voor kansarme kinderen. Voor de ander staat vast dat marktwerking niets dan onheil brengt omdat de kwaliteit zal afbrokkelen, onderwijskeuzes op oneigenlijke gronden gemaakt zullen worden en kansarme kinderen de rekening zullen betalen. Het contrast tussen verwachte positieve effecten en gevreesde negatieve effecten van marktwerking is groot. Deelnemers aan het debat hebben zich lange tijd ongehinderd achter hun - vaak ideologische - stellingen kunnen verschansen. Dit kwam omdat marktwerking in het onderwijs vooral bij plannen bleef en nauwelijks in praktijk werd gebracht. De laatste jaren komt daar verandering in en wordt in steeds meer landen onderwijsbeleid doorgevoerd onder de noemer marktwerking. Ook het onderzoek naar effecten van dit type beleid neemt toe. Binnen het bestek van deze verkenning beperk ik me tot het schetsen van een paar algemene lijnen die uit het onderzoeksmateriaal naar voren komen. Voor een uitgebreider overzicht verwijs ik naar hoofdstuk 2 van mijn proefschrift over marktwerking in het onderwijs (Waslander, 1999), de reviews van Maddaus (1990) en Henig (1995) over schoolkeuze en de literatuurstudie van Wylie (1998) over vouchers.

Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op het relatief talrijke onderzoek naar effecten van marktwerking voor het voortgezet onderwijs. Ik baseer me vooral op ervaringen in de Verenigde Staten van Amerika, Schotland, Engeland, Nieuw-Zeeland. De keuze van landen berust op twee overwegingen. Ten eerste benaderen de maatregelen die in deze landen zijn doorgevoerd de 'pure' marktform het dichtst en ten tweede is juist voor deze landen relatief veel onderzoeksmateriaal beschikbaar. Voor zover onderzoek beschikbaar is waaruit blijkt dat effecten in andere onderwijssectoren duidelijk en aanwijsbaar verschillen, staat dat expliciet in de tekst vermeld. Voor meer informatie over het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs verwijs ik graag naar de bijdragen van Van Lieshout (hoofdstuk 10) en Kaiser & Van der Meer (hoofdstuk 11).

De opbouw van dit hoofdstuk is nu verder als volgt. Ik begin met een korte weergave van de belangrijkste argumenten die voor- en tegenstanders hanteren als zij positieve effecten verwachten of negatieve effecten vrezen (paragraaf 2). De grote vraag is vervolgens welke argumenten ondersteuning vinden in empirisch onderzoek en welke effecten daadwerkelijk zijn waargenomen (paragraaf 3). De onderzoeksresultaten zijn aanmerkelijk genuanceerder dan het theoretische debat doet vermoeden.

De overheid hanteert van oudsher vier criteria om haar inspanningen op het gebied van onderwijs aan af te meten. Het gaat dan om kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid en bestelsamenhang. Deze ijkpunten worden hierna verder toegelicht. De eerste twee criteria - kwaliteit en toegankelijkheid - komen ruimschoots aan bod in het debat en het onderzoek. Aanmerkelijk minder systematische en op onderwijs gerichte aandacht is er voor de criteria doelmatigheid en bestelsamenhang. Om die reden besteed ik in paragraaf 4 apart aandacht aan deze laatste twee criteria. Een overstap naar de thema's waar nog niet of nauwelijks onderzoek naar is gedaan is vervolgens snel gemaakt (paragraaf 5). Uit het beschikbare materiaal zijn een aantal algemene conclusies te trekken die vertaald kunnen worden naar implicaties voor beleidsvorming in Nederland op het gebied van marktwerking in het onderwijs (paragraaf 6).

2 Veronderstelde effecten

In deze paragraaf laat ik de belangrijkste argumenten van voor- en tegenstanders aan bod komen in de vorm van een pleidooi voor en een pleidooi tegen marktwerking. Vooraf een paar opmerkingen over de relevantie van buitenlandse ervaringen voor Nederland. Discussies over marktwerking in het onderwijs zijn het meest prominent in landen waar nog geen sprake was van vrije schoolkeuze, terwijl dat in Nederland al bijna een eeuw bestaat. In veel andere landen heeft een situatie van wijkgebonden school'keuze' plaatsgemaakt voor een situatie waarin ouders en leerlingen meer te kiezen kregen. In Nederland is weliswaar formeel niets gewijzigd, maar is de informele invulling van vrije schoolkeuze wel degelijk, en op vergelijkbare wijze, veranderd. In het verzuilde Nederland was schoolkeuze immers in de eerste plaats gebaseerd op de levensbeschouwelijke richting (denominatie) van de school. Van een daadwerkelijke keuze tussen verschillende scholen was vaak geen sprake. Met de ontzuiling zijn andere factoren dan religie belangrijker geworden. Ook bij de schoolkeuze worden andere kenmerken belangrijker en meer mensen ervaren dat ze ook daadwerkelijk iets te kiezen hebben (Dijkstra e.a., 1997). In het buitenland is de introductie van vrije schoolkeuze vaak onderdeel van een meeromvattend beleid om marktmechanismen toe te passen op onderwijs. In Nederland wordt een bestaande situatie van vrije schoolkeuze meer en meer gecombineerd met soortgelijke marktprincipes. Buitenlandse discussies en ervaringen zijn daardoor bij uitstek relevant voor Nederland.

In deze paragraaf beoog ik de argumenten van voor- en tegenstanders zo kort en helder mogelijk voor het voetlicht te brengen. Om die reden zijn de argumenten verwoord in de vorm van een pleidooi voor en een pleidooi tegen marktwerking. De beide pleidooien zijn samengesteld uit de visies en betogen van diverse auteurs.

2.1 VERWACHTE POSITIEVE EFFECTEN²

Kwaliteit

Marktwerking in het onderwijs betekent dat ouders zelf een school kunnen kiezen (de vraagkant) en dat scholen met elkaar concurreren (de aanbodkant). Dit alles zal helpen om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen, zowel direct als indirect en zowel via de vraag- als de aanbodkant van de markt. Als we beginnen bij de vraagkant, bij de gebruikers, dan zijn er drie manieren waarop vrije schoolkeuze de kwaliteit van het onderwijs zal verbeteren.

Om te beginnen is er een direct effect door het keuzegedrag. Door het keuzegedrag van klanten verbetert de kwaliteit van een product, ook bij onderwijs. Het mechanisme is even simpel als doeltreffend. Uit het aanbod dat gebruikers, in casu ouders en leerlingen, ter beschikking staat, kiezen ze voor de school die het beste bij hun voorkeuren past. Omdat iedereen, gegeven de prijs, liever hoge kwaliteit heeft dan lage kwaliteit, kiezen ouders voor de beste school binnen hun bereik. Hierdoor gaan meer kinderen naar een goede en minder kinderen naar een slechte school. Dit betekent op macro-niveau automatisch dat meer leerlingen beter onderwijs volgen.

Daarnaast is er een indirect effect dat loopt via de grotere betrokkenheid van ouders.

² *Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op het werk van Henig (1995), Chubb & Moe (1988 en 1990), Coleman (1990), Fels (1996), Hargreaves (1996), Lieberman (1993), Tooley (1993, 1995 en 1997), Treasury (1987), Witte (1990) en is op soortgelijke wijze maar uitgebreider beschreven in Waslander (1999).*

Uit onderzoek blijkt namelijk dat kinderen beter presteren als ouders betrokken zijn bij het onderwijs. Schoolkeuze zal de betrokkenheid bij onderwijs stimuleren, omdat het niet meer vanzelfsprekend is naar welke school een kind zal gaan en ouders zelf moeten kiezen. Juist omdat het hun eigen keuze is, zullen ouders ook meer waarde hechten aan een zelfgekozen school. De betrokkenheid neemt ook toe omdat ouders beseffen dat ze altijd de mogelijkheid houden om nog anders te kiezen. Ouderlijke betrokkenheid kan nog verder worden vergroot door ouders op te nemen in het bestuur van de school. Zo krijgen ouders directe zeggenschap over het onderwijs van hun kinderen en komt de macht te liggen waar die hoort, namelijk bij de consumenten.

Vervolgens versterkt marktwerking de positie van ouders in hun rol van controleur. Welbeschouwd bevinden ouders zich in de beste positie om de kwaliteit van het onderwijs te controleren. Zij worden immers dagelijks en direct geconfronteerd met het reilen en zeilen van de school en het onderwijs aan hun kinderen. Ouders bevinden zich in ieder geval in een betere positie om de kwaliteit te controleren dan bureaucraten die zich achter een bureau van bureaucratische middelen bedienen. Dankzij hun positie kunnen ouders een belangrijke rol spelen bij het verbeteren van het onderwijs. Ouders kunnen bij de school zaken aan de orde stellen of desnoods een klacht indienen. Klagen bij een aanbieder is alleen effectief als er ook reële sancties zijn, zoals de klandizie elders onderbrengen.

Deze gedachtegang volgt het werk van Hirschman (1986a) die een onderscheid maakt tussen 'voice', de democratische manier van stemmen, en 'exit', het stemmen met de voeten. Deze alternatieven sluiten elkaar niet uit, maar versterken elkaar juist. Anders gezegd: om inspraak (voice) te stimuleren is de optie om te vertrekken (exit) nodig. De exit-optie helpt niet alleen de stem van de klant (voice) te versterken, maar is ook als zelfstandig alternatief van groot belang.

De voorstanders van marktwerking betogen dat exit meer ouders machtsmiddelen geeft die anders niet voor iedereen zijn weggelegd:

“One does not have to say what exactly is wrong or what should be done to correct it; one does not have to argue, persuade, or cajole teachers or administrators; one only needs to find a suitable alternative.” (Witte, 1990, p. 40)

Ook aan de aanbodkant van de onderwijsmarkt, bij de scholen, helpt het begrippenpaar voice en exit volgens de voorstanders te verklaren waarom marktwerking tot betere kwaliteit van onderwijs leidt. De redenering gaat als volgt. Ieder systeem heeft exit-opties nodig om te functioneren en dat geldt ook voor een onderwijssysteem. Een onderwijssysteem waarin ouders en leerlingen alleen hun stem kunnen verheffen (voice), zonder met de voeten te kunnen stemmen (exit), roept bijna automatisch onvrede op:

“Lacking a real exit option, many parents and students will choose a public school despite dissatisfaction with its goals, methods or personnel. Having done so, they have a right to voice their preferences through the democratic control structure but everyone else has the same rights, and many are well armed and organized. Voice cannot remedy the mismatch between what parents and students want and what schools provide. Conflict and disharmony are built into the system.” (Chubb & Moe, 1988, p. 1068)

Als leerlingen niet naar een andere school kunnen (geen exit) moeten alle conflicten dus worden opgelost via de politieke weg van inspraak (voice). Bij gebrek aan externe alter-

natieven is een intern compromis vervolgens de enige oplossing. Om conflicten te kanaliseren, kan een dergelijk stelsel niet anders dan zijn toevlucht zoeken tot een uitgebreide regelgeving en uitgroeien tot een verstikkende bureaucratie.

Met vrije schoolkeuze zal exit een reële optie worden zodat er meer mogelijkheden zijn om conflicten op te lossen. Scholen hoeven dan niet altijd aan alle wensen van iedereen tegemoet te komen. Ze kunnen dan hun eigen koers uitzetten en zich daarmee profileren in de markt. Ze kunnen prioriteiten stellen en zich daar vervolgens ook aan houden, zonder te worden belemmerd door compromissen. Door deze focus is de kans veel groter dat zelfgekozen doelen ook gerealiseerd worden. In landen met zowel private als publieke scholen, geeft de privé-sector het goede voorbeeld. Deze scholen stellen zichzelf vaak een paar duidelijke doelen. Het succes van deze private scholen toont aan dat ze deze doelen beter weten te realiseren dan publieke scholen die vele doelen tegelijkertijd moeten nastreven. Zoals het maximaal ontwikkelen van ieders individuele capaciteiten (kwalificatie-functie) én het voorbereiden op heel verschillende vervolgcarières binnen en buiten het onderwijs (differentiatie-functie) én het bevorderen van sociale samenhang (integratie-functie). Deze doelen zijn onderling tegenstrijdig en scholen kunnen daarom onmogelijk tegelijkertijd aan alle verwachtingen voldoen. Gezien deze context is het logisch dat scholen bij uitstek georganiseerd zijn als, wat Weick (1976) heeft genoemd, "loosely coupled systems". Iedere leerling is anders en vraagt een andere benadering. Een organisatie met 'losse koppelingen' geeft scholen de mogelijkheid om flexibel in te spelen op specifieke situaties en adequaat onderwijs te geven aan heel verschillende leerlingen. Deze organisatievorm betekent echter wel dat interne inconsistenties moeilijk te vermijden zijn. En het zijn juist deze inconsistenties die maken dat de output niet gegarandeerd kan worden: een school kan niet volledig garanderen dat een leerling met beginniveau A na zes jaar eindniveau B zal halen.

De voorstanders redeneren verder dat vrije schoolkeuze voor ouders en concurrentie tussen scholen ervoor zorgt dat scholen beter naar de wensen van de gebruikers zullen luisteren. In een onderwijsmarkt zal de aanbieder verantwoording afleggen aan de consument, zodat de school ouders en leerlingen tevreden moet houden. Scholen zullen daardoor beter naar hun wensen luisteren en het onderwijs daarop afstemmen. Zo fungeert de klantenkring als impuls om goed onderwijs te leveren. Scholen zullen hierdoor, zoals dat heet, responsiever worden. In een markt gaat het bovendien niet eens zozeer om de keuzes zelf, maar om het signaal dat van die keuzes uitgaat. Het is daarom ook niet zo relevant hoe ouders precies keuzes maken. Waar het om gaat is dat consumenten met hun koopgedrag een signaal geven over hun voorkeuren. In andere markten blijken deze signalen effectief om producenten naar hun consumenten te laten luisteren, ook al weten producenten niet precies wát er mis is als consumenten hun product niet willen. Dat niet alle ouders bewuste schoolkeuzes maken op basis van kwaliteitsverschillen is helemaal niet erg. Zolang er genoeg ouders zijn die dat wel doen, is dat voldoende om het signaal te geven. Immers:

"(I)n any market the bulk of consumers free-ride on the choices of an informed few." (Fels, 1996, p. 67)

Marktwerving kan meer dan de kwaliteit verbeteren in de zin van een betere afstemming van het aanbod aan onderwijs op de wensen van ouders en leerlingen. In een onderwijsmarkt kan het prijsmechanisme bovendien haar werk doen. Dat kan door, net als in een echte markt, een directe relatie aan te brengen tussen prestatie en beloningen. Consumenten zullen goede prestaties van de aanbieder belonen door producten te

kopen, en slechte prestaties bestraffen door weg te blijven. De markt geeft zo een duidelijke, want financiële, prikkel aan aanbieders om producten van hoge kwaliteit te leveren. In het onderwijs is eenzelfde koppeling tussen prestatie en beloning mogelijk, namelijk door de financiering van de school afhankelijk te maken van de prestaties van leerlingen: hogere prestaties = meer geld. Ouders belonen goede scholen met groeiende belangstelling en straffen slechte scholen met teruglopende klandizie. Zo leggen scholen verantwoording af aan hun klanten, die met hun keuzegedrag financiële beloningen en straffen geven. De monetaire dreiging dwingt slechte scholen hun leven te beteren, op straffe van een faillissement.

In een markt is een school niet langer verzekerd van een klantenkring (gedwongen winkelnering, 'provider capture'), maar moet ze met andere scholen strijden om de gunst van ouders en leerlingen. Omdat noch klantenkring noch financiering gegarandeerd zijn, kan het aantal leerlingen en het budget van jaar tot jaar schommelen. Dit houdt scholen alert. Ze worden hierdoor permanent gedwongen rekening te houden met de wensen van ouders en leerlingen.

Concurrentie is niet alleen een permanente impuls voor kwaliteitsverbetering, concurrentie zal ook zorgen voor de hoognodige vernieuwing binnen het onderwijs. De onderwijssector steekt wat innovaties betreft schril af tegen economische sectoren mét concurrentie. Als scholen met elkaar concurreren om de gunst van de leerling, worden ze gestimuleerd om zich van elkaar te onderscheiden. Een school die iets nieuws aanbiedt wat aanslaat, wordt hiervoor beloond door een grotere toeloop van vrij kiezende ouders en leerlingen. Andere scholen zullen vervolgens niet achter willen blijven en het goede voorbeeld snel overnemen.

Op al deze manieren helpt marktwerking de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Wie daar nog aan twijfelt moet zich eens afvragen hoe de overheid omgaat met slechte scholen. Scholen die onder de maat zijn worden getolereerd door de overheid. Door mogelijk electoraal verlies of de vrees voor andere politieke consequenties, ontbreekt bijna altijd de politieke moed om een slechte school te sluiten. In een markt zoeken ouders hun heil elders waardoor de markt geen slechte kwaliteit tolereert.

Marktmechanismen zijn hierdoor beter in staat kwaliteit te garanderen dan interventies van de overheid.

"Genuine competition and choice do not lead to poor quality suppliers limping along; they are quickly and easily forced out of business, and the consumer does not suffer." (Tooley, 1997, p. 110)

Om scholen de mogelijkheid te geven ook daadwerkelijk te kunnen concurreren, is het wel zaak dat scholen autonoom zijn. Zo moeten ze hun eigen personeelsbeleid kunnen voeren, zelf de huisvesting kunnen bepalen en zelf het onderwijsproces in kunnen richten. Een school met zeggenschap over de eigen bedrijfsvoering kan bovendien beter beleid maken en sneller beslissingen nemen dan een school die afhankelijk is van richtlijnen van anderen. Een autonome school kan daarom beter inspelen op specifieke, lokale situaties dan wanneer een school zich moet houden aan allerlei uniforme regels van een overheid. Allerlei implementatieproblemen die inherent zijn aan centrale sturing verdwijnen hierdoor, omdat de afstand tussen degene die bepaalt wat er moet gebeuren en de mensen die dat ten uitvoer moeten brengen, minimaal is.

Toegankelijkheid

Volgens de voorstanders verbetert marktwerking niet alleen de kwaliteit, maar maakt vrije schoolkeuze het onderwijs ook beter toegankelijk. De redenering luidt als volgt. Het inperken van keuzevrijheid door de overheid gaat vooral ten koste van kinderen die daar het meest bij gebaat zijn. Ingeperkte en wijkgebonden schoolkeuze kluistert vooral arme en zwarte kinderen aan de buurtschool ('the iron cage of zoning') en die levert vaak onderwijs van slechte kwaliteit. Bij wijkgebonden schoolkeuze zijn de privileges bovendien voorbehouden aan de rijken omdat die zich via de woningmarkt toegang tot goede buurten en goede scholen kunnen verschaffen ('selection by mortgage'). Kinderen van arme ouders hebben bovendien niet de mogelijkheden om naar een privé-school te gaan. Beperkingen in keuzevrijheid ontnemen vooral de ouders en kinderen die daar het meeste belang bij hebben, alternatieven voor beter onderwijs. Met vrije schoolkeuze gaan de minstbedeelden er dan ook het meest op vooruit.

Bovendien maken de blijvende onderwijsachterstanden van minderheidsgroepen duidelijk dat zij er niet zomaar op kunnen vertrouwen dat de overheid in hun belang zal handelen. Minderheidsgroepen moeten zelf hun toekomst kunnen bepalen en vrije schoolkeuze is hiervoor een middel. De overheid heeft dan de taak om vrije schoolkeuze te bevorderen. Zij kan dat bijvoorbeeld doen door dicht in de buurt verschillende scholen beschikbaar te maken (bijvoorbeeld scholen-in-scholen en mini-scholen), vervoer naar andere locaties mogelijk te maken, of financiële compensaties in te voeren.

Marktwerking stimuleert diversiteit en dat is iets anders dan ongelijkheid. Het aanbod wordt diverser en geeft gelijkgestemden de mogelijkheid elkaar op te zoeken. Waar het steeds om gaat is dat de prikkels in het stelsel gericht zijn op het verbeteren van het onderwijs. In een onderwijsmarkt zijn prestaties en reputaties de prikkels en dat betekent dat leerlingen worden aangespoord tot hoge prestaties en goed gedrag. Dit betekent dat een onderwijsmarkt: "... would replace the current stratification by income and race by a stratification based on students' performance and behavior" en dat is toch zeker "not a bad thing, but a good thing" (Coleman, 1992, p. 260-261).

Selectie van leerlingen is dan ook geen onbedoeld effect van de onderwijsmarkt, de markt is juist opgezet om te selecteren. Scholen moeten dus ook het volste recht krijgen om leerlingen te werven. Verschillende scholen zullen zich gaan richten op verschillende groepen leerlingen, maar dat is niet per se een probleem. Groepen kunnen immers baat hebben bij afzondering, zoals bijvoorbeeld blijkt bij meisjes die beter presteren als er geen jongens in de buurt zijn. Ook etnische segregatie is niet op voorhand een probleem, als het maar de uitkomst is van een positieve keuze:

“(W)hat is essential ... is that if a child is in an all-black school it is because he wants to be there and his parents want him to be there”
(Coleman, 1990, p. 216)

2.2 GEVREESDE NEGATIEVE EFFECTEN³

Na de voorstanders van marktwerking in het onderwijs, komen nu de tegenstanders aan bod. Het pleidooi van de tegenstanders is vooral een reactie op de argumenten van de voorstanders.

Kwaliteit

Wat de vraagkant betreft onderschrijven de tegenstanders van marktwerking dat kinderen inderdaad beter presteren als hun ouders bij het onderwijs betrokken zijn. Maar gebrek aan betrokkenheid komt volgens hen voort uit zaken als werkloosheid, armoede en gebrek aan perspectieven. Marktwerking lost deze structurele problemen niet op, terwijl het ouders wel individueel verantwoordelijk maakt voor hun keuzes:

“The implication, then, is that if you are unhappy with your child’s school, if your child is ‘unsuccessful’ at school, well you’ve only got yourself to blame - you made the wrong choice; the system is not responsible.”

(Gewirtz e.a., 1995, p. 2)

Andere bezwaren zijn de volgende. Het is onlogisch en tegenstrijdig om ouders meer betrokken te maken door ze de mogelijkheid te geven om op te stappen (exit). Onderwijs is gebaat bij een partnerschap tussen ouders en docenten. In een onderwijsmarkt zijn docenten en ouders geen partners, maar krijgt de relatie het karakter van producent versus consument. Bij partnerschap gaat het om samenwerking tussen twee partijen die een gezamenlijk doel nastreven. In een marktrelatie huurt de ene partij (opdrachtgever) de ander partij (uitvoerder) in, waarbij de eerste bepaalt wat de laatste moet doen. Door ouders meer consument te maken worden ze juist minder partner. Dit kan juist nadelig uitpakken voor de kwaliteit van het onderwijs.

Het argument dat ouders de kwaliteit van het onderwijs zouden kunnen controleren getuigt van grenzeloze naïeviteit. Na decennia onderzoek kunnen zelfs deskundigen niet eenduidig aangeven wat een school tot een goede school maakt. Het is dus volstrekt onrealistisch om van ouders, met minder expertise en ervaring, te verwachten dat zij wel een adequate beoordeling kunnen maken.

Verder is ‘exit’ een veel minder vanzelfsprekende optie dan de voorstanders van marktwerking doen geloven. Onderwijs is niet het type product waarbij men ongestraft van aanbieder kan wisselen, want “part of the raw material is the child” (Glennerster, 1993, p. 195). Er is tijd nodig voordat een kind zich thuisvoelt op school, inzicht heeft in het reilen en zeilen van de instelling en een plek heeft in de groep. Ouders en leerlingen doen moeite om een relatie op te bouwen met de leerkracht(en) en ook het vormen van vriendschappen vraagt tijd en inzet. Omdat aan exit hoge (sociale) kosten zijn verbonden, is het dan ook niet waarschijnlijk dat ouders op grote schaal gebruik maken van deze optie.

De voorstanders van marktwerking in het onderwijs gaan er gemakshalve vanuit dat de ‘choosers’ ook de ‘users’ zijn. Maar juist het verschil tussen ouders die kiezen en de kinderen om wie het gaat, zorgt voor problemen. In veel gevallen hebben kinderen op z’n

³ Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op het werk van Ascher (1994), Astin (1992), diverse publicaties van de hand van Ball, Bowe en/of Gewirtz (1993, 1994, 1995), Glass (1994), Glennerster (1993), Gordon (1992), Lauder e.a. (1988), Lauder (1991), Levin (1976, 1990), Miliband (1991), Ranson (1993), Wells & Crain (1992), en is op soortgelijke wijze maar uitgebreider beschreven in Waslander (1999).

minst een stem in de beslissing en soms maken kinderen zelf de keuze. Voor kinderen is niet de kwaliteit van de school belangrijk, maar het feit of vriendjes en vriendinnetjes ook naar die school gaan en welke activiteiten buiten schooltijd mogelijk zijn. Voor zover ouders de keuze maken, is het maar de vraag of zij wel kunnen overzien wat hun kinderen in de toekomst nodig hebben. Ouders voelen er weinig voor om van hun kinderen, in hun ogen, proefkonijnen te maken. In tegenstelling tot andere markten, waar consumenten vernieuwing waarderen, is bij onderwijs juist sprake van conservatisme. Docenten, de professionals, hebben juist daarom speelruimte en bevoegdheden nodig om vernieuwingen door te zetten. Als ouders meer invloed krijgen, is het nog moeilijker om vernieuwingen door te voeren omdat het de professionele competentie en autonomie van de docent ondermijnt.

Verder gaan pleitbezorgers van marktwerking in het onderwijs ervan uit dat ouders (en kinderen) bereid en in staat zijn om bewust een school te kiezen en dat dan ook nog te doen op basis van de kwaliteit van het onderwijs. Benodigde capaciteiten om dergelijke keuzes te maken verschillen. Lagere sociale groepen zijn hier in het nadeel omdat ze minder goed weten hoe ze het systeem naar hun hand kunnen zetten. Zij die wel kiezen houden bovendien maar ten dele, of helemaal geen, rekening met de kwaliteit van de school. Praktische zaken als afstand en bereikbaarheid en ideologische zaken als religieuze grondslag wegen minstens zo zwaar.

Wat betreft de *aanbodzijde* betogen de voorstanders dat scholen beter functioneren in een systeem met ruime exit-mogelijkheden, omdat ze dan geen compromissen meer hoeven te sluiten. Gemakshalve gaan ze er aan voorbij dat ouders hierdoor hun democratische recht op inspraak en invloed dreigen te verliezen. Als 'stemmen met de voeten' het belangrijkste machtsmiddel van ouders wordt, dan kunnen besluiten misschien sneller worden genomen, maar dat betekent nog niet dat ze ook beter zijn.

Tegenstanders van marktwerking zijn er van overtuigd dat marktwerking de ongelijkheid zal polariseren. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs: die neemt daardoor niet toe, maar juist af. Voor de kwaliteit van het onderwijs zijn heterogene klassen namelijk beter dan homogene klassen. Laag presterende leerlingen doen het beter in een klas met hoog presterende leerlingen, terwijl de laatsten daar niet noemenswaardig slechter door gaan presteren. Dit verschijnsel van groepseffecten op individueel gedrag, staat bekend als het schoolmix- of frog-pond effect (onder andere Guldmond, 1994; Thrupp, 1998). Door marktwerking ontstaan homogeneren groepen waardoor de prestaties op macro-niveau lager worden, in plaats van hoger.

Voorstanders van marktwerking gaan ervan uit dat slechte scholen verdwijnen omdat niemand er nog naar toe wil. De stilzwijgende aanname daarbij is dat populaire scholen willen groeien. Maar dat willen die scholen helemaal niet. Voor de onderkant van de markt betekent dit dat slechte scholen klanten blijven trekken omdat die nergens anders naartoe kunnen.

"Bad schools do not ... die of their own accord through market forces:
bad schools may have to be murdered."
(Hargreaves, 1996, p. 135)

Bovendien zijn het de leerlingen die lijden onder een lange terminale fase van de school. De ironie van dit alles is dat juist in een onderwijsmarkt risico's bestaan op inefficiëntie, gebrekkige kwaliteit en weinig vernieuwing, ook al heet het een markt.

Volgens de tegenstanders zal marktwerking de kwaliteit van het onderwijs ook nog op een andere manier ondermijnen. Markten zijn grillig en dat betekent dat de aanmelding van jaar tot jaar sterk kan wisselen als scholen met elkaar concurreren. Deze onvoorspelbaarheid vraagt om flexibiliteit, onder meer wat betreft de inzetbaarheid van personeel. Als de instroom van leerlingen in korte tijd sterk groeit, trekt dit het eerste een wissel op de factor die in het onderwijs het meest flexibel is, namelijk de kwaliteit van het product.

“Educational services are ... an extreme illustration of the possibility of quality decline that originates in a lopsided increase in inputs: it would be quite unthinkable to market similarly defective refrigerators or airplane services.”
(Hirschman, 1986b, p. 167)

Kwaliteit van onderwijs is niet de enige kwaliteit die door marktwerking onder druk komt te staan. Scholen spelen een belangrijke rol in de lokale gemeenschap omdat ze mensen uit de woonbuurt samen brengen. Buurtscholen vervullen een cruciale rol bij sociale samenhang. Met vrije schoolkeuze verbreekt de band tussen school en buurt. Hierdoor worden lokale gemeenschappen verder afgebroken en staat de kwaliteit van de samenleving op het spel.

Toegankelijkheid

Vrije schoolkeuze betekent nog niet automatisch dat iedereen ook naar elke school kan gaan. Tegenstanders van marktwerking menen dat de discussie dan ook niet moet gaan over vrije schoolkeuze, maar over de restricties van die vrijheid. Naast voor de hand liggende financiële hindernissen wijzen wij op vele andere beperkingen waar ouders en leerlingen mee te maken hebben. Bijvoorbeeld logistieke problemen in het gezin, niet kunnen beschikken over eigen vervoer of ontoegankelijk openbaar vervoer. Er zijn ook sociale en culturele beperkingen, zoals de veiligheid van een zwart kind in een school met verder alleen witte kinderen (en andersom) of het isolement van een arm kind temidden van rijke klasgenoten (en andersom). Ouders zijn nooit helemaal ‘vrij’ in hun schoolkeuze maar hebben te maken met allerlei begrenzingsen. Omdat die begrenzingsen niet voor iedereen gelijk zijn, en bovendien verschillend worden ervaren, is ook niet elke school voor iedereen in gelijke mate toegankelijk.

Als het gaat om schoolkeuze, gaat het ook om de betekenis die verschillende mensen toekennen aan onderwijs. Verschillen in betekenis zijn uitdrukkingen van sociale verschillen en daarmee van sociale ongelijkheid. Zo is onderwijs voor lagere sociale groepen vooral een (noodzakelijk) middel om aan een (arbeiders)baan te komen. Vanuit dit perspectief zijn bijvoorbeeld allerlei theoretische vakken nutteloos. Voor hogere sociale groepen heeft onderwijs een hele andere betekenis en gaat men er vaak, stilzwijgend en vanzelfsprekend, vanuit dat kinderen gaan studeren. Keuzes worden afgestemd op deze impliciete verwachtingen. Gezien de realiteit van klasseverschillen die jongeren om zich heen zien is een klasse-gebonden verschil in verwachtingen in zekere zin ook rationeel, nog naast het verschil in vertrouwen dat eigen keuzes er iets toe doen.

Sociale ongelijkheid werkt ook door in het omgaan met tijd en afstand. De ‘horizon’ van leden uit hogere sociale groepen ligt verder dan die van leden uit lagere sociale groepen. In hogere sociale groepen denkt men over grotere afstanden, zowel in tijd als ruimte. Deze factoren hebben directe consequenties voor schoolkeuzes. Want mensen in hogere sociale groepen houden meer rekening met vervolgstappen binnen en buiten het onderwijs en ook hun geografische bereik is groter.

Schoolkeuze is kortom ingebed in tal van sociale en culturele factoren en deze ongelijk-

heid is met financiële maatregelen niet te compenseren. Vrije schoolkeuze geeft sociaal bepaalde motieven volop de ruimte. Omdat die motieven voortkomen uit sociale ongelijkheid, zet vrije schoolkeuze de deur wagenwijd open om die sociale ongelijkheid te reproduceren en te versterken.

Er zijn nog meer fundamentele redenen waarom marktwerking in het onderwijs sociale ongelijkheid zal polariseren. In tegenstelling tot een producent van een willekeurig goed, streven scholen namelijk niet naar winst of groei, maar naar een goede reputatie. Onderwijs is geen 'spot-market' waar goederen snel en ter plaatse (on the spot) worden overgedragen. Bij onderwijs is evenmin sprake van 'just-in-time delivery'. Onderwijs is een proces waarbij de overdracht van het 'goed' zich over lange tijd uitstrekt. Consument en producent gaan een relatie met elkaar aan. Het impliciete contract tussen beide partijen is omgeven met allerlei onzekerheden. Zo blijkt pas tijdens de transactie, en misschien zelfs pas na afloop, wat uiteindelijk de kwaliteit van het goed is. Om risico's bij de transacties te verminderen, zoeken beide partijen vooraf naar garanties voor de gewenste afloop. "The nature of the school's guarantee is determined by reputation and tradition" omdat dit ouders de suggestie geeft "that by buying into the reputation of the school they are likely to reduce the risk of their children failing." (Lauder, 1991, p. 425) De reputatie fungeert zo als waarborg en is daarmee het belangrijkste handelsmerk. Scholen hebben er dus alle belang bij een goede naam te verwerven en te behouden. De reputatie van een school is echter niet zozeer gekoppeld aan de kwaliteit van het aangeboden onderwijs, maar aan kenmerken van leerlingen die de school bezoeken.

Het pleidooi dat marktwerking de kwaliteit van onderwijs verbetert, gaat ervan uit dat scholen concurreren op kwaliteit. De stilzwijgende assumptie is dat aanbieders, de scholen, gedetailleerde kennis hebben over het productieproces. Deze kennis is nodig om met gerichte inspanningen en weloverwogen investeringen de productie te verbeteren. Maar het productieproces van het onderwijs is uitermate ongewis en de belangrijkste voorspellers voor toekomstige prestaties zijn inputs van niet-onderwijskundige aard, zoals sociale klasse en etniciteit. Net zoals ouders garanties zoeken in de reputatie van een school, zo zoekt de school naar garanties bij ouders en leerlingen. Want anders dan in andere markten, is de ene consument de andere niet in het onderwijs. De prestaties van een leerling hangen namelijk niet alleen samen met inspanningen van de school, maar ook met diens eigen intelligentie en sociale en etnische kenmerken van zijn of haar ouders.

"What then does the 'successful' public school do? It becomes 'selective'."
(Astin, 1992, p. 227)

Om een goede reputatie te houden zullen scholen liever geen leerlingen aannemen die moeilijk gedrag vertonen, slecht presteren of alleen met veel moeite tot goede prestaties zijn te brengen. Scholen zullen zich dan ook niet richten op verschillende doelgroepen, maar op hetzelfde veelbelovende segment van slimme witte leerlingen uit de middenklasse.

Dit betekent tegelijkertijd dat scholen helemaal geen belang hebben om te groeien. Ze hebben er juist alle belang bij controle te houden over hun leerlingpopulatie. Die controle is mogelijk als het aantal aanmeldingen het aantal plaatsen overtreft, zodat de school zelf haar leerlingen uit kan kiezen. Als scholen worden gefinancierd op basis van het aantal leerlingen, zet dat nog eens een bonus op het selecteren van 'makkelijke' leerlingen. Als de financiering niet alleen afhankelijk is van het aantal, maar ook van de presta-

ties van leerlingen, is deze bonus des te groter. Scholen belonen voor de prestaties van hun leerlingen betekent niet dat scholen worden beloond voor de kwaliteit van hun onderwijs, zodat die ook niet zal verbeteren door marktmechanismen. De markt belooft wel ander gedrag, namelijk het afschuiven van leerlingen die meer aandacht vragen of de reputatie van de school in gevaar kunnen brengen.

“... in a market-led system it is in the self-interest of schools to pass the buck. Whilst schools could play a role alongside and in collaboration with other agencies in supporting children with emotional, behavioral or learning difficulties, the incentive structure of the market encourages oversubscribed schools to shift the burden of responsibility elsewhere.” (Gewirtz e.a., 1995, p. 160)

Omdat scholen er belang bij hebben hun aanbod niet aan iedereen ter beschikking te stellen, verschuiven de belangen. Niet van producent naar consument, zoals de voorstanders willen, maar juist in tegengestelde richting.

“(T)he paradox of this process is that consumer choice empowers the producers.” (Ranson, 1993, p. 336)

Met name in het topsegment van de onderwijsmarkt zijn het de scholen die de dienst uitmaken. In plaats van een scholenmarkt, waarin scholen met elkaar concurreren om de gunst van de leerling, ontstaat een leerlingenmarkt waarin leerlingen met elkaar concurreren om de gunst van de school. Scholen “drive up the ‘price’ by driving up entry requirements.” (Ball, 1993, p. 11) Risico-leerlingen zijn hierdoor het kind van de rekening. Alleen scholen die ‘aantallen’ nodig hebben om te overleven zullen nog ‘risico’s’ nemen. Concurrentie tussen scholen is hierdoor schadelijk, onder meer voor de integratie van leerlingen met speciale onderwijsbehoeften zoals men die in veel landen nastreeft.

De voorstanders van marktwerking gaan ervan uit dat het bij onderwijs gaat om consumptie. Maar onderwijs is niet alleen een ‘consumptiegoed’ maar ook een ‘productiegoed’. Met onderwijs kunnen mensen namelijk culturele verschillen (distinction) produceren. Sociale groepen kunnen zich door middel van onderwijs van elkaar onderscheiden en onderwijs is dan ook het cultuargoed bij uitstek waarmee hogere sociale klassen hun positie veilig proberen te stellen. Onderwijs is ook bij uitstek het domein om klassegebonden strategieën in te zetten. Dat maakt kenmerken van de medeleerlingen belangrijker dan kenmerken van de school zelf.

“... parents choose a school ... to place their child, not in the right program, but with the right kind of children.” (Ascher, 1994, p. 216)

Ouders kiezen niet voor de kwaliteit van het onderwijs, maar voor de status van de school.

Door al deze redenen zal de sociale ongelijkheid groter worden door marktwerking en het onderwijs minder toegankelijk. De verdeling van maatschappelijke posities zal door marktwerking bovendien (nog) minder gebaseerd zijn op eigen verdiensten (merit) en (nog) meer gestuurd worden door de ‘weelde en wensen’ van ouders (parents). In een onderwijsmarkt zal de ‘meritocracy’, voor zover die al bestaat, plaatsmaken voor ‘parentocracy’ (Brown, 1990).

3 Wat leert onderzoek?

Bovenstaande discussie illustreert dat de opvattingen over de effecten van marktwerking in het onderwijs sterk verdeeld zijn. Empirisch onderzoek naar feitelijke effecten is er lang niet geweest, waardoor argumenten en sentimenten vaak ongemerkt in elkaar overliefen. Veel van het eerste onderzoek had als inzet om bewijs te leveren voor voor- óf tegenstanders. Het onderzoek was daardoor aanvankelijk net zo gepolariseerd als het debat zelf. Naarmate meer onderzoek werd gedaan, bleek er echter alle reden te zijn om standpunten te nuanceren. Want als er al een algemene conclusie te trekken valt uit het onderzoek, dan is het wel dat effecten in de praktijk aanmerkelijk dubbelzinniger zijn dan het debat vaak doet vermoeden. Voor- én tegenstanders lijken beide, op onderdelen, het gelijk aan hun kant te hebben.

Voordat de resultaten aan de orde komen, eerst een belangrijke kanttekening. Onder eenzelfde noemer van 'marktwerking in het onderwijs' zijn in verschillende landen heel verschillende maatregelen en combinaties van maatregelen ingevoerd (zie ook deel III van deze bundel). Dat alleen al maakt dat over 'de effecten van marktwerking' eigenlijk niet te spreken is. Bovendien zijn deze maatregelen ingevoerd in bestaande situaties, die van elkaar verschillen in sociaal-culturele, historische, demografische en geografische omstandigheden, die er allemaal toe doen. Het interpreteren van onderzoeksresultaten vraagt altijd de nodige voorzichtigheid, maar dat is hier bij uitstek het geval.

Kwaliteit

Ook bij het onderzoek kan een onderscheid worden gemaakt tussen de vraagkant, ouders en leerlingen, en de aanbodkant, de scholen. Voor een bespreking van de onderzoeksresultaten rond schoolkeuze van ouders verwijs ik graag naar de bijdrage van Teelken in deze bundel (hoofdstuk 9). Ik beperk me in dit hoofdstuk tot het onderzoek naar de aanbodkant van de markt, de scholen.

Verhandelingen over marktwerking in het onderwijs geven zelden aan hoe veronderstelde effecten op de kwaliteit van het onderwijs zich precies zouden manifesteren. Gaat het om prestaties van individuele leerlingen (micro-niveau), om de effectiviteit van scholen (meso-niveau) en/of om kwaliteitseffecten op het macro-niveau van een regio of land? Dit onderscheid is belangrijk omdat een verbetering op het ene niveau samen kan gaan met een verslechtering op een ander niveau. Bijvoorbeeld: hogere prestaties voor sommige leerlingen én een dalend gemiddeld prestatieniveau voor het land. Gebrek aan specificering is overigens één van de redenen waarom voor- en tegenstanders van marktwerking tegelijkertijd gelijk kunnen hebben.

Het onderzoek naar kwaliteitseffecten op *macro-niveau* kampt met grote methodologische problemen. Tot dusver is vooral gekeken naar de concentratie van scholen in een bepaald gebied, als indicator voor de mate van concurrentie tussen scholen. De resultaten variëren van een positief verband, via geen verband tot een negatief verband (Marlow, 1997). Deze wisselende uitkomsten zijn, in ieder geval ten dele, toe te schrijven aan het meten van concentratie als indicatie voor concurrentie. De mate van concentratie wordt immers niet alleen vertekend door verschillen tussen stad en platteland, maar zegt bovendien niets over feitelijke keuze voor ouders en eventuele selectie door scholen. Het meest problematisch is de vertekening door schoolgrootte. Want, als meer scholen betekent dat die scholen kleiner zijn, en kleinere scholen hogere prestaties weten te realiseren, dan is een positief verband niet toe te schrijven aan meer concurrentie, maar aan kleinere scholen.

Juist omdat empirisch onderzoek zo lastig is, zijn er verschillende modellen gemaakt om de effecten op macro-niveau te schatten. Het bezwaar tegen deze modellen is dat er geen empirische toetsing aan te pas komt en dat tal van assumpties worden gemaakt, die niet altijd even realistisch zijn. De meer geavanceerde modellen doen vermoeden dat marktwerking grote voordelen kan hebben voor een paar studenten, terwijl veel studenten er een klein nadeel van ondervinden. Op macro-niveau zou dit resulteren in lagere prestaties. Dit zou komen doordat er homogeneren groepen ontstaan, waardoor de positieve invloed van een heterogene schoolmix verloren gaat (onder andere Epple & Romano, 1998).

Het onderzoek naar kwaliteitsverschillen tussen private en publieke scholen kan aanwijzingen geven over de effecten van marktwerking op macro-niveau. Ook in dit type onderzoek is de zogeheten schoolmix een belangrijk thema. Het vele onderzoek naar deze vraag levert vaak strijdige resultaten op en laat dan ook geen eenduidige conclusies toe. Voor zover er al effecten zijn, lijkt het er op dat kinderen uit hogere sociale groepen, althans in Amerika, weinig (extra) baat hebben bij een privé-school. Kinderen uit lagere sociale groepen en kinderen uit etnische minderheidsgroepen lijken daarentegen wel betere prestaties te halen op privé-scholen. Ook hier lijkt het schoolmix-argument een sterkere verklaring voor de gevonden resultaten dan factoren als schoolautonomie, bestuursvorm of eigendomsverhoudingen (zie ook Wylie, 1998). Deze laatste factoren worden algemeen gezien als belangrijke voorwaarden voor marktwerking. De invloed van factoren als schoolautonomie wordt echter gerelativeerd in het onderzoek van Smith & Meier (1995). Zij vinden, precies zoals voorstanders als Chubb & Moe (1990) betogen, dat meer bureaucratie inderdaad samengaat met lagere prestaties van leerlingen. Bij nadere analyse blijkt echter dat niet de mate van bureaucratie de boosdoener is, maar de mate van sociale deprivatie. Kort gezegd: een hoge mate van armoede gaat gepaard met relatief veel mensen die belast zijn met niet-direct onderwijskundige taken (= veel bureaucratie), en een hoge mate van armoede gaat ook gepaard met lage prestaties. Ook hier lijkt dus weer te gelden dat de kenmerken van leerlingen op een school meer invloed op prestaties hebben dan meer organisatorische factoren.

Op *meso-niveau* hebben Roeleveld en Dronkers (1993; zie ook Roeleveld, 1997) een interessante hypothese ontwikkeld omtrent het marktaandeel van scholen. Die hypothese luidt dat scholen met een minderheidspositie (wat betreft de richting of denominatie) op de lokale onderwijsmarkt, effectiever zullen zijn dan scholen met een richting die de meerderheid vertegenwoordigt. Dat zou dan te wijten zijn aan de uitzonderingspositie en bijbehorende overlevingsdrang en de vorming van hechtere netwerken rond de school. In lokale studies in Nederland vindt de hypothese ondersteuning, maar een landelijke toetsing noopt tot nuancering. Scholen lijken namelijk het meest effectief in een situatie waarin verschillende richtingen een redelijk aandeel hebben. Geen enkele school is dan 'verzekerd' van leerlingen. Dit lijkt er op te wijzen dat scholen effectiever zijn als er daadwerkelijk concurrentie is, mede omdat ouders in dat geval een reële keuze hebben.

Op *micro-niveau* zijn de meest interessante onderzoeken naar kwaliteitseffecten de evaluaties van verschillende vormen van vraagfinanciering, zoals voucher-programma's. Rode draad in deze programma's is dat veelbelovende kinderen uit kansarme groepen de mogelijkheid krijgen om naar een school te gaan die anders onbereikbaar zou zijn. Vaak gaat het dan om de financiering van een plaats op een privé-school. Om te kunnen beoordelen welke effecten deze programma's hebben, is een zekere looptijd nodig. Veel experimenten met vouchers duren nog niet lang genoeg om enigszins betrouwbaar

iets over de effecten te kunnen zeggen (Petersen & Hassel, 1998). Afgaand op de eerste indicaties lijken deelnemers aan dergelijke programma's wat tevredener en meer betrokken te zijn dan vergelijkbare groepen ouders en kinderen. Verder lijkt het er op dat de doelgroep van kansarmen inderdaad wordt bereikt, maar dat de deelnemers ten opzichte van de totale doelgroep toch enigszins een selecte groep zijn: deelnemende ouders waren vaak al actief en betrokken, koesteren hoge aspiraties voor hun kinderen en behoren minder vaak tot een etnische minderheidsgroep.

Wat prestaties betreft, laten zelfs de meestbelovende en langstlopende programma's - zoals de experimenten in Milwaukee en Cleveland - bescheiden resultaten zien. In het meest gunstige geval lijkt een kleine minderheid van kinderen uit lagere sociale groepen te kunnen profiteren van een voucher, mits dat voucher hen in staat stelt naar een school te gaan met: (a) kleinere klassen; (b) een mix van studenten uit hogere sociale groepen; en (c) een duidelijk, academisch gericht curriculum. Die toegankelijkheid is zeker niet vanzelfsprekend, ook niet bij voucher-programma's. Zo moeten kinderen feitelijk al getuigen van hoge prestaties voordat ze in aanmerking komen voor financiering en moet de ontvangende school hen ook nog toelaten. Bij alle experimenten blijkt vooral dit laatste punt erg gevoelig te liggen. Voorstellen om kinderen die zich kwalificeren willekeurig ('ad random') over scholen te verdelen, stuiten consequent op bezwaren van scholen, die zelf controle over hun instroom willen houden.

Tegenover deze relatief bescheiden baten, staan duidelijker kosten. Behalve de kosten van het voucher zelf, zijn er administratiekosten die met name kunnen oplopen bij programma's die specifiek gericht zijn op veelbelovende kinderen uit kansarme groepen. Daarnaast zijn er andersoortige kosten. Om het effect van dergelijke programma's te bepalen, is het niet voldoende om te kijken naar de deelnemers, maar moet ook worden gekeken naar eventuele effecten voor niet-deelnemers. Evaluaties van voucher-programma's laten de effecten voor niet-deelnemers bijna altijd buiten beschouwing. Onderzoek naar quasi-vouchers binnen de publieke sector doet echter vermoeden dat er wel degelijk effecten zijn voor de niet-deelnemers en dat deze effecten negatief zijn. Het gaat dan, wederom, om de grotere homogeniteit van groepen en het verlies van schoolmix-effecten (zie ook Wylie, 1998).

Met deze resultaten verschuift de eigenlijke vraag naar: wat is de balans tussen kwaliteitswinst en kwaliteitsverlies als gevolg van marktwerking? Het gaat dan bijvoorbeeld om de balans tussen grote positieve effecten voor enkelen versus kleine negatieve effecten voor velen. Of om de balans tussen kwaliteitsverlies aan de onderkant van de onderwijsmarkt versus kwaliteitswinst aan de bovenkant van de markt. Op dit laatste punt lijkt de Nieuw-Zeelandse ervaring uit te wijzen dat schoolprestaties aan de onderkant van de markt dalen, zonder dat daar een verhoging van schoolprestaties aan de bovenkant van de markt tegenover staat. Op het macro-niveau van het hele land, is dit aanleiding voor kwaliteitsverlies (Lauder e.a., 1999; Fiske & Ladd, 2000). De mate van kwaliteitsverlies is echter in hoge mate afhankelijk van eventueel beleid rond 'falende' scholen. Zonder ingrijpen van buitenaf, zoals in Nieuw-Zeeland aanvankelijk de praktijk was, is de kans op netto kwaliteitsverlies aanzienlijk.

Als mocht blijken dat de netto-effecten positief zijn, dan is de volgende vraag eerder ethisch dan empirisch. Is het aanvaardbaar sommigen te laten profiteren ten koste van anderen, voor iets als onderwijs dat we zo belangrijk zeggen te vinden dat we het zelfs verplicht hebben gemaakt?

Gezien de actuele situatie in Nederland met lerarentekorten, is tot slot een opmerking over leerkrachten relevant. In landen waar marktwerking het meest rigoreus is ingevoerd, zoals Engeland en Nieuw-Zeeland, is gebleken dat scholen aan de onderkant van de sociale hiërarchie toenemende problemen kregen om voldoende en kwalitatief hoogwaardige leerkrachten aan te trekken. Deze scholen hadden bovendien minder mogelijkheden om geld te genereren om bijvoorbeeld compenserende salarissen te kunnen bieden. De Nieuw-Zeelandse overheid heeft zich inmiddels genoodzaakt gezien om, dwars tegen de uitgangspunten van haar marktbeleid in, specifiek beleid te maken en geld ter beschikking te stellen. Kennelijk kan alleen op die manier worden gewaarborgd dat juist deze scholen voldoende leerkrachten kunnen aantrekken en behouden.

Toegankelijkheid

De belangrijkste onderzoeksresultaten omtrent toegankelijkheid zijn al aan de orde geweest, waar het ging over homogene groepen. Hier volstaat een korte toelichting. Een belangrijke en steeds terugkerende bevinding is dat scholen het liefst controle willen houden op hun instroom (onder andere Fiske & Ladd, 2000; Waslander, 1999; Wylie, 1998). Dat is bijvoorbeeld ook de reden waarom elitaire privé-scholen in Milwaukee niet meedoen aan het voucher experiment, waar leerlingen willekeurig ('ad random') over scholen worden verdeeld. Ook onderzoek naar verschillen tussen de publieke en private sector laat zien dat privé-scholen leerlingen 'afromen', waardoor scholen in de publieke sector lagere prestaties halen (Smith & Meier, 1995).

Ook binnen de publieke sector heeft de combinatie van vrije schoolkeuze voor ouders en concurrentie tussen scholen, de neiging tot homogeneren groepen te leiden. Er zijn aanwijzingen dat deze segregatie verschillende componenten heeft, zoals het leervermogen van kinderen, hun sociale en/of etnische achtergrond en eventuele leerproblemen (onder andere Vandenberghe, 1996; Henig, 1995; Gewirtz e.a., 1995; Evans & Lunt, 1994; Fiske & Ladd, 2000). De segregatie is het resultaat van vaak subtiele processen van zelfselectie aan de kant van ouders en selectie aan de kant van scholen. Voor Nieuw-Zeeland zijn deze processen nauwkeurig beschreven voor het voortgezet onderwijs (Waslander & Thrupp, 1995; Waslander, 1999; Lauder e.a., 1999). Wylie (1997) vond dat ook scholen voor primair onderwijs in Nieuw-Zeeland leerlingen selecteren op basis van sociale en etnische achtergrond.

De mechanismen die aan deze groeiende segregatie ten grondslag ligt, staan inmiddels bekend als het tipping-point en het domino-effect. Het begint er mee dat ouders zich over het algemeen zeer bewust zijn van de sociale samenstelling van een school. Verder streven ouders er onmiskenbaar naar dat hun kinderen verder klimmen op de sociale ladder. Het schoolkeuzeprocess krijgt daardoor tekenen van een 'rat race'. De stroom leerlingen probeert zich te verplaatsen van scholen met veel leerlingen uit lagere sociale groepen naar scholen met kinderen uit de middenklasse, en van scholen met kinderen uit de middenklasse naar scholen met veel kinderen uit de hoogste sociale klasse. Scholen proberen juist in omgekeerde richting drempels op te werpen om de groeiende stroom leerlingen te keren.

Scholen met veel leerlingen uit de hogere sociale groepen krijgen meer aanbod dan zij aan kunnen, wat hen de kans geeft om leerlingen te selecteren. Scholen met relatief veel leerlingen uit de lagere sociale groepen hebben niet alleen de grootste problemen om aan leerlingen te komen, maar ook om voldoende, gekwalificeerde, docenten aan te trekken en te behouden (onder andere *Education Review Office*, 1998). Dit betekent dat de onderwijsmarkt niet zozeer gesegmenteerd is op grond van kwaliteitsverschillen in

het geboden onderwijs, maar op basis van de samenstelling van leerlingenpopulaties. Hierbij spelen met name de sociale en etnische achtergrond van leerlingen een rol. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de segmentatie ook doorwerkt voor leerlingen met leer- en gedragsproblemen. Zo vonden Evans & Lunt (1994) in hun onderzoek in Engeland, dat scholen met de introductie van marktwerking selectiever zijn geworden tegen leerlingen met leerproblemen. Soortgelijke bevindingen zijn er in Nieuw-Zeeland, waar blijkt dat leerlingen die van school zijn gestuurd, terecht komen op scholen met lagere posities in de sociale hiërarchie (Fiske & Ladd, 2000).

Het onderzoek wijst daarmee op een aanzienlijk risico dat marktwerking een negatieve invloed heeft op de toegankelijkheid van het onderwijs. Dit risico is vooral groot als de invoering van marktwerking beperkt blijft tot het versterken van de vraagzijde met het verruimen van de schoolkeuze voor ouders. In dat geval kan de bestaande hiërarchie tussen scholen zich vergroten en versterken. Aan de bovenkant van de onderwijsmarkt is dan geen sprake van een scholenmarkt, maar van een leerlingenmarkt waarbij leerlingen met elkaar concurreren om de gunst van de school.

Het risico op homogeneren groepen en segregatie lijkt vooral voort te vloeien uit de combinatie van vrije schoolkeuze voor ouders en selectie door scholen. In Nederland kennen we al bijna honderd jaar precies deze combinatie, terwijl de mate van segregatie in het Nederlandse onderwijs beslist niet veel hoger is dan elders. Hoe kan dat dan? Een belangrijke reden voor deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid is in de inleiding al even kort genoemd toen werd gewezen op de typisch Nederlandse verzuiling. Van oudsher is vrije schoolkeuze vooral gerelateerd aan de denominatie of richting van de school. De zuilen deelden de samenleving verticaal op, met binnen ieder zuil zowel een arbeidersklasse als een elite. De verzuiling heeft daarom lange tijd een remmende invloed gehad op de sociale segregatie in het onderwijs, omdat bijvoorbeeld zowel arme als rijke kinderen naar de lokale katholieke school gingen. Nu deze remmende invloed van de verzuiling afbrokkelt, is het ook voor Nederland de vraag wat er in de nabije toekomst gaat gebeuren. Ervaringen in het buitenland stemmen wat dat betreft niet optimistisch en wijzen op toenemende segregatie (zie ook Dijkstra e.a., 1997).

Al met al lijkt marktwerking in het onderwijs de potentie te hebben positief bij te dragen aan de kwaliteit van het onderwijs, mits aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet er daadwerkelijk sprake zijn van concurrentie tussen scholen: scholen moeten met elkaar concurreren om de leerlingen in plaats van andersom. Ten tweede moeten ouders ook echt iets te kiezen hebben, of anders gezegd, ouders moeten ook zelf het idee hebben dat ze reële alternatieven hebben waaruit ze kunnen kiezen. Deze beide voorwaarden zijn geheel in lijn met onderzoeksresultaten naar effecten van marktwerking in andere sectoren (Donahue, 1989; Handler, 1996). In de praktijk is zelden aan beide condities voldaan en zelfs in theorie is ook niet altijd aan deze condities te voldoen. Het onderzoek onderstreept de risico's die daaraan kleven: minder toegankelijk onderwijs, grotere segregatie en een potentiële daling van onderwijsprestaties op macro-niveau. Om deze risico's te vermijden is het van groot belang dat de aanbodzijde, de scholen, meer aandacht krijgt (zie ook Teelken, 1998).

4 Doelmatigheid en bestelsamenhang

In het debat en het onderzoek omtrent marktwerking in het onderwijs is er aanmerkelijk meer aandacht voor de ijkpunten kwaliteit en toegankelijkheid, dan voor de thema's doelmatigheid en bestelsamenhang. Argumentaties rond deze laatste twee thema's zijn vaak afgeleiden van meer algemene gedachten omtrent marktmechanismen versus overheidsinterventies. Een uitweiding over deze meer algemene gedachten voert hier te ver. Ik beperk me daarom tot de, vaak indirecte, resultaten uit onderzoek die naar beide thema's verwijzen.

Doelmatigheid

Er is een lange traditie van onderzoek naar doelmatigheidsverschillen tussen publieke en private scholen, met name in Amerika. Behalve dat bespreking van dit onderzoek gedetailleerde beschrijving vraagt, zijn deze discussies minder relevant voor de huidige situatie in Nederland, waar van oudsher sprake is van gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs. Een verwante, relevantere, vraag luidt: heeft de hoogte van de financiering invloed op leerlingprestaties, en zo ja hoe en hoeveel? Deze vraag ligt ten grondslag aan veel onderzoek, met heel wisselende resultaten (onder andere Hedges, 1994; Burtless, 1996; Hanushek, 1997). De kortste conclusie luidt dat de invloed van financiering op leerlingprestaties onduidelijk is.

In de context van marktwerking in het onderwijs, is in dit verband de belangrijkste veronderstelling dat concurrentie tussen scholen zal leiden tot grotere efficiency en lagere uitgaven. Een school zou zich niet kunnen permitteren inefficiënt met haar middelen om te gaan, omdat een concurrerende, efficiënter werkende school meer kan aanbieden voor hetzelfde geld. Deze efficiencywinst op het niveau van de school zou zich dan automatisch doorvertalen naar efficiencywinst op het macro-niveau van het onderwijsstelsel van een land. Er is nog weinig vergelijkend empirisch onderzoek gedaan naar deze kwestie, maar de beschikbare resultaten lijken te variëren van efficiencywinst, via geen effecten tot efficiencyverlies (onder andere Wylie, 1998). Wel komen er steeds meer, vaak indirecte, aanwijzingen dat marktwerking extra kosten met zich meebrengt op het macro-niveau van een heel onderwijsstelsel (onder andere Fiske, 1992; Wylie, 1998). De oorzaken verwijzen naar de al eerder vermelde constatering dat marktwerking positieve effecten kan hebben, mits scholen daadwerkelijk concurreren én ouders echt iets te kiezen hebben. Met het voldoen aan deze condities zijn kosten gemoeid. Om te beginnen bij het versterken van de vraagzijde. Om alle ouders een reële mogelijkheid te geven hun kinderen naar verschillende scholen te sturen, is in ieder geval een financiële ondersteuning nodig voor bijvoorbeeld reiskosten en oudervergoedingen. Vervolgens zijn er kosten verbonden aan de noodzakelijke informatievoorziening voor ouders: ouders moeten niet alleen weten *dát* ze kunnen kiezen, maar ook beschikken over betrouwbare informatie omtrent *wát* ze kunnen kiezen.

De belangrijkste oorzaak voor extra kosten verwijst naar de aanbodzijde van de markt, de scholen. Wat nog wel eens wordt vergeten is dat alle markten, en ook een onderwijsmarkt, een zekere mate van 'overcapaciteit' nodig hebben om het marktmechanisme te laten functioneren. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de arbeidsmarkt, waar lonen vaak boven de feitelijke marktwaarde liggen (efficiënte lonen), Akerlof & Yellen (1986), Allen (1997). Deze overcapaciteit is nodig om fluctuaties in de vraag adequaat op te kunnen vangen en snel in te kunnen spelen op signalen uit de markt.

Ter illustratie: in een adequaat functionerende onderwijsmarkt zullen populaire scholen bijbouwen, terwijl minder populaire scholen nog ruimte over hebben. Op macro-niveau

betekent dit een zekere mate van overcapaciteit omdat er meer onderwijsruimte is dan strikt gezien noodzakelijk zou zijn. Deze inefficiëntie is precies de reden waarom overheden die verantwoordelijk zijn voor de huisvesting, terughoudend zijn om uitbreiding van een school te financieren, terwijl een andere school ruimte onbenut laat. We stuiten hier op de onvermijdelijke uitruil van beleidsdoelstellingen. Aan het slot van dit betoog kom ik daar nog uitvoeriger op terug.

Bestelsamenhang

Bij bestelsamenhang gaat het eigenlijk om de vraag of alle 'gaten in de markt' ook worden opgevuld in een marktstelsel. Aan de vraagkant van de markt gaat het er vooral om of alle doelgroepen ook worden bediend. Aan de aanbodzijde is de vraag of een onderwijsmarkt zal voorzien in een volledig en samenhangend aanbod van opleidingen. Omdat nog in geen enkel land een volledige onderwijsmarkt is ingevoerd, moeten we hier genoeg nemen met voorlopige indicaties.

Wat de vraagkant betreft, zijn er een aantal indicaties die er op wijzen dat niet alle leerlingen automatisch worden bediend in een marktstelsel. De meest duidelijke aanwijzingen komen uit Nieuw-Zeeland, waar marktwerking in het onderwijs vergaand werd ingevoerd. Aanvankelijk kregen scholen de volledige autonomie om hun eigen selectiebeleid te maken, binnen de grenzen van antidiscriminatie-wetten. In theorie bestaat er dan een kans dat een leerplichtige leerling niet aan die plicht kan voldoen omdat hij/zij tot geen enkele school wordt toegelaten. In met name stedelijke gebieden met veel etnische minderheden, bleek dit ook in de praktijk zo te zijn. Om die reden hebben leerlingen vervolgens het recht gekregen in ieder geval naar de buurtschool te kunnen (onder andere Waslander, 1999). Dan nog bestaat er in theorie een kans dat bijvoorbeeld spijbelaars of leerlingen die van school zijn gestuurd, geen toegang krijgen tot een andere school. Ook dit blijkt in de praktijk feitelijk zo uit te pakken. De Nieuw-Zeelandse overheid ziet zich daarom nu genoodzaakt opnieuw enige vorm van coördinatie te introduceren (onder andere Fiske & Ladd, 2000).

Ook aan de aanbodzijde wijst de Nieuw-Zeelandse ervaring er op dat de markt niet ieder 'gat in de markt' opvult. Vaak wordt aangenomen dat er ook, of juist, nieuwe aanbieders zullen toetreden in achterstandswijken, omdat de nood daar het hoogst is en de vraag naar kwalitatief goed onderwijs het grootst. Dat de nood hoog is en de vraag groot blijkt ook in de praktijk, maar dat leidt niet tot nieuwe toetreders in die wijken. Kennelijk vinden potentiële aanbieders het risico te groot om nieuwe initiatieven te ontwikkelen voor 'risico-leerlingen' (Fiske & Ladd, 2000).

Verder lijken bestaande scholen vooral op zoek naar een niche in de markt, om daar vervolgens vooral te blijven zitten. Van herpositionering of innovatie is in de zeven jaar dat het beleid van kracht is nog weinig gebleken (Wylie, 1997).

Ook dichterbij huis wijzen overzichten van het Centraal register opleidingen hoger onderwijs (CROHO) en het Centraal register beroepsonderwijs (CREBO) er op dat de markt gaten ongevuld laat. Zo bestaat het aanbod aan commerciële opleidingen voornamelijk uit economisch getinte opleidingen. Technisch aanbod is er ook, maar aanzienlijk minder, terwijl aanbod in de humaniora nagenoeg ontbreekt.

5 Witte vlekken in het onderzoek

Het debat rond verwachte effecten van marktwerking in het onderwijs is veelomvattend. Het onderzoek naar feitelijke effecten is aanzienlijk beperkter. In het voorgaande is al op

verschillende plaatsen aangegeven naar welke thema's nog niet of nauwelijks onderzoek is gedaan.

Andere witte vlekken in het onderzoek komen voort uit de al eerder aangehaalde verschillen in aggregatieniveaus. Wat betreft kwaliteitseffecten is met name gekeken naar het micro-niveau van leerlingen, minder naar het meso-niveau van scholen en nog minder naar effecten op het macro-niveau van landen. Resultaten die op het ene niveau worden gevonden kunnen niet zomaar worden vertaald naar een ander aggregatieniveau. Voor een volledige beoordeling is van belang dat ook het macro-niveau in de analyses wordt betrokken.

Onderzoek naar de feitelijke werking van onderwijsmarkten laat een tegengesteld beeld zien. Het meeste onderzoek naar concurrentie tussen scholen en vooral het keuzegedrag van ouders, gebruikt het meso- of het macro-niveau als analyseniveau. Er is weliswaar veel onderzoek naar individuele keuzemotieven van ouders, maar het gaat dan bijna altijd om abstracte keuzes en motieven in algemene zin. Het functioneren van onderwijsmarkten is bij uitstek lokaal en context-gebonden. Daarom is juist onderzoek op het micro-niveau van hele concrete keuzes voor school A of school B relevant.

Tot slot een thema dat opvallend afwezig is in het onderzoek: de faciliteiten en ondersteunende voorzieningen van scholen. Het is zeer wel denkbaar dat de concurrentie tussen scholen feitelijk een concurrentie is om faciliteiten en ondersteunende voorzieningen. Behalve dat, heb ik in het voorgaande al duidelijk gemaakt dat de beschikbare ruimte of capaciteit van scholen, en de verdeling daarvan, van cruciaal belang is voor de effecten die marktwerking heeft. Deze capaciteit beperkt de groeimogelijkheden van populaire scholen, waardoor de kans bestaat dat de dynamiek van de markt omdraait van een scholenmarkt naar een leerlingenmarkt. In dat geval is het risico groot dat potentiële positieve kwaliteitseffecten teniet worden gedaan en de toegankelijkheid van het onderwijs in gevaar komt. Zo beschouwd is er alle reden om nauwkeurig te kijken naar de manier waarop beschikbare ruimte nu wordt ingezet, of huisvesting en andere ondersteunende faciliteiten anders ingezet kunnen worden, en of er mogelijkheden zijn voor een flexibeler inzet van ruimtecapaciteit. Dergelijk onderzoek zou inzicht kunnen geven in condities waaronder populaire scholen wel en niet zouden willen groeien. Daarnaast zou bijvoorbeeld kunnen blijken dat de mate van overcapaciteit beperkt kan blijven als scholen zélf verantwoordelijk zijn voor de huisvesting. In dat geval zijn zij immers gebaat bij het zoeken naar zo efficiënt mogelijke manieren om met ruimte om te gaan. Voor zover mij bekend is er nog geen systematische studie gedaan, empirisch of analytisch, naar de invloed van verschillende beleidsarrangementen rond ruimtecapaciteit en andere ondersteunende faciliteiten.

6 Implicaties voor Nederlands beleid

Een ontwikkeling naar meer marktwerking in het onderwijs is onontkoombaar. Het gaat dan vooral om meer autonomie voor scholen, bewuster kiezende ouders en leerlingen, en een grotere diversiteit van het aanbod. Dit betekent overigens niet automatisch dat de gewenste veranderingen en vernieuwingen niet binnen het publieke bestel te realiseren zijn.

Onderzoek maakt duidelijk dat marktwerking in het onderwijs positieve effecten kán hebben, maar ook grote risico's op kwaliteitsverlies en verminderde toegankelijkheid met zich meebrengt. Of de effecten positief of negatief zullen zijn hangt in hoge mate af van

de mate waarin aan de benodigde voorwaarden is voldaan. Twee voorwaarden zijn bij uitstek van belang. Ten eerste moeten scholen concurreren om leerlingen en moet het niet zo zijn dat leerlingen met elkaar concurreren om de toegang tot een school. Dit impliceert dat de autonomie van scholen niet zover kan gaan dat scholen volledig zelf kunnen bepalen hoeveel en welke leerlingen ze aan willen nemen. Ten tweede moeten gebruikers (leerlingen, ouders en studenten) reële alternatieven hebben om uit te kiezen. Dit betekent onder meer dat gebruikers op de hoogte moeten zijn van hun keuzevrijheid, iets moeten weten over de alternatieven waaruit ze kunnen kiezen en bij deze keuze niet worden gehinderd door belemmeringen, bijvoorbeeld van financiële aard. In de praktijk blijkt het buitengewoon lastig te zijn om aan deze twee voorwaarden te voldoen. Bovendien zijn aan het realiseren van de voorwaarden extra kosten verbonden, bijvoorbeeld om reële keuze bij gebruikers te faciliteren, en om ouders, leerlingen en studenten adequaat te informeren. Om het stelsel als geheel te laten functioneren is bovendien een zekere mate van overcapaciteit nodig, en ook dat kost geld. Omdat de markt niet alle gaten op lijkt te vullen, zijn ook kosten gemoeid met het waarborgen van de bestelsamenhang. Al met al is er sprake van een onvermijdelijke uitruil van beleidsdoelstellingen. Voordat ik stilsta bij deze uitruil, eerst een paar korte conclusies omtrent de vier ijkpunten.

Kwaliteit

Ervaringen in het buitenland leren dat vrije schoolkeuze en concurrentie tussen scholen 'slechte' scholen niet automatisch uit de markt prijzen. De overheid heeft daarom, juist bij marktwerking, een belangrijke taak om te waarborgen dat alle leerlingen onderwijs volgen wat aan minimum kwaliteitseisen voldoet. Adequate kwaliteitszorg, inclusief de bereidheid in te grijpen, kan potentieel kwaliteitsverlies als gevolg van marktwerking helpen verminderen.

Toegankelijkheid

Marktwerking in het onderwijs brengt onmiskenbaar een risico met zich mee dat het onderwijs minder toegankelijk wordt. Volledige autonomie voor scholen om hun eigen selectiebeleid te voeren versterkt dit risico aanzienlijk. Loting en vormen van gecentraliseerde afstemming tussen vraag en aanbod, kunnen dit risico verminderen. Overigens is ongelijkheid in onderwijsdeelname de uitkomst van complexe en veelvormige sociale processen. Het zelfstandige effect, positief of negatief, van marktwerking moet dan ook niet worden overschat.

Doelmatigheid

Om een markt als markt te laten functioneren moet aan zekere voorwaarden worden voldaan. Het voldoen aan die voorwaarden kost geld. Bijvoorbeeld om gebruikers (leerlingen, ouders en studenten) adequaat te informeren en ook te faciliteren bij hun onderwijskeuze. Daarnaast is een zekere mate van overcapaciteit van aanbod, bijvoorbeeld lokalen en personeel, nodig om markten ook als zodanig te laten functioneren. Op het macro-niveau van een land impliceert dat een zeker efficiencyverlies.

Bestelsamenhang

Onderwijsmarkten zijn hooguit quasi-markten. Wellicht is dat de reden dat niet alle 'gaten in de markt' worden ingevuld met marktwerking in het onderwijs. Hoewel het bewijsmateriaal dun is, lijkt onderzoek er op te duiden dat moeilijker te onderwijzen leerlingen buiten de boot kunnen vallen. Ook aan de aanbodkant van opleidingen kunnen gaten

ontstaan in een volwaardig en samenhangend onderwijsstelsel.

Met name tussen de eerste drie ijkpunten is sprake van een onvermijdelijke uitruil van beleidsdoelstellingen. Om te voorkomen dat marktwerking de toegankelijkheid in gevaar brengt, is een zekere overcapaciteit noodzakelijk, maar daarmee zijn extra kosten gemoeid. Trachten we die kosten te vermijden, dan kloppen meer leerlingen bij populaire scholen aan dan er plaatsen beschikbaar zijn. Als we de benodigde rantsoenering vervolgens overlaten aan de autonomie van scholen, dan zullen zij direct of indirect leerlingen selecteren, wat de toegankelijkheid van het onderwijs in gevaar brengt. Een alternatief is het introduceren van een vorm van gecentraliseerde verdeling van leerlingen over scholen, zoals bij programma's voor 'managed choice' of 'controlled choice'. Deze programma's bieden onder meer de mogelijkheid een onderscheid te maken tussen zaken waar de school zelf iets aan kan doen, waar ze dan ook verantwoordelijk voor gehouden wordt (zoals de kwaliteit van het lesaanbod), en dingen waar een individuele school weinig aan kan doen (zoals de kwaliteit van de instroom), die dan meer centraal geregeld worden. Daarnaast is het bij deze programma's mogelijk om strijdige belangen tegen elkaar af te wegen. Bijvoorbeeld tussen verschillende gebruikers die allemaal naar één bepaalde school willen maar daar niet allemaal terecht kunnen, of tussen het belang van een individuele gebruiker om zelf te kiezen en het belang van de gemeenschap om de segregatie te beperken.

Een veelgehoord bezwaar tegen 'controlled choice' is dat het in zou druisen tegen vrije schoolkeuze voor ouders. Het is een feit dat deze keuze formeel wordt ingeperkt. Toch is het de vraag of keuzemogelijkheden er in de praktijk niet groter van worden. Immers, in een situatie waarin scholen de leerlingen selecteren, hebben ouders weliswaar in naam vrije schoolkeuze, maar weinig mogelijkheden om dat recht ook uit te oefenen.

Experimenten met 'controlled choice' doen vermoeden dat een grote meerderheid van ouders, tussen de 80 en 90 procent, hun eerste keus krijgen toegewezen (onder andere Fiske, 1992; Adler, 1993).

Niettemin hebben ook programma's met 'controlled choice' nadelen. Omdat scholen in zekere zin toch verzekerd zijn van leerlingen, kan het de positieve effecten van onderlinge concurrentie ondermijnen. Hoewel de voorwaarden waaraan dergelijke programma's moeten voldoen elders uitvoerig zijn beschreven (Fiske, 1992), verdienen twee voorwaarden het hier expliciet genoemd te worden. Ten eerste moeten alle partijen zich realiseren dat het meer gaat kosten en moet men ook bereid zijn het programma adequaat te financieren. Ten tweede is het cruciaal dat ouders daadwerkelijk kunnen kiezen uit verschillende alternatieven. Dit laatste onderstreept nog eens de noodzaak om de aanbodkant van de markt, de diversiteit aan scholen, te versterken. Versterking van het aanbod betekent bijvoorbeeld dat er ruime mogelijkheden zijn om nieuwe scholen op te richten. Het betekent verder dat verscheidenheid in aanbod zoveel mogelijk wordt gestimuleerd. Naarmate het aanbod zich meer kenmerkt door diversiteit (gelijkwaardige verschillen, zoals Montessori versus traditionele didactiek) en minder door hiërarchie (ongelijkwaardige verschillen, zoals rijk versus arm), vermindert het risico op groeiende segregatie. Ranglijsten waarin scholen op meerdere criteria met elkaar worden vergeleken zijn dan ook sterk te verkiezen boven ranglijsten op basis van slechts één, eventueel samengesteld, oordeel.

Positieve effecten van marktwerking in het onderwijs zijn alleen te verwachten als in ieder geval voldaan is aan de volgende voorwaarden:

- *gebruikers (ouders, leerlingen en studenten) zijn adequaat geïnformeerd over verschillende alternatieven;*
- *gebruikers worden adequaat gefaciliteerd, zodat deze alternatieven ook reële opties zijn;*
- *scholen zijn autonoom, in ieder geval wat betreft de inrichting van de eigen organisatie en de manier waarop het curriculum wordt onderwezen;*
- *scholen mogen niet volledig zelf bepalen hoeveel en welke leerlingen zij aannemen;*
- *er is een adequaat systeem van (externe) kwaliteitszorg, inclusief de mogelijkheid om in te grijpen waar dat nodig is; en*
- *het hele onderwijsstelsel is er op gericht om diversiteit te stimuleren.*

Literatuur

Adler, M. (1993).

An alternative approach to parental choice. NCE Briefing (13). London: National Commission on Education.

Akerlof, G.A. & J.L. Yellen (1986).

Efficiency wage models of the labor market. Cambridge: Cambridge University Press.

Allen, J.P. (1997).

Sectoral composition and the effect of education on wages. An international comparison. Amsterdam: Thesis.

Ascher, C. (1994).

'Essay review: retravelling the choice road.' *Harvard Educational Review* 64 (2) pp. 209 – 221.

Astin, A.W. (1992).

'Educational "choice": it's appeal may be illusory'. *Sociology of Education* 65 (October) pp. 225 – 259.

Ball, S. (1993).

'Education markets, choice and social class: the market as a class strategy in the UK and the USA.' *British Journal of Sociology of Education* 14 (1) pp. 3 – 19.

Ball, S., R. Bowe & S. Gewirtz (1995).

'Circuits of schooling: a sociological exploration of parental choice of school in social class contexts.' *Sociological Review* 43 (1) pp. 52 – 78.

Bowe, R., S. Gewirtz & S. Ball (1994). 'Captured by the discourse? Issues and concerns in researching 'parental choice'.' *British Journal of Sociology of Education* 15 (1) pp. 63 – 78.

Brown, P. (1990).

'The 'third wave': education and the ideology of parentocracy'. *British Journal of Sociology of Education* 11 (1) pp. 65 – 85.

Burtless, G. (1996).

Does money matter? The effect of school resources on student achievement and adult success. Washington D.C., Brookings Institution Press.

Chubb, J. & T. Moe (1988).

'Politics, markets and the organization of schools.' *American Political Science Review* 82 (4) pp. 1065 – 1087.

Chubb, J. & T. Moe (1990).

Politics, markets and America's schools. Washington: The Brookings Institute.

- Coleman, J. (1990).**
 'Choice, community and future schools.' In W.H. Clune & J.F. Witte (eds.) *Choice and control in American education*. Vol. 1 The theory of choice and control in education. Hampshire/Bristol: The Falmer press.
- Coleman, J. (1992).**
 'Some points on choice in education'. *Sociology of Education* 65 (October) pp. 260 – 262.
- Dijkstra, A.B., J. Dronkers & R. Hofman (red.) (1997).**
Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse. Groningen, Wolters-Noordhoff.
- Donahue, J. (1989).**
The privatization decision: public ends, private means. New York: Basic Books.
- Education Review Office (1998). Good schools, poor schools. *Education Evaluation Reports No. 4*. Autumn 1998. Wellington: ERO.
- Epple, D. & R.E. Romano (1998).**
 Competition between private and public schools, vouchers and peer-group effects. *The American Economic Review* 88 (1) pp. 33 – 62.
- Evans, J. & I. Lunt (1994).**
Markets, competition and vulnerability. Some effects of recent legislation on children with special needs. London: The Tufnell Press.
- Fels, R. (1996).**
 'Making U.S. schools competitive.' In W.E. Becker & W.J. Baumol (eds.). *Assessing educational practices. The contribution of economics*. Cambridge/London/New York: The MIT Press/Russell Sage Foundation.
- Fiske, E.B. (1992).**
Smart schools, smart kids. New York: Touchstone.
- Fiske, E.B. & H.F. Ladd (2000).**
When schools compete. A cautionary tale. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Gewirtz, S., S. Ball & R. Bowe (1995).**
Markets, choice and equity in education. Buckingham: Open University Press.
- Glass, G.V. (1994).**
 'School choice: a discussion with Herbert Gintis.' *Education Policy Analysis Archives* 2 (6) <http://olam.edu.asu.edu/epaa>.
- Glennerster, H. (1993).**
 'The economics of education: changing fortunes.' In N. Barr & D. Whynes (eds.). *Current issues in the economics of welfare*. Hampshire: MacMillan.
- Gordon, L. (1992).**
 'School choice and the quasi-market in New Zealand: 'Tomorrow's Schools' today. In G. Walford (ed.) *School choice and the quasi-market*. Special issue of Oxford Studies in Comparative Education. 6 (1) pp. 129 – 142.
- Guldmond, H. (1994).**
Van de kikker en de vijver. Groepseffecten op individuele leerprestaties. Leuven/Apeldoorn: Garant.

- Handler, J.F. (1996).**
Down from bureaucracy. The ambiguity of privatization and empowerment.
 Princeton: Princeton University Press.
- Hanushek, E.A. (1997).**
 'Assessing the effects of school resources on student performance: an update.'
Educational Evaluation and Policy Analysis 19 (2) pp. 141 – 164.
- Hargreaves, D.J. (1996).**
 'Diversity and choice and the development of autonomy: a reply to Brighouse.'
Oxford Review of Education 22 (2) pp. 131 – 141.
- Hargreaves, D.J. (1996).**
 'A reply to Walford.' *Oxford Review of Education* 22 (2) pp. 155 – 157.
- Hedges, L.V. (1994).**
 'Does money matter? A meta-analysis of studies of the effects of differential
 school inputs on student outcomes.' *Educational Researcher* 23 (3) pp. 5 – 14.
- Henig, J.F. (1995).**
Rethinking school choice. Limits of the market metaphor. (3rd printing) Princeton,
 Princeton University Press.
- Hirschman, A.O. (1986).**
 'Exit and voice.' In: A.O. Hirschman, *Rival views of market society and other
 essays.* New York, Viking.
- Hirschman, A.O. (1986).**
 'The welfare state in trouble.' In : A.O. Hirschman, *Rival views of market society
 and other essays.* New York, Viking.
- Lauder, H. (1991).**
 'Education, democracy and the economy.' *British Journal of Sociology of
 Education.* 12 (4) pp. 417 – 431.
- Lauder, H., D. Hughes, S. Watson, S. Waslander et al. (1999).**
Trading in futures. Buckingham/Philadelphia, Open University Press.
- Lauder, H., S. Middleton, J. Boston & C. Wylie (1988).**
 'The third wave: a critique of the New Zealand Treasury's report on education.'
New Zealand Journal of Educational Studies 23 (1) pp. 15 – 34.
- Levin, H.M. (1976).**
 'Concepts of economic efficiency and educational production.' In J.T. Froomkin,
 D.T. Jamison & R. Radner (eds.). *Education as an industry.* Cambridge: Ballinger
 Publishing Company.
- Levin, H.M. (1990).**
 'The theory of choice applied to education.' In W.H. Clune & J.F. Witte (eds.)
Choice and control in American education. Vol. 1 The theory of choice and
 control in education. Hampshire/Bristol: The Falmer press.
- Lieberman, M. (1993).**
Public education: an autopsy. Cambridge: Harvard University Press.

- Maddaus, J. (1990).**
Parental choice of school: what parents think and do. In: C. Cazden (ed.). *Review of Research in Education*, 16 (American Educational Research Association), 267 – 296.
- Marlow, M.L. (1997).**
'Public education supply and student performance.' *Applied Economics* 29 pp. 617 – 626.
- Miliband, D. (1991).**
Markets, politics and education. Beyond the education reform act. London: Institute for Public Policy Research.
- Peterson, P.E. & B.C. Hassel (eds.) (1998).**
Learning from school choice. Washington D.C., Brookings Institution Press.
- Ranson, S. (1993).**
'Markets or democracy for education.' *British Journal of Educational Studies* 31 (4) pp. 333 – 352.
- Roeleveld, J. (1997).**
Concurrentie tussen scholen? Verzuiling en leerlingenmarkten. In: A.B. Dijkstra, J. Dronkers & R. Hofman (red.). *Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse.* Groningen, Wolters-Noordhoff.
- Roeleveld, J. & J. Dronkers (1993),**
Differences in effectiveness of public and religious schools as a result of the degree of competition for pupils. Paper given at the XIIIth World Congress of Sociology, Bielefeld, Germany.
- Smith, K.B. & K.J. Meier (1995).**
The case against school choice. Armonk / New York, M.E. Sharpe.
- Teelken, J. C. (1998).**
Market mechanisms in education. A comparative study of school choice in the Netherlands, England and Scotland. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- Thrupp, M. (1998).**
'The art of the possible: organizing and managing high and low socioeconomic schools.' *Journal of Educational Policy* 13 (2) pp. 197 – 219.
- Tooley, J. (1993).**
A market-led alternative for the curriculum: breaking the code. London: The Tufnell Press.
- Tooley, J. (1995).**
'Markets or democracy for education? A reply to Stewart Ranson.' *British Journal of Educational Studies* 43 (1) pp. 21 – 34.
- Tooley, J. (1997).**
Choice and diversity in education: a defence. *Oxford Review of Education* 23 (1) pp. 103 – 116.
- Treasury (1987).**
Government management: brief to the incoming government 1987. Volume II. Educational issues. Wellington: Government Printer.

Vandenbergh, V. (1996).

Functioning and regulation of educational quasi-markets. Université Catholique de Louvain, Faculté des sciences économiques, sociales et politiques, Nouvelle-série nr. 283. Louvain-la-Neuve: CIACO.

Walford, G. (1996).

School choice and the quasi-market in England and Wales. G. Walford (ed.). *School choice and the quasi-market.* Wallingford, Triangle Books, pp. 49 – 62.

Waslander, S. (1999).

Koopmanschap en Burgerschap. Marktwerking in het onderwijs. Assen, Van Gorcum (tevens proefschrift Rijks Universiteit Groningen).

Waslander, S. & M. Thrupp (1995).

Choice, competition and segregation: an empirical analysis of a New Zealand secondary school market, 1990-93. *Journal of Education Policy* 10 (1) pp. 1 – 26.

Weick, K.E. (1976).

Educational organizations as loosely coupled systems. In: *Administrative Science Quarterly* 21 (1) pp. 1 – 19.

Wells, A.S. & R.L. Crain (1992).

'Do parents choose school quality or school status? A sociological theory of free market education.' In P.W. Cookson (ed.) *The choice controversy.* Newbury Park: Corwin Press.

Witte, J.F. (1990).

'Choice and control.' In: W.H. Clune & J.F. Witte (eds.). *Choice and control in American education.* Vol. 1. The theory of choice and control in education. Philadelphia: The Falmer Press.

Witte, J.F. (1998).

'The Milwaukee Voucher Experiment.' *Educational Evaluation and Policy Analysis* 20 (4) pp. 229 – 251.

Wylie, C. (1997).

Self-managing schools seven years on – What have we learnt? Wellington: New Zealand Council for Educational Research.

Wylie, C. (1998).

Can vouchers deliver better education? A review of the literature, with special reference to New Zealand. Wellington, New Zealand Council for Educational Research.