



De leerling centraal

Auteur(s):

Dyck, M.

Schenning, S.

*De auteurs zijn werkzaam bij de Onderwijsraad***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4359, pagina D13, 9 mei 2002

Rubriek:

Kiezen in het onderwijs

Trefwoord(en):

funderend, onderwijs

Sinds halverwege de jaren tachtig zijn voor het onderwijs ideeën over deregulering in opkomst. Daarop voortbouwend tracht de overheid in het onderwijs ook ruimte voor marktwerking te creëren. Instellingen kunnen zich door deregulering meer profileren. Om concurrerend te zijn, zullen ze hun aanbod afstemmen op de vraag van deelnemers en afnemers van onderwijs. Deze afstemming zou vervolgens tot kwaliteitsverhoging en innovatie leiden en toegankelijkheid en doelmatigheid bevorderen. Daarmee is goede marktwerking echter nog niet gegarandeerd.

Om van volkomen marktwerking in het onderwijs te kunnen spreken, moet niet alleen aan de aanbodzijde van de markt aan een aantal voorwaarden zijn voldaan, maar ook aan de vraagzijde: de kant van de consument. In dit artikel worden voorwaarden besproken die hier van belang zijn. De focus is gericht op de consument in het funderend onderwijs: leerlingen, dan wel hun ouders, in het basisonderwijs en in de eerste jaren van het voortgezet onderwijs. Nagegaan wordt in hoeverre overheidsmaatregelen die meer marktwerking in het onderwijs beoogden, deze voorwaarden naderbij hebben gebracht.

Aan de vraagzijde van de markt zijn vier voorwaarden van belang. Een eerste houdt in dat consumenten vrij zijn te kiezen waar of van wie ze hun onderwijs betrekken. Daarnaast moeten zij ook vrij kunnen kiezen met betrekking tot kwaliteit, inhoud, duur, opzet, enzovoort. Daar staat tegenover dat ze voor dit aanbod wel de prijs betalen in de vorm van schoolgeld. Dit verschaft hen ook meer invloed op dit aanbod: aanbieders zullen eerder geneigd zijn op wensen van consumenten in te spelen, dan als bekostiging van de overheid afkomstig is. Tot slot moeten ze bij hun keus zicht hebben op zowel de kwaliteit van het aanbod als op de prijs. Op deze manier is, van de consument uit gezien, sprake van een echte markt. Consumenten bepalen zelf wat ze willen leren, bij wie en hoeveel ze daaraan besteden. Aanbieders verkopen hun onderwijs aan wie geïnteresseerd is en stemmen hun aanbod op deze consumenten af. Dit houdt ze scherp en kan kwaliteit, doelmatigheid en vernieuwing bevorderen.

Van deze voorwaarden aan de vraagkant van de markt zijn er tenminste twee niet los te zien van voorwaarden aan de aanbodkant. Zo moeten aanbieders vrij tot de markt kunnen toetreden, zodat consumenten ook ruimte hebben om tussen scholen te kiezen. Ze moeten ook vrij hun product kunnen bepalen. Een verplicht uniform aanbod biedt de consument immers nauwelijks keus.

Markt en funderend onderwijs

De situatie die lange tijd in het Nederlandse onderwijs gebruikelijk was, staat niet alleen aan de aanbod-, maar ook aan de vraagzijde ver van een volkomen markt af. Dat geldt voor het hele onderwijs, maar is voor lagere niveaus het meest uitgesproken. Zo kunnen leerlingen in het funderend onderwijs weliswaar vrij tussen scholen kiezen, maar het aanbod waarop ze lokaal zijn aangewezen, is beperkt. Qua aard is er binnen het funderend aanbod evenmin veel keus. Inhoudelijk worden de grenzen bepaald door kerndoelen en werpen de cito-toets en exameneisen hun schaduw vooruit. De pedagogisch-didactische opzet wordt sterk beïnvloed door de 'standaarden' die de inspectie bij het schooltoezicht hanteert en door beleidsconcepten als basisvorming en studiehuis. Zaken als studieduur en klassengrootte zijn eveneens genormeerd.

Evenmin is in het funderend onderwijs sprake van financiële marktwerking. Op funderend niveau wordt van de consument, althans voor het onderwijs als zodanig, geen betaling van schoolgeld verwacht. Leerlingen in het voortgezet onderwijs betalen wel les- en boekengeld, maar voor zover verder al bijdragen gevraagd worden, zijn die in principe vrijwillig en bestemd voor extra's als schoolreis en sinterklaasviering. Bij de vierde voorwaarde - adequate informatie over met name kwaliteit - was tot zeer recent in feite sprake van een taboe: vergelijkingen tussen scholen werden als 'unfair' afgewezen.

Bevordering van marktwerking in het funderend onderwijs

In de achterliggende jaren echter tracht de overheid, als gezegd, in het onderwijs meer ruimte voor marktwerking te creëren. Om in de sector de marktvoorwaarden beter tot hun recht te laten komen, worden uiteenlopende regulerings- en financiële maatregelen ingezet.

Vrije schoolkeus

Voor wat de eerste van de bovengenoemde voorwaarden betreft, de vrijheid van schoolkeuzes, is over overheidsingrijpen het volgende

te melden. Toelating tot openbaar onderwijs is voor iedere leerling gegarandeerd: de keus voor een specifieke school is in principe vrij. Bijzondere scholen kunnen selecteren op basis van geloof of levensbeschouwing en hoeven de consumentenkeus niet zonder meer te honoreren. De overheid grijpt hier (vooralsnog) niet in. Om schoolkeuzemogelijkheden voor de consument te vergroten, overweegt zij wel een ingrijpen aan de aanbodkant van de markt, door voor aanbieders de toetredingsmogelijkheden tot de markt te verruimen.

Voor het funderend onderwijs zou dit ingrijpen er concreet op neerkomen dat aanbieders, mits ze voldoende leerlingen weten te trekken, vrij zijn een school op te richten op ook andere grondslag dan (erkende) denominatie, bijvoorbeeld op een ideologische of pedagogische grondslag. Zo wordt aangesloten bij de diversiteit aan wensen van consumenten. Een wetswijziging op dit punt is nog in voorbereiding. In hoeverre schoolkeuzes er daadwerkelijk door zullen veranderen, is onduidelijk. Hoe dan ook: tegenover de geplande verruiming staat het schaalvergrotingsbeleid dat de overheid sinds de jaren zeventig voert. Onder meer werden stichtingsnormen daarbij opgetrokken en opheffingsnormen verlaagd, wat betekent dat bestaande scholen verdwijnen of fuseren en er nauwelijks nog scholen bijkomen. In de jaren negentig, toen marktwerking al een expliciet overheidsstreven was, liep het aantal basisscholen per saldo nog met veertien procent terug, in het voortgezet onderwijs met 63 procent¹. De keuzemogelijkheden zijn bepaald niet toegenomen.

Met deze ontwikkelingen bij de regulier bekostigde scholen contrasteert de toename van het particuliere onderwijs. Deze komt zonder overheidsingrepen tot stand. Een klein maar groeiend aantal ouders stuurt zijn kind naar private scholen in het basis- en voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs gaat het slechts om zo'n tiental scholen, scholen met een bijzondere pedagogische aanpak of scholen die zich richten op kinderen met leerproblemen. In het voortgezet onderwijs ligt het aantal scholen rond de twintig, waarvan een aantal met nevenvestigingen. Ze bieden met name voor leerlingen die in het reguliere onderwijs stuklopen intensief en zeer gestructureerd onderwijs. Een toename in de vraag naar dergelijk onderwijs wordt verwacht.

Vrije keus van onderwijsaanbod

De overheid wil ook de vrijheid van de consument bevorderen om qua type aanbod - inhoud en opzet van het geboden onderwijs - keuzes te maken. Overigens valt in een aantal opzichten niet of nauwelijks te kiezen en dat zal voorlopig zo blijven: consumenten zijn verplicht funderend onderwijs te volgen, moeten een vast aantal leerjaren doorlopen en zijn slechts zeer ten dele vrij in de keus van een schooltype in het voortgezet onderwijs. Voor wat andere karakteristieken van het aanbod betreft ziet de overheid vergroting van de medezeggenschap van consumenten over het aanbod als één manier om hen meer ruimte te geven. Bij de geplande herziening van de Wet Medezeggenschap Onderwijs zal het initiatiefrecht van de oudergeleding in de medezeggenschapsraad worden verzwaaard. De mogelijkheid van scholen om aan de wensen van ouders tegemoet te komen, is echter beperkt door de eerder al genoemde kerndoelen en andere dwingende dan wel dringende voorschriften en kaders. Zelfs particuliere scholen vallen grotendeels onder dit regiem. Meer inspraak van de consument kan hieraan weinig veranderen.

Wat de kerndoelen betreft, is echter wel een verandering op til: het beleidsvoornemen is om in zowel basisonderwijs als basisvorming zo'n dertig procent van het aanbod vrij door scholen te laten invullen. Bij de invulling van deze ruimte zullen scholen zich kunnen profileren en bijvoorbeeld met een bijspijkeraanbod, creatieve vakken of Russisch hun marktpositie verstevigen. Daarnaast rest hen nog drie manieren om zich van de concurrentie te onderscheiden: door hun resultaten (waarvoor de leerlinginstroom belangrijker blijkt dan de inspanningen van de school zelf), door hun schoolklimaat, hun methoden en dergelijke (waar ze altijd al vrij in waren en overheidsbeleid irrelevant is), of door toegevoegde voorzieningen die slechts indirect met hun kernactiviteit te maken hebben: bijvoorbeeld het organiseren van naschoolse opvang of het kiezen voor Engels als instructietaal.

Kostendekkende betaling

Van kostendekkende consumentenbijdragen voor onderwijs is slechts in particuliere scholen sprake. In het regulier bekostigde onderwijs dekken bijdragen de kosten niet: afgezien van het les- en boekengeld in het voortgezet onderwijs wordt in het funderend onderwijs in het geheel geen bijdrage gevraagd. Scholen worden door de overheid bekostigd. Enkele ontwikkelingen kunnen wel verandering in deze situatie brengen. In eerste instantie hadden deze te maken met de noodzaak tot bezuinigen, maar de overheid vindt de toename van private financiering ook passen "bij de behoefte van burgers om voor hun onderwijs eigen voorkeuren tot uitdrukking te brengen"². Een eerste ontwikkeling is dat de bekostiging van scholen in achterliggende jaren minder werd, en mogelijkheden voor scholen om andere financiële bronnen aan te boren iets werden verruimd. Voor de consument vertaalt zich dat in vrijwillige ouderbijdragen. Vooralsnog mogen zulke bijdragen niet voor het onderwijs als zodanig worden ingezet, wel voor extra's naast het onderwijs. De overheid wil mogelijkheden op dit punt verruimen.

Een heel ander soort ingreep die in dit kader van belang is, is een vorm van vraagfinanciering die momenteel wordt voorbereid. Het principe houdt in dat scholen niet langer rechtstreeks door de overheid worden betaald, maar dat het overheidsgeld aan leerlingen wordt verstrekt; via hen bereikt het de scholen. Aanbieders zullen zo eerder met wensen van consumenten rekening houden, dan als bekostiging van de overheid afkomstig is, omdat ze voor betaling van hen afhankelijk zijn. Ook in het funderend onderwijs zijn er plannen voor vraagfinanciering, zij het op uiterst beperkte schaal. Het gaat om een aanvullend budget, het zogenaamde rugzakje, dat voor een klein deel van de leerlingen is bedoeld, degenen die anders op het speciaal onderwijs zouden zijn aangewezen. De reguliere school die hen opneemt, kan met dat geld de nodige speciale voorzieningen treffen.

Adequate informatie voor de consument

Voor consumenten in het funderend onderwijs is op het vlak van transparantie nog het meeste gerealiseerd. In het primair en voortgezet onderwijs werden scholen verplicht ouders via een schoolgids te informeren over doelen, werkwijzen en resultaten, en over het onderwijskundige en kwaliteitsbeleid van de school. Verder brengt de inspectie inmiddels openbare rapportages uit over scholen en vermeldt ze voor het voortgezet onderwijs in 'kwaliteitskaarten' hun rendementgegevens. Ook wordt een internet-kwaliteitssite voor consumenten gepland, waar gegevens over scholen gebundeld zullen worden. Dat 'marktmaatregelen' ten aanzien van transparantie momenteel het verst gevorderd zijn, betekent overigens niet dat voorlichting aan de consument al optimaal is. Adequate informatievoorziening blijkt op aanzienlijke praktische en ook principiële hindernissen te stuiten³. Bijvoorbeeld als schoolresultaten naar buiten worden gebracht, blijken scholen tot selectie geneigd, vooral de beter gesitueerde consument blijkt van de informatie te profiteren en er woedt een felle discussie over de mogelijkheid om werkelijk objectief en fair over scholen te informeren.

Effecten van marktwerking

Al met al is de invloed van het marktwerkingbeleid op het funderend onderwijs nog bescheiden. Keuzemogelijkheden voor de consument en invloed van de consumenten op het aanbod blijven beperkt. Hoe erg is dat? Ofwel: worden gunstige effecten gemist die bij een verder doorgevoerde marktwerking wel zouden optreden? Enig inzicht hierin is te verkrijgen door in landen waar dit inmiddels al het geval is, na te gaan wat er met de kwaliteit van het onderwijs gebeurt, en met de innovatie, toegankelijkheid en doelmatigheid waar het bij marktwerking uiteindelijk om te doen is.

Uit de ervaringen elders blijkt - in zeer grote lijnen - dat bij marktwerking in een aantal gevallen positieve effecten te melden zijn, maar dat resultaten nauwelijks over de hele linie positief zijn⁴. Ook blijken voordelen op het ene vlak, bijvoorbeeld kwaliteit of toegankelijkheid, te staan tegenover nadelen op een ander vlak, zoals doelmatigheid. Tot slot blijkt dat uiteenlopende omstandigheden bepalen in hoeverre marktwerking positief uitpakt. De vraag is uiteindelijk onder welke condities de voordelen beter tot uiting komen en de nadelen beperkt blijven en in hoeverre overheidsbemoeienis nodig is om deze condities te realiseren.

Conclusie: hoe marktwerking effectiever te maken?

Voor een antwoord op deze vragen is op een reeks punten nadere studie nodig. Zo moet gezocht worden naar alternatieve vormen van kwaliteitsborging in een stelsel waarin scholen meer ruimte krijgen om zich in hun aanbod te profileren. Er zou ook duidelijker afgebakend moeten worden wat in het onderwijs als basispakket moet gelden en om collectieve financiering vraagt, en wat daar aan extra's bovenop komt, waarvoor de overheid niet per definitie verantwoordelijk is. Onderzocht kan worden hoe private bijdragen hier kunnen worden ingezet. Nagegaan moet voorts 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. Daarbij is inzicht nodig in de wijze waarop variatie in het aanbod vergroot kan worden om meer afstemming op de vraag mogelijk te maken. Voor consumenten in een markt waarin het aanbod aldus diverser wordt, moet ook een nieuwe informatiestrategie worden uitgewerkt. In financieel opzicht is studie vereist naar mogelijkheden van vraagbekostiging en moet, tot slot, een visie worden ontwikkeld op mogelijkheden en consequenties van de inzet van private middelen in publiek onderwijs.

Dit artikel is gebaseerd op twee publicaties van de Onderwijsraad: *De markt meester?*, een verkenning van marktwerking in het onderwijs, en *Publiek en privaat*, een advies over mogelijkheden en gevolgen van private middelen voor publiek onderwijs, Den Haag, 2001.

Dossier Kiezen in het onderwijs

H.J.E. Bruins Slot en J.W. Oosterwijk: [Kiezen in het onderwijs](#)

J.M. Pomp: [Marktwerking in het onderwijs](#)

C.N. Teulings: [Investeren in onderwijs](#)

R. Bosker: [Reactie: Onderwijskundige aspecten van transparantie en kwaliteitsborging](#)

O.C. McDaniel: [Vouchers en leerrechten](#)

M. van Dyck en S. Schenning: [De leerling centraal](#)

F.J. de Vijlder: [Maatwerk gevraagd](#)

R.M. Ulrich en M.D.L. Veraart: [De school als onderwijsproducent](#)

E.J.F. Canton en R.J.G. Venniker: [Prikkel in het hoger onderwijs](#)

F. van Vught: Reactie: [Internationale marktwerking](#)

E. Frinking en E. Horlings: [Reactie: De prijs voor onderwijs](#)

C.J. van der Haven: [Studenten tegen marktwerking](#)

J. Zondag: [De student aan zet](#)

H.J.M. Adriaansens en R.J. in 't Veld: Bama: [kansen en bedreigingen](#)

M.C.E.J. Bronckers en G.A.V.C. Desmedt: [De invloed van de wto op het onderwijsbestel](#)

S.G. van der Lecq: [De markt voor onderwijs](#)

¹ Zie H.M. Bronneman-Helmers, *Deregulering en marktwerking: tussen droom en daad*, in: M. van Dyck (red.), *Onderwijs in de markt*,

Onderwijsraad, Den Haag, 2001.

2 Memorie van toelichting bij de Rijksbegroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 2001 (TK 2000-2001, 27400 VIII, nr. 16), blz. 4-5.

3 Zie Dijkstra e.a. (red.), Het oog der natie: scholen op rapport, standaarden voor de publicatie van schoolprestaties, Van Gorcum, Assen, 2001.

4 Zie verder onder meer S. Waslander, Marktwerking in het onderwijs: waar leidt het toe?, in: M. van Dyck (red.), Onderwijs in de markt, Onderwijsraad, Den Haag, 2001. Zie verder hoofdstuk 5 in: Onderwijsraad, De markt meester?, Den Haag, 2001