

## Koopmanschap en burgerschap; marktwerking in het onderwijs

*Sietske Waslander*

### Bespreking door Frans Meijers

De vraag of er marktwerking moet zijn in het onderwijs is allesbehalve theoretisch, zoals blijkt uit de recent ontvouwde plannen van minister Hermans en staatssecretaris Adelmund om scholen te stimuleren inkomsten te verwerven. Het is een onderwerp dat polariserend werkt: je dient voor dan wel tegen te zijn. Een beetje marktwerking schijnt niet te kunnen, zoals beide bewindslieden onmiddellijk werd duidelijk gemaakt. Voor- en tegenstanders van marktwerking in het onderwijs zouden er goed aan doen de in 1999 verschenen studie van Waslander te bestuderen. Op basis van een zorgvuldige afweging van pro's en contra's wordt duidelijk gemaakt dat een simpel voor of tegen niet op zijn plaats is. Er is veeleer sprake van twee perspectieven waarbinnen andere antwoorden op centrale vragen worden gegeven. Onderwijskwesties worden in deze studie naar analogie van economische vraagstukken als orde­vraagstukken gepresenteerd. Er zijn dan drie relevante vragen: (a) wat moeten we onderwijzen (het vraagstuk van het curriculum); (b) hoe kunnen we dat doen (het vraagstuk van de inrichting van het onderwijsproces) en (c) voor wie is welk onderwijs (het vraagstuk van de verdeling van onderwijskansen)? De grote vraag is vervolgens wie de betere kandidaat is om deze vragen op te lossen: de overheid of de markt?

De studie, gebaseerd op een uitgebreide literatuurstudie en eigen onderzoek, heeft de vorm van een Angelsaksische rechtszaak waarbij de twee partijen, Markt en Overheid, hun zaak voorleggen aan de jury: de lezers. Waslander geeft op deze manier een goed inzicht in de achtergronden van het geschil en zet de argumenten van de voor- en tegenstanders helder op een rijtje.

De studie bevat drie delen. In het eerste deel, 'Het geschil', wordt in twee hoofdstukken kort ingegaan op het ontstaan en het functioneren van 'marktwerking' in westerse samenlevingen. In het eerste hoofdstuk wordt het perspectief van de studie geschetst. De markt blijkt te kunnen falen op vier punten: (a) de ongelijke toegang tot relevante informatie (veel consumenten hebben onvoldoende informatie over prijs en kwaliteit, kunnen niet leren van eerdere aankopen en kunnen niet wisselen van aanbieder); (b) het optreden van schaalvoordelen die de onderlinge concurrentie verminderen en soms zelfs tot een monopolie leiden; (c) het feit dat veel maatschappelijk noodzakelijke goederen *de facto* collectieve goederen zijn waarvan de baten niet toe te eigenen zijn aan deze of gene, ook niet via eigendomsrechten. Dat betekent dat deze goederen niet op een vrije markt geproduceerd kunnen worden, omdat de makers ervan niet of onvoldoende beloond worden; (d) het optreden van verdelingsproblemen: rationele individuele keuzes tellen niet altijd op tot een optimale uitkomst voor het collectief. Waar de markt faalt moet de overheid optreden. Echter, dit optreden is eveneens 'storingsgevoelig': (a) vanwege falen bij democratische besluitvorming (vooral onvoldoende maatschappelijk draagvlak voor politieke beslissingen); (b) falen bij het financieren (wat eind jaren zestig in marxistische kring wel de fiscale crisis van de overheid werd genoemd); (c) falen bij het verschaffen van goederen (vooral de spanning tussen de overheid als nemer van beslissingen over publieke goederen en degenen die deze beslissingen moeten uitvoeren) en (d) het falen bij het reguleren (vooral implementatieproblemen).

In het tweede hoofdstuk wordt de algemeen politiek-economische beschouwing uit het eerste

hoofdstuk toegepast op het collectieve goed 'onderwijs'. Daarmee worden de contouren én de inzet van het debat duidelijk.

Het tweede deel, getiteld 'Het bewijsmateriaal', bestaat uit vier case studies waarin door beiden partijen in een viertal hoofdstukken een overvloed aan empirie wordt aangedragen ter adstructie van hun standpunten.

De eerste case studie betreft de economische waarde van het leerplan c.q. de opleidingsrichting. Deze studie is mede gebaseerd op het werk van Glebbeek. Duidelijk wordt dat weinig bekend is over welke competenties tot meer of minder economische productiviteit leiden én hoe de verschillende competenties worden aangeleerd. 'Ministers, schoolbesturen en onderwijsmanagers mogen nog zo druk in de weer zijn met discussies over het in de kennismaatschappij benodigde vakkenpakket, tussen dit officiële curriculum en het geïmplementeerde en bereikte curriculum gaapt een kloof waarvan zelfs de afmetingen niet duidelijk zijn' (p. 84). Duidelijk wordt dat 'onderwijzen' geheel verschillende leerprocessen ten gevolge heeft én dat leren vooral plaatsvindt in en als gevolg van persoonlijke relaties tussen de docent en zijn/haar leerlingen. Het officiële curriculum zegt niets over de kwaliteit van deze relaties met als gevolg dat vanuit dit curriculum weinig tot niets kan worden voorspeld over de 'waarde' van het geleerde.

De tweede case studie, die vooral beschouwend van aard is, gaat over indicatoren voor onderwijs. Duidelijk wordt dat de kosten van het onderwijs goed te becijferen zijn en er op dit vlak dus indicatoren te formuleren zijn. Maar wat de baten van het onderwijs zijn, is veel minder duidelijk en veel moeilijker te becijferen. Vooral het meten van niet-cognitieve baten als burgerschapscompetenties staat nog in de kinderschoenen.

De derde case studie gaat over de vraag hoe de financiering van het speciaal onderwijs samenhangt met de integratie van leerlingen met extra onderwijsbehoeften in het reguliere onderwijs. In dit hoofdstuk worden drie lokale onderwijsorganisaties in drie verschillende landen, die in grote lijnen op eenzelfde manier het speciaal onderwijs bekostigen, met elkaar vergeleken. Uit deze vergelijking wordt vervolgens een blauwdruk voor een adequaat financieringssysteem afgeleid. Het lijkt erop dat het in stedelijke gebieden efficiënter is om leerlingen die meer zorg nodig hebben, samen onderwijs te geven dan ze ieder in een reguliere school te integreren. De belangrijkste conclusie is dat integratie het meest gebaat is bij een verdeelsysteem dat op alle niveaus minimaal kwetsbaar is voor strategisch gedrag. Het blijkt namelijk dat op centraal niveau (de politiek) vaak gekozen wordt voor integratie, terwijl op lagere niveaus (de scholen c.q. de docenten) gekozen wordt voor segregatie. Daarom moeten - wanneer men integratie wil realiseren - de kosten en baten van speciaal onderwijs bij dezelfde actor terecht komen en moeten de ontvangers en verdelers van de budgetten weinig mogelijkheden krijgen om kosten of leerlingen op anderen af te wentelen.

De vierde case studie, tenslotte, handelt over Nieuw Zeeland waar sprake is van een grote mate van marktwerking in het onderwijs. Concreet komt dit tot uitdrukking in het feit dat ouders en lokale gemeenschappen veel zeggenschap hebben, scholen rekenschap moeten afleggen door middel van externe controles, scholen met elkaar moeten rivaliseren om de gunst van de consument en - *last but not least* - de arbeidsvoorwaarden op schoolniveau geregeld worden. De marktwerking blijkt evenwel niet zo gunstig uit te pakken voor lagere sociale groepen die het schoolkeuzep proces - net als

alle andere sociale groepen - ingaan met het ideaal dat hun kinderen naar een school in het hoogste circuit gaan, maar uiteindelijk hun kinderen zien terechtkomen in scholen in het laagste circuit. Dit wordt gedeeltelijk veroorzaakt door het feit dat scholen in het hoogste circuit niet zo snel leerlingen uit lagere sociale groepen toelaten, omdat deze een 'bedrijfsrisico' vormen.

Het marktbeleid blijkt ook een verschillende invloed op scholen te hebben. Het effect van marktwerking hangt af van de uitgangspositie als het startschot van de markt klinkt. Scholen die aan de top van de lokale hiërarchie staan kunnen deze positie behouden. Door hun marktmacht hebben zij de leerlingen voor het uitkiezen, wat ze dan ook doen. Oftewel: scholen die meer aanmeldingen krijgen dan er plaatsen zijn, groeien niet maar selecteren. Het nettoresultaat van marktwerking lijkt dus dat zowel voor scholen als leerlingen de markt polarisatie in de hand werkt: de bestaande verschillen worden groter.

In het derde deel, 'De zitting', pleit de markt voor koopmanschap en de staat voor burgerschap. Alle argumenten worden nog eens op een rijtje gezet en met verve verdedigd. De auteur kiest stelselmatig voor het format van de rechtszitting. Deze vorm is niet zomaar een 'aardige' manier om het betoog te structureren. De vorm van het boek weerspiegelt de wetenschappelijke stand van zaken. Er zijn twee begrippenkaders over respectievelijk marktfalen en overheidsfalen. Deze begrippenkaders vertegenwoordigen een eigen gezichtspunt en een eigen gelijk: 'Met de vorm van een strafzaak heb ik geprobeerd duidelijk te maken dat beide perspectieven geldig en gelijkwaardig zijn, maar om verschillende redenen' (p. 191).