

4 Speciale onderwerpen

4.1 Marktwerking in het onderwijs

Stimulering van marktwerking in het onderwijs heeft gunstige en minder gunstige effecten. Empirisch onderzoek geeft geen uitsluitsel over het relatieve belang van de verschillende effecten. Toch tekenen zich ook bij de huidige stand van kennis een aantal serieuze beleidsopties af rond marktwerking in het onderwijs:

1. *Prestatiebeloning voor scholen kan een bijdrage leveren aan het verminderen van vroegtijdig schoolverlaters en aan betere eindexamenresultaten.*
2. *Door private (winstgerichte) aanbieders in het secundair beroepsonderwijs niet langer uit te sluiten van publieke bekostiging krijgt de concurrentie in die sector een nieuwe impuls.*
3. *Publicatie van een scholen top-5 van instellingen voor secundair beroepsonderwijs, gebaseerd op best-practices of op onderwijsuitkomsten, kan concurrentie tussen instellingen bevorderen.*
4. *Openbaarheid van schoolprestaties maakt de onderwijsmarkt transparanter. Dit bevordert concurrentie tussen scholen. Huidige prestatie-indicatoren geven echter geen goed beeld van de bijdrage van scholen aan de prestaties van leerlingen.*
5. *Concurrentie tussen instellingen in het hoger onderwijs kan worden gestimuleerd door collegegeld-differentiatie, selectie aan de poort, en publieke bekostiging van private onderwijsinstellingen.*

4.1.1 De gedresseerde onderwijsmarkt

De markt waarop ouders, leerlingen en studenten in Nederland onderwijs “kopen” verschilt in vele opzichten van de markten voor de meeste andere goederen en diensten. Zo is zelden echt sprake van kopen: onderwijs wordt grotendeels betaald uit algemene middelen. Bovendien geldt tot het eind van de leerplichtige leeftijd een afnameplicht voor het “product” onderwijs. Aan de aanbodzijde valt op de dominante rol van publieke en private non-profit instellingen (waaronder het bijzonder onderwijs); winstgerichte onderwijsondernemingen komen, zeker in primair en voortgezet onderwijs, weinig voor. Voor het primair en voortgezet onderwijs gelden landelijke kerndoelen en exameneisen. Ook de onderwijsarbeidsmarkt wijkt af van andere arbeidsmarkten: onderwijssalarissen, in ieder geval in primair en voortgezet onderwijs, reageren nauwelijks op vraag en aanbod.

Ondanks deze speciale kenmerken kan toch gesproken worden van een *onderwijsmarkt*. De reden is dat leerlingen of ouders meestal zelf de onderwijsinstelling kunnen kiezen, zodat onderwijsinstellingen met elkaar moeten concurreren om leerlingen. Deze combinatie van enerzijds vrije keuze en anderzijds allerlei regels en voorschriften rechtvaardigt de typering van de onderwijsmarkt als een gedresseerde markt. Levert die dressuur altijd het gewenste gedrag bij

aanbieders en vragers op de onderwijsmarkt? Hoe kunnen de teugels worden gevierd, en wat zijn daarvan de gevolgen?¹ Deze paragraaf zoekt naar antwoorden op deze vragen.

Marktwerking wordt hier gedefinieerd in termen van concurrentie tussen onderwijsaanbieders: hoe minder intensief de onderlinge concurrentie, hoe minder marktwerking. De verschillende vormen van concurrentie, hun determinanten en de rol van onderwijsbeleid komen later in deze paragraaf aan bod.

Het is van belang om direct een mogelijk misverstand rondom marktwerking in het onderwijs weg te nemen. Zoals reeds opgemerkt vervult de overheid een belangrijke rol bij de bekostiging van het onderwijs. Hiervoor bestaan goede redenen. Zonder overheidsbekostiging zou, vanuit een maatschappelijk oogpunt, door bepaalde groepen te weinig in onderwijs worden geïnvesteerd. Meer marktwerking, in de zin van meer concurrentie tussen scholen, staat los van deze overheidsrol bij de bekostiging. Zoals zal blijken is de wijze waarop scholen worden bekostigd wél van invloed op de mate waarin instellingen met elkaar concurreren.

4.1.2 Marktwerking in het onderwijs: middel, geen doel

Beleid gericht op meer concurrentie in het onderwijs dient bij voorkeur gebaseerd te zijn op aangetoonde - of op zijn minst aannemelijke - positieve gevolgen voor de doelstellingen van het onderwijsbeleid: toegankelijkheid, kwaliteit en kosteneffectiviteit. Waar gunstige effecten aannemelijk zijn maar niet aangetoond, vormen experimenten soms een interessante beleids optie. Kortom, *evidence based* onderwijsbeleid verdient aanbeveling. Toch hebben economen vaak een zekere *a priori* voorkeur voor concurrentie. Die voorkeur is gebaseerd op internationale ervaringen met verschillende economische systemen, maar ook op theoretische inzichten over prikkels en informatie. Centrale (onderwijs)planners beschikken veelal niet over de kennis en informatie die decentraal wél aanwezig is. In het onderwijs gaat het om kennis en informatie over hoe binnen een bepaalde school onderwijsdoelen het beste kunnen worden gerealiseerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de keuze van lesmateriaal, de inzet van ICT of de verdeling van lestijd over verschillende vakken. Deze relatie tussen inputs en outputs kan worden aangeduid als de (schoolspecifieke) onderwijsproductiefunctie.

Decentralisatie van beslissingsbevoegdheden over de inrichting van het onderwijs stimuleert de benutting van decentraal (bij scholen) aanwezige kennis. Of scholen optimaal gebruik maken van die kennis hangt af van de prikkels om dat te doen. Zonder concurrentie zijn die prikkels zwak. Gechargeerd: als de overheid geen inzicht heeft in de relatie tussen onderwijsinputs en outputs (dus als de overheid de onderwijsproductiefunctie niet kent), kan een onderwijsaanbieder ongestraft zijn taken verwaarlozen: de overheid kan immers niet beoordelen of de gerealiseerde onderwijsresultaten de best haalbare zijn. Indien aanbieders wél onderling

¹ Recente beleidsinitiatieven zoals vrij te besteden decentrale budgetten in het primair en voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs gaan in de richting van grotere bestedingsvrijheid van scholen.

concurreren, bijvoorbeeld om leerlingen of studenten, dan is de prikkel tot het zorgen voor goed onderwijs een stuk sterker. Het keuzegedrag van ouders, leerlingen en studenten geeft dan immers een duidelijk signaal over de kwaliteit van de instelling. Door bijvoorbeeld de bekostiging te koppelen aan leerlingenaantallen kan dit signaal worden omgezet in een krachtige kwaliteitsprikkel.

Concurrentie heeft echter niet altijd deze heilzame werking. Het maatschappelijk belang vraagt soms om begrenzing van concurrentie vanwege negatieve bijwerkingen, die afgewogen moeten worden tegen de voordelen. De volgende paragraaf gaat nader in op de negatieve bijwerkingen van concurrentie. Vervolgens komen beleidsopties aan bod waarmee concurrentie in het onderwijs kan worden gestimuleerd.

4.1.3 Grenzen aan marktwerking in het onderwijs?

Zijn er redenen om de concurrentie tussen aanbieders aan banden te willen leggen? Het antwoord luidt om een aantal redenen bevestigend:

- Schaalvoordelen: kostenefficiëntie is soms gebaat bij schaalvergroting. Omdat schaalvergroting kan leiden tot inperking van de concurrentie tussen aanbieders, gaat dit ten koste van de disciplinerende werking van concurrentie. Als de schaalvoordelen groot genoeg zijn, wegen de voordelen op tegen de nadelen. Schaalvoordelen - werkelijk of vermeend - zijn de afgelopen decennia in het onderwijs aanleiding geweest voor schaalvergroting, waardoor in een aantal gevallen (bve, hbo) inderdaad regionale onderwijsmonopolies zijn ontstaan.
- Beperkte meetbaarheid van onderwijsoutput: sommige aspecten van de onderwijsoutput zijn moeilijk meetbaar. Dat is zelfs het geval bij toetsbare cognitieve vaardigheden zoals rekenen en lezen. Onduidelijk is immers in hoeverre vooruitgang in reken- en taalprestaties te danken is aan de school en niet aan de ouders. Het meetbaarheidsprobleem is nog veel groter als het gaat om de bijdrage van de school aan persoonlijkheidsontwikkeling, zoals zelfstandigheid, zelfvertrouwen en normbesef.² Over de vraag hoe ernstig deze meetproblemen zijn doet het beschikbare onderzoek geen uitspraak. Maar als meetbaarheid inderdaad een probleem is, niet alleen voor de overheid maar ook voor decentrale partijen (ouders, leerlingen, studenten, onderwijsinspectie) dan werkt concurrentie niet. Concurrentie kan er zelfs toe leiden dat de aandacht zich concentreert op meetbare (of gemeten) aspecten van het onderwijs. Niet-gemeten,

² Recent onderzoek in het VK wijst uit dat deze factoren belangrijk zijn voor later maatschappelijk functioneren: "There is now clear evidence that children with higher self-esteem at age ten get as much of a kick to their adult earning power as those with equivalently higher maths or reading ability." (L. Feinstein, 2000, *The Relative Economic Importance of Academic, Psychological and Behavioural Attributes Developed in Childhood*, CEP-discussion paper no 443).

maar wel belangrijke, aspecten van de onderwijsoutput lopen het risico te worden verwaarloosd.³ Voorzover dit risico reëel is, stelt dit grenzen aan de wenselijkheid van meer concurrentie tussen scholen.

- De socialisatiedoelstelling van het onderwijs: de verschillende *stakeholders* bij het onderwijs (ouders, leerlingen, leerkrachten, de maatschappij) stellen verschillende eisen aan de inhoud van het onderwijs. Een vrije onderwijsmarkt waarop slechts de wensen van ouders, leerlingen en leerkrachten aan bod komen, verwaarloost de bredere maatschappelijke belangen. Zo is de maatschappij sterk gebaat bij de overdracht van normen en waarden gericht op samenwerking, ook als de ouders daar anders over denken. Ook zou het risico kunnen bestaan dat private scholen extreme (rechtse, linkse, levensbeschouwelijke) ideologieën uitdragen die de maatschappelijke samenhang aantasten. Dit maatschappelijk belang is vaak niet contractueel of via regelgeving te waarborgen. In dat geval is het wenselijk scholen de ruimte te geven om te handelen naar de geest van de wet en in voorkomende gevallen de wensen van ouders naast zich neer te leggen. Scholen kunnen zich dit alleen permitteren indien de onderlinge concurrentie niet al te hevig is.
- Verdringing van intrinsieke motivatie: mensen komen niet uitsluitend in beweging in reactie op financiële prikkels. Ook innerlijke drijfveren zoals normen en waarden, religieuze overtuiging, zelfbeeld en beroepseer spelen een rol. Versterking van financiële prikkels (extrinsieke motivatie) kan gepaard gaan met aantasting van deze intrinsieke motivatie.⁴ Zo kunnen docenten gedemotiveerd raken indien zij het gevoel hebben te worden afgerekend op basis van criteria die zij nauwelijks kunnen beïnvloeden. Maar het omgekeerde kan ook. Extra belonen van goede prestaties op onderwijsdoelen die docenten zelf ook belangrijk vinden kan door hen worden opgevat als een blijk van erkenning. Al met al zijn geen eenduidige uitspraken mogelijk over de gevolgen van intensievere concurrentie voor intrinsieke motivatie.
- Tweedeling: in een volledig geprivatiseerde, niet-gereguleerde onderwijsmarkt waarin scholen zelf de prijs van onderwijs en de beloning voor docenten bepalen, en waarin het bovendien is toegestaan leerlingen te selecteren, bestaat een reële kans op tweedeling. 'Dure' scholen trekken met betere arbeidsvoorwaarden de beste docenten aan, en zullen vooral bezocht worden door leerlingen met draagkrachtige ouders. De overige scholen moeten het doen met gemiddeld minder goede docenten en minder fraaie voorzieningen. Kinderen met weinig draagkrachtige ouders zullen vooral te vinden zijn op scholen met een relatief lage kwaliteit. Over de

³ Indien meetbare en niet-meetbare aspecten van het onderwijs sterk complementair zijn, dus indien sociale vaardigheden en reken- en taalprestaties elkaar versterken, kunnen sterkere prikkels voor meetbare doelstellingen tegelijkertijd leiden tot beter prestaties bij niet-meetbare doelstellingen. Onderwijskundig onderzoek zou hier inzicht in kunnen bieden.

⁴ Een voorbeeld: een crèche in Israël die boetes in rekening bracht aan ouders die hun kind te laat ophaalden, merkte dat het aantal laathalers na introductie van de boete toenam. Te laat komen was niet langer iets om je voor te schamen - je betaalde er immers voor.

wenselijkheid van goed onderwijs voor iedereen bestaat brede maatschappelijke overeenstemming. Dit betekent evenwel niet dat meer concurrentie tussen scholen *automatisch* tot tweedeling leidt. Het is zelfs denkbaar dat concurrentie, mits voorzien van de juiste *checks and balances*, het risico van tweedeling vermindert.

Hoe belangrijk de genoemde risico's van concurrentie in de praktijk zijn valt moeilijk te zeggen. Het beschikbare empirische onderzoek doet daar geen uitspraak over. Vooralsnog lijkt het daarom raadzaam bij de vormgeving van marktwerkingsbeleid in het onderwijs te zoeken naar instrumenten die deze risico's beperken.

4.1.4 Onderwijs, winst en concurrentie

Onderwijsinstellingen zijn doorgaans óf overheidsinstellingen (openbare scholen in primair en voortgezet onderwijs) óf private instellingen zonder winstdoelstelling. Private winstgerichte onderwijsinstellingen zijn schaars. Dat geldt niet alleen in ons land maar ook elders - zelfs in het Mekka van de vrije markt, de VS, is het onderwijs grotendeels publiek of non-profit. De vorige paragraaf bevat de sleutel tot de verklaring van dit verschijnsel. Winststreven kan de intrinsieke motivatie van docenten aantasten, of het management van een school in de verleiding brengen te bezuinigen op moeilijk-waarneembare aspecten van de onderwijskwaliteit. Uitsluiting van het winstmotief vermindert dit risico. Toch sluit dit concurrentie tussen scholen niet uit.

Winstprikkels zijn niet nodig voor effectieve concurrentie tussen onderwijsinstellingen:

- Zolang ouders en studenten kunnen kiezen hebben onderwijsinstellingen belang bij een goede reputatie. Dat levert een concurrentieprikkel op. Scholen beseffen immers dat leerlingenaantallen zullen teruglopen indien zij slecht presteren, te weinig aan onderwijsvernieuwing doen, of niet zorgen voor een prettige sfeer.
- Teambeloning op basis van relatieve schoolprestaties kan de concurrentieprikkel versterken, ook in non-profit instellingen (zie hierna).
- Door hun beroepseer stellen docenten en schoolleiders belang in de reputatie van hun school. Zij zullen vaak bereid zijn zich hiervoor in te zetten. Intrinsieke motivatie levert in dit geval dus een concurrentieprikkel.

De laatste twee concurrentiemotieven werken ook “op afstand”: onderwijsinstellingen met een regionaal monopolie, die nauwelijks het risico lopen dat leerlingen of studenten weglopen naar de concurrent, kunnen toch tot onderlinge concurrentie worden aangezet via prestatie-afhankelijke teambeloning of door het opstellen van ranglijsten die appelleren aan de beroepseer van docenten.

Concurrentie kan dus prima zonder winstprikkel. Toch is het denkbaar dat mét winstprikkels de concurrentie tussen scholen intensiever zou zijn, of anders gericht. Zo kan de prikkel tot kostenefficiëntie sterker zijn bij concurrentie tussen winstgerichte bedrijven dan bij

concurrentie tussen non-profit instellingen. Maar ook dit voordeel van winstprikkel kan benaderd worden door non-profit instellingen op de juiste wijze te budgetteren (bijvoorbeeld via lump-sum financiering).⁵

4.1.5 Concurrentie en tweedeling in het onderwijs

Deze paragraaf gaat nader in op vier maatregelen die de concurrentie tussen scholen beïnvloeden, maar die tegelijkertijd gevolgen kunnen hebben voor tweedeling:

- differentiatie in de beloning van docenten;
- openbaarheid van indicatoren van schoolkwaliteit;
- eigen bijdragen van ouders/leerlingen;
- selectie van leerlingen in het basisonderwijs.

Differentiatie in de beloning van docenten

Scholen met veel achterstandsleerlingen krijgen extra middelen in het kader van de gewichtenregeling of de regeling voor culturele minderheden (de cumi-regeling). Deze middelen worden thans vooral ingezet voor kleinere klassen en nauwelijks voor salarisdifferentiatie. De variatie in de beloning van docenten op het voortgezet onderwijs bedraagt niet meer dan enkele procenten⁶. Door meer gebruik te maken van beloningsdifferentiatie zouden achterstandsscholen hogere salarissen kunnen bieden en zo kwalitatief goede docenten kunnen werven en behouden. Anders gezegd, door meer te betalen kunnen deze scholen hun wervingspositie op de arbeidsmarkt versterken. Dit kan de kwaliteit van achterstandsscholen ten goede komen en daarmee de tweedeling verminderen.

Indicatoren van schoolkwaliteit

De Trouw-enquête is inmiddels een bekend begrip in onderwijsland en de minister van OCW heeft hierop gereageerd door de publicatie van de Kwaliteitskaart. Over de wenselijkheid of onwenselijkheid van de publicatie van schoolindicatoren lopen de meningen uiteen⁷. Hier wordt slechts ingegaan op de mogelijke effecten op concurrentie en tweedeling.

Openbaarheid van schoolgegevens stelt ouders in staat scholen met elkaar te vergelijken, en kan zo de schoolkeuze beïnvloeden. Anders geformuleerd, openbaarheid maakt de onderwijsmarkt transparanter en bevordert zo de concurrentie tussen scholen. Dit geeft scholen een prikkel tot het verbeteren van de gemeten onderwijskwaliteit. Openbaarheid van prestatie-

⁵ Zie CPB (2000), werkdocument no. 133, *Yardstick competition; theory, design, and practice*.

⁶ Wolter Hassink en Marc Pomp, Lerarentekort en lerarenloon, Economisch Statistische Berichten, 30 juni 2000, blz. 536-539.

⁷ Een studie over de verschillende aspecten van de openbaarheid van schoolgegevens wordt op dit moment voorbereid door de Vereniging voor Onderwijsresearch en de Vereniging OOMO. Naar verwachting zal deze studie in de eerste helft van 2001 verschijnen.

indicatoren kan beleidsmakers bovendien aanzetten tot maatregelen gericht op verbetering van de prestaties van scholen, vooral indien de resultaten van leerlingen achterblijven bij het landelijk gemiddelde.

Een veelgehoord nadeel van openbaarheid van schoolgegevens is het verschijnsel ‘teaching to the test’: scholen kunnen zich gaan richten op de gemeten uitkomsten onder verwaarlozing van niet-gemeten onderdelen van de output. Voor achterstandsscholen kan dit nadeel in een voordeel verkeren omdat hiermee een ‘first things first beleid’ kan worden afgedwongen, zoals onder meer bepleit door de Onderwijsraad in zijn advies over de leerstandaarden.

Een ander nadeel van de openbaarheid van schoolgegevens vloeit voort uit de tekortschietende kwaliteit van de indicatoren. Op dit moment is het nog erg lastig om de werkelijke bijdrage van scholen aan de prestaties van leerlingen te bepalen. De motivatie van docenten kan worden aangetast indien zij menen dat hun school ten onrechte een slechte beoordeling krijgt. Het verdient daarom de voorkeur schoolkwaliteit te meten met de toegevoegde waarde: de vooruitgang van leerlingen gedurende hun schoolcarrière.

Ook als de kwaliteit wel goed wordt gemeten kunnen ongunstige effecten op tweedeling ontstaan. Door het vertrek van goede leerlingen en docenten kunnen scholen in een neerwaartse spiraal terecht komen. Scholen kunnen selectiever worden in het accepteren en behouden van leerlingen (ervaringen in het VK laten zien dat dit gevaar reëel is). Hoe de balans voor tweedeling uitvalt is op dit moment moeilijk te zeggen. De stelling dat openbaarheid van schoolgegevens tweedeling in de hand werkt lijkt in ieder geval voorbarig.

Meer private financiering

Als vergroting van de private bijdragen aan onderwijs neerkomt op hogere ‘vrijwillige ouderbijdragen’, dat wil zeggen een sterkere differentiatie van ‘vrijwillige’ ouderbijdragen tussen scholen, bestaan risico’s voor tweedeling. De risico’s hangen (uiteeraard) af van de hoogte van de eigen bijdragen. Om dit te voorkomen zou gekozen kunnen worden voor invoering van een maximum. Een andere mogelijkheid is om minder draagkrachtige ouders te voorzien van vouchers voor eigen bijdragen. Overigens is het de vraag of meer differentiatie in de kwaliteit tussen scholen een probleem is zolang een bepaalde minimumkwaliteit gewaarborgd blijft.

Selectie van leerlingen

In de onderwijswetgeving is vastgelegd dat bijzondere scholen leerlingen mogen weigeren op grond van denominatie of gebrek aan capaciteit op school. Openbare scholen mogen leerlingen uitsluitend weigeren bij ernstige capaciteitsproblemen. Voorzover de denominatie voor ouders/leerlingen een belangrijke factor is bij de schoolkeuze betekent dit een beperking van de concurrentie tussen scholen. Bovendien kan de selectie van scholen in de huidige situatie er in theorie toe leiden dat allochtone leerlingen slechts kunnen kiezen uit openbare scholen, dat is ongeveer éénderde van het totaal. Dit werkt tweedeling in de hand. De recente ervaringen in

Soest, waar gepoogd werd drie openbare scholen te sluiten om een betere spreiding van allochtone leerlingen af te dwingen, vormen hiervan een illustratie. Vermindering van deze vorm van selectie, door aanpassing van de onderwijswetgeving of door afspraken met bijzondere scholen, vermindert het gevaar voor tweedeling.

4.1.6 Teambeloning, onderwijskwaliteit en achterstandsscholen

Concurrentie tussen scholen kan worden aangemoedigd door goed presterende scholen te belonen met een extra budget, dat bijvoorbeeld benut kan worden voor een prestatietoeslag op het salaris voor alle docenten binnen de school⁸. Dit versterkt prestatieprikkels voor docententeams. Een belangrijke vraag is natuurlijk hoe schoolprestaties moeten worden gemeten. Zoals al enige malen aangegeven is de schooloutput slechts beperkt meetbaar, en kan afrekenen op basis van meetbare prestaties leiden tot verwaarlozing van niet-meetbare prestaties. Het zou echter voorbarig zijn invoering van prestatiebeloning gekoppeld aan schoolprestaties dan maar volledig van de hand te wijzen. Ervaringen in Israël en de VS laten

Prestatiebeloning in Israël

In Israël is op een aantal scholen in het voortgezet onderwijs ervaring opgedaan met prestatiebeloning van leraren. Alleen leraren van de beste scholen krijgen een bonus. De prestaties van scholen worden vastgesteld aan de hand van vijf indicatoren: het gemiddelde niveau van de examenvakken, het aantal leerlingen in de algemene richting, de gemiddelde eindexamencijfers, het slaagpercentage, en het percentage voortijdig schoolverlaters. De indicatoren worden gecorrigeerd voor de sociaal-economische achtergrond van leerlingen.

De beste 33% van de scholen krijgen een bonus, waarvan de hoogte afhangt van de relatieve prestaties van een school. In 1996 varieerde de bonus per school van \$13 000 tot \$105 000. Circa 25% hiervan wordt gebruikt voor verbetering van de arbeidsomstandigheden. Voor het overige wordt de bonus in de vorm van groepsbeloning onder alle docenten van de school verdeeld, als een vast percentage van hun bruto salaris. De bonus per docent varieerde van \$200 tot \$715 op een jaarinkomen van gemiddeld \$30 000.

Heeft prestatiebeloning de prestaties van leerlingen verbeterd? Het programma is over de periode 1995 - 1997 zorgvuldig geëvalueerd. Scholen die deelnamen aan het programma zijn vergeleken met scholen die niet toegelaten werden tot het programma. Voor vier van de vijf indicatoren werd een toename ten opzichte van de controlegroep vastgesteld. Het gemiddelde examencijfer steeg met 1,75 punten (op een schaal van 1 op 100). Schooluitval van groep 9 naar groep 10 daalde op een basis van gemiddeld 3,7 procent naar 3,2 procent. Bij de overgang van groep 10 naar 11 daalde schooluitval van 6,2 procent naar 4,8 procent. Alleen het gemiddelde slaagpercentage vertoonde geen verbetering. Opmerkelijk is dat het programma vooral leidde tot een verbetering van de leerprestaties van leerlingen met een zwakkere sociaal-economische achtergrond.

Inmiddels is het programma in Israël op nationale schaal ingevoerd.

Bron: Lavy, V., 1999, "Evaluating the Effect of Teachers' Performance Incentives on Pupils' Achievements," Ongepubliceerd paper, Hebrew University of Jerusalem.

⁸ Salarisdifferentiatie *binnen* scholen blijft hier buiten beschouwing.

zien dat prestatieprikkels kunnen bijdragen aan het verbeteren van examencijfers en aan het verminderen van het aantal drop-outs. De kaders vatten het beschikbare onderzoek samen. In beide gevallen werden schoolprestaties gemeten aan de hand van testcores, drop-out percentages, en - in de VS -absentie van leerlingen. Tegenover de eventuele nadelen van prestatie-afhankelijke teambeloning staan dus belangrijke voordelen.

Prestatiebeloning in Dallas

Ook in een schooldistrict in Dallas (VS) is prestatiebeloning in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs ingevoerd. In hoofdlijnen lijkt het sterk op het reeds beschreven Israëlische programma. De 50% best-presterende scholen krijgen een bonus: \$2000 voor het schoolactiviteiten fonds, \$1000 voor elke docent en \$500 voor elke medewerker van het onderwijsondersteunende personeel.

De schoolprestaties worden gemeten op basis van meerdere indicatoren. Eén hiervan is de gemiddelde toename van de individuele leerprestaties gedurende het schooljaar. De leerprestaties van leerlingen worden aan het begin en aan het einde van een schooljaar gemeten waarbij de uitkomst wordt gecorrigeerd voor de sociaal-economische kenmerken van de leerling. Meerdere toetsen worden gebruikt om te vermijden dat leerlingen alleen voor een specifieke toets worden opgeleid. Andere prestatie-indicatoren zijn het percentage spijbelaars, het percentage zittenblijvers en het percentage voortijdig schoolverlaters (de laatste indicator alleen in het voortgezet onderwijs). Wat zijn de effecten van prestatiebeloning op de prestaties van de leerlingen? Een vergelijking van de toetsresultaten bij lezen en wiskunde in de eerste klas van het voortgezet onderwijs in Dallas met die in vijf andere grote steden in Texas leidt tot de volgende uitkomsten.

In 1991 was het slaagpercentage voor lezen in Dallas 65 procent van het gemiddelde in Texas. In 1995 was dit gestegen tot 75 à 80 procent gemiddelde in Texas. Voor wiskunde steeg het percentage van 75 procent in 1991 tot 90 à 95 procent in 1995. De toename is steeds gecorrigeerd voor sociaal-economische kenmerken. Ook nam het percentage voortijdig schoolverlaters af ten opzichte van de andere districten. Overigens gingen niet alle groepen leerlingen beter presteren. Blanke en spaanstalige leerlingen profiteerden maar bij de Afro-Amerikaanse leerlingen was er geen toename van de leerprestaties.

Bron: Ladd, H.F., 1999, 'The Dallas school accountability and incentive program: an evaluation of its impacts on student outcomes', *Economics of Education Review*, 18, blz.1-16.

Verdient het aanbeveling een dergelijke vorm van prestatiebeloning ook in Nederland in te voeren? Het antwoord luidt niet zonder meer bevestigend, vanwege het reeds genoemde risico van verwaarlozing van niet-meetbare prestaties. Hier staan tegenover de positieve effecten op aantallen drop-outs. Deze uitruil maakt introductie van teambeloning met name aantrekkelijk in scholen en onderwijstypen met een groot aantal drop-outs: scholen met veel achterstandsleerlingen in voortgezet onderwijs en de beroepsopleidingen met de lagere kwalificatieniveaus (vbo/vmbo). De prijs die dan wordt betaald voor het terugdringen van drop-outs is het risico dat minder aandacht wordt besteed aan belangrijke niet-meetbare onderwijsdoelen. Maar dat is wellicht een acceptabele prijs, vanwege de grote maatschappelijke kosten verbonden aan drop-outs. Een definitief oordeel is pas mogelijk indien meer bekend is

over het relatieve belang van meetbare en niet meetbare onderwijsuitkomsten, en over de mate waarin concurrentie leidt tot verdringing van niet meetbare (of althans, niet gemeten) onderwijsuitkomsten. Het verdient overweging een experiment te starten met vormen van prestatiebeloning voor leraren.

4.1.7 Concurrentiebevordering in het secundair beroepsonderwijs

In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2000* schrijft het SCP: "Studenten in het secundair beroepsonderwijs profiteerden de afgelopen jaren het minst van de marktwerking in het onderwijs. De regionale opleidingen centra (ROC's) hebben in hun regio vaak een monopoliepositie, goede informatie over de kwaliteit van de verschillende opleidingen ontbreekt en de invloed van studenten en hun ouders is door hun achtergrond of relatieve onbekendheid met het onderwijs veelal gering." (SCP, Sociaal en Cultureel Rapport 2000, p. 462)

Als gevolg van de schaalvergroting gedurende de afgelopen tien jaar is het aantal instellingen voor secundair beroepsonderwijs gedaald van 330 in 1993 tot 62 nu, waarvan 43 ROC's. De komende jaren zal dit aantal nog verder dalen. Verwacht werd dat schaalvergroting zou leiden tot grotere efficiency en tot een betere *match* tussen leerling en opleidingsrichting. In hoeverre deze doelstellingen zijn gehaald moet blijken uit de evaluatie van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs. Vast staat nu al dat nog steeds grote aantallen leerlingen het secundair beroepsonderwijs (het vroegere mbo) verlaten zonder diploma, waarbij moet worden aangetekend dat voortijdig schoolverlaten vaak het gevolg is van problemen eerder in de schoolloopbaan.

De Werkgroep Voortijdig Schoolverlaten heeft onlangs een reeks aanbevelingen gedaan om het aantal drop-outs te verminderen. Intensivering van concurrentie tussen instellingen wordt niet expliciet als beleidsoptie genoemd, maar de Werkgroep stelt wel voor jaarlijks een top-5 te publiceren van scholen met *best practices* op het gebied van maatregelen ter verbetering van het schoolklimaat. Een plaats op de top-5 is uiteraard goed voor de reputatie van een school. Scholen en docenten zullen om intrinsieke redenen en, indien gekoppeld aan financiële prikkels, extrinsieke redenen belang hechten aan hun reputatie. Hierdoor levert zo'n top-5 een concurrentieprikkel op. Op dit idee van een top-5 zijn verschillende varianten mogelijk. Zo kan aan een plaats op de top-5 een beloning worden gekoppeld, eventueel te verdelen onder docenten. Een andere mogelijkheid is de top-5 (of top-10) te baseren op een output-indicator zoals het percentage voortijdig schoolverlaters, in plaats van op een moeilijk meetbare input-indicator zoals schoolklimaat. Daarmee lijkt deze optie op de reeds besproken optie van teambeloning voor achterstandsscholen. De daar genoemde voor- en nadelen zijn ook hier van toepassing. Overigens kent het secundair beroepsonderwijs nu al een zekere mate van prestatiebekostiging, waarin ook aantallen vroegtijdig schoolverlaters een rol spelen.

Een tweede beleidsoptie ter bevordering van de concurrentie in het secundair beroepsonderwijs betreft de bekostiging. Zo'n 70 particuliere winstgerichte instellingen voor

secundair beroepsonderwijs zijn inmiddels door de overheid erkend. Deze instellingen ondervinden echter een concurrentienadeel omdat zij niet in aanmerking komen voor publieke bekostiging. De concurrentie kan worden versterkt door erkende particuliere instellingen op gelijke wijze te financieren als publieke instellingen.

4.1.8 Trends vragen om meer concurrentie in het hoger onderwijs ⁹

De markt voor hoger onderwijs internationaliseert. Studenten en docenten worden mobieler, en hun mobiliteit zal nog toenemen na invoering van de nieuwe Bachelor/Master structuur. Hierdoor neemt de concurrentie in het hoger onderwijs toe en krijgen onderwijsinstellingen een extra prikkel tot verbetering van de onderwijskwaliteit. De overheid kan hen daarbij behulpzaam zijn door de regels voor collegegelddifferentiatie en selectie-aan-de-poort te versoepelen. Een derde beleids optie is het opheffen van de ongelijke bekostiging van particuliere onderwijsinstellingen.

Collegegeld-differentiatie

Indien collegegelddifferentiatie op ruimere schaal wordt toegestaan zullen sommige Nederlandse universiteiten kiezen voor een hoge prijs/hoge kwaliteit strategie, met als doel een internationale toppositie te verwerven of behouden. Een veelgehoord bezwaar tegen collegegelddifferentiatie is dat hierdoor de toegankelijkheid van top-instellingen afhankelijk wordt van het ouderlijk inkomen. Een goed stelsel van studieleningen met inkomensafhankelijke terugbetaling, eventueel aangevuld met subsidies voor studenten met minder draagkrachtige ouders, kan dit tegengaan. Ook mag op grond van ervaringen in de VS worden verwacht dat top-instellingen zeer getalenteerde studenten graag binnen zullen halen en bereid zullen zijn daarvoor beurzen beschikbaar te stellen. De reden is dat slimme studenten de kwaliteit van het onderwijs verbeteren.

Selectie aan de poort

Instellingen zijn verplicht alle studenten met de juiste vooropleiding te accepteren; alleen bij studierichtingen met een numerus-fixus spelen eindexamenresultaten een rol bij de toelating. Wel mogen instellingen sinds kort na het eerste studiejaar een bindend studie-advies geven. Ook tekent zich af dat instellingen mogen selecteren bij de toelating tot de Master-opleiding na invoering van de Bachelor-Master structuur. Het verbod op selectie-aan-de-(Bachelor)-poort blijft echter bestaan.

⁹ Voor een overzicht van de voor- en nadelen van marktwerking in het hoger onderwijs zie *Higher Education Reform: getting the incentives right*, CPB/CHEPS, Den Haag 2001 (te verschijnen).

Ervaringen in het VK laten zien dat bij selectie aan de poort forse verschillen in kwaliteit kunnen optreden, gemeten aan de hand van het niveau van instroom, voorzieningenniveau, en het percentage studenten dat doorstroomt naar de PhD-fase.

Aan selectie aan de poort kleeft als bezwaar dat selectiecriteria geen perfecte voorspellers zijn van geschiktheid voor de gekozen studie. Criteria voor selectie aan de poort hoeven echter niet dwingend te worden voorgeschreven. Indien instellingen worden afgerekend op het aantal afgestudeerden zullen zij zoeken naar uitgebalanceerde toelatingseisen: niet te streng, want dan derft de instelling inkomsten, maar ook niet te soepel, want dan maakt de instelling onnodig kosten voor kansloze studenten.

Bekostiging van private aanbieders in het hbo

Schaalvergroting in het hbo heeft geleid tot een sterke afname van het aantal instellingen. Het aantal door de overheid bekostigde hbo-instellingen is gedaald van 432 in 1985 tot 62 in 2000. Naast deze bekostigde instellingen zijn er 52 niet-bekostigde hbo-instellingen (in 1998). Het betreft hier private winstgerichte onderwijsondernemingen, die bevoegd zijn tot het uitreiken van hbo-diploma's. Hun marktaandeel (aandeel hbo-studenten) bedraagt zo'n 12%. Omdat zij kostendekkende bijdragen moeten vragen aan hun studenten, hebben deze instellingen een concurrentieachterstand.¹⁰

Door de schaalvergroting binnen het publieke deel van het hbo, gekoppeld aan de zwakke concurrentiepositie van het private deel, dreigt regionale monopolievorming bij de bekostigde instellingen. Hierdoor ontstaan risico's voor kwaliteit en vernieuwing. Deze risico's kunnen worden tegengegaan door private hbo-instellingen toegang te geven tot publieke bekostiging.¹¹

4.1.9 Conclusie

Bij de huidige stand van kennis is het niet mogelijk alle relevante vragen rond de wenselijkheid van meer concurrentie in het onderwijs te beantwoorden. Centraal op de onderzoeksagenda staan de volgende vragen:

- in hoeverre is onderwijsoutput meetbaar?
- gaat een sterkere focus op meetbare onderwijsdoelstelling ten koste van niet-meetbare doelstellingen zoals sociale vaardigheden en zelfvertrouwen?
- wat is de invloed van prestatieprikkels op de intrinsieke motivatie van docenten?
- wat is de relatie tussen prestatie-indicatoren zoals eindexamenresultaten en later arbeidsmarktsucces?

Het beantwoorden van deze vragen vereist met name onderwijskundige expertise en onderzoek. Daarnaast vraagt investeren in kennis over onderwijsbeleid ook de bereidheid tot

¹⁰ Studenten van niet-bekostigde instellingen ontvangen meestal wel studiefinanciering.

¹¹ Bij universiteiten is deze optie minder aantrekkelijk, vanwege de combinatie van onderwijs en onderzoek binnen één instelling.

experimenteren. Een voorbeeld: buitenlandse ervaringen met prestatiebeloning laten gunstige effecten zien voor belangrijke onderwijsuitkomsten, maar over de effecten in Nederland, en over de optimale vormgeving van prestatiebeloning, bestaat nog veel onzekerheid. Goed vormgegeven experimenten kunnen helpen die kennislacune te dichten.