

Jongleren met publiek-private arrangementen

**S. Waslander
H. Hopstaken**

1 Inleiding

Het Nederlandse onderwijsstelsel voor primair en voortgezet onderwijs is wereldberoemd. Al bijna een eeuw kent Nederland de 'vrijheid van onderwijs'. Het staat ouders vrij een school te kiezen die aansluit bij de eigen levensovertuiging (vrijheid van richting), het staat groepen ouders of andere private partijen vrij een school te starten (vrijheid van stichting) en privaat bestuurde scholen hebben een grote mate van autonomie waar het gaat om de inrichting van de eigen onderwijsorganisatie (vrijheid van inrichting). Maar wat het stelsel echt bijzonder maakt is het recht op gelijke bekostiging, dat na een ware schoolstrijd zelfs in de grondwet is vastgelegd. Als privaat bestuurde (bijzondere) scholen voldoen aan een aantal criteria, verplicht de overheid zich deze scholen op gelijke voet te bekostigen als publiek bestuurde (openbare) scholen.

Pleitbezorgers van vrije schoolkeuze in het buitenland zien in Nederland de ultieme vorm van onderwijsvrijheid in praktijk gebracht (onder andere Reason Public Policy Institute, Edreform). In eigen land is er de laatste jaren meer aandacht voor de nadelen van het stelsel. Zo wordt erop gewezen dat de verzuiling in de na-oorlogse periode een dempende invloed heeft gehad op de sociaal-economische segregatie tussen scholen. Met de ontzuiling zou die dempende invloed verdwijnen. In deze tijd van individualisering en een multiculturele samenleving zou ons stelsel juist volop ruimte bieden aan het ontstaan van zwarte en witte scholen. Dit alles roept – ook binnen politieke kringen – bij herhaling de vraag op of ons aloude onderwijsstelsel aan het begin van de eenentwintigste eeuw aan revisie toe is. Hoewel politieke uitspraken soms anders doen vermoeden, hebben we tot op heden nauwelijks een overkoepelend beeld van mogelijke voor- en nadelen van het huidige stelsel. In deze bijdrage staat daarom de volgende vraag centraal.

Welke positieve en welke negatieve effecten heeft gelijke bekostiging van openbare en bijzondere scholen in het funderend onderwijs?

Dit artikel beperkt zich expliciet tot het funderend onderwijs, ofwel scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Eenzelfde vorm van financiering en besturing kan namelijk voor verschillende onderwijssectoren heel verschillende effecten hebben. Zo verschilt de dynamiek op een onderwijsmarkt voor leerplichtige leerlingen bijvoorbeeld principieel van een onderwijsmarkt waarbij denkbaar is dat er voor bepaalde groepen leerlingen geen aanbod zal zijn. Ook hangt de dynamiek op een onderwijsmarkt samen met de mate waarin aansluiting op de arbeidsmarkt en samenwerking met bedrijven een rol spelen. Om het beantwoorden van de toch al lastige onderzoeksvraag niet verder te compliceren, blijven de sectoren van de voor- en vroegschoolse educatie, het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, het hoger onderwijs en het postinitieel onderwijs hier verder buiten beschouwing. Evenmin besteden we expliciet aandacht aan het speciaal onderwijs, met uitzondering van een aantal onderzoeksresultaten over de manier waarop scholen omgaan met leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

1.1 Werkwijze en opzet

In deze bijdrage gaan we na wat beschikbaar empirisch onderzoek ons kan vertellen over effecten van gelijke bekostiging. Eerst volgt hier echter een aantal opmerkingen over de term publiek-privaat arrangement en onze werkwijze.

Publiek-private arrangementen

Vaak worden de termen publiek en privaat als een dichotomie tegenover elkaar gezet. Dat suggereert dat altijd duidelijk is wanneer iets publiek is en wanneer privaat. In de praktijk is echter sprake van tal van tussen- en mengvormen.¹ In wat komen gaat zal nog verschillende keren blijken dat een simpel onderscheid tussen publiek en privaat onvoldoende recht doet aan relevante verschillen in de financiering en besturing van scholen. Bovendien zal blijken dat vormen van financiering en besturing vooral in combinatie met elkaar aanleiding geven tot bepaalde effecten. Om aan te geven dat er meer is tussen publiek en privaat, spreken wij daarom liever van publiek-private arrangementen. Publiek-private arrangementen zijn dan specifieke combinaties van publieke en private betrokkenheid bij het financieren en besturen van scholen. Die specifieke combinaties zijn op verschillende niveaus te benoemen, ze kunnen van toepassing zijn op een individuele school, een groep scholen of zelfs op alle scholen in een staat of land. In deze bijdrage gaat het om mogelijke effecten van gelijke bekostiging, een kenmerk op het niveau van groepen scholen. Het is daarom zaak mogelijke effecten ook op het niveau van groepen scholen te benoemen. Tenzij expliciet anders vermeld, bedoelen wij met arrangementen daarom de specifieke combinaties van financiering en besturing van een groep scholen. In die zin kent Nederland drie publiek-private arrangementen voor het funderend onderwijs: één voor het privaat gefinancierd onderwijs, één voor het openbaar onderwijs en één voor het bijzonder onderwijs.

De keus van landen

Het Nederlandse onderwijsstelsel bestaat uit een specifieke combinatie van financiering en besturing van scholen. Onderzoek naar effecten van dit stelsel vraagt om vergelijkingen van verschillende combinaties van financiering en besturing. Bij de bespreking van het onderzoek putten we daarom met name uit buitenlandse bronnen. Twee overwegingen hebben een rol gespeeld bij de selectie van landen. Ten eerste hebben we gezocht naar landen met financierings- en besturingsvormen die met name interessant zijn voor Nederland. Zo kennen de Verenigde Staten en Chili scholen die vergelijkbaar zijn met openbare en bijzondere scholen in Nederland. Bovendien komen in beide landen nog andere varianten voor, wat mogelijkheden voor vergelijking biedt. Onderzoekresultaten uit de Verenigde Staten en Chili komen daarom prominent aan de orde. Resultaten van onderzoek uit twee heel verschillende landen, zeeën van ons verwijderd, geeft nog weinig bodem voor uitspraken over het Nederlandse stelsel. Om die reden betrekken we ook onderzoekresultaten uit andere landen in onze analyses, met name uit Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Het onderzoek uit de drie laatstgenoemde landen is vooral benut om er achter te komen of de resultaten die in de Verenigde Staten en Chili zijn gevonden, ook voor andere landen gelden. Als in alle genoemde landen dezelfde resultaten worden gevonden, kunnen we weliswaar nog steeds niet met zekerheid zeggen dat de effecten ook voor Nederland zullen gelden, maar is er wel aanleiding om dat te veronderstellen. Een tweede overweging bij de selectie van landen was een heel pragmatische, namelijk de beschikbaarheid van empirisch onderzoek naar dit thema. Onze

¹ *Onder andere Van Wieringen, 2000; Onderwijsraad, 2001.*

zoekacties hebben weinig resultaten opgeleverd voor Vlaanderen, Frankrijk en Duitsland. Om die reden moeten deze buurlanden helaas buiten beschouwing blijven.

De keus van onderzoek

Binnen de geselecteerde landen is heel veel onderzoek verricht dat hier bruikbaar zou kunnen zijn. In het kader van dit artikel zou het veel te ver voeren al dat onderzoek te bespreken. We hebben daarom een aantal selecties gemaakt. Om te beginnen hebben we bij voorkeur gebruikgemaakt van (deugdelijk) grootschalig kwantitatief onderzoek, vooral macroanalyses, op zoek naar 'harde' uitkomsten. Deze macroanalyses kunnen systematische verschillen aan het licht brengen, maar zijn minder geschikt om achterliggende oorzaken aan te geven. Daarom proberen we vervolgens aan de hand van kleinschaliger, vaak meer kwalitatief onderzoek zicht te krijgen op de mechanismen die de gevonden effecten mogelijk kunnen verklaren. Daarnaast hebben we rond een aantal relevante thema's op het terrein van publiek-private arrangementen selecties gemaakt. Over een aantal thema's – zoals het al dan niet bestaan van verschillen tussen publiek en privaat gefinancierde scholen, effecten van voucherprogramma's en opbrengsten van charterscholen – is met name veel onderzoek verricht. In die gevallen hebben we ons vooral beroepen op actuele overzichtsstudies (reviews) van anderen, aangevuld met een aantal kernpublicaties op het terrein.

Conclusies op hoofdlijnen

Dan nog een opmerking over het weergeven van uitkomsten van onderzoek. Het terugbrengen van een omvangrijk, complex onderzoeksterrein tot een aantal leesbare, informatieve pagina's vraagt om conclusies op hoofdlijnen. In de volgende paragrafen staan steeds algemene conclusies verwoord die het meest consistent zijn met de vele resultaten van empirisch onderzoek op het desbetreffende terrein. Dat betekent dat niet alle beschreven conclusies in alle onderzoeken naar publiek-private arrangementen teruggevonden zullen worden. Het betekent ook dat we nuanceringen zo veel mogelijk achterwege hebben gelaten, tenzij ze de strekking van het verhaal raken.

Opzet

De opzet van deze bijdrage is nu verder als volgt. Met de vraag naar effecten van gelijke bekostiging betreden we een uiterst gecompliceerd onderzoeksterrein. Om te beginnen is de context waarbinnen het onderzoek wordt gedaan vaak sterk ideologisch geladen. Bovendien kampt het onderzoek naar effecten van financiering en besturing van scholen met een aantal specifieke methodologische problemen. Zoals dat gaat, worden discussies die worden ingegeven door ideologische achtergronden meestal gevoerd met behulp van methodologische argumenten. Om de resultaten van het empirische onderzoek op dit terrein op waarde te kunnen schatten en de complexiteit van het onderzoeksterrein ook voor de lezer enigszins inzichtelijk te maken, besteden we aandacht aan deze ideologische en methodologische kwesties vóórdat we ingaan op de inhoudelijke resultaten (hoofdstuk 2).

In hoofdstuk 3 leggen we de nadruk op het financieringsaspect van publiek-private arrangementen. We geven eerst een korte toelichting op verschillende financieringsvormen. Vervolgens besteden we aandacht aan de uitkomsten van empirisch onderzoek, met name dat naar verschillen tussen publiek en privaat gefinancierd onderwijs. Ook komt een financieringsvariant aan de orde waarmee in het onderwijs al langer wordt geëxperimenteerd, het voucher. De besturingscomponent staat in hoofdstuk 4 centraal.

Wederom beginnen we met een korte toelichting op verschillende besturingsvormen. Twee specifieke vormen van besturing komen hier nadrukkelijk aan de orde, te weten charterscholen en zogeheten educational management organisations, kortweg emo's.

In de bespreking van het onderzoek zal blijken dat twee thema's steeds weer opduiken in relatie tot publiek-private arrangementen. Dat zijn ten eerste de concurrentie tussen scholen en ten tweede de verdeling van leerlingen over scholen. De causale relaties tussen (1) publiek-private arrangementen, (2) concurrentie en (3) compositie zijn lang niet altijd helder. Soms lijkt het erop dat arrangementen bepaalde effecten kunnen hebben door tussenkomst van concurrentie en/of compositie. In dat geval zijn concurrentie en compositie zogeheten intermediaire variabelen. In andere gevallen lijken concurrentie en/of compositie juist de verklaring te bieden, waarbij elementen van het publiek-private arrangement als intermediaire factoren optreden. Vanwege deze onderlinge verwevenheid hebben we ervoor gekozen de thema's concurrentie en compositie apart te behandelen. In hoofdstuk 5 gaat het over concurrentie tussen scholen, zowel tussen publiek en privaat gefinancierde scholen als tussen publiek gefinancierde scholen met verschillende besturingsvarianten. We proberen op grond van beschikbaar onderzoek ook na te gaan onder welke condities concurrentie tussen scholen bepaalde effecten heeft en hoe scholen omgaan met concurrentie. In hoofdstuk 6 komt de verdeling van leerlingen over scholen aan bod onder de noemer compositie. Het gaat dan zowel om de verdeling van leerlingen over publiek en privaat gefinancierde scholen, als over de verdeling van leerlingen over publiek gefinancierde scholen met verschillende besturingsvormen. Verder besteden we aandacht aan zogeheten compositie-effecten en aan de relatie tussen schoolcompositie en concurrentie. Een derde thema dat ook steeds weer opduikt is autonomie voor scholen. Dat thema valt buiten het bestek van deze bijdrage, daarvoor verwijzen we graag naar deel II van deze bundel.

Na deze hele exercitie maken we in hoofdstuk 7 de balans op. We doen dat tegen de achtergrond van de vijf beoordelingscriteria van beleidsinterventies zoals de Onderwijsraad die momenteel hanteert, te weten: efficiency, toegankelijkheid, kwaliteit, sociale cohesie en keuzevrijheid.² Tussen deze criteria is sprake van uitruil: arrangementen die hoog scoren op het ene criterium, doen dat vaak ten koste van prestaties op andere criteria.³ Aan de hand van het besproken onderzoek proberen we aan te geven tussen welke criteria vooral sprake kan zijn van uitruil en welke mechanismen die uitruil mogelijk veroorzaken. Zo komen we dan uiteindelijk weer uit bij de sterke en zwakke kanten van het huidige Nederlandse stelsel van gelijke bekostiging van openbare en bijzondere scholen. Dan zal duidelijk worden dat het optimaliseren van publiek-private arrangementen lijkt op jongleren met vele ballen in de lucht.

² *Onderwijsraad, 2001.*

³ *Boyd & Kerchner, 1988; Waslander, 2001.*

2 Over ideologie en methodologie

In dit artikel baseren we ons op beschikbaar empirisch onderzoek waar mogelijke effecten van publiek-private arrangementen uit afgeleid kunnen worden. Bij het beoordelen en interpreteren van beschikbaar onderzoek hebben we vooral te maken met ideologische en methodologische kwesties. Aan deze kwesties besteden we nu expliciet aandacht, voordat we overgaan tot een inhoudelijke bespreking van onderzoeksresultaten. Op deze manier willen we voorkomen dat de methodologische bomen van controlegroepen, statistische vertekeningen, rivaliserende effecten en wat dies meer zij, het zicht ont-nemen op het bos van inhoudelijk te interpreteren onderzoeksresultaten.

2.1 Ideologische kwesties

Zoals de recente discussies in Nederland over artikel 23 en verplichte spreiding van leerlingen nog eens illustreren, beweegt het onderzoek naar publiek-private arrangementen zich vaak in een context die sterk politiek beladen en ideologisch gekleurd is. Waar de een de publieke belangen van bijvoorbeeld sociale cohesie benadrukt, is voor een ander het private belang van bijvoorbeeld vrije schoolkeuze een onbetwistbaar uitgangspunt. Waar de een vertrouwt op sturing door de overheid, verwacht een ander meer van coördinerende mechanismen zoals die in een markt optreden. Het onderzoek naar publiek-private arrangementen is niet immuun voor deze ideologische invloeden. Deze invloed beperkt zich niet tot de private opvattingen van individuele onderzoekers, maar strekt zich in veel landen uit naar de financiering van het onderzoek. Zo hebben Amerikaanse voor- en tegenstanders van specifieke maatregelen – zoals vouchers, charterscholen en *emo's* – hun eigen, vaak privaat gefinancierde onderzoekscentra. Daarmee is niet gezegd dat dit privaat gefinancierde onderzoek terzijde geschoven zou moeten worden. Het betekent wel dat de beoordeling van onderzoek op dit terrein ook een kritische blik op de publiek-private financiering en inbedding van het onderzoek zelf vereist. Om een indruk te geven van de beladen context waarbinnen sommige onderzoekers hun werk doen, een on-Nederlands voorbeeld.

De grootste Amerikaanse beursgenoteerde for-profitorganisatie die scholen bestuurd is Edison Inc. Deze organisatie brengt regelmatig zelf onderzoek naar buiten over de opbrengsten van Edison-scholen. Na veel discussie over de kwaliteit van dit onderzoek, heeft Edison een gerenommeerd onderzoeksinstituut – RAND America – opdracht gegeven een onafhankelijke evaluatie uit te voeren. Een tussentijds uitgegeven persbericht over deze evaluatie door Edison Inc. deed de aandelenkoersen stijgen. De evaluatoren van RAND zagen zich echter genoodzaakt de inhoud van het persbericht met een eigen versie tegen te spreken, waarop de aandelenkoersen sterk daalden.

2.2 Methodenkwesities

Zoals zo vaak, worden ook in dit geval ideologische verschillen geconverteerd naar methodologische geschillen. Dat illustreert bijvoorbeeld de evaluatie van het oudste voucherplan in de Verenigde Staten, het Milwaukee Parental Choice Program. De officiële, uit publieke middelen gefinancierde evaluatie van het programma concludeerde dat er geen verschillen zijn tussen voucher- en niet-voucherstudenten.⁴ Verklaard voorstanders van vouchers analyseerden dezelfde gegevens opnieuw, maar met een andere methode. Zij kwamen tot de conclusie dat er wel degelijk verschillen zijn, en wel in het voordeel van voucherstudenten.⁵ Een derde, onafhankelijke analyse op dezelfde gegevens, met een meer geavanceerde methode, leidde tot de genuanceerde conclusie dat voucherstudenten wel beter presteren op rekenen, maar niet op lezen.⁶

Dit voorbeeld illustreert nog eens dat gehanteerde onderzoeksmethoden kritisch tegen het licht gehouden moeten worden. Zonder uitputtend te willen zijn, noemen we hier een aantal steeds terugkerende methodologische kwesties bij het onderzoek naar effecten van publiek-private arrangementen. Bij de beoordeling van het beschikbare empirische onderzoek hebben we met onderstaande kwesties terdege rekening gehouden. Dat betekent dat wij soms tot andere conclusies en interpretaties van de resultaten komen dan de onderzoekers zelf. Opdat de lezer de inhoudelijke resultaten op waarde kan schatten, besteden we eerst nadrukkelijk aandacht aan de belangrijkste methodenkwesties.

Experimenten

Programma's waarin geëxperimenteerd wordt met andere vormen van financiering, besturing of regelgeving, zijn zelden of nooit opgezet als klassieke experimenten met vergelijkbare controlegroepen. In een zeldzame situatie waarin dat wel het geval was, bleek het experimentele ontwerp bovendien niet bestand tegen de (beleids)praktijk van alledag. Door tussentijdse aanpassingen werd het experimentele ontwerp de facto onderuit gehaald.⁷ Experimenten die wel goed te evalueren zijn, zijn begrijpelijkerwijs vaak kleinschalig. Voor de evaluatie kan dit betekenen dat het feitelijk maar over een klein aantal scholen gaat. Zo ging het in het Milwaukee Parental Choice Program om slechts drie private scholen die de vouchers accepteerden. Dit deed een enkele auteur dan ook verzuchten dat "... the amount of attention devoted to the Milwaukee plan seems widely out of proportion to the general policy lessons that it might yield".⁸

Juist doordat vaak sprake is van slechts een beperkt aantal scholen waarvoor de interventie geldt, is het zaak waakzaam te zijn voor methodologische kwesties die we kennen uit het onderzoek naar de effectiviteit van scholen. De lange traditie van dit onderzoek maakt bijvoorbeeld duidelijk dat de effectiviteit van scholen sterk kan wisselen tussen jaren en tussen vakken. Deze wisselende effectiviteit is lang niet altijd te herleiden naar duidelijke oorzaken, laat staan dat de wisselingen het gevolg zijn van doelgerichte interventies.⁹ Zo blijkt ook in Nederland de score van scholen op de kwaliteitskaart sterker te fluctueren dan variatie in schoolkwaliteit kan verklaren.¹⁰ Uit het schooleffectiviteitsonderzoek is ook duidelijk geworden dat het effect van interventies afhankelijk kan zijn

4 Witte, 1993; Witte & Thorn, 1996.

5 Green, Peterson & Du, 1988.

6 Rouse, 1998.

7 Angrist, Bettinger, Bloom, King & Kremer, 2001.

8 McEwan, 2000b, p. 121.

9 Onder andere Roeleveld, De Jong & Koopman, 1990; Thomas, Sammons, Mortimore & Smees, 1997; Kane & Staiger, 2002.

10 Waterreus, 2003.

van cohorten (cohorteffecten), van de leeftijd van de leerlingen waar het over gaat (leeftijdseffecten) en ook van de tijd gedurende welke leerlingen worden blootgesteld aan de interventie (duureffecten). Het mogelijk optreden van al deze effecten heeft consequenties voor het onderzoek naar publiek-private arrangementen. Dat geldt in het bijzonder als een klein aantal scholen met het ene arrangement wordt vergeleken met een klein aantal scholen met een ander arrangement. Mochten er dan verschillen tussen de beide groepen scholen zichtbaar worden, dan is het nog maar de vraag of die verschillen zijn toe te schrijven aan de verschillende publiek-private arrangementen. De verschillen zijn immers mogelijk ook te duiden vanuit de bekende, wisselende effecten uit het school-effectiviteitsonderzoek. Het is slechts bij hoge uitzondering dat onderzoekers op het terrein van publiek-private arrangementen zich rekenschap geven van deze mogelijke verklaringen voor hun bevindingen.

Vergelijkingsgroepen

Altijd als groepen met elkaar worden vergeleken, vraagt de samenstelling van die groepen bijzondere aandacht. Omdat het bijna altijd ontbreekt aan een experimenteel ontwerp, worden vaak achteraf controlegroepen geconstrueerd. De vraag is dan vervolgens op welke dimensies de controlegroep vergelijkbaar gemaakt moet worden. We komen daarmee op het punt van de 'selection bias'. Deze selectieve vertekening kan ontstaan door zelfselectie (bijvoorbeeld het aanvragen van een voucher), of omdat een programma leerlingen niet volstrekt willekeurig verdeelt. Selectieve vertekening is een heikel punt, omdat gevonden verschillen ná een interventie misschien niets te maken hebben met de interventie, maar met verschillen tussen de groepen al vóórdat de interventie startte. De kwestie is vooral lastig omdat vaak wordt aangenomen dat niet alle relevante kenmerken van (niet-)deelnemers ook adequaat te meten zijn. Hoe bijvoorbeeld iets als oriëntatie op onderwijs of statusgevoeligheid te meten? Inmiddels zijn er statistische methoden ontwikkeld waarmee een indicatie gekregen kan worden van niet gemeten verschillen tussen groepen. Sommige auteurs gaan wel heel ver in hun streven om selectieve vertekening uit te bannen. Stevans en Sessions (2000) gebruikten maar liefst 257 variabelen om te corrigeren voor deze vertekening. Dit laatste voorbeeld mag duidelijk maken dat het corrigeren voor selectieve vertekening ook zijn grenzen kent.¹¹

Differentiële effecten

Het meeste onderzoek gaat er als bijna vanzelfsprekend van uit dat als het ene type school beter is dan het andere, dit voor alle leerlingen zo is en ook nog in gelijke mate. Of, als blijkt dat het ene type school beter is dan het andere, dit dus ook voor alle scholen zo is, ongeacht bijvoorbeeld hun leerlingenpopulatie. Het schaarse empirische onderzoek dat juist deze veronderstellingen ter discussie stelt, laat zien dat hetzelfde publiek-private arrangement verschillend kan uitpakken voor verschillende scholen. Zo blijkt uit Chileens onderzoek bijvoorbeeld dat scholen met veel achterstandsleerlingen baat hebben bij publieke bekostiging in combinatie met publieke besturing, terwijl scholen met minder achterstandsleerlingen juist gebaat zijn bij publieke bekostiging in combinatie met private besturing.¹² Een bekender voorbeeld van een differentieel effect is het zogeheten *urbanisatie-effect*. Er komen steeds meer aanwijzingen dat eenzelfde publiek-privaat arrangement in een stad anders uitpakt dan op het platteland, of in een binnenstad anders dan in de buitenwijken van diezelfde stad.

11 In de analyses van Stevans & Sessions (2000) zijn 257 exogene variabelen opgenomen, waarvan 112 dummies. Deze analyses zijn onverminderd toegepast op subgroepen van ruim vijfhonderd studenten. Waar de auteurs de resultaten inhoudelijk interpreteren, hebben wij grote twijfels over de betrouwbaarheid waarmee de parameters hier worden geschat. Juist bij het gebruik van dummies worden pure toevalligheden in de dataset immers snel verheven tot systematische effecten.

12 Hsieh & Urquiola, 2002.

Generaliseerbaarheid

Dergelijke differentiële effecten leggen ook de beperkte generaliseerbaarheid van beleidsinterventies bloot. Als uit beleidsevaluaties al een gedeelde les te trekken valt, dan is het wel dat effecten van beleid in hoge mate afhankelijk zijn van de context waarbinnen dat beleid wordt ingevoerd.¹³ Zoals we ook uit het onderwijs weten, kunnen interventies die succesvol zijn in de ene situatie, in een andere situatie heel anders uitpakken.¹⁴ Pas als eenzelfde interventie in verschillende situaties tot gelijke effecten leidt, kan met enige betrouwbaarheid iets over het effect van de desbetreffende interventie worden beweerd. Dit betekent dat ook resultaten uit experimentele studies verre van onfeilbaar zijn. Tenzij er expliciet een interventietheorie wordt geëxpliciteerd en getoetst, blijft zelfs bij experimenten vaak onduidelijk wat de rol is van (ongemeten) contextfactoren.

Een andere beperking aan de vertaling van onderzoeksuitkomsten naar beleidsinterventies is niet zozeer empirisch, maar theoretisch (en in sommige gevallen zelfs principieel) van aard. Zo zou uit onderzoek bijvoorbeeld kunnen blijken dat scholen effectiever zijn als ze hun eigen leerlingen kunnen selecteren, vanwege een overeenkomstige waardenoriëntatie. Voor leerplichtig onderwijs – waar het hier over gaat – kan een maatregel als selectie van leerlingen niet op alle scholen in het stelsel van toepassing worden verklaard. Op die manier ontstaat immers de mogelijkheid dat leerlingen weliswaar naar school moeten, maar dat geen school hen toelaat. Veel experimenten en plannen gelden slechts voor een deel van het stelsel of voor een deel van de leerlingen. Zo zijn voucherexperimenten in de Verenigde Staten tot op heden voornamelijk ingezet voor doelgroepen van leerlingen, bijvoorbeeld uit etnische minderheidsgroepen of lagere sociaal-economische milieus. Waargenomen effecten van dergelijke experimenten laten zich niet zomaar vertalen naar mogelijke effecten bij geografische uitbreiding van de experimenten dan wel bij een uitbreiding naar doelgroepen.

Aggregatieniveaus

De vraag welk publiek-privaat arrangement de meest optimale uitkomsten biedt, vraagt in beginsel om een vergelijking van verschillende arrangementen. Vaak gaat het dan om analyses op het macroniveau van staten, landsdelen of landen. Naast de grote voordelen van vergelijkbaarheid hebben macroanalyses ook een aantal specifieke beperkingen. Om te beginnen is de vertaling van het ene naar het andere aggregatieniveau een bekend en lastig probleem.¹⁵ Als bijvoorbeeld mocht blijken dat de publieke sector beter scoort op een criterium dan de private sector, dan wil dat nog niet zeggen dat een individuele leerling ook beter af is in een publieke school. Of als mocht blijken dat publiek bestuurd scholen met veel achterstandsl leerlingen betere leerprestaties realiseren dan vergelijkbare privaat bestuurd scholen, wil dat nog steeds niet zeggen dat een individuele leerling uit een laag sociaal milieu ook beter af is op een publiek bestuurd school. Macroanalyses zijn er vooral op gericht om significante, systematische effecten op het spoor te komen. Bij dit type analyses worden vergelijkingen gemaakt tussen groepen die per definitie heterogeen zijn samengesteld. Zo zou een onderzoeksvraag kunnen zijn of scholen die worden gerund door een private non-profitorganisatie, effectiever zijn dan scholen die worden gerund door private organisaties met een winst oogmerk. In de analyses staat vervolgens een verschil tussen beide groepen centraal, dat dan groter moet zijn dan de variatie binnen de groepen. Uit beschrijvende studies is bekend dat er grote variatie bestaat binnen de groep scholen die worden gerund door non-profitorganisaties.

13 *Onder andere Pawson & Tilley, 1997.*

14 *Onder andere Finegold, McFarland & Richardson, 1993.*

15 *Bulmer, 1986.*

ties. Hetzelfde geldt voor scholen die worden gerund door organisaties met een winst-oogmerk.¹⁶ Voor de analyses betekent dit dat het systematische verschil tussen beide bestuursvormen tamelijk groot moet zijn om in een macroanalyse als sectorverschil tot uitdrukking te komen. Alleen al om deze reden is het niet reëel te verwachten dat macroanalyses grote verschillen aan het licht zullen brengen. Mocht uit een macroanalyse al een systematisch verschil op een geaggregeerd niveau blijken, dan blijft vaak onduidelijk hoe dit verschil tussen de groepen te verklaren valt. Macroanalyses zijn dan ook niet geschikt om erachter te komen onder welke omstandigheden specifieke scholen beter of slechter scoren op een bepaald criterium.

Gegevens en operationalisering

Onderzoekers kampen bijna altijd met onvoldoende, ongeschikte en onvolledige gegevens. Zo weerspiegelt de nadruk op toetsresultaten in het onderzoek tegelijkertijd de beperkte beschikbaarheid van andere gegevens. Als maat voor de output van het onderwijs zijn toetsresultaten beperkt. Kwaliteit kan immers ook blijken uit minder voortijdig schoolverlaten, meer plezier in leren, actievere burgers of hogere inkomsten op latere leeftijd. In onderzoek waar meerdere indicatoren voor output zijn gebruikt, laten de resultaten aanzienlijke variatie tussen de criteria zien.¹⁷ Conclusies op basis van onderzoek met toetsresultaten zijn dus niet zomaar te vertalen naar conclusies voor andere outputcriteria.

Als er wel gegevens voorhanden zijn, volgen vele keuzes over operationalisering en het meten van concepten. Dat operationalisering vergaande consequenties kan hebben illustreert de evaluatie van het New York Voucher Scheme. De eerste evaluatie liet geen systematische verschillen zien tussen voucher en niet-voucher studenten. Met één belangrijke uitzondering: Afro-Amerikaanse studenten zouden baat hebben bij een voucher.¹⁸ In een heranalyse met dezelfde gegevens, dezelfde methode maar een iets andere, zorgvuldiger operationalisering van etnische achtergrond verdwenen ook deze effecten.¹⁹ Soms moet noodgedwongen worden uitgeweken naar grove indicatoren, bijvoorbeeld om concurrentie tussen scholen te meten. Vaak dient de loutere aanwezigheid van privaat gefinancierde scholen in een regio als indicatie voor concurrentie tussen publieke en private scholen. Soms wordt het aantal scholen in een regio gebruikt als indicatie voor de mate van onderlinge concurrentie.

Rivaliserende effecten

Het gebrek aan deugdelijke experimentele ontwerpen en voldoende adequate gegevens zorgt er mede voor dat verschillende effecten die in de onderwijspraktijk een rol kunnen spelen, in het onderzoek slechts met veel moeite uitelkaar te rafelen zijn. Zo laten de resultaten van een programma-evaluatie in Florida ruimte voor verschillende, elkaar deels uitsluitende verklaringen. Het programma behelsde dat scholen werden gemerkt met letters, variërend van A (erg goed) tot F (erg slecht). De letter F werd toebedeeld aan scholen die drie opeenvolgende jaren onder de maat presteerden. De leerlingen van een F-school kregen vervolgens het recht op een voucher voor de rest van hun loopbaan in het funderend onderwijs. De evaluatie liet zien dat F-scholen in volgende jaren beter gingen presteren. Hoe is dit effect nu te verklaren? Zijn deze positieve effecten toe te schrijven aan de dreiging van vouchers, als vorm van concurrentiedruk, zoals Greene (2001)

16 Molnar, Wilson & Allen, 2004.

17 Angrist e.a., 2001.

18 Mayer, Peterson, Myers, Tuttle & Howell, 2002.

19 Krueger & Zhu, 2002.

beweert? Heeft Carnoy (2001) gelijk als hij het effect toeschrijft aan de labeling van de school ('scarlet letter effect')? Of is een inhoudelijke interpretatie hier helemaal niet op z'n plaats en hebben we hier te maken met een statistisch fenomeen dat al lang bekend staat als 'regression to the mean'?²⁰ Op grond van dit onderzoek alleen is hierover geen uitsluitsel te krijgen.

20 *Camilli & Bulkeley, 2001.*

3 Financiering

Het stelsel van gelijke bekostiging heeft mede tot gevolg gehad dat in Nederland lange tijd nauwelijks privaat gefinancierd onderwijs bestond. Ook nu nog is het aantal volledig privaat gefinancierde scholen in Nederland erg klein. Naar schatting gaat nog geen 2% van alle leerlingen naar een private school en beperkt deelname zich vooral tot het voortgezet onderwijs.²¹ Wel is de laatste jaren sprake van een groei in deze sector.²² Om duidelijk te maken dat het bij publiek-private financiering om meer gaat dan het onderscheid tussen publiek en privaat bekostigd onderwijs, eerst een kleine toelichting op financieringsvormen.

3.1 Verschijningsvormen

Scholen kunnen geheel publiek, geheel privaat of via alle denkbare combinaties daartussen worden bekostigd. Met een dergelijke typering van de oorsprong van het geld komen we er echter niet. Publieke middelen kunnen immers in veel verschillende vormen en langs verschillende routes het onderwijs bereiken.²³ In het kader van deze bijdrage is vooral het onderscheid tussen aanbod- en vraagfinanciering relevant. Bij aanbodfinanciering wordt de aanbodkant van de onderwijsmarkt – de onderwijsinstellingen – direct gefinancierd vanuit publieke middelen. Voor de vraagkant van de onderwijsmarkt – ouders en leerlingen – betekent dit dat zij mogelijk wel keuzes kunnen maken, maar dat deze keuzes niet worden ondersteund met financiële middelen. In onderwijsstelsels met aanbodfinanciering blijft de keuzevrijheid voor onderwijsconsumenten vaak beperkt tot het stemmen met de voeten, uiteraard binnen de marges van geldende regels zoals bijvoorbeeld schoolzones.

Bij vraagfinanciering is de financiering van de onderwijsinstelling geheel of gedeeltelijk afhankelijk gemaakt van keuzes die onderwijsconsumenten maken. Financiering versterkt in dat geval de vraagkracht van ouders, leerlingen of studenten. Een voorbeeld van vraagfinanciering vinden we bij vouchers, waarover straks meer. Het Nederlandse bekostigingstelsel waarin het budget van de school gedeeltelijk afhankelijk is van het aantal leerlingen, is te beschouwen als een milde en verkapte vorm van vraagfinanciering.

21 In andere onderwijssectoren is het aandeel van privaat onderwijs veel groter; zie ook Onderwijsraad, 2004.

22 De Regt & Weenink, 2003.

23 Verschillende landen kennen financieringsvarianten waarbij de overheid uitgaven van onderwijsconsumenten compenseert via de belasting. Zo kent men onder meer in de Verenigde Staten 'tax credits'. De kosten die gemoeid zijn met het volgen van privaat gefinancierd onderwijs, leiden in dat geval tot een verlaging van het belastingpercentage. Veel landen kennen ook het systeem van aftrekposten voor onderwijs ('tax deductions'). In Nederland kennen we deze aftrekpost vooral voor postinitieel onderwijs, in andere landen zoals wederom de Verenigde Staten, gelden deze aftrekposten ook voor het funderend onderwijs. Dergelijke compensaties via de belastingen zijn vooral bedoeld om de kosten voor privaat gefinancierd onderwijs te verlagen om dit type onderwijs daarmee toegankelijker te maken. Door de beperkte omvang van het privaat gefinancierde onderwijs in Nederland, zijn deze maatregelen op dit moment niet erg relevant. Daarom besteden we aan de effecten van belastingcompensaties hier verder geen aandacht.

Bij private financiering is het belangrijkste onderscheid dat tussen bijdragen mét en bijdragen zónder winstoogmerk.²⁴ Private bijdragen zonder winstoogmerk krijgt iedere school in de vorm van ouderbijdragen, soms aangevuld met bijdragen van charitatieve instellingen zoals bijvoorbeeld kerkgenootschappen. In andere landen is men ook bekend met private bijdragen afkomstig van actoren die met deze investering winst proberen te maken. Amerikaanse investeringsmaatschappijen zijn een duidelijk voorbeeld van for-profitfinanciering.

3.2 Publiek-private financiering

Het onderzoek kent een lange traditie van onderzoek naar relaties tussen financiering als inputfactor voor het onderwijs en outputfactoren als kwaliteit. Na al dit onderzoek zijn ten minste twee conclusies onontkoombaar. Ten eerste: de relatie tussen de hoogte van de financiering en de opbrengsten daarvan voor leerlingen is verre van eenduidig. Ten tweede: de relatie tussen de wijze van financiering en opbrengsten is ook veel kleiner dan vaak aangenomen.²⁵

In de economische theorie fungeert de prijs van een goed of dienst als cruciale spil in de afstemming tussen vraag en aanbod. Bij vormen van publieke financiering van goederen en diensten betalen consumenten niet de marktprijs, maar op z'n hoogst een schaduwprijs. In geval van subsidiëring uit publieke middelen, zoals bij onderwijs, betalen mensen een prijs die aanmerkelijk lager ligt dan de marktprijs. Deze aanpassing brengt volgens de theorie een aantal risico's met zich mee, waarvan inefficiëntie in dit verband de voornaamste is. Op grond van diezelfde theorie mag worden verondersteld dat scholen die uit private middelen worden bekostigd, efficiënter met hun geld omspringen dan scholen die de benodigde euro's van de overheid ontvangen. Dat zou op twee manieren kunnen blijken: privaat bekostigde scholen zouden met minder geld dezelfde output kunnen realiseren of privaat bekostigde scholen zouden met hetzelfde geld meer output kunnen produceren. Vergelijkingen tussen publiek en privaat gefinancierde scholen worden veel gemaakt, vooral in de Verenigde Staten waar beide sectoren op grote schaal voorkomen. De voorlopige conclusie uit deze onderzoeken laat zich als volgt samenvatten. Er worden regelmatig systematische verschillen gevonden tussen publiek en privaat bekostigde scholen, in het voordeel van de private sector. Deze verschillen zijn vooral te herleiden tot verschillen tussen de leerlingen die de verschillende scholen bezoeken. Zo bedienen privaat gefinancierde scholen vaak een leerlingengroep die gemiddeld witter is, met hogeropgeleide ouders. Als eenmaal rekening is gehouden met dit verschil in leerlingenpopulatie, blijven er nagenoeg geen systematische verschillen tussen beide sectoren meer over. Soms lijken privaat bekostigde scholen effectiever²⁶, soms lijken publiek bekostigde scholen juist effectiever²⁷, en soms lijken er geen verschillen te zijn.²⁸

Hoe kunnen we deze resultaten interpreteren? Op grond van het beschikbare onderzoek mogen we niet zonder meer concluderen dat er geen kwaliteits- of effectiviteitsverschillen zijn tussen publiek en privaat gefinancierde scholen. Verreweg het meeste onderzoek beperkt zich namelijk tot outputmaten als leerlingprestaties op rekenen en taal of als uit-

24 Zie ook *Onderwijsraad*, 2001.

25 *Onder andere Hanushek*, 1994, 2003; *McEwan*, 2000a.

26 *Evans & Schwab*, 1995.

27 *Sander*, 1996.

28 *Goldhaber*, 1996; zie voor een overzicht *McEwan*, 2000a.

breiding daarvan de slaagpercentages voor examens in het voortgezet en hoger onderwijs. Het is daarom niet uitgesloten dat privaat gefinancierde scholen wel degelijk meer opbrengsten realiseren, namelijk op terreinen die minder goed meetbaar zijn en buiten de reikwijdte van het meeste onderzoek vallen.

Een andere interpretatie van de resultaten luidt dat de variatie binnen de groepen publiek respectievelijk privaat gefinancierde scholen zo groot is, dat nauwelijks een systematisch verschil tussen deze groepen verwacht mag worden. Zo blijft de variatie aan publiek-private besturingsvormen vaak buiten beschouwing bij gebrek aan voldoende betrouwbare gegevens. Een omvangrijke, actuele databron die dit manco voor een deel kan oplossen, vormen de PISA-data (Program for International Student Assessment) van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling). In het kader van het PISA-onderzoeksprogramma zijn in 34 landen gegevens verzameld over zowel financieringsbronnen, besturingsvormen als prestaties van 15-jarige leerlingen op die scholen. Eerste analyses op deze gegevens laten zien dat privaat gefinancierde scholen wat minder effectief lijken dan publiek gefinancierde scholen, maar dat deze resultaten inderdaad sterk afhankelijk zijn van de specifieke besturingsvorm van scholen.²⁹ Chileens onderzoek wijst op soortgelijke uitkomsten: ook daar lijken publiek gefinancierde scholen wat effectiever dan privaat gefinancierde scholen. En ook voor Chili geldt dat deze resultaten sterk afhankelijk zijn van de specifieke besturingsvorm.³⁰ We komen hier later nog op terug.

3.3 Vouchers

Een specifieke financieringsvorm die ook in het onderwijs al veel aandacht heeft gekregen, zijn vouchers. Maar waar hebben we het dan over? Wat vouchers met elkaar gemeen hebben is dat het gaat om een vorm van vraagfinanciering. Verder kunnen vouchers in theorie in heel veel opzichten van elkaar verschillen.³¹ In de praktijk blijken ze dat ook te doen.³² Waar vouchers in het ene programma alleen beschikbaar worden gesteld aan kinderen uit achtergestelde milieus (onder andere Cleveland, Colombia), komen in andere programma's alleen kinderen op slecht presterende scholen voor een voucher in aanmerking (Florida), terwijl bij een enkel programma juist geen enkele restrictie geldt (onder andere Chili). Verder is de selectie relevant van leerlingen die ook daadwerkelijk een voucher krijgen. Soms is deze selectie gebaseerd op het principe 'zolang de voorraad strekt' (San Antonio), vaker is sprake van loting (New York, Dayton). In het ene geval geven de vouchers toegang tot privaat gefinancierde, privaat bestuurde scholen (New York), in het andere geval tot publiek gefinancierde, publiek bestuurde scholen (Cleveland). Een ander belangrijk onderscheid is uiteraard de omvang van het voucher. Gaat het om een absoluut bedrag of is de hoogte inkomensafhankelijk? Dekkt het voucher alle schoolkosten (Milwaukee) of moeten ouders het voucher zelf verder aanvullen als zij een duurdere school kiezen (Cleveland, Colombia)? Tot slot van dit niet uitputtende lijstje variabelen noemen we nog het verschil tussen vouchers die wel (New York) en vouchers die niet gebruikt kunnen worden voor religieuze scholen (Milwaukee).

Als de experimenten met – en het daarop volgende onderzoek naar – al deze verschil-

29 *Dronkers & Robert, 2003; Vandenberghe, 2004.*

30 *Onder andere McEwan 2000a, Carnoy & McEwan 2001a, Hsieh & Urquiola 2002.*

31 *Blaug, 1985.*

32 *Sawhill & Smith, 2000.*

lende vouchers al een eenduidige conclusie hebben opgeleverd, dan is het wel dat de duivel in de details schuilt. Effecten van voucherprogramma's zijn sterk afhankelijk van de specifieke regels die gelden en de specifieke context waarbinnen de vouchers worden geïntroduceerd.³³ Voor een uitgebreide bespreking over (mogelijke) effecten van vouchers verwijzen we graag naar een aantal recente literatuuroverzichten.³⁴ Wij volstaan hier met een aantal voorzichtige algemene bevindingen.

Voucherprogramma's die speciaal bedoeld zijn om het voor kinderen uit achtergestelde milieus mogelijk te maken om naar scholen te gaan die verondersteld worden beter te zijn, laten een aantal effecten zien. Ten eerste kunnen vouchers inderdaad bijdragen aan meer feitelijke schoolkeuze voor kinderen uit achtergestelde milieus. Vergelijking tussen verschillende programma's laat ook zien dat vouchers die alle schoolkosten dekken, daar beter in lijken te slagen dan vouchers waarvoor nog bijbetaald moet worden door ouders. Ten tweede blijkt ook dat bij de feitelijke schoolkeuze meer overwegingen meespelen dan financiële. Dat suggereert althans het hoge percentage leerlingen dat weliswaar een voucher ontvangt, maar daar toch geen gebruik van maakt. Dat er nog andere factoren meespelen bij de feitelijke schoolkeuze, blijkt ook uit het aandeel leerlingen dat de nieuwe, binnen bereik gekomen school al snel verruilt voor vertrouwder oorden.³⁵ Een derde conclusie verwijst naar effecten op leerprestaties. Zelfs de meest belovende en langstlopende voucherprogramma's laten slechts bescheiden positieve effecten zien voor leerprestaties van deelnemers. Dat de effecten bescheiden zijn blijkt ook uit de kwetsbaarheid van de resultaten voor kleine wijzigingen in de analysestrategie, en voor inconsistenties tussen jaren, etnische groepen en leergebieden (zie ook paragraaf 2.2). In het meest gunstige geval lijkt een kleine minderheid van kinderen uit lagere sociale groepen onder een aantal condities te kunnen profiteren van een voucher. Die condities zijn dat deelnemers toegang krijgen tot scholen met (a) kleinere klassen dan hun buurtschool, (b) een mix van studenten uit hogere sociale groepen en (c) een duidelijk, academisch gericht curriculum.³⁶ De toegankelijkheid tot dergelijke scholen is, ook bij voucherprogramma's, niet vanzelfsprekend en blijkt bij nagenoeg alle experimenten een gevoelig punt. Voorstellen om kinderen die zich kwalificeren voor een voucher willekeurig ('at random') over scholen te verdelen, stuiten consequent op bezwaren van scholen, die zelf controle over hun instroom willen houden. Een vierde bevinding verwijst naar effecten voor niet-deelnemers. Het is maar zelden dat evaluaties ook deze effecten in beschouwing (kunnen) nemen. Daar waar dat wel kan, wijzen de uitkomsten uit dat de effecten voor niet-deelnemers negatief uit kunnen pakken voor wat betreft leerprestaties. De meest waarschijnlijke verklaring voor dit verschijnsel is dat juist de leerlingen die relatief de meeste kansen hebben, deelnemen aan de voucherprogramma's. Hierdoor verandert de samenstelling van de leerlingenpopulatie van de school die wordt verlaten, met als gevolg negatieve compositie-effecten op leerprestaties (zie paragraaf 6.1). Een vijfde en laatste algemene conclusie uit evaluaties naar voucherprogramma's betreft de tevredenheid van ouders. Uit het onderzoek blijkt tamelijk consistent dat ouders wier kind deelneemt aan het programma, vaker (erg) tevreden zijn met de school van hun kind. Of en zo ja in welke mate hier sprake is van psychologische aanpassingsmechanismen, is op basis van deze onderzoeken niet met zekerheid te zeggen. Zo zijn mensen vaak tevredener met dingen die ze zelf kiezen, niet om de kwaliteit van de keuze, maar omdat ze op

33 *Onder andere Sawhill & Smith, 2000.*

34 *Wylie, 1998; McEwan, 2000b; Carnoy, 2001; Ladd, 2002.*

35 *In Carnoy, 2001.*

36 *Zie ook Wylie, 1998; Ladd, 2002.*

die manier een gevoel van controle over hun leven ervaren.³⁷ Gezien de consistentie van de resultaten in verschillende landen, op verschillende momenten en gemeten op verschillende manieren, is er voldoende aanleiding te veronderstellen dat kiezende ouders ook écht tevredener zijn.

3.4 Conclusie

Al met al wijst het onderzoek naar financiering van het onderwijs uit, dat de herkomst van geld voor onderwijs op zichzelf waarschijnlijk niet tot substantiële effecten leidt wat betreft leerlingprestaties op rekenen en taal. Daarbij laten we in het midden welke invloed financiering mogelijk heeft op wat er binnen de school gebeurt, bijvoorbeeld in termen van schoolklimaat of inhoud van het curriculum. Waar onderzoek wel wijst op relaties tussen outputfactoren en financiering, is dat eigenlijk altijd in combinatie met andere factoren: bijvoorbeeld doordat private financiering van scholen voor concurrentie met publiek gefinancierde scholen kan zorgen. Of doordat private financiering een selectieve groep leerlingen aantrekt, dan wel buiten de deur houdt. Omdat de thema's concurrentie en schoolcompositie niet zijn voorbehouden aan financieringsvormen, besteden we daar later apart aandacht aan (hoofdstuk 5 en 6).

Voor het beantwoorden van onze vraag naar effecten van gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs helpt het onderzoek naar louter de financiering van het onderwijs ons dan ook niet zo veel verder. Voor onze onderzoeksvraag is relevanter wat de effecten zijn van specifieke combinaties van publiek-private financiering met publiek-private besturing, wat we eerder hebben benoemd als publiek-private arrangementen. In het volgende hoofdstuk over besturing nemen we het aspect financiering dan ook mee.

37 *Schwarz, 2004.*

4 Besturing

Nederland heeft een lange traditie van publieke bekostiging en private besturing van scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Met private besturing bedoelen we dan vaak impliciet privaats bevoegd gezag zónder winstoogmerk in combinatie met privaats operationeel management, ook zónder winstoogmerk. Gegeven de geringe omvang van het privaats gefinancierde onderwijs in Nederland zijn met name verschillende publiek-private arrangementen op het gebied van besturing interessant. We lichten de verschillende vormen van publiek-private besturing eerst toe.

4.1 Verschijningsvormen

Bij besturing ('governance') is een wezenlijk onderscheid dat tussen degene die verantwoordelijk is (het bestuur of bevoegd gezag) en degene die de uitvoering voor zijn rekening neemt (het operationele management of de directie van een school). Bij een publiek bevoegd gezag valt de school onder de verantwoordelijkheid van een (lokale) overheid, die bestaat uit democratisch gekozen vertegenwoordigers. In Nederland kennen we dat bij openbaar onderwijs. Bij privaats bevoegd gezag is wederom het onderscheid tussen profit en non-profit cruciaal. Privaats bevoegd gezag zonder winstoogmerk is het meest bekend en kan bijvoorbeeld de vorm aannemen van schoolbesturen die bestaan uit ouders of vertegenwoordigers van kerken of andere charitatieve instellingen. In Nederland kennen we dat in de vorm van bijzondere scholen. Bij Nederlandse scholen liggen verantwoordelijkheid en uitvoering in de praktijk in elkaars verlengde en is het onderscheid niet zo duidelijk.³⁸ In een aantal andere landen is het onderscheid tussen degene die verantwoordelijk is en degene die uitvoert, veel prominenter. Zo zijn er bijvoorbeeld in de Verenigde Staten en Chili lokale overheden die verantwoordelijkheid zijn voor het openbare onderwijs, maar voor de uitvoering een contract afsluiten met een private organisatie. Deze uitbesteding kan zich beperken tot specifieke onderdelen van de schoolorganisatie, zoals schoonmaak en kantinediensten. In deze vorm komt uitbesteding van diensten ook in Nederland wel voor. Wat de situatie in het buitenland anders maakt, is dat private organisaties soms de uitvoering van de héle schoolorganisatie op zich nemen, inclusief financiën, personeelsbeleid en alle onderwijskundige zaken. Deze private organisaties zijn er soms wel, soms niet op gericht om met deze dienstverlening winst te maken.

In het buitenland zijn er daarnaast nog bestuursvormen waarvan niet altijd helemaal duidelijk is of ze met of zonder winstoogmerk werken. Dat is bijvoorbeeld het geval bij maatschappen van leerkrachten die zelf optreden als schoolbestuur, waarvoor ook in Nederland voorstellen zijn gedaan.³⁹ In landen waar dergelijke maatschappen daadwer-

³⁸ *Het recent geïntroduceerde idee van franchise in het Nederlandse onderwijs (Scholtes & Hopstaken, 2001) maakt wel nadrukkelijk onderscheid tussen een verantwoordelijke en een uitvoerende partij. Beiden (franchisegever en franchisenemer) zijn zelfstandige rechtspersonen, die met elkaar een contract afsluiten om een bepaalde schoolformule aan te bieden.*

³⁹ *In't Veld, De Vijlder & Rinnooy Kan, 2000.*

kelijk opereren hebben zij zelden een expliciet winstoogmerk, maar is betere salariering van leerkrachten wel een nevendoeel van deze organisaties. Daarmee nemen ze een tussenpositie in op het spectrum tussen non-profit en for-profit.

Ter verheldering hebben we de combinaties van publiek-private besturing (enigszins geforceerd) samengevat in tabel 1. De bestuursvormen die in de (buitenlandse) praktijk voorkomen, zijn gearceerd. De beide publiek-private besturingsarrangementen die we in Nederland kennen, zijn expliciet in het schema genoemd.

Tabel 1: varianten van publiek-private besturing			
	Bevoegd gezag (wie is verantwoordelijk)		
Operationeel Management (wie doet het)	Publiek	Privaat, non-profit	Privaat, for-profit
Publiek	A (openbaar)		
Privaat non-profit	B	D (bijzonder)	
Privaat for-profit	C	E	F

Van oudsher is het openbaar onderwijs in Nederland te plaatsen in cel A. In veel andere landen is dit ook de bestuursvorm van wat men aanduidt als 'public schools'. In cel B vinden we bestuursvormen waarbij de lokale overheid verantwoordelijk is voor het onderwijs, maar de uitvoering overlaat aan een private non-profitorganisatie. In de praktijk gaat het hier soms niet zozeer om besturing, maar om dienstverlening op onderdelen. Overigens komen we hier wel in een grijs gebied tussen dienstverlening en uitbesteding. Buitenlandse voorbeelden verwijzen naar organisaties als het Leger des Heils of kerken, wier dienstverlening overigens vaak verder gaat dan louter ondersteuning. Van cel C kennen we zoals gezegd in Nederland geen, maar in het buitenland wel voorbeelden. Het gaat dan bijvoorbeeld om een lokale overheid die een contract afsluit met een private for-profitorganisatie voor het complete operationele management van haar openbare scholen. Deze for-profitorganisaties staan bekend als emo, waarover later meer. Bij cel D belanden we weer op bekender terrein: het is de bestuursvorm zoals we die van oudsher kennen voor het bijzonder onderwijs. Nu gemeenten het openbaar onderwijs onderbrengen in aparte stichtingen, kan de besturing van openbare scholen deze bestuursvorm ook naderen. Deze openbare scholen hebben dan overigens nog wel een (grotere) verantwoordingsplicht in de richting van de gemeente. Een bekend buitenlands voorbeeld van cel D vinden we bij Amerikaanse charterscholen. Ook hier komen we later op terug. Overigens kennen de Amerikaanse charterscholen meer variaties in bestuursvorm dan de Nederlandse bijzondere scholen. Zo komt het ook voor dat een groep ouders een contract (charter) afsluit met de lokale overheid, waarmee de verantwoordelijkheid voor de school in private (non-profit) handen komt te liggen. Vervolgens huren zij voor het management en de uitvoering van het contract een (for-profit-)emo in (cel E). Een laatste variant vinden we bij emo's die zélf als charterhouder optreden, om vervolgens ook zelf de uitvoering van het onderwijs voor hun rekening te nemen. Daarmee komen verantwoordelijkheid en uitvoering in dezelfde emo-handen te liggen (cel F).

In de volgende paragrafen besteden we eerst aandacht aan de non-profitbesturingsvarianten (cel B en D), om vervolgens dieper in te gaan op de for-profitbesturingsvarianten (cel C, E en F). Daarbij gaat het steeds om vergelijkingen met de volledig publieke variant (cel A).

4.2 Private besturing, non-profit

In Nederland kennen we al bijna een eeuw een besturingsvariant van publieke bekostiging en private (non-profit) besturing van scholen. Veel andere landen hebben sinds de jaren tachtig en negentig een vergelijkbaar publiek-privaat arrangement geïntroduceerd, bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar charterscholen hun intrede deden.

Amerikaanse charterscholen hebben ook in Nederland de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Inmiddels zijn er meer dan 2.700 charterscholen in 37 Amerikaanse staten, die samen onderwijs verzorgen voor ruim 700.000 leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. Charterscholen worden volledig of voor het overgrote deel gefinancierd uit publieke middelen. Zoals we hierboven uiteen hebben gezet, kan de bestuursvorm van charterscholen verschillende vormen aannemen. Daarnaast variëren charterscholen in ontstaansgeschiedenis en samenstelling van de leerlingenpopulatie. In een aantal staten zijn charterscholen vooral in het leven geroepen voor scholen met veel achterstandsleerlingen. In andere staten is vooral ruimte in de regelgeving gemaakt, waarbij het aan charterscholen zelf is om te bepalen op welke doelgroepen zij zich richten. Onderzoek doet vermoeden dat charterscholen aanvankelijk de gaten in de markt opzochten, maar met het groeiende aantal steeds meer zijn gaan lijken op traditionele, publiek gefinancierde scholen.⁴⁰

Uit verschillende evaluaties blijkt dat charterscholen in eerste instantie lagere prestaties bij leerlingen realiseren dan 'public schools' met vergelijkbare leerlingenpopulaties. Na enkele jaren verdwijnt dit verschil in leerlingprestaties).⁴¹ Dit duidt op overgangsproblemen in het geval een publieke school een charterschool wordt, en op aanloopproblemen in het geval de charterschool nieuw wordt opgezet. Onderzoek suggereert dat deze overgangs- en aanloopproblemen maximaal drie jaar duren.⁴²

Empirisch onderzoek naar de effectiviteit van charterscholen levert geen eenduidig beeld op. De grote verscheidenheid binnen de groep charterscholen maakt een adequate vergelijking met publieke scholen erg lastig.⁴³ Als charterscholen worden vergeleken met 'public schools' met vergelijkbare leerlingenpopulaties, dan blijken de verschillen in leerlingprestaties niet noemenswaardig.⁴⁴ Een privaat non-profit schoolbestuur lijkt niet beter, maar dus ook niet slechter, dan een publiek schoolbestuur. Er zijn daarnaast voorzichtige indicaties dat met de toetreding van charterscholen het gemiddelde prestatieniveau in een schooldistrict stijgt.⁴⁵ Dit verschijnsel van 'a rising tide lifts all boats' zou het gevolg kunnen zijn van toenemende concurrentie tussen scholen. Omdat concurrentie tussen scholen en de mogelijke effecten daarvan niet zijn voorbehouden aan charterscholen, komen we daar apart op terug in hoofdstuk 5.

40 *Henig & Holyoke, 2003.*

41 *Onder andere Hanushek, Kain & Rivkin, 2002.*

42 *Bulkley & Fisler, 2002.*

43 *Hanushek, Kain & Rivkin, 2002.*

44 *Hoxby, 2001.*

45 *Hoxby, 2001.*

Wat charterscholen met elkaar gemeen hebben is, dat zij meer autonomie hebben dan publiek bestuurde scholen. Bestuurders van een charterschool sluiten een contract (charter) met een autoriserende instantie, waarin afspraken worden gemaakt over het (financieel) management van de school en leerprestaties van de leerlingen.⁴⁶ Vervolgens kan de school in hoge mate zelf beslissen over de inrichting van de organisatie en het primaire proces. De grote vraag is dan vervolgens of deze grotere autonomie charterscholen ook effectiever maakt. Op grond van het beschikbare empirische onderzoek is hierover nog niets met enige zekerheid te zeggen. Naar de binnenkant van charterscholen is nog weinig onderzoek gedaan.⁴⁷ Het spaarzame onderzoek dat er is doet vermoeden, dat charterscholen er wel volgens verwachting beter in slagen een samenhangend organisatiebeleid te voeren.⁴⁸ Andere, deels meer impressionistische gegevens lijken erop te wijzen dat charterscholen mogelijk wel 'anders' zijn dan publieke scholen. Dat uit zich bijvoorbeeld in een grotere nadruk op prestaties, langere schooltijden en meer schooldagen per jaar en daarmee ook een grotere taakbelasting van leerkrachten.⁴⁹ Charterscholen kennen daarnaast een grotere betrokkenheid van ouders. Deze grotere betrokkenheid is overigens mede het gevolg van het beleid van sommige charterscholen. Deze scholen stellen als voorwaarde voor toelating dat ouders actief bijdragen aan de school, variërend van schoonmaakactiviteiten tot fondsenwerving. Onderzoeksresultaten lijken er verder op te wijzen dat ouders met kinderen op charterscholen de exit-optie (vertrekken) meer benutten bij onvrede over de kwaliteit van de school.⁵⁰ Of deze ouders ook kwaliteitsbewuster zijn en dat ook kenbaar maken (voice), is onduidelijk. Onderzoek naar charterscholen suggereert kortom dat er mogelijk wel verschillen zijn tussen charter- en publieke scholen. Wat onduidelijk blijft is, of deze verschillen zich ook vertalen naar leerprestaties van leerlingen.

Empirisch onderzoek uit Chili laat zien dat publiek gefinancierde, privaat bestuurde scholen het meest effectief zijn.⁵¹ Dit geldt in vergelijking met scholen die zowel publiek gefinancierd als publiek bestuurd worden, en ook in vergelijking met scholen die zowel privaat gefinancierd als privaat bestuurd worden. Ook uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat een arrangement met publieke financiering en private besturing effectiever is dan de andere varianten.⁵² Dergelijke uitkomsten zijn eerder ook voor Nederland gevonden.⁵³

4.3 Private besturing, for-profit

Voorzover ons bekend zijn er twee landen waar de besturing van scholen ook in for-profit handen is gelegd. Dat zijn Chili en de Verenigde Staten.⁵⁴ Ongeveer 20% van de scholen in Chili wordt overeenkomstig bijzondere scholen in Nederland gelijk bekostigd, maar bestuurd door een for-profitorganisatie. In de stedelijke gebieden gaat ongeveer

46 *In beginsel is denkbaar dat een charterschool de deuren sluit als blijkt dat niet aan contractuele verplichtingen wordt voldaan. In de praktijk staan praktische bezwaren schoolsluiting vaak in de weg, ook als prestaties van leerlingen achterblijven of de school failliet dreigt te gaan (zie o.a. Hess & McGuinn, 2002).*

47 *Bulkley & Fisler, 2002.*

48 *Hassel & Batdorff, 2004.*

49 *Bulkley & Fisler, 2002.*

50 *Hanushek, Kain & Rivkin, 2002.*

51 *Contreras, 2001; McEwan, 2001; Hsieh & Urquiola, 2002; Tokman-Ramos, 2002.*

52 *Dronkers & Robert, 2003; Vandenberghe, 2004.*

53 *Onder andere Dijkstra, Dronkers & Hofman, 1997.*

54 *In Groot-Brittannië zijn soortgelijke privatiseringsbewegingen zichtbaar, zoals de Private Finance Initiative, maar deze gaan tot op heden minder ver.*

een kwart van de leerlingen in het primair onderwijs naar zo'n school, op het platteland ligt dat aandeel rond de 10%.⁵⁵ Sinds de grote onderwijshervormingen in de jaren tachtig is met name het aantal scholen met dit publiek-private arrangement gegroeid. Het beschikbare empirische onderzoek naar mogelijke effecten van for-profitbesturing van scholen in Chili wijst voorzichtig in de richting dat scholen die worden bestuurd door for-profitorganisaties, in ieder geval geen hogere leerprestaties realiseren dan vergelijkbare scholen die worden bestuurd door non-profitorganisaties. Onderzoekresultaten variëren van geen verschillen⁵⁶ tot kleine verschillen in het nadeel van for-profit bestuurde scholen.⁵⁷

Meer gegevens zijn voorhanden over de Verenigde Staten. In dat land zijn sinds de jaren negentig emo's actief. Ze danken hun naam aan hun oudere evenknie in de gezondheidszorg, de hmo (health maintenance organisation). Zoals boven aangegeven, kunnen emo's onder verschillende omstandigheden deel uitmaken van de besturing van scholen. De eerste emo's deden hun intrede in de vorm van de 'contract school' (cel C in tabel 1). Schooldistricten sluiten in dat geval een contract af met een emo voor het gehele management van een bestaande school die wordt gefinancierd uit publieke middelen en waarvoor een lokale overheid de verantwoordelijkheid draagt. Vaak zijn dit scholen die al langere tijd onder de maat presteren. Meestal gaat het dan om scholen met veel achterstandsleerlingen. Een andere vorm van emo-betrokkenheid bij de besturing van scholen, die later is ontstaan, is die van de charterschool. De emo fungeert dan als onderaannemer van een charterhouder (cel E in schema 1) óf is zelf ook charterhouder (cel F). Charterscholen zijn voor emo's aantrekkelijk vanwege de combinatie van (a) stabiele inkomsten uit publieke middelen en (b) de relatief grote mate van autonomie. Dat emo's vooral regelruimte zoeken blijkt ook uit onderzoek: naarmate districten zich minder bemoeien met charterscholen, neemt het aantal emo-scholen toe.⁵⁸ Zo'n 10% van alle Amerikaanse charterscholen wordt bestuurd door een emo. Andersom geldt dat zo'n 80% van de emo-scholen een charterschool is. Het aantal emo-scholen is gegroeid van 135 in 1998 tot 463 in 2004, zodat nu ongeveer 200.000 leerlingen een emo-school bezoeken. Hoewel er grote en kleine emo's zijn, wordt de markt in toenemende mate beheerst door een klein aantal grote spelers, waarvan Edison Inc., Mosaica en Chancellor Beacon de bekendste zijn. Deze grootste organisaties zijn vaak actief in meerdere staten en bezitten veelal tientallen scholen. Een enkele emo heeft internationale plannen, met name in de richting van Azië en Groot-Brittannië.

Voorstanders van emo's verwachten dat de winstprikkel leidt tot een hogere kwaliteit van onderwijs, bij lagere kosten van management en organisatie. Emo's zouden meer aandacht hebben voor professionalisering van leerkrachten en managers en ruimte creëren voor onderwijsvernieuwing. Kostenbesparingen zouden mogelijk zijn door een groter kostenbewustzijn en schaalvoordelen. Die schaalvoordelen zouden dan vooral bereikt kunnen worden door expansie in combinatie met het standaardiseren van primaire en ondersteunende processen. Tegenstanders van emo's wijzen vooral op de spanning tussen onderwijs dat uit publieke middelen wordt gefinancierd om alle kinderen goed onderwijs te bieden enerzijds en een schoolbestuur dat winst probeert te maken anderzijds. Bovendien zou de noodzaak tot standaardisatie onvoldoende recht doen aan relevante (lokale) verschillen tussen scholen en leerlingen.

55 *Carnoy & McEwan, 2001b.*

56 *Parry, 1997.*

57 *Schieffelbein, 1991.*

58 *Molnar, Wilson & Allen, 2004.*

Hoe pakt het in de praktijk uit? Om bij de emo's zelf te beginnen: geen van de bedrijven is er tot op heden in geslaagd winst te maken. De toenemende financiële druk heeft geleid tot schaalvergroting van de emo's en kleinere bedrijven zijn gefuseerd of verdwenen. Ook Edison Inc., de grootste emo en genoteerd aan de beurs, kampt met financiële problemen. Zo daalden de koersen in één jaar tijd met maar liefst 98%.⁵⁹

Als we de blik verleggen naar de 'business' van de emo's, de emo-scholen, dan valt op dat die onderling sterk van elkaar verschillen. Dit heeft deels te maken met de voorgeschiedenis, deels met het desbetreffende bedrijf. Het schaarse onderzoek suggereert dat emo-scholen op een aantal punten anders zijn dan publiek bestuurde scholen; bijvoorbeeld waar het gaat om aandacht voor leerlingprestaties, (verplichte) betrokkenheid van ouders, langere schooltijden en meer schooldagen. Ook lijken emo-scholen beter in staat samenhang in de schoolorganisatie te brengen, bijvoorbeeld door consequent vanuit een formule te werken. In die zin lijken ze meer op (andere) charterscholen dan op publiek bestuurde scholen. En net als bij charterscholen is het op dit moment nog onduidelijk of deze verschillen zich ook vertalen naar verschillen in leerlingprestaties.

Het beschikbare onderzoek naar de effectiviteit van emo-scholen is grotendeels gefinancierd door de bedrijven zelf en maakt melding van betere leerlingprestaties. Onafhankelijk onderzoek naar emo-scholen is schaars, maar wijst eerder in de richting van geen of iets slechtere leerlingprestaties.⁶⁰ Wel is bekend dat de afgelopen vijf jaar 63 emo-scholen zijn gesloten en van vele anderen contracten tussentijds zijn opgezegd of niet verlengd. De gegeven redenen zijn meestal de prestaties van leerlingen die achterbleven bij de verwachtingen en de hoge kosten van de contracten. emo's claimen vaak dat ze het beter zullen doen. Veel onderzoekers zetten hun resultaten vervolgens af tegen deze beloften. Als die beloften niet worden waargemaakt, oordelen onderzoekers vaak uitermate negatief over emo's. Het is de vraag of dat altijd terecht is. Zoals gezegd doen veel emo's hun intrede op scholen die in de problemen zijn geraakt en daar vaak jaren achtereen niet uit zijn gekomen. Wat mag in zo'n situatie redelijkerwijs van een emo verwacht worden? Uit het feit dat de prestaties van leerlingen op deze emo-scholen niet noemenswaardig verschillen van leerlingprestaties op vergelijkbare scholen, is mogelijk ook af te leiden dat deze scholen de bodem hebben bereikt en in ieder geval niet verder wegzakken.

De laatste loot aan de uitdijende emo-stam is de virtuele charterschool. Deze virtuele scholen bieden via internet een betaalbare infrastructuur (leraren, methoden, toetsing en dergelijke) voor leerlingen in het thuisonderwijs. Voor emo's is dit lucratief omdat op deze markt schaalvoordelen gemaakt kunnen worden en relatief weinig kosten worden gemaakt, terwijl de school vanwege de charter wel in aanmerking komt voor publieke bekostiging. Dat laatste is direct ook het grote voordeel voor ouders, omdat het thuisonderwijs hiervoor meestal is uitgesloten.

4.4 Conclusies

De meest opvallende conclusie uit het onderzoek naar publiek-private besturingsvormen is wel de grote consistentie als het gaat om positieve effecten van arrangementen met

59
60

Overigens is deze koersdaling niet toe te schrijven aan de eerder genoemde persberichten over onderzoeksresultaten. Fitz & Beers, 2001; General Accounting Office, 2002.

publieke financiering en private non-profitbesturing. Deze conclusie houdt stand als we dit arrangement vergelijken met publieke financiering en publieke besturing en ook als we het vergelijken met private financiering en private besturing. Arrangementen met for-profitvormen van besturing zijn er niet zo lang en niet zo veel. Vergelijkingen met deze for-profitbesturingsvormen laten daarom alleen voorzichtiger conclusies toe. De resultaten wijzen niettemin in dezelfde richting: publieke financiering en private non-profitbesturing levert hogere leerprestaties op dan publieke financiering in combinatie met private for-profitbesturing.

5 Concurrentie tussen scholen

In het voorgaande zijn twee thema's steeds tussen de regels door opgedoken. Dat zijn concurrentie tussen scholen en de verdeling van leerlingen over scholen, ofwel de compositie van scholen. De manier waarop publiek-private arrangementen, de concurrentie tussen scholen en de verdeling van leerlingen over scholen met elkaar samenhangen en tot bepaalde effecten leiden, is vaak onduidelijk. Om wat meer licht te werpen op deze onderlinge verwevenheid tussen factoren, besteden we nu apart aandacht aan beide thema's, te beginnen met concurrentie tussen scholen.

In discussies over privaat gefinancierde scholen, maar ook in discussies over vouchers, charterscholen en emo's duikt steeds weer het thema concurrentie op. Al deze publiek-private arrangementen zouden aanleiding geven tot concurrentie en scholen langs die weg effectiever, efficiënter of beide maken. Concurrentie tussen scholen is relevant voor onze discussie over publiek-private arrangementen. Want als mocht blijken dat concurrentie inderdaad tot effectievere en efficiëntere scholen leidt, dan kan dat vervolgens twee verschillende dingen betekenen. Ten eerste is denkbaar dat niet zozeer de specifieke invulling van een publiek-privaat arrangement voor systematische verschillen zorgt, maar het feit dát er concurrentie is. Het simpele feit dat er verschillende arrangementen naast elkaar bestaan zou dan mogelijk al genoeg zijn om die positieve effecten te realiseren. Ten tweede is denkbaar dat ook de specifieke invulling van een publiek-privaat arrangement een rol speelt, doordat het ene arrangement meer aanzet tot concurrentie dan een ander arrangement. Wat kan het beschikbare onderzoek ons vertellen over de effecten van concurrentie tussen scholen?

5.1 Heeft concurrentie effect?

Met name economen doen al langer onderzoek naar de vraag of concurrentie scholen effectiever maakt. Daarbij gaat het vaak om twee vragen. Worden publieke scholen beter als ze moeten concurreren met private scholen? Worden publieke scholen beter als ze met andere publieke scholen moeten concurreren? Bij dit onderzoek wordt meestal de publiek gefinancierde sector vergeleken met de privaat gefinancierde sector, zonder rekening te houden met verschillen in besturingsvorm. Resultaten van dit type onderzoek laten een tamelijk consistent beeld zien, dat zich als volgt laat samenvatten.⁶¹

Er zijn duidelijke aanwijzingen dat concurrentie tussen scholen inderdaad tot positieve effecten leidt. Dat deze effecten vooral op langere termijn zichtbaar worden, suggereert dat scholen tijd nodig hebben om zich aan onderlinge concurrentie aan te passen of daarop in te spelen. In regio's waar het aanbod van scholen groter is, lijken scholen efficiënter. Soms wijst onderzoek uit dat salarissen van leerkrachten lager zijn en klassen groter, ander onderzoek wijst juist uit dat salarissen van leerkrachten hoger zijn en

61

Zie verder onder andere Hoxby 1994, 1998; Dee, 1998; Belfield & Levin, 2002.

de klassen kleiner. Een voorzichtige en voorlopige interpretatie van deze gecombineerde uitkomsten zou kunnen zijn dat scholen op verschillende manieren efficiënter proberen te werken, bijvoorbeeld door efficiëntievoordelen te zoeken met de gebruikelijke 'onderwijstechnologie' (grotere klassen, lagere salarissen) of door van 'onderwijstechnologie' te wisselen (kleinere klassen, hogere salarissen, maar minder leerkrachten). In regio's met meer aanbod lijken scholen ook effectiever te zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld uit hogere toetscores en meer leerlingen die met succes het hoger onderwijs afronden. Op het percentage vroegtijdige schoolverlaters lijkt concurrentie tussen scholen geen effect te hebben. Als het aanbod van scholen binnen de publieke sector groter is, lijkt de private sector doorgaans wat kleiner in omvang. Dit zou kunnen betekenen dat ouders vooral een private school kiezen uit onvrede met het (uniforme) publieke aanbod. Concurrentie binnen de publieke sector lijkt iets minder bij te dragen aan deze positieve effecten dan concurrentie tussen de publieke en de private sector. Overigens zijn de gevonden effecten bescheiden ('effect size' rond 0,1).

Veel economisch onderzoek naar de effecten van concurrentie tussen scholen wordt geplaagd door het niet uitelkaar kunnen rafelen van verschillende effecten. Zo kan sprake zijn van een concurrentie-effect als blijkt dat publieke scholen efficiënter zijn in regio's met meer private scholen. Maar in diezelfde situatie kan ook sprake zijn van kwaliteitseffecten. Bij kwaliteitseffecten gaat het om welhaast onontwarbare causale relaties tussen de kwaliteit van publieke scholen, de omvang van de private sector en overheidsuitgaven aan onderwijs. Zo is een volgende keten van oorzaak en gevolg denkbaar: een regionale overheid besteedt minder geld aan onderwijs, de kwaliteit van de publieke scholen daalt, ouders wijken uit naar private scholen. Maar er zijn ook andere causale ketens denkbaar: de kwaliteit van publieke scholen in een regio is laag, ouders wijken uit naar de private sector, de regionale overheid hoeft minder geld aan onderwijs te besteden. Waarschijnlijk versterken dergelijke mechanismen elkaar. In het schaarse onderzoek waar een poging wordt gedaan om concurrentie- en kwaliteitseffecten uitelkaar te halen, zijn de gevonden positieve effecten als gevolg van concurrentie kleiner.⁶²

Nauwkeuriger inspectie van de onderzoeksresultaten doet vermoeden dat het bij concurrentie niet gaat om lineaire effecten (hoe meer concurrentie, hoe meer positieve effecten). Veel meer lijkt sprake van een drempelwaarde: de positieve effecten treden alleen op als de mate van onderlinge concurrentie een bepaald minimumniveau bereikt. Dit verschijnsel zou wellicht mede kunnen verklaren waarom beleidsmaatregelen in stedelijke gebieden andere uitkomsten kunnen genereren dan in landelijke gebieden.

5.2 Wanneer heeft concurrentie effect?

Om beter zicht te krijgen op de omstandigheden waaronder concurrentie tussen scholen tot positieve effecten kan leiden, richten we onze blik op resultaten van meer kwalitatief onderzoek. We maken daarbij gebruik van studies uit Zweden, de Verenigde Staten, Nieuw-Zeeland en Groot-Brittannië.⁶³ Al deze onderzoeken laten een aantal vergelijkbare patronen zien. Juist de onderlinge overeenkomsten uit deze studies doen vermoeden dat deze patronen minder gevoelig zijn voor specifieke omstandigheden in landen en regio's. De belangrijkste algemene conclusie uit al deze onderzoeken luidt, dat con-

⁶² *Dee, 1998.*

⁶³ *Zweden: Lundh & Hwang 2003; Verenigde Staten: Hess, Maranto & Milliman, 2001; Hess & McGuinn 2002; Lubienski 2003; Nieuw-Zeeland: Lauder e.a., 1999; Fiske & Ladd 2000; Groot-Brittannië: Gewirtz, Ball & Bowe, 1995; Levaëie, 2001.*

currentie tussen scholen alleen tot positieve effecten voor leerlingen leidt als (1) scholen ook daadwerkelijk concurrentie ondervinden, die bovendien zo aanzienlijk is dat (2) scholen de onderlinge concurrentie niet kunnen afwenden met reacties die louter op het imago gericht zijn. Of zoals een Amerikaans onderzoeksteam het formuleert: autoriteiten en scholen reageren op concurrentie "... to the degree they have an incentive to do so, in the ways they are able, and with the tools they possess."⁶⁴

Het eerste deel van de algemene conclusie, dat er daadwerkelijk concurrentie moet zijn, lijkt erg voor de hand liggend. Niettemin blijkt deze conditie in de praktijk toch vaak bijzonder lastig te realiseren. Zo is het voor daadwerkelijke concurrentie bijvoorbeeld nodig dat: de groei van het aantal leerlingen in een regio geen afbreuk doet aan de ervaren concurrentie om leerlingen; andere scholen, bijvoorbeeld nieuwe toetreders, zich op dezelfde of nagenoeg dezelfde leerlingen richten; en andere scholen minimaal dezelfde kwaliteit aan onderwijs aanbieden. Daar kan nog aan worden toegevoegd dat verhinderd moet worden dat een situatie ontstaat waarbij niet scholen concurreren om leerlingen (zoals in een 'buyer's market'), maar leerlingen met elkaar concurreren om toegang tot bepaalde scholen ('seller's market').⁶⁵

Het tweede deel van de algemene conclusie, over imagogerichte reacties, vraagt om enige toelichting. Om te beginnen is het onderscheid tussen imago en visie van belang.⁶⁶ Kort gezegd zijn imagoacties gericht op de presentatie van de school naar buiten. Dit in tegenstelling tot visieacties die gericht zijn op de praktijk binnen de school. Uit alle genoemde studies blijkt dat scholen aanvankelijk op concurrentie reageren door zich naar buiten anders te presenteren. Hierbij kunnen we denken aan brochures, advertenties, public-relationscampagnes en meer aandacht voor de fysieke omgeving binnen en buiten de school. Deze imagogerichte acties vragen weliswaar tijd en geld, maar leiden op zichzelf niet tot veranderingen binnen de schoolorganisatie, het curriculum of het pedagogisch-didactisch handelen. Daarvoor zijn visiegerelateerde acties nodig. Van imagogerichte acties valt dan ook niet te verwachten dat leerlingen daar beter van gaan rekenen, lezen of schrijven. Er zijn zelfs voorzichtige indicaties dat leerlingen soms juist slechter gaan presteren onder deze condities, omdat de middelen (tijd, aandacht, geld) die worden ingezet voor de presentatie naar buiten, ten koste gaan van de beschikbare middelen voor het primaire proces.⁶⁷

Imagogerichte acties hebben doorgaans sneller effect dan acties die gericht zijn op het primaire proces van een school. Het is zo beschouwd dan ook heel logisch dat scholen in situaties van concurrentie eerst hun toevlucht nemen tot het behouden of verbeteren van hun imago. Uit het beschikbare onderzoek valt niet op te maken of het louter een kwestie van tijd is voordat scholen in situaties van concurrentie ook hun primaire proces aanpassen.

5.3 Conclusie

Concurrentie tussen scholen kan – onder bepaalde voorwaarden – positieve effecten hebben voor de leerprestaties van kinderen. Beschikbaar onderzoek laat ook zien dat die

⁶⁴ Hess, Maranto & Milliman, 2001, p. 1120.

⁶⁵ Teelken, 2001; Waslander, 2001.

⁶⁶ Bowe, Ball & Gold, 1992.

⁶⁷ Lubienski, 2003.

positieve effecten van concurrentie alleen optreden binnen een bepaalde bandbreedte. Te weinig concurrentie zet geen enkele zode aan de dijk, te veel concurrentie kan ertoe leiden dat de aandacht van scholen wordt afgeleid van het primaire proces.

De resultaten van het onderzoek naar concurrentie tussen scholen zijn in overeenstemming met onderzoek uit andere sectoren. Ook binnen sectoren als de gezondheidszorg, de sociale zekerheid en de volkshuisvesting is onderzoek gedaan naar effecten van publiek-private arrangementen. Binnen al deze sectoren lijkt het niet zozeer te gaan om de vraag of een arrangement publiek of privaat is, maar om de vraag of een arrangement leidt tot daadwerkelijke onderlinge concurrentie.⁶⁸

Concurrentie tussen scholen is niet alleen van invloed op de interne organisatie van scholen. Concurrentie kan ook gevolgen hebben voor de samenstelling van de leerlingenpopulatie. De verdeling van leerlingen over scholen en de mogelijke effecten daarvan komen in de volgende paragraaf aan de orde. Daarbij besteden we expliciet aandacht aan de relatie tussen concurrentie en de samenstelling van de leerlingenpopulatie.

68 *Donahue, 1989; Handler, 1996.*

6 Verdeling van leerlingen over scholen

Zijn publiek-private arrangementen van invloed op de verdeling van leerlingen over scholen? En als dat zo is, is dat dan misschien de reden waarom het ene arrangement beter scoort op bepaalde criteria dan het andere arrangement? Bij het beantwoorden van deze vragen stuiten we onvermijdelijk op het lastige onderscheid tussen verschillen en ongelijkheden.⁶⁹ Er is sprake van verschillen als kenmerken van leerlingen samenhangen met kenmerken van scholen op een manier die we acceptabel vinden of misschien zelfs toe zouden juichen. Zo zouden we een verdeling waarbij leerlingen met grote interesse voor sport vaker naar scholen gaan die veel aandacht aan sport besteden, waarschijnlijk acceptabel vinden. Andere verdelingen van leerlingen over scholen waarderen we in minder neutrale termen en noemen we ongelijkheden. Het gaat dan met name om de verdeling van leerlingen over scholen naar etnische en sociaal-economische achtergrond. In het kader van deze bijdrage beperken we ons tot effecten van publiek-private arrangementen op segregatie tussen scholen naar de etnische en sociaal-economische achtergrond van leerlingen.⁷⁰

Om te beginnen geven we een overzicht van resultaten uit empirisch onderzoek, waaruit we af kunnen leiden of publiek-private arrangementen van invloed zijn op segregatie tussen scholen. Vervolgens is de vraag aan de orde wat de relatie is tussen compositie en concurrentie. Op mogelijke effecten van segregatie gaan we in deze bijdrage maar kort in. Voor meer en meer uitgebreide besprekingen verwijzen we graag naar de studie uit 2002 van de Onderwijsraad *Random onderwijs* (hoofdstuk 3).

6.1 Compositie

Naar effecten van publiek-private arrangementen op de verdeling van leerlingen over scholen is al veel empirisch onderzoek gedaan. De resultaten zijn als volgt samen te vatten. In nagenoeg alle landen met zowel publiek als privaat gefinancierde scholen verschillen beide typen scholen systematisch op het punt van de leerlingensamenstelling. In verhouding zijn het vooral witte kinderen en kinderen van hoogopgeleide ouders die privaat gefinancierde scholen bezoeken.⁷¹ Voor landen die binnen de publiek gefinancierde onderwijssector een onderscheid kennen tussen publiek en privaat bestuurde scholen, geldt in grove lijnen dat leerlingen op privaat bestuurde scholen over het algemeen hogeropgeleide ouders hebben.

Een lastig punt bij onderzoek naar segregatie is de vraag: op welk niveau ga je kijken. Zo is denkbaar dat op lokaal niveau, waar scholen ook daadwerkelijk met elkaar concurreren, sprake is van segregatie tussen scholen. Dat zou in regio A kunnen leiden tot zwarte scholen onder het ene publiek-private arrangement en in regio B juist tot zwarte

69 Zie ook Janssens & Leeuw, 2001.

70 *Publiek-private arrangementen zijn ook van invloed op de verdeling van leerlingen met extra onderwijsbehoeften en 'lastige leerlingen' over scholen. We gaan daar hier niet verder op in (zie onder andere Evans & Lunt, 1994; Chambers & Parrish, 1998).*

71 *Onder andere Dronkers & Robert, 2003.*

scholen onder een ander publiek-privaat arrangement. Als we dan op lokaal niveau kijken is sprake van segregatie, maar op een hoger aggregatieniveau kan die segregatie als het ware uitmiddelen tussen publiek-private arrangementen.

Recent Nederlands onderzoek naar witte en zwarte basisscholen houdt terdege rekening met dit probleem van aggregatieniveaus. Uit dat onderzoek blijkt dat zwarte kinderen in verhouding vaker te vinden zijn op publiek bestuurde (openbare) scholen.⁷² Daar moet direct aan worden toegevoegd dat de verschillen binnen de sectoren aanzienlijk zijn; er zijn ook vele bijzondere scholen met overwegend allochtone leerlingen. Vooral dat laatste wijst op dynamieken op lokaal niveau.

Vouchers

Experimenten met vouchers voor speciale doelgroepen – kinderen uit etnische minderheidsgroepen en/of lagere sociale milieus – doen vermoeden dat deze programma's tot een andere verdeling van leerlingen over scholen kunnen leiden, wat de segregatie tussen scholen kleiner kan maken.⁷³ Onderzoek naar situaties waarin de vrije schoolkeuze voor alle ouders groter wordt, wijst op risico's van groeiende etnische en sociaal-economische segregatie tussen scholen. Dat lijkt althans het geval voor landen als Nieuw-Zeeland, Chili en Zweden.⁷⁴ Voor Groot-Brittannië zijn de resultaten minder eenduidig.⁷⁵

Charterscholen

Wat is het effect van charterscholen op de verdeling van leerlingen over scholen? De resultaten van Amerikaans onderzoek zijn afhankelijk van de staten waar het onderzoek is gedaan. Dat is ook logisch omdat sommige staten charterscholen vooral hebben ingezet voor achterstandsscholen, terwijl andere charterscholen vooral ruimte voor nieuwkomers hebben geboden. In grootschalig onderzoek worden geen aanwijzingen gevonden dat de leerlingensamenstelling van charterscholen systematisch afwijkt van die op overige scholen.⁷⁶ Wat deze onderzoeken wel laten zien is dat relatief weinig kinderen met 'special needs' naar een charterschool gaan. Kleinschalig onderzoek nuanceert deze uitkomsten op twee punten. Ten eerste wordt gewezen op impliciete selectiestrategieën zoals weloverwogen wervingscampagnes, verplichte inzet van ouders en het invullen van formulieren als voorwaarde voor toelating.⁷⁷ Ten tweede wordt gewezen op segregatie binnen de school doordat leerlingen op basis van hun prestatieniveau in groepen worden verdeeld.⁷⁸

Emo's

Een grote zorg van sceptici van emo's is dat de winstprikkel leerlingen uit achterstandsmilieus buiten de deur zal houden. Is dat zo? Op grond van het beschikbare onderzoek is niet met zekerheid te zeggen of arrangementen met private for-profitvormen van besturing effecten hebben op de verdeling van leerlingen over scholen. Een mogelijke indicatie zou Amerikaans onderzoek kunnen geven waarin leerlingensamenstellingen van for-profit charterscholen worden vergeleken met leerlingensamenstellingen van non-profit charterscholen. Dergelijk onderzoek is echter schaars. Uit een kleinschalige studie in één staat zou opgemaakt kunnen worden dat for-profitbesturen zich niet zozeer meer richten op de

72 Karsten, Roeleveld, Ledoux, Felix & Elshof, 2002.

73 Carnoy 2001, Wylie 1998; Ladd, 2002.

74 Nieuw-Zeeland: Lauder e.a., 1999; Fiske & Ladd, 2000; Chili: Hsieh & Urquiola, 2002; Zweden: Lundh & Hwang, 2003.

75 Gorard & Fitz, 2000.

76 Henig & Holyoke, 2003; Wong & Shen, 2000; Ross, 2003.

77 Bulkley & Fisler, 2002.

78 Wong & Shen, 2000.

‘bovenkant’ van de markt, maar hun aanbod voor de ‘onderkant’ van de markt versoberen. Dit geldt dan vooral voor leerlingen met ‘special needs’.⁷⁹

Daarmee lijken de resultaten erop te wijzen dat non-profit- en for-profitvormen van private besturing niet wezenlijk van elkaar verschillen wat betreft de groepen leerlingen die zij bedienen. Dit zou dan in overeenstemming zijn met de economische theorie die voorspelt dat for-profitorganisaties de onderkant van de markt zullen blijven bedienen zolang daar voldoende rendement te behalen valt. Ervaringen in Engeland doen echter vermoeden dat deze voorstelling van zaken te simpel is. Zo bleken bedrijven zich toch niet te verbinden met scholen in achterstandswijken, ook als ze daar wel financieel rendement uit zouden halen.⁸⁰ Al met al zijn de gevolgen van een winstprikkel voor het aanbod gericht op achterstandsgroepen in het onderwijs nog te weinig uitgekristalliseerd om eenduidige conclusies te trekken.

6.2 Compositie en concurrentie

Gedetailleerder onderzoek naar achterliggende mechanismen die leiden tot toenemende segregatie tussen scholen, laat een tamelijk consistent beeld zien. Segregatie tussen scholen blijkt zelden of nooit de intentionele inzet van betrokkenen. Recent Nederlands onderzoek naar het ontstaan van witte en zwarte basisscholen illustreert nog eens hoe de fysieke infrastructuur, beschikbare huisvesting in wijken, ouders die kiezen en scholen die zich profileren, samen onbedoeld segregatie tussen scholen veroorzaken.⁸¹ Al eerder is opgemerkt dat processen aan zowel de vraag- als de aanbodkant van de onderwijsmarkt segregatie tussen scholen tot gevolg kunnen hebben en elkaar ook kunnen versterken. Aan de aanbodkant van de markt gaat het dan om de gedachte dat scholen vooral met elkaar concurreren op basis van de samenstelling van hun leerlingenpopulatie. In tegenstelling tot andere markten hebben aanbieders van onderwijs niet zozeer een comparatief voordeel als ze vernieuwend zijn, maar als ze erin slagen een gunstiger doelgroep te bedienen. Dit betekent overigens ook dat concurrentie tussen scholen niet zozeer tot innovatie van onderwijspraktijken leidt, maar eerder tot behoudender vormen van onderwijs.⁸²

Aan de vraagkant valt op dat uit gedetailleerd onderzoek in heel verschillende contexten bij herhaling blijkt dat het met name witte ouders zijn die zwarte scholen mijden.⁸³ Deels hiermee samenhangend blijkt ook dat het vooral hogeropgeleide ouders zijn die scholen mijden met veel leerlingen uit achterstandssituaties. Dit keuzegedrag van ouders lijkt tamelijk los te staan van schoolkenmerken als prestaties van de leerlingen, staat van onderhoud van de gebouwen en veronderstelde mate van veiligheid. Door verschillende auteurs is gewezen op de rationaliteit van ouders die bij hun schoolkeuze rekening houden met de samenstelling van de leerlingenpopulatie.⁸⁴ Hierbij wordt dan vaak gewezen op zogeheten compositie-effecten: dat wil zeggen dat prestaties van leerlingen mede worden bepaald door de sociale en etnische samenstelling van de school, of specifiek

79 *Lacireno-Paquet, Holyoke, Moser & Henig, 2002.*

80 *Lissauer & Robinson, 2000.*

81 *Karsten, Roeleveld, Ledoux, Felix & Elshof, 2002.*

82 *Zie ook Lubienski, 2003.*

83 *Onder andere Karsten e.a., 2002; Lauder e.a., 1999; Saporito, 2003.*

84 *Onder andere Waslander, 1999; Fiske & Ladd, 2000; Hsieh & Urquiola, 2002; Lundh & Hwang, 2003.*

nog de klas. In Nederlands onderzoek worden regelmatig indicaties gevonden dat ook in Nederland sprake is van compositie-effecten, zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs.⁸⁵ In relatie tot etnische segregatie tussen scholen moet ook het zwarteschool-effect worden genoemd. Het zwarteschooleffect is een specifieke vorm van een compositie-effect, waarbij wordt verondersteld dat leerlingen slechter gaan presteren naarmate de school meer zwarte leerlingen heeft.

Resultaten van recent empirisch onderzoek in het primair onderwijs laten zien dat inderdaad sprake is van een zwarteschooleffect, maar dat dit effect niet heel groot is.⁸⁶ Het frappante is nu dat het zwarteschooleffect níet optreedt bij scholen die (nagenoeg) helemaal zwart zijn. Tesser verklaart dat door erop te wijzen dat de zwartste scholen langer ervaring hebben met de groep leerlingen die ze bedienen en kennelijk een adequate aanpak hebben gevonden. Dit zou dan tegelijkertijd kunnen verklaren dat het zwarteschool-effect ook voor de zwartste scholen wel optreedt voor taal, omdat de school een minder grote invloed heeft op de taalprestaties van deze leerlingen. Deze resultaten kunnen erop wijzen dat scholen zich – op termijn – aanpassen aan hun leerlingenpopulatie en daardoor effectiever onderwijs kunnen bieden. Amerikaans onderzoek naar de aanpassingsproblemen van charterscholen zou in dezelfde richting kunnen wijzen.⁸⁷

Tot slot nog een korte opmerking over mogelijke effecten van segregatie op sociale cohesie. Het is van belang hier een onderscheid te maken tussen sociale cohesie binnen de school (microniveau), binnen de eigen etnische of sociaal-economische groep (mesoniveau) en op het macroniveau van de samenleving. Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat de samenstelling van de leerlingenpopulatie van invloed is op de ervaren mate van sociale gemeenschap door leerlingen.⁸⁸ Over de vragen op meso- en macroniveau is op basis van empirisch onderzoek weinig substantieels te zeggen.⁸⁹

6.3 Conclusie

Al met al moet de conclusie zijn dat publiek-private arrangementen inderdaad effecten hebben op de segregatie tussen scholen. Arrangementen met private financiering lijken aanleiding te geven tot segregatie op grond van sociaal-economische achtergrond en mede in het verlengde daarvan ook op grond van etniciteit. Verder lijken arrangementen met een combinatie van vrije schoolkeuze voor ouders en een zekere autonomie voor scholen samen te gaan met meer sociaal-economische en etnische segregatie tussen scholen. Bij de verdeling van leerlingen over scholen blijken zwarte en arme leerlingen relatief vaker de weg te vinden naar scholen die publiek worden bekostigd én bestuurd. Uit onderzoek is ook en bij herhaling gebleken dat segregatie tussen scholen gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van het onderwijs. Vooral leerlingen uit lagere sociaal-economische milieus lijken baat te hebben bij scholen die gemengd zijn samengesteld.

85 Voor het primair onderwijs: Guldemond, 1994; Tesser, 2003; Driessen, Doesborgh, Ledoux, Van der Veen & Vergeer 2002; voor het voortgezet onderwijs: Veenstra 1999; Van der Wal 2004. We laten het economische onderzoek naar compositie-effecten hier verder buiten beschouwing.

86 Tesser, 2003.

87 Hanushek, Kain & Rivkin, 2002.

88 Kassenberg, 2002.

89 Zie ook Wesselingh, Dijkstra & Peschar, 2002.

7 Over de kunst van het jongleren

We begonnen deze bijdrage met de vraag, welke positieve en welke negatieve effecten gelijke bekostiging van openbare en bijzondere scholen heeft in het funderend onderwijs. Om aan te geven dat er meer is tussen publiek en privaat, hanteren we de term publiek-privaat arrangement. Daarmee bedoelen we een specifieke combinatie van publieke en private betrokkenheid bij de financiering en besturing van scholen. In Nederland bestaan op dit moment drie arrangementen naast elkaar: een kleine sector van privaat gefinancierd onderwijs, een grotere sector openbaar onderwijs en de grootste sector van het bijzonder onderwijs. In het voorgaande hebben we gezocht naar wat empirisch onderzoek ons kan vertellen over effecten van verschillende publiek-private arrangementen. Na omzwervingen langs verschillende landen en uitstapjes naar onder meer vouchers, charterscholen en emo's kunnen we nu een aantal – zij het voorzichtige – conclusies trekken.

Publiek-private arrangementen

Privaat gefinancierde scholen trekken over het algemeen een specifieke groep leerlingen aan: zij zijn vaker wit en hun ouders zijn hoger opgeleid dan gemiddeld. Het is met name dit verschil in leerlingensamenstelling dat verantwoordelijk is voor gevonden verschillen in kwaliteit tussen privaat en publiek gefinancierde scholen. Eenmaal rekening gehouden met de leerlingensamenstelling verschillen de leerlingprestaties op taal en rekenen nauwelijks tussen privaat en publiek gefinancierde scholen. Waar het geld vandaan komt, lijkt dus weinig effect te hebben op wat scholen aan uitkomsten voor leerlingen realiseren. Twee kanttekeningen zijn hier op hun plaats. Ten eerste beperkt verreweg het meeste onderzoek zich tot leerlingprestaties op vakken als taal en rekenen. Daarom is niet uit te sluiten dat privaat gefinancierde scholen andere opbrengsten realiseren dan publiek gefinancierde scholen op terreinen die niet in het onderzoek zijn meegenomen. Een tweede kanttekening heeft te maken met wat er binnen de school gebeurt. Op grond van het onderzoek dat we hier hebben besproken is niet op te maken of de herkomst van het geld van invloed is op de dagelijkse gang van zaken in de school. Zo blijft bijvoorbeeld ook onduidelijk of, en zo ja welke invloed for-profitfinanciering heeft op het dagelijkse reilen en zeilen binnen de school. Te denken valt aan het schoolklimaat, de inhoud van het curriculum en extra-curriculaire activiteiten.

Wat het onderzoek wel laat zien is dat financiering vooral in combinatie met andere factoren van invloed is op het onderwijs, bijvoorbeeld in combinatie met de bestuursvorm van de school. Onderzoek in verschillende landen en internationaal vergelijkend onderzoek wijzen namelijk opvallend consistent in de richting dat arrangementen met publieke financiering en private besturing tot hogere leerprestaties leiden dan andere arrangementen. Die conclusie houdt stand bij vergelijkingen met drie andere arrangementen: (1) publieke financiering en publieke besturing; (2) private financiering en private besturing; en (3) publieke financiering en private besturing door for-profitorganisaties. We moeten daarbij opmerken dat de vergelijking met het laatstgenoemde arrangement het minst

hard is: arrangementen met for-profitarrangementen komen het minste voor en daar is ook het minste onderzoek naar gedaan.

De grote vraag is dan natuurlijk: wat maakt nu juist de combinatie van publieke financiering en private non-profitbesturing zo bijzonder? Onderzoek geeft geen duidelijk antwoord op deze vraag. Het meest waarschijnlijk is een verklaring waarbij de mate van autonomie voor scholen een rol speelt. Scholen met meer autonomie, zoals charterscholen in Amerika, lijken beter in staat om samenhang in de schoolorganisatie aan te brengen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de samenhang tussen financieel beleid, personeelsbeleid, het curriculum en andere onderwijsinhoudelijke aspecten.

Verreweg het meeste onderzoek beperkt zich tot resultaten van leerlingen op rekenen en taal. Uiteraard zijn er nog andere criteria om publiek-private arrangementen te waarderen. Eén daarvan is tevredenheid van de 'klanten' van het onderwijs, in het geval van het funderend onderwijs vaak de ouders. Empirisch onderzoek laat consistent zien dat ouders schoolkeuze zeer op prijs stellen. Dat blijkt uit opinieonderzoeken, maar ook uit de tevredenheid van ouders met een zelfgekozen school. Ouders die bewust kiezen voor een school, zijn over het algemeen meer tevreden dan andere ouders. In sommige gevallen leidt de eigen keuze ook tot een – al dan niet verplichte – grotere betrokkenheid van ouders bij het onderwijs van hun kinderen.

Bescheiden effecten

Empirisch onderzoek naar publiek-private arrangementen laat ook zien dat systematische verschillen tussen het ene en het andere arrangement bescheiden zijn. Hier is een aantal redenen voor te geven. Om te beginnen zijn de verschillen tussen de arrangementen in theorie vaak groter dan in de praktijk. Zo zijn alle scholen in een land, ongeacht het arrangement, gehouden aan een aantal overeenkomstige regels, bijvoorbeeld rond examinering en eisen aan leerkrachten. Ook privaat gefinancierde scholen kunnen zich niet aan algemeen geldende regels onttrekken. Uit het buitenland komen aanwijzingen dat de publieke controle van privaat gefinancierde scholen blijvend toeneemt.⁹⁰ Zo blijkt de beweging die in veel Westerse landen zichtbaar is naar meer autonomie voor publiek gefinancierde scholen, vaak samen te gaan met meer verantwoordingsplichten, die vervolgens ook gaan gelden voor privaat gefinancierde scholen. Een andere reden waarom verschillen tussen arrangementen in de praktijk vaak minder groot zijn dan in theorie, heeft te maken met de implementatie van beleid. Bij publiek-private arrangementen gaat het vooral om veranderingen in institutionele factoren. Wijzigingen in een institutionele context leiden niet automatisch of snel tot wijzigingen in gedrag. Gedrag is immers ook sterk cultureel bepaald. Of om het anders te zeggen: met de introductie van private financiering ontstaat nog geen ondernemerschap. Mede hierdoor voltrekt de introductie van een nieuw publiek-privaat arrangement voor scholen zich in de praktijk vaak in kleine stappen. Alleen al om die reden zijn daarvan, in ieder geval op korte termijn, geen grote effecten te verwachten. Ook in situaties van radicale beleidswijzigingen, zoals in Cleveland, blijkt de soep in de praktijk door allerlei omstandigheden en tegenkrachten vaak aanmerkelijk minder heet dan hij wordt opgediend.⁹¹ De onderwijshervormingen in Chili zijn wat dit betreft uitzonderlijk en mede mogelijk geweest doordat een militair dictatoriaal regime het beleid heeft ingevoerd.

⁹⁰ Walford, 2000.

⁹¹ Onder andere Hess & McGuinn, 2002.

Van een andere orde zijn redenen die verwijzen naar de beperkte vrijheidsgraden voor scholen. Mogelijk is het primaire onderwijsproces in zichzelf erg structurerend: iedere school heeft immers te maken met leerlingen die in een bepaalde tijd iets moeten leren onder begeleiding van een aantal volwassenen. De vrijheidsgraden voor scholen zijn hierdoor mogelijk gering. Een bijkomend structurerend effect kan zijn dat ons aller idee over hoe onderwijs er uitziet of wat een goede school is, nogal uniform is. Dat geldt uiteraard ook voor kiezende ouders, die met hun keuzegedrag vervolgens een behoudende invloed op onderwijsvernieuwingen kunnen uitoefenen.⁹²

Concurrentie en compositie

Onderzoek heeft ons ook iets te vertellen over onderlinge concurrentie tussen scholen. Het blijkt bij herhaling niet zozeer te gaan om de specifieke combinatie van publiek en privaat in het arrangement, maar om de vraag of er binnen een gegeven arrangement daadwerkelijk sprake is van concurrentie. Verder blijkt de mate van onderlinge concurrentie de meest cruciale factor te zijn. Concurrentie kan positieve effecten hebben voor leerlingprestaties en mogelijk ook voor de efficiëntie van het onderwijsstelsel, mits scholen 'met mate' onderling concurreren. De crux is natuurlijk: wat is met mate. Er lijkt een zekere drempelwaarde overschreden te moeten worden wil concurrentie tussen scholen ook effect hebben. Anders gezegd: scholen moeten wel echt concurrentie ervaren wil het effect kunnen hebben. Aan de andere kant kunnen, als er te veel onderlinge concurrentie is, positieve effecten teniet worden gedaan door negatieve effecten. Het kan aandacht, tijd en middelen verleggen van het primaire proces binnen de school naar het verbeteren van het imago naar buiten. Er zijn geen indicaties dat dit beter is voor leerlingen, wel dat het mogelijk ten koste gaat van aandacht en middelen voor leerlingen. Bij 'te veel' concurrentie bestaat bovendien het risico dat een leerlingenmarkt ontstaat waarbij niet de ouders kiezen voor een school, maar de scholen leerlingen selecteren. Dit brengt een risico met zich mee dat scholen concurreren op de samenstelling van hun leerlingenpopulatie, met als gevolg groeiende segregatie tussen scholen. Het gaat dan vooral om segregatie op grond van sociaal-economische en etnische achtergrond van leerlingen.

Behalve dat segregatie tussen scholen om meer ideologische redenen ongewenst gevonden kan worden, bestaat ook het risico dat segregatie leidt tot daling van de onderwijskwaliteit. Ook in Nederlands onderzoek wordt bij herhaling gevonden dat de samenstelling van de leerlingenpopulatie van invloed is op de prestaties van leerlingen. Op macro-niveau lijken de beste leerprestaties behaald te worden als scholen een mix van leerlingen uit lagere en hogere sociaal-economische milieus bedienen. Maar of deze keuzes ook op het microniveau van kiezende ouders te realiseren zijn, is zeer de vraag. Zweeds onderzoek wijst bijvoorbeeld uit dat verreweg de meeste ouders bang zijn dat vrije schoolkeuze tot meer segregatie en lagere onderwijskwaliteit zal leiden, maar dat al die ouders ook zelf een keuze maken die die angst reëel maakt.⁹³

Compositie en publiek-private arrangementen

Scholen met verschillende publiek-private arrangementen hebben vaak ook verschillende leerlingen. Het is daarom niet helemaal uit te sluiten dat verschillen die worden toegeschreven aan publiek-private arrangementen, geheel of gedeeltelijk het gevolg zijn van verschillen in leerlingenpopulaties. Weliswaar corrigeren de meeste onderzoekers voor verschillen in leerlingenpopulaties, maar het blijft de vraag of verschillende effecten

92 Zie ook Lubienski, 2003.

93 Lundh & Hwang, 2002.

daarmee voldoende uit elkaar te halen zijn. Naast methodologische kwesties zijn er ook inhoudelijke redenen voor het mogelijk niet kunnen onderscheiden van compositie-effecten en effecten van specifieke publiek-private arrangementen. Zo is denkbaar dat organisatiekenmerken van een school direct en indirect samenhangen met de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Als dat zo is, dan is empirisch bijna niet van elkaar te onderscheiden in welke mate organisatiekenmerken het gevolg zijn van het specifieke publiek-private arrangement en in welke mate van de leerlingenpopulatie die wordt bediend. Kleinschalig empirisch onderzoek doet vermoeden dat gevolgen op organisatorisch gebied van publiek-private arrangementen inderdaad interfereren met organisatieprocessen die inherent zijn aan specifieke leerlingenpopulaties.⁹⁴ Chileens onderzoek wijst op een soortgelijk verschijnsel. Daar bleken volledig publiek bestuurdde scholen met veel achterstandsleerlingen betere leerlingprestaties te realiseren dan scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie die publiek werden gefinancierd, maar privaat bestuurd. Tegelijkertijd bleek dat scholen met gunstiger leerlingenpopulaties juist effectiever zijn als ze wél privaat worden bestuurd.⁹⁵ Deze uitkomsten verwijzen mogelijk naar een verschil in de aard van het netwerk rond de school en van de inzetbare hulpbronnen, in samenhang met de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Zo is denkbaar dat scholen met veel achterstandsleerlingen weliswaar een beroep kunnen doen op ouders, maar voor andere dingen dan scholen met leerlingen waarvan de ouders hoger zijn opgeleid. Zo blijkt uit Amerikaans onderzoek onder charterscholen bijvoorbeeld dat scholen met veel achterstandsleerlingen ouders een bijdrage vragen in het schoonmaken en onderhouden van de school, terwijl charterscholen met 'gunstiger' leerlingenpopulaties ouders inzetten bij fondsenwerving.⁹⁶ Scholen met veel achterstandsleerlingen kunnen wellicht bij een publiek bestuur andere hulpbronnen mobiliseren dan bij een privaat bestuur. Hoewel het beschikbare onderzoek daar geen uitsluitsel over geeft, bestaat de mogelijkheid dat effecten van publiek-private arrangementen wisselen met de samenstelling van de leerlingenpopulatie.

Nederland: sterke en zwakke punten

Na een rondgang langs internationaal empirisch onderzoek kunnen we een aantal sterke en zwakke punten van het Nederlandse stelsel van gelijke bekostiging noemen. Het Nederlandse stelsel scoort hoog op keuzevrijheid voor ouders. De publieke bekostiging van nagenoeg alle scholen in Nederland geeft ouders relatief veel mogelijkheden om zelf een school te kiezen. In die zin bevordert het stelsel de toegankelijkheid van scholen, zeker in verhouding met landen met een omvangrijke privaat gefinancierde sector. Het nagenoeg ontbreken van een privaat gefinancierde sector in Nederland heeft ook een dempende invloed op de mate van sociaal-economische segregatie tussen scholen.

Het grootste risico van het huidige stelsel is dat het relatief veel ruimte biedt voor segregatie, in het bijzonder het ontstaan van zwarte en witte scholen. Dat de segregatie in Nederland toeneemt blijkt ook uit recent Nederlands onderzoek.⁹⁷ Of deze toenemende segregatie van invloed is op sociale cohesie, is op grond van beschikbaar empirisch onderzoek niet te zeggen. Wel is duidelijk dat segregatie tussen scholen als gevolg van compositie-effecten een risico met zich meebrengt van negatieve effecten op de kwaliteit van het onderwijs. Uit internationaal onderzoek blijkt ook, dat het versterken van

94 *Onder andere Thrupp, 1998.*

95 *Hsieh & Urquiola, 2002.*

96 *Ladd, 2002.*

97 *Karsten e.a., 2002; Inspectie van het Onderwijs, 2004.*

de variëteit van het aanbod aan scholen dempend kan werken op de segregatie tussen scholen. Het cruciale punt lijkt te zijn dat scholen met elkaar gaan concurreren op andere kenmerken dan de samenstelling van de leerlingenpopulatie.⁹⁸

Onderwijs heeft zowel publieke als private opbrengsten. Bij publieke opbrengsten gaat het om effecten op het collectieve niveau van een samenleving en kunnen we denken aan stabiliteit en kwaliteit van de samenleving, functioneren van de democratie en economische groei. Bij private opbrengsten gaat het om voordelen voor individuele mensen, zoals kansen op de arbeidsmarkt, inkomen en het plezier te kunnen lezen, schrijven en rekenen. Dit betekent dat bij onderwijs altijd dilemma's optreden bij de afweging tussen publieke en private belangen.⁹⁹ Of zoals Levin en Belfield het zeggen: bij onderwijs is het altijd weer de vraag "... how to reconcile the private choices of families with the public requirements of education for democratic knowledge and values".¹⁰⁰ Een groot dilemma voor het Nederlandse onderwijs vinden we op het punt van kwaliteit en segregatie. Concurrentie tussen scholen kan positief uitwerken, maar te weinig concurrentie heeft geen zin en te veel concurrentie kan segregatie tussen scholen aanmoedigen en de kwaliteit van het onderwijs op macroniveau aantasten. Bovendien veronderstelt daadwerkelijke concurrentie tussen scholen een mate van overcapaciteit in het stelsel, en die gaat ten koste van de efficiëntie. Gemengde scholen wat betreft leerlingenpopulaties kunnen de kwaliteit van het onderwijs verbeteren, maar beperking van de vrije schoolkeuze van ouders kan juist aanzetten tot groei van de privaat gefinancierde sector. Daarmee kan de segregatie tussen privaat en publiek gefinancierd onderwijs toenemen, met mogelijke bijkomende effecten voor de onderwijskwaliteit. Het afwegen van individuele belangen zoals vrije schoolkeuze en collectieve belangen zoals kwaliteit op macroniveau, vereist kortom ware jongleerkunst van beleidsmakers.

98 *Teelken, 2001; Waslander, 2001.*

99 *De discussie over de relatieve betekenis van publieke en private opbrengsten is ook zichtbaar in de karakterisering van onderwijs als economisch goed. De aanduiding van onderwijs loopt uiteen van collectief goed, via quasi-collectief goed en gemengd goed naar een privaat goed met externe effecten.*

100 *Levin & Belfield, 2003, p. 17.*

Literatuur

- Angrist, J.D., Bettinger, E., Bloom, E., King, E. & Kremer, M. (2001). *Vouchers for private schooling in Colombia: evidence from a randomized natural experiment*. National Bureau of Economic Research: Working Paper 8343. Geraadpleegd op 10 maart 2004 via website van NBER, <http://www.nber.org/papers/w8343>.
- Belfield, C.R. & Levin, H.M. (2002). The effects of competition between schools on educational outcomes: a review for the United States. *Review of Educational Research*, 72(2), 279-341.
- Blaug, M. (1985). Education vouchers. It all depends on what you mean. In J. LeGrand & R. Robinsons (eds.), *Economics of privatisation*. London: Weidenfeld & Nicholson.
- Bowe, R., Ball, S.J. & Gold, A. (1992). *Reforming education and changing schools*. London: Routledge.
- Boyd, W.L. & Kerchner, C.T. (eds.) (1988). *The politics of excellence and choice in education*. Philadelphia: The Falmer Press.
- Bulkley, K. & Fisler, J. (2002). *A review of the research on charter schools*. Pennsylvania: Consortium for Policy Research in Education.
- Bulmer, M. (1986). *Social science and social policy*. London: Allen & Unwin.
- Camilli, G. & Bulkley, K. (2001). Critique of "an evaluation of the florida A-plus accountability program". *Education Policy Analysis Archives*, 9(7).
- Carnoy, M. (2001). *School vouchers: examining the evidence*. Washington: Economic Policy Institute. Geraadpleegd op 12 maart 2004 via de website van EPI, http://www.epinet.org/content.cfm/studies_vouchers-full.
- Carnoy, M. & McEwan, P.J. (2001a). *Privatization through vouchers in developing countries: the case of Chile and Colombia*. In H.M. Levin (ed.) *Privatizing education. Can the marketplace deliver choice, efficiency, equity, and sociale cohesion?* (151-177). Boulder: Westview Press.
- Carnoy, M. & McEwan, P.J. (2001b). *Does privatisation improve education? The case of Chile's national voucher plan*. Stanford: Stanford University School of Education. Geraadpleegd op 12 maart 2004 via de website van Standford University, <http://www.stanford.edu/dept/suse/ice/carnoy/chilepaper.pdf>.
- Chambers, J. & Parrish, Th. B. (1998). *Funding special education*. Thousand Oaks: Corwin Press.
- Contreras, D. (2001). *Evaluating a voucher system in Chile. Individual, family and school characteristics*. Mimeo: Universidad de Chile/Yale University.
- Dee, T.S. (1998). Competition and the quality of public schools. *Economics of Education Review*, 17(4), 419-427.
- Donahue, J. (1989). *The privatisation decision: public ends, private means*. New York: Basic Books.
- Driessen, G., Doesborgh, J., Ledoux, G., Veen, I. van der & Vergeer, M. (2002). *Sociale integratie in het primair onderwijs. Een studie naar de relatie tussen sociale, etnische, religieuze en cognitieve schoolcompositie en prestaties en welbevinden van verschillende groepen leerlingen. Analyse van het PRIMA cohort onderzoek, 3e meting*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Dronkers, J. (1995). The existence of parental choice in the Netherlands. *Educational Policy*, 9(3), 227-243.

- Dronkers, J. & Robert, P. (2003). *The effectiveness of public and private schools from a comparative perspective*. Working paper. Geraadpleegd op 14 maart 2004, via website van Jaap Dronkers, http://www.iue.it/Personal/Dronkers/Welcome.html#_Hlk530500892.
- Dijkstra, A.B., Dronkers, J. & Hofman, R. (red.) (1997). *Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Evans, J. & Lunt, I. (1994). *Markets, competition and vulnerability. Some effects of recent legislation on children with special needs*. London: The Tufnell Press.
- Evans, W. & Schwab, R. (1995). Finishing high school and starting college: do Catholic schools make a difference? *Quarterly Journal of Economics*, 110(4), 941-974.
- Finegold, D., McFarland, L. & Richardson, W. (1993). *Something borrowed, something learned? The transatlantic market in education and training reform*. Washington: The Brookings Institute.
- Fiske, E.B. & Ladd, H.F. (2000). *When schools compete. A cautionary tale*. Washington: Brookings Institution Press.
- Fitz, J. & Beers, B. (2001). *Education management organizations and the privatization of public education: A cross-national comparison of the USA and the UK*. National Center for the study of privatisation in education: Occasional Paper no. 22. Geraadpleegd op 10 maart 2004 via website NCSPE, <http://www.ncspe.org>.
- General Accounting Office (2002). *Public Schools*. Washington DC: United States General Accounting Office.
- Gewirtz, S., Ball, S. & Bowe, R. (1995). *Markets, choice and equity in education*. Buckingham: Open University Press.
- Goldhaber, D.D. (1996). Public and private high schools: Is school choice an answer to the productivity problem? *Economics of Education Review*, 15(2), 93-109.
- Gorard, S. & Fitz, J. (2000). Investigating the determinants of segregation between schools. *Research Papers in Education: Policy and Practice*, 15(2), 115-132.
- Green, J.P. (2001). *An evaluation of the Florida A-Plus accountability and school choice program*. New York: Manhattan Institute for Policy Research, Center for Civic Innovation. Geraadpleegd op 25 maart 2004 via website Manhattan Institute for Policy Research, http://www.manhattan-institute.org/html/cr_aplus.htm.
- Green, J.P., Peterson, P.E. & Du, J. (1998). School choice in Milwaukee: a randomised experiment. In P.E. Peterson & B.C. Hassel (eds.), *Learning from school choice*. Washington: Brookings Institution Press.
- 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. (1994). Education Production Functions. In T. Husén & N. Postlethwaite (eds.), *International Encyclopedia of Education*, 2nd edition, volume 3 (1756-1762). Oxford: Pergamon.
- Hanushek, E.A., Kain, J.F. & Rivkin, S.G. (2002). *The Impact of Charter Schools on Academic Achievement*. Working paper. Geraadpleegd op 15 maart 2004 via website Hanushek, <http://edpro.stanford.edu/eah/eah.htm>.
- Hanushek, E.A. (2003). *The failure of input-based schooling policies*. *The Economic Journal*, 113(485), 64-98.
- Henig, J.R. & Holyoke, T.T. (2003). *The influence of founder type on charter school structures and operations*. National Center for the Study of Privatization in Education: Occasional Paper no. 77. Geraadpleegd op 10 maart 2004 via website NCSPE, <http://www.ncspe.org>.
- Hess, F., Maranto, R. & Milliman, S. (2001). Small districts in big trouble: how four Arizona school systems responded to charter competition. *Teachers College Record*, 103(6), 1102-1124.

- Hess, F.M. & McGuinn, P.J. (2002). Muffled by the din: the competitive noneffects of the Cleveland voucher program. *Teachers College Record*, 104(4), 727-764.
- Hoxby, C.M. (1994). *Does competition among public schools benefit students and tax payers?* National Bureau of Economic Research, Working paper no. 4979. Geraadpleegd op 15 maart 2004 via website NBER, <http://www.nber.org/papers/w4979>.
- Hoxby, C.M. (1998). Analyzing school choice reforms that use America's traditional forms of parental choice. In P.E. Peterson & B.C. Hassel (eds.), *Learning from school choice* (133-155). Washington: Brookings Institution Press.
- Hoxby, C.M. (2001). Does competition among public schools benefit students and tax payers? *American Economic Review*, 90(5), 1209-1238.
- Hsieh, C.T. & Urquiola, M. (2002). *When schools compete, how do they compete? An assessment of Chile's nationwide school voucher program*. National Center for the Study of Privatization in Education: Occasional Paper no. 43. Geraadpleegd op 10 maart 2004 via website NCSPE, <http://www.ncspe.org>.
- Inspectie van het Onderwijs (2004). *Onderwijsverslag 2002/2003*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssens, F.J.G. & Leeuw, F.L. (2001). *Scholen maken verschil. Maar het ene verschil is het andere niet*. Tweede onderwijslezing, 19 april 2001. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.
- Kane, T.J. & Staiger, D.O. (2002). The promise and pitfalls of using imprecise school accountability measures. *Journal of Economic Perspectives*, 16 (4), 91-114.
- Karsten, S., Roeleveld, J., Ledoux, G., Felix, C. & Elshof, D. (2002). *Schoolkeuze in een multi-etnische samenleving*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Kassenberg, A. (2002). *Wat scholieren bindt. Sociale gemeenschap in scholen*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Krueger, A.B. & Zhu, P. (2002). *Another look at the New York City school voucher experiment*. Working Paper 9418. Cambridge: National Bureau of Economic Research. Geraadpleegd op 25 maart 2004 via de website van NBER, <http://www.nber.org/papers/w9418>.
- Lacireno-Paquet, N., Holyoke, T.T., Moser, M. & Henig, J.R. (2002). Creaming versus cropping: charter school enrolment practices in response to market incentives. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(2), 145-158.
- Ladd, H. (2002). School vouchers, a critical review. *Journal of economic perspectives*, 16(4), 3-24.
- Lauder, H., Hughes, D., Watson, S., Waslander, S., Thrupp, M., Strathdee, R., Simiyu, I., Dupuis, A., McGlinn, J. & Hamlin, J. (1999). *Trading in futures. Why markets in education don't work*. Buckingham: Open University Press.
- Levaëiæ, R. (2001). *An analysis of competition and its impact on secondary school examination performance in England*. Nation Center for the Study of Privatization in Education. Occasional Paper nr. 34. Geraadpleegd op 10 maart 2004 via website NCSPE, <http://www.ncspe.org>.
- Levin, H. & Belfield, C.R. (2003). *The marketplace in education*. Nation Center for the Study of Privatization in Education. Occasional Paper nr. 86. Geraadpleegd op 10 maart 2004 via website NCSPE, <http://www.ncspe.org>.
- Lissauer, R. & Robinson, P. (2000). *A learning process. Public-private partnerships in Education*. London: Institute for Public Policy Research.
- Lubienski, C. (2003). *School competition and promotion: substantive and symbolic differentiation in local education markets*. National Center for the Study of Privatization in Education. Occasional Paper nr. 80. Geraadpleegd op 10 maart 2004 via website NCSPE, <http://www.ncspe.org>.
- Lundh, S. & Hwang, S.J. (2003). *School choice and its effects in Sweden*. Kalmar: The Swedish National Agency for Education. Geraadpleegd op 10 april 2004 via de website van The Swedish National Agency for Education, <http://www.skolverket.se/english/publ.shtml>.

- McEwan, P.J. (2000a). *Comparing the effectiveness of public and private schools; a review of evidence and interpretations*. National Center for the Study of Privatization in Education. Occasional paper nr. 3. Geraadpleegd op 10 maart 2004 via de website van NCSPE, <http://www.ncspe.org>.
- McEwan, P.J. (2000b). The potential impact of large-scale voucher programs. *Review of Educational Research*, 70(2), 103-149.
- McEwan, P.J. (2001). The effectiveness of public, catholic, and non-religious private schools in chile's voucher system. *Education Economics*, 9(2), 103-128.
- Molnar, A., Wilson, G. & Allen, D. (2004). *Profiles of for-profit education management companies 2003-2004*. Education Policy Research Unit. Geraadpleegd op 20 maart 2004 via website EPRU, <http://www.asu.edu/educ/eps1>.
- Mayer, D.P., Peterson, P.E., Myers, D.E., Tuttle, C.C. & Howell, W.G. (2002). *School choice in New York City after three years: an evaluation of the school choice scholarships program*. Washington: Mathematica Policy Research Inc.
- Onderwijsraad (2001). *Publiek en privaat. Mogelijkheden en gevolgen van private middelen in het publieke onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Rondom onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004). *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Parry, T.R. (1997). Theory meets reality in the education voucher debate: Some evidence from Chile. *Education Economics*, 5(3), 307-331.
- Pawson, R. & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Plank, D.N & Sykes, G. (eds.) (2003). *Choosing choice: school choice in international perspective*. New York: Teachers College Press.
- Regt, A. de & Weenink, D. (2003). *Investeren in je kinderen; over de keuze voor particulier onderwijs in Nederland*. Amsterdam: Boom.
- Roeleveld, J., Jong, U. de & Koopman, P. (1990). De stabiliteit van schooleffecten. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 15(5), 301-316.
- Rouse, C. (1998). Private school vouchers and student achievement: evidence from the Milwaukee choice program. *Quarterly journal of economics*, 113(2), 553-602.
- Sander, W. (1996). Catholic grade schools and academic achievement. *Journal of Human Resources*, 31(3), 540-548.
- Saporito, S. (2003). Private choices, public consequences: magnet school choice and segregation by race and poverty. *Social Problems*, 50(2), 181-203.
- Sawhill, I.V. & Smith, S.L. (2000). Vouchers for elementary and secondary education. In C.E. Steuerle, V. Doorn Ooms, G. Peterson & R.D. Reischauer (eds.), *Vouchers and the provision of public services*. Washington: Brookings Institution Press.
- Schiefelbein, E. (1991). Restructuring education through economic competition: The case of Chile. *Journal of Educational Administration*, 29(4), 17-29.
- Scholtes, E. & Hopstaken, H. (2001). *Buurtschool of McSchool? Over franchise in het onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Schwarz, B. (2004). *The paradox of choice. Why more is less*. New York: HarperCollins Publishers.
- Stevens, L. K. & Sessions, D.N. (2000). Private/Public School Choice and Student Performance Revisited. *Education Economics*, 8(2), 169-184.
- Teelken, C. (1998). *Market mechanisms in education, an international comparative study in the Netherlands, England and Scotland*. Proefschrift: Universiteit van Amsterdam.
- Teelken, C. (2001). Verschijningsvormen van marktwerking in het funderend onderwijs: een internationale vergelijking. In M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de Markt*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Tesser, P. (2003). Ontwikkelingen in de schoolloopbanen van leerlingen uit achterstandsgroepen. In W. Meijnen (red.), *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. OOMO-reeks. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Thomas, S., Sammons, P., Mortimore, P. & Smees, S. (1997). Stability and consistency in secondary schools' effects on students' GCSE outcomes over three years. *School Effectiveness and School Improvement*, 8(2), 169-197.
- Thrupp, M. (1998). The art of the possible: organizing and managing high and low socio-economic schools. *Journal of Education Policy*, 13(2), 197-219.
- Tokman-Ramos, A. (2002). *Is private education better? Evidence from Chile*. Central bank of Chile Working Papers, nr. 147. Geraadpleegd op 20 maart 2004 via de website van de Chileense Centrale Bank, <http://www.bcentral.cl/estudios/dtbc/doctrab.htm>.
- Vandenbergh, V. (2004). *Private, private government-dependent and public schools. An international effectiveness analysis*. Working paper. Geraadpleegd op 10 maart 2004 via <http://econwpa.wustl.edu/eprints/pe/papers/0312/0312004.abs>.
- Veenstra, R. (1999). *Leerlingen-klassen-scholen*. Prestaties en vorderingen van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Amsterdam: Thela Thesis Publishers.
- Veld, R.J. In't, Vijlder, F. de & Rinnooy Kan, A.H.G. (2000). *Bij de les!* Amsterdam: Max Geldens Stichting.
- Wal, M. van der (2004). *Competencies to participate in life. Measurement and the impact of school*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Walford, G. (2000). *Funding for private schools in England and The Netherlands: Can the piper call the tune?* National Center for the Study of Privatization in Education. Occasional Paper no. 8. Geraadpleegd op 10 maart 2004 via website NCSPE, <http://www.ncspe.org>.
- Waslander, S. (1999). *Koopmanschap en Burgerschap. Marktwerving in het onderwijs*. Assen: Van Gorcum.
- Waslander, S. (2001). Marktwerving in het onderwijs; waar leidt het toe? In M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de Markt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Waterreus, J.M. (2003). *Lessons in Teacher Pay*. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- Wesselingh, A., Dijkstra, A.B. & Peschar, J. (2002). Onderwijs in de civil society. Of: kan het onderwijs bijdragen aan de sociale cohesie? In Onderwijsraad, *Rondom Onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Wieringen, F. van (2000). Besturing en management. In F. van Wieringen, J. Ax, P.N. Karstanje & J.C. Voogt, *Organisatie van scholen* (209-266). Leuven/Apeldoorn: Garant.
- Witte, J.F. (1993). The Milwaukee Parental Choice Program. In M.E. Rasell & R. Rothstein (eds.), *School choice: examining the evidence*. Washington: Brookings Institution Press.
- Witte, J.F. & Thorn, C.A. (1996). Who chooses? Voucher and interdistrict choice programs in Milwaukee. *American Journal of Education*, 104, 186-217.
- Wong, K & Shen, F. (2000). *Institutional effects of charter schools: competition, innovation and segregation*. Washington DC: American Political Science Association.
- 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.