

DE MARKT MEESTER  
verkenning



## **De Markt Meester?**

## Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen.

De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen.

Daarnaast initieert de raad seminars en website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Verkenning *De Markt Meester? Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs* uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20010441/529, oktober 2001

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2001.

### **Bestellingen van publicaties:**

Onderwijsraad  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag  
email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
(070) 310 00 00 of via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

### **Ontwerp en opmaak:**

Balyon Grafische Vormgeving bv

### **Drukwerk:**

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

# **De Markt Meester?**

**Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs**

Aan de minister van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen  
de heer drs. L.M.L.H.A. Hermans  
postbus 25.000  
2700 LZ Zoetermeer


Mijnheer de Minister,

In uw brief van 4 mei 2000 verzocht u de Onderwijsraad een verkenning te ondernemen naar 'Aspecten van marktwerking in het onderwijs'. Beoogd werd om trends en ontwikkelingen op te sporen die zich in de komende tien jaar bij marktwerking kunnen voordoen en om vragen en dilemma's bij deze ontwikkelingen aan de orde te stellen. Een en ander diende uit te monden in de identificatie van belangwekkende thema's voor nadere advisering.

Met genoegen doet de raad u, met het rapport, *De Markt Meester?*, de resultaten van de gevraagde verkenning toekomen.

Ten aanzien van de keus voor opname in een volgend werkprogramma van een of meer van de aan het eind van het rapport genoemde thema's zal de raad, conform ook uw voorstel in voornoemde brief, gaarne nader met u overleggen.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen  
voorzitter

drs. A. van der Rest  
secretaris

**ONS KENMERK**  
20010448/529

**UW KENMERK**  
BOA/BAG/17422, 4 mei 2000

**CONTACTPERSOON**

**DOORKIESNUMMER**

**PLAATS / DATUM**  
Den Haag, 13 september 2001

**ONDERWERP**  
Verkenning De Markt Meester?

**ONDERWIJSraad**

**MASSAULAAN 6**

**2514 JS DEN HAAG**

**TELEFOON 070 310 00 00**

**FAX 070 356 14 74**

**E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL**

**WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL**

**De markt meester?**

Een verkenning naar marktwerking in het onderwijs

# Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| <b>Vooraf</b>  | 9  |
| <b>1 Van overheid naar markt: Maatschappelijke en politieke context</b>                            | 13 |
| <b>2 Markt en overheid</b>   | 17 |
| <b>2.1 Het marktprincipe</b>   | 18 |
| 2.1.1 <i>De markt als coördinatiemechanisme</i>  | 18 |
| 2.1.2 <i>Het onderwijs: een 'quasi-markt'</i>  | 19 |
| <b>2.2 Redenen voor overheidsbemoeienis met de markt</b>   | 20 |
| 2.2.1 <i>Overheidsbemoeienis bij collectieve goederen</i>  | 20 |
| 2.2.2 <i>Overheidsbemoeienis bij onbevredigende uitkomsten van marktcoördinatie</i>                | 21 |
| <b>2.3 Overheidsbemoeienis naar aard en reikwijdte</b>   | 23 |
| <b>2.4 Overheidsfalen</b>  | 24 |
| <b>2.5 Markt en overheid: conclusie</b>  | 25 |
| <b>3 Onderwijsbeleid en marktwerking</b>   | 27 |
| <b>3.1 Deregulering van het onderwijsaanbod</b>  | 27 |
| 3.1.1 <i>Beleidsontwikkelingen</i>   | 28 |
| 3.1.2 <i>Deregulering en marktwerking in het onderwijs: rationale</i>                              | 28 |
| <b>3.2 Regulering van de onderwijsmarkt</b>  | 30 |
| 3.2.1 <i>Regulering van de aanbodkant van de markt: versterking van de concurrentie</i>            | 30 |
| 3.2.2 <i>Regulering van de vraagkant van de markt: versterking van de positie van de deelnemer</i> | 31 |
| <b>3.3 Financieel beleid en marktwerking</b>   | 33 |
| 3.3.1 <i>Uitwerking van de financiële lijn</i>   | 34 |
| 3.3.2 <i>Financiële ingrepen en marktwerking: rationale</i>  | 36 |
| <b>3.4 Recapitulatie en conclusie</b>  | 38 |
| <b>3.5 Beleid en effecten</b>  | 39 |
| <b>4 Marktwerking in het onderwijs: verschijningsvormen en trends</b>                              | 40 |
| <b>4.1 Marktverschijnselen</b>   | 40 |
| 4.1.1 <i>Vrije toetreding aan de aanbodkant</i>  | 41 |
| 4.1.2 <i>Vrije productbepaling door aanbieders</i>   | 45 |
| 4.1.3 <i>Vrije inzet van productiemiddelen</i>   | 48 |
| 4.1.4 <i>Vrije prijsstelling door aanbieders</i>   | 54 |
| 4.1.5 <i>Vrije keus van consumenten voor een aanbieder</i>   | 54 |

|                   |  |    |
|-------------------|--|----|
| 4.1.6             | <i>Vrije keus voor consumenten van het product dat ze afnemen</i>  | 55 |
| 4.1.7             | <i>Adequate informatie voor consumenten over prijs en kwaliteit</i>  | 56 |
| 4.1.8             | <i>Directe en kostendekkende betaling door consumenten</i>   | 56 |
| <b>4.2</b>        | <b>Toekomst: ontwikkelingen en trends die op marktwerking van invloed zijn</b>                                     | 57 |
| 4.2.1             | <i>Invloed van het marktwerkingsbeleid zelf</i>  | 57 |
| 4.2.2             | <i>Invloeden aan de aanbodkant van de markt</i>  | 59 |
| 4.2.3             | <i>Invloeden aan de vraagkant van de markt</i>   | 60 |
| <b>4.3</b>        | <b>Conclusie</b>   | 63 |
| <br>              |  |    |
| <b>5</b>          | <b>Marktwerking in het onderwijs: effecten</b>   | 64 |
| <b>5.1</b>        | <b>Toelichting op de toetsing van marktwerkingseffecten</b>  | 65 |
| 5.1.1             | <i>Ijkkpunten bij de inschatting van effecten van marktwerking</i>   | 65 |
| 5.1.2             | <i>Een waarschuwing vooraf</i>   | 66 |
| <b>5.2</b>        | <b>Effecten van marktwerking</b>   | 67 |
| 5.2.1             | <i>Effecten bij vrije toetreding van aanbieders tot de markt en vrije keus tussen aanbieders door de consument</i> | 67 |
| 5.2.2             | <i>Vrije productspecificatie door de producent en vrije productkeus door de consument</i>                          | 73 |
| 5.2.3             | <i>Vrije inzet van productiemiddelen</i>   | 75 |
| 5.2.4             | <i>Vrije prijsstelling door aanbieders en kostendekkende betaling door de consument</i>                            | 77 |
| 5.2.5             | <i>Adequate informatie voor consumenten over prijs en kwaliteit</i>  | 79 |
| <b>5.3</b>        | <b>Waardering van effecten</b>   | 79 |
| 5.3.1             | <i>Positieve en negatieve effecten</i>   | 80 |
| 5.3.2             | <i>Effecten van marktwerking: welke marktwerking echter?</i>   | 80 |
| 5.3.3             | <i>Effecten van marktwerking in welke delen van het onderwijs?</i>   | 80 |
| 5.3.4             | <i>Effectieve marktwerking: voorwaarden</i>  | 81 |
| 5.3.5             | <i>Afruïl</i>  | 82 |
| <b>5.4</b>        | <b>Recapitulatie en conclusie</b>  | 83 |
| <br>              |  |    |
| <b>6</b>          | <b>Marktwerking in het onderwijs: verkenning en verder</b>   | 84 |
| <b>6.1</b>        | <b>Terugblik op de voornaamste bevindingen van de verkenning</b>   | 84 |
| 6.1.1             | <i>Relatie tussen overheid en markt</i>  | 84 |
| 6.1.2             | <i>Het onderwijsbeleid aangaande marktwerking</i>  | 84 |
| 6.1.3             | <i>Marktwerkingverschijnselen</i>  | 85 |
| 6.1.4             | <i>Effecten van marktwerking</i>   | 85 |
| <b>6.2</b>        | <b>Belangwekkende thema's</b>  | 86 |
| 6.2.1             | <i>Thema's rond deregulering</i>   | 86 |
| 6.2.2             | <i>Thema's rondom de regulering van de onderwijsmarkt</i>  | 87 |
| 6.2.3             | <i>Thema's rond de bekostiging van onderwijs</i>   | 89 |
| 6.2.4             | <i>Thema's en werkprogramma</i>  | 90 |
| <b>6.3</b>        | <b>Conclusie</b>   | 90 |
| <br>              |  |    |
| <b>Literatuur</b> |  | 91 |

## Vooraf

**In het onderwijs is in toenemende mate sprake van marktwerking. Voor deze ontwikkeling, ook wel als 'vermarkting van het onderwijs' aangeduid, zijn verschijnselen als de volgende illustratief: de groei van privaat en commercieel onderwijs, concurrerend met het publieke aanbod, nieuwe media die alternatieve leermogelijkheden bieden, internationale concurrentie van onderwijsaanbieders, al dan niet via ICT, het betrekken van het mededingingsbeleid op publiek bekostigde onderwijsinstellingen, het inkopen of uitbesteden van onderwijstaken door instellingen en de samenwerking van publieke onderwijsinstellingen met private, commerciële partners. Deze en soortgelijke verschijnselen doen zich in alle onderwijssectoren voor. Ze plaatsen de relatie tussen onderwijs, overheid en markt in een nieuw perspectief.**

### **DE VRAAG**

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen verzoekt de Onderwijsraad om marktwerkingsverschijnselen als hierboven gesignaleerd in kaart te brengen, om trends en ontwikkelingen op te sporen die zich hierbij in de komende tien jaar kunnen voordoen en om vragen en dilemma's bij deze ontwikkelingen aan de orde te stellen.<sup>1</sup>

Marktwerking zou daarbij vanuit verschillende invalshoeken benaderd moeten worden: maatschappelijk, bestuurskundig, juridisch, economisch, onderwijskundig. Gevraagd wordt om niet het huidige onderwijsaanbod centraal te stellen, maar het gezichtspunt van de maatschappelijke behoefte, zowel persoonlijk als collectief.

De verkenning beslaat de eerste van twee fasen die de Minister bij de voorgenomen analyse van marktwerking in het onderwijs voorziet. In deze eerste fase worden trends en ontwikkelingen geordend en geanalyseerd, waarbij mogelijke gevolgen en dilemma's worden aangeduid. Het gaat er in eerste instantie niet om concrete beleidsacties voor te stellen, maar om het onderwerp in oriënterende zin te benaderen. Er wordt gevraagd om in deze fase voor een interactief traject te kiezen: interne activiteiten in combinatie met externe sonderingen. De verkenning dient uit te monden in een identificatie van belangwekkende thema's voor nadere advisering. Vervolgens zal voor de tweede fase met het

<sup>1</sup> *Adviesaanvraag Aspecten van marktwerking in het onderwijs, BOA/BAG/2000/17422, 4 mei 2000.*



departement worden overlegd welke van deze thema's voor verdere uitwerking en advisering in de eerstvolgende werkprogramma's van de raad zullen worden opgenomen.

#### **AANPAK**

De hier gepresenteerde verkenning is gebaseerd op de volgende activiteiten:

- een literatuuriëntatie gericht op markt, marktwerking en de verhouding tussen markt en overheid, dit voor de maatschappij in het algemeen en het onderwijs in het bijzonder,
- een documentanalyse ter oriëntatie op het overheidsbeleid ten aanzien van marktwerking in het algemeen en, meer specifiek, marktwerking in het onderwijs,
- een inventarisatie van marktwerkingsverschijnselen in het onderwijs,
- consultatie van instanties die op het terrein van onderwijs en markt actief zijn,
- sondering van uiteenlopende betrokkenen bij onderwijs en marktwerking, aan de hand van paneldiscussies en
- een meer theoretisch en onderzoeksgerichte verkenning aan de hand van reviews door deskundigen over uiteenlopende onderdelen van de problematiek, toegespitst op het onderwijs.

Deze activiteiten spreken grotendeels voor zich. Over de panels en de reviews nog het volgende.

Vier paneldiscussies werden georganiseerd voor achtereenvolgens primair en voortgezet onderwijs, bve-sector en hoger onderwijs. Aan de panels namen vertegenwoordigers van het onderwijs zelf deel - zowel publiek als particulier aanbod - en verder ook besturenbonden, vertegenwoordigers van de educatieve infrastructuur, organisaties van deelnemers en ouders, alternatieve aanbieders van leeraanbod (ICT-ontwikkelaars, uitgevers), gemeenten, vakbonden, werkgevers, bedrijfsleven. De discussie richtte zich telkens op de ervaringen van de discussianten met marktwerking in het onderwijs en op hun opvattingen over de kansen, risico's en voorwaarden. Een verslag van de paneldiscussies, onder de naam *Onderwijs en markt over markt en onderwijs*, is te vinden op de website van de Onderwijsraad ([www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)).

Voor de reviews werd aan deskundigen op het vlak van marktwerking in of rondom het onderwijs gevraagd om over dat deel van de materie waarin zij met name deskundig zijn de belangrijkste informatie in een artikel uit te werken. Eén doel hiervan was vragen naar voren te brengen waarop voor de beleidsontwikkeling ten aanzien van marktwerking en onderwijs beantwoording nodig is. Een ander doel was zicht te bieden op zowel kansrijke aangrijpingspunten voor marktwerking als op onzekerheden en grenzen daarbij. De artikelen zijn opgenomen in de studie *Onderwijs in de markt*, die tegelijk met deze verkenning wordt uitgebracht.<sup>2</sup>

#### **PRIMAIR PROCES ALS FOCUS**

De verkenning concentreert zich op marktwerking zoals deze zich rondom het primaire proces manifesteert. Enerzijds gaat ze de invloed na van marktwerking op de organisatie, inhoud, werkwijze en diversificatie van het onderwijs- en leeraanbod en op onder meer

<sup>2</sup> **NB: waar in de volgende pagina's verwezen wordt naar artikelen uit deze bundel, zullen de verwijzingen gemarkeerd staan met een \*; bijvoorbeeld Karsten, 2001\*; Derksen, 2001\*, enzovoort.**

de kwaliteit van dit aanbod, anderzijds richt ze zich op de keuzemogelijkheden die door marktwerking ontstaan voor deelnemers aan en afnemers van onderwijs, respectievelijk voor afnemers van abiturienten. Het gaat in deze verkenning niet, althans niet in eerste instantie, om de markt van onderwijzend personeel of om marktwerking binnen de educatieve infrastructuur, hoe belangrijk deze voor het onderwijs ook zijn. Wel is de gekozen opzet voor de verkenning naar deze terreinen uit te breiden.

#### **OPBOUW VAN DE VERKENNING: LEESWIJZER**

- In het eerste hoofdstuk van de verkenning wordt besproken hoe in de achterliggende decennia een verschuiving van overheid naar markt optrad. Van de marktontwikkeling die zich voordoet in uiteenlopende maatschappelijke sectoren, waaronder onderwijs, worden de achtergronden en algemene beleidscontext geschetst.
- In hoofdstuk twee wordt de economische welvaartstheorie besproken die voor de verkenning het kader levert: de markt als ordenend principe voor maatschappelijke verschijnselen, kenmerken van markten en soorten markten, voorwaarden voor adequate marktwerking, marktfalen en marktimperfecties. Nagegaan wordt ook in hoeverre het marktprincipe op het onderwijs kan worden toegepast. Ook de rol van de overheid bij eventueel marktfalen wordt besproken, de wijze waarop die rol kan worden ingevuld en de instrumenten die de overheid daarbij ter beschikking staan. Anderzijds wordt ook de mogelijkheid van overheidsfalen aan de orde gesteld.
- Hoofdstuk drie plaatst het onderwijs in een marktcontext. Met name wordt de rol van het beleid bij de ontwikkeling naar grotere marktwerking geschetst en worden de argumenten voor dit beleid besproken. De benadering waarvoor de overheid kiest bij het bevorderen van marktwerking in het onderwijs blijkt in essentie langs twee lijnen te lopen: een (de)reguleringslijn, met enerzijds deregulering van het aanbod, anderzijds regulering van de markt; en een financiële lijn, voor een groot deel gericht op op de financiële verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid respectievelijk actoren aan de vraag- en aanbodkant van het onderwijs.
- Hoofdstuk vier richt zich op de verschillende manieren waarop de markt in het onderwijs concreet vorm krijgt, op trends aan vraag- en aanbodkant van de onderwijsmarkt en op de bijdrage die het overheidsbeleid aan deze ontwikkelingen levert.
- In hoofdstuk vijf worden kansen, risico's en feitelijke effecten besproken en worden ontwikkelingen getoetst aan eisen van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.
- Hoofdstuk zes biedt een kort overzicht van de belangrijkste bevindingen en conclusies van deze verkenning. Op basis daarvan wordt een aantal thema's gepresenteerd die, gelet op de informatie in voorgaande hoofdstukken, voor nadere analyse en voor vervolgadvisering in aanmerking komen.

#### **BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES**

De conclusies die in hoofdstuk zes worden uitgewerkt, betreffen:

- de wijze waarop de verhouding tussen overheid en markt in het onderwijs vorm zal krijgen;
- de rationale achter het marktwerkingsbeleid in het onderwijs;

- de feitelijke impact van het marktwerkingsbeleid: de ontwikkelingen die zich op de onderwijsmarkt voordoen en de relatieve bijdrage hieraan van het beleid respectievelijk van andere invloeden;
- en, tot slot, de effecten die kunnen worden voorzien als marktwerking in het onderwijs zou toenemen.

# 1 Van overheid naar markt: Maatschappelijke en politieke context

**Marktwerking in het onderwijs, als verschijnsel en als beleidsstreven, is niet los te zien van een algemenere maatschappelijke heroriëntatie op de positie van het overheid in het algemeen en op de verhouding tussen overheid en private sector in het bijzonder. Deze context wordt in dit hoofdstuk toegelicht.**

## **ACCENTVERSCHUIVING: VAN OVERHEID NAAR MARKT**

Vanaf de tweede helft van de vorige eeuw wordt in Nederland, als elders, de verzorgingsstaat uitgebouwd. Het geloof in een door de overheid 'maakbare samenleving' groeit en in overeenstemming daarmee neemt in alle maatschappelijke sectoren de overheidsbemoeienis toe. In de jaren tachtig komt aan die ontwikkelingen een einde. In de periode 1982-1986 zet het eerste kabinet Lubbers de zogenaamde 'zes grote operaties' in gang.<sup>1</sup> Deze moeten tot een kleinere, minder regulerende maar efficiënter en effectiever opererende overheid leiden, wat onder meer gerealiseerd moet worden via decentralisatie, verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken. In de jaren negentig volgt de commissie-Wiegel met verdere aanbevelingen over de vorming van kernministeries en de privatisering van taken en diensten.<sup>2</sup> Onder de Paarse kabinetten wordt vervolgens de operatie 'Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit' (MDW-operatie) ingezet, waarbij de verschuiving van overheid naar markt een centraal aandachtspunt wordt.<sup>3</sup> Als resultaat van dit alles wordt de overheid gereorganiseerd en het rijksapparaat ingekrompen. De overheidsregelgeving wordt gesaneerd. Taken en bevoegdheden van de centrale overheid worden overgedragen aan lagere overheden. Directe aansturing door de overheid wordt deels vervangen door sturing op afstand en vormen van indirecte sturing.

De privatiseringstendens kan als sluitstuk in deze ontwikkelingen worden gezien. Uiteenlopende overheidstaken en diensten en ook delen van de overheidsorganisatie worden naar de markt overgeheveld. Dit gebeurt in eerste instantie vooral in 'hardere' beleidssectoren als openbaar vervoer, nutsvoorzieningen, post- en telefonie. Geleidelijk komt marktwerking ook in beeld in sectoren die eerder bij uitstek als zorg voor de overheid golden. Onderwijs is zo'n sector, naast onder meer veiligheid, vervoer, sociale zekerheid en gezondheidszorg.

<sup>1</sup> *De zes operaties richtten zich op de heroverweging van rijksuitgaven en -taken, decentralisatie, deregulering, reorganisatie van de rijksdienst, vermindering van het aantal rijksambtenaren en privatisering.*

<sup>2</sup> *TK, 1992-1993, 21427, nrs. 51 en 52.*

<sup>3</sup> *In de MDW-projecten worden mogelijkheden verkend om op uiteenlopende beleidsterreinen - waaronder onderwijs - tegelijkertijd marktwerking te bevorderen en regelgeving te vereenvoudigen en transparanter te maken (zie Van den Bosch, 2000).*

## **ACHTERGRONDEN BIJ DEZE ACCENTVERSCHUIVING**

De achtergronden voor deze ontwikkelingen zijn divers. Ten eerste blijkt in de aanloop tot de jaren tachtig dat de samenleving minder maakbaar is dan verwacht. Gelet op de eerdere ambities en gelet ook op de steeds stijgende collectieve lasten en de steeds uitvoeriger overheidsregelgeving stellen de feitelijke prestaties van de overheid teleur.<sup>4</sup> Vanuit dit oogpunt is er weinig reden om aan een dermate overheersende rol van de overheid vast te houden. Voor de ontwikkelingen is daarnaast ook een verandering in de bestuursfilosofie van belang. Deze heeft eveneens met de eerdere reguleringsambities van de overheid te maken: wetgevingscomplexen die steeds omvangrijker maar ook ingewikkelder en instabieler worden, leiden namelijk tot problemen met uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en daarmee tot de uitholling van de doelstellingen zelf waarop de overheidsregulering gericht is.<sup>5</sup> De overheid wil daarom meer op afstand sturen en kiest voor globalere en meer indirecte vormen van sturing.<sup>6</sup>

Naast de algemene maatschappelijke en politieke teleurstelling die uit deze heroriëntatie spreekt, blijkt ook bij de individuele afnemer van overheidsdiensten ontevredenheid met het overheidsaanbod te bestaan. Consumentensoevereiniteit wordt bepleit: een versterking van de positie van de consument en een verbetering van keuzemogelijkheden.<sup>7</sup>

Tegelijk met dit alles speelt bij het streven naar inperking van de overheidsrol een reden van heel andere aard: de 'economisering' van het beleid. Deze houdt in dat in het overheidsbeleid budgettaire en economische doelstellingen prioriteit krijgen boven sociale, culturele en zorgdoelen. Daarnaast wordt gestreefd naar een grotere doelmatigheid van het beleid.<sup>8</sup> De economische en bedrijfsmatige gerichtheid neemt om verschillende redenen vanaf de jaren tachtig steeds toe, niet in de laatste plaats op grond van financiële overwegingen: de noodzaak tot het terugdringen van overheidstekorten en overheidsschuld en, daarmee, de noodzaak tot bezuiniging op de collectieve uitgaven. Het streven naar een kleinere en efficiëntere overheidssector hangt hiermee samen. Ook dit impliceert een beperking van de rol van de overheid, ten gunste van de particuliere sector.

Tot slot wordt, parallel met deze ontwikkelingen, vanaf de jaren tachtig een kerntakendebat gevoerd. Hiermee wordt een fundamentele herbezinning op de inrichting van de sociale rechtsstaat ingezet. Het gaat om een bezinning op de vraag of overheidsverantwoordelijkheid niet al te automatisch de vorm aanneemt van overheidsproductie of -subsidiering van de benodigde voorzieningen, of een gedeeltelijke vervanging van regelgeving door andere vormen van regulering wetstechnisch haalbaar en voldoende effectief is, en zelfs of de overheid het waarborgen van bepaalde belangen überhaupt nog op zich kan nemen.<sup>9</sup>

4 *Ringeling, 1993.*

5 *Geelhoed, 1996.*

6 *Het gaat hier om globalisering van regelgeving, een verschuiving van dwingende gedragsvoorschriften naar een incentive-benadering, verplaatsing van de aansturing naar decentrale niveaus, aansturing aan de hand van bestuursovereenkomsten als convenanten, en sturing achteraf via output en resultaten in plaats van via input en procesvoorschriften.*

7 *Zie voor een uitvoerig (Amerikaans, maar in de Nederlandse situatie vrij herkenbaar) overzicht van argumenten voor dit 'new consumerism', toegespitst op onderwijs: Murphy, 1999.*

8 *Grit (2000) beschrijft de vormen die deze 'economisering' van het beleid aanneemt en geeft aan hoe voor dit beleid zowel ideologische als pragmatische argumenten worden ingebracht.*

9 *Geelhoed, o.c.*

### DE VERSCHUIVING VAN OVERHEID NAAR MARKT: CONCRETE UITWERKING

De verschuiving van overheid naar markt gaat langs verschillende wegen.<sup>10</sup> Delen van de overheidsorganisatie worden *intern of extern verzelfstandigd*. In een aantal gevallen wordt van extern verzelfstandigde organisaties verwacht dat zij naast publieke middelen inkomsten uit de markt verwerven en commerciële activiteiten ontwikkelen naast hun publieke taak: *hybridisering* van de organisatie. Soms worden ook de publieke taken zelf vercommercialiseerd, in de zin dat burgers gevraagd wordt te betalen voor diensten die eerder door de overheid bekostigd werden: de voorziening wordt afhankelijk van *private geldstromen*. Een andere ontwikkeling is dat, onder behoud van de eindverantwoordelijkheid door de overheid, de uitvoering van uiteenlopende overheidstaken in handen van private organisaties wordt gelegd: uitbesteding, ook wel *privatisering van overheidstaken* en -diensten genoemd. In die gevallen maakt de overheid bijvoorbeeld via contracten met de uitvoerende organisatie haar verantwoordelijkheid waar. Nog verder gaat de optie om delen van de overheidsorganisatie, inclusief bijbehorende taken en diensten geheel af te stoten: *privatisering van overheidsorganisaties*. De organisatie gaat in private handen over en de voormalige overheidstaak of -dienst wordt een louter commerciële aangelegenheid. In dat geval wordt, om monopolieposities uit te sluiten, ook liberalisering van de markt noodzakelijk: het openen van gelijkwaardige mogelijkheden voor andere marktpartijen om de betreffende dienst aan te bieden.

### DE POSITIE VAN HET ONDERWIJS BIJ DEZE ONTWIKKELINGEN

De privatiseringsbenadering is voor het onderwijs in feite allerminst nieuw. In het Nederlandse stelsel kreeg seculair, publiek onderwijs aan het eind van de 18<sup>e</sup> eeuw in eerste instantie vaste voet aan de grond. Al in de loop van de negentiende en twintigste eeuw echter nam het aantal instellingen voor bijzonder onderwijs - private scholen - geleidelijk aan weer toe. Ze kregen ze uiteindelijk in het scholenstelsel de overhand (in primair en voortgezet onderwijs ongeveer 70 versus 30%). Toch zijn de marktontwikkelingen ook hier van belang, omdat het bijzonder onderwijs, met het in werking treden van de nieuwe Grondwet in 1917, nog slechts in juridische zin 'privaat' genoemd kan worden.<sup>11</sup> Economisch en onderwijskundig is de overheidszeggenschap over niet alleen het openbaar onderwijs maar ook de bijzondere onderwijsinstellingen namelijk aanzienlijk; zij worden door de overheid bekostigd en zijn, in ruil daarvoor, aan overheidsregelgeving gebonden. In dergelijke gevallen, waar de overheid de feitelijke zeggingsmacht heeft over een privaat-rechtelijke organisatie, kan deze ook als publieke organisatie beschouwd worden.<sup>12</sup> Bij het streven naar (meer) marktwerking in het onderwijs zullen bekostiging en regelgeving dan ook belangrijke ingangen zijn, méér dan verzelfstandiging, privatisering of liberalisering.

### RATIONALE ACHTER DE NIEUWE MARKTORIËNTATIE

Zoals hierboven werd aangegeven (zie de alinea *Achtergronden*), is ontevredenheid over de overheidsprestaties een belangrijke, negatieve overweging bij het terugtreden van de overheid ten gunste van de markt. Even belangrijk is echter de verwachting dat de markt in sommige opzichten en op sommige gebieden effectiever werkt dan de overheid dat kan, en dat ze efficiënter en klantvriendelijker opereert en meer gericht zal zijn op kwaliteitsverbetering en innovatie. *Interne verzelfstandiging* heeft vooral een efficiënte bedrijfsvoering als doel. Ook bij *externe verzelfstandiging* is dit een overweging, maar

<sup>10</sup> *Onder meer Weitenberg & Van de Ven, o.c.*

<sup>11</sup> *James, 1997; Van Wieringen, 1997.*

<sup>12</sup> *WRR, 2000.*

belangrijke doelen zijn daarnaast verkleining van de omvang van de publieke sector en het genereren van meer eigen inkomsten door overheidsorganisaties. *Privatisering van overheidstaken* vindt plaats wanneer marktorganisaties geacht worden de betreffende dienst of voorziening goedkoper of effectiever te kunnen leveren. Bij *privatisering van overheidsorganisaties* is de opbrengst van de verkochte overheidsbedrijven of participaties een overweging. Uiteraard zijn financiële baten ook bij het aantrekken van *private geldstromen* belangrijk. Bij *liberalisering* is de redenering dat, als een overheid marktcondities weet te creëren waaronder adequate concurrentie mogelijk wordt, zij het voortbrengen van bepaalde goederen en diensten ook aan de markt kan overlaten en voor de productie zelf geen directe verantwoordelijkheid meer hoeft te dragen.

#### **TWIJFEL**

Over het realiteitsgehalte van de hierboven aangevoerde argumenten en verwachtingen valt te discussiëren en wordt ook gediscussieerd. Ervaringen met de eerste golf vermarktingsoperaties laten zien dat enige twijfel gepast is: lang niet altijd leidt vermarkting van voormalige overheidsorganisaties en -taken tot effectiever, efficiënter en klantvriendelijker productie van diensten en voorzieningen.<sup>13</sup> Het is overigens niet altijd duidelijk of de vermarkting als zodanig tot problemen leidt of dat problemen ontstaan door het feit dat de randvoorwaarden die de overheid voor marktwerking schept, inadequaat zijn.<sup>14</sup> Met name bij externe verzelfstandiging en bij privatisering van overheidsorganisaties worden twee belangrijke problemen gesignaleerd: enerzijds mogelijke concurrentievervalsing, anderzijds risico's voor het publieke belang. Het eerste probleem betreft de ongelijke concurrentiepositie die, vanwege oneigenlijke voordelen voor verzelfstandigde overheidsorganisaties, tussen deze organisaties enerzijds en private partijen anderzijds bestaat. Zo krijgen concurrentie en marktwerking geen kans als bij externe verzelfstandiging of privatisering van de overheidsorganisatie de monopoliepositie die de overheid eerder had, blijft bestaan; en een ander punt is dat extern verzelfstandigde overheidsorganisaties de concurrentie de markt kunnen uitprijzen door publieke middelen voor marktactiviteiten aan te wenden. Het tweede probleem dat gesignaleerd wordt betreft de risico's die verzelfstandiging voor de behartiging van publieke belangen meebrengt. Eén zo'n risico ontstaat als monopolioïde verzelfstandigde organisaties in onderhandelingen met de overheid in een machtspositie komen te staan; een tweede risico ligt bij de mogelijke tegenstrijdigheid tussen publieke en eventuele andere taken van verzelfstandigde organisaties; en als derde risico is er de mogelijkheid dat publieke middelen zouden worden ingezet bij de behartiging van de marktbelangen van verzelfstandigde organisaties. Dergelijke inzet is oneigenlijk en kan leiden tot verwatering van publieke taken.

In het volgende hoofdstuk zal worden besproken hoe en waarom en onder welke voorwaarden de markt de voordelen kan opleveren waarop bij de accentverschuiving van overheid naar markt werd gerekend en, daarnaast, waar voor de markt de beperkingen liggen. Ook wordt nagegaan in hoeverre en onder welke omstandigheden markt dan wel overheid bij het realiseren van maatschappelijke doelstellingen de overhand zullen hebben.

<sup>13</sup> Zie voor ervaringen met privatisering bijvoorbeeld Coops e.a., 1995, Armstrong e.a., 1997; zie ook diverse rapporten van de Algemene Rekenkamer. Aansprekende voorbeelden die recent de publiciteit haalden zijn onder meer: de privatisering van de stroomvoorziening in Californië, van de waterleiding in Groot Brittannië, van de NS alhier.

<sup>14</sup> Met name naar aanleiding van de MDW-operaties werd en wordt nader geanalyseerd welke risico's vermarkting in uiteenlopende maatschappelijke sectoren geeft; zie met name het rapport van de MDW-werkgroep Cohen; zie daarnaast rapporten terzake van adviesorganen als SER, WRR, ROB.

## 2 Markt en overheid

**Bij de ideeën over de 'maakbare samenleving' die in het vorige hoofdstuk werden genoemd, past een sturing en coördinatie van maatschappelijke processen die van de overheid uitgaat. Bij een dergelijke centrale aansturing spreekt men ook wel van 'plancoördinatie'. Zoals gezegd leidden de ervaringen met dergelijke overheidsturing al in de jaren tachtig tot de conclusie dat de samenleving minder maakbaar was dan gehoopt werd en dat de plancoördinatie bij het reguleren van maatschappelijke verschijnselen tekortschoot. In voorgaand hoofdstuk werden voor de daaropvolgende heroriëntatie op de rol van de overheid en de accentverschuiving van overheid naar markt uiteenlopende redenen genoemd. Voor een belangrijk deel bleek de ommezwaai geïnspireerd door ontevredenheid met de resultaten van plancoördinatie. Er werden echter ook positieve redenen aangedragen om de markt een grotere rol toe te kennen. Gehoopt werd dat marktcoördinatie er toe zou leiden dat bepaalde, maatschappelijk wenselijke goederen en diensten op meer adequate wijze zouden worden voortgebracht dan eerder, via de overheidscoördinatie het geval was.**

In dit hoofdstuk wordt de werking van 'de markt' toegelicht. Daarbij komt de vraag aan de orde hoe de markt, in theorie, tot adequate coördinatie kan leiden van maatschappelijke processen, onder welke voorwaarden en in welke omstandigheden dat het geval is. Ook wordt gezien in welke omstandigheden de markt minder goed werkt en marktfalen optreedt. Als er maatschappelijke belangen in het geding zijn, zal de overheid dan interveniëren. De voorbeelden die gebruikt worden om de markttheorie te illustreren worden toegespitst op de sector onderwijs, waardoor ook duidelijk kan worden in hoeverre de markt als coördinatiemechanisme hier past.<sup>1</sup> Waar risico's voor marktfalen signaleerd worden en overheidsinterventie als alternatief wordt besproken, wordt tot slot ook de mogelijkheid van overheidsfalen signaleerd.

<sup>1</sup> *Zie voor een toepassing van de welvaartstheorie op het onderwijs onder meer Ritzen, 1983; De Groot en Maassen van den Brink, 1995; Oosterbeek, 1998.*



## 2.1 Het marktprincipe

Over de wijze waarop de markt bij maatschappelijke verschijnselen tot coördinatie kan leiden en over de omstandigheden en voorwaarden waaronder dit kan, handelt de economische 'welvaartstheorie'. Deze theorie is geworteld in het werk van Adam Smith (1776).<sup>2</sup> De hier volgende beschrijving van de markt als coördinatiemechanisme bij het tot stand brengen van goederen en diensten vertrekt vanuit deze theorie. Opgemerkt moet worden dat wat hierbij aan de orde komt ook vanuit juridische of bestuurskundige of organisatiethoretische optiek besproken zou kunnen worden. Accenten en terminologie kunnen dan weliswaar anders komen te liggen, maar in essentie zijn de invalshoeken verenigbaar.

### 2.1.1 DE MARKT ALS COÖRDINATIEMECHANISME

De 'markt' is de plaats waar vraag en aanbod van goederen en diensten elkaar ontmoeten. Transacties vinden plaats als vrager en aanbieder tot een akkoord komen over welk goed tegen welke prijs wordt verruild. Smith zag daarbij de 'onzichtbare hand van de markt' aan het werk; een metafoor voor het gegeven dat de markt als maatschappelijk coördinatiemechanisme op grond van een systeem van 'incentives' werkt, dat automatisch - dat wil zeggen: zonder tussenkomst van een overheid of andere centrale instantie - tot optimale interactie tussen individuen, groepen en organisaties leidt. Dit resulteert *in principe* in een collectief gewenste uitkomst: een optimale productie en verdeling van goederen en diensten.<sup>3</sup> De markt, aldus beschreven, lijkt een aantrekkelijk perspectief te bieden, zeker in omstandigheden waarin plancoördinatie niet oplevert wat er van verwacht werd.

#### VOORWAARDEN WAARAAN DE MARKT MOET VOLDOEN

De markt moet bepaalde kenmerken hebben om tot zo'n optimale uitkomst te komen. Meer economisch geformuleerd: om bij marktuitskomsten een maximale efficiëntie te kunnen realiseren moeten bepaalde condities vervuld zijn. Deze voorwaarden, ofwel de kenmerken die een 'echte' ofwel 'volkomen' markt dient te bezitten, zijn de volgende.

Uitgangspunt is dat bij levering respectievelijk aanschaf van goederen en diensten, producenten hun winst trachten te maximaliseren en consumenten hun nut of welvaart. Voorwaarden aan de aanbodkant van de markt zijn vervolgens dat producenten vrij tot de markt kunnen toetreden en dat er sprake is van volledige concurrentie: voldoende producenten die onder gelijke voorwaarden op de markt opereren. Producenten moeten verder zelf hun product en de kwaliteit van dit product kunnen bepalen en zelf kunnen beslissen over de inzet van productiemiddelen. Zij moeten ook vrij zijn om hun prijs voor het product vast te stellen. De aanwezige concurrentie zal hen er in die omstandigheden toe brengen een adequate prijs-/kwaliteitverhouding aan te houden. Aan de vraag-

<sup>2</sup> *Voor een situering van Smiths economische ideeën in een ruimere context van theorieën van spontane sociale ordening, evenals voor een contrastering van de marktgedachte met het beginsel van plancoördinatie en in het bijzonder voor een bespreking van principiële tekorten in het planningsmodel: zie Van Vught, 1987.*

<sup>3</sup> *In principe: ook Smith onderkende nog een beperkt aantal 'duties of the sovereign', zoals defensie; bovendien voorzag hij de mogelijkheid dat de markt onder bepaalde omstandigheden zou falen en niet tot de gewenste optimale situatie zou leiden. Smith wees ook al op de zogenoemde 'externe effecten' (collectieve baten) die overheidsingrijpen wenselijk maken; zo heeft bij onderwijs de samenleving als geheel baat bij een goed opgeleide bevolking.*

kant van de markt zijn er de volgende voorwaarden: consumenten moeten vrij zijn om product en producent te kiezen en te bepalen of en, zo ja, tegen welke prijs zij dit product zullen aanschaffen. Zij moeten adequate informatie hebben over de prijs-/kwaliteitverhouding van producten. De kosten die gemaakt moeten worden om tot aanschaf te kunnen overgaan - transactiekosten - moeten acceptabel zijn. Tot slot moeten consumenten direct, dus niet bijvoorbeeld via de belastingen, en kostendekkend voor het product betalen. Als de hier genoemde voorwaarden vervuld zijn, zullen consumenten en aanbieders tot beslissingen over hun vraag respectievelijk hun aanbod komen die tot de meest doelmatige productie en verdeling van goederen leidt. Deze optimale situatie heet in economische termen: 'Pareto-efficiënt'. Er is sprake van 'evenwicht' in de zin dat geen andere uitkomst mogelijk is waarbij het nut, ofwel de welvaart van minimaal één individu stijgt zonder dat iemand anders er op achteruit gaat.

Zijn deze voorwaarden niet vervuld, dan is de markt onvolkomen en kan niet van optimale marktwerking sprake zijn. Een overheid kan dan, als er maatschappelijk gewenste goederen of diensten in het geding zijn, twee kanten op. Ofwel tracht ze zelf de maatschappelijke processen te coördineren die voor het tot stand komen ervan nodig zijn. Ofwel tracht ze alsnog de voorwaarden scheppen waaronder marktwerking meer kans krijg, waarbij ze aan de aanbodkant onvolledige concurrentie zal tegengaan en aan de vraagkant 'consumentensoevereiniteit' zal bevorderen.

### **2.1.2 HET ONDERWIJS: EEN 'QUASI-MARKT'**

In het geval van onderwijs koos de overheid tot voor kort overwegend voor de eerste van deze twee opties: overheidscoördinatie (c.q. overheidsregulering en -bekostiging). Er is dan ook op dit moment van een 'echte' onderwijsmarkt geen sprake, ook al wordt het beschrijven van onderwijs in markt- en bedrijfsmatige termen steeds gebruikelijker (termen als 'bedrijfsvoering', 'productie', 'output', 'onderwijsconsument', enzovoort) en ook al is het onderwijsbeleid sinds enige tijd gericht op het versterken van de invloed van de markt (zie hoofdstuk 3). Hoewel de onderwijsmarkt van oudsher wel degelijk marktkenmerken heeft - scholen concurreren om leerlingen, leerlingen kunnen vrij tussen scholen kiezen - wordt aan de meeste van de genoemde voorwaarden voor optimale marktwerking niet voldaan.<sup>4</sup> De overheid heeft in de praktijk een aanzienlijke invloed op zowel het onderwijsaanbod als de onderwijsvraag, wat de beslissingsmogelijkheden voor aanbieders respectievelijk de keuzemogelijkheden voor de consument sterk beperkt. De onderwijsmarkt wordt daarom wel een *quasi-markt* genoemd.

#### **DE AANBODKANT**

Zo kunnen producenten - onderwijsinstellingen - zich weliswaar vrij op de onderwijsmarkt vestigen, maar niet onder gelijke voorwaarden, dat wil zeggen: slechts aanbieders die binnen de planningssystematiek van de overheid passen (denk aan planprocedure, eisen ten aanzien van schoolgrootte, fusiedwang, doelmatigheidstoets voor nieuwe opleidingen) worden door de overheid bekostigd, andere aanbieders niet. Van volledige concurrentie is daarmee geen sprake. Verder kunnen instellingen binnen het bekostigde stelsel niet vrij hun product bepalen (denk aan kerndoelen, profielen, eindexameneisen) en dienen ze aan specifieke kwaliteitseisen te voldoen. Ze zijn ook niet vrij in de inzet

<sup>4</sup> Karsten, 2001<sup>o</sup>; Karstanje, 2001<sup>o</sup>; Kaiser & Van de Meer, 2001<sup>o</sup>; Bronneman, 2001<sup>o</sup>.

van middelen (declaratiestelsel, scheiding van materiële en personele uitgaven, formatievoorschriften, enzovoort; overigens geldt dit vooral voor de lagere niveaus van het stelsel, in het primair onderwijs meest uitgesproken). De prijsstelling tot slot - school- en collegegeld - wordt ook door de overheid bepaald.

#### **DE VRAAGKANT**

Ook aan de vraagkant zijn de meeste voorwaarden niet vervuld. Consumenten - leerlingen - zijn tot een bepaalde leeftijd leerplichtig en moeten in die periode achtereenvolgens gespecificeerde soorten onderwijs volgen (primair dan wel voortgezet dan wel beroepsonderwijs), waar ze vaste programma's krijgen aangeboden. De keus voor de aanbieder is in principe weliswaar vrij, maar is sterk afhankelijk van een lokaal aanbod dat in het algemeen beperkt blijft vanwege onder meer stichtingsnormen en schaalvergroting. Inzicht in de kwaliteit van het gebodene is voor de consument moeilijk te verkrijgen omdat onderwijs een zogenaamd 'ervaringsgoed' is, dat wil zeggen een goed waarvan de kwaliteit pas duidelijk wordt op het moment dat het geconsumeerd wordt; bovendien zijn de materiële en immateriële transactiekosten die het wisselen van onderwijsinstelling met zich meebrengt hoog en een school moet al vrij slecht zijn vóór afnemers naar een andere overstappen. De prijs voor het onderwijs, tot slot, ligt voor het regulier bekostigde stelsel vast. De overheid neemt daarbij voor het leerplichtige onderwijs zelf de bekostiging op zich en in sectoren waar wel betaling van consumenten gevraagd wordt, berekent ze niet noodzakelijk kostendeckende tarieven.

#### **VERDERE OPZET VAN DIT HOOFDSTUK**

Dat de onderwijsmarkt geen 'echte' maar een zogenaamde quasi-markt is, hangt samen met de bestaande overheidsbemoeyenis, die zelf weer op uiteenlopende overwegingen gebaseerd is. Of meer marktwerking mogelijk is, hangt af van het antwoord op de vraag of en, zo ja, waarom en in welke opzichten deze overheidsbemoeyenis noodzakelijk is. In paragraaf 2.2 zal worden besproken wat redenen zijn voor overheidsbemoeyenis met onderwijs. In 2.3 wordt nagegaan hoe de overheidsbemoeyenis zich manifesteert. In 2.4 wordt overheidsfalen besproken. Tot slot wordt in paragraaf 2.5 nagegaan hoe tussen markt en overheid een balans moet worden gezocht. Impliciet komt in deze paragraaf ook aan de orde hoe de economische optiek zich verhoudt met het juridische en bestuurskundige beleidsdenken over overheidstaken in het algemeen en over de overheidsverantwoordelijkheid voor onderwijs in het bijzonder.

## **2.2 Redenen voor overheidsbemoeyenis met de markt**

Voor overheidsbemoeyenis wordt gekozen in situaties waarin, bij een maatschappelijk wenselijk goed, van 'marktfalen' sprake is. Achtereenvolgens worden hieronder specifieke situaties besproken waarin de markt faalt. Daarbij wordt ook weer aangegeven of en in hoeverre een dergelijke situatie in het onderwijs aan de orde is.

### **2.2.1 OVERHEIDSBEMOEIENIS BIJ COLLECTIEVE GOEDEREN**

#### **COLLECTIEF VERSUS PRIVAAT KARAKTER VAN EEN GOED**

De markt kan slechts 'private' goederen tot stand brengen, geen 'collectieve'. Slechts *private* goederen zijn verhandelbaar en kunnen adequaat langs de markt om tot stand komen, dit op grond van twee kenmerken: uitsluitbaarheid van consumptie en rivaliteit

bij consumptie. Het eerste houdt in dat individuen kunnen worden verhinderd van een goed gebruik te maken; bijvoorbeeld als ze niet betalen. Het tweede betekent dat consumptie door bepaalde kopers er toe leidt dat er voor andere minder te consumeren overblijft. Als uitsluitbaarheid en rivaliteit niet opgaan is een goed niet privaat maar *collectief*.<sup>5</sup> Defensie beschermt een land als geheel, lantaarnpalen schijnen op iedereen die langsloopt, en niemand wordt er minder van als ook anderen ervan profiteren: er is bij deze goederen noch van uitsluitbaarheid noch van rivaliteit sprake. Consumenten voelen onder die omstandigheden geen noodzaak voor het goed te betalen zodat het voor producenten ook niet zinvol is in de productie van dergelijke zaken te investeren. De markt faalt. Voor een maatschappelijke wenselijk collectief goed is daarom overheidsbemoeienis noodzakelijk.

#### **ONDERWIJS ALS PRIVAAT GOED, EN TOCH ...**

In tegenstelling tot wat vaak wordt aangenomen is onderwijs, in de hier aangegeven betekenis, geen collectief maar een privaat goed.<sup>6</sup> Individuen kunnen wel degelijk van onderwijs worden uitgesloten. Ook is er rivaliteit: zo gaat de aandacht die een docent aan de ene leerling geeft, niet naar de andere en zo zal er bij toelating van sommigen tot een school voor anderen geen plaats meer zijn. Onderwijs is dus wel degelijk verhandelbaar en geldt daarmee als privaat goed.

Toch is in bijna alle landen van overheidsinterventie in het onderwijs sprake, zoals ook bij sommige andere, in essentie private goederen het geval is: bijvoorbeeld bij volksgezondheid, verkeer, volkshuisvesting, cultuur. De overheid kan bij private goederen interveniëren als zij vindt dat de uitkomst van de marktcoördinatie onbevredigend is. Een privaat goed waarbij de overheid ondanks het private karakter intervenueert, wordt *quasi-collectief* genoemd.

### **2.2.2 OVERHEIDSBEMOEIENIS BIJ ONBEVREDIGENDE UITKOMSTEN VAN MARKTCOÖRDINATIE**

Voor overheidsingrijpen bij de productie van goederen of diensten die in feite als privaat goed beschouwd zouden kunnen worden, voert de theorie in grote lijnen twee argumenten aan: 'doelmatigheid' en 'rechtvaardigheid'. Waar het om *doelmatigheid* gaat, staat 'optimale investering' als reden voor overheidsingrijpen voorop. Er worden twee situaties onderscheiden die tot een minder dan optimale investering leiden. Een eerste is het bestaan van 'externe effecten' die een bepaald goed met zich brengt. Een tweede reden is 'onzekerheid' over uitkomsten van investeringen. Bij het tweede argument, *rechtvaardigheid*,<sup>7</sup> wordt ten eerste naar 'verdeling' gekeken: de vraag of in een marktsituatie individuen in gelijke mate toegang hebben tot (essentiële) goederen. In de tweede plaats is de

5 *Bij een collectief goed spreken niet-economen, bestuurskundigen bijvoorbeeld, eerder van een 'publiek' goed (of 'publiek belang'). Zij rekenen echter als 'publiek' alle goederen waarvoor de overheid de verantwoordelijkheid op zich neemt, inclusief de quasi-collectieve goederen die in de volgende paragraaf besproken worden. Zie bijvoorbeeld het recente WRR-rapport Het borgen van publiek belang (2000).*

6 *Dit misverstand ligt bij de verwarring tussen collectief goed - wat het onderwijs niet is - en de collectieve bekostiging ervan, die plaatsvindt op grond van onder meer de collectieve baten ofwel positieve 'externe' effecten die met onderwijs samenhangen (effecten voor de maatschappij als geheel).*

7 *Overigens moet worden opgemerkt dat de economie 'rechtvaardigheid' wel onderkent als criterium bij de beoordeling of markten adequaat functioneren, maar dat zij over de interpretatie ervan - wat houdt rechtvaardigheid in - geen uitspraken doet. Het zal ook duidelijk zijn dat opvattingen over wat rechtvaardigheid inhoudt nauwelijks objectief zijn: ze verschillen tussen individuen, tussen maatschappelijke groepen en tussen landen en verschuiven ook in de tijd (Wolfson, 1993; Groot & Maassen van den Brink, 1995).*

vraag aan de orde of de markt voorziet in datgene wat voor alle individuen strikt noodzakelijk wordt geacht. Dit essentiële geldt als 'merit good'<sup>8</sup> en is als zodanig reden voor overheidsbemoedigen.

De vier hier genoemde argumenten 'externe effecten', 'onzekerheid', 'verdeling' en 'merit good', en hun relevantie voor overheidsbemoedigen in de sector onderwijs worden hieronder toegelicht.

#### **EXTERNE EFFECTEN VAN ONDERWIJS ALS ARGUMENT VOOR OVERHEIDSINGRIJPEN**

Onderwijs heeft effecten die verder reiken dan de individuele opbrengsten die met het volgen ervan samenhangen. Niet alleen is de *inschatting*<sup>9</sup> dat het aan economische groei bijdraagt door een geschoolde bevolking voort te brengen,<sup>10</sup> maar ook zou het bijvoorbeeld sociale cohesie, functioneren van de democratie en volksgezondheid bevorderen en criminaliteit tegengaan. Hoe wenselijk zulke effecten vanuit maatschappelijk oogpunt ook zijn, het individu houdt bij de beslissing om onderwijs te volgen alleen rekening met de eigen voordelen en kosten, niet met de baten die zijn of haar deelname voor anderen meebrengt. Hierdoor dreigt minder aan onderwijs te worden deelgenomen dan maatschappelijk wenselijk is. Als de consument niet in externe effecten als zodanig geïnteresseerd is, bestaat er daarnaast voor aanbieders weinig reden het onderwijs zo in te richten - bijvoorbeeld door een bepaalde invulling van curricula - dat deze effecten gemaximaliseerd worden. Ook de kwaliteit van het onderwijs zou daardoor maatschappelijk gezien te wensen overlaten. Zonder ingrijpen van de overheid wordt onvoldoende in onderwijs geïnvesteerd, kwalitatief en kwantitatief.<sup>11</sup>

#### **ONZEKERHEID RONDOM INVESTEREN IN ONDERWIJS ALS ARGUMENT VOOR OVERHEIDSINGRIJPEN**

Individuele opbrengsten van onderwijs zijn niet bij voorbaat bekend. Deze onzekerheid kan er toe leiden dat individuen (verdere) investering in onderwijs onvoldoende lonend achten of, bijvoorbeeld omdat financiers geen risico willen lopen, niet aan leningen kunnen komen die het hen mogelijk maken (hogere) vormen van onderwijs te volgen. Ook dit zijn factoren die tot onderinvestering in onderwijs kunnen leiden en als zodanig argument voor overheidsingrijpen.<sup>12</sup>

#### **RECHTVAARDIGE VERDELING VAN ONDERWIJS ALS ARGUMENT VOOR OVERHEIDSINGRIJPEN**

Wie over meer capaciteiten en/of kapitaal beschikt (al dan niet 'sociaal kapitaal'<sup>13</sup>) zal eerder in onderwijs investeren dan wie daar minder mee bedeeld is: onderwijs bereikt niet alle individuen in gelijke mate. Ook al omdat het deelnemen aan onderwijs het verschil in capaciteiten tussen individuen vergroot, wat vervolgens weerspiegeld wordt in een grotere inkomensongelijkheid, wordt dergelijke ongelijkheid onrechtvaardig geacht en als reden voor overheidsingrijpen gezien. De overheid streeft naar een voor alle individuen gelijk, of althans gelijkwaardig onderwijs. Daarbij kan 'rechtvaardigheid' nog wel op verschillende manieren worden ingevuld: volgens het meritocratische principe (gelijke rechten op onderwijs bij gelijke capaciteiten) dan wel volgens het 'gelijke-kansen'

8 *Nederlands, maar minder courant: 'bemoeigoed'.*

9 *Inschatting: het gaat bij de appreciatie van externe effecten in het algemeen eerder om waarschijnlijkheden dan om hard te onderbouwen effecten: zie onder meer Oosterbeek, 1998.*

10 *Zie als theoretische invalshoek voor de relatie tussen onderwijs en economische groei meer specifiek ook de human capital-benadering van Becker (1962).*

11 *Groot & Maassen van den Brink, o.c.*

12 *Ibid.*

13 *Sociaal kapitaal: wat kinderen van huis uit meekrijgen aan taal, culturele interesses, zelfstandigheid enzovoort; ervaringen die mee bepalen hoe ze tegenover onderwijs staan.*

principe (in iedere leerling wordt evenveel geïnvesteerd), dan wel egalitair (meer investeren in minder getalenteerde leerlingen om gelijke opbrengsten te bereiken). In het Nederlandse onderwijs spelen alle drie deze uitgangspunten tot op zekere hoogte een rol - hogere uitgaven voor deelnemers aan het hoger onderwijs, gelijk aanbod voor alle leerlingen binnen eenzelfde schooltype, respectievelijk extra voorzieningen voor moeilijk lerende kinderen.<sup>14</sup>

#### **ONDERWIJS ALS 'MERIT GOOD'**

Individueel kunnen onvoldoende inzicht hebben in de waarde van onderwijs en zouden dan geneigd zijn minder onderwijs te volgen dan in feite goed voor ze is. Om te vermijden dat zij leerervaringen missen die algemeen voor hun persoonlijk en maatschappelijk functioneren als essentieel worden gezien, en omdat de overheid beter meent te weten wat essentieel is voor ieder individu dan die individuen zelf, grijpt ze in. Dit is een bij uitstek paternalistisch motief voor overheidsbemoeienis.

### **2.3 Overheidsbemoeienis naar aard en reikwijdte**

#### **VORMEN VAN OVERHEIDSBEMOEIENIS**

Bij marktfalen beschikt de overheid in essentie over twee soorten instrumenten waarmee zij kan ingrijpen: bekostiging en regelgeving.<sup>15</sup> Onder deze twee hoofdcategorieën kunnen de diverse soorten maatregelen worden gerangschikt waarmee hetzij marktpartijen hetzij de markt als zodanig kunnen worden aangestuurd. Zaken als subsidiëring, het bieden van bekostigingsprikkels, heffingen, leningen enzovoort vallen onder 'bekostiging'. 'Regelgeving' omvat geboden en verboden in uiteenlopende vorm, van kwaliteitseisen tot stichtingsnormen, toelatingsvereisten, verantwoordingsverplichtingen en anti-trustwetgeving toe. In het onderwijs richt het ingrijpen van de overheid zich traditioneel op de aanbieder (zie de regelgeving c.q. bekostigingsvoorwaarden voor onderwijsinstellingen) en op de consument (financiering, toelatingseisen en dergelijke voor onderwijsdeelnemers).

#### **NIET NOODZAKELIJK GELIJKE OVERHEIDSBEMOEIENIS OVER DE HELE BREEDTE VAN HET ONDERWIJS**

Overheidsbemoeienis met het private goed dat onderwijs is, ligt slechts voor de hand waar aan de eerder genoemde criteria van doelmatigheid en rechtvaardigheid niet voldaan is. Deze argumenten zijn niet over de hele breedte van het onderwijs in gelijke mate aan de orde. In het algemeen wordt bijvoorbeeld aangenomen dat externe effecten het sterkst zijn voor de lagere niveaus van het onderwijs en dat ook het merit goedgekarakter ervan met name in het funderend onderwijs aan de orde is, tot en met het moment dat een startkwalificatie behaald wordt. De overheidszorg zou daarom voor deze onderwijsfasen het meest uitgesproken moeten zijn. Voor de verdere kwalificerende onderwijsfasen gelden deze argumenten minder en wordt ook wel aangevoerd dat de markt grotendeels zelf in staat is om een aanbod met de gewenste, individueel en maatschappelijk effectiviteit tot stand te brengen. Daardoor zou de overheidsbemoeienis hier beperkter kunnen zijn dan op de lagere niveaus. Inmiddels wordt wel een toenemend belang gehecht aan externe effecten waartoe niet-formele leersituaties kunnen leiden - voorschoolse leersituaties enerzijds en anderzijds postinitiële 'on-the-job-training'

<sup>14</sup> Schram et al., o.c.

<sup>15</sup> Zie onder meer Dill, 1996. Deze indeling is een economische. Bestuurskundigen hanteren andere indelingen, bijvoorbeeld: wet- en regelgeving versus ruil- versus overtuigingsinstrumenten. Zie: Aandachtspunten bij dereguleringsbeleid, Onderwijsraad, 2000.

en bedrijfsopleidingen. De laatste jaren wordt betwijfeld of de markt hier voor voldoende deelname zorgt en wordt daarom overheidsingrijpen bepleit.<sup>16</sup>

#### **OVERHEIDSBEMOEIENIS NIET NOODZAKELIJK IN ALLE OMSTANDIGHEDEN EVEN INTENSIEF**

Overheidsinterventies kunnen, afhankelijk van de situatie, meer of minder intensief zijn. Voor wat bijvoorbeeld de toegankelijkheid van het hoger onderwijs betreft hoeven rechtvaardigheidsoverwegingen er slechts toe te leiden dat de overheid voor studieleningen garant staat, niet noodzakelijk dat ze de studie (van bepaalde studenten) via een beurzenstelsel financiert.<sup>17</sup>

#### **EEN ANDERE ROL VOOR DE OVERHEID**

Als de overheid terugtreedt ten gunste van de markt, zoals momenteel het geval is, is haar taak daarom niet uitgespeeld. In de eerste plaats kan zij marktpartijen inschakelen voor de productie van collectief wenselijke goederen en haar eindverantwoordelijkheid voor deze taken waarmaken via bekostiging en daaraan gekoppelde contractuele afspraken in enige vorm. Zoals in hoofdstuk 1 al werd aangegeven, is dat in feite ook de situatie die op dit moment voor het bijzonder onderwijs geldt. De betreffende bijzondere instellingen, in feite private organisaties, worden bekostigd en in ruil daarvoor gebonden aan regelgeving, in de vorm van deugdelijkheidseisen annex bekostigingsvoorwaarden.

Het aangrijpingspunt voor overheidsoptreden kan echter ook verschuiven naar de markt zelf. Waar de markt 'onvolkomen' is kan de overheidsbemoeienis zich richten op het creëren van voorwaarden die voor een adequaat functioneren van de markt noodzakelijk zijn. Zo kan zij de toegankelijkheid van de markt voor aanbieders vergroten, onder meer door gelijke concurrentieverhoudingen te creëren. Hierdoor wordt een groter en gevarieerder aanbod binnen bereik van de consument gebracht. Ook kan de overheid maatregelen treffen die meer rechtstreeks de positie van de consument versterken, zodat deze beter in staat is zijn voorkeuren duidelijk te maken en door de aanbieder te laten honoreren. Voor zover dit vervolgens vanwege overwegingen van doelmatigheid en rechtvaardigheid nog nodig blijkt, kan zij zich weer rechtstreeks tot marktpartijen richten en hen via bekostiging en regulering tot de verlangde prestatie leiden.

## **2.4 Overheidsfalen**

Over 'overheidsfalen' ('non market failures') is de theorie minder expliciet dan over 'marktfalen'.<sup>18</sup>

Eén probleem dat gesignaleerd wordt, onder de noemer *bureaucratie*, is dat voor overheidsorganisaties en voor individuen binnen die organisaties de noodzaak ontbreekt om rekening te houden met een beoordeling door de consument dan wel met signalen die via concurrentie naar voren zouden komen. Daardoor ontbreken ook de prikkels voor een maximale prestatie of voor innovatie. Zo zijn scholen die laag op de kwaliteitskaart scoren desondanks verzekerd van voldoende leerlinginstroom omdat door overheidsregulering concurrerende scholen geen ruimte voor groei hebben; en zwakke of ongemoti-

<sup>16</sup> De Groot & Maassen van den Brink, o.c.; Oosterbeek, 1998; Maassen van den Brink, 2000.

<sup>17</sup> Oosterbeek, 2001°.

<sup>18</sup> Theoretici komen ook niet noodzakelijk tot eenzelfde indeling van soorten falen. Zie bijvoorbeeld Wolf (1993), respectievelijk Stiglitz (1988); zie ook Dill, 1996; Canton & Venniker, 2001.

veerde leraren zijn desondanks van salaris verzekerd.<sup>19</sup> Een ander probleem is dat de overheid vaak *te beperkte of inadequate informatie* heeft, waardoor beleid onvoorziene en onwenselijke (neven)effecten krijgt. Zo wordt bijvoorbeeld als er onvoldoende zicht op arbeidsmarktontwikkelingen is, de toegang tot bepaalde opleidingen ten onrechte beperkt en arbeidsmarkttekorten zijn het resultaat. Of curricula worden voorgeschreven waarvan de maatschappelijke effectiviteit tekort schiet. Ook kunnen bij overheidsingrijpen verdelingseffecten inadequaat zijn; bijvoorbeeld waar de overheid niet voorziet dat slechts hogere sociale groepen gebruik maken van overheidsinformatie over de kwaliteit van scholen (kwaliteitskaart), of waar ze niet adequaat kan inschatten welke impact een stelsel van studietoelagen in plaats van beurzen op de deelname van studenten met lagere sociale achtergrond zal hebben. Een derde probleem ligt bij het feit dat overheden altijd langs politieke weg tot overheid worden. Beleid en overheidsingrijpen staan daarmee *niet los van het politieke proces* en staan daarmee ook niet geheel los van ideologie of belangen.

## 2.5 Markt en overheid: conclusie

### BALANS

Het zal uit het voorgaande duidelijk zijn dat noch de markt, noch de overheid bij de coördinatie van maatschappelijke processen en de productie van maatschappelijk wenselijke goederen, diensten en voorzieningen per definitie over de hele linie superieur is. De productie van zuiver private goederen zal zonder meer in handen van de markt liggen. Andere goederen (binnen- en buitenlandse zaken, defensie, justitie) zijn zonder meer aan de overheid. In een flink aantal maatschappelijke sectoren - bijvoorbeeld de zorgsector, sociale zekerheid en ook onderwijs - zal sprake zijn van een gezamenlijk optrekken van beiden: overheid en markt vullen elkaar aan. In de loop der tijd valt met name voor deze sectoren een golfbeweging te onderscheiden in de mate waarin de markt dan wel de overheid het voortouw neemt. Het is niet bij voorbaat duidelijk waar de markt zou moeten ophouden en de overheid beginnen of andersom. Daarom blijft het noodzakelijk om naar een optimale combinatie te zoeken tussen de verschillende principes. Alleen proefondervindelijk en in een open debat kan vastgesteld worden welke combinaties werken en welke niet.<sup>20</sup>

### UITVOERENDE VERANTWOORDELIJKHEID VERSUS EINDVERANTWOORDELIJKHEID

Verder moet worden opgemerkt dat waar het om collectieve, publieke belangen gaat waar traditioneel de overheid het voortouw nam en waar nu een verschuiving van overheid naar markt plaatsvindt, dit niet per definitie betekent dat de overheid ook alle verantwoordelijkheid voor een dergelijk belang loslaat. Het is belangrijk hier onderscheid te maken tussen de eindverantwoordelijkheid die de overheid voor bepaalde voorzieningen draagt en de uitvoerende verantwoordelijkheid voor het tot stand komen ervan. De overheid kan de uitvoerende verantwoordelijkheid, zoals ook hierboven al aangegeven, in handen van marktpartijen leggen, maar eindverantwoordelijkheid hierbij blijft overeind in de mate dat zij adequate instrumenten kiest om het publieke belang in kwestie desalniettemin te waarborgen. Of dat nu langs hiërarchische lijn, dan wel via regelgeving dan

<sup>19</sup> *In met name economische beschouwingen en onderzoek over marktwerking in het onderwijs wordt wel aandacht besteed aan financiële of ideële (reputatie) incentives die scholen en leraren tot hogere prestaties kunnen brengen; zie Canton e.a., 2001\*.*

<sup>20</sup> *Karsten, 2001\*.*



wel via contracten of convenanten gebeurt dan wel door financiële incentives, het stimuleren van professionaliteit van de uitvoerders of, zelfs, door slechts de markt als zodanig te reguleren en concurrentieprikkels hun werk te laten doen: de precieze keus is in laatste instantie een technische kwestie. Het gaat er in de eerste plaats om of het gekozen instrument doelmatig is, zodat de publieke belangen tot hun recht komen.<sup>21</sup> In die zin is denkbaar dat de 'zorg voor het onderwijs' die artikel 23 van de Grondwet de overheid opdraagt, ook gerealiseerd kan worden in een onderwijsveld waarin de markt meer ruimte krijgt dan tot voor kort gebruikelijk.

<sup>21</sup> WRR, 2000; Derksen, 2001<sup>o</sup>; zie ook Canton e.a., 2001<sup>o</sup>.

### 3 Onderwijsbeleid en marktwerking

Het algemene overheidsstreven naar vergroting van rol van de markt bij voorzieningen die voorheen vooral als overheidstaak gezien werden, raakt ook het onderwijs. In essentie volgt het beleid ten aanzien van marktwerking in het onderwijs de twee lijnen die in voorgaand hoofdstuk bij de bespreking van het overheidsinstrumentarium werden genoemd: een reguleringslijn enerzijds, anderzijds een financiële lijn. In de volgende paragrafen worden deze achtereenvolgens besproken. Daarbij wordt ook de rationale achter het marktwerkingsbeleid weergegeven zoals deze uit beleidsdocumenten naar voren komt. Over de reguleringslijn moet nog worden opgemerkt dat het daarbij deels om deregulering gaat, deels om regulering. De deregulering richt zich met name op de onderwijsaanbieders. De regulering richt zich op de onderwijsmarkt als zodanig.

- In paragraaf 3.1 zal deregulering van het onderwijsaanbod worden besproken,
- in paragraaf 3.2 volgt de regulering van de markt, langs aanbod- respectievelijk vraagkant,
- paragraaf 3.3 behandelt de financiële lijn en
- in paragraaf 3.4 volgen recapitulatie en conclusie.

#### 3.1 Deregulering van het onderwijsaanbod

*Deregulering* van het onderwijsaanbod is het eerste element in de reguleringslijn die bij het bevorderen van marktwerking in het onderwijs gevolgd wordt. Deze deregulering, zo is de beleidsredenering, zou meer marktwerking mogelijk maken, wat vervolgens weer zou leiden tot een betere afstemming van het aanbod op datgene wat van het onderwijs verlangd wordt; de kwaliteit van het onderwijs zou daardoor toenemen. In 3.2.1 wordt eerst zeer in het kort belicht hoe het dereguleringsbeleid zich vanaf de jaren tachtig ontwikkelde.<sup>1</sup> In 3.2.2 volgt een bespreking van de manier waarop deregulering met marktwerking in verband wordt gebracht en wordt de rationale achter dit beleid uitvoeri-ger belicht.

<sup>1</sup> Voor een uitvoeriger analyse zij verwezen naar de studie *Dereguleren met beleid, die de Onderwijsraad eind 2000 uitbracht*.

### 3.1.1 BELEIDSONTWIKKELINGEN

In de loop van de jaren tachtig en negentig is in het onderwijs een dereguleringsbeleid gevoerd, aanvankelijk vooral in het hoger onderwijs, daarna in de bve-sector en (in mindere mate) in primair en voortgezet onderwijs. Over het geheel genomen is het hoger onderwijs ook de minst gereguleerde sector, zijn primair en voortgezet onderwijs het sterkst gereguleerd en neemt de bve-sector een tussenpositie in. In geen van de sectoren is sprake van integrale deregulering.

Niet binnen alle 'domeinen'<sup>2</sup> van het onderwijs wordt gedereguleerd. Ook wordt in die domeinen waar dat wel het geval is, tegenover de doorgevoerde deregulering vaak ook weer enige mate van reregulering gezet. De eerdere directe, voorschrijvende regelgeving wordt dan nog wel eens door voorwaardenscheppende regelgeving vervangen (outputsturing, regels voor kwaliteitszorg, schaalvergroting) of er worden andere instrumenten ingezet dan regelgeving in de strikte betekenis van het woord (convenanten, opiniërende onderwijsnota's, het beroep doen op countervailing powers).<sup>3</sup>

Uiteindelijk blijkt deregulering vooral te zijn doorgevoerd op het financiële en materiële terrein en ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid. In het onderwijskundige domein is eerder van toenemende regulering sprake, en wel door middel van kerndoelen, eindtermen, voorschriften ten aanzien van studieduur, structuurvoorschriften en zelfs voorschriften ten aanzien van de inrichting van het onderwijs. Voorbeelden bij dit laatste zijn de invoering van het TVS-principe<sup>4</sup> in de basisvorming, de studiehuisgedachte in de tweede fase voortgezet onderwijs en de wijze waarop de inspectiestandaarden in het kader van het integraal school- respectievelijk instellingstoezicht (IST en ITT) gehanteerd worden.

### 3.1.2 DEREGULERING EN MARKTWERKING IN HET ONDERWIJS: RATIONALE

Deregulering geldt in eerste instantie als streven op zich. Pas op een later tijdstip wordt ook het verband met 'marktwerking' gelegd. Net zoals bij marktfalen 'regulering' door de overheid als instrument wordt gehanteerd voor het corrigeren van de markt, zien beleidsmakers 'deregulering' als instrument bij het bevorderen van marktwerking.

De beleidsredenering over deregulering en marktwerking in het onderwijs werd in de loop van zo'n anderhalf decennium in stukken en brokken uitgewerkt. Inmiddels is daarmee een keten van oorzakelijk aan elkaar geschakelde elementen geconstrueerd, die loopt van 'deregulering', het begin van de keten, tot 'kwaliteit', het eindresultaat.

- 2 *'Domeinen' ofwel aspecten van het onderwijs: in de eerder genoemde studie Dereguleren met beleid worden het onderwijskundige en het materiële en financiële domein onderscheiden, verder het domein van arbeidsvoorwaarden en personeelsbeleid, het bestuurlijke en organisatorische domein en een 'bovenschools' domein, waartoe onderwijsondersteuning, onderzoeksbeleid en studiefinanciering horen.*
- 3 *Hier is het onderscheid van belang dat in de eerder genoemde studie Dereguleren met beleid gemaakt wordt: het onderscheid tussen een 'regulering-in-enge-zin', die op wet- en regelgeving van de rijksoverheid betrekking heeft, en een 'regulering-in-bredere-zin' waaronder ook regulering door andere actoren dan de rijksoverheid respectievelijk meer soorten instrumenten dan enkel wet- en regelgeving vallen; bijvoorbeeld het instellen van 'countervailing powers', het werken met bekostigingsprikkelers, enzovoort.*
- 4 *TVS: een door het Procesmanagement Basisvorming uitgewerkte didactische benadering waarin 'Toepassing, Vaardigheden, Samenhang' in het leerproces voorop staan.*

Belangrijke elementen in die keten zijn verder nog: 'beleidsruimte voor scholen', 'marktoriëntatie', 'publiek ondernemerschap', 'profilering' en 'concurrentie'.<sup>5</sup>

In eerste instantie werden in een aantal onderwijsbeleidsnota's<sup>6</sup> uit de jaren tachtig voornemens geuit met betrekking tot het eerste element in de keten: *deregulering*. Deregulering moest leiden tot *vergroting van de beleidsruimte* voor scholen; het tweede element in de keten. Marktwerking als streven voor het onderwijs kwam op dat moment nog nauwelijks in beeld, zij het dat een pril begin van de redenering omtrent de relatie tussen deregulering, marktwerking en onderwijskwaliteit te vinden is in de nota *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit* (HOAK), uit 1985, en in de nota *De school op weg naar 2000*, uit 1988. De eerste van deze twee nota's legt niet alleen een link van deregulering naar autonomie en beleidsruimte voor instellingen, maar koppelt ook beleidsruimte aan *profilering* en vervolgens aan marktoriëntatie.<sup>7</sup> De tweede nota legt een verband tussen beleidsruimte, *concurrentie* en *kwaliteit*.<sup>8</sup> Met de aanloop tot de WEB wordt de relatie tussen deregulering, concurrentie en kwaliteit scherper geformuleerd: 'Door de vergroting van de vrijheidsgraden van de instellingen zal er een beperkte mate van concurrentie tussen instellingen kunnen gaan ontstaan. (...) Het streven om het private onderwijs in de gelegenheid te stellen op gelijke voet te kunnen deelnemen aan de kwalificatiestructuur (zal) de concurrentie verder versterken. (...) een beperkte vorm van concurrentie tussen (al dan niet bekostigde) instellingen (...) zal kunnen bijdragen tot versterking van kwaliteit en profilering en tot verhoging van de *efficiëntie*.'<sup>9</sup>

Aanzienlijk later, naar aanleiding van het kamerdebat over de Rijksbegroting 2000, komt het tot een omschrijving van *'marktwerking in het onderwijs'*.<sup>10</sup> Minister Hermans definieert deze als volgt: 'Marktwerking is in concurrentie met andere aanbieders inspelen op behoeften in de samenleving. (...) Goede marktwerking is wanneer op kwaliteit wordt geconcurrereerd.' Verder wordt gesteld: 'Marktwerking houdt (...) de gevestigde aanbieders scherp en kan vernieuwing bevorderen.'<sup>11</sup> In de Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting 2001 (p. 6) wordt de laatste schakel in de redenering, *'kwaliteit'*, nader beschreven:<sup>12</sup> 'Het accent kan nu komen te liggen op uitbouw in de diepte, dat wil zeggen in de verruiming van de mogelijkheden rekening te houden met een grote en groeiende diversiteit aan behoeften en een differentiatie in het aanbod. (...) Dat is kiezen voor kwaliteit.'

5 *De beleidsredenering sluit in haar uitwerking nauw aan bij de argumenten pro marktwerking die door voorstanders aangevoerd worden; zie bijvoorbeeld Chubb & Moe, 1990.*

6 *Ministerie van OC &W: Meer over management (1985), Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit (1985), Minder regels, meer ruimte (1985) en De school op weg naar 2000 (1988).*

7 *'Belemmeringen in de relatie tussen overheid en instellingen voor de eigen profileringsactiviteit van de instellingen dienen opgeheven te worden' (p12). Vervolgens wordt de hier voorgestelde deregulering gekoppeld aan de mogelijkheid voor instellingen in te spelen op de toenemende 'variëteit en vernieuwingsbehoefte' aan de vraagkant (p. 10). Daarbij wordt 'Gestreefd (...) naar een situatie waarin instellingen zelf in directe interactie met maatschappelijke subsystemen op signalen kunnen reageren bij het bepalen van hun eigen beleid.' (p. 11).*

8 *'Op deze wijze kan elke school (...) concurreren met andere scholen op basis van het meest wezenlijke criterium: de kwaliteit van het onderwijs.'* (p. 4).

9 *Ministerie van OCenW (1993), Kernpuntennotitie over de Wet educatie en beroepsonderwijs 1996.*

10 *TK 1999-2000, 26800 VIII, nr. 6 (Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden), p. 15.*

11 *Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting 2000, p. 14.*

## 3.2 Regulering van de onderwijsmarkt

Voor regulering van de onderwijsmarkt kunnen twee aangrijpingspunten onderscheiden worden: de aanbod- en de vraagkant van de markt. Overwegend lijken de overheidsinterventies zich op de vraagkant te richten, waarbij versterking van de positie van de onderwijsdeelnemer voorop staat, en deels ook versterking van de positie van de afnemers van onderwijs dan wel van gediplomeerden. Ingrepen aan de aanbodkant zijn beperkter.

### 3.2.1 REGULERING VAN DE AANBODKANT VAN DE MARKT: VERSTERKING VAN DE CONCURRENTIE

#### REGULERING AAN DE AANBODKANT

Om aan de aanbodkant van de onderwijsmarkt de voorwaarden voor marktwerking te verstevigen, zal het toetreden van aanbieders tot deze markt bevorderd moeten worden (zie hoofdstuk 2). Daartoe zullen voor deze aanbieders ook gelijkwaardiger concurrentiecondities gecreëerd moeten worden (een 'level playing field').

Wat toetreding tot en concurrentiecondities in de markt betreft zijn in het beleid in feite twee tegengestelde bewegingen zichtbaar. Enerzijds doet zich een ontwikkeling voor die het aantal concurrenten op de onderwijsmarkt aanzienlijk terugbrengt: de schaalvergroting die achtereenvolgens in alle onderwijssectoren wordt doorgevoerd. Het gaat hierbij overigens om een ontwikkeling die al vanaf de jaren zeventig speelt en die op dat moment vooral op doelmatigheidsoverwegingen gebaseerd werd. In latere jaren werd schaalvergroting in verband gebracht met deregulering en indirect ook met marktwerking; ze zou onder meer nodig zijn om autonome instellingen in staat te stellen bedrijfsmatiger en efficiënter te opereren.<sup>13</sup> Naast de schaalvergroting zijn er anderzijds ingrepen die concurrentiebevorderend werken. Zo worden in de bve-sector en in het hoger onderwijs de *concurrentiecondities* tussen regulier-bekostigd respectievelijk particulier aanbod enigszins gelijk getrokken. Particuliere onderwijsaanbieders krijgen gelegenheid om zich als 'erkende' respectievelijk als 'aangewezen' opleidingen te laten registreren, mits zij zich conformeren aan de kwaliteitseisen die in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) respectievelijk in de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) zijn vastgelegd. De aanbieders in kwestie houden weliswaar hun niet-bekostigde status, maar hun marktpositie verbetert doordat deze erkenning implicaties heeft voor het civiel effect van de diploma's en doordat deelnemers aan de opleidingen nu ook in aanmerking komen voor studiefinanciering.<sup>14</sup> Het toetreden tot de markt wordt daarmee voor particuliere aanbieders aantrekkelijker.

Voor een andere sector, het primair onderwijs, vindt een ontwikkeling plaats waarbij in eerste instantie marktwerking geen overweging is geweest, maar die voor concurrentie in de onderwijsmarkt wel implicaties heeft: *het loslaten van het begrip 'richting' als grond-*

12 Overigens kan men stellen dat deze definitie ook al in de HOAK-nota gegeven is, zij het impliciet.

13 Zie Boef-van der Meulen e.a., 1995; Van den Berg, 2000; Bronneman, 2001°.

14 Een soortgelijke ontwikkeling heeft zich zeer recent voorgedaan ten aanzien van het internationale onderwijsaanbod, waarvoor inmiddels voorzien wordt dat studenten ook bij een studie in het buitenland studiefinanciering zullen kunnen ontvangen.

15 De beleidsnotitie *Naar een flexibeler scholenbestand bevat voorstellen om op hoofdlijnen om de identiteit van het scholenbestand beter te laten aansluiten bij de (veranderende) voorkeuren van de ouders. Een tweede, belangrijke aanvulling bestaat uit de versoepeling van de vereiste getalsnorm voor kleurverschieten van basisscholen. Voorgesteld wordt hiervoor niet langer uit te gaan van de hoge stichtingsnorm, maar van de lagere instandhoudingsnorm. TK, 2000-2001, 25167, nr. 4.*

*slag voor de stichting van scholen.*<sup>15</sup> Doordat de grondslag voortaan ook een andere kan zijn, bijvoorbeeld een pedagogische, kan een grotere variatie in het aanbod tot stand komen. Dit zal overigens vooral langs de weg van het zogenaamde 'kleurverschieten' van bestaande scholen moeten gebeuren. Tot stichting van scholen kan het slechts nog in nieuwbouwwijken komen, omdat de getalsnormen die bij stichting gehanteerd worden sinds de schaalvergrotingsoperaties hoog zijn komen te liggen.

#### **RATIONALE ACHTER DE BELEIDSONTWIKKELINGEN AAN DE AANBODKANT**

Voor de twee tegengestelde ontwikkelingen die zich aan de aanbodkant van de markt voordoen, worden argumenten gegeven die weliswaar telkens met marktwerking te maken hebben, maar die het opereren van instellingen op de markt niet vanuit dezelfde invalshoek bezien. Als argumenten voor schaalvergroting zijn in de context van een marktwerkingsdebat de volgende het meest relevant: instellingen moeten een bepaalde schaalgrootte hebben vóór tot lump-sum bekostiging kan worden overgegaan<sup>16</sup> en de kwaliteit van management die voor een efficiënte bedrijfsvoering nodig is, kan slechts in grotere instellingen worden veilig gesteld.<sup>17</sup> Bij het *gelijktrekken van concurrentiecondities* voor particuliere onderwijsaanbieders in bve en ho wordt gewezen op de concurrentieprikkels die er voor het regulier bekostigd onderwijs van uitgaat; deze zal bijdragen aan de versterking van kwaliteit en verhoging van de efficiëntie.<sup>18</sup> Voor het *opheffen van het richtingsbegrip als stichtingsgrondslag* voor scholen wordt mede als argument aangevoerd dat zo de identiteit van het scholenbestand beter zal aansluiten bij de voorkeuren van de ouders.<sup>19</sup>

### **3.2.2 REGULERING VAN DE VRAAGKANT VAN DE MARKT: VERSTERKING VAN DE POSITIE VAN DE DEELNEMER**

#### **REGULERING AAN DE VRAAGKANT**

Aan de vraagkant tracht het onderwijsbeleid de positie van de onderwijsdeelnemer op verschillende manieren te verstevigen. Langs financiële weg zou dit bereikt kunnen worden door onderwijsinstellingen niet langer rechtstreeks, maar via de deelnemer te financieren: de voucher-constructie (zie ook de bespreking verderop van de voucher-experimenten). Langs de reguleringsweg gaat het vooral om het vergroten van de transparantie van de markt enerzijds en het vergroten van de invloed van de deelnemer op het onderwijsaanbod anderzijds.

Om de transparantie van het onderwijs te verbeteren wordt aan deelnemers informatie verstrekt over de kwaliteit van instellingen. Scholen in primair en voortgezet onderwijs worden verplicht ouders via een schoolgids te informeren over doelen, werkwijze en resultaten en om daarnaast een schoolplan uit te brengen waarin onder meer het onderwijskundig beleid en het kwaliteitsbeleid van de school worden beschreven.<sup>20</sup> De inspectie brengt voorts openbare rapportages uit over scholen, waarin resultaten van het

<sup>16</sup> *Met name vanwege het opvangen van financiële risico's.*

<sup>17</sup> *Er worden meer dan deze argumenten aangevoerd, met name scoren onderwijskundige argumenten vaak hoog (bijvoorbeeld de betere mogelijkheden om, tijdens de basisvorming, in grotere scholen uitstel van studie- en beroepskeus te realiseren; de mogelijkheden om in ROC's tot flexibilisering van leerwegen te komen); Zie Boef-van der Meulen e.a., o.c.*

<sup>18</sup> *Ministerie van OCenW (1993), Kernpuntennotitie over de Wet educatie en beroepsonderwijs 1996.*

<sup>19</sup> *Beleidsnotitie Naar een flexibeler scholenbestand, o.c.*

<sup>20</sup> *Zie de Wet van 18 juni 1998 tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder meer de invoering van het schoolplan, de schoolgids en het klachtrecht (Staatsblad 1998, 398, artikel V). Een en ander bouwt voort op de nota De school als lerende organisatie, uit 1995.*

schooltoezicht zijn opgenomen. In het voortgezet onderwijs vermeldt de inspectie in 'kwaliteitskaarten' de rendementsgegevens van vo-scholen.<sup>21</sup> In het tertiair onderwijs subsidieert de overheid de Keuzegids hoger onderwijs. Ook wordt er voor primair en voortgezet onderwijs een internet-'kwaliteitssite' voor ouders gepland, waar gegevens over scholen gebundeld zullen worden.<sup>22</sup> Met deze informatie zou de positie van deelnemers versterkt worden, in de zin dat zij beter in staat worden gesteld een adequate keus tussen onderwijsaanbieders te maken. Indirect hebben ze zo ook invloed op het aanbod omdat instellingen waar zich minder deelnemers melden ertoe gebracht worden hun onderwijs te verbeteren.

Nadat voor een onderwijsinstelling gekozen is, loopt het vergroten van de *invloed van de deelnemer* op het aanbod via vergroting van de (mede-)zeggenschap.<sup>23</sup> Het klachtrecht dat tegelijk met de schoolgids in primair en voortgezet onderwijs werd ingevoerd, is hier een aspect van. Voorts wordt bij de herziening van de Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO) in 1992 de positie van de deelnemer (ouders) in de medezeggenschapsraad versterkt. Inmiddels is een modernisering van deze WMO in voorbereiding.<sup>24</sup> De betekenis van het initiatiefrecht van de oudergeleding in de raad wordt verzwaaard. Ouders krijgen een wettelijk instemmingsrecht als het bevoegd gezag tot wijziging van de grondslag van de school zou beslissen, dit om de identiteit van het scholenbestand beter te laten aansluiten bij de (veranderende) voorkeuren van de ouders.<sup>25</sup> In het voortgezet onderwijs krijgt de leerling de mogelijkheid om invloed op het onderwijs uit te oefenen via het leerlingenstatuut.<sup>26</sup> In de bve-sector wordt onder de WEB een onderwijscontract (onderwijsovereenkomst) geïntroduceerd, waarin instelling en individuele deelnemer wederzijds rechten en plichten vastleggen. In het hoger onderwijs worden in 1996, met een wijziging van de WHW, instellingen verplicht in het statuut ook aan te geven welke (onderwijs)diensten studenten van de instelling mogen verwachten.<sup>27</sup>

Onderwijsovereenkomst respectievelijk studentenstatuut zijn bedoeld om de deelnemer in staat te stellen rechten af te dwingen, zo nodig in juridische procedures. Wat de medezeggenschap betreft zijn er in het hoger onderwijs de volgende ontwikkelingen. In het hbo voert de Wet bestuursorganisatie van en medezeggenschap in hogescholen (WBMH) in 1996 medezeggenschapsraden op instellings- respectievelijk faculteitsniveau, die voor de helft uit studenten bestaan. De raden zijn betrokken bij alle aangelegenheden waarover het bestuur beslissingen neemt. Ook wordt voor elke opleiding een opleidingscommissie ingesteld met als taak het uitbrengen van advies over de onderwijs- en examenregeling en over alle andere aangelegenheden betreffende het onderwijs in de desbetreffende opleiding. Ook deze commissies bestaan voor minstens de helft uit studenten. In het wo zijn studenten al sinds de Wet universitaire bestuurshervorming (WUB) van 1970 vertegenwoordigd op alle niveaus van het bestuur van de universiteiten.

21 *De kwaliteitskaart is nog in ontwikkeling. De bedoeling is de informatie van schoolgids en kwaliteitskaart op elkaar te laten aansluiten. Zie voor de ins en outs van dit soort informatieverschaffing het advies Schoolkwaliteit in beeld van de Onderwijsraad uit 1999 en de bundel Het oog der natie: scholen op rapport (Dijkstra e.a., 2001).*

22 *Versterking van de positie van ouders in het primair en voortgezet onderwijs. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. TK 2000B2001, 27 680 nr. 1.*

23 *Zie ook het advies Positie van de deelnemer van de Onderwijsraad uit 1998.*

24 *Nota De toekomst van de medezeggenschap in het primair en voortgezet onderwijs en in de bve sector; OCenW, januari 2001.*

25 *Het zijn overigens wijzigingen die de ouderorganisaties lang niet ver genoeg gaan, en onderwijsorganisaties te ver: zie onder meer Trouw, 26-4-2001, Nederlands Dagblad, 26-4-2001, Limburgs Dagblad, 26-4-2001.*

26 *TK 1988-1989, 21 259, nr. 3; Stb. 1993-74.*

27 *Artikel 7.59 WHW.*

Met de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB) van 1997 maakt meebesturen plaats voor medezeggenschap. Soortgelijke opleidingscommissies worden ingesteld als in het hbo.

Niet alleen de positie van de deelnemer moet worden versterkt: ook krijgen afnemers van onderwijs en van gediplomeerden meer invloed op het aanbod. Die ontwikkeling is het duidelijkst in de bve-sector.

Bedrijfsleven c.q. sociale partners hebben op landelijk niveau invloed op de totstandkoming van kwalificatiestructuur en eindtermen en ook bij de concrete uitwerking door de instellingen is weer overleg met het bedrijfsleven voorzien. Omdat instellingen alle belang hebben bij aansluiting op de plaatselijke arbeidsmarkt, is er op lokaal en regionaal niveau inbreng van het bedrijfsleven bij de keus en vormgeving van opleidingstrajecten. Wat de educatie betreft krijgen gemeenten planningsbevoegdheid en 'koopkracht'; zij zijn afnemer van het educatie-aanbod van instellingen. De vertaling door de instellingen van de kwalificatiestructuur educatie in concrete leerplannen geschiedt in overleg met de gemeenten. Afhankelijk van hun lokale doelgroepen kunnen zij met ROC's de gewenste voorzieningen afspreken (of zich eventueel tot alternatieve, commerciële aanbieders wenden).

#### **RATIONALE ACHTER DE BELEIDSONTWIKKELINGEN AAN DE VRAAGKANT**

De argumenten voor het versterken van de positie van de deelnemer werden wat primair en voortgezet onderwijs betreft al in de *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken* van het zogenoemde Scheveningse Beraad uit 1993 aangevoerd. In het laatste Regeerakkoord worden ze opgepakt en recent staan weer in de notitie Ouders en de school: versterking van het partnerschap<sup>28</sup> vermeld. Ook komen ze in de diverse memories van toelichting ter gelegenheid van de eerder vermelde wetswijzigingen aan de orde. Al met al blijkt het belangrijkste argument het volgende: als door het eerder besproken dereguleringsbeleid de autonomie van scholen toeneemt, wordt het voor deelnemers/ouders belangrijk inzicht te hebben in en invloed uit te oefenen op het beleid en de resultaten van de school. Met de onderwijsovereenkomst in de bve-sector wordt zowel beoogd de kwaliteit van het onderwijs te bevorderen als om de deelnemer als consument te beschermen. Zowel onderwijs volgen als onderwijs geven zou met een contract minder vrijblijvend worden, met gunstige gevolgen voor kwaliteit. Ook wordt aangevoerd dat de vergroting van de autonomie van de onderwijsinstellingen geflankeerd moet worden door een versterking van de 'countervailing power' van de deelnemer.<sup>29</sup> Het studentenstatuut in het hoger onderwijs heeft niet alleen tot doel informatie en voorlichting te verschaffen maar de deelnemers kunnen aan het statuut ook rechten ontleen. Ook wordt aangevoerd dat instellingen zich in de onderwijsdiensten die zij via het statuut aanbieden van elkaar kunnen onderscheiden, en dat het statuut aldus ook een rol zal kunnen spelen bij de studiekeuze.<sup>30</sup> De zeggenschap die studenten in het hoger onderwijs krijgen onder de WBMH en MUB krijgen, moet het mogelijk maken dat studenten hun instelling aanspreken op de kwaliteit van een opleiding. Voor het inperken van de medezeggenschap die studenten eerder onder de WUB bezaten, wordt daarentegen weer 'slagvaardigheid van bestuur' als argument genoemd. Wat, tot slot, de verruiming van de inbreng van afnemers van onderwijs en gediplomeerden betreft: deze wordt met name geïnspireerd

<sup>28</sup> TK 2000-2001, 27680, nr. 1.

<sup>29</sup> Brussee, R., *Wet educatie en beroepsonderwijs*, in: *School en Wet*, 1995, nr.11/12, 7-12; Cohen, M.J., *Leerlingen en studenten als dragers van rechten in het onderwijs*, in: *NTOR*, 1990, 30 november, 48-52.

<sup>30</sup> *MvT op de Rijksbegroting 1997*.



door het streven naar externe effectiviteit van opleidingen en door het streven, voor educatiedoelgroepen, naar onderwijs op maat.

### 3.3 Financieel beleid en marktwerking

Op verschillende manieren wordt marktwerking in het onderwijs door middel van financiële ingrepen bevorderd. Voor een aanzienlijk deel staan deze ingrepen in het teken van bezuinigingsnoodzaak: zie verderop de paragraaf over 'rationale'. Als eerste wordt hieronder het overheidsstreven besproken om deelnemers ruimer aan hun onderwijs te laten bijdragen. Een tweede ingreep beoogt (mede)verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor beroepsonderwijs en postinitiële scholing. In de derde plaats wordt de overheidsbekostiging van onderwijsinstellingen teruggebracht en worden voor scholen de mogelijkheden vergroot om naast de reguliere bekostiging aanvullende gelden te verwerven. In de vierde plaats vindt voor onderwijsinstellingen een verandering van financieel management plaats, met een overgang van declaratiestelsel naar lump sum-bekostiging, waarbij voor een deel van het onderwijs outputbekostiging wordt geïntroduceerd. In de vijfde plaats wordt een (gedeeltelijke) overgang van aanbod- naar vraagfinanciering overwogen.

#### 3.3.1 UITWERKING VAN DE FINANCIËLE LIJN

Financiële medeverantwoordelijkheid van deelnemers: eigen bijdragen

Eén van de middelen waarop een beroep wordt gedaan om de overheidskosten voor het onderwijsstelsel te verminderen, is om voor deelnemers die de leerplicht voorbij zijn de eigen bijdragen aan hun verdere onderwijs omhoog te brengen. Voor een deel gaat dit rechtstreeks, door het heffen van school- en collegegelden. Halverwege de jaren zeventig wordt, onder fel studentenprotest, het eerdere, bescheiden collegegeld opgetrokken tot fl. 500, een bedrag dat in de loop der jaren nog vele malen hoger zal komen te liggen. Ook de niet-leerplichtige deelnemers aan voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs worden vervolgens met schoolgelden geconfronteerd. Naast deze rechtstreekse manier om deelnemers aan hun onderwijs te laten bijdragen, wordt ook op indirecte wijze die bijdrage verhoogd. Op studiefinanciering wordt vanaf het midden van de jaren tachtig stelselmatig bezuinigd en in het hoger onderwijs doet de tempo-beurs zijn intrede.

#### FINANCIËLE MEDEVERANTWOORDELIJKHEID VAN SOCIALE PARTNERS

Naar aanleiding van de jeugdwerkloosheid aan het begin van de jaren tachtig wordt de commissie Wagner ingesteld.<sup>31</sup> Sociale partners verplichten zich op grond van dit overleg om, in samenwerking met de overheid, een toename van aantallen deelnemers aan het leerlingwezen te realiseren. Hierbij krijgt de medeverantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor het beroepsonderwijs duidelijke erkenning, zij het dat deze nog niet financieel van aard is. Het rapport Rauwenhoff, dat in 1990 verschijnt, verschaft de overheid een

31 *In het zogenaamde 'Open overleg Wagner' participeerden overheid, sociale partners en onderwijsorganisaties; zie ook OCenW, 1984.*

32 *Tijdelijke Commissie Onderwijs-Arbeidsmarkt (1990). Achtergrond voor de commissiewerkzaamheden is een in de loop van de jaren tachtig aantrekkende economie en een nog steeds grote werkloosheid onder met name de laagst geschoolden, terwijl er tegelijkertijd tekorten aan vakgeschoold personeel ontstaan door demografische factoren en door technologische en organisatorische ontwikkelingen in bedrijven.*

33 *Beroepskwalificatie op een niveau dat vergelijkbaar is met dat van het primair leerlingwezen.*

handvat om ook de financiële verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven voor het beroepskwalificerend onderwijs aan de orde te stellen.<sup>32</sup> Het rapport introduceert het begrip 'primaire startkwalificatie'.<sup>33</sup> Door het departement wordt dit principe omhelsd.<sup>34</sup> De Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting 1993 stelt dat iedereen de mogelijkheid geboden moet worden één initieel beroepskwalificerend diploma te halen. Voor verdere deelname aan onderwijs zal bezien worden wat de financiële bijdrage moet zijn van niet alleen de onderwijsdeelnemer maar ook van het bedrijfsleven. Ook in de nota *Blijven leren*, eveneens uit 1993, wordt gesproken over een financiële verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners voor het onderwijs na het behalen van de startkwalificatie. De overheid verschuift daarmee de grens tussen initieel en postinitieel onderwijs en daarmee de verantwoordelijkheidsverdeling - een zaak die overigens door het bedrijfsleven niet voetstoots geaccepteerd wordt. In de recente nota *Onderwijs in stelling* wordt nu gesproken over de ruimte die onder meer bedrijven moeten krijgen om, aanvullend op de bekostiging door de overheid, eigen middelen aan het onderwijs te verstrekken.

#### **DALENDE OVERHEIDSBEKOSTIGING VAN ONDERWIJSINSTELLINGEN**

Het bezuinigingsstreven van de overheid brengt naast financiële gevolgen voor deelnemer en bedrijfsleven vooral ook inkrimping van bekostiging voor onderwijsinstellingen met zich mee. Er is, relatief, tussen 1975 en 2000 van een aanzienlijke daling van de onderwijsuitgaven sprake, zeker als men met de sterk toegenomen deelnemersaantallen rekening houdt. Onderwijsuitgaven dalen als percentage van zowel de rijksuitgaven als het bruto binnenlands product en het nationaal inkomen.<sup>35</sup> Met name in de bekostiging van onderwijsinstellingen werkt deze daling door, voor de verschillende onderwijssectoren overigens niet op dezelfde wijze. De teruggang is voor het hoger onderwijs en vooral voor de universiteiten meest uitgesproken, terwijl voor het primair en voortgezet onderwijs in feite niet of nauwelijks van een daling sprake is; wel komen de budgetten hier onder druk te staan vanwege bijkomende factoren, zoals de vergrijzing van het docentenbestand. Instellingen zien zich genoodzaakt naast de reguliere bekostiging andere financiële bronnen aan te boren. De mogelijkheden daartoe beperken zich voor het primair onderwijs tot vrijwillige ouderbijdragen, sponsoring, eventuele schenkingen. Vanaf het voortgezet onderwijs is daarnaast ruimte voor contractactiviteiten gegeven. De overheid spreekt zich ter gelegenheid van de Rijksbegroting 2000 en 2001 respectievelijk in de nota's *Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid* en *Onderwijs in stelling* voor dergelijke aanvullende financiering uit en stelt dat ze verre van afwijzend staat tegenover de belangstelling om met privaat geld te investeren in het onderwijs. De nota *Onderwijs in stelling* drukt het nog positiever uit en stelt dat ouders, studenten, bedrijven en andere maatschappelijke organisaties die aanvullend op de bekostiging door de overheid eigen middelen aan het onderwijs willen verstrekken, daartoe de ruimte moeten krijgen.<sup>36</sup>

34 *Zie het Convenant 1991-1994 tussen overheid en centrale organisaties van werkgevers en werknemers inzake Rauwenhoff 'Samen werken aan beroepsonderwijs'; verder de O&W-nota's 'Een goed voorbereide start' en 'Blijven leren', beide van 1993.*

35 *Leune, 1999.*

36 *Overigens: de Tweede Kamer heeft zich bij de behandeling van de begroting uitgesproken tegen verruiming van de private financiering van het onderwijs. Met name voor basis- en voortgezet onderwijs ligt de zaak gevoelig. Uitgangspunt hier is 100% overheidsbekostiging van het onderwijs.*

## VERANDERING VAN FINANCIËEL MANAGEMENT

Lange tijd was voor het onderwijs het declaratiestelsel het overheersende bekostigingsmodel. De overheid stelt vast welke uitgaven voor het onderwijsleerproces nodig zijn, schrijft op die basis het uitgavenniveau voor en controleert de feitelijke uitgaven van instellingen. Onder het declaratiestelsel mogen middelen in de ene kostensoort niet aangewend worden voor een andere kostensoort. Sinds de jaren tachtig is om uiteenlopende redenen een ontwikkeling in gang gezet om van declaratiestelsel over te stappen naar budget-bekostiging en lumpsum-bekostiging, een systematiek die instellingen meer financiële beslissingsruimte biedt. In de nota *De school op weg naar 2000* uit 1985 wordt het principe van output-gerelateerde indicatoren als maatstaf voor schoolkwaliteit voorgesteld. In de nieuwe bekostigingssystematiek voor bve en hoger onderwijs worden instellingen - ten dele - op output afgerekend: op betere resultaten en rendementen van instellingen wordt een premie gesteld. In de bve-sector en het hoger onderwijs gaat het om een premie op het aantal deelnemers dat afstudeert of, in de bve-sector, dat met een certificaat overstapt naar een aansluitende opleiding in het hoger beroepsonderwijs. In het voortgezet onderwijs werden en worden mogelijkheden voor rendementsbekostiging nog onderzocht. Het primair onderwijs wordt voornamelijk niet bij deze ontwikkelingen betrokken.

## BEKOSTIGING VIA DE VRAAGKANT

Traditioneel worden onderwijsinstellingen rechtstreeks door de overheid bekostigd. Een alternatieve mogelijkheid is vraagfinanciering, waarbij subsidies naar de onderwijsdeelnemers gaan, die vervolgens de instelling van hun keus betalen. Deze ontwikkeling loopt momenteel op twee fronten: enerzijds zijn er in het speciaal onderwijs plannen voor leerlinggebonden financiering, anderzijds wordt de laatste jaren met name in het hoger onderwijs en met het oog op postinitieel leren voor dergelijke financiering gepleit. De leerlinggebonden financiering in het speciaal onderwijs (het 'rugzakje') is bedoeld voor leerlingen die als gevolg van een handicap of stoornis aanzienlijke belemmeringen ondervinden in het volgen van onderwijs. Zij brengen met deze regeling voor de school die zij kiezen een additioneel zorgbudget mee, wat deze in staat moet stellen een aangepast aanbod te realiseren. Een gedeeltelijke, eerste invoering is voornamelijk gepland voor 2002.<sup>37</sup> Bij een dergelijke systematiek spreekt men ook van vouchers, leerrechten of leerkrediet. Op uiteenlopende momenten zijn beleidsvoorstellen over vouchers geformuleerd, onder meer in het HOOP 1988 en in het concept-ontwerp van de WHWO. In de beleidsbrief *Onderwijs in stelling* (2000; zie verder ook de Rijksbegroting 2001) wordt nu een voucher-experiment in het hbo aangekondigd, evenals een experiment met een 'Individuele Leerrekening' voor werkenden en werkzoekenden. Ook wordt in deze beleidsbrief in meer algemene zin gesproken over de introductie van voucher-systemen.<sup>38</sup>

### 3.3.2 FINANCIËLE INGREPEN EN MARKTWERKING: RATIONALE

Mede in reactie op de steeds groeiende deelnamecijfers in voortgezet en hoger onderwijs wordt 'kostenbeheersing' al in de jaren zeventig en vooral vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw een allesoverheersend thema.<sup>39</sup> In de nota *Hoger onderwijs in de toekomst*

37 *Wijziging van de Wet op de expertisecentra, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van een leerlinggebonden financiering en de vorming van regionale expertisecentra ('regeling leerlinggebonden financiering'), Voorstel van wet.*

38 *Beide experimenten zijn inmiddels gestart.*

39 *Koppen, 1991.*

wordt gesteld dat een groeiend deelnamepercentage alleen nog bekostigd kan worden als de kosten per student omlaag gaan. In de Memorie van Toelichting op de Rijksbegroting 1979 stelt minister Pais dat, bij alle streven naar toegankelijkheid (van het hoger onderwijs), toch de reële nullijn in acht genomen zal moeten worden. In 1983 stelt minister Deetman bij de algemene beschouwingen dat de onderwijsbegroting meer dan ooit in het teken staat van de noodzaak tot kostenbeheersing. In 1993 geeft minister Ritzen ter gelegenheid van de Rijksbegroting aan dat de overheid niet bij machte is de steeds groeiende vraag naar onderwijs te bekostigen en dat de overheidsverantwoordelijkheid voor het onderwijsbestel niet vanzelfsprekend een volledige bekostiging impliceert. In latere jaren neemt de expliciete aandacht voor kostenbeheersing wat af, al komt ze meer incidenteel nog aan de orde, via verwijzing naar implicaties van de groeiende onderwijsdeelname op de budgetten (Rijksbegroting 1995), of via de opmerking dat het van 'doelmatigheid' getuigt als Nederland in vergelijking met andere OESO-landen in het onderwijs per leerling minder aan onderwijs uitgeeft (Rijksbegroting 1996).<sup>40</sup> Aan het eind van de jaren negentig worden bij financiële ingrepen (bijvoorbeeld ten aanzien van de studiefinanciering, zie de Rijksbegroting 1998, of ten aanzien van private financiering van onderwijs, zie de brief *Onderwijs in stelling*) eerder andere dan financiële motieven naar voren geschoven en worden eventueel gerealiseerde bezuinigingen hooguit als bijzaak gepresenteerd. Zo stelt de Memorie van Toelichting bij de begroting 2001 dat de toename van private financiering van onderwijs past bij de behoefte van burgers om eigen voorkeuren tot uitdrukking te brengen.

Hoe dit ook zij: voor een aantal van de financiële ingrepen die hierboven besproken werden kan het overheidsstreven naar kostenbeheersing als belangrijkste motief gelden. Een bezuinigingsdoelstelling staat met name voorop bij de eerste drie van de genoemde ontwikkelingen; de ruimere eigen bijdragen van onderwijsdeelnemers en het streven naar financiële medeverantwoordelijkheid van het bedrijfsleven, het terugbrengen van de overheidsbekostiging van instellingen en het vergroten van hun mogelijkheden om ook alternatieve financiële bronnen aan te boren.

De twee laatste ingrepen die besproken werden, zijn anders geïnspireerd. De veranderingen in financieel management voor instellingen hebben te maken met het streven naar autonomievergroting van scholen en passen tegelijk in een op de markt geïnspireerd streven naar bedrijfsmatiger en daarmee, naar verondersteld wordt, efficiënter en effectiever georganiseerd onderwijs.<sup>41</sup> Bij de laatstgenoemde ontwikkeling, vraagfinanciering, gaat het er vooral om de positie van de deelnemer ten opzichte van de onderwijsaanbieders te versterken en, waar het gehandicapte leerlingen betreft, om de schoolkeuzemogelijkheden voor deze leerlingen te vergroten.<sup>42</sup> Vouchersystemen zouden daarnaast verschillende andere doelen kunnen dienen: een rechtvaardiger verdeling bevorderen, wederkerend onderwijs stimuleren, de kwaliteit verbeteren, het aanbod flexibiliseren, de sturing van het post-leerplichtig onderwijs vereenvoudigen.

<sup>40</sup> *De Rijksuitgaven voor onderwijs, uitgedrukt in percentage van het Bruto Binnenlands Product, daalden van 8% in 1975 naar 5.6% in 1995 (Leune, 1999) en daalden verder naar 4.5% in 1998 - wat overigens deels te wijten is aan het feit dat de economie in achterliggende jaren sneller groeide dan de onderwijsuitgaven. Het OECD-gemiddelde ligt op 5.4% (OECD, 2001).*

<sup>41</sup> *Boef van der Meulen e.a., o.c.*

<sup>42</sup> *Rijksbegroting 2001, respectievelijk het Beleidsplan 'De rugzak', OCenW, 1996.*

### 3.4 Recapitulatie en conclusie

Hierboven werden beleidsingrepen van de overheid gememoreerd die direct of indirect voor marktwerking in het onderwijs van belang zijn. Uit de rationale die bij deze ingrepen wordt gegeven, worden de verwachtingen duidelijk die de overheid ten aanzien van marktwerking in het onderwijs heeft.

Bij de eerste categorie ingrepen die besproken werd, 'deregulering van het onderwijsaanbod', blijkt met name de mogelijkheid voor profilering die instellingen met deregulering krijgen van belang, evenals de betere mogelijkheden tot concurrentie en marktwerking die zo ontstaan. De uiteindelijke reden om aldus op marktwerking aan te sturen ligt bij de verwachting dat deregulering respectievelijk profilering en concurrentie *zowel het vermogen als de bereidheid van onderwijsaanbieders vergroten om in te spelen op ontwikkelingen in de onderwijsvraag*. Het gaat daarbij zowel om de vraag van individuele deelnemers en afnemers als om de maatschappelijke vraag.

Bij de tweede categorie, 'regulering van de onderwijsmarkt', wordt een variatie aan doelen genoemd. Bij de ingrepen aan de aanbodkant wordt als eerste het streven naar een *bedrijfsmatiger, efficiënter optreden van onderwijsinstellingen* genoemd (waartoe schaalvergroting moet leiden), vervolgens *een grotere gerichtheid van aanbieders op efficiëntie, kwaliteit en innovatie* om de toenemende concurrentie het hoofd te kunnen bieden (in casu: de concurrentie van de commerciële opleidingen) en, ten derde, de verbetering van mogelijkheden tot *afstemming van het aanbod op de vraag* (waaraan het loslaten van het richtingsbegrip als stichtingsgrondslag zou bijdragen). Bij de ingrepen aan de vraagkant hebben zowel het vergroten van de transparantie van de markt als het streven naar meer medezeggenschap tot doel de *deelnemer als consument te beschermen*, de *afstemming op de vraag te vergroten* en de *kwaliteit van het onderwijs te verbeteren*.

Bij de derde categorie, de financiële ingrepen, staan bezuinigingsdoelstellingen vaak voorop, wat veelal als *doelmatigheid* wordt aangeduid. Daarnaast wordt het streven naar *bedrijfsmatiger opereren van instellingen genoemd (door de veranderingen in financieel management)*, de *toename van betrokkenheid die bij financiële medeverantwoordelijkheid voor het onderwijs ontstaat* (bij openstelling van het onderwijs voor private geldstromen) en de *invloed van deelnemers op het onderwijsaanbod* (die bij het instellen van een vouchersystematiek voorzien wordt).

Alles overziend kan de conclusie zijn dat in de rationale bij het marktwerkingsbeleid enerzijds de versterking van de positie van de onderwijsconsument voorop staat, anderzijds de mogelijkheden voor instellingen om op deze vraag in te spelen - zij het dat daarnaast niet te verwaarlozen doelstellingen als doelmatigheid en (bedrijfsmatige) efficiëntie meespelen. De bedoelde versterking van de consumentenpositie en de interactie die daarmee tussen consument en aanbieder tot stand komt, moeten uiteindelijk leiden tot een grotere afstemming van het onderwijs op ontwikkelingen in de onderwijsvraag; de vraag van individuele deelnemers, van afnemers van onderwijs en gediplomeerden en van de maatschappij in haar geheel. Een en ander kan geschikt worden onder de noemers 'kwaliteit' en 'innovatie'.

### **3.5   Beleid en effecten**

Tot zover het overheidsbeleid ten aanzien van marktwerking. Aansluitend op dit overzicht van wat aan maatregelen werd uitgezet, zullen in volgende hoofdstukken de effecten van dit beleid worden besproken. In hoofdstuk vier wordt eerst nagegaan in hoeverre het geschetste beleid daadwerkelijk tot de bedoelde toename van marktwerking leidt. In hoofdstuk vijf zal vervolgens worden besproken wat aan effecten op het onderwijs verwacht kan worden als marktwerking in het onderwijs doorzet.

## **4 Marktwerking in het onderwijs: verschijningsvormen en trends**

**In hoofdstuk twee van deze verkenning werd aangegeven wat de kenmerken van een 'echte' ofwel volkomen markt zijn. In essentie gaat het daarbij om twee zaken: vrije concurrentie aan de aanbodkant respectievelijk vrije keus aan de vraagkant van de markt. Meer in detail veronderstelt dit vrijheid van de producent om zijn product in de markt te zetten en productiewijze en prijs te bepalen en, daarnaast, vrijheid van de consument om een producent en een product te kiezen, ofwel consumentensoevereiniteit. De onderwijsmarkt bezit deze kenmerken slechts in beperkte mate, omdat de overheid aan zowel aanbieders als afnemers van onderwijs een reeks beperkingen oplegt.**

Sinds enige tijd echter streeft de overheid meer marktwerking in het onderwijs na. Het beleid dat daarbij voorzien wordt, is in hoofdstuk drie beschreven. In dit vierde hoofdstuk wordt nu nagegaan welke ontwikkelingen zich inmiddels in het onderwijs voordeden die bij de beoogde 'vermarkting' passen. De vraag hier is in de eerste plaats of inderdaad van een toenemende marktwerking gesproken kan worden (paragraaf 4.1). In de tweede plaats wordt, mede op basis van de bevindingen in 4.1, nagegaan welke ontwikkelingen en trends naast het gevoerde marktwerkingsbeleid van invloed zijn op 'vermarkting' (paragraaf 4.2).

### **4.1 Marktverschijnselen**

Het kader hieronder geeft de belangrijkste kenmerken weer die een onderwijsmarkt zou moeten bezitten om als 'echte' markt te functioneren (zie ook hoofdstuk 2). Naast elk ervan staat zeer globaal aangegeven in hoeverre dit kenmerk voorafgaand aan het marktwerkingsbeleid al in het onderwijs aanwezig was. In het algemeen zal er verschil zijn naar onderwijsniveau. Toelichting hierop wordt verderop gegeven.

De hier aangegeven kenmerken vormen het kader voor de hier volgende beschrijving van de marktverschijnselen die zich op dit moment in het onderwijs blijken voor te doen. Per kenmerk - 'vrije toetreding', 'vrije productspecificatie' en zo verder - is de vraag telkens of het kenmerk in kwestie op dit moment inderdaad méér van toepassing is op de onderwijsmarkt dan bij de start van het marktwerkingsbeleid.

|  |  |
|--|--|
| Kenmerken van een volkomen markt zijn:     | Vervuld in het onderwijs?              |
| <i>aan de aanbodkant:</i>                  |  |
| - vrije, gelijke toetredingsmogelijkheden  | nee                                    |
| - vrije productbepaling/-specificatie      | deels                                  |
| - vrije inzet van productiemiddelen        | deels                                  |
| - vrije prijsstelling                      | nee                                    |
| <i>aan de vraagkant:</i>                   |  |
| - vrije keus voor een producent            | deels (afhank. van bereikbaarheid)     |
| - vrije productkeus                        | nee/deels (afhank. v. leeftijd/niveau) |
| - adequate informatie over prijs/kwaliteit | nauwelijks                             |
| - directe en kostendekkende betaling       | nee                                    |

#### 4.1.1 VRIJE TOETREDING AAN DE AANBODKANT

Bij de start van het marktwerkingsbeleid was toetreding van nieuwe aanbieders tot de regulier bekostigde onderwijsmarkt mogelijk, zij het dat toetredende instellingen moesten voldoen aan voorwaarden, vastgelegd in stichtingseisen, vestigingseisen, planprocedures, doelmatigheidstoetsing en dergelijke meer. In het vorige hoofdstuk werden bij de presentatie van het marktwerkingsbeleid twee overheidsingrepen genoemd die van belang zijn als het om toetreding tot de markt gaat: schaalvergroting aan de ene kant, waarbij zwaardere condities voor toetreding gingen gelden, en aan de andere kant verbetering van concurrentievoorwaarden voor commerciële aanbieders in het beroeps-onderwijs, wat toetreding tot de markt voor hen aantrekkelijker zou kunnen maken. De effecten van dit beleid worden hieronder besproken. Daarnaast zullen drie 'externe' ontwikkelingen besproken worden die voor marktwerking relevant zijn maar die niet of slechts zeer indirect op het marktwerkingsbeleid terug te voeren zijn: ten eerste een toename van private scholen in basis- en voortgezet onderwijs; ten tweede een toename van het postinitiële aanbod; en ten derde het verschijnen van nieuwe partijen aan de aanbodkant naast de reguliere onderwijsinstellingen, privaat of publiek. Hieronder wordt eerst weergegeven welke ontwikkelingen zich in concreto ten aanzien van schaalvergroting en gewijzigde concurrentievoorwaarden voor commerciële aanbieders hebben voorgedaan. Vervolgens worden de ontwikkelingen bij de private scholen en op de postinitiële markt besproken, en tot slot komen de nieuwe marktpartijen aan de orde.

#### SCHAALVERGROTING

Voor het schaalvergrotingsbeleid voerde de overheid oorspronkelijk diverse redenen aan, waaronder onderwijskundige,<sup>1</sup> maar doelmatigheid was zeker niet de minste overweging.<sup>2</sup> In latere jaren werd schaalvergroting ook als voorwaarde gezien voor het adequaat en bedrijfsmatig opereren van autonome instellingen. Voor meer marktwerking in de zin van 'meer concurrentie op de markt' is schaalvergroting uiteraard contraproductief, gezien het feit dat het aantal concurrenten op de markt er door afneemt. Het streven naar schaalvergroting in het onderwijs dateert al van de jaren zeventig. Hier zullen met name de ontwikkelingen ten aanzien van schaal in de jaren negentig besproken worden,

<sup>1</sup> *Bijvoorbeeld: langer openhouden van keuze in grote scholengemeenschappen, verbetering van overstapmogelijkheden tussen opleidingstrajecten in de bve-sector, flexibilisering van personele inzet, enzovoort.*

<sup>2</sup> *Boef-van der Meulen e.a., o.c.*



de 'vermarktjaren'.<sup>3</sup> In het *basisonderwijs* zijn op dat moment de stichtingsnormen zo opgetrokken dat het nauwelijks nog mogelijk is nieuwe scholen te stichten. Alleen in nieuwbouwwijken en in de grote steden komen er nog nieuwe scholen bij. Ook de opheffingsnormen werden opgehoogd, waardoor scholen sneller voor opheffing in aanmerking kwamen dan wel hun heil in bestuurlijke fusie moesten zoeken. Per saldo is het aantal basisscholen in de jaren negentig met 14% teruggelopen. Ook in het *voortgezet onderwijs* komen er nauwelijks nog scholen bij; wel worden er nog nieuwe afdelingen aan bestaande scholengemeenschappen toegevoegd. Het aantal scholen nam hier sinds 1990 met 63% af. In de *bve-sector* is het aantal instellingen sinds 1993 zo sterk teruggelopen (met 81%) dat er in diverse regio's nog maar één instelling over is. In het *hoger onderwijs* nam het aantal hogescholen tussen 1991 en 1999 nog af met 23%. Het aantal universiteiten is al jaren constant, zij het dat Nijenrode inmiddels volledig geprivatiseerd is.

### **GELIJKTREKKEN VAN CONCURRENTIEVOORWAARDEN**

Over de consequenties bij de tweede beleidsontwikkeling, de verbetering van concurrentiepositie van commerciële aanbieders, valt het volgende te melden. Over de toename van aantallen commerciële opleidingen blijkt op het niveau van het hoger onderwijs geen informatie beschikbaar. Voor de *bve-sector* trad sinds het in werking treden van de WEB in 1996 een toename op van het aantal commerciële instituten dat voor een of meer opleidingen diploma-erkenning aanvraagt.<sup>4</sup> In 1996 was sprake van aanvragen van 61 instituten; het ging hier om instituten die eerder al onder de WEO erkende opleidingen verzorgden. Het aantal aanvragers stijgt tussen 1996 en 2001 geleidelijk. De Cfi-bestanden geven voor 2001 een aantal van 98. De gegevens van de Inspectie van het Onderwijs komen echter zo'n 10% lager uit en de inspectie geeft daarbij aan dat bij onderzoek in het kader van het Integraal Instellingstoezicht telkens blijkt dat nogmaals zo' 10% van de opleidingen weliswaar geregistreerd staat maar niet operationeel is. Deze opleidingen verzorgen geen onderwijs, zijn inmiddels opgeheven, of opereren onder de 'contract-poot' dan wel onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van een ROC. De conclusie van de organisatie van particuliere aanbieders PAEPON per 2001 is dat de uitbreiding van het particuliere beroepsonderwijs onder de WEB nauwelijks van de grond is gekomen.<sup>5</sup>

### **PRIVATE SCHOLEN**

De eerste van de hier te bespreken 'externe' ontwikkelingen betreft het gegeven dat een klein maar groeiend aantal ouders zijn kind naar private scholen in basis- en voortgezet onderwijs stuurt die buiten de overheidsbekostiging vallen. Ondanks de toename zijn de absolute aantallen nog klein. In het *basisonderwijs* gaat het slechts om een handvol scholen, vooral scholen met een bijzondere pedagogische aanpak of scholen die zich richten op kinderen met leerproblemen. Gelet op de inmiddels frequente uitingen van onvrede met het bekostigde onderwijs (slecht onderhouden scholen, volle klassen, lerarentekort, lesuitval, weinig mogelijkheden voor individuele begeleiding) zou de vraag naar particulier onderwijs echter snel kunnen groeien. De koopkrachtontwikkeling bij

3 *Zie voor uitvoeriger informatie over de schaalvergrotingsontwikkelingen Bronneman, 2001<sup>o</sup>; Boef-van der Meulen e.a., o.c.*

4 *Schriftelijke informatie van de J. Lelyveld, Inspectie van het Onderwijs. Overigens: erkenning van een of meer opleidingen van een commercieel instituut betekent niet dat de andere opleidingen van dit instituut erkend zijn. Informatie over de aantallen erkende opleidingen per instituut ontbreekt echter.*

5 *Verslag van de hoorzitting, georganiseerd door de Stuurgroep Evaluatie WEB, op 11 april 2001 te Utrecht. PAEPON suggereert ter gelegenheid van deze hoorzitting dat 'oneerlijke concurrentie' hier een factor zou kunnen zijn. (Dit wordt verder niet toegelicht, maar verondersteld kan worden dat hiermee bedoeld wordt dat de betere voorwaarden waarmee erkenning van particuliere opleidingen gepaard gaat, nog niet opwegen tegen de voordelen van volledige bekostiging voor de reguliere instellingen.)*

ouders, tweeverdieners die aan uitgaven voor kinderopvang gewend zijn, is daarbij een stimulerende factor. In het *voortgezet onderwijs* bestaan particuliere scholen al langer. Het gaat momenteel om 15 à 20 scholen, soms met nevenvestigingen. Ze bieden met name voor leerlingen die in het reguliere onderwijs stuklopen intensief en zeer gestructureerd onderwijs, waardoor deze leerlingen alsnog hun mavo-, havo- of vwo-diploma kunnen behalen. Het aantal leerlingen bij deze scholen neemt de laatste jaren toe. De vraag naar particulier onderwijs hangt vermoedelijk samen met de stijgende koopkracht van ouders en misschien met een behoefte aan een luxe en selectieve ambiance voor het eigen kind, maar waarschijnlijk heeft ze nog meer te maken met de massaliteit van de reguliere scholen en met het gebrek aan structuur en persoonlijke aandacht binnen het reguliere bekostigde onderwijs.<sup>6</sup> Ook de invoering van het 'studiehuis' wordt als factor genoemd.<sup>7</sup>

### POSTINITIËLE MARKT

Een tweede externe ontwikkeling speelt zich af buiten de grenzen van wat op dit moment tot het reguliere onderwijsstelsel gerekend wordt. De postinitiële markt is een niet onaanzienlijke sector, die bovendien fors groeit.<sup>8</sup> Voor zover het werkenden betreft ziet de overheid deze markt nog overwegend als een zaak van werkgevers en werknemers. Bij de markt voor werkzoekenden intervenueert de overheid wel (ministeries van Economische respectievelijk Sociale Zaken).<sup>9</sup> Het ministerie van OCenW blijft vooralsnog buiten deze markt.<sup>10</sup> Omdat grenzen tussen initieel en postinitieel leren steeds diffuser worden, kan echter in deze onderwijscontext aan de ontwikkelingen in de postinitiële markt in feite niet worden voorbijgegaan.<sup>11</sup> Op dit moment volgt van de werkende bevolking bijna de helft een cursus of opleiding. Vijf jaar geleden was dit ongeveer een derde. In het merendeel van de gevallen wordt de opleiding afgesloten met een certificaat of diploma. Deze markt wordt duidelijk gedomineerd door private aanbieders. Bedrijven en, vooral, commerciële aanbieders nemen tweederde voor hun rekening terwijl publieke aanbieders met een kleine 15% genoeg moeten nemen (waarvan tweederde bij instellingen voor hoger onderwijs terecht komt, de rest bij de ROC's).<sup>12</sup> Hoewel het relatieve marktaandeel van de publieke instellingen nauwelijks is toegenomen, zijn ze wel meegegroeid met de absolute groei van de postinitiële markt.

### NIEUWE MARKTPARTIJEN

Een derde ontwikkeling blijft niet buiten of in de marge van het reguliere stelsel, maar breekt daar op in. Er stellen zich aan de aanbodkant van de onderwijsmarkt nieuwe

6 *Bronneman, o.c.*; zie ook het interview met J. Klopogge in de *Volkskrant* van 2-6-2001.

7 *Het Onderwijsblad* 11, 3-6-2000.

8 *Zie Houtkoop, 2001* voor een overzicht van ontwikkelingen op de postinitiële markt voor werkenden. Het gaat om zo'n drie en een half miljoen deelnemers. De gemiddelde tijdsinvestering is 120 uur op jaarbasis, de mediaan ligt bij 40 uur. Zie verder Kools e.a., 2001, voor een overzicht van de scholingsmarkt voor werkenden en werkzoekenden; en zie Groot & Maassen van den Brink, 1995, voor een economische beschouwing annex onderzoeksreview over de waardebepaling van informele, niet-schoolse leeractiviteiten.

9 *Het overheidsbeleid ten aanzien van postinitieel leren is terughoudend. Wel wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van indirecte maatregelen, zoals fiscale faciliteiten om scholing te bevorderen. De markt voor werklozen en werkzoekenden valt in hoofdzaak onder verantwoordelijkheid van Sociale Zaken. De niet op werk gerichte postinitiële markt wordt in hoofdzaak als individuele verantwoordelijkheid gezien. Over de scholingsmarkt rapporteerde recentelijk de MDW-werkgroep 'Doelmatigheid van de scholingsmarkt'. Een van de conclusies is dat doorbreken van de scheidslijn initieel/postinitieel leren aanbeveling verdient.*

10 *Bekostiging van tweede kans-voorzieningen als Open Universiteit daargelaten, een voorziening waarvoor de overheid overigens voornemens is de verantwoordelijkheid af te stoten.*

11 *Zie in het verslag van de paneldiscussies de opmerkingen die in de discussie over marktwerking in het hoger onderwijs gemaakt werden over het belang van de postinitiële markt.*

12 *De overige 20% valt buiten deze categorieën.*

partijen op, die zich op deeltaken en op onderdelen van het onderwijsaanbod richten die de instellingen tot dan toe zelf verzorgden.<sup>13</sup> Het gaat daarbij overigens om een ontwikkeling die met enthousiasme door het onderwijs wordt binnengehaald; zie ook paragraaf 4.1.3. Commerciële bureaus nemen administratieve taken van de instellingen over. KPNG doet momenteel, als winnaar van de door OC&W georganiseerde ontwerpwedstrijd 'Onderwijs in de kennissamenleving' onderzoek naar de mogelijkheden van het franchise-concept binnen het regulier bekostigd onderwijs. Muziekscholen of sportverenigingen bieden zich aan om voor onderwijsinstellingen muzieklessen dan wel sportactiviteiten te verzorgen. Op huiswerkinstituten kan beroep worden gedaan en ook over de mogelijkheid om bij het 'studiehuis' externe organisaties in te schakelen wordt nagedacht. De KPC-groep ontwikkelt lespakketten en organiseert een coöperatief verband van 500 scholen om afname zeker te stellen. Het Ivio (Instituut voor individueel onderwijs), actief in de ontwikkeling van lespakketten voor Nederlandse kinderen in het buitenland, explooreert de mogelijkheid zulke pakketten een plaats te geven in scholen die met (tijdelijke) lerarentekorten kampen. Uitzendbureaus bieden docenten aan. Commerciële aanbieders verkopen cursusaanbod aan regulier bekostigde instellingen in het hoger onderwijs of verlenen logistieke diensten.

In dit geheel is ICT is een belangrijke ontwikkeling, deels omdat het in het reguliere onderwijs kan worden ingepast maar vooral ook omdat ICT staat voor het vermogen om leren tijds- en plaatsafhankelijk te doen plaatsvinden en om individuele leertrajecten van studenten mogelijk te maken. Door ICT zijn deelnemers minder en soms niet meer afhankelijk van instellingen; zij kunnen hun informatie overal vandaan halen. Op het net worden cursussen en complete opleidingen aangeboden. Ook uitgeverijen storten zich op de ICT-markt en verzorgen cursusaanbod, al dan niet in consortia met ICT-bedrijven, publieke omroep, en met ondersteuning van organisatie-adviesbureaus. Een Consortium Digitale Universiteit is in ontwikkeling, voor de ontwikkeling en exploitatie van hoger onderwijs in een elektronische leeromgeving. Op dit moment werken de Open Universiteit en vier andere universiteiten plus acht hogescholen daarin samen. Uitbreiding van het aantal participerende instellingen wordt gezocht en samenwerking met commerciële partners. Het consortium richt zich op ontwikkeling van producten voor e-learning, bestemd voor zowel initiële als postinitiële trajecten. De Network Academy Acadoo presenteert zich als leerportaal voor, in eerste instantie, leertrajecten die voor ICT-personeel bestemd zijn. Trajecten worden op maat van de cursist ontworpen en kunnen naast elektronisch leeraanbod ook coaching, schriftelijk materiaal en klassikale cursussen omvatten, al dan niet met tussenkomst van de traditionele opleidingsmarkt. Internet-aanbod doorbreekt internationale grenzen. MIT zet zijn aanbod op internet en uitgeverij Harcourt lanceert als 'Harcourt University' 200 internet-cursussen, richt zich op 600000 studenten en investeert in accreditatie.

Tot slot moet geconstateerd worden dat, ook los van de ICT-ontwikkelingen, de school nauwelijks nog het monopolie op leren en kennisverwerving heeft. Kinderen leren buitenschools via de media, computer, CD-Rom, via andere vrijetijdsactiviteiten, al dan niet in clubverband, en via bijbaantjes.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> De voorbeelden hier zijn in hoofdzaak ontleend aan de paneldiscussies die ten behoeve van deze verkenning werden georganiseerd (zie het verslag *Onderwijs en markt over markt en onderwijs*).

<sup>14</sup> Paneldiscussie *Onderwijs en markt over markt en onderwijs, sessie primair onderwijs*; zie verder: Studulsky, 1994; Groot & Maassen van den Brink, o.c.

## CONCLUSIE

Alles overziend blijkt dat het onderwijsbeleid ter bevordering van marktwerking vooralsnog weinig consequenties heeft voor de toename van het aantal instellingen en opleidingen binnen de reguliere onderwijsmarkt. Wat er aan de ene kant aan concurrerend aanbod bijkomt, de commerciële opleidingen in het beroepsonderwijs, gaat er aan de kant van de schaalvergroting met overmacht weer af. Wel is er sprake van een toename van aanbieders op twee terreinen buiten en in de marge van het reguliere stelsel; bij de private scholen en op de postinitiële markt. Deze ontwikkeling is echter niet in directe zin op het in hoofdstuk drie beschreven marktwerkingsbeleid terug te voeren (zie verder voor een overzicht van ook andere invloeden paragraaf 4.2, 'Ontwikkelingen en trends die voor marktwerking relevant zijn'). Ook een belangrijke derde ontwikkeling staat los van het marktwerkingsbeleid: de nieuwe partijen die delen van het onderwijsaanbod van instellingen overnemen dan wel voor die onderdelen met het reguliere aanbod concurreren.

### 4.1.2 VRIJE PRODUCTBEPALING DOOR AANBIEDERS

Het product 'onderwijs' wordt voor een belangrijk deel door de overheid voorgeschreven, tot onderwijsduur en lesperioden aan toe. De mogelijkheden van instellingen om zich te profileren zijn daarmee beperkt en bijgevolg zal ook de variatie in het aanbod beperkt blijven.

#### ONDERWIJSAANBOD

Met het dereguleringsbeleid is de autonomie van (bevoegde gezagen van) instellingen op financieel, materieel en personeelsgebied toegenomen. Juist voor het onderwijsaanbod zelf echter, het kernproduct van onderwijsinstellingen, is de regulering van de overheid verscherpt, vooral wat de inhoud van het aanbod betreft maar deels ook in andere opzichten. Voor het *basisonderwijs* werden kerndoelen ingevoerd. Scholen klagen over onvoldoende mogelijkheden voor profilering vanwege het feit dat zij gevangen zitten in curriculum en Cito-scores'.<sup>15</sup> In de eerste fase van het *voortgezet onderwijs* werd met de basisvorming niet alleen een inhoudelijke verbreding van het aanbod beoogd, maar ook een vernieuwing in de pedagogisch-didactische werkwijze. In de tweede fase havo/vwo werd het voorgeschreven curriculum verzwaard en de overwegend vrije pakketkeus vervangen door een verplichte keus tussen vaste pakketten (profielen). Verder werd als didactisch model voor tweede fase-onderwijs het 'studiehuis-concept' gepropageerd. De bovenbouw van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs gaat soortgelijke vernieuwingen tegemoet. In tegenstelling tot de inhoudelijke vernieuwing zijn de nieuwe didactische uitgangspunten niet wettelijk vastgelegd, maar ze zijn bijvoorbeeld wel in de exameneisen verwerkt (bijvoorbeeld in de vorm van een profielwerkstuk), zodat scholen ze moeilijk kunnen negeren. Ook het toezicht van de inspectie, zoals dit in het integraal school- c.q. instellingstoezicht uitgewerkt wordt, is hier een factor. De zogenoemde 'standaarden' waaraan de inspectie de kwaliteit van onderwijsinstellingen afmeet, houden rekening met de onderwijskundige bedoelingen van de overheid. De pedagogisch-didactische component van de vernieuwingen is dus zeker niet vrijblijvend; het gaat hier om een extra beperking van de zeggenschap die instellingen over hun product hebben.<sup>16</sup> Beperkingen spelen niet alleen bij de regulier bekostigde scholen voor basis- en voortge-

<sup>15</sup> *Paneldiscussie 'primair onderwijs'*.

<sup>16</sup> *Bronneman, o.c.º*.

zet onderwijs. Privaat bekostigde instellingen dienen zich eveneens aan bepaalde regels te houden.<sup>17</sup> In de *bve-sector* valt als soortgelijke ontwikkeling de kwalificatiestructuur te noemen, waarbinnen mogelijkheden van instellingen om hun product vorm te geven in sommige opzichten beperkt worden. In principe is onder de WEB een modulaire opbouw van opleidingstrajecten voorzien die, gecombineerd met een vrije ruimte van 20%, instellingen de mogelijkheid geeft onderwijstrajecten op maat te leveren. In de praktijk blijkt het vooral om trajecten op maat van de afnemers te gaan, deels vanwege druk van de werkvelden, deels vanwege de opleidingen-registratiesystematiek van het Crebo. Qua onderwijs op maat van de deelnemer is minder mogelijk.<sup>18</sup> Een andersoortige beperking in de *bve-sector* ligt weer bij de hierboven al genoemde genoemde kwaliteitsstandaarden van de inspectie. Het *hogere onderwijs* ondervindt de minste beperkingen bij het vormgeven van zijn product. De HOAK-beloften van verregaande autonomie komen vooral tot uiting in het feit dat niet langer eisen worden gesteld aan onderwijsaanbod (in termen van in een statuut vastgelegde opleidingen) en aan examens. Instellingen zijn wel gebonden aan een vastgelegde studieduur, propedeuseduur en geüniformeerde studielast.<sup>19</sup>

### OPLEIDINGSAANBOD

In het voortgezet onderwijs, zowel als in *bve-sector* en hoger onderwijs is voor wat de productspecificatie betreft nog een andere ontwikkeling van belang: de vrijheid voor instellingen om te bepalen welke opleidingen ze aanbieden. In het *voortgezet onderwijs* verdween door de schaalvergroting een belangrijk deel van de eerdere variatie aan scholen; kleine categorale scholen en smalle scholengemeenschappen werden samengevoegd tot grote brede scholengemeenschappen waarin het hele gamma aan schooltypen vertegenwoordigd is. In de *bve-sector* evenals in het *hogere onderwijs* werden beperkingen ingevoerd ten aanzien van de opleidingen die instellingen kunnen initiëren. Op plannen voor nieuwe opleidingen wordt nu een macro-doelmatigheidstoets toegepast, met bijvoorbeeld in het hoger beroepsonderwijs als concreet resultaat dat over de achterliggende zeven jaar gemiddeld zo'n driekwart van de aanvragen voor nieuwe opleidingen werd afgewezen.<sup>20</sup> Wel moet in het hoger onderwijs een andere ontwikkeling genoemd worden: de dualisering van opleidingen, die op initiatief van en instellingen en bedrijfsleven tot stand kwam en ook actief van beleidswege wordt gestimuleerd.<sup>21</sup> Verder kan voor het basisonderwijs als nieuwe mogelijkheid voor diversificatie nog het loslaten van 'richting' als stichtingsgrondslag voor scholen genoemd worden (zie hoofdstuk 2); dit

17 *'Uit de wet op het voortgezet onderwijs blijkt dat de inhoudelijke eisen aan particuliere scholen voor vo vrijwel dezelfde zijn als die voor het bekostigde onderwijs, dus dezelfde leerwegen, vakken, zelfs dezelfde duur. De wet op het primair onderwijs is veel minder duidelijk. Behalve bepalingen over de bevoegdheidseisen en taken van de inspectie staan er alleen maar hoofdstukken in over het bekostigde onderwijs.' Wel schrijft de leerplichtwet ' . . . letterlijk voor dat zulke scholen (andere dan bekostigde scholen) wat inrichting van het onderwijs en bevoegdheden van leraren betreft overeen moeten komen met bekostigde scholen. Er staat wel nergens hoe groot die overeenkomst moet zijn, maar die tekst lijkt toch niet erg veel ruimte te bieden om af te wijken.'* (Mentink in Het Onderwijsblad, 25 maart 2000).

18 Van Dyck, 2000; zie ook het al genoemde Verslag van de hoorzitting van de Stuurgroep Evaluatie WEB. Florax & Van Vught, 1987.

20 Informatie van de Adviescommissie Onderwijsaanbod. Inmiddels werd door gunstige arbeidsmarktontwikkelingen de noodzaak voor terughoudendheid minder. Ook zijn instellingen nu zelf financieel verantwoordelijk voor nieuwe opleidingen. Dit jaar is het aantal afwijzingen in het hbo dan ook veel minder, zo'n 20% (Staatscourant, 3-5-01). Het voornemen is de toets op macro-doelmatigheid te laten vervallen. Instellingen worden zelf verantwoordelijk voor een uitbreiding van hun opleidingsaanbod, in overleg tussen de instellingen onderling en met potentiële afnemers op de arbeidsmarkt (TK 1999-2000, nr. 2).

21 *Beleidsnotitie Dualisering hoger beroepsonderwijs, Ministerie van OCenW, 1997. Volgens J. Kessels, adviseur van het Ministerie van OCenW met betrekking tot dualisering van het wetenschappelijk onderwijs, is Ade duale opleidingsvariant in het wetenschappelijk onderwijs (...) voor een samenleving die zich ontwikkelt in de richting van een kenniseconomie een onvermijdelijke uitbreiding van het onderwijsaanbod.'*

biedt scholen de mogelijkheid om zich te profileren met een aanbod op andere grondslag, bijvoorbeeld pedagogisch-didactisch. Het betreffend beleid is echter nog niet doorgevoerd, zodat over eventuele effecten weinig te zeggen valt - behalve dat bij de hoge stichtingsnormen die worden aangehouden de stichting van nieuwe, 'andere' scholen nauwelijks mogelijk zal zijn.

#### **VERDERE PROFILERINGSMOGELIJKHEDEN**

Al met al heeft de regulering op het onderwijsinhoudelijk gebied als effect dat eerder conformiteit dan diversiteit in het curriculumaanbod optreedt.<sup>22</sup> Aanbieders kunnen zich nog op drie manieren van de concurrentie onderscheiden; in termen van *resultaat* (waarvoor de leerling- of studentinstroom belangrijker is dan de inspanningen van de aanbieder zelf),<sup>23</sup> in termen van *schoolklimaat, methoden, schoolorganisatie en dergelijke* (zaken waar ze altijd al vrij in waren en waar overheidsbeleid verder irrelevant is),<sup>24</sup> en in termen van *toegevoegde voorzieningen* die slechts indirect met de 'core-business', het primaire proces te maken hebben. Het gaat hier bijvoorbeeld om tussen- en naschoolse opvang, extra aandacht voor dramatische vorming, huiswerklessen. Zo afficheren in het *basisonderwijs* sommige scholen zich als 'sport-' of 'cultuur-', 'ICT-' of 'yogaschool'. Verder zijn er de 'brede scholen' (of venster-, of forum- of ook wel kantoorurenscholen, ...). Veelal onder regie van de gemeente, soms op commerciële basis verzorgen deze na schooltijd of in de schoolvakanties een aanvullend aanbod waarin zorg, opvang, buitenschoolse activiteiten als sport of computerlessen gecombineerd zijn. Daartoe werkt de school samen met andere organisaties (jeugdzorg, hulpverlening, huiswerkinstituten, cultuur, sport, enzovoort). Ook sommige scholen in het voortgezet onderwijs organiseren voor leerlingen activiteiten in weekenden of vakantie. Verder onderscheiden ze zich van de concurrentie door bijvoorbeeld als instructietaal Engels te kiezen, of op contractbasis naschoolse huiswerkbegeleiding of cursussen Russisch, ITC en schaken aan te bieden.<sup>25</sup> Een school in de Amsterdamse Bijlmermeer organiseert in samenwerking met het bedrijfsleven aanvullend onderwijs waar leerplichtige pubers gesocialiseerd worden tot personeel met een 'smile', waarna hen bij het afronden van de opleiding een baan gegarandeerd wordt.<sup>26</sup> ROC's bieden voor havo-gediplomeerden voor wie het hbo te theoretisch en mbo te gemakkelijk is, zogenoemde mbo-plus opleidingen, waarin veel aandacht wordt geschonken aan de beroepspraktijk. Het gaat om een gat in de onderwijsmarkt, waaraan in het bedrijfsleven duidelijk behoefte bestaat. Ook in het *hoger onderwijs* is er een zekere neiging tot profilering. Instellingen treden naar buiten met computer- en sportvoorzieningen of zeggen studenten bij afstuderen een baan toe.<sup>27</sup> Hbo-instellingen en universiteiten creëren, in samenwerking met het bedrijfsleven, duale trajecten (coöp-onderwijs, MKB-route enzovoort). Leiden noemt zich 'selectieve universiteit', Amsterdam organiseert brede propedeuseopleidingen in het eerste jaar (bijvoorbeeld bèta-gamma) en biedt veel mogelijkheden om over te stappen van van wo naar hbo en omgekeerd; Utrecht stelt in de vorm van een 'University College' een honors program voor een geselecteerde groep studenten in. Twente profileert zich met zijn ondernemingsgerichtheid, Maastricht met probleemgestuurd onderwijs als onderwijskundige aanpak. De trend naar profilering zal vermoedelijk verder doorzetten als gevolg van

22 Karsten, 2001°.

23 Scheerens & Bosker, 1997.

24 Karstanje, 2001°.

25 De ondernemende school in de praktijk. Hoevelaken: CPS, 1992.

26 Onder meer NRC 20-3-2000.

27 Dergelijke faciliteiten worden bijvoorbeeld meegewogen bij het bepalen van de rangorde van Nederlandse Universiteiten die het weekblad Elsevier jaarlijks publiceert.

de bachelor-master structuur die de komende jaren in het hoger onderwijs zal worden ingevoerd.<sup>28</sup>

#### **CONCLUDEREND**

Voor zover de profilering tussen instellingen onderling en de diversiteit van het aanbod toeneemt, blijkt dit grotendeels op andere factoren te moeten worden teruggevoerd dan op een marktgericht overheidsbeleid. Daar waar de overheid onderwijsaanbieders de ruimte laat om hun product te bepalen, gaat het in het algemeen minder om de product-kern zelf dan om perifere zaken of om kenmerken van het onderwijs, zoals schoolsfeer, die niet van overheidsregulering afhankelijk zijn. Enkele ontwikkelingen in bve-sector en hoger onderwijs - mbo-plusopleidingen, duaal onderwijs en brede propedeuse - vormen hierop een uitzondering: ze raken toch meer aan het onderwijsaanbod zelf en men kan daar van een reële diversificatie spreken. Het gaat om ontwikkelingen in juist die onderwijssectoren waar de ruimte op onderwijskundig vlak relatief het grootst is.

#### **4.1.3 VRIJE INZET VAN PRODUCTIEMIDDELEN**

Bij een beschouwing van de vrijheid die aanbieders bij de inzet van productiemiddelen hebben, kan onderscheid gemaakt worden naar 'deelnemer', 'personeel' en 'financieel/materieel'.

#### **DEELNEMER**

De deelnemer blijkt als productiefactor meer bepalend voor de resultaten die onderwijsinstellingen behalen, dan alle andere productiefactoren waarover een instelling beschikt bij elkaar.<sup>29</sup> De vraag in hoeverre onderwijsaanbieders vrij zijn hun deelnemers te selecteren is dan ook relevant. Het antwoord is eenvoudig: private aanbieders zijn daar vrij in, voor aanbieders in het regulier bekostigd onderwijs is dat - formeel - niet het geval.<sup>30</sup> In het hoger onderwijs valt wel een ontwikkeling te noteren bij opleidingen met een numerus fixus. Daar is momenteel een experiment met decentrale toelating gaande waarbij instellingen maximaal 30% van de betreffende instroom mogen toewijzen aan studenten die over 'bijzondere kwalificaties' beschikken.<sup>31</sup> Verder werkt de Universiteit Leiden met een 'bindend studie-advies'; propedeusestudenten die niet tijdig een bepaald deel van de studiepunten halen, moeten de opleiding verlaten.

#### **ONDERWIJSPERONEEL**

In het *primair onderwijs* leggen onder meer centrale voorschriften de personele situatie van instellingen vast; zij zijn gehouden aan bevoegdheidseisen, formatievoorschriften en arbeidsvoorwaardelijke kaders (verder moet ook rekening worden gehouden met cao's, ARBO-voorschriften et cetera). In het *voortgezet onderwijs* worden bevoegdheidseisen

<sup>28</sup> *Bronneman, o.c.:*

<sup>29</sup> *Wat overigens niet betekent dat scholen geen invloed zouden hebben; leerlingen van gelijk niveau zullen in een effectieve school tot betere prestaties komen dan in een ineffektieve - wat niet wegneemt dat ook in een effectieve school niet alle leerlingen tot topprestaties zullen komen (Scheerens & Bosker, o.c.).*

<sup>30</sup> *Wel kunnen bijzondere scholen leerlingen weigeren die de grondslag van de school niet onderschrijven. Voor het primair onderwijs zijn er geen indicaties dat bijzondere scholen daarbij van de gelegenheid gebruik maken om ook in ander opzicht te selecteren; de instroom wijkt in ieder geval sociaal-economisch en -cultureel niet significant af van die in het publieke deel van het stelsel (Dijkstra & Jungbluth, 1997; zie ook Vermeulen, 2000). Voor zover selectie al plaats zou vinden, zal het om moeilijker te traceren vormen gaan.*

<sup>31</sup> *Wet tot wijziging van de WHW, houdende aanpassingen in het systeem van selectie voor opleidingen waarvoor een toelatingsbeperking is vastgesteld; Staatsblad 1999, nr. 1700.*

centraal vastgesteld. Instellingen worden via een lump sum-systematiek bekostigd en regelen daarbinnen zelf hun formatie. Ze worden wel beperkt in hun beslissingsruimte, enerzijds door beschikbaarheidsstelling in de vorm van doeluitkeringen en anderzijds door bevoegdheidseisen en inschaling personeel. De meeste instellingen vallen onder een centrale CAO.<sup>32</sup> In de *bve-sector* werd in de jaren tachtig eerst de bevoegdhedenregeling verruimd en werd later het principe van de 'brede benoembaarheid' van kracht. Gedetailleerde formatievoorschriften werden afgeschaft en er werd naar een lump sumsystematiek overgestapt. Arbeidsvoorwaarden werden gedecentraliseerd naar de instellingen. In het hoger onderwijs waren bevoegdheidseisen niet (meer) van toepassing en werd de arbeidsvoorwaardenvorming aan het eind van de jaren negentig gedecentraliseerd.

#### **FINANCIËEL/MATERIEEL**

Bij de vraag in hoeverre aanbieders vrij zijn in de wijze waarop zij de financiële en materiële productiemiddelen inzetten, zijn uiteenlopende aspecten van belang:

- a bevoegdheid tot vermogensvorming
- b de bekostigingssystematiek die gehanteerd wordt,
- c eventuele regelgeving ten aanzien van de inzet van middelen,
- d de financiële ruimte die aanbieders hebben,
- e de eventuele mogelijkheden om uitgaven te beperken dan wel aanvullende inkomsten te verwerven en
- f de vrijheid om de aldus verworven middelen in te zetten.

Een bespreking van deze punten is met name voor het regulier bekostigd stelsel van belang. Private aanbieders zijn zonder meer vrij in de wijze waarop zij hun productiemiddelen inzetten.

#### **AD A (BEVOEGDHEID TOT VERMOGENSVORMING)**

Wat het eerste van de hier genoemde punten betreft, *de bevoegdheid tot vermogensvorming van scholen en instellingen of hun besturen*: hierdoor wordt bepaald of ze - althans in principe - ook kunnen beslissen over de wijze waarop zij hun middelen verwerven en inzetten en hun productieproces organiseren. De situatie is als volgt. In het *basis- en voortgezet onderwijs* bezitten bijzondere besturen bevoegdheid tot vermogensvorming, evenals een deel van de openbare besturen. Voor de openbare scholen voor primair en voortgezet onderwijs die rechtstreeks onder het bevoegd gezag van de gemeente vallen, is een aantal jaren geleden de wettelijke mogelijkheid geschapen voor het reserveren van bedragen door middel van fondsvorming uit de rijksbegroting. Daardoor hebben deze scholen vergelijkbare mogelijkheden qua bestedingsvrijheid als de overige. In het *bve-veld* zowel als in het *hoger onderwijs* hebben alle instellingsbesturen bevoegdheid tot vermogensvorming. Al met al bezien blijken dus de meeste onderwijsinstellingen die bevoegdheid te bezitten. Toch betekent dit in de praktijk niet dat zij zonder meer vrij zijn in de wijze waarop ze productiemiddelen inzetten: zie hieronder.

#### **AD B (BEKOSTIGINGSSYSTEMATIEK)**

In de eerste plaats kan de *bekostigingssystematiek* van de overheid de financiële beslissingsvrijheid beperken. Dit geldt bij uitstek weer in het regulier bekostigd *primair onderwijs*, waar de financiering van de personele respectievelijk materiële kosten plaatsvindt

<sup>32</sup> *Voor zover arbeidsvoorwaarden niet centraal geregeld zijn, blijken andere organen, zoals vakbonden, beroepsorganisaties of gemeenten een belangrijke invloed te hebben gekregen. Zie de eerder genoemde studie Dereguleren met beleid.*



via het declaratiestelsel. Basisscholen mogen niet schuiven tussen kostenposten voor personeel en exploitatie, waarbij - zie boven - ook formatie, bevoegdheidseisen en rechtspositie van zittend personeel vastliggen.<sup>33</sup> Scholen hebben daarmee weinig mogelijkheden 'to choose the preferred point on their production function',<sup>34</sup> door bijvoorbeeld drie jonge in plaats van twee senior leraren aan te stellen of ruimer beroep te doen op ICT onder begeleiding van onderwijsassistenten. De toch al geringe vrije beleidsruimte wordt nog verder beperkt doordat er steeds meer bevoegdheden aan bovenschoolse niveaus worden toegekend.<sup>35</sup> In het *voortgezet onderwijs* is de ruimte voor vrije besteding wat groter doordat sinds 1996 met lump sum-financiering wordt gewerkt in plaats van op declaratiebasis. In *bve-sector* en *hoger onderwijs* werd in de jaren tachtig al op een lump sum-systematiek overgestapt.

#### **AD C (REGELGEVING TEN AANZIEN VAN DE INZET VAN MIDDELEN)**

Met name in *primair en voortgezet onderwijs* zijn instellingen voor wat betreft de besteding van middelen nog gehouden aan tal van voorschriften van het departement. In *bve-sector* en *hoger onderwijs* biedt de regulering van bestedingen de instellingen duidelijk meer ruimte. De ROC's hebben onder de WEB een grote financiële, materiële en personele autonomie gekregen en kunnen zelf beslissen op welke wijze ze hun middelen inzetten. In het *hoger onderwijs* kregen instellingen in de jaren tachtig en negentig met de Regeling bekostingsgrondslag WHBO en het HOBK-bekostigingsmodel een maximale bestedingsvrijheid.

#### **AD D (FINANCIËLE RUIMTE)**

Voor zover wel financiële beslissingsbevoegdheid bestaat doet zich echter een ander probleem voor: de *beperkte budgetten* die regulier bekostigde instellingen voor hun taken ter beschikking staan. Als resultaat van de in hoofdstuk drie al genoemde bezuiniging kampen veel instellingen in het regulier bekostigd onderwijs met tekorten en kunnen ze hun exploitatie maar met moeite rond krijgen.<sup>36</sup> Eventuele bestedingsvrijheid stelt onder die omstandigheden niet al te veel voor.

#### **AD E (VERWERVEN VAN EXTRA FINANCIËLE BELEIDSRUIMTE)**

Een eerste mogelijkheid voor instellingen om beter uit te komen met de beperkte budgettering, ligt bij een *uitbesteding van taken*.<sup>37</sup> Veel scholen gaan over tot uitbesteding van beheerstechnische en administratieve taken of ondersteunende taken (beveiliging, toezicht) en ook van onderwijskundige taken (schoolplanontwikkeling, lestaken), wat efficiënter werken mogelijk maakt.<sup>38</sup> Veel basisscholen laten bijvoorbeeld hun administratie en beheer uitvoeren door particuliere onderwijsbureaus. Ook voor voorlichting en marketing worden vaak commerciële bureaus ingeschakeld. ROC's geven de inrichting

33 Van Leest, 2001

34 James, o.c., p. 486: 'If one argument in favor of privatization is that the schools know more about their own teaching technology than does a central government, then the Dutch arrangement does not allow them to exploit this potential advantage since the schools cannot freely vary their factor proportions to minimize the costs of producing a given output.'

35 Bestuurlijke samenwerkingsverbanden 'Weer samen naar school' (WSNS) zijn verantwoordelijk voor extra zorg aan kinderen met individuele leer- en/of gedragsproblemen. Gemeenten zijn sinds enige jaren verantwoordelijk voor, onder meer, de huisvesting van scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs en het bestrijden van onderwijsachterstanden.

36 Bronneman, o.c.<sup>2</sup>; Van Leest, o.c.<sup>2</sup>.

37 Overigens spelen bij uitbesteding ook factoren als schaalvergroting, toename van eisen aan de administratie, financiële verantwoording, kwaliteitszorg enzovoort; zie Van Wieringen, 1996.

38 Bij veel van de voorbeelden die hier genoemd worden geldt dat de budgettaire ruimte niet noodzakelijk steeds de enige of zelfs belangrijkste overweging van onderwijsinstellingen is voor het inschakelen van externen; ook onderwijskundige voordelen kunnen aan de orde zijn.

van hun kwaliteitszorgstelsel in handen van externe bureaus en instellingen voor hoger onderwijs laten de informatie ten behoeve van de ACO-procedure extern vormgeven. Sportverenigingen of muziekscholen verzorgen een deel van het aanbod. Scholen werken met lespakketten die door ondersteuningsinstellingen worden ontwikkeld. Commercieel ontwikkelde cursussen worden in universitair aanbod opgenomen en Hogeschool Windesheim werkt met de LOI samen een lerarenopleiding uit, waarbij zij zelf de vaardigheids- en attitudetrainingen organiseert en het schriftelijk lesmateriaal en de logistiek door de commerciële partij verzorgd worden. Taken worden vaak ook uitbesteed om de eigen vaste staf beperkt te houden en de personele inzet flexibeler. Inmiddels zijn in sommige onderwijssectoren uitzendleerkrachten werkzaam en uitzendbureaus hebben eigen opleidingscentra waarbij docenten van reguliere opleidingsinstellingen worden ingehuurd.<sup>39</sup>

Een tweede reactie op de beperkte budgettering ligt bij bepaalde vormen van *samenwerking met het bedrijfsleven*.<sup>40</sup> Zo stuurt ICT-bedrijf Pink Roccade een 'cyberbus' langs basisscholen die nog geen goed computerlokaal hebben, om leerlingen van groep 7 en 8 kennis te laten maken met het internet en na schooltijd leraren voor ICT bij te spijkeren. Siemens ontwikkelt een onderwijspakket en test dit in een Zoetermeerse basisschool in ruil voor dertig leerling-laptops. CISCO biedt derde klassers van een vwo-school in het Amsterdamse de gelegenheid een opleiding IT te volgen. Uiteindelijk is het de bedoeling dat het onderdeel wordt van de vrije ruimte binnen de tweede fase. Een project 'Bedrijf voor de klas' ging recent van start, met financiële ondersteuning van het ministerie van OCenW, waarbij personeel van bedrijven voor een beperkte periode en voor een beperkt aantal uren als leraar in het onderwijs werkzaam is.<sup>41</sup> In het beroepsonderwijs regelen bedrijven praktijkplaatsen, apparatuur, of gastdocenten voor de instellingen. In samenwerking met de Erasmusuniversiteit heeft supermarktketen Konmar een eigen Konmar university in het leven geroepen. Het gaat om een uitgebreide management course zoals die in feite ook voor andere bedrijven worden georganiseerd, maar Konmar levert in dit geval passende praktijkcases. De Hogeschool van Amsterdam en de Hogeschool Holland richtten samen in Almere een opleiding 'Information Engineering' op ter versterking van het vestigingsklimaat voor bedrijven waarvoor IT van groot belang is. Het gaat om een co-makership: studenten werken in projecten bij bedrijven en het onderwijs wordt door gastdocenten uit het bedrijfsleven ondersteund.<sup>42</sup> Universiteiten proberen 'strategische allianties' met de industrie aan te gaan door sponsoring van hoogleraren en/of bijzondere leerstoelen toe te staan. In de afgelopen vier jaar steeg het aantal bijzondere hoogleraren van 900 naar 1100 (waarvan 40% gelieerd aan ondernemingen). Ook voor het salaris van gewone hoogleraren doen universiteiten tegenwoordig een beroep op het bedrijfsleven. Het verschijnsel van de 'named chair' (naar de sponsor vernoemde leerstoel) is in opkomst.<sup>43</sup> Tot slot zoekt ook de overheid zelf samenwerking met het bedrijfsleven. Bij de constructie van het Bve-net zijn Bve Raad, instellingen, bedrijfsleven en ministeries betrokken. De minister van OCenW wil voor de ontwikkeling van het Kennisnet een publiek-private samenwerking in het leven roepen.

39 *Bronneman, o.c.*; zie ook de *panelverslagen Onderwijs en markt over markt en onderwijs*.

40 *Ook hier weer zullen niet noodzakelijk slechts financiële, maar ook inhoudelijke en onderwijskundige motieven spelen.*

41 *NRC, 22-5-01.*

42 *Deze voorbeelden zijn afkomstig uit, achtereenvolgens: Vernieuwing, 58(1999) nr. 9; Intermediair (2000), nr. 14.; Academia (1999), nr. 12.; Algemeen Dagblad, 7-1-2000.*

43 *Buitenhof, 11-6-2000; De Volkskrant, 2-3-01.*

Ten derde kunnen scholen hun financiële mogelijkheden vergroten door naast de rijksbekostiging *andere financieringsbronnen* aan te boren - en door beroep te doen op bijdragen in natura (inzet van ouders bij leeslessen, onderhoudswerkzaamheden enzovoort). Alternatieve financieringsbronnen zijn onder meer: winst op eigen vermogen, vrijwillige ouderbijdragen in het primair- en voortgezet onderwijs, sponsoring, contractactiviteiten en operationele activiteiten (inkomsten uit verhuur, verkoop van syllabi en dergelijke). Scholen voor *basis- en voortgezet onderwijs* beschikken in de regel al over onvoldoende middelen om de van overheidswege geïnitieerde vernieuwingen als zorgverbreding, basisvorming, studiehuis door te voeren. Extra voorzieningen voor leerlingen met specifieke behoeften kunnen uitsluitend worden gerealiseerd indien deze uit extra subsidies of private bijdragen worden bekostigd.<sup>44</sup> Steeds meer scholen zoeken dan ook aanvulling op de bekostiging via de vrijwillige ouderbijdrage. Een deel ontvangt daarnaast extra middelen in het kader van sponsoring of in de vorm van schenkingen. Verder komen middelen beschikbaar via verhuur van lokalen en, sinds enige jaren, rente-opbrengsten uit opgebouwde reserves. Al met al blijven de financiële resultaten beperkt. Scholen geven bijvoorbeeld over sponsoring aan dat de bedragen waar het om gaat meestal beperkt blijven, ook al is er sporadisch een opmerkelijke schenking als die van KPN aan een basisschool in den Bilt (ongeveer 2 miljoen gulden voor aanschaf van computerapparatuur).<sup>45</sup> De ouderbijdragen leveren het grootste deel van de inkomsten. Het totaal aan extra gelden zal in het primair onderwijs uitkomen op 2 à 3% van de totale inkomsten, in het voortgezet onderwijs op zo'n 5%.<sup>46</sup> Voor het merendeel van de scholen zijn de extra gelden onvoldoende om de materiële en personele tekorten weg te werken. Voor de *bve-sector*<sup>47</sup> en *het hoger onderwijs*, en dan met name de universiteiten, zijn contractactiviteiten een belangrijke asset: bedrijfsopleidingen, postinitiële opleidingen, consultancy, contractonderzoek, hoger onderwijs voor ouderen en dergelijke. Zo stelt collegevoorzitter Vredevoogd van Leiden: 'Nu de Chinese markt zich opent, zullen veel bedrijven geïnteresseerd zijn in een China-programma om de taal, gebruiken en het recht te leren kennen. Daar moet je je als universiteit ook op richten.'<sup>48</sup> Met name in het hoger onderwijs wint verder de internationale dimensie aan belang. Liberalisering van internationale markten voor onderwijs als gevolg van ontwikkelingen in de Europese Unie en als gevolg van de GATS-accorden en WTO-voorstellen voor verdere deregulering,<sup>49</sup> leidt tot toenemende internationale concurrentie in het hoger onderwijs. In Indonesië, Taiwan, China en Zuid-Afrika worden onderwijscentra voor het Nederlandse Hoger Onderwijs geopend, die Nederlandse instellingen onder de aandacht van studenten brengen. ICT is bij deze ontwikkelingen een factor van toenemend belang. Instellingen werven buitenlandse studenten en exporteren opleidingen en ze vormen internationale allianties of participeren in internationale consortia. Naast de traditionele, politieke en culturele overwegingen voor internationalisering worden nu economische argumenten gehanteerd.<sup>50</sup> Een andere ontwikkeling betreft de exploitatie van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten.

44 *Bronneman, o.c.º. Overigens wordt het werken met uitzendkrachten voor een deel ook afgedwongen door het lerarentekort (zie ook Wansing, 2001º); zo worden remedial teachers bij afwezigheid van reguliere leerkrachten voor de klas gezet en voor specialistische hulp moet dan een beroep worden gedaan op de externe particuliere markt.*

45 *Algemeen Dagblad, 02-10-2000.*

46 *Inspectie van het Onderwijs (1995), Ouderbijdrage in het basisonderwijs. De Meern: Inspectie van het Onderwijs. Inspectierapport nr. 1995-4.*

47 *Voor de bve-sector en het hbo werden contractactiviteiten pas in de jaren tachtig toegestaan. In 1994 heeft de toenmalige minister Ritzen zelfs een Aanjaagteam scholingsmarkt in het leven geroepen. (Uitleg 13, 27-5 1998).*

48 *Mare 34, 22-6-2000, p. 12.*

49 *GATS: General Agreement on Trade in Services. WTO: World Trade Organisation.*

50 *F. van Vught, International trends in higher education: policy agendas compared. Speaking notes. University of Strathclyde, Glasgow, June 4, 2001.*

Universiteiten investeren toenemend in bedrijfjes van onderzoekers, die soms bedrijven worden en zelfs de beurs halen.<sup>51</sup> Ze richten werkmaatschappijen op waarvan de aandelen in een holding worden ondergebracht. In 1998 haalden de ROC's een kleine 5% van hun inkomsten uit private activiteiten. In het hbo haalden de hogescholen op deze wijze ruim 6% van hun omzet. Universiteiten verwerven relatief de meeste private inkomsten, bijna een kwart van hun totale omzet.<sup>52</sup> In alle gevallen is bij deze private inkomsten sprake van een stijging ten opzichte van het jaar daarvoor.<sup>53</sup>

#### **AD F (BESTEDINGSVRIJHEID EXTRA FONDSEN)**

Tot slot: instellingen die alternatieve financieringsbronnen weten aan te boren, kunnen de *extra gelden niet noodzakelijk vrij besteden*. Deze beperking geldt met name weer voor scholen in *primair en voortgezet onderwijs*. Er zijn regels omtrent het inzetten van vrijwillige ouderbijdragen en van sponsorbijdragen en regels ten aanzien van het beheer en de eigendom van schoolgebouwen.<sup>54</sup> Officieel mogen de extra gelden niet worden ingezet voor het primaire proces - wat niet belet dat inmiddels ouderbijdragen voor de aanstelling van extra leerkrachten blijken te worden gebruikt.

#### **CONCLUSIE**

Instellingen kunnen hun leerlingen of studenten niet vrij selecteren. Voor hun personele inzet zijn zij in primair en voortgezet onderwijs nog sterk aan overheidsregulering gebonden. Wat de financiële en materiële middelen betreft kan voor met name het primair maar deels ook voor het voortgezet onderwijs geconstateerd worden dat, voor zover instellingen al vermogensrechtelijk zelfstandig zijn, de bekostigingssystematiek en bekostigingsvoorwaarden dusdanig zijn dat zij onvoldoende eigen budgetverantwoordelijkheid bezitten. Bovendien zijn er signalen dat hun basisbekostiging minder is dan voor hun taakstelling en verdere bedrijfsvoering noodzakelijk is, zodat er ook zonder centrale regulering al weinig ruimte voor financiële beslissingen zou zijn. Instellingen zijn verder beperkt in hun mogelijkheden om aanvullende bekostiging te zoeken. Ook zijn ze niet vrij in de wijze waarop ze eventuele extra middelen besteden: ze kunnen deze niet inzetten voor innovatieve activiteiten waarmee ze hun kernproduct, onderwijs, beter zouden kunnen afstemmen op de wensen van de omgeving. Voor bve-sector en hoger onderwijs is de basisbekostiging zeker niet ruimer dan voor primair en voortgezet onderwijs. Wel zijn alle instellingsbesturen hier vermogensrechtelijk zelfstandig, hebben instellingen meer mogelijkheden om extra inkomsten te verwerven en zijn ze veel minder beperkt in de wijze waarop ze de reguliere bekostiging dan wel extra inkomsten inzetten. In het algemeen blijven ook hier de extra bijdragen, of ze nu in financiële of materiële vorm verkregen worden, beperkt.

51 *R. Voorwinden, Winst maken op de universiteit. Intermediair, 8 maart 2001.*

52 *Overigens moeten veel van de universitaire 'extra' inkomsten, met name die voor contractonderzoek, in hun totaliteit worden ingezet voor de (onderzoeks-)activiteiten waarop ze betrekking hebben, waarna niets resteert ten behoeve van bijvoorbeeld investeringen in onderwijs of dekking voor universitaire tekorten (informatie paneldiscussie hoger onderwijs). Hbo-instellingen lijken in het algemeen zelfs op contractactiviteiten toe te leggen (Staatscourant, 3-3-2000).*

53 *Ministerie van OCenW (2000), Autonomievergroting en deregulering in het onderwijs (voortgangsrapportage over het proces rond autonomievergroting en deregulering).*

54 *Van Leest o.c.°.*

#### 4.1.4 VRIJE PRIJSSTELLING DOOR AANBIEDERS

Een laatste marktkenmerk dat aan de aanbodkant van belang is, is de vrijheid die aanbieders hebben om de prijs van hun product te bepalen. Commerciële aanbieders hebben deze vrijheid zonder meer. Waar het om leerlingen en studenten in het regulier bekostigd onderwijs gaat, bepaalt echter de overheid de prijs van het onderwijsaanbod en niet de aanbieder in wisselwerking met de marktvraag. Voor zover school- en collegegelden geheven mogen worden, zijn deze landelijk geüniformeerd.<sup>55</sup> Eventueel zou men de ontwikkelingen ten aanzien van de vrijwillige ouderbijdragen in basis- en voortgezet onderwijs als een stap(je) in de richting van een vrijere prijsstelling kunnen zien. Voor het hoger onderwijs is collegegelddifferentiatie op dit ogenblik onderwerp van discussie. Instellingen binnen het regulier bekostigd stelsel zijn overigens wel vrij in de prijsstelling die zij hanteren bij contractonderwijs, postinitieel aanbod en dergelijke: alles wat buiten hun primaire taakstelling valt. Om te vermijden dat publieke middelen voor private activiteiten worden ingezet, wat tot een oneigenlijke concurrentievoorsprong zou leiden, moeten ze ook de werkelijke kosten - inclusief productontwikkeling, huisvesting enzovoort - volledig in dergelijke activiteiten doorberekenen.

#### CONCLUSIE

Instellingen in het regulier bekostigd onderwijs kunnen de prijs voor hun onderwijsaanbod niet zelf bepalen. Voor activiteiten naast hun primaire taak kunnen zij wel prijzen vaststellen.

De vorige vier paragrafen gingen over de aanbodkant van de markt. De vier volgende bezien wat aan de vraagkant de voorwaarden zijn voor een 'echte' markt, en in hoeverre aan die voorwaarden is voldaan.

#### 4.1.5 VRIJE KEUS VAN CONSUMENTEN VOOR EEN AANBIEDER

Als eerste voorwaarde voor consumentensoevereiniteit geldt dat de consument vrij kan kiezen van welke aanbieder hij een product betreft. In het onderwijs, ook het regulier bekostigde onderwijs, kunnen deelnemers binnen onderwijssoort en -niveau waartoe zij toegang hebben in principe vrij een aanbieder kiezen. In de praktijk zal die vrijheid uiteraard groter zijn naarmate meer instellingen fysiek en financieel binnen hun bereik liggen. Financieel gesproken is de keus vrij, omdat formeel<sup>56</sup> aan het leerplichtig onderwijs geen kosten verbonden zijn en in latere onderwijsfasen op studiefinanciering en leningenberoep kan worden gedaan. Met de fysieke bereikbaarheid ligt het soms moeilijker. In het *basisonderwijs* is er ondanks de schaalvergroting die in de vorige paragraaf besproken werd meestal nog sprake van een aanbod van meerdere scholen en van concurrentie tussen scholen, zeker in grotere gemeenten - al wordt inmiddels voor het Amsterdamse openbaar basisonderwijs de keuze beperkt tot scholen binnen het postcode-gebied van deelnemers. In het algemeen echter is in het basisonderwijs de vrijheid van schoolkeuze door de schaalvergrotingsoperatie nog niet wezenlijk aangetast.<sup>57</sup> In het *voortgezet*

55 *In het hoger onderwijs bestaat wel een uitzondering op het principe van uniform collegegeld: studenten die geen recht op studiefinanciering hebben betalen een door de instelling vastgesteld 'instellingscollegegeld'.*

56 *Ouderbijdragen zijn in principe vrijwillig. Er kunnen wel bijkomende kosten zijn voor vervoer, schoolreisje en dergelijke.*

57 *Bronneman, o.c.°. Wel is inmiddels voor het openbaar onderwijs het verschijnsel van 'schoolwijken' in opkomst, waarbij omwille van een evenredige verdeling van leerlingen over scholen, schoolkeus tot de eigen wijk beperkt blijft.*

*onderwijs* liep het aantal scholen veel sterker terug en met name buiten de wat grotere steden zijn de keuzemogelijkheden beperkt. Het resultaat van schaalvergroting in de *bve-sector* is dat in diverse regio's feitelijk nog maar één instelling over is. Voor aspirant-deelnemers is er in dat geval geen keuzemogelijkheid - tenzij commerciële instellingen in grotere aantallen de markt betreden, maar dat blijkt vooralsnog niet het geval. In het *hbo* zijn relatief wat meer instellingen overgebleven dan in de *bve-sector*. Het aantal *universiteiten* bleef zo goed als gelijk, maar er zijn aanzienlijk minder instellingen dan in het *hbo* en het *bve*-veld. Leeftijd en mobiliteit van de doelgroep in het hoger onderwijs maken dat beperkte aantallen instellingen hier minder een probleem vormen.

#### **CONCLUSIE**

Keuzemogelijkheden voor consumenten zijn afgenomen: door schaalvergroting werd het aantal aanbieders al geruime tijd minder en het nam ook in de periode waarin het marktwerkingsbeleid werd ingezet, verder af. Met uitzondering van het wetenschappelijk onderwijs liepen keuzemogelijkheden in alle sectoren terug. In de *bve-sector* zijn ze zo goed als verdwenen, zeker als de leeftijd en beperkte mobiliteit van de deelnemers in aanmerking wordt genomen.

#### **4.1.6 VRIJE KEUS VOOR CONSUMENTEN VAN HET PRODUCT DAT ZE AFNEMEN**

Leerplichtige leerlingen zijn verplicht onderwijs af te nemen. Op grond van leeftijd, prestatieniveau en vooropleiding wordt vastgesteld welke specifieke onderwijssoort zij daarbij kunnen kiezen. Binnen een specifieke soort ligt het aanbod voor een groot deel vast. Wel zullen scholen dit aanbod tot op zekere hoogte kunnen inkleuren en in de mate dat scholen zich hierbij profileren en zich onderling onderscheiden, is er sprake van productkeus. De ruimte voor eigen inkleuring is echter beperkt, zoals in paragraaf 4.1.2 al duidelijk werd. Het beleid richt zich nauwelijks op diversificatie, alleen de plannen tot loslaten van 'richting' als stichtingsgrondslag gaan deze richting uit. Zoals gezegd is dit beleid nog niet geëffectueerd en omdat vooralsnog hoge stichtingsnormen worden gehandhaafd, is ook bij effectuering het perspectief op resultaten bescheiden. In het voortgezet onderwijs bestond in eerdere perioden nog de keus tussen kleine scholen, al dan niet categoriaal, en smalle of brede scholengemeenschappen. Als gevolg van de schaalvergrotingsoperatie zijn de keuzemogelijkheden in dit opzicht veel minder geworden. In grotere steden waar nog wel gekozen kan worden, geven ouders van mavo-leerlingen de voorkeur aan een categorale mavo, ouders van havo/vwo-leerlingen aan kleinere, meer homogene havo/vwo-scholen of aan categorale gymnasia. Deze keuzemogelijkheden zijn elders nauwelijks nog aanwezig. In de *bve-sector* biedt de WEB weliswaar meer mogelijkheden voor inkleuring van kwalificaties en kwalificatietrajecten, maar deelnemers zullen in het algemeen toch zijn aangewezen op de variant die in de meest nabije ROC bestaat, gegeven de spreiding van voorzieningen en de mobiliteit van de leeftijdsgroep waar het om gaat. In het hoger onderwijs bestaat de meeste ruimte voor eigen inkleuring van het onderwijsaanbod. Het aantal instellingen is hier niet (wo) of nauwelijks (*hbo*) groter dan in de *bve-sector*, maar studenten zijn wat vaker bereid om een studie op afstand van hun woonplaats te kiezen.

#### **CONCLUSIE**

In paragraaf 4.1.2 werd al duidelijk dat aanbieders zich in feite slechts kunnen profileren in perifere aangelegenheden, en nauwelijks in de kern van hun product, het onderwijs-

aanbod zelf. Dit maakt dat ook voor de consument de keus voor het ene of het andere aanbod vaak lood om oud ijzer is. Voor zover wel van diversificatie sprake kan zijn moet geconstateerd worden dat deze in feite is afgenomen in de periode die voor het marktwerkingsbeleid van belang is. Het is daarom, met name voor het primair en voortgezet onderwijs en voor de bve-sector, moeilijk om van een reële vrije productkeus te spreken.

#### **4.1.7 ADEQUATE INFORMATIE VOOR CONSUMENTEN OVER PRIJS EN KWALITEIT**

Om een goede keus te kunnen maken moeten consumenten zicht hebben op prijs en kwaliteit van het aanbod. Voor commercieel aanbod bestaat geen vergelijkende prijs en/of kwaliteitsinformatie; wel kunnen inspectiebeoordelingen en visitatierapporten over individuele erkende en aangewezen opleidingen worden opgevraagd. Voor het regulier bekostigde aanbod zijn prijzen door de overheid vastgelegd, zodat prijsinformatie nauwelijks een punt is.<sup>58</sup> Ten aanzien van kwaliteitsinformatie voert de overheid duidelijk beleid, met voorschriften over onder meer schoolgidsen, kwaliteitskaarten, openbare informatie over inspectiebeoordelingen en keuzegidsen hoger onderwijs - te raadplegen voor wie de weg weet. Er liggen op dit terrein echter de nodige problemen. In hoofdstuk twee werd al aangegeven dat onderwijs een zogenaamd 'ervaringsgoed' is; consumenten moeten het ondergaan om er zich een goede indruk van te kunnen vormen. Maar voor zover de overheid toch tracht er vooraf indicaties over te geven, ligt een eerste moeilijkheid bij de keuze van indicatoren: onduidelijk is wat als kwaliteitskenmerk beschouwd moet worden. Ook zijn aspecten van kwaliteit waarover deelnemers informatie willen lang niet altijd dezelfde als die waarover de overheid informeert. Er zijn verder ernstige vragen over de validiteit en betrouwbaarheid van de overheidsinformatie. Ook de toegankelijkheid ervan vormt een probleem: de informatie blijkt slechts een gering deel van de betrokkenen te bereiken en een nog geringer deel is in staat deze op de juiste waarde te schatten.<sup>59</sup>

#### **CONCLUSIE**

Informatie over de prijs van onderwijsaanbod is voor het regulier bekostigd onderwijs vooralsnog geen punt van zorg, en kwaliteitsinformatie wordt inmiddels door de overheid georganiseerd. Het is alleen nog onvoldoende duidelijk hoe dergelijke informatie voor deelnemers betrouwbaar, valide en toegankelijk te maken is. Voor erkende en aangewezen private opleidingen bestaat geen vergelijkende prijs- of kwaliteitsinformatie.

#### **4.1.8 DIRECTE EN KOSTENDEKKENDE BETALING DOOR CONSUMENTEN**

De laatste vereiste om van een 'echte' markt en van consumentensoevereiniteit te kunnen spreken, is dat van de consument directe en kostendekkende betaling gevraagd wordt. Als het niet de consumenten zijn die de rekening betalen en er bijvoorbeeld sprake is van subsidiëring van overheidswege, zullen aanbieders minder de noodzaak voelen rekening

<sup>58</sup> *Collegegelddifferentiatie is in het hoger onderwijs inmiddels wel in discussie. In het HOOP 2000 wordt dergelijke differentiatie echter politiek een stap te ver genoemd.*

<sup>59</sup> *Zie onder meer het advies Schoolkwaliteit in beeld van de Onderwijsraad, o.c.; de bundel over schoolprestatieindicatoren van Dijkstra e.a., 2001; Karstanje, o.c.; Bronneman, o.c.; en verder Levin, 1991, over met name de (prohibitieve) kosten gemoeid met een voor alle deelnemers adequate en toegankelijke informaties*

te houden met voorkeuren van consumenten. Voorts is voor marktwerking van belang dat afnemers geconfronteerd worden met de (marginale) kosten die zij veroorzaken. Deze kosten kunnen tot uitdrukking gebracht worden in eigen bijdrage in het college- of schoolgeld dat van deelnemers gevraagd wordt. Particuliere aanbieders vragen een kostendekkende bijdrage en principe doen ook regulier bekostigde instellingen dit voor zover het om contractaanbod gaat dat niet tot de primaire taakstelling hoort. In het regulier bekostigd onderwijs zijn bijdragen niet kostendekkend. In het *funderend onderwijs*, tot aan zestien jaar, wordt geen school- of lesgeld gevraagd. Wel zijn er vrijwillige ouderbijdragen, die in het algemeen echter zeer beperkt blijven. In *voortgezet onderwijs* en bve betalen leerlingen vanaf 16 jaar lesgeld dat voor alle leerlingen en voor alle richtingen gelijk ligt. In het *hoger onderwijs* wordt collegegeld gevraagd en dit is eveneens voor iedereen en voor elke studie gelijk. Les- en collegegelden dekken de kosten van de opleiding niet.

#### CONCLUSIE

In het regulier bekostigd onderwijs zijn de bijdragen van deelnemers niet kostendekkend. In het private onderwijs is wel van kostendekkende betaling sprake, en in principe is dat ook het geval bij contractactiviteiten van regulier bekostigde instellingen.

## 4.2 Toekomst: ontwikkelingen en trends die op marktwerking van invloed zijn

In de vorige paragraaf werden verschijnselen beschreven die duiden op een toename van marktwerking in het onderwijs. Slechts voor een deel bleken de gesignaleerde marktverschijnselen terug te voeren op het marktwerkingsbeleid dat in hoofdstuk drie werd beschreven. Ook andere invloeden werden duidelijk. Hieronder worden deze invloeden meer expliciet naast het marktwerkingsbeleid gezet. De diverse ontwikkelingen en trends die bij marktwerking spelen, worden beschreven en een inschatting wordt gemaakt van hun consequenties voor onderwijs in de toekomst.<sup>60</sup>

### 4.2.1 INVLOED VAN HET MARKTWERKINGSBELEID ZELF

In het vorige hoofdstuk werden drie beleidslijnen onderscheiden die voor marktwerking van belang zijn: deregulering van het aanbod, regulering van de markt en financieel beleid. In hoeverre zijn deze voor de hierboven beschreven marktwerkingsverschijnselen van belang gebleken?

De eerste beleidslijn, *deregulering van het aanbod*, blijkt vooralsnog niet al te veel effect te hebben op een marktwerking. Deregulering heeft niet tot een toename van aantallen aanbieders geleid. Er is ook nauwelijks diversificatie van het aanbod uit voortgekomen, omdat het dereguleringsbeleid zich niet uitstrekt tot de kern van het onderwijs, dat wil zeggen: tot inhoud en inrichting. Wat er aan profilering en diversificatie van het aanbod tot stand komt richt zich in hoofdzaak op perifere zaken. Verder hebben instellingen in

<sup>60</sup> Behalve op de beschrijving in paragraaf 4.1, het verslag van de paneldiscussies in *Onderwijs en markt over markt en onderwijs en de informatie uit de bundel Onderwijs in de markt, wordt hiervoor beroep gedaan op divers scenario-onderzoek (In 't Veld e.a., 1996; Van Wieringen en Wessels, 1998; OCenW, 2000b; Jonkers, 2000) en op uiteenlopende toekomstbeschouwingen (onder meer Van Aalst, 2001<sup>2</sup>; Rinnooy Kan e.a.; 2000. De Vijlder, 1996, 2001).*



met name het basisonderwijs en ten dele in het voortgezet onderwijs ook slechts beperkte vrijheden als het om de inzet van productiemiddelen gaat; nog afgezien van het feit dat de financiële ruimte waarbinnen ze eventueel zouden kunnen beslissen beperkt is. Ze hebben dan ook weinig mogelijkheden om zich te profileren op punten waarvoor financiële investering nodig zou zijn. Voor de bve-sector en het hoger onderwijs ligt de beslissingsruimte gunstiger, maar ook voor hen is de financiële ruimte beperkt.

Het beleid dat zich op *regulering van de markt richt, in termen van versterking van concurrentie aan de aanbodkant* van het onderwijs blijkt nog weinig impact te hebben. Het beleid dat zich op *regulering van de markt richt, in termen van een versterking van de vraagkant*, is voor een deel nog in ontwikkeling. Dat geldt in ieder geval voor de *medezeggenschap* in basis- en voortgezet onderwijs, een ontwikkeling die de consument beter in staat zou moeten stellen invloed op het onderwijsaanbod uit te oefenen. Over de uitwerking van deze medezeggenschap valt vooralsnog niets te zeggen.

Medezeggenschap van de deelnemers zal echter niets veranderen aan het gegeven dat deregulering instellingen slechts de ruimte biedt om zich op min of meer perifere zaken te profileren. Medezeggenschap houdt dan in dat deelnemers mee bepalen om welke perifere zaken het zal gaan en zal niet tot een wezenlijke diversificatie van het aanbod kunnen leiden. Een tweede maatregel om de positie van consument te versterken is het verbeteren van de *informatie over de kwaliteit van aanbieders*. Over de resultaten hiervan is nog niet veel duidelijk. Er zijn wel twijfels aan validiteit, betrouwbaarheid en toegankelijkheid van de informatie. Evaluatie van een derde maatregel waarmee de invloed van de consumenten op het onderwijs zou toenemen, *vraagfinanciering*, is vooralsnog niet aan de orde. Het beleid met betrekking tot de invoering van vouchers verkeert nog in een pril en experimenteel stadium. Al met al moet bij het beleid gericht op versterking van de vraagkant van de markt geconstateerd worden dat, waar aan de aanbodkant van het onderwijs niet van een toename aan aanbieders of een diversificatie in het aanbod sprake is, aan de vraagkant van de onderwijsmarkt de keuzemogelijkheden logischerwijs ook niet toenemen.

Een beleidsontwikkeling, tot slot, die als zodanig niet op marktwerking gericht is, blijkt daarvoor onverhoopt wèl gunstig uit te pakken: de krappe financiële situatie die door de *overheidsbudgettering* voor instellingen ontstaat. Instellingen noemen *schaarste en financiële tekorten* een belangrijke factor bij de ontwikkelingen ten aanzien van marktwerking.<sup>61</sup> Ze dwingen tot het zoeken van oplossingen buiten de reguliere grenzen. Door voor onderdelen van de taakstelling beroep te doen op commerciële aanbieders, door samenwerking te zoeken met het bedrijfsleven en door private geldstromen aan te boren en zich op de private markt te bewegen, krijgen instellingen enige profileringsruimte.

## CONCLUSIE

Al met al kan de inschatting zijn dat het marktwerkingsbeleid als zodanig nog niet de gewenste gevolgen heeft gehad. Het dereguleringsbeleid biedt instellingen op dit moment onvoldoende ruimte om op de vraag van de markt in te kunnen spelen. De regulering van de aanbodkant van de markt zelf (schaalvergroting in het regulier bekostigd onderwijs die niet gecompenseerd wordt door verbeterde concurrentievoorwaarden voor private aanbieders) heeft niet tot een toename van aantallen aanbieders geleid. Aan de vraagkant wordt de mogelijke invloed van consumenten beperkt door de

<sup>61</sup> Zie het eerder genoemde verslag van de paneldiscussies over marktwerking.

geringe mogelijkheden die instellingen (door het tekortschietend dereguleringsbeleid) hebben om er op in te spelen. Bij het informatiebeleid dat ter versterking van de vraagkant wordt ingezet, zijn de onzekerheden over wat als benadering adequaat is voorlopig nog groot. Eigenlijk heeft de financiële schaarste voornamelijk het meest aan marktwerking bijgedragen, vooral dank zij het feit dat ontwikkelingen aan de aanbodkant het voor de markt mogelijk hebben gemaakt om op de bijbehorende behoeften van onderwijsinstellingen in te spelen. Op deze ontwikkelingen wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

#### **4.2.2 INVLOEDEN AAN DE AANBODKANT VAN DE MARKT**

Aan de aanbodkant van de markt valt enerzijds de opkomst van de private scholen voor basis- en voortgezet onderwijs te noteren, anderzijds de groei van het postinitiële aanbod. Beide zijn te zien als reacties op ontwikkelingen in de vraag waaraan het reguliere aanbod niet kan voldoen (paragraaf 4.2.3 gaat hier meer specifiek op in). Een derde ontwikkeling is in eerste instantie niet vraaggestuurd: de opkomst van nieuwe marktpartijen. Het gaat om bedrijven die instellingen voorzien van praktijkplaatsen, apparatuur, of gastdocenten. Het gaat om aanbieders van commerciële administratieve diensten voor scholen. En het gaat vooral om ontwikkelaars van educatief aanbod voor gebruik door onderwijsinstellingen, en om ontwikkelaars van aanbod dat zich rechtstreeks tot de onderwijsconsument richt. Technologische mogelijkheden - nieuwe media in het algemeen, ICT meer in het bijzonder - leiden tot verlaging van productie- en distributiekosten voor educatief aanbod, wat de ontwikkeling van extern, commercieel ontwikkeld leeraanbod door uiteenlopende commerciële partijen aantrekkelijk maakt.

Dit aanbod is om allerlei redenen belangrijk voor het onderwijs. De nieuwe media stellen onderwijsinstellingen in staat om, binnen de gegeven budgettaire mogelijkheden, hun onderwijs efficiënter in te richten. Binnen het reguliere onderwijs kunnen ze ruimte in het programma creëren, waardoor instellingen zich ook op andere dan de traditionele leerdoelen richten. Ze bieden daarnaast effectievere en meer aantrekkelijke werkvormen en maken het mogelijk het aanbod meer op de individuele deelnemer toe te snijden - zaken die, gezien ontwikkelingen aan de vraagkant van de markt, belangrijk zijn.<sup>62</sup> Ze kunnen tot een andere verhouding tussen instructie en begeleiding leiden en tot een andere inzet van personeel. Terwijl de nieuwe media in het onderwijsaanbod van instellingen geïncorporeerd worden, veranderen ze dit aanbod en openen inhoudelijk en organisatorisch nieuwe mogelijkheden.

Daarnaast kunnen ze ook buiten instellingen om fungeren, rechtstreeks op de individuele onderwijsconsument gericht. Tijd en afstand worden daarbij overbrugd. In die zin concurreert dit nieuwe aanbod met het reguliere onderwijs en kan het indirect op dit onderwijs zijn invloed hebben. De school is niet meer het exclusieve kenniscentrum. Het effect op onderwijsinstellingen kan zijn dat zij zich minder als uiteindelijke aanbieder van onderwijs zullen opstellen dan als makelaar in leerarrangementen op maat en als platform voor communicatie, waar de brug van binnen- naar buitenschools leren geslagen wordt en de sociale functie van het onderwijs wordt waargemaakt.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> *Op dit moment gaat het bij ICT nog voor een groot deel om beloften en ICT wordt eerder als aanvullend op dan als vervangend voor regulier onderwijs gezien. Met name contentontwikkeling is nog een punt. Zie ook het verslag van de paneldiscussies Onderwijs en markt over markt en onderwijs.*

<sup>63</sup> *Zie het verslag van paneldiscussies.*

Voorzien kan worden dat deze ontwikkelingen aan de aanbodkant verder zullen gaan. Het bedrijfsleven ziet het onderwijs toenemend als een markt waar uiteenlopende producten en diensten gesleten kunnen worden. Deze ontwikkeling kan uiteindelijk meer impact op de onderwijsmarkt krijgen dan bijvoorbeeld de opkomst van private instellingen. Zo blijken in de Verenigde Staten commerciële ondernemingen in aanvullende diensten, zoals toetsen, coaching, remedial teaching en voorschools onderwijs aanzienlijk meer succes te hebben dat commerciële scholen als zodanig. Er is een markt voor.<sup>64</sup> Multi-mediaal aanbod wordt verder ontwikkeld. ICT staat nog aan het begin. Er ontstaat een internationaal onderwijsaanbod, al dan niet via ICT. Er komt steeds meer Europese regelgeving die binnen eerder afgeschermden delen van de publieke sector de concurrentie aanwakkeren, en die zich mogelijk tot grensoverschrijdende opleidingen van binnen en buiten de Europese Unie zal uitstrekken.<sup>65</sup> Met name in het hoger onderwijs vindt de liberalisering van de internationale onderwijsmarkt plaats (zie ook par. 4.1.3, ad e). Er ontwikkelt zich een onderwijsmarkt die zich, net zo min als dat bij ontwikkelingen in andere maatschappelijke sectoren het geval is, niet meer door de Nederlandse politiek en het Nederlandse overheidsbeleid laat begrenzen. Het publieke belang dat met onderwijs gemoeid is zal voor een deel op andere wijze behartigd moeten worden: via internationale verdragen, door inter- en non-gouvernementele organisaties, actie van consumenten-zijde, van de professie, van uiteenlopende maatschappelijke betrokken groepen.<sup>66</sup>

#### **4.2.3 INVLOEDEN AAN DE VRAAGKANT VAN DE MARKT**

Gezien ook de doelstellingen die bij het marktwerkingsbeleid voorop staan, moet het ijkpunt voor de beoordeling van marktwerking in feite zijn: de eisen die van de vraagkant aan het systeem gesteld worden en de wijze waarop aanbieders daarmee omgaan. Vanuit deze eisen, qua inhoud en vorm, moet naar het aanbod toe geredeneerd worden. Denken vanuit de vraagkant moet, waar het de deelnemer betreft, meer expliciet op leren focussen, en leren zou een duidelijker rol moeten spelen in de discussie over marktwerking.<sup>67</sup> Waar het de afnemer van onderwijs en van gediplomeerden en de maatschappelijke vraag betreft, moet het in staat zijn een veelvoud aan verwachtingen in aanmerking te nemen evenals de ontwikkelingen die in de vraag te verwachten zijn.<sup>68</sup>

#### **DE VRAAG BIJ DEELNEMERS**

De onderwijsvraag van deelnemers laat de volgende ontwikkelingen zien. In het *basis- en voortgezet onderwijs* leidt de arbeidsmarktsituatie er toe dat ouders hun kind bij de school afleveren maar verder vaak weinig actieve bemoeienis met het onderwijs hebben. Dit dwingt scholen tot verbreding van het aanbod. Daar staat tegenover dat ook veel ouders ten opzichte van het onderwijsaanbod kritischer zijn geworden. Ze hebben meer uitgesproken ideeën over wat goed onderwijs is. Onder 'kwaliteit van het onderwijs' verstaan ze niet alleen cognitief presteren maar ook leren op maat, sociale ontwikkeling, geluk, veiligheid.<sup>69</sup> Landelijk zijn 60000 ouders actief in scholen en schoolbesturen. Ook ouders die niet op deze wijze bij de school betrokken zijn, zijn in het algemeen mondiger dan vorige generaties. Ze spreken scholen zo nodig juridisch aan. Opmerkelijk is wel

<sup>64</sup> *The Economist*, 16-1-99.

<sup>65</sup> *Weitenberg & Van der Ven, o.c.*

<sup>66</sup> *L.O. Fresco, NRC Handelsblad, 26-1-2001, Cultureel Supplement.*

<sup>67</sup> *Zie paneldiscussie hoger onderwijs.*

<sup>68</sup> *Paneldiscussie bve.*

<sup>69</sup> *Paneldiscussie primair onderwijs.*

dat juridische procedures zelden over de kwaliteit van het onderwijs gaan.<sup>70</sup> Ze hebben te maken met veranderingen in schooltijden, of wachtlijsten voor speciale scholen, of bevorderingsbeslissingen. Deelnemers lijken echter niet geneigd het standaardaanbod ter discussie te stellen. Van acties om vernieuwingen of verbeteringen in het onderwijs aan te brengen is nauwelijks sprake. Ook in de tijd dat het stichten van nieuwe scholen nog eenvoudiger was, hanteerde nog geen 10% van de scholen een afwijkende pedagogisch-didactische aanpak, bijvoorbeeld Montessori, Jenaplan of Dalton. In de *bve-sector* en in het *hoger onderwijs* is de situatie vergelijkbaar: bij vragen en eisen aan het aanbod is kwaliteit zelden de eerste overweging. Een groep Amsterdamse studenten, die de verkiezingen voor de studentenraad inging met een eisenpakket waarin gepleit werd voor meer zelfstandigheid en diepgang in de studie, kreeg onder medestudenten weinig aanhang. Studenten laten zich bij de keuze voor een instelling vooral leiden door de reistijd van het (ouderlijke) huis naar de instelling en de kenmerken van de stad waar de instelling is gevestigd. De kwaliteit van de opleiding speelt voor de helft van de studenten geen rol. Van de deelnemers aan onderwijs gaan tot op heden dus weinig vernieuwende en kwaliteitsverhogende impulsen uit. Ze komen alleen in het geweer indien de studie-omstandigheden sterk verslechteren, de prijs van het onderwijs stijgt of de kwaliteit van het onderwijs zeer ernstig tekortschiet. Slechts bij hoge uitzondering beginnen ouders zelf een school of stappen scholieren en studenten om redenen van kwaliteit over naar een andere instelling.<sup>71</sup>

Toch, zolang reguliere scholen die met regulier onderwijsaanbod tot reguliere diploma's leiden een quasi-monopolie hebben voor wat de toegang tot arbeidsmarkt en maatschappij betreft, zegt dit niet alles over wat er aan wensen aan de vraagkant leeft. Eén indicatie dat voor de consument ook andere keuzemogelijkheden welkom zouden zijn is te vinden bij de opkomst van private scholen (zie paragraaf 4.1.1). Deze scholen leveren een aanbod dat reguliere scholen niet kunnen bieden. Afname van dit aanbod is weliswaar voorbehouden aan koopkrachtige deelnemers maar de koopkracht is in de achterliggende decennia toegenomen en het aantal private scholen groeit. Voor de meeste deelnemers kan privaat qua prijs echter niet werkelijk concurreren met het regulier bekostigd onderwijs, zodat toestroom tot deze scholen niet alles over de vraag naar dergelijk onderwijs zegt. Een andere indicatie dat keuzemogelijkheden wenselijk zijn, vormen de hoge uitvalcijfers uit het onderwijs en het feit dat de vraag naar speciaal onderwijs aanzienlijk groter is dan het aanbod. Het regulier onderwijs moet met zijn sterk geüniformeerd aanbod zeer uiteenlopende deelnemers bedienen, en slaagt daar vaak niet in.<sup>72</sup> Ook in dit gegeven zit een verborgen vraag.

#### **DE VRAAG BIJ AFNEMERS VAN ONDERWIJS EN VAN GEDIPLOMEERDEN**

De vernieuwingsimpulsen van afnemers zijn meer direct en meer onmiddellijk dan die van deelnemers. Afnemers hebben de afgelopen jaren veel invloed gehad op met name de inhoud van het beroepsonderwijs. Vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers uit de verschillende branches en bedrijfstakken brengen hun kwalificatie-eisen in, die in opleidingseisen worden vertaald. In het hoger beroepsonderwijs kwamen er, mede op initiatief van de werkgevers, verschillende nieuwe opleidingsvarianten waarin opleiding en werken in de praktijk elkaar afwisselen: coöp-onderwijs, de MKB-route (midden-

<sup>70</sup> *Op de zaak Schaapman na, waarin een school juist op het punt van kwaliteit in gebreke wordt gesteld; zie NTOR 2/3- 1998 p. 160-166.*

<sup>71</sup> *Bronneman, o.c.;* *Karstanje, o.c.;* *advies Schoolkwaliteit in beeld, o.c..*

<sup>72</sup> *Wansink, 2001*<sup>2</sup>. *Zie ook het interview met J. Kloprogge in de Volkskrant van 2-6-2001.*

en kleinbedrijf) en andere vormen van duaal onderwijs. Dergelijke nieuwe vormen sluiten goed aan bij de wensen van werkgevers. Goed georganiseerde branches kunnen zo, in overleg met de opleidingssectoren, op een snelle wijze de noodzakelijk geachte vernieuwingen gerealiseerd krijgen.<sup>73</sup> Deze vernieuwingen betreffen afgebakende initiële opleidingen, maar de vraag van de afnemers blijft daar niet toe beperkt. Zo hebben ROC's in hun regio met twee à drieduizend leerbedrijven te maken, met het grote stedenbeleid en met uiteenlopende andere vragen uit hun omgeving. Ze hebben inkooprelaties met gemeenten, uitkeringsinstanties, reïntegratiebedrijven, enzovoort. Instellingen opereren noodzakelijkwijs ook buiten de ruimte van de WEB. Het zijn niet meer alleen taakorganisaties die in opdracht van de overheid initieel onderwijs verzorgen en daarvoor een rijksbijdrage ontvangen. Over tien jaar is een ROC een scharnierpunt, een conglomeraat van instanties. De overheid moet voor die instanties de maatschappelijke taakstelling formuleren.<sup>74</sup> Soortgelijke ontwikkelingen doen zich voor in het hoger onderwijs.

Niet alleen is sprake van een gediversifieerde maatschappelijke vraag, maar deze vraag zelf is ook in ontwikkeling onder invloed van uiteenlopende maatschappelijke factoren. De vraag naar op-, bij- en nascholing van werknemers neemt toe als gevolg van demografische vergrijzing en ontgroening en als gevolg van de snelle wijziging van beroepen en beroepseisen door technologische en organisatorische ontwikkelingen op de werkvloer. Flexibilisering van arbeidsverhoudingen vraagt om investeringen van werknemers in employability. Kennisintensivering van beroepen en van de maatschappij in zijn totaliteit maakt hogere niveaus van opleiding nodig, in de initiële fase en daarna. Het gaat daarbij om méér, maar ook om andersoortige vaardigheden, waarop het traditionele onderwijs nog onvoldoende voorzien is. Grotere investeringen in postinitieel leren blijft ook voor het initiële aanbod niet zonder gevolgen. In de initiële fasen moet op later leren worden voorbereid, postinitieel leren zal voor een deel initieel leren vervangen en grenzen tussen initieel en postinitieel vervagen.

Verder leiden externe ontwikkelingen er voor alle onderwijssectoren toe dat bij de functionaliteit van het denken vanuit de aanbieder en vanuit gestandaardiseerde programma's vraagtekens worden gezet. De inzet zal veranderen naarmate er een overgang naar competentie-leren plaatsvindt, naarmate de gerichtheid op levenslang leren groeit en naarmate individualiserende aanbodmogelijkheden via ICT en internationaal aanbod toenemen.<sup>75</sup> Verschuivingen in de wijze waarop kennisproductie tot stand komt, zullen voor de organisatie van leren belangrijk zijn. Een bottom up-ontwikkeling van kennis, het netwerkarakter van kennisproductie, de inzet van andere dan slechts gecodificeerde kennis en de wisselwerking tussen kennissoorten worden daarbij geaccentueerd. Problemen uit werk-, leef- of leercontext worden als basis voor kennisontwikkeling gebruikt.<sup>76</sup> Een en ander impliceert veranderingen in alle onderwijsfasen, het fundamenteel onderwijs niet uitgezonderd. Vaste programma's hebben in een dergelijke context nog slechts beperkte relevantie. Ook het onderscheid tussen publiek en privaat is dan geen interessante scheidslijn meer.<sup>77</sup>

73 *Bronneman, o.c.º.*

74 *Paneldiscussie bve.*

75 *Paneldiscussie ho.*

76 *Van Aalst, o.c.º.*

77 *Paneldiscussie ho.*

### 4.3 Conclusie

Marktontwikkelingen in het onderwijs die verband houden met het marktwerkingsbeleid van de overheid blijken bescheiden. Bij de *regulering van de markt* blijkt de bedoelde verruiming van toetredingsmogelijkheden aan de aanbodkant nauwelijks door te werken en bovendien te worden ondergraven door het schaalvergrotingsbeleid. Voor zover over de regulering van de vraagkant iets gezegd kan worden - de ontwikkelingen hier zijn in het algemeen nog pril - blijken nog aanzienlijke problemen bij zowel medezeggenschaps- als informatiebeleid te moeten worden opgelost. De ruimte die instellingen met de doorgevoerde *deregulering van het onderwijs* kregen, blijkt niet voorzien bij die aspecten van het onderwijs die voor concurrentie, profilering, aanpassing aan de onderwijsvraag en innovatie het belangrijkste zijn. De *financiële en materiële ruimte*, die ook van belang is voor profilering, is in principe vrijer in te vullen dan voorheen. Hier blijken zich echter uiteenlopende belemmeringen voor te doen die het instellingen in de praktijk moeilijk maakt van de in principe gegeven ruimte te profiteren. Overigens is financiële schaarste voor instellingen een stimulans gebleken om mogelijkheden van uitbesteding en inkoop van ook onderwijstaken te onderzoeken. Nieuwe marktpartijen spelen hierop in, door met extern, commercieel ontwikkelde leeraanbod op de traditionele onderwijs- en opleidingsstructuur in te breken. De opkomst van deze partijen is wellicht de belangrijkste ontwikkeling die zich op de onderwijsmarkt voordoet. Ze opent nieuwe mogelijkheden voor de vormgeving en organisatie van onderwijs en leren en kan grote consequenties hebben voor de inrichting van het reguliere stelsel.

## **5 Marktwerking in het onderwijs: Effecten**

### **WAT VOORAF GING**

**De hoofdstukken twee en drie van deze verkenning betroffen markt, marktwerking en marktwerkingsbeleid, in het bijzonder voor het onderwijs, en ze gaven de rationale voor een dergelijk beleid weer. Het uitgangspunt was: markt waar het kan, overheid waar het moet. 'Doelmatigheid' en 'rechtvaardigheid' werden als criteria aangevoerd om in concrete gevallen te beslissen waar de overheid, aanvullend op de markt, een rol zou moeten spelen.**

Hoofdstuk vier beschreef de ontwikkelingen die zich qua marktwerking in het onderwijs voordeden, en bood enig zicht op de vraag of het marktwerkingsbeleid effectief was, effectief in de zin dat het daadwerkelijk tot de door de overheid bedoelde toename van marktwerking leidde. Een eerste conclusie was dat marktwerking in weerwil van de beleidsintenties bescheiden blijft; een tweede dat wat zich aan marktwerking voordoet slechts zeer ten dele met het gevoerde beleid te maken heeft en meer met het feit dat nieuwe marktpartijen in het onderwijs 'inbreken'. De ontwikkelingen aan de vraagkant die vervolgens besproken werden, wijzen op toenemende diversificatie van de vraag. Het inspelen daarop veronderstelt aanpassingsmogelijkheden en variatie aan de aanbodkant, respectievelijk keuze aan de vraagkant. Voor die variatie zal mogelijk toch meer marktwerking nodig zijn dan nu bestaat. Er is daarom reden om te bezien of de huidige beleid ten aanzien van marktwerking kan worden verruimd, in welke mate, in welke opzichten en onder welke voorwaarden.

### **DOEL VAN DIT HOOFDSTUK**

Dit vijfde hoofdstuk gaat na wat aan effecten op het onderwijs verwacht kan worden als marktwerking zou toenemen. De beschrijving volgt de ordening die ook voor hoofdstuk vier gold: voor elk van de acht kenmerken van een volkomen markt die eerder onderscheiden werden (vrije toetreding, vrije productspecificatie enzovoort) wordt ingeschat wat effecten op het onderwijs zouden zijn als het betreffende kenmerk ook voor de onderwijsmarkt zou gelden. De inschatting van mogelijke effecten, van kansen en risico's en van voorwaarden om negatieve effecten tegen te gaan, wordt voor een klein deel gebaseerd op ervaringen met marktwerking in het Nederlandse onderwijs, maar in hoofdzaak op ervaringen in landen waar marktwerking eerder en in ruimere mate in het onderwijs werd ingevoerd. In principe zijn daarna conclusies te trekken over de vraag in welke mate en in welke opzichten onderwijs aan de markt kan worden overgelaten en over de

vraag onder welke voorwaarden een eventuele vergroting van marktwerking in het onderwijs denkbaar is. Complementaire conclusies zijn mogelijk ten aanzien van overheidsbemoediging met de markt, ofwel: wanneer kan markt, wanneer moet (ook) overheid.

## 5.1 Toelichting op de toetsing van marktwerkingseffecten

Voorafgaand aan de bespreking van marktwerkingseffecten worden hier eerst de criteria toegelicht waaraan marktwerking zal worden getoetst (5.1.1) en wordt een aantal beperkingen van het te bespreken onderzoek genoemd, die maken dat bij beoordeling van de resultaten enige voorzichtigheid geboden is (5.1.2).

### 5.1.1 IJKPUNTEN BIJ DE INSCHATTING VAN EFFECTEN VAN MARKTWERKING

Als toetssteen bij de inschatting van effecten gelden uiteindelijk de criteria waarin in de markttheorie de uitkomsten van marktwerking worden getoetst (zie hierboven, zie ook hoofdstuk 2): enerzijds doelmatigheid (in verband met externe effecten en onzekerheid) en anderzijds rechtvaardigheid (om redenen van verdelingspolitieke en paternalistische aard). Deze criteria moeten nader worden gespecificeerd. Zo kan het begrip 'doelmatigheid' naar zowel effectiviteit/doeltreffendheid verwijzen als naar efficiëntie (ook wel 'kleine' doelmatigheid genoemd). Het begrip rechtvaardigheid kan verwijzen naar het streven naar 'gelijke kansen', dan wel naar 'een naar achtergrond evenredige verdeling van deelnemers over de verschillende schooltypen en -niveaus' enzovoort. Bij nadere bestudering blijkt dat ook de afgeleide begrippen weer op diverse wijze kunnen worden geïnterpreteerd.<sup>1</sup>

Op puur pragmatische gronden wordt hier, bij de nadere invulling van de uit de economische theorie afkomstige criteria doelmatigheid en rechtvaardigheid, gekozen voor: 'kwaliteit', 'toegankelijkheid' en 'doelmatigheid'. Een eerste reden daarvoor is dat wat er aan informatie over effecten van marktwerking bekend is, in hoofdzaak in termen van deze ijkpunten wordt beschreven. Voor deze ijkpunten wordt in de tweede plaats gekozen omdat de marktwerking waar het in deze verkenning om gaat vooral in een onderwijscontext staat en de betreffende ijkpunten voor het onderwijsbeleid traditioneel als toetssteen gelden. Ze figureren als zodanig ook in de rationale voor het marktwerkingsbeleid en het ligt voor de hand dit beleid aan zijn eigen uitgangspunten te toetsen.<sup>2</sup>

Het begrip 'kwaliteit' kan ook weer op verschillende manieren worden ingevuld, maar in het onderwijs worden leerprestaties in het algemeen als eerste en belangrijkste indicator voor kwaliteit gezien.<sup>3</sup> Ook in onderzoek naar effecten van marktwerking wordt kwaliteit overwegend in termen van prestaties geoperationaliseerd: *kwaliteit-als-prestatie*. Een tweede interpretatie, van geheel andere aard, vloeit voort uit de aanname dat concurrentie leidt tot aanpassing van het aanbod aan diversiteit en aan ontwikkelingen in de onder-

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld Oosterbeek, 1998.

<sup>2</sup> Zie hoofdstuk 3: bij de dereguleringsbeleid die mede ten behoeve van marktwerking wordt doorgevoerd gelden met name 'kwaliteit' en 'toegankelijkheid' als streven. Bij de maatregelen ter regulering van de markt is dat 'kwaliteit'. Bij het financieringsbeleid staat 'doelmatigheid' voorop. 'Kwaliteit' wordt in de beleidsstukken nog nader ingevuld als 'leerprestatie' respectievelijk als 'innovatie'. 'Doelmatigheid' houdt 'bedrijfsmatige efficiëntie' van instellingen in.

<sup>3</sup> Zie het advies Schoolkwaliteit in beeld van de Onderwijsraad, o.c.



wijsvraag (zie hoofdstuk 3), ofwel, korthedshalve: tot innovatie. Deze rationale vindt steun in de markttheorie. Verder wordt het argument dat marktwerking scholen aanzet tot diversificatie en innovatie veelvuldig ingebracht in de discussie over de voordelen van marktwerking in het onderwijs,<sup>4</sup> en dit argument - *kwaliteit-als-innovatie* - is tot slot ook verweven in de rationale die de overheid voor haar beleid ten aanzien van marktwerking in het onderwijs aanvoert (zie hoofdstuk 3). Effecten zullen in wat hier volgt zowel in termen van kwaliteit-als-prestatie worden beschreven als in termen van kwaliteit-als-innovatie. Het begrip '*toegankelijkheid*' wordt hier, evenals dat in het onderwijsbeleid zowel als in het beschikbare effectenonderzoek gebruikelijk is, ingevuld als: effecten op een naar achtergrondkenmerken *evenredige verdeling* van deelnemers over soorten onderwijsinstellingen. '*Doelmatigheid*' zal in wat hier volgt worden geïnterpreteerd als *efficiëntie* of 'kleine doelmatigheid'.

### 5.1.2 EEN WAARSCHUWING VOORAF

Bij onderzoek naar marktwerking doen zich uiteenlopende problemen voor.<sup>5</sup> In de eerste plaats is het al moeilijk om over *de* effecten van marktwerking te spreken. Onder de noemer 'marktwerking in het onderwijs' worden her en der uiteenlopende maatregelen en combinaties van maatregelen ingevoerd en de landen waar dat gebeurt verschillen qua context sterk: in die situatie zijn nauwelijks eenduidige conclusies te trekken over wat 'marktwerking' in 'het onderwijs' teweegbrengt.

Ook in methodologisch opzicht stuit onderzoek op problemen, zeker waar het gaat om informatie over effecten op bovenschools niveau, bijvoorbeeld landelijk. Zo wordt concentratie van scholen in een bepaald gebied als indicator voor de mate van concurrentie gezien, maar eventuele positieve effecten van hogere concentraties kunnen niet zonder meer aan concurrentie toegeschreven worden; ze zouden bijvoorbeeld even goed gevolg kunnen zijn van het feit dat bij een hogere concentratie de gemiddelde schoolgrootte geringer is en kleinere scholen in het algemeen hogere prestaties weten te realiseren.

Verder wordt van te voren vaak nauwelijks gepreciseerd hoe de veronderstelde superioriteit dan wel negatieve invloeden van marktwerking zouden moeten blijken. Afhankelijk van hoe effecten precies omschreven worden, kunnen resultaten echter verschillend uitpakken; positief of juist negatief. Bij onderzoek naar effecten van marktwerking op prestaties zijn de uitkomsten bijvoorbeeld anders naargelang individuele leerlingprestaties, prestaties van concurrerende scholen of prestaties op landelijk niveau gezien worden. Daar komt bij dat verbetering op het ene niveau kan samengaan met verslechtering op het andere: winst voor sommige leerlingen kan bijvoorbeeld gepaard gaan met een landelijk dalend gemiddeld niveau.

Een ander punt is dat het onderzoek naar marktwerking nog vele witte plekken kent. Zo richt onderzoek naar keuzegedrag van deelnemers zich bijvoorbeeld meer op algemene motieven die voor de keus van een onderwijsinstelling belangrijk worden genoemd, en nauwelijks op feitelijk keuzegedrag (keuzes tussen school A of B) die altijd lokaal en contextgebonden zijn. Onderzoek naar prestaties richt zich overwegend op het niveau

4 *Waslander, o.c.\**

5 *Ibid.*

van de individuele leerling, minder op schoolniveau en nauwelijks op schooloverstijgend niveau. Niet onbelangrijk is verder, gelet op bevindingen die in hoofdstuk 4 werden gerapporteerd, dat onderzoek zich in hoofdzaak afspeelt binnen een institutioneel kader, met instellingen enerzijds en deelnemers anderzijds als focus. Het richt zich niet of nauwelijks op andere contexten waarbinnen leren plaatsvindt, naast of als alternatief voor schools aanbod.<sup>6</sup> Binnen het institutionele kader betreft onderzoek vooral het leerplichtig onderwijs. Tot slot gaat het in het onderzoek dat hier besproken wordt vooral om ervaringen in de Verenigde Staten van Amerika, Schotland, Engeland, Nieuw-Zeeland. Juist voor deze landen is relatief veel onderzoeksmateriaal beschikbaar, en de maatregelen die in deze landen zijn doorgevoerd benaderen de 'pure' marktform het dichtst.

Kortom: wat er aan onderzoeksinformatie is, is in diverse opzichten beperkt en voorzichtigheid in de interpretatie is geboden. Hieronder wordt besproken wat er desalniettemin te zeggen valt over effecten bij een toename van marktwerking.

## 5.2 Effecten van marktwerking

Het overzicht in deze paragraaf kent in principe een indeling die parallel loopt aan die in hoofdstuk vier. Daar werd achtereenvolgens voor elk van de kenmerken van de 'volkomen markt' (vrije toetreding, vrije productbepaling enzovoort) beschreven welke ontwikkelingen in de achterliggende jaren in het onderwijs hebben plaatsgevonden. Deze aanpak is bij de presentatie van de informatie over de effecten van marktwerking conform wel enigszins problematisch. Ten eerste blijkt de informatie over effecten aan de aanbodkant vaak niet los te koppelen van informatie over effecten aan de vraagkant van de onderwijsmarkt (bijvoorbeeld bevindingen over vrije toetreding tot de markt en concurrentie tussen scholen hangen samen met bevindingen over vrije schoolkeus voor deelnemers). In die gevallen zal de betreffende informatie in haar totaliteit in de relevante 'aanbodparagraaf' besproken worden en vervalt de corresponderende 'vraagparagraaf'. Een tweede probleem ligt bij het feit dat voor sommige rubrieken de beschikbare informatie overvloedig is, voor andere zéér beperkt. Dit laatste geldt met name informatie over vrije inzet van productiemiddelen en over vrije prijsbepaling, respectievelijk kosten-dekkende betaling door de consument. De omvang van de betreffende paragrafen zal dan ook bescheiden zijn.

### 5.2.1 EFFECTEN BIJ VRIJE TOETREDING VAN AANBIEDERS TOT DE MARKT EN VRIJE KEUS TUSSEN AANBIEDERS DOOR DE CONSUMENT

Effecten van vrije toetreding worden doorgaans onderzocht in een ruimere context, namelijk die van 'effecten van concurrentie'. Het gaat dan niet alleen om effecten van concurrentie die met vrije toetreding tot de onderwijsmarkt verband houden. Ook onderzoeksresultaten aangaande concurrentie op grond van andere factoren, bijvoorbeeld bij de introductie van vouchers, zijn relevant. Verder is hier van belang dat in het onderzoek concurrentie tussen aanbieders altijd gekoppeld wordt aan de vraag hoe vrij consumenten tussen aanbieders kunnen kiezen.

<sup>6</sup> *Uitzondering moet gemaakt worden voor de studie van Van Lieshout (2001<sup>6</sup>) naar de concurrentie tussen schools en werkplekgebonden leren ofwel tussen onderwijsinstellingen en bedrijven in de bve-sector.*

## EFFECTEN IN TERMEN VAN 'KWALITEIT'

Onderzoek naar de invloed van concurrentie en schoolkeus op *kwaliteit-als-prestatie* speelt zich in hoofdzaak in basis- en voortgezet onderwijs af. Het richt zich op macro-niveau (bovenschoolse effecten), en op meso- respectievelijk micro-niveau (effecten op scholen, effecten op leerlingen). De belangrijkste bevindingen zijn als volgt.<sup>7</sup>

Bij bovenschools onderzoek, ofwel onderzoek op *macroniveau* maken analyses aannemelijk dat concurrentie en vrije schoolkeus grote voordelen kunnen hebben voor een relatief klein deel van de deelnemers, terwijl veel deelnemers er een klein nadeel van ondervinden. Netto resulteert dit in een lager algemeen prestatieniveau. Verder biedt onderzoek naar kwaliteitsverschillen tussen publieke en (doorgaans beter aangeschreven) private scholen indicaties dat private scholen voor deelnemers uit hogere sociale groepen niet tot betere prestaties leiden, voor deelnemers uit lagere sociale groepen daarentegen wel. In beide gevallen lijkt 'schoolmix' - de samenstelling van deelnemersgroepen - de meest waarschijnlijke verklaring. Kenmerken van leerlingen hebben meer invloed op de prestaties die de school levert dan het schoolaanbod zelf (zie ook 4.1.3). In de mate dat marktwerking die samenstelling verandert, zullen ook prestaties beïnvloed worden. In de praktijk blijken de instellingen die het best in de markt liggen veel deelnemers uit hogere sociale groepen te trekken en ook anderszins de deelnemersmarkt af te romen; de rest van de leerlingen is op de overige scholen aangewezen. Zo leidt marktwerking tot homogeneren groepen. Uit onderzoek blijkt echter dat homogene groepen geen speciale voordelen bieden aan de betere leerlingen terwijl heterogene groepen met name minder sterke leerlingen tot betere prestaties brengen omdat leerlingen zich aan elkaar optrekken.<sup>8</sup>

Het tweede soort onderzoek betreft het *mesoniveau* en richt zich op de invloed van concurrentie op de resultaten die afzonderlijke onderwijsinstellingen behalen. Concurrentie tussen instellingen lijkt inderdaad van invloed op het prestatieniveau dat deze instellingen weten te realiseren. Scholen lijken het meest effectief in een situatie waarin zij moeten concurreren met een redelijk aantal vergelijkbare scholen (bijvoorbeeld naar richting) en niet bij voorbaat van voldoende toeloop van deelnemers verzekerd zijn. Scholen reageren ook met een prestatieverbetering wanneer ze leerlingen dreigen kwijt te raken doordat zich aantrekkelijke nieuwe scholen in hun omgeving vestigen, dan wel doordat zij leerlingen vanwege voucherprogramma's aan andere scholen dreigen te verliezen.<sup>9</sup> Overigens reageren bedreigde scholen ook wel op andere wijze: ze bieden aanvullende, bijvoorbeeld naschoolse activiteiten, of regelen via 'outsourcing' aanvullende diensten, ze investeren meer in PR en er zijn voorbeelden bekend van scholen die bij wijze van concurrentie overgaan tot het aanbieden van fietsen en video-spelen aan inschrijvers.<sup>10</sup>

Naar de relatie tussen concurrentie/schoolkeus en prestaties op *microniveau* is relatief het meeste onderzoek verricht. Met name werden hier effecten van voucherprogramma's onderzocht die er op gericht zijn ook de 'betere' school binnen bereik te brengen van

7 *Zie voor een uitvoerig overzicht van veronderstelde en feitelijke effecten Waslander (1999; 2001<sup>o</sup>). De feitelijke effecten die in deze paragraaf beschreven worden, zijn ontleend aan dit laatste review, tenzij anders is aangegeven.*

8 *Guldemon, 1994; zie ook Oosterbeek, 2001, over de kans dat grotere groepen tot meer leerwinst kunnen leiden, omdat de kans op een medeleerling waar je wat van kunt opsteken met de grootte van de groep toeneemt.*

9 *Hoxby, 2001.*

10 *Manno e.a., 2000; Bettinger, 1999; Karsten & Teelken, 1996.*

leerlingen uit kansarme groepen.<sup>11</sup> Zelfs van de meest belovende en langst lopende programma's lijken de resultaten bescheiden. In het meest gunstige geval lijkt een kleine minderheid van deelnemers te kunnen profiteren van een voucher, mits deze hen in staat stelt naar een school te gaan met kleinere klassen, met een duidelijk academisch gericht curriculum en met een schoolmix waarin ook deelnemers uit hogere sociale groepen vertegenwoordigd zijn. Dat deze leerlingen uiteindelijk beter presteren, heeft echter ook te maken met het feit dat wie voor vouchers in aanmerking komt vaak al tot een selecte groep behoort, met betere prestaties en met een thuisfront waar van sterke betrokkenheid en hogere aspiraties sprake is. Daarnaast leidt onderzoek naar leerlingen die niet voor vouchers in aanmerking kwamen tot de conclusie dat voor hen deze voucherprogramma's eerder negatieve effecten hebben.<sup>12</sup>

Effecten van vrije toetreding, concurrentie en vrije schoolkeus op kwaliteit in termen van leerprestaties, lijken al met al wisselend. Omdat de resultaten op de verschillende aggregatieniveaus niet zonder meer naar andere niveaus vertaald kunnen worden, moet met interpretaties voorzichtig worden omgegaan. Zo springen de resultaten die op mesoniveau gevonden worden, over effecten van concurrentie tussen scholen op schoolprestaties, er in positieve zin uit. Onderzoek op micronivo laat daarentegen nauwelijks positieve effecten zien. Met name op macroniveau echter lijkt het resultaat van marktwerking per saldo niet al te positief. Schoolprestaties aan de onderkant van de markt dalen, zonder dat daar een evenredige verhoging van prestaties aan de bovenkant van de markt tegenover staat.

De hoofdoorzaak voor zowel de verbetering aan de bovenkant van de markt als voor de wat mindere prestaties elders lijkt te liggen bij de homogenisering van deelnemersgroepen. Deze is zelf weer het resultaat van vaak subtiele processen van zelfselectie aan de kant van de deelnemers en soms even subtiele selectie aan de kant van scholen. Een belangrijke bevinding is ook dat het bij de concurrentie tussen scholen uiteindelijk minder om de kwaliteit van het geboden onderwijs lijkt te gaan dan om de kwaliteit van de deelnemersgroep. Scholen stoppen bij concurrentie vooral energie in 'public relations' en wervingsactiviteiten, en relatief minder in een verbetering van het onderwijs en de leerprocessen.<sup>13</sup> Wel zijn de meer succesvolle scholen beter dan de andere in staat om voldoende en voldoende gekwalificeerde docenten aan te trekken en te behouden, wat de kwaliteit van hun aanbod uiteraard in positieve zin zal beïnvloeden.<sup>14</sup> Tot slot: de gangbare veronderstelling dat bij marktwerking de betere aanbieders komen boven drijven en de mindere vanzelf verdwijnen lijkt niet op te gaan. Succesvolle scholen zijn niet geneigd hun capaciteit uit te breiden. Daarmee blijven scholen aan de onderkant van de markt van leerlingen verzekerd en blijven ze, ongeacht hun kwaliteit, voortbestaan.

Er zijn aanwijzingen dat de hier gemelde risico's mogelijk, onder bepaalde voorwaarden, ondervangen kunnen worden: daarover meer in paragraaf 5.3.4. In ieder geval moet bedacht worden dat het bij de concurrentie die hier beschreven werd, overwegend om situaties ging waarin instellingen in feite van toeloop verzekerd zijn. Ook al trekken ze niet noodzakelijk de qua achtergrond en prestatieniveau betere leerlingen, leerlingen

**11** *Onderzoek naar de invoering van vouchers betreft voor zover ons bekend steeds de invoering voor specifieke deelgroepen, en niet de gehele populatie: zie ook par. 5.2.4.*

**12** *Let wel: het gaat hier om effecten op individuele leerlingen. Scholen die leerlingen aan voucherprogramma's dreigen kwijt te raken, voeren als school hun leerprestaties wél op (Hoxby, o.c.).*

**13** *Zie ook Karstanje, o.c.<sup>o</sup>.*

**14** *Met uiteraard minder gunstige gevolgen voor instellingen aan de onderkant van de markt, zeker bij een krappe lerarenmarkt.*

trekken ze. De scholen aan de bovenkant van de markt hoeven zelfs niet om de betere leerlingen te concurreren, integendeel: leerlingen concurreren om toegang tot deze scholen. Zou het om een markt gaan waar onderwijsaanbieders in grotere aantallen zouden kunnen toetreden, dan kan geen instelling vanzelfsprekend op deelnemers rekenen; ze zullen dus eerder op kwaliteit moeten concurreren en scholen die onvoldoende presteren zullen verdwijnen omdat er voor deelnemers voldoende goede alternatieven zijn.

Tot zover de resultaten van vrije toetreding c.q. concurrentie op kwaliteit-als-prestatie. Voor wat betreft de informatie over de impact van een vrijere toetreding op *kwaliteit-als-innovatie* valt minder te melden. Aan de aanbodzijde wijst de ervaring in Nieuw-Zeeland (waar marktwerking het meest vergaand werd doorgevoerd) er op dat bij marktwerking niet ieder 'gat in de markt' wordt gevuld. Zo is de vraag naar kwalitatief goed onderwijs er in achterstandswijken groot; toch leidt dit in praktijk niet tot nieuwe toetreders die voor 'risico-leerlingen' initiatieven ontwikkelen. Wat de bestaande scholen betreft: die lijken er onder druk van de concurrentie vooral op zoek naar een niche in de markt, om daar vervolgens vooral te blijven zitten. Van herpositionering of innovatie is in de zeven jaar dat het betreffende beleid van kracht is nog weinig gebleken.

De informatie over de 'charter schools' in de Verenigde Staten, die als alternatieve keuzemogelijkheid naast de reguliere publieke scholen werden ingevoerd, is positiever. Bij de invoering van deze scholen stond innovatie als doelstelling voorop, en voor zover die optreedt (zie hierover ook par. 5.2.2) kan concurrentie als zodanig dan ook niet als enige oorzakelijke factor beschouwd worden. In sommige gevallen blijken 'charter schools' echter wel nabijliggende reguliere 'public schools' tot enige innovatie te brengen, hetzij omdat de onderwijsbenadering die zij zelf ontwikkelden door het bevoegd gezag voor het totale publieke stelsel geadopteerd worden, hetzij omdat individuele 'public schools' zich, onder meer uit concurrentieoverwegingen, vernieuwender gaan opstellen.<sup>15</sup> Een laatste innovatieve kracht die genoemd moet worden ligt bij de nieuwe commerciële marktpartijen die zich - zie de eerdere beschrijving in hoofdstuk 4 - naast het reguliere stelsel ontwikkelen en daarop inbreken. Nieuwe aanbieders, en vooral degene die zich op de hogere niveaus van het stelsel en de postinitiële markt richten, blijken nieuwe aanbiedingsmodaliteiten en organisatievormen voor leren te ontwikkelen. Deze innovatieve gerichtheid werkt op uiteenlopende wijze in het traditionele onderwijsaanbod door.

#### **EFFECTEN IN TERMEN VAN TOEGANKELIJKHEID**

De bevinding hierboven - dat kwaliteit-als-prestatie eerder gezien moet worden als eigenschap van de deelnemersgroepen van concurrerende instellingen dan als karakterisering van hun aanbod - is dan uiteraard ook van betekenis voor de vraag welke gevolgen concurrentie en vrije schoolkeus voor toegankelijkheid hebben. Een belangrijke en steeds terugkerende constatering is dat scholen, als ze de kans krijgen, geneigd zijn hun instroom te selecteren.<sup>16</sup> Instellingen aan de bovenkant van de markt met een overaanbod aan kandidaten mikken op de betere leerling of student, waarbij 'beter' voor een groot deel op sociaal-culturele achtergrond slaat. Anderen krijgen tot deze instellingen nauwelijks toegang. Privé-scholen in Milwaukee weigerden bijvoorbeeld medewerking aan een voucherexperiment, omdat leerlingen daarbij willekeurig over scholen zouden worden verdeeld. De combinatie van vrije schoolkeus door ouders, concurrentie tussen

<sup>15</sup> *Manno e.a., 2000.*  
<sup>16</sup> *Zie, naast Waslander, o.c.\*, ook Teelken, 2001\*.*

leerlingen om de betere school en selectie door scholen leidt tot homogene groepen. Naast expliciete of minder expliciete selectie door scholen die aanmeldingen in overvloed hebben, is er ook zelfselectie van de kant van de deelnemers: vaak bepaalt sociale achtergrond namelijk ook welke elementen deelnemers bij de keus van een school belangrijk vinden (nabijheid, kosten, levensbeschouwelijke richting, samenstelling leerlinggroep enzovoort). In de praktijk werkt de markt in het voordeel van groepen die het best zijn toegerust om gebruik te maken van hun keuzevrijheid.<sup>17</sup> Het netto resultaat van deze processen is dat in plaats van een scholenmarkt waar deelnemers het voor het kiezen hebben, een leerlingenmarkt ontstaat waar deelnemers concurreren om een opleidingsplaats. Dit gebeurt niet alleen in primair of voortgezet onderwijs, maar op alle onderwijsniveaus.<sup>18</sup> Deelnemers uit de sociaal lagere echelons, evenals minderheidsgroepen en leerlingen met bijvoorbeeld leerproblemen, krijgen nauwelijks toegang tot de beter aangeschreven instellingen. In een situatie waarin instellingen volstrekt autonoom zijn in hun aannamebeleid (voorheen Nieuw-Zeeland) blijken bijvoorbeeld leerplichtige leerlingen uit etnische minderheden of leerlingen die van school gestuurd zijn nauwelijks nog ergens terecht te kunnen. In Engeland zijn scholen met de introductie van marktwerking selectiever geworden ten aanzien van leerlingen met leerproblemen. In het algemeen bestaat de verwachting dat de markt ook op andere onderwijsniveaus dan hier werden onderzocht, bijvoorbeeld op het niveau van de beroepsopleiding, de wat moeilijker deelnemers aan het regulier bekostigd onderwijs overlaat.<sup>19</sup>

Kortom: marktwerking in de zin van concurrerende aanbieders en vrije keus aan de vraagkant, lijkt voor de algemene toegankelijkheid van het onderwijs risico mee te brengen. Dit risico is vooral groot als de invoering van marktwerking beperkt blijft tot het verruimen van schoolkeuzemogelijkheden<sup>20</sup> van deelnemers binnen een stelsel waarin een (veronderstelde) prestigehiërarchie tussen instellingen bestaat. Deze prestigehiërarchie dreigt zich dan te versterken. Aan de bovenkant van de markt komt het tot zowel onderlinge concurrentie van leerlingen om toelating als tot selectie van de 'betere' deelnemers door de scholen. De minder goed in de markt liggende instellingen bieden dan onderdak aan de rest van de onderwijsdeelnemers.

Onder bepaalde voorwaarden is denkbaar dat dergelijke effecten worden tegengegaan: zie voor een bespreking daarvan paragraaf 5.3.4.

#### **EFFECTEN IN TERMEN VAN DOELMATIGHEID**

In het debat over concurrentie en vrije schoolkeus op de onderwijsmarkt gaat de meeste aandacht uit naar de ijkpunten kwaliteit en toegankelijkheid. Doelmatigheid (efficiëntie) komt veel minder aan bod, en de bevindingen betreffen diverse aspecten.

<sup>17</sup> Karsten, Visscher en De Jong, 1999.

<sup>18</sup> Zie voor de bve-sector Van Lieshout, o.c.: hij vergelijkt de concurrentie tussen beroeps- respectievelijk bedrijfsopleidingen in verschillende landen en concludeert voor het Duitse systeem dat, in deze concurrentie, de bedrijfsopleidingen en dan met name die van de betere bedrijven ook de betere perspectieven bieden, dat deze bedrijven de betere leerling trachten te rekruteren en dat de leerlingen om een plaats in deze bedrijven concurreren. Zie verder Kaiser en Van der Meer, 2001<sup>o</sup> voor internationale vergelijkingen in het hoger onderwijs; zij signaleren met name in het Verenigd Koninkrijk, waar de overheid selectie toestaat, dat de meer gerenomeerde, oude universiteiten slechts de beste studenten toelaten. Ook in de Verenigde Staten zijn de betere universiteiten steeds selectiever (Van Vught, 2001).

<sup>19</sup> Bengtsson, 1993. Overigens: dat gaat niet noodzakelijk op voor problematische, maar voldoende koopkrachtige doelgroepen, waar aanbieders wel interesse voor kunnen hebben.

<sup>20</sup> Let wel: het gaat hier om verruiming van keuzemogelijkheden in landen waar eerder (in tegenstelling tot de Nederlandse situatie) niet of nauwelijks vrije keuze bestond; en het gaat om concurrentie tussen kwalitatief zeer sterk uiteenlopende scholen (waar hier, vanwege deugdelijkheidseisen, toezicht van inspectie etc. ook minder sprake is).

De eerste vraag in deze paragraaf is of vrije toetreding, respectievelijk toetreding onder gelijke voorwaarden het stelsel goedkoper maakt. Deze doelmatigheid kan in de eerste plaats vanuit het standpunt van de overheid gezien worden. Binnen het bekostigd stelsel leidt een toename van het aantal aanbieders op de markt tot grotere kosten voor de overheid. Naarmate het aantal instellingen toeneemt, vermindert hun omvang en nemen schaalvoordelen af. Vanuit de overheidsoptiek gezien is doelmatigheid in deze zin niet met vrije toetreding gediend. Bij de toetreding van commerciële, niet bekostigde instituten en opleidingen tot de markt is het nadeel geringer, omdat de overheid daarin niet investeert of omdat (in de Nederlandse situatie) de overheidsinvesteringen slechts de studiefinanciering betreffen en de aanbieder voor het overige via de deelnemer hun inkomsten moeten binnenhalen.

Maar doelmatigheid kan ook los van de overheid gezien worden. Het gaat dan niet meer specifiek om overheidsuitgaven, maar om gelden die, uit welke bron dan ook, aan onderwijs worden uitgegeven. Ook hier kan gesteld worden dat toename van aantallen aanbieders tot vermindering van schaalopbrengsten leidt.

Slechts als zou blijken dat, zoals particuliere aanbieders wel naar voren brengen,<sup>21</sup> de nieuw toetredende instellingen hun aanbod efficiënter organiseren en het daarmee goedkoper kunnen aanbieden (bij gelijkblijvende kwaliteit) zouden de kosten van het stelsel inderdaad minder worden. De veronderstelling is hier dat concurrentie tussen instellingen er toe zal leiden dat zij efficiënter met hun middelen omgaan; zo hebben zij deelnemers immers meer te bieden voor hetzelfde geld, waardoor hun marktpositie verbetert.<sup>22</sup> Efficiencywinst op het niveau van de instelling zou zich vervolgens door vertalen naar winst voor het onderwijsstelsel in zijn totaliteit. Dit zijn echter de aannames. Relevant vergelijkend onderzoek is nog schaars en de resultaten zijn niet eenduidig: ze variëren van efficiencywinst, via geen effecten tot efficiencyverlies.<sup>23</sup>

Een volgend punt bij doelmatigheid, van heel andere orde, is de relatie tussen een open marktstructuur enerzijds en transparantie van de markt anderzijds. Met name in het hoger onderwijs maakt internationale vergelijking duidelijk dat hoe opener de markt, hoe minder doorzichtig: een vrije toetreding van aanbieders die eventueel ook nog eens vrij zijn in het bepalen van het opleidingsaanbod, bijvoorbeeld naar richting of niveau (zie volgende paragraaf), maakt dat er een diversiteit aan opleidingen wordt aangeboden die voor de student - of voor de afnemer van gediplomeerden - nog moeilijk te overzien is. Opleidingen met vrijwel dezelfde inhoud worden onder andere namen en tegen verschillende prijzen aangeboden, zonder dat duidelijk is dat prijsverschillen gerechtvaardigd zijn in termen van kwaliteit. Het resultaat van een dergelijke marktwerking is niet optimaal.<sup>24</sup> Om dit tegen te gaan zal de informatieverschaffing over keuzemogelijkheden op nieuwe wijzen moeten worden georganiseerd.

Een derde punt dat in deze paragraaf naar voren moet worden gebracht is dat er steeds meer, vaak indirecte, aanwijzingen zijn dat concurrentie en vrije schoolkeus extra kosten met zich meebrengen op stelselniveau. De hierboven genoemde noodzaak tot investeringen ter bevordering van de transparantie van de onderwijsmarkt is hiervan één

**21** Zie het verslag van de paneldiscussies 'marktwerking', met name het verslag van de paneldiscussie vo.  
**22** Overigens veronderstelt een en ander dat op het niveau van de instelling in organisatorisch opzicht aan een aantal voorwaarden voldaan is; zie Majoor, 2001\*.

**23** Waslander, o.c.\*.

**24** Kaiser & Van der Meer, 2001\*.

voorbeeld. Ook het ondervangen van risico's die concurrentie en vrije schoolkeus voor kwaliteit en toegankelijkheid met zich meebrengen leidt tot kosten;<sup>25</sup> zie hiervoor verder par. 5.2.3.

## **5.2.2 VRIJE PRODUCTSPECIFICATIE DOOR DE PRODUCENT EN VRIJE PRODUCTKEUS VOOR DE CONSUMENT**

Naar effecten van vrijheid voor onderwijsinstellingen om hun product te specificeren, respectievelijk hun onderwijs naar eigen inzicht inhoud en vorm te geven, is minder onderzoek beschikbaar dan naar effecten van concurrentie en vrije schoolkeus. Voor hogere onderwijsniveaus, beroeps- en wetenschappelijk onderwijs, is bekend dat hun vrijheid op dit punt relatief groter is dan in het leerplichtig onderwijs, maar onderzoek naar effecten van deze vrijheid bestaat op dit niveau niet.<sup>26</sup> Wat er aan onderzoek is, betreft enerzijds de 'charter schools' die in de Verenigde Staten werden ingevoerd, anderzijds de Engelse 'grant-maintained schools'. De 'charter schools' ontstonden in de jaren negentig in basis- en voortgezet onderwijs. De beweging heeft inmiddels een hoge vlucht genomen. Het kenmerkende voor 'charter schools' is dat zij weliswaar publiek bekostigd worden, maar in private handen zijn (non-profit dan wel for-profit) en, vooral, dat ze voor een groot deel zijn vrijgesteld van regelgeving die voor reguliere publieke scholen wel geldt, ook waar het de inhoud en inrichting van het onderwijsprogramma betreft. (Wel wordt in het algemeen geëist dat zij deelnemen aan state wide testing programma's voor met name de basisvakken). Verder verschilt de vrijheid tussen staten, maar ze gaat soms ver: 'charter schools' kunnen met onbevoegde leraren werken en charters worden in sommige gevallen zelfs toegekend aan kandidaten zonder onderwijservaring of onderwijskundige achtergrond. 'Grant-maintained schools' in Engeland (inmiddels herdoopt tot 'foundation schools') zijn scholen voor primair of voortgezet onderwijs die uit het reguliere systeem van de lokale overheden zijn gestapt en rechtstreeks door de centrale overheid worden gefinancierd. Vanaf 1993 ontstaat de mogelijkheid om ook als 'private school' een 'grant-maintained status aan te vragen, en daarmee toe te treden tot het publieke scholenbestel. 'Grant-maintained schools' zijn wat hun inhoudelijk aanbod betreft sterker dan 'charter schools' aan regelgeving gebonden: ze volgen het Engelse 'National Curriculum'.

### **EFFECTEN IN TERMEN VAN KWALITEIT**

Ook hier betreffen de onderzoeksbevindingen enerzijds prestaties, anderzijds innovatie. Wat *kwaliteit-als-prestatie* betreft moet voor 'charter schools' allereerst opgemerkt worden dat vergelijking met andere scholen slechts zeer gedeeltelijk kan zijn, omdat deze scholen hun eigen doelen nastreven, en hun aanbod ten minste voor een deel van het algemeen gangbare aanbod verschilt. Langzamerhand komt echter systematisch onderzoek tot stand op basis van 'statewide' prestatietesten ten aanzien van met name rekenen/wiskunde en taal. Gemiddelde test scores blijken voor 'charter schools' doorgaans lager dan voor traditionele 'public schools', maar dit is vooral te verklaren uit het feit dat ze relatief veel risico-leerlingen tellen. Uit vijftien studies naar prestaties van 'charter schools' blijkt wel dat zij een voortgang laten zien die beter is dan of vergelijk-

25 *Levin (1991, p. 137) stelt dat '... the overall costs for sustaining the information, regulation, and other parts of the market system while providing, at least, minimum social protections, look high to prohibitive relative to a public choice approach.'*

26 *Behoudens incidentele constatering door de Inspectie als instellingen in kwalitatief opzicht in gebreke blijven.*

27 *Onderzoeksoverzicht van The Center of Education Reform, 2000: What the research reveals about charter schools. [www.edreform.com/pubs/charters.htm](http://www.edreform.com/pubs/charters.htm)*



baar met die in traditionele 'public schools'.<sup>27</sup> 'charter schools' zijn relatief sterk in het op aanvaardbaar peil brengen van laag scorende groepen, maar brengen minder leerlingen op de hoge niveaus. Een deel van de verklaring voor mindere prestaties kan, behalve uit de aanwezigheid van relatief veel risico-leerlingen, gezocht worden bij een beperkte financiële ruimte van deze scholen, mindere ervaring van leraren, en aanloopproblemen.<sup>28</sup> Wat de 'grant-maintained schools' betreft: vergelijkend onderzoek naar (examen-) prestaties leert dat deze scholen in het algemeen een hoger prestatieniveau bereiken dan reguliere scholen. Dit hogere niveau wordt echter verklaard door het feit dat leerlingen van sociale achterstandsgroepen in de 'grant-maintained schools' ondervertegenwoordigd zijn en dat hun aantal in de loop der jaren steeds afneemt.<sup>29</sup>

Wat *kwaliteit-als-innovatie* betreft is de informatie wisselend. Vaststaat dat bij de 'charter schools' slechts sporadisch sprake is van onderzoek en ontwikkeling op gecontroleerd experimentele basis.<sup>30</sup> Sommige onderzoekers zien 'personalized learning, interdisciplinary approaches, real world projects, integrating schools within the community' als typerend voor 'charter schools', andere lijkt de charter-aanpak op de meeste fronten eerder traditioneel.<sup>31</sup> Zo biedt een meerderheid van 'charter schools' overwegend klassikaal onderwijs. Ze maken relatief vaak gebruik van elders ontwikkelde leermaterialen en programma's. Eén, theoretische verklaring voor de beperkte innovatie die plaatsvindt, is dat (ouders van) deelnemers bij de keus van hun onderwijs geen risico willen lopen: in ieder geval moet het schoolaanbod tot maatschappelijk gehonoreerde kwalificaties leiden. Aanbieders, ook alternatieve aanbieders spelen op deze behoefte in, en daarom zal hun aanbod nooit al te ver van de gemeenschappelijke norm afwijken.<sup>32</sup> Een verdere verklaring voor het oordeel dat 'charter schools' nauwelijks innovatief zijn, is dat vernieuwingen van 'charter schools' onvoldoende in hun lokale context gezien worden. Vaak bestaat vernieuwing eruit dat ze programma's gebruiken die, in de betreffende staat of district, voor de traditionele 'public schools' niet worden toegelaten. Wat lokaal als innovatie gezien wordt (bijvoorbeeld werken met projecten) kan zeer wel elders al gangbare praktijk zijn.<sup>33</sup> De innovatieve kracht van 'grant-maintained schools' is evenmin opvallend. Hoewel ze meer vrijheid hebben dan reguliere scholen om op mogelijkheden en voorkeuren van hun doelgroep te kunnen inspelen, verschilt hun aanbod in de meeste opzichten nauwelijks van dat van andere scholen. Wel profileren ze zich vaak met een academische gerichtheid, soms ook met een technische dan wel talenspecialisatie.<sup>34</sup> Eén verklaring hiervoor werd hierboven al aangevoerd (het motief dat deelnemers bij de keus van hun onderwijs risico's willen afdekken door traditioneel te kiezen); daarnaast zou de verklaring voor de traditionele koers die deze scholen kiezen ook liggen bij het feit dat zij zich, in hun concurrentie, vooral richten op die deelnemers die bij de schoolkeus eventueel bereid zijn naar een andere aanbieder over te stappen en daarbij verder te kijken dan de onmiddellijke omgeving. Dit zijn vooral weer de groepen met hogere sociaal-economische achtergrond, bij wie de waardering voor het traditionele schoolse curriculum ook systematisch hoog is. De introductie door overheden van uni-dimensionele prestatiebeoordelingen (kwaliteitskaart, 'league tables') zou deze gerichtheid nog versterken.<sup>35</sup>

28 *Bettinger, 1999.*

29 *Levacic & Hardman, 1999.*

30 *Manno e.a., o.c.*

31 *Wohlstetter, 1997 versus Good & Braden, 2000.*

32 *Brown, 1992.*

33 *The Centre for Education Reform, o.c.*

34 *Walford, 1996.*

35 *Davies & Adnett, 1999.*

### **EFFECTEN IN TERMEN VAN TOEGANKELIJKHEID**

Het is 'charter schools' niet toegestaan te selecteren. Bij overinschrijving worden ze geacht om bijvoorbeeld via een lotingssystematiek te selecteren. Eén studie constateert bij 'charter schools' desondanks een tendens tot segregatie naar etniciteit, sociale achtergronden en leerproblematiek.<sup>36</sup> Drie studies suggereren dat er qua populatie nauwelijks verschil is tussen charter en overige scholen en uit 22 van de onderzochte studies blijkt dat 'charter schools' vaak die leerlingen trekken waarvoor de traditionele 'public schools' geen voldoende passend aanbod kunnen realiseren.<sup>37</sup> Het geheel overziend, blijkt bij 70% van de scholen de doelgroep niet af te wijken van wat in de schoolomgeving gebruikelijk is. In 15% van de scholen horen deelnemers vaker tot culturele minderheden dan lokaal gebruikelijk.<sup>38</sup> Bij de 'grant-maintained schools' ligt de situatie anders. Zowel openlijke als impliciete selectie op capaciteiten dan wel in sociaal-economische opzicht wordt geconstateerd, en dit niet alleen bij de instroom: het komt ook tot verwijdering van deelnemers van wie de onderwijsprestaties achteraf bleken tegen te vallen.<sup>39</sup>

### **EFFECTEN IN TERMEN VAN DOELMATIGHEID**

'charter schools' zijn meestal vrij klein, zodat schaalvoordelen beperkt zijn. Anderzijds ligt de publieke bekostiging van 'charter schools' in het algemeen, maar niet consistent, iets onder het niveau van die voor overige publieke scholen; dat is vanuit kostenoopt punt positief. Van de geboden bekostiging lijkt een relatief groter deel naar 'administration' te gaan (niet nader gespecificeerd) en corresponderend minder naar het onderwijs zelf; dit wijst op een geringere doelmatigheid. Deze laatste bevinding kan overigens ook te maken hebben met het feit dat het onderzoek hier vaak jonge scholen betreft, die voor aanloopkosten staan. Ook is de onderzochte steekproef beperkt.<sup>40</sup> De Engelse 'grant-maintained schools' blijken duurder uit te vallen dan reguliere scholen. Afgezien van aanloopkosten (huisvesting enzovoort) is hierbij het feit belangrijk dat, zeker in de eerste jaren, vooral scholen die vanwege teruglopende leerling aantallen met sluiting of reorganisatie bedreigd werden uit het systeem stapten en als kleine, dus relatief dure school bleven voortbestaan.<sup>41</sup>

Een ander punt dat met doelmatigheid te maken heeft, werd in par. 5.2.1 al aangestipt. De transparantie van een stelsel wordt minder, naarmate instellingen zich op meer wezenlijke kenmerken en kwaliteiten van elkaar onderscheiden. Een adequate informatie-systematiek vraagt om investering in essentieel nieuwe benaderingen van informatievoorziening.

## **5.2.3 VRIJE INZET VAN PRODUCTIEMIDDELEN**

### **EFFECTEN IN TERMEN VAN KWALITEIT**

Er is nauwelijks onderzoek te vinden met betrekking tot de vraag of vrijheid voor onderwijsaanbieders om hun productiemiddelen naar eigen inzicht in te zetten, bijdraagt aan kwaliteit en toegankelijkheid van hun onderwijsaanbod. Waar het gaat om *kwaliteit-als-leerprestatie* zou een relatie tussen vrije inzet en kwaliteit slechts aannemelijk zijn onder de veronderstelling dat aanbieders gedetailleerde kennis hebben over het productiepro-

<sup>36</sup> Good & Braden, o.c.

<sup>37</sup> The Centre for Education Reform, o.c.

<sup>38</sup> Asher, 2000.

<sup>39</sup> Walford, o.c.

<sup>40</sup> Good & Braden, o.c.

<sup>41</sup> Waarbij aanloopkosten overigens een belangrijke oorzaak zijn: Wohlstetter & Anderson, 1994.

ces, zodat ze met gerichte inspanningen en investeringen de productie kunnen verbeteren. Onderzoek naar effectiviteit van scholen laat zien dat die kennis in de praktijk beperkt is, behalve voor het feit dat de invloed op prestaties van allerlei aanbodkenmerken relatief gering is in vergelijking met de invloed die van de samenstelling van de leerlinggroep uitgaat. Zoals in par. 5.2.1 al ter sprake kwam is de kwaliteit van scholen voor een groot deel juist op die samenstelling terug te voeren en zijn veel scholen er op gespitst de betere deelnemers binnen te halen - wat overigens niet betekent dat ze niet ook een kwalitatief zo goed mogelijk aanbod zouden nastreven, of dat dergelijke inspanningen futiel zouden zijn.<sup>42</sup>

Ook over de invloed van vrije inzet van productiemiddelen op *kwaliteit-als-innovatie* is weinig bekend. Een case study onderzoek onder een kleine twintig 'charter schools' laat zien dat '... schools with the greatest control over their budgets, personnel, school governance and curriculum were generally able to (...) use school funds in new ways tailored to specific school needs (...) to avail themselves of community opportunities and resources and to implement innovations in teaching and learning.'<sup>43</sup> Een Nederlands casusonderzoek, in de bve-sector, laat zien dat bij de overgang naar lump sum-bekostiging sommige instellingen gericht in onderwijskundige verandering investeren, maar dat instellingen sterk verschillen in de mate waarin zij onder dit bekostigingsregiem vooral naar exploitatiebeheersing streven of vooral naar sturing op onderwijskundige kwaliteit. Voor tenminste een deel heeft dit echter te maken met de omvang van beschikbare financiële ruimte (die mede bepaald wordt door reserves, wachtgeldverplichtingen en dergelijke), eerder dan met de bekostigingssystematiek als zodanig.<sup>44</sup> Los van onderzoek kan hier tot slot nog gewezen worden op het feit dat ruimte voor scholen ten aanzien van de inzet van hun productiemiddelen er nog wel eens toe leidt, zoals in hoofdstuk 4 bleek, dat instellingen commercieel ontwikkeld leeraanbod inpassen in hun eigen onderwijs. Dit leeraanbod kan zeker voor een deel als innovatief worden aangemerkt, maakt nieuwe werkvormen mogelijk, vraagt om een andere rol van de leraar en om een andere organisatie van het onderwijsaanbod en kan de instelling tot (verdere) innovatie brengen.

#### **EFFECTEN IN TERMEN VAN DOELMATIGHEID**

Het streven naar een efficiënter opereren van instellingen lag ten grondslag aan de veranderingen in financieel management die in grote delen van het Nederlandse onderwijs werden doorgevoerd (lump sum-systematiek, outputfinanciering, maar ook plafonering van uitgaven: zie hoofdstuk 3). Deze ingrepen zouden voor instellingen meer ruimte geven voor beslissingen over de inzet van hun middelen. Het overigens zeer beperkte onderzoek laat zien dat de doelstelling van meer efficiëntie in het algemeen bereikt wordt, maar dat de ene instelling daar aanzienlijk beter in slaagt dan de andere. In de gunstigste gevallen is er sprake van creatieve en flexibele inzet van personeel en weet men extra middelen vrij te maken voor onderwijskundige innovatie. Scholen die slecht uitkomen met de normfinanciering opereren daarentegen vooral reactief, en zoeken oplossingen in een extensivering van hun onderwijsaanbod.<sup>45</sup> Dit zal overigens slechts kunnen - zie 5.2.1 - als instellingen weinig van concurrerend aanbod in de omgeving te vrezen hebben, zoals op dit moment bijvoorbeeld in de bve-sector het geval is. Verdere informatie over de relatie tussen vrije inzet van productiemiddelen en doelmatig-

42 *Waslander, o.c.\*.*

43 *Wohlstetter, 1997.*

44 *Karsten e.a., 1997.*

45 *Zie Karsten, Meijer & Van der Meulen, 1997. Een recent krantenbericht met de kop 'School ontslaat leraren na dure nieuwbouw' (Nederlands Dagblad, 31-5-2001) is in deze context ook het vermelden waard.*

heid is afkomstig van uiteenlopend onderzoek dat private en publieke scholen in termen van kosten en in termen van kosten/baten-verhouding vergelijkt. Private scholen zijn in tegenstelling tot de publieke niet aan regels gebonden ten aanzien van de wijze waarop zij hun middelen aanwenden. Het feit dat het schoolgeld dat private scholen vragen lager ligt dan de bedragen die per leerling aan publiek onderwijs uitgegeven worden, wordt wel als indicator gezien voor een efficiënter opereren van de private scholen. Dat, tegelijkertijd, hun schoolprestaties iets hoger liggen, geldt als indicator voor een gunstiger kosten/baten-verhouding. Schoolgelden zijn echter niet de enige inkomstenbron van private scholen; fondsenwerving is ook een belangrijke bron en de daarmee binnenkomende gelden vallen uiteindelijk ook onder de onderwijsuitgaven. De schoolgelden weerspiegelen daarom de werkelijke kosten van het onderwijs niet. Daarnaast is het zo dat de private scholen een veel beperkter doelgroep bestrijken dan de publieke en dat ze zich in mindere mate op leerlingen richten die dure speciale aandacht en voorzieningen nodig hebben. Hun secundair aanbod omvat ook zelden de duurere, beroepsgerichte trajecten. Wat de prestaties betreft blijkt uit divers onderzoek dat na correctie voor groepssamenstelling eventuele verschillen met het publieke aanbod vrij beperkt zijn.<sup>46</sup>

#### **5.2.4 VRIJE PRIJSSTELLING DOOR AANBIEDERS EN KOSTENDEKKENDE BETALING DOOR DE CONSUMENT**

##### **EFFECTEN IN TERMEN VAN KWALITEIT**

Bij een vrije prijsbepaling zullen aanbieders geneigd zijn de hoogst mogelijke prijs voor hun product te vragen die, gelet op de concurrentie, nog reëel is; om toch dat product te kunnen verkopen, zal het naarmate de prijs hoger is in ieder geval aan hogere kwaliteitsverwachtingen van de consument moeten voldoen. Onderwijsonderzoek dat deze veronderstelling wil toetsen, gaat na of de hoogte van de bekostiging van onderwijs, respectievelijk van onderwijsinstellingen invloed heeft op leerlingprestaties - op *kwaliiteit-als-prestatie*. Hierover is veel onderzoek beschikbaar, met heel wisselende resultaten. Een bekend (Amerikaans) review van grote aantallen onderzoeken over deze kwestie analyseert de resultaten van investeringen op macro-niveau (ontwikkeling van nationale onderwijsuitgaven afgezet tegen ontwikkelingen van leerprestaties) en op het niveau van scholen (middelen van scholen in relatie tot hun prestaties, in termen van schoolvorderingstoetsen, schooluitval, doorstroom naar hoger onderwijs, inkomsten van abiturienten).<sup>47</sup> Een continue en aanzienlijke groei van de nationale investeringen in onderwijs, veroorzaakt door èn stijgende lerarensalarissen èn gunstiger leraar/leerlingenratio's maar ook door relatief nog sterker stijgende materiële en administratieve kosten, lijkt niet tot hogere prestatieniveaus te leiden. Onderzoek op het niveau van scholen, waarin met name ook gekeken werd naar de invloed van investeringen in zaken die voor het primaire proces belangrijk zijn (kenmerken van leraren als opleiding en ervaring) biedt als belangrijkste conclusie dat de invloed van financiering op leerlingprestaties onduidelijk is: voor zover relaties tussen uitgaven en prestaties significant zijn, blijken ze even vaak positief als negatief uit te vallen.

##### **EFFECTEN IN TERMEN VAN TOEGANKELIJKHEID**

Dat toegankelijkheid van het onderwijs op financiële belemmeringen kan stuiten, zal bekend zijn. Zeker in het hoger onderwijs is echter bij de invloed van prijs (collegegel-

<sup>46</sup> Witte, 1992.

<sup>47</sup> Hanushek, 1997.

den) op deelname wel van prijselasticiteit sprake: tariefsverhogingen moeten al een redelijke omvang hebben voor de deelname daadwerkelijk omlaag gaat. Ook in landen waar sprake is van substantiële collegegelden (Australië, Verenigde Staten) blijkt de relatie tussen de hoogte daarvan en de deelname van studenten nog beperkt.<sup>48</sup> Aan elasticiteit zitten echter grenzen. Voor zover ze de mogelijkheid hebben, zullen deelnemers in dat geval naar goedkopere aanbieders uitwijken. In de Verenigde Staten blijkt in het hoger onderwijs dat bij hogere tarieven deelname van met name 'blacks and hispanics' aan vierjarige opleidingen daalt, ten gunste van deelname aan de tweejarig 'community colleges';<sup>49</sup> en in primair en voortgezet onderwijs blijkt dat als binnen het publieke stelsel schoolkeuzemogelijkheden toenemen - in casu bij de introductie van de 'charter schools' - de toestroom tot het private onderwijs terugloopt.<sup>50</sup> Minder koopkrachtige (en niet-leerplichtige) deelnemers zullen als er geen goedkopere alternatieven zijn ook afhaken, tenzij in beurzen, studieleningen, voucher- of andere financieringssystematiek geïnvesteerd wordt. Onderzoek terzake wijst echter op bescheiden effecten. Zo bevordert een aanvullende beurs de deelname van studenten uit armere gezinnen, die anders niet zouden zijn gaan studeren omdat zij meer dan anderen de opbouw van een schuld als belemmerend ervaren, maar het effect blijkt zich alleen voor te doen voor kinderen uit gezinnen met een netto maandinkomen lager dan 1500 gulden (in 1991).<sup>51</sup>

Van de genoemde mogelijkheden waarmee de studiekeus financieel ondersteund kan worden, heeft de vouchersystematiek het meest de karakteristieken van een marktinstrument, gezien het feit dat hier met publieke gelden ook privaat onderwijs bekostigd kan worden - zodat, met andere woorden, keuzemogelijkheden worden verruimd.<sup>52</sup> Voor zover effecten van vouchersystemen op toegankelijkheid worden beschreven, loopt de relatie tussen beide over de verbindende schakels 'concurrentie' en 'schoolkeus'.<sup>53</sup> De conclusies over die samenhang werden al in par. 5.2.1 beschreven in termen van homogenisering van en segregatie tussen deelnemersgroepen, waarbij scholen aan de bovenkant van de markt de leerlingenmarkt afromen en de overblijvende leerlingen het bij de overige scholen zullen moeten zoeken. Opgemerkt moet worden dat het betreffende onderzoek steeds de invoering van vouchers voor specifieke deelgroepen betreft en dat geen onderzoek bekend is naar de invoering van vouchers voor totale populaties. Zouden vouchers wel aan alle onderwijsdeelnemers ter beschikking worden gesteld, dan lijkt het onwaarschijnlijk dat nog effecten in termen van concurrentie tussen scholen zouden optreden die op de vouchertoekenning terug te voeren zijn. Toegankelijkheid zou er mee gediend zijn in de mate dat via deze vouchers absolute drempels voor onderwijsdeelname zouden worden weggenomen. Tenzij voor variabele voucherbedragen gekozen wordt en/of voor een strikt verbod op aanvullende ouderbijdragen zou verder echter geen sprake meer zijn van positieverbetering voor deelnemers uit achterstandsgroepen.<sup>54</sup>

#### EFFECTEN IN TERMEN VAN DOELMATIGHEID

Indien met een vouchersystematiek wordt gewerkt, is op macroniveau een infrastructuur nodig voor registratie, accreditatie van de instellingen waar vouchers mogen worden

48 *Jongbloed & Koelman, 1999.*

49 *Jongbloed & Koelman, o.c.*

50 *Levin, 1991.*

51 *Oosterbeek & Webbink, 1995.*

52 *In de Nederlandse situatie waar de overheidszeggenschap ook over private scholen dermate groot is dat deze scholen ook als publieke organisaties beschouwd kunnen worden (WRR, 2000), gaat deze stelling in mindere mate op.*

53 *Onder meer: Levin, 1991; Ambler, 1994.*

54 *Levin, 1991.*

besteed, transport, informatieverschaffing. De kosten voor een dergelijke infrastructuur zullen stelselkosten naar verwachting doen stijgen.<sup>55</sup>

### 5.2.5 ADEQUATE INFORMATIE VOOR CONSUMENTEN OVER PRIJS EN KWALITEIT

#### EFFECTEN IN TERMEN VAN KWALITEIT

Op zich zou informatieverschaffing aan consumenten geen invloed moeten hebben op de kwaliteit van wat een producent te bieden heeft. Ten eerste concentreren onderwijsinstellingen zich echter sterker op datgene waarover informatie naar buiten komt - zoals onder meer gebleken is in Engeland, sinds het verschijnen van de 'league tabels'. Zij geven meer aandacht aan de vakken waarover wordt gepubliceerd, ten nadele van andere onderwijsinhouden en niet-cognitieve doelen. Waar leerresultaten publiek gemaakt worden neigen scholen er in de tweede plaats toe deelnemers te weren die het prestatieniveau zouden doen dalen en ze geven meer aandacht aan leerlingen die ze met geringere investering tot resultaten kunnen brengen dan aan leerlingen die op grotere achterstand staan.<sup>56</sup>

#### EFFECTEN IN TERMEN VAN TOEGANKELIJKHEID

Dat bovenstaande reacties van scholen op openbaarmaking van resultaatsinformatie gevolgen voor toegankelijkheid zullen hebben, zal duidelijk zijn: waar scholen selecteren, expliciet of impliciet, hanteren ze sociaal-economische achtergrond vaak als indicator van kwaliteit. Een ander probleem is dat, zoals hier eerder al werd gemeld, lang niet alle (ouders van) deelnemers even goed in staat zijn gebruik te maken van informatie die over schoolkwaliteiten verstrekt wordt. Bij een experiment in de Verenigde Staten om via vouchers schoolkeuzemogelijkheden te vergroten, werd in de loop van vier jaar informatie over mogelijkheden verstrekt via schoolbulletins, kranten, mailings, radio, buurtbijeenkomsten en informatie-counselors. Toch bleek nog een kwart van de ouders uiteindelijk onbekend met wat ze qua schoolkeuze aan mogelijkheden hadden. Er bleek daarbij een duidelijk verband met inkomen, opleidingsniveau, en sociaal-culturele achtergrond.<sup>57</sup>

#### EFFECTEN IN TERMEN VAN DOELMATIGHEID

Het zojuist genoemde voorbeeld illustreert dat aan een informatiesystematiek die voor het gros van de deelnemers adequaat is, hoge kosten verbonden kunnen zijn.

## 5.3 Waardering van effecten

In de inleiding tot dit hoofdstuk werd gezegd dat op grond van de inventarisatie van effecten van marktwerking die uit onderzoek naar voren komen *in principe* conclusies kunnen worden getrokken over de vraag of meer marktwerking wenselijk is en wat de balans tussen markt en overheid kan zijn. Ook werd echter gesteld dat de vertaling van de onderzoeksinformatie in aanbevelingen of in beleid ten aanzien van marktwerking niet eenvoudig zou zijn. Inderdaad blijkt het hier beschreven onderzoek over effecten van marktwerking nauwelijks tot eenduidige conclusies te leiden. Positieve effecten op het ene vlak staan naast negatieve op een ander vlak. Ook als negatieve indrukken overheersen, worden vaak voorwaarden genoemd waaronder deze zouden kunnen

55 *Inschatting voor de Amerikaanse situatie: Levin, 1991.*

56 *Karsten, Visscher & De Jong, 1999.*

57 *Levin, 1991.*

worden tegengegaan. Zolang die voorwaarden niet gerealiseerd zijn, is het echter afwachten hoe afdoend ze in de praktijk zullen werken.

### **5.3.1 POSITIEVE EN NEGATIEVE EFFECTEN**

Een eerste conclusie is dat van marktwerking in een aantal gevallen positieve effecten te melden zijn, maar dat resultaten nauwelijks over de hele linie positief zijn. De vraag is dan vooral hoe de balans ligt en hoe positieve en negatieve effecten tegen elkaar moeten worden afgewogen. Bijvoorbeeld: hoe te oordelen over grotere doelmatigheid versus verminderde toegankelijkheid? Of: wat te doen met kwaliteitswinst en kwaliteitsverlies als gevolg van marktwerking? Het gaat dan bijvoorbeeld om de balans tussen grote positieve leereffecten voor een klein deel van de leerlingen versus kleine negatieve effecten voor velen. Of om de balans tussen kwaliteitsverlies aan de onderkant van de onderwijsmarkt versus kwaliteitswinst aan de bovenkant. Onder die omstandigheden is een beslissing voor of tegen marktwerking ook niet louter een technische zaak: zo'n beslissing raakt altijd bepaalde groepen in het onderwijs, hetzij aan de onderkant, hetzij aan de bovenkant van de markt.<sup>58</sup>

### **5.3.2 EFFECTEN VAN MARKTWERKING: WELKE MARKTWERKING ECHTER?**

Bij het beoordelen van effecten moet verder bedacht worden dat de hierboven genoemde onderzoeksresultaten betrekking hebben op situaties waarin marktwerking in bepaalde opzichten erg ver is doorgevoerd. In een aantal van de besproken landen worden onderwijsinstellingen bijvoorbeeld niet geconfronteerd met minimale kwaliteitseisen, zodat verschillen tussen goede en slechte instellingen extreem kunnen zijn. Selectie van deelnemers is mogelijk, zodat de toegang tot kwalitatief goed onderwijs voor bepaalde groepen deelnemers zo goed als uitgesloten is. Instellingen zijn vrij om hoge prijzen voor hun onderwijs te rekenen. Enzovoort. In de landen waar de meeste onderzoeksinformatie over beschikbaar is, benadert de daar bestaande marktwerking de vrijheid van de 'pure' markt vorm het dichtst. Bij al deze vrijheid wordt veelal weinig rekening gehouden met het feit dat van onderwijs individuele en maatschappelijke opbrengsten gevraagd worden die niet zonder meer alleen via marktwerking zullen ontstaan en waarvoor dus wel degelijk enige overheidsbemoeienis gewenst is (externe effecten, verdelende rechtvaardigheid, merit-opbrengsten; zie hoofdstuk 2).

### **5.3.3 EFFECTEN VAN MARKTWERKING IN WELKE DELEN VAN HET ONDERWIJS?**

Het onderzoek dat hierboven besproken werd had voor het grootste deel betrekking op primair en voortgezet onderwijs. Er bleek nauwelijks onderzoek voorhanden over effecten van marktwerking op kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van beroepskwalificerend en wetenschappelijk onderwijs. Dit is begrijpelijk vanuit de gedachte dat kwaliteit en toegankelijkheid van de funderende niveaus van het stelsel in het algemeen als essentiëler gezien worden dan op de hogere niveaus het geval is (zie ook par. 2. 3). Dit

<sup>58</sup> *Waslander, o.c.:* 'Als mocht blijken dat de netto-effecten positief zijn, dan is de volgende vraag eerder ethisch dan empirisch. Is het aanvaardbaar sommigen te laten profiteren ten koste van anderen, voor iets als onderwijs dat we zo belangrijk zeggen te vinden dat we het zelfs verplicht hebben gemaakt?'

impliceert echter ook dat juist op de hogere niveaus de markt meer ruimte zou kunnen krijgen, zodat informatie over effecten hier zeer zeker van belang zou zijn. Verder bleek evenmin onderzoek voorhanden over leeraanbod en leertrajecten die buiten instellingen om tot stand komen. Gezien het feit dat het hier om een ontwikkeling gaat die naar verwachting steeds belangrijker wordt, zou ook hier onderzoek welkom zijn.

#### 5.3.4 EFFECTIEVE MARKTWERKING: VOORWAARDEN

Een aantal punten waarop overheidsbemoedening moeilijk gemist kan worden, kan uit de onderzoeksbevindingen worden afgeleid.<sup>59</sup>

Het lijkt ten eerste niet wenselijk alle *kwaliteitseisen* los te laten. Evenmin lijkt het wenselijk om selectie in alle gevallen vrij te laten. Zeker moet ook, als *falende aanbieders* niet vanzelf blijken te verdwijnen, ingrijpen van buitenaf mogelijk zijn.

Verder zal in diverse opzichten geïnvesteerd moeten worden in voorwaarden die voor adequate marktwerking nodig zijn. Voor de hand liggend is dat voor reiskosten *ondersteuning* wordt geboden als de spreiding van instellingen de keuzemogelijkheden ernstig inperkt, en dat voor deelnemers een vorm van *financiering* wordt uitgewerkt als van vrije prijsstelling sprake is. Voor de hand liggend is ook een investering in een adequate *informatievoorziening* over het onderwijsaanbod.

Er zijn echter ook voorwaarden waarin voor een goed functionerende onderwijsmarkt geïnvesteerd zou moeten worden, die minder voor de hand liggen. Zo veronderstelt marktwerking dat de vraag naar goede en redelijk geprijsde voorzieningen kan toenemen en dat minder goede dan wel te dure voorzieningen kunnen verdwijnen. Dit is ook een voorwaarde voor kwaliteitsbehoud of -verbetering. Om dergelijke fluctuaties mogelijk te maken is overcapaciteit nodig zowel qua aantallen onderwijsinstellingen als qua ruimte binnen onderwijsinstellingen. Deze *overcapaciteit* dient ook om tot daadwerkelijke concurrentie tussen instellingen te komen: concurrentie tussen scholen om de deelnemers in plaats van andersom, zoals nu vaak het geval blijkt, resulteert weliswaar niet gegarandeerd in een kwalitatief beter aanbod,<sup>60</sup> maar zal als prikkel tot kwaliteitsverbetering effectiever zijn dan de situatie waarin scholen van toeloop verzekerd zijn. Een verdere voorwaarde voor marktwerking, waaraan vaak niet voldaan is, is dat de consument *reële keuzes* moet hebben, tussen producten moet kunnen kiezen die werkelijk van elkaar verschillen. Dat houdt in dat het ene product zich in meer opzichten van het andere onderscheidt dan enkel op de dimensie elite- versus doorsnee- of zelfs achterstandsschool; de in par. 5.2.2 beschreven 'charter schools' zijn een uitwerking van deze gedachte, en alternatieve mogelijkheden liggen bij het concept 'magneetschool' alsmede bij het 'mini-scholen'concept. In de huidige omstandigheden heeft de consument bij 'vrije schoolkeus' in essentie slechts de keus tussen twee typen product - goede school, mindere school -, en onder meer omdat in een dergelijke situatie door scholen selectief te werk zal worden gegaan zal één van die twee keuzes - de elitevariant - voor het gros van de consumenten onbereikbaar zijn. Een grotere variatie aan aanbieders en aanbod is ook los van alle selectie-overwegingen wenselijk, namelijk om tegemoet te

<sup>59</sup> Zie Waslander, o.c.\*, verder ook Teelken, o.c.\*, Van Lieshout, o.c.\*, Kaiser & Van der Meer, o.c.\*.  
<sup>60</sup> Zoals gezegd kunnen scholen ook op andere wijze - via investering in PR, additionele diensten etc. - de concurrentie aangaan.



komen aan de diversiteit in de onderwijsvraag. In de Nederlandse situatie zou dit betekenen dat het regulier bekostigd onderwijs meer mogelijkheid krijgt om op uiteenlopende onderwijsbehoeften in te spelen (deregulering op met name het onderwijskundig domein) en/of dat een toename van private scholen in combinatie met financiering van deelnemers denkbaar wordt. Meer vergaand is nog de optie om de huidige uniforme leertrajecten los te laten, ten gunste van flexibilisering en individualisering van ten minste een deel van het aanbod. Om deelnemers echt tot kiezen in staat te stellen, is ook een *nieuw type informatievoorziening* nodig waarbij onderwijsinstellingen en opleidingsmodaliteiten in het algemeen niet slechts op leerprestaties maar op meerdere criteria met elkaar worden vergeleken.

Zolang dergelijke voorwaarden niet gerealiseerd zijn, zal nauwelijks recht gedaan kunnen worden aan de mogelijkheden en positieve effecten van marktwerking, en zal evenmin vorm gegeven kunnen worden aan de ijkpunten die bij het marktwerkingsbeleid voorop worden gesteld.

### 5.3.5 AFRUIL

De onderzoeksresultaten wijzen op voorwaarden die nodig zijn om marktwerking in het onderwijs te optimaliseren. Bestudering van de verzameling voorwaarden doet echter ook vermoeden dat het moeilijk zal zijn om in alle gevallen aan de gehanteerde ijkpunten kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid in gelijke mate recht te doen.

Voor elk ijkpunt afzonderlijk kan dit al problematisch zijn, omdat ze soms verschillende eisen inhouden, die onderling moeilijk te verenigen zijn. Voor doelmatigheid werd dit al aangegeven: zo wordt voor bedrijfsmatig opereren van instellingen schaalvergroting noodzakelijk geacht, waardoor sommige instellingen in hun regio feitelijk monopolist worden; maar monopolieposities maken de noodzaak voor instellingen om met de gegeven middelen zo efficiënt mogelijk een zo effectief mogelijk aanbod tot stand te brengen minder urgent. Voor kwaliteit levert de interpretatie 'leerprestaties' op zich al problemen (welke prestatieniveaus, voor welke groepen? - zie 5.2.1 hierboven) en ook zijn andere aspecten dan prestaties voor kwaliteit van belang. Er is enerzijds de noodzaak om aan het aanbod minimale kwaliteitseisen te stellen, en anderzijds moet de door het beleid bepleite diversificatie van het aanbod het mogelijk maken om op ontwikkelingen in individuele en maatschappelijke behoeften in te spelen.

De ijkpunten kunnen elkaar ook onderling beconcurreren. Kwaliteit in termen van hoge leerprestaties voor sommigen, staat niet alleen in de weg van een beter gemiddeld prestatieniveau maar ook van toegankelijkheid. Overcapaciteit als voorwaarde voor kwaliteit en toegankelijkheid verhoudt zich slecht tot doelmatigheid. Ook is een werkelijk adequate informatievoorziening voor deelnemers, behalve uitermate moeilijk te realiseren, duur.<sup>61</sup> Eventuele invoering van vormen van 'controlled choice', zodat instellingen aan de bovenkant van de markt ook voor leerlingen uit lagere sociale groepen toegankelijk zijn, brengt eveneens kosten mee, en hetzelfde geldt voor eventuele voucherprogramma's dan wel andersoortige financiële tegemoetkomingen aan minder koopkrachtige deelnemers.<sup>62</sup> Kortom, in nagenoeg alle gevallen is er sprake van een afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid.

<sup>61</sup> Levin, o.c.

## 5.4 Recapitulatie en conclusie

Effecten van marktwerking in het onderwijs zoals die uit onderzoek naar voren komen, wijzen niet eenduidig in de richting van superioriteit of inferioriteit van onderwijsstelsels waarin marktwerking domineert. De informatie is beperkt, soms niet volledig consistent en voor een deel multi-interpretabel.

Slechts over een deel van wat zich aan marktwerking voordoet (zie hoofdstuk 4) is effect-informatie beschikbaar. Het gros van de informatie betreft de lagere onderwijsniveaus. Er is geen informatie over aspecten van marktwerking die niet instellingsgebonden zijn: leeraanbod dat buiten instellingen om op de markt komt, individuele leertrajecten buiten het reguliere aanbod om, enzovoort. Over effecten bij dergelijke verschijningsvormen van marktwerking valt op dit moment dan ook weinig te zeggen.

Verder blijken in de landen waarop het beschikbare onderzoek zich in hoofdzaak richtte, marktkenmerken vaak vergaand te zijn doorgevoerd, en dit zonder dat de markt als zodanig adequaat gereguleerd werd en zonder dat voldoende voorzieningen werden getroffen voor die opbrengsten van onderwijs waarvan bekend is dat zij niet vanzelf door markten tot stand worden gebracht. De besproken effecten moeten gezien worden als effecten van marktwerking in een context die duidelijk minder dan optimaal is.

Uit de tekortkomingen die genoteerd werden, zijn wel voorwaarden af te leiden waarin een adequaat marktwerkingsbeleid zou moeten voorzien. In de praktijk, zo wordt uit dat overzicht duidelijk, zal het nauwelijks mogelijk zijn aan al de genoemde voorwaarden te voldoen. Voorwaarden die voor kwaliteit en toegankelijkheid nodig zijn hebben effect op doelmatigheid en andersom. Keuzes zullen onvermijdelijk zijn.

In het volgende hoofdstuk zal worden gezien welke de vragen en aandachtspunten zijn die hieruit voor het beleid voortvloeien.

## **6 Marktwerking in het onderwijs: Verkenning en verder**

**Het doel van de verkenning die in de vorige hoofdstukken werd ondernomen, was om trends en ontwikkelingen op te sporen die zich bij marktwerking in de komende tien jaar kunnen voordoen en om vragen en dilemma's bij deze ontwikkelingen aan de orde te stellen. Op grond hiervan zijn thema's geïdentificeerd die voor de minister aanleiding kunnen zijn om tot een nadere adviesvraag aan de Onderwijsraad over te gaan.**

In dit hoofdstuk worden daarom eerst de belangrijkste bevindingen uit de vorige hoofdstukken op een rij gezet. Op basis daarvan zullen een aantal thema's worden voorgesteld die voor nadere advisering in aanmerking komen.

### **6.1 Terugblik op de voornaamste bevindingen van de verkenning**

#### **6.1.1 RELATIE TUSSEN OVERHEID EN MARKT**

Eén belangrijke conclusie ten aanzien van marktwerking in het onderwijs is, dat overheid en markt elkaar aanvullen en dat het daarbij niet bij voorbaat duidelijk is waar de markt zou moeten ophouden en de overheid beginnen of andersom. Alleen proefondervindelijk en in een open debat kan vastgesteld worden welke combinaties samengaan en welke niet. Een tweede conclusie is dat het terugtreden van de overheid ten gunste van de markt niet betekent dat zij ook haar eindverantwoordelijkheid voor het onderwijs loslaat. Deze verantwoordelijkheid blijft overeind in de mate dat de overheid adequate instrumenten kiest om bij marktwerking het publieke belang te waarborgen dat met onderwijs gemoeid is. Er zijn hier meer mogelijkheden dan de traditioneel beproefde regelgeving en bekostiging. Het gaat er in de eerste plaats om of het gekozen instrument doelmatig is, zodat de publieke belangen tot hun recht komen.

#### **6.1.2 HET ONDERWIJSBELEID AANGAANDE MARKTWERKING**

Bij analyse van het onderwijsbeleid ten aanzien van marktwerking en van de rationale achter dit beleid blijkt enerzijds de versterking van de positie van de onderwijsconsument een belangrijk streven en anderzijds de mogelijkheid voor instellingen om op de onderwijsvraag in te spelen - zij het dat daarnaast niet te verwaarlozen doelstellingen als kostenbeheersing en (bedrijfsmatige) efficiëntie meespelen. De bedoelde versterking van de consumentenpositie en de interactie die daarmee tussen consument en aanbieder tot

stand komt, moeten uiteindelijk leiden tot een grotere afstemming van het onderwijs op ontwikkelingen in de onderwijsvraag; de vraag van individuele deelnemers, van afnemers van onderwijs en gediplomeerden en van de maatschappij in haar geheel.

### **6.1.3 MARKTWERKINGVERSCHIJNSELEN**

Bij de beschouwing van wat zich in het onderwijs aan marktwerking ontwikkelt zijn twee invalshoeken van belang: enerzijds de impact van het overheidsbeleid om marktwerking te stimuleren, anderzijds de ontwikkelingen die zich los van dit beleid op de markt blijken voor te doen.

Marktontwikkelingen in het onderwijs die verband houden met het marktwerkingsbeleid van de overheid blijken bescheiden. Bij de *regulering van de aanbodkant van de markt* blijkt de bedoelde verruiming van toetredingsmogelijkheden voor aanbieders nauwelijks door te werken. Bovendien wordt dit beleid ondergraven door de van overheidswege doorgevoerde schaalvergroting. Wat de *regulering van de vraagkant* betreft, die in een pril stadium is, blijken nog aanzienlijke problemen te moeten worden opgelost bij zowel medezeggenschaps- als informatiebeleid. De mate waarin deregulering van het onderwijs tot nu toe is doorgevoerd, blijkt instellingen onvoldoende ruimte te bieden bij die aspecten van het onderwijs die voor concurrentie, profilering, aanpassing aan de onderwijsvraag en innovatie het belangrijkste zijn. Bij het benutten van de *financiële en materiële* ruimte, die in het dereguleringsbeleid voorzien werd, en die ook van belang is voor profilering, stuiten instellingen in de praktijk op uiteenlopende belemmeringen.

Op de onderwijsmarkt doen zich ontwikkelingen voor die los staan van het marktwerkingbeleid van de overheid. De belangrijkste ligt bij de *opkomst van nieuwe marktpartijen*, die zich met een extern, commercieel ontwikkeld leeraanbod op de traditionele onderwijs- en opleidingsstructuur richten. De opkomst van deze partijen opent nieuwe mogelijkheden voor vormgeving en organisatie van onderwijs en leren en kan grote consequenties hebben voor de inrichting en organisatie van het reguliere stelsel.

Vooralsnog lijkt het onderwijs met de hier beschreven marktwerking nog slechts in beperkte mate de doelstelling te kunnen realiseren die in het marktwerkingbeleid voorop stond: afstemming op ontwikkelingen in de individuele en maatschappelijke vraag.

### **6.1.4 EFFECTEN VAN MARKTWERKING**

Effecten van marktwerking in het onderwijs zoals die uit onderzoek naar voren komen, wijzen niet eenduidig in de richting van superioriteit of inferioriteit van onderwijsstelsels waarin marktwerking domineert. De informatie is in sommige opzichten beperkt, soms niet volledig consistent en voor een deel multi-interpretabel. Jammer is dat over een aantal, mogelijk belangrijke marktontwikkelingen, zoals de opkomst van de hierboven genoemde nieuwe marktpartijen, geen onderzoeksinformatie beschikbaar is. Jammer is ook dat de informatie overwegend slechts de funderende niveaus van het stelsel betreft, zodat over effecten van marktwerking op bve- en hoger onderwijsniveau weinig te zeggen valt. Verder wordt vooral duidelijk dat de bevordering van marktwerking slechts adequaat kan plaatsvinden onder een reeks voorwaarden die nauwelijks zonder

overheidsbemoeyenis tot stand zullen komen. Het beslissen over de respectieve rol van markt en overheid is echter een kwestie van politieke afweging, omdat het moeilijk tot onmogelijk blijkt om tegelijkertijd aan alle criteria die bij beoordeling van marktwerking dan wel overheidsingrijpen spelen, evenwaardig recht te doen.

## **6.2 Belangwekkende thema's**

Op grond van deze korte terugblik op de bevindingen van de verkenning, kunnen thema's aangewezen worden die voor een marktwerkingbeleid belangrijk zijn en waarover naar het oordeel van de raad de minister zich kan laten adviseren. Deze thema's hebben te maken met zowel de ontwikkelingen die in hoofdstuk vier beschreven zijn als met de in hoofdstuk vijf besproken voorwaarden die, naar effectiviteitonderzoek doet vermoeden, voor een verantwoord marktwerkingbeleid nodig zijn. De thema's worden hieronder beschreven en zijn gegroepeerd rond de algemene beleidslijnen ten aanzien van marktwerking die in hoofdstuk drie werden besproken:

- thema's die te maken hebben met de deregulering van het onderwijsaanbod,
  - thema's die de regulering van de markt aan aanbod- respectievelijk vraagkant betreffen, en
  - thema's die met de bekostiging van onderwijs verband houden.
- Over één of meer van deze thema's, ter beoordeling aan de Minister, zou de Onderwijsraad nader kunnen adviseren.

### **6.2.1 THEMA'S ROND DEREGULERING**

#### **INHOUDELIJKE DEREGULERING EN KWALITEITSGARANTIES**

In het marktwerkingsbeleid (zie hoofdstuk drie) geldt deregulering van het onderwijs als middel om profileren van onderwijsinstellingen mogelijk te maken en daarmee concurrentie, marktwerking en, uiteindelijk, aanpassing aan de onderwijsvraag c.q. innovatie. Bij de beschrijving van de impact van dit beleid in hoofdstuk vier bleek echter dat de deregulering die wordt doorgevoerd niet de dimensie van het onderwijs bereikt die vanuit dit oogpunt het meest van belang is: het onderwijskundig domein, en met name de inhoud en organisatie van het onderwijs.

Dit geldt vooral in het primair en voortgezet onderwijs, in iets mindere mate in de bve-sector en in het hoger onderwijs het minst. Regelgeving is momenteel direct maar soms ook indirect (via huisvestingsvoorschriften bijvoorbeeld) bepalend voor onderwijskundige aspecten van het aanbod als: programma-opbouw en -duur, lessen, jaarklassensysteem, klasse- en schoolgrootte, aanbiedingsmodaliteit, type instelling, legitimering van leerresultaten enzovoort.

Nog belangrijker is de regulering van de inhoud van het aanbod: de regelgeving op dit punt (kerndoelen, profielen, kwalificatiestructuur, enzovoort) werd vooralsnog eerder aangescherpt dan versoepeld. Regelgeving op het onderwijskundige domein geldt als kwaliteitsgarantie. Het gaat hier echter vooral om een garantie ten aanzien van wat 'gecodeerde kwaliteit' genoemd zou kunnen worden. De kwaliteit die via het marktwerkingsbeleid wordt nagestreefd (zie hoofdstuk 3) zou men daarentegen 'kwaliteit-in-ontwikkeling' kunnen noemen. Wil deregulering ook deze kwaliteit-in-ontwikkeling

mogelijk maken dan zal ze tot op zekere hoogte ook in het onderwijskundige domein moeten worden doorgevoerd.<sup>1</sup> Bij de uitwerking van dit thema moet gezocht worden naar alternatieve borgingsmechanismen, die het mogelijk maken om voorschriften die nu als belangrijk voor kwaliteit worden gezien, zonder onnodig risico te kunnen loslaten.

### **BASISPAKKET**

Zoals in hoofdstuk twee werd aangegeven draagt de overheid zorg voor het onderwijs omdat het tot externe effecten leidt die maatschappelijk wenselijk zijn en omdat rechtvaardigheidsoverwegingen en 'merit-opbrengsten' in het geding zijn. Dat deel van het onderwijsaanbod dat hiervoor van belang is, zou men als (verplicht) 'basispakket onderwijs' kunnen aanduiden - zoals ook in de zorg van een basispakket wordt gesproken. Wat onderwijs verder te bieden heeft kan als 'extra' bovenop dit basispakket gezien worden. Voor het basispakket dient de overheid in ieder geval de eindverantwoordelijkheid op zich te nemen. Voor extra's bovenop dit basispakket kan de overheidsverantwoordelijkheid ook in mindere of meerdere mate bij de onderwijsvragers dan wel bij bedrijfsleven of andere maatschappelijke partijen gelegd worden. De vraag is in hoeverre het aanbod waar de overheid op dit moment de volle verantwoordelijkheid op zich neemt, in feite als 'basispakket onderwijs' kan gelden. Uitwerking van dit thema vraagt om een analyse van wàr in het onderwijs het onderscheid basispakket/extra's gemaakt kan worden en van de wijze waarop een dergelijke basis afgebakend zou kunnen worden. Er zijn verschillende lijnen denkbaar waarlangs inhoudelijk de afbakening van 'basis' versus 'extra' zou kunnen verlopen. Een lijn die al langer de aandacht krijgt, betreft het continuüm dat van funderend naar postinitieel onderwijs loopt. Bij een tweede lijn speelt op elk van de niveaus die onder overheidsverantwoordelijkheid vallen, de vraag voor welk deel van het onderwijsaanbod dat op het desbetreffend niveau verstrekt wordt, de overheid zich verantwoordelijkheid zou moeten stellen.<sup>2</sup> Bij een derde lijn kan, al dan niet in combinatie met een benadering volgens de voorgaande twee lijnen, onderscheid worden gemaakt naar doelgroepen - bijvoorbeeld achterstands- en niet-achterstandsgroepen.

## **6.2.2 THEMA'S RONDOM DE REGULERING VAN DE ONDERWIJSMARKT**

### **VERBETERING VAN TOETREDINGSCONDITIES TOT HET STELSEL: MOGELIJKHEDEN EN CONSEQUENTIES**

De verruiming van toetredingsmogelijkheden tot de onderwijsmarkt is in diverse opzichten voor marktwerking van belang. In hoofdstuk vier bleek een dergelijke verruiming in het Nederlandse stelsel niet te worden gerealiseerd, integendeel. Dit maakt dat in uiteenlopende onderwijssectoren van vrije keus aan de vraagkant en van concurrentie aan de aanbodkant van de markt onvoldoende sprake is. Hoofdstuk vijf liet zien dat deze situatie ongewenste consequenties kan hebben. In een gesloten markt blijken aanbieders eerder in werving en selectie van hun deelnemersgroepen te investeren dan in kwaliteitsverhoging of innovatie. Bovendien ontstaan risico's voor de toegankelijkheid van het onderwijs. Verder bleek een gesloten markt ertoe te leiden dat aanbieders die een kwalitatief minder aanbod leveren, desalniettemin op afname van hun product en op voortbe-

<sup>1</sup> *De recente notitie Kwaliteit aan de basis van de Minister en Staatssecretaris van OCenW bevat voorstellen die in lijn liggen met de hier bedoelde deregulering, in de zin dat primair en voortgezet onderwijs meer beslissingsruimte krijgen aangeboden, inclusief - en dat voor het eerst - een zekere onderwijskundig-inhoudelijk ruimte. Het advies over 'deregulering en besturing in primair en voortgezet onderwijs' dat de Onderwijsraad binnenkort uitbrengt, gaat in op de versterking van het vermogen van scholen om autonomie te hanteren en beziet de mogelijkheid om tussen scholen te differentiëren naar tempo van invoering.*

<sup>2</sup> *Zie bijvoorbeeld: ARO, 1994; Bronneman, 1999.*

staan kunnen rekenen. Een adequaat marktwerkingsbeleid blijkt een zekere overcapaciteit binnen het stelsel te veronderstellen, wat een verruiming van toetredingsmogelijkheden impliceert. Overcapaciteit gaat echter in tegen de eisen van doelmatigheid waaraan het onderwijs moet voldoen. Bij de uitwerking van dit thema moet nagegaan worden of, en hoe, de openheid van de onderwijsmarkt kan worden verruimd op manieren die de doelmatigheid van het stelsel niet al te zeer onder druk zetten.

### **AANBODVARIËTEIT**

Wil schoolkeuze voor ouders, leerlingen en studenten een werkelijke keus inhouden dan moet in hetgeen te kiezen valt de nodige variëteit bestaan. In het Nederlandse stelsel is op dit moment nauwelijks van dergelijke variëteit sprake of, om met Ford te spreken: 'they can choose any colour, as long as it's black.' Voor alle onderwijssoorten geldt dat slechts een heel geringe variatie in programma's en aanbodmodaliteiten wordt geboden. 'De school' is overwegend een gestandaardiseerde school. In paragraaf 5.3.4 is ingegaan op de behoefte om een breder scala aan keuzemogelijkheden te hebben dan tussen instellingen van goede en mindere reputatie. Het zou een uitdaging zijn om deze variatie te bevorderen, zodat onderwijsinstellingen daadwerkelijk ruimte krijgen hun aanbod te flexibiliseren en op de individuele en maatschappelijke vraag af te stemmen. Er zijn voldoende binnenlandse en buitenlandse voorbeelden van variatie. We noemen vanuit het buitenland: charter schools en magneetscholen, internationaal baccalaureaat en vanuit Nederland modellen die nog niet zijn gerealiseerd maar beogen bij te dragen aan een grotere variëteit van het aanbod, zoals de 21e CarmelSchool,<sup>3</sup> ideeën over lerencoöperaties, maatschap.<sup>4</sup> Het zou aantrekkelijk zijn na te gaan of de programmatische en organisatorische verscheidenheid kan toenemen op een manier waarbij 'vraagzoekende diversificatie' vanuit de onderwijsinstellingen voorop staat.

### **ONTWIKKELING VAN EEN VISIE VOOR INPASSING VAN NIEUWE MEDIA EN EXTERN ONTWIKKELD LEERAANBOD IN HET STELSEL**

In hoofdstuk vier werd de opkomst van nieuwe aanbieders op de onderwijsmarkt beschreven. Met name de nieuwe media - waaronder ICT - en de externe ontwikkeling van een goed in het stelsel in te passen educatief aanbod bleken gunstige gevolgen te kunnen hebben voor het onderwijs. Instellingen kunnen er hun aanbod effectiever en doelmatiger mee inrichten en ook de aanpassing van het aanbod aan een toenemend gediversifieerde onderwijsvraag wordt beter mogelijk. Van systematische doordenking van wat met dit nieuwe aanbod kan, en onder welke voorwaarden, is nog onvoldoende sprake.<sup>5</sup> In de Verkenning e-Learning zal de raad op aspecten hiervan ingaan.

Ook zijn de consequenties die dit aanbod kan hebben voor de nu gebruikelijke inrichting van het onderwijs en voor het stelsel als zodanig, nog onvoldoende in kaart gebracht. Bij een nadere advisering op dit thema zou een visie ontwikkeld moeten worden op de wijze waarop dit nieuwe aanbod in het stelsel een functionele plaats kan krijgen c.q. op de voorwaarden binnen en rondom het stelsel zelf die voor een optimale inzet van dit aanbod gerealiseerd moeten zijn.

### **INFORMATIE AAN DE CONSUMENT: TRANSPARANTIE IN EEN GEDIVERSIFIEERD STELSEL**

De overheid tracht momenteel op diverse manieren deelnemers gericht over onderwijs en over de kwaliteit van onderwijsinstellingen te informeren. Dit informatiebeleid blijkt

<sup>3</sup> *Stichting Carmelcollege en KPV Groep, 2000.*

<sup>4</sup> *Rinnooy Kan e.a., 2000; Van Aalst, 2001.*

<sup>5</sup> *Zie het verslag van de paneldiscussies over marktwerking die in het kader van deze verkenning georganiseerd werden.*

niet zonder problemen. Er bestaat onder meer onduidelijkheid over de rol van de verschillende actoren en met name de overheid als informatieverschaffer, er is onzekerheid over de kwaliteiten waarover informatie gegeven zou moeten worden, over de vraag wat adequate meting en presentatie inhouden, en onduidelijkheid over hoe de informatie voor specifieke doelgroepen toegankelijk gemaakt kan worden.<sup>6</sup> In een onderwijsstelsel waarin deregulering wordt doorgevoerd, met name ook deregulering op onderwijskundig terrein, en waar nieuwe aanbieders en nieuw aanbod de markt betreden, zullen de hier genoemde problemen toenemen. De vraag bij dit thema is welke strategieën denkbaar zijn om diversificatie binnen het stelsel in een transparante informatiesystematiek te vangen, die voor de verschillende gebruikersgroepen voldoet aan eisen van functionaliteit.

### **6.2.3 THEMA'S ROND DE BEKOSTIGING VAN ONDERWIJS**

#### **PRIVATE FINANCIERING EN PRIVATE BETROKKENHEID BIJ ONDERWIJS**

In hoofdstuk vier werd een aantal manieren besproken waarop instellingen hun financiële mogelijkheden trachten aan te vullen. Voor een deel wordt ter aanvulling op de overheidsbekostiging een beroep gedaan op private financiering: bijdragen van deelnemerskant (verhoging school- en collegegelden, ouderbijdragen) en bedrijfsleven (sponsoring, samenwerking onderwijs en bedrijfsleven). In de achterliggende periode lijkt zowel bij ouders als bij het bedrijfsleven van een toenemende bereidheid tot investeren in onderwijs sprake, deels vanuit een toenemend bewustzijn van het belang van onderwijs, maar ongetwijfeld ook onder invloed van gunstige economische ontwikkelingen. Recente beleidsvoornemens haken op deze bereidheid in. De ontwikkelingen rondom met name ouderbijdragen en sponsoring zijn echter tegelijk onderwerp van publieke discussie. De mogelijke inzet van private financiering binnen het publieke bestel wordt in een advies van de raad over private betrokkenheid en private geldstromen aan de orde gesteld. In dat advies wordt een afweging gemaakt naar een vijftal criteria, te weten 'keuzevrijheid', 'doelmatigheid' (efficiëntie), 'kwaliteit', 'gelijkheid' en 'sociale cohesie'. De vraag naar wenselijkheden, mogelijkheden en consequenties van de inzet van private middelen wordt gezien in het licht van de overheidsverantwoordelijkheid voor een doelmatig en rechtvaardig onderwijsbestel.

#### **MOGELIJKHEDEN VAN VRAAGBEKOSTIGING**

Op beperkte schaal wordt momenteel in het Nederlandse onderwijs geëxperimenteerd met vouchers (hbo en postinitieel leren). Voor het speciaal onderwijs wordt wetgeving ten aanzien van leerlinggebonden financiering voorbereid. Zulke vraagbekostiging, in de vorm van vouchers of leerrechten of opleidingskredieten, is op uitlopende manieren in een marktwerkingsbeleid in te zetten. Waar de onderwijsmarkt private, niet door de overheid bekostigde onderwijsinstellingen kent, kan vraagbekostiging worden gebruikt om voor deelnemers de keuzemogelijkheden te vergroten. Waar ondersteuning voor specifieke deelnemersgroepen aan de orde is, kan een vouchersystematiek in sommige gevallen uitkomst bieden. Waar ondersteuning van specifieke deelnemers ten aanzien van specifieke onderdelen van het onderwijsaanbod wenselijk zou zijn, kunnen minivouchers worden ingezet. Waar toetreding van aanbieders tot de markt wenselijk zou zijn draagt het vervangen van een rechtstreeks op instellingen gerichte bekostiging door middel van een vouchersystematiek, aan het scheppen van gelijke toetredingscondities bij. Bij

<sup>6</sup> *Dijkstra e.a., 2001.*



bekostiging van aanbieders via vouchers wordt voorts verwacht dat deze aanbieders zich meer gaan richten op de wensen van deelnemers, en niet slechts op verplichtingen aan de overheid. Het instellen van vouchers zal naar verwachting ook de doelmatigheid van de markt voor postinitieel leren vergroten. Vraagbekostiging kan, al met al, voor uiteenlopende doelen worden ingezet.<sup>7</sup> Vraagbekostiging kan ook op diverse wijzen worden uitgewerkt.<sup>8</sup> Niet op elk van de niveaus van het stelsel zullen bij vraagbekostiging dezelfde doelstellingen gelden en niet elke doelstelling is met elk type uitwerking gediend. Bij de uitwerking van dit thema zouden effecten en neveneffecten van uiteenlopende manieren van vraagbekostiging kunnen worden geïnventariseerd. Dit kan een kader bieden voor evaluatie, ex- of post-ante, van beleid op dit terrein.

#### **6.2.4 THEMA'S EN WERKPROGRAMMA**

Voor een deel raakt het werkprogramma van de Onderwijsraad al aan de hierboven gepresenteerde thema's. Zo bracht de raad over *deregulering*, een terrein waarop ook het eerste van de genoemde thema's gesitueerd is, eerder al een uitvoerige studie uit; bovendien wordt binnenkort een advies uitgebracht over de versterking van het vermogen van scholen om autonomie te hanteren. Bij het hier gepresenteerde thema zou echter met name de verbinding tussen het deregulerings- en het marktwerkingsbeleid worden uitgewerkt. Op verzoek van de minister is als eerste van de verder gepresenteerde thema's Private financiering en private betrokkenheid als advies uitgewerkt. Dit advies wordt tegelijk met het verschijnen van deze verkenning uitgebracht. Een of meer van de overige thema's die hier werden voorgelegd, zullen, in overleg tussen Minister en Onderwijsraad, in het komend werkprogramma van de raad worden opgenomen.

### **6.3 Conclusie**

De OESO<sup>9</sup> rekent tot marktwerking 'all the arrangements where at least one significant characteristic of markets is present (competition, choice, pricing, dispersed decision-making, monetary incentives, and so on.)' In deze verkenning kwamen dergelijke marktkenmerken uitgebreid ter sprake. Daarbij bleek dat, onder voorwaarden, uitwerking in het onderwijs van elk van die kenmerken perspectieven opent, maar ook dat geen er van als panacee te beschouwen is. Tegelijk bleek dat uiteenlopende ontwikkelingen een uitbreiding van marktwerking in het onderwijs haast onvermijdelijk maken en dat marktwerking ook mogelijkheden opent om, meer dan nu het geval is, tegemoet te komen aan ontwikkelingen in de onderwijsvraag van individuen en maatschappij. De voorgestelde thema's zijn door de raad geselecteerd omdat ze van groot belang zijn voor een optimalisering van de combinatie 'marktwerking en overheidszorg'. De raad is graag bereid om op een of meer van de door de minister te kiezen thema's een advies uit te brengen in het kader van zijn komend werkprogramma.

7 *Oosterbeek, 2000*.

8 *Levin, 1991*.

9 *OECD, 1996*.

# Literatuur

**Aalst, H. F. van (2001),**

*Van marktwerking in het onderwijs naar leren in de markt: naar microkeuzen en netwerklereen.* In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt.* Den Haag: Onderwijsraad.

**Adviesraad voor het Onderwijs (1994),**

*Ruimte voor leren.* Utrecht: ARO.

**Ambler, J.S. (1994),**

Who benefits from educational choice? Some evidence from Europe. *Journal of Policy Analysis and Management*, 13, no. 3, 454-476.

**Armstrong, H., P. Armstrong & M.P. Connelly (1997),**

Introduction: the many forms of privatisation. *Studies in Political Economy*, 53, 3-9.

**Asher, C. (2000),**

*An examination of charter school equity.* New York: New York Institute for Education and Social Policy.

**Becker, G.S. (1962),**

Investment in human capital: a theoretical analysis. *Journal of Political Economy* 70, pp. 9-49.

**Bengtsson, J. (1993),**

Labour markets of the future: the challenge to education policy makers. *European Journal of Education*, 28, nr. 2, 135-157.

**Berg, M.J.M. van den (1998),**

*De positie van de onderwijsdeelnemer volgens wet- en regelgeving en in de praktijk.* Den Haag: Onderwijsraad.

**Berg, M.J.M. van den (red.) (2000),**

*Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig.* Den Haag: Onderwijsraad.

**Bettinger, E. (1999),**

*The effect of charter schools on charter students and public schools.* New York: National Center for the Study of Privatisation in Education, Columbia University. Occasional Paper no 4. <http://www.tc.columbia.edu/ncspe/>

- Boef-van der Meulen, S., H.M. Bronneman-Helmers, E. Egginks & L.J. Herweijer (1995),**  
*Processen van schaalvergroting in het onderwijs: een tussenstand.* Den Haag: SCP.
- Bosch, D.P. van den (2000),**  
*Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit, 60 projecten en verder.* Regelmaat, afl. 2000/6, p. 264-278.
- Bronneman-Helmers, H.M, m.m.v. C.G.J. Taes (1999),**  
*Scholen onder druk. Op zoek naar de taak van de school in een veranderende samenleving.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (Sociale en Culturele studies 28).
- Bronneman-Helmers, H.M. (2001),**  
 Deregulering en marktwerking: tussen droom en daad. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Brown, B.W. (2000),**  
 Why governments run schools. *Economics of Education Review* 11, no. 4, 1992.
- Canton, E. & R. Venniker (2001),**  
 Economics of higher education. In: *Higher education reform: getting the incentives right.* Den Haag: Sdu, pp. 35-51.
- Canton, E., W. Hassink, M. Pomp en D. Webbink (2001),**  
 Zeven stellingen over marktwerking in het onderwijs. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Chubb, J.E. & T.M. Moe (1990),**  
*Politics, markets & America's schools.* Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Commissie Rauwenhoff,**  
*Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject.* Advies van de tijdelijke adviescommissie Onderwijs-Arbeidsmarkt, Samson, Alphen a/d Rijn, 1990.
- Davies, P. & N. Adnett (1999),**  
*Market forces and school curriculum.* Stoke-on-Trent: Staffordshire University, Economics Division.
- Derksen, W. (2001),**  
 Marktwerking en de publieke sector. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Dijkstra, A.B. & P. Jungbluth (1997),**  
*The institutionalization of social segmentation? Segregation of elementary schooling in the Netherlands.* Contribution to the Twaalfde Onderwijssociologisch Conferentie 'Onderwijs en ongelijkheid', 19-20 november 1997, Lunteren.

**Dijkstra, A.B., S. Karsten, R. Veenstra & A. Visscher (red.) (2001),**

*Het oog der natie: scholen op rapport. Standaarden voor de publicatie van schoolprestaties.* Assen: Van Gorcum.

**Dill, D. (1996),**

Markets and public policy. In: M. Warner (ed.), *International Encyclopedia of business and management.* London: Routledge, pp. 3354-3363.

**Dongen, M. van, S. Nhass & N. van den Berg (1998),**

*Letter en geest. Onderzoek naar het studentenstatuut 'nieuwe stijl' in het hoger onderwijs en de onderwijsovereenkomsten in de bve-sector.* Den Haag: Onderwijsraad.

**Dyck, M. van (2000),**

BVE-sector. In: M.J.M. van den Berg, *Onderwijsbeleid sinds de jaren zeventig.* Den Haag: Onderwijsraad. pp. 67-128.

**Dyck, M. van (red.) (2001),**

*Onderwijs in de markt.* Den Haag: Onderwijsraad.

**Dyck, M. van (2001),**

Onderwijs in de markt: een introductie. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt.* Den Haag: Onderwijsraad.

**Dyck, M. van & S. Schenning (2001),**

*Onderwijs en markt over markt en onderwijs. Verslag van vier paneldiscussies over marktwerking in het onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.  
<http://www.onderwijsraad.nl>

**Florax, R.J.G.M. & F.A. van Vught (1987),**

Planmatige sturing of natuurlijke selectie? In: R.J. Bijleveld & F.A. van Vught (red.), *Sturing van het hoger onderwijs: de veranderende rol van de overheid.* 's-Gravenhage: VUGA.

**Geelhoed, L.A. (1996),**

Wetgeving en bestuur in de semi-soevereine staat. In: *Vervlechting en verschuivingen van wetgevingscomplexen aan het begin van de 21ste eeuw.* Zwolle: Tjeenk Willink, pp. 1-19. (Publikaties van de Staatsrechtkring nr. 12).

**Good, T.L. & J.S. Braden (2000),**

Charter schools. Another reform failure or a worthwhile investment? *Phi Delta Kappan*, 81, no. 10, 745-750.

**Grit, K.J. de (2000),**

*Economisering als probleem. Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit.* Assen: Van Gorcum.

**Groot, W. & H. Maassen van den Brink (1995),**

De leerling en zijn zaak: de economische benadering. In: R.M. Verwayen-Leijh & F. Studulsky (red.), *De leerling en zijn zaak*. Utrecht: Adviesraad voor het Onderwijs.

**Guldemond, H. (1994).**

*Van de kikker en de vijver*. Groepseffecten op individuele leerprestaties. Leuven/Apeldoorn: Garant.

**Hanushek, E.A. (1996),**

Measuring investment in education. *Journal of Economic Perspectives*, 10, nr. 4, 9-30.

**Heer, H. de (2001),**

Wetgeving, deregulering en marktwerking. De web als casus. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*. Den Haag: Onderwijsraad.

**Houtkoop, W. (2001),**

De post-initiële markt. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*. Den Haag: Onderwijsraad.

**Hoxby, C.M. (2001),**

*School choice and school productivity (or, could school choice be a tide that lifts all boats?)* Paper presented at the Conference on the economics of school choice, National bureau of economic research, inc., febr. 22-24, 2001. <http://post.economics.harvard.edu/faculty/hoxby/papers.html>

**Jacobs, F.C. L. M. (1995),**

De waarde van onderwijs. In: F. Studulski & W.A. van Helden (red.), *De kerntaken van de overheid voor onderwijs*. Utrecht: Adviesraad voor het onderwijs, pp. 89-99.

**James, E. (1997),**

Benefits and costs of privatized public services: lessons from the Dutch educational system. In: E. Cohn (ed.), *Market approaches tot education. Vouchers and school choice*. New York: Pergamon, pp. 479-498.

**Jongbloed, B. & J. Koelman (1999),**

*Collegegelden en studieleningen. Een scenariostudie naar meer differentiatie in het Nederlandse onderwijs*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

**Jonkers, H.C. (2000),**

*ICT en de ontwikkelingen in samenleving en onderwijs*. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.

**Kaiser, F. & P. van der Meer (2001),**

Verschijningsvormen van marktwerking in het hoger onderwijs: internationale vergelijking. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*. Den Haag: Onderwijsraad.

**Karstanje, P.N. (2001),**

Regulatieve structuur en concurrentie. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*. Den Haag: Onderwijsraad.

**Karsten, S.**

'Vadertje staat naar een verpleeghuis'. Enkele historische beschouwingen over het marktprincipe in het onderwijs. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*. Den Haag: Onderwijsraad.

**Karsten, S., J. Meijer & A.C.A.M. Vermeulen (1997).**

*Onderwijskundige gevolgen van de lump sum bekostiging in het MBO*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

**Karsten, S. & C. Teelken (1996),**

*School choice in the Netherlands*. Oxford Studies in Comparative Education, 6, no. 1, 17-31.

**Karsten, S., A. Visscher & T. de Jong (1999),**

*Handle with care! Buitenlandse ervaringen met het publiceren van schoolprestatiegegevens*. Enschede/Amsterdam: Universiteit Twente/SCO Kohnstamm Instituut.

**Kessels, J. (2000),**

*De academie in bedrijf: de omstreden dualisering van het wetenschappelijk onderwijs*. Leiden: Universiteit Leiden.

**Kools, Q.H., L. Sontag, R. Vink, M.J.M. Vermeulen en B. van Wolput (2001),**

*Doelmatigheid van de Nederlandse scholingsmarkt*. Tilburg: IVA.

**Koppen, J.K. (1991),**

*Een kwestie van discipline. Over de democratisering van het wetenschappelijk onderwijs*. Amsterdam: UvA.

**Leest, C. van (2001),**

Bestuursvormen, financieel eigenaarschap en marktwerking. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*. Den Haag: Onderwijsraad.

**Leune, H. (1999),**

Ontwikkelingen in de onderwijsuitgaven. In: H. Leune, *Onderwijs in beweging. Enige opmerkingen over veranderingen in het Nederlandse onderwijs gedurende het laatste kwart van de twintigste eeuw*. Den Haag: SCP, pp. 21-28.

**Levacic, R. & J. Hardman (1999),**

The performance of grant maintained schools in England: an experiment in autonomy. *Journal of Education Policy*, 14, no. 2, 185-212.

**Levin, H.M. (1991),**

The Economics of Educational choice. *Economics of Education Review*, 10, 2, 137-158.

- Levin, H.M. (1999),**  
The public-private nexus in education. *American Behavioral Scientist*, 43, no. 1, 124-137 / New York, National Center for the Study of Privatisation in Education, Columbia University. <http://www.tc.columbia.edu/ncspe/> Occasional Paper no. 4.
- Levin, H.M. (2000),**  
Studying privatisation in education. In: H.M. Levin (ed.), *Privatising education. Can the marketplace deliver choice, efficiency, equity and social cohesion?* Boulder, Co/Oxford: Westview Press.
- Lieshout, H. van (2001),**  
Marktwerking in het beroepsonderwijs: internationale vergelijking. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Maassen van Den Brink, H. (2000),**  
*Levenslang leren: informeel leren en economische opbrengsten*. Lezing ten behoeve van de Nationale Unesco Commissie, 14 september 2000.
- Manno, B.V., C.E. Finn & G. Vanourek (2000),**  
*Beyond the schoolhouse door. How charter schools are transforming U.S. public education*. Phi Delta Kappan, 81, no. 10, 736-744.
- MDW-werkgroep Markt en Overheid (Werkgroep Cohen) (1997),**  
*Eindrapport Markt en Overheid*. Den Haag.
- MDW-werkgroep Doelmatigheid van de scholingsmarkt (Werkgroep Vogelaar) (2001),**  
*Slagvaardig scholen. Rapport van de MDW-werkgroep Doelmatigheid van de scholingsmarkt*. Den Haag: Ministerie van Economische zaken.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1984),**  
*Op weg naar een gezamenlijke verantwoordelijkheid*. Eindrapport van het open overleg over de voorstellen van de Commissie Wagner inzake het beroepsonderwijs, SDU, Den Haag, 1984b.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1985),**  
*Meer over management. Versterking management onderwijsinstellingen*. TK 1985-1986, 19132, nrs. 1-2.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1985),**  
*Minder regels, meer ruimte*. TK 1985-1986, 19200 VIII, nr. 63.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1985),**  
*Hoger onderwijs, autonomie en kwaliteit*. TK 1985-1986, 19253, nrs. 1-2.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1988),**  
*De school op weg naar 2000. Een besturingsfilosofie voor de negentiger jaren*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1993),**

*Kernpuntennotitie over de Wet educatie en beroepsonderwijs.*

Zoetermeer: Ministerie van OCenW.

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1993),**

*Een goed voorbereide start, MOW, Zoetermeer.*

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1993),**

*Blijven leren. Ontwikkelingsperspectief voor de volwasseneneducatie in brede zin.*

*Een discussienota. MOW, Zoetermeer.*

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995),**

*De school als lerende organisatie. Kwaliteitsbeleid op scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Den Haag: Staatsuitgeverij.*

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1999),**

*Sterke instellingen, verantwoordelijke overheid. Den Haag: Sdu.*

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000a),**

*Onderwijs in stelling. Den Haag: Sdu.*

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2000b),**

*Een vingeroefening in scenariobouw: de markt voor onderwijs in 2015.*

Zoetermeer: OCenW.

**Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001),**

*Kwaliteit aan de basis, een actieprogramma voor het primair en voortgezet onderwijs.*

**Murphy, J. (1999),**

New consumerism: evolving market dynamics in the institutional dimension of schooling. In: J. Murphy and K.S. Louis (eds.), *Handbook of research on educational administration*. Jossey-Bass Inc.

**OECD (1996),**

*Ministerial symposium on the future of public services. Paris: OECD.*

**OECD (2001),**

*Education at a glance. OECD indicators. Paris: CERI.*

**Onderwijsraad (1996),**

*Kerntaken van de overheid met betrekking tot het onderwijs. In: Verslag over 1995. Den Haag: Onderwijsraad.*

**Onderwijsraad (1999),**

*Schoolkwaliteit in beeld. Voorstellen voor een verantwoorde openbaarmaking van gegevens over de kwaliteit van scholen. Den Haag: Onderwijsraad.*



**Onderwijsraad (2000),**

*Dereguleren met beleid. Studie naar effecten van deregulering en autonomievergroting.* Den Haag: Onderwijsraad.

**Oosterbeek, H. (1998),**

Innovative ways to finance education and their relation to lifelong learning. *Education Economics*, 6, no. 3, pp. 219-251.

**Oosterbeek, H. (2001),**

*Voortschrijdend inzicht. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Onderwijseconomie aan de Universiteit van Amsterdam op dinsdag 20 maart 2001.* Amsterdam: UvA.

**Oosterbeek, H. en D.H. Webbink (1995),**

Enrolment in higher education in the Netherlands. *De Economist* 143, 367-380.

**Raad voor het Openbaar Bestuur (1998),**

*De overheid de markt in- of uitprijzen?* Den Haag: Rob.

**Ringeling, A. (1993),**

*Het imago van de overheid. De beoordeling van prestaties van de publieke sector.* 's-Gravenhage: VUGA.

**Rinnooy Kan, A.H.G, R. in 't Veld & F. de Vijlder (2000),**

*Bij de les.* Amsterdam: Max Geldens Stichting voor Maatschappelijke Vernieuwing.

**Ritzen, J. (1983),**

*Wat is onderwijs ons waard? Een sociaal-economische benadering.* Groningen: Wolters-Noordhoff.

**Schram, A.J.H.C., H.A.A. Verbon & F.A.A.M. van Winden (1997),**

*Economie van de overheid.* Schoonhoven: Academic Service.

**Smith, A. (1975, orig. 1776),**

*An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations.* London: Dent & Sons Ltd.

**Sociaal-Economische Raad (1999),**

*Markt en overheid.* Den Haag: SER.

**Stiglitz, J.E. (1988),**

*Economics of the public sector.* New York/London: W.W. Norton & Company.

**Stichting Carmelcollege & KPC Groep (s.d.),**

*Carmelonderwijs in de 21e eeuw. Berdrijfsplan 21e Carmelschool.* s.l.: Stichting Carmelcollege/KPC Groep.

**Studulsky, F. (1994),**

Waar wordt tegenwoordig nog wat geleerd? In: M. van Dyck & F. Studulsky (red.), *Schools en buitenschools.* Utrecht: Adviesraad voor het onderwijs.

**Teelken, J.C. (1995),**

Verzelfstandiging en identiteit van scholen voor voortgezet onderwijs, een case studie in Rotterdam. In: *Onderwijsonderzoek in Nederland en Vlaanderen*. Groningen: Gion.

**Teelken, J.C. (1998),**

*Market mechanisms in education. A comparative study of school choice in the Netherlands, England and Scotland*. Proefschrift Universiteit van Amsterdam.

**Teelken, J.C. (2001),**

Verschijningsvormen van marktwerking in het funderend onderwijs: een internationale vergelijking. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*. Den Haag: Onderwijsraad.

**Tijdelijke Commissie Onderwijs-Arbeidsmarkt (1990),**

*Onderwijs-arbeidsmarkt: naar een werkzaam traject*. Alphen a/d Rijn: Samson Tjeenk Willink.

**Vermeulen, B.P. (2000),**

*Witte en zwarte scholen. Over spreidingsbeleid, onderwijsvrijheid en sociale cohesie*. 's-Gravenhage: Elsevier.

**Veld, R. in 't, H. de Bruijn & M. Lips (1996),**

*Toekomst voor het funderend onderwijsbeleid. Een studie*. Den Haag: Sdu.

**Vijlder, F. J. de (1996),**

*Natiestaat en onderwijs. Een essay over de erosie van de band tussen onderwijs-systemen en Westerse natiestaten*. 's-Gravenhage: VUGA.

**Vijlder, F.J. de (2001),**

*Choice and financing of schools in the Netherlands. The art of maintaining an open system responsive to its changing environment*. Paper prepared for the FiBS-Conference 2001 on Demand-led Educational Financing - New Trends for Nursery, School and Higher Education, 28030 May 2001, Köln.

**Vught, F.A. van (1987),**

*Plan- en marktcoördinatie in het hoger onderwijs*. Enschede: Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid.

**Vught, F.A. van (1997),**

Combining planning and the market: an analysis of the government strategy towards higher education in the Netherlands. *Higher Education Policy*, 10, nr. 3/4, pp. 211-224.

**Vught, F.A. van (2001),**

*Op vleugels van goud. Rede Opening Academisch Jaar 2001/2002*. Enschede: Universiteit Twente.

- Walford, G. (1996),**  
*School choice in England and Wales.* Oxford Studies in Comparative Education, 6, no. 1, 49-62.
- Walsum, S. (2000),**  
*Student maakt geen studie van zijn opleiding.* De Volkskrant, 27 september, Bijlage Kiezen na School, pp. 20-22.
- Wansink, H. (2001),**  
 Marktwerking tegen wil en dank. In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Waslander, S. (1999),**  
*Koopmanschap en burgerschap. Marktwerking in het onderwijs.* Assen: Van Gorcum.
- Waslander, S. (2001),**  
 Marktwerking in het onderwijs: waar leidt het toe? In: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt.* Den Haag: Onderwijsraad.
- Weitenberg, J. & A.T.L.M. van de Ven (1995),**  
 Motieven en modellen voor privatisering. In: R.H. Coops, B.M.J. Pauw, Y.C.M.T. van Rooy en J. Weitenberg (red.), *Van overheid naar markt. Theorie, praktijk en analyse.* Den Haag, Sdu, pp. 27-38.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000),**  
*Het borgen van publiek belang.* Den Haag, Sdu.
- Wieringen, A.M.L. van (1996),**  
*Onderwijsbeleid in Nederland.* Alphen a/d Rijn: Samson-Tjeenk Willink.
- Wieringen, A.M.L. van (1997),**  
 Onze scholen, privatiseringen in het onderwijs. Opmerkingen bij een onderhuids debat. *NTOR*, 9, nr. 4, 179-206.
- Wieringen A.M.L. van & V. Wessels (1998),**  
*Beroepsonderwijs in de toekomst. Scenario's en strategieën voor de bve- en hbo-sector.* Rotterdam: Brinkman.
- Witte, J.F. (1992),**  
 Private school versus public school achievement: are there findings that affect the educational choice debate? *Economics of Education Review*, 11, no. 4, 371-394.
- Wolf, C. (1993),**  
*Markets or governments. Choosing between imperfect alternatives.* Cambridge, Mass.: The MIT Press.

**Wohlstetter, P. (1997),**

*First lessons: charter schools as learning communities.* Philadelphia: CPRE Publications, University of Pennsylvania.

**Wolfson, D.J. (1993),**

*Kerntaken: van verzorgingsstaat naar transactiestaat. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de economie aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit Rotterdam.* Groningen: Wolters-Noordhoff.

## **flantekeningen**