

# Concurrentie en kwaliteit in het primair en voortgezet onderwijs

*André de Moor*

*Leidt meer concurrentie tussen scholen tot betere onderwijskwaliteit? Veel internationale onderzoeken wijzen op een klein positief effect van concurrentie op kwaliteit gemeten via leerprestaties, maar dat beeld is niet robuust. Dat geldt ook voor recent onderzoek voor Nederland. Zo vindt CPB een klein positief effect voor het primair onderwijs maar SEOR een klein negatief effect voor het voortgezet onderwijs. Een klein effect wil echter nog niet zeggen dat concurrentie in het onderwijs niet zou werken. Mogelijk concurreren scholen wel, maar dan op meer dan alleen leerprestaties en ook op andere kwaliteitsaspecten, zoals sociale vaardigheden, leerlingbegeleiding, anti-pestbeleid, kunstklassen en sport. Juist deze zaken kunnen voor ouders belangrijk zijn. Ouders zeggen namelijk onderwijskwaliteit belangrijk te vinden, maar aspecten gerelateerd aan leerprestaties lijken niet doorslaggevend in hun schoolkeuze. Meer transparantie door het verbeteren van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie over onderwijskwaliteit in brede zin, is bij de schoolkeuze cruciaal. Ook het instellen van een fusietoets om voldoende keuzevrijheid te kunnen blijven garanderen, valt te overwegen.*

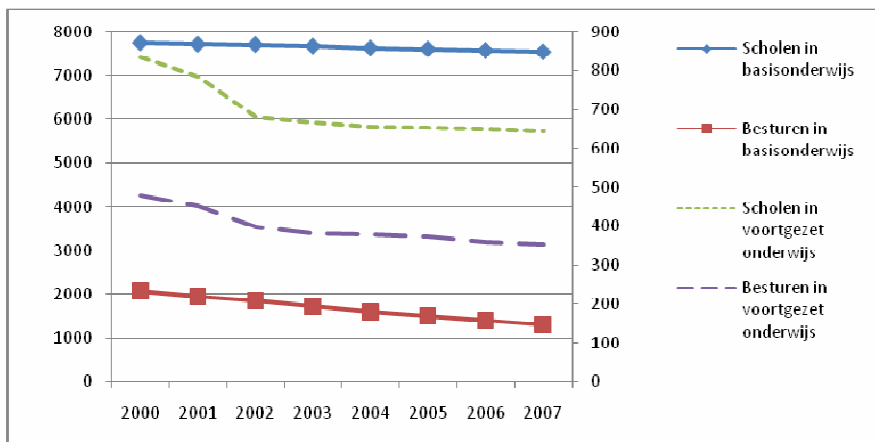
## 1 Inleiding

Onderwijskwaliteit is een hoofddoel van het onderwijsbeleid. Concurrentie kan, net als bij bedrijven, scholen aanzetten tot meer onderwijskwaliteit. Bij een gebrek aan concurrentie op prijs vindt concurrentie tussen scholen mogelijk juist plaats op kwaliteitsaspecten. Naarmate echter niet alle kwaliteitsaspecten even goed meetbaar zijn, zullen scholen zich met name richten op die factoren die wel zichtbaar zijn en zich daarop van andere scholen onderscheiden.

In dit artikel staat de vraag centraal of meer concurrentie tussen scholen tot betere onderwijskwaliteit leidt. Directe aanleiding zijn twee recente onderzoeken naar de concurrentie tussen scholen in het primair en voortgezet onderwijs in Nederland. Dit artikel beoogt door een literatuurstudie inzicht te geven in hoe concurrentie werkt in het onderwijs en vervolgens hoe ouders en leerlingen zich hierbij gedragen.

In de vraagstelling zijn twee aspecten van belang: hoe meet je concurrentie en onderwijskwaliteit? In Nederland zijn ouders vrij in de schoolkeuze en dus vrij om te kiezen voor welke school dan ook. Het is allereerst de vraag of er voldoende keuzevrijheid is. In het primair onderwijs heeft gedurende de laatste vijftien jaar een fusiegolf op bestuursniveau plaats gevonden; sinds 2000 is het aantal besturen met een derde gedaald (zie Figuur 1). Het aantal scholen echter is op een redelijk constant niveau van boven de 7500 gebleven. In het voortgezet onderwijs is de fusietrend langer zichtbaar. Vooral de vorming van brede scholengemeenschappen in de jaren 90 heeft voor bestuurlijke schaalvergroting gezorgd. Sinds 2000 is het aantal besturen maar ook het aantal scholen met een kwart gedaald.

**Figuur 1** Aantal scholen en schoolbesturen in primair (linkeras) en voortgezet onderwijs (rechteras)



Bron: Kerncijfers OCW 2000-2007.

Maar hoe meet je concurrentie tussen scholen? Een veelgebruikte maatstaf voor concurrentie in de literatuur is de Herfindahl-Hirschman Index (HHI). In de HHI komt niet alleen het belang van het aantal concurrenten naar vo-

ren, maar juist ook hun marktaandeel.<sup>1</sup> In haar toezicht op (product)markten ziet de Europese Commissie (2004) in een HHI van meer dan 0,20 een reden tot nader onderzoek. Die grens komt bijvoorbeeld in beeld bij een markt met minder dan 5 gelijkwaardige concurrenten. Andere concurrentie-indicatoren zijn het aantal concurrenten in de relevante geografische markt of de financiering van private scholen (met name in de VS). Bij deze concurrentie-indicatoren zijn kanttekeningen te plaatsen, de marktwerkingliteratuur is dan ook op zoek naar superieure indicatoren.<sup>2</sup> Voor het onderwijs lijken er echter geen betere indicatoren beschikbaar dan de HHI en het aantal scholen in de relevante geografische markt.

De tweede vraag is: hoe meet je onderwijskwaliteit? Vrijwel altijd maken empirische studies gebruik van testcores, scores op centrale toetsen of examens.<sup>3</sup> Om de toegevoegde waarde van een school te meten, zou je idealiter ook nog de scores willen corrigeren voor het ingangsniveau van de leerlingen bijvoorbeeld door het opleidingsniveau van de ouders als benadering te hanteren. Er is echter de nodige discussie of toetsscores, al dan niet gecorrigeerd, een adequate maat zijn voor de onderwijskwaliteit die de school levert. De kritiek is namelijk dat onderwijskwaliteit veel breder is dan alleen leerprestaties gemeten via testcores en eindexamens; sociale vaardigheden, een brede maatschappelijke ontwikkeling en culturele vorming zijn ook van belang. Ook omgevingsfactoren zijn van invloed: ouders, medeleerlingen, e.d. dragen bij aan leerprestaties. Daarnaast is het de vraag of een school met een hoog gemiddelde examencijfer het beter doet dan een school met een lager examencijfer maar met een hoger aandeel geslaagden, 'opstromers' (naar een hoger onderwijsniveau) en/of rendement. Daar kan tegenin worden gebracht dat juist de CITO- en eindexamentoetsen die onderwijsprestaties toetsen die we uiteindelijk willen hebben. Bovendien stellen voorstanders dat andere vaardigheden en aspecten van onderwijskwaliteit een sterke samenhang vertonen met leerprestaties. Dit artikel kiest een pragmatische insteek en gaat in eerste instantie uit van onderwijskwaliteit gemeten via leerprestaties, zoals het in empirisch onderzoek wordt meegenomen. Niettemin lijkt een bredere benadering van onderwijskwaliteit onvermijdelijk als we de schoolkeuze van ouders en

---

<sup>1</sup> De Herfindahl-Hirschman Index (HHI) is gedefinieerd als de som van de gekwadeerde marktaandelen. De HHI loopt uiteen van monopolie (HHI=1) tot volledige concurrentie (HHI=0). Volgens de HHI is de concurrentie groter in een markt met 3 gelijkwaardige aanbieders dan met 2 gelijkwaardige aanbieders. Ook is volgens de HHI index de concurrentie groter in een markt met 2 gelijkwaardige aanbieders ten opzichte van 1 grote en 1 kleine aanbieder.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld Boone (2008).

<sup>3</sup> Soms wordt ook het slagingspercentage in de analyse meegenomen.

leerlingen bekijken. Dan zal blijken dat onderwijskwaliteit een bredere invulling kent dan alleen leerprestaties (zie Sectie 5).

Het artikel is verder als volgt opgebouwd. Sectie 2 vat de inzichten uit de internationale literatuur over de relatie tussen concurrentie en kwaliteit samen, waarna in Sectie 3 de twee recente onderzoeken voor Nederland worden besproken. Vervolgens wordt in Sectie 4 bekeken hoe de resultaten zich verhouden tot de motieven van ouders en leerlingen en hoe zij tot hun schoolkeuze komen. In Sectie 5 volgt een beoordeling waarna in Sectie 6 enkele lessen voor beleid worden getrokken

## 2 De internationale literatuur

De gedachte dat concurrentie tussen scholen tot betere kwaliteit leidt, lijkt intuïtief maar is in de internationale literatuur niet vanzelfsprekend. Belfield en Levin (2002) concluderen in hun analyse van 41 empirische studies dat de meeste onderzoeken weliswaar een positief verband tussen concurrentie en onderwijskwaliteit aangeven, maar dat het effect opvallend bescheiden is en dat een groot deel van de schattingen (tussen een en twee derde) niet significant is. Zij concluderen dat resultaten aan voldoende gevoeligheidsanalyses onderworpen moeten worden om overtuigend te zijn en dat de meeste studies niet aan deze vereiste voldoen. Het verband tussen concurrentie en onderwijskwaliteit is daarmee weinig robuust.

Er is een discussie in de empirische literatuur of een zuiver causaal effect tussen concurrentie en onderwijskwaliteit wordt gevonden, of slechts correlatie. De meeste onderzoeken komen uit de VS waar een debat heerst over de kwaliteit van publieke versus private scholen. Het dispuut tussen Hoxby en Rothstein is hierbij illustratief. Zo concludeert Hoxby (2000) dat grootstedse gebieden met meer keuze (*'Tiebout choice'*) betere publieke scholen en minder private scholen hebben.<sup>4</sup> Zij hanteert schattingen met een instrumentele variabele (IV) omdat regressies met OLS niet corrigeren voor endogeniteit, dat wil zeggen dat kwaliteit (andersom) ook de concurrentie kan beïnvloeden doordat succesvolle scholen meer leerlingen aantrekken en dus groter worden, waardoor de concurrentie daalt. Hoxby construeert een instrumentele variabele voor een geografische marktindeling op basis van fysieke barrières, voornamelijk rivieren. Rothstein (2007) betwist deze "kaart" echter en komt tot een andere indeling van markten.

---

<sup>4</sup> Charles Tiebout kwam in 1956 tot de conclusie dat lokale overheden die hun burgers in staat stellen te kiezen uit gemeenschappen met verschillende publieke diensten, elke burger die keuze maakt die het beste bij hem past. Platter gezegd komt de Tiebout choice neer op stemmen met de voeten. Zie Tiebout (1956).

Door deze andere specificatie wordt het positieve effect dat Hoxby vindt, veel kleiner en zelfs niet significant. Evenmin vindt Rothstein bewijs voor endogeniteit en hij stelt dat juist met OLS de relatie prima kan worden geschat. Het weerwoord van Hoxby (2007) is dat Rothstein zelf fouten maakt en haar resultaten onveranderd blijven. Onduidelijk is wie er in deze discussie gelijk heeft; eerder lijkt de conclusie bevestigd dat een onderzoek voldoende gevoeligheidsanalyses moet uitvoeren om robuust te kunnen zijn.

Verreweg de meeste studies naar concurrentie en kwaliteit in het onderwijs hebben betrekking op de VS, maar sporadisch ook voor andere landen. Card e.a. (2007) hebben in de Canadese provincie Ontario gekeken naar de concurrentie tussen publieke scholen en scholen voor kinderen met een katholieke achtergrond in het primair onderwijs. Zij vinden een klein positief effect op de testscore van groep 6 ten opzichte van groep 3 en verwachten dat meer concurrentie de prestatie met 2-5% van een standaarddeviatie zal verbeteren. Gibbons e.a. (2008) vinden voor het Verenigd Koninkrijk met OLS-schattingen in eerste instantie een bescheiden positief effect: leerlingen van een school in een meer concurrerende omgeving – dus met meer scholen in de buurt – presteren iets beter. Zij vinden geen bewijs dat concurrentie de drijvende kracht achter deze betere leerprestaties is, maar suggereren dat dit vooral komt door selectie. Alleen voor scholen met een christelijke achtergrond werkt concurrentie.

Hoewel de meeste studies naar het effect van concurrentie op onderwijskwaliteit een positief – zij het klein en niet altijd statistisch significant – verband vinden, zijn er ook studies die een negatief verband vinden. Het onderzoek van Dijkgraaf e.a. (2008a) voor het Nederlandse havo en vwo – hierna uitgebreid besproken – is hier een voorbeeld van. Ook het onderzoek van McMillan (2000) vindt in sommige regio's in de VS een negatieve relatie, maar constateert tegelijk een grote betrokkenheid van ouders. Concurrentie en ouderbetrokkenheid kunnen substituten vormen omdat in de VS bij de introductie van concurrentie juist de kritische ouders naar een andere (vaak private) school gaan. Hierdoor ervaren publieke scholen relatief minder druk om de kwaliteit te verbeteren.

### **3 Empirie voor Nederland**

Recent heeft CPB voor Nederland empirisch onderzoek gedaan naar concurrentie tussen scholen in het primair onderwijs, SEOR hetzelfde voor het voortgezet onderwijs. CPB (zie Noailly e.a. 2009) heeft onderzocht in hoeverre basisscholen in een omgeving met veel concurrentie betere leer-

prestaties hebben dan vergelijkbare basisscholen in een omgeving met weinig concurrentie. De CITO-scores van leerlingen zijn de indicator voor de leerprestaties en het aantal concurrenten in de relevante markt en de HHI de indicatoren voor concurrentie. Om met endogeniteit rekening te houden, (zie Sectie 2) gebruikt CPB de IV-methode om het causale effect van concurrentie op onderwijskwaliteit te meten. In navolging van onderzoek voor het V.K. door Gibbons e.a. (2005) wordt de afstand van de school tot het stadscentrum als instrumentele variabele genomen om de relevante markt af te bakenen. De veronderstelling is dat de afstand tot het stadscentrum wel samenhangt met concurrentie, maar niet met kwaliteit. Het idee hierachter is als volgt: scholen in het centrum zijn goed bereikbaar, ook vanuit alle buitenwijken, terwijl scholen aan de rand van de stad alleen goed bereikbaar zijn voor leerlingen die aan diezelfde rand wonen. Scholen in het centrum ondervinden dus meer concurrentie dan scholen aan de rand van de stad. Tegelijkertijd is er geen reden waarom scholen in het centrum puur vanwege hun ligging beter of slechter zijn dan scholen aan de rand. CPB geeft wel aan dat deze IV-methode goed werkt voor de grotere gemeenten maar niet voor de kleinere gemeenten, omdat de markt dan niet goed of zinvol is af te bakenen, zeker in gemeenten zonder of met 1 school. De grens ligt bij gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.<sup>5</sup>

De relevante markt voor een basisschool in de grotere gemeenten omvat volgens CPB een straal van 1,5 kilometer, gebaseerd op de gemiddelde fietsafstand van leerlingen. Elke basisschool heeft in deze markt ongeveer 6 à 7 concurrerende scholen. Gemiddeld komt de HHI uit op (omgerekend) 0,22, hetgeen duidt op een behoorlijke mate van concurrentie. Verder vindt CPB een klein, maar significant positief effect van concurrentie: een verhoging van de concurrentie met een standaarddeviatie (circa 5 scholen) leidt tot een verhoging van de CITO-scores met 5 à 10% van een standaarddeviatie. Omgerekend bij een gemiddelde CITO-score van 535 punten en een standaarddeviatie van 10 punten betekent dit dat één extra school in de relevante markt tot een toename van de gemiddelde CITO-score met 0,1 à 0,2 punt leidt.

SEOR onderzoekt de relatie tussen concurrentie en leerprestaties in het voortgezet onderwijs, in eerste instantie voor havo en vwo (zie Dijkgraaf e.a. 2008a) en later ook voor het vmbo (zie Dijkgraaf e.a. 2008b). Dit is gedaan op het niveau van schoollocaties.<sup>6</sup> De maatstaf voor concurrentie

---

<sup>5</sup> In de CPB-analyse valt hierdoor de helft van de scholen en 40% van de leerlingen buiten de analyse.

<sup>6</sup> Een schoollocatie is hierbij gedefinieerd als een bepaalde vestiging van een school. Ook is de concurrentie op schoolniveau onderzocht dus een school met meerdere vestigingen/locaties, met min of meer dezelfde resultaten. Concurrentie op bestuursniveau met meer scholen onder één schoolbestuur, is niet onderzocht.

zijn wederom de HHI-index en het aantal scholen in de relevante markt. De indicatoren voor de onderwijskwaliteit zijn: het gemiddelde cijfer van het centraal schriftelijk examen, het percentage geslaagden en het percentage leerlingen dat zonder vertraging vanaf de derde klas het diploma behaalt (bovenbouw rendement). Omdat ook controlevariabelen worden meegenomen zoals karakteristieken van de schoollocatie en kenmerken van de leerling, stelt SEOR dat het effect op onderwijskwaliteit kan worden gemeten via OLS technieken. Niettemin hebben de onderzoekers ook expliciet op endogeniteit getoetst. Dit is gedaan door systeemschattingen uit te voeren, waarbij beide causale verbanden op basis van *maximum likelihood* tegelijkertijd worden geschat, en door statistische analyses uit te voeren waarbij concurrentievariabelen vertraagd zijn meegenomen. Beide exercities laten echter zien dat de concurrentie-intensiteit niet wordt beïnvloed door de schoolprestaties, dus er is volgens de onderzoekers geen sprake van endogeniteit.

De relevante markt voor het voortgezet onderwijs definieert SEOR met een straal van 10 kilometer, wederom gebaseerd op de gemiddelde reisafstand van scholieren. De HHI is gemiddeld 0,3 à 0,4. Ouders en leerlingen hebben gemiddeld genomen de keuze uit 5 à 8 scholen in het vmbo en 6 à 7 in het havo en vwo. Dat betekent dat er veel schoollocaties zijn met een klein marktaandeel, en enkele met een groot marktaandeel. De schattingsresultaten laten een negatief verband tussen concurrentie en kwaliteit zien. Als 2 nieuwe schoolvestigingen toetreden die even groot zijn als de bestaande 2 vestigingen (de HHI halveert van 0,5 naar 0,25), daalt het gemiddelde eindexamencijfer in het havo en vwo met 0,03 punt; in het vmbo is de daling nog ietsje groter — dit kan oplopen tot 0,05 punt, afhankelijk van de richting. Het slagingspercentage en het bovenbouw rendement daalt met ongeveer -1%. Bij toetreding door één extra school zijn al deze effecten nog kleiner.

Een groot aantal gevoeligheidsanalyses met andere definities van concurrentie-indicatoren, school- en leerlingkenmerken in de schattingen leidt niet tot andere uitkomsten. Het verband blijft negatief en waar positieve waarden worden gevonden, is dit altijd niet significant. Zo is er evenmin sprake van een niet-lineair effect van concurrentie (*cutthroat competition*),<sup>7</sup> waarbij in eerste instantie concurrentie positief uitwerkt op kwaliteit, totdat de concurrentie boven een bepaald niveau te hevig wordt en het negatieve effect optreedt en de kwaliteit daalt.

---

<sup>7</sup> De concurrentievariabele wordt dan in kwadratische vorm meegenomen.

## 4 Motieven voor schoolkeuze ouders en leerlingen

Hoe verhoudt zich het kleine concurrentie-effect tot de wijze waarop ouders en leerlingen tot hun schoolkeuze komen? De verwachting dat concurrentie goed is voor leerprestaties, is mede gebaseerd op de vrije schoolkeuze van ouders en dat zij overstappen naar een andere school als zij ontevreden zijn. Een voorwaarde is wel dat de prestaties van scholen voldoende transparant zijn om ouders en leerlingen een bewuste keuze te laten maken. Een belangrijke vraag is verder welke factoren voor ouders bij de schoolkeuze relevant zijn.

Er is betrekkelijk weinig onderzoek naar de motivatie en schoolkeuze van ouders. Naar aanleiding van de ‘zwarte’ en ‘witte’ vlucht hebben Karsten e.a. (2002) onder meer gekeken naar de positieve schoolkeuze (de school die daadwerkelijk is gekozen) en de negatieve schoolkeuze (de school die is afgewezen) in het primair onderwijs. Circa 70% van de ouders heeft blijkens dit onderzoek geen basisschool buiten de buurt (postcodegebied) overwogen; bijna een kwart heeft één andere basisschool buiten de buurt overwogen. Het belangrijkste motief bij de schoolkeuze voor autochtone ouders is dat de basisschool in hoge mate ‘aansluit op thuis’; dit is een door de onderzoekers bedachte maatstaf voor sfeer, opvoeding en levensbeschouwing. Het ontbreken hiervan is voor ouders de reden om een basisschool *niet* te kiezen. Voor ouders van allochtone afkomst zijn het niveau van de basisschool (reputatie, veel leerlingen naar havo/vwo) en de aandacht voor leerachterstanden de belangrijkste overwegingen. Voor alle ouders is daarnaast de reputatie van de school en de afstand van belang.

SCP (2004) gaat uitgebreider in op de motieven bij de schoolkeuze in het primair en voortgezet onderwijs, mede op grond van haar KFO-onderzoek.<sup>8</sup> Een onderscheid wordt gemaakt naar de schoolkeuzemotieven en de factoren die uiteindelijk de doorslag geven, overeenkomend met het bekende verschil tussen ‘stated’ en ‘revealed preferences’ in de economie (Samuelson). Allereerst is aan ouders een lijst met 21 keuzemotieven voorgelegd en gevraagd aan te geven welke zij al dan niet belangrijk vinden. De top-5 van motieven in het primair onderwijs bestaat uit een goede sfeer, een goede voorbereiding op het vervolgonderwijs, veel aandacht voor sociale vaardigheden, naar de zin van het kind en beschikbaarheid van moderne leermiddelen. Opvallend is dat denominatie (school op grond van levensbeschouwing) een overweging is die laag scoort. Aan de ouders is vervolgens gevraagd drie doorslaggevende overwegingen te noemen die

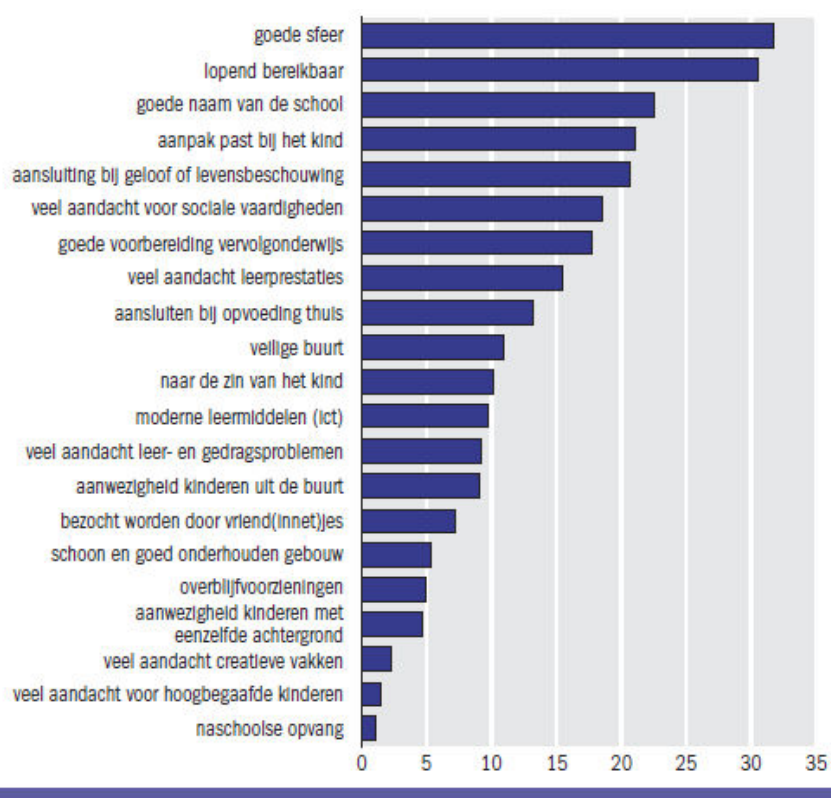
---

<sup>8</sup> Het KFO-onderzoek bestaat uit twee enquêtes aan 1200 ouders met een kind in het primair onderwijs (4 t/m 12 jaar) en aan bijna evenveel ouders met een kind in het voortgezet onderwijs (12 t/m 16 jaar).



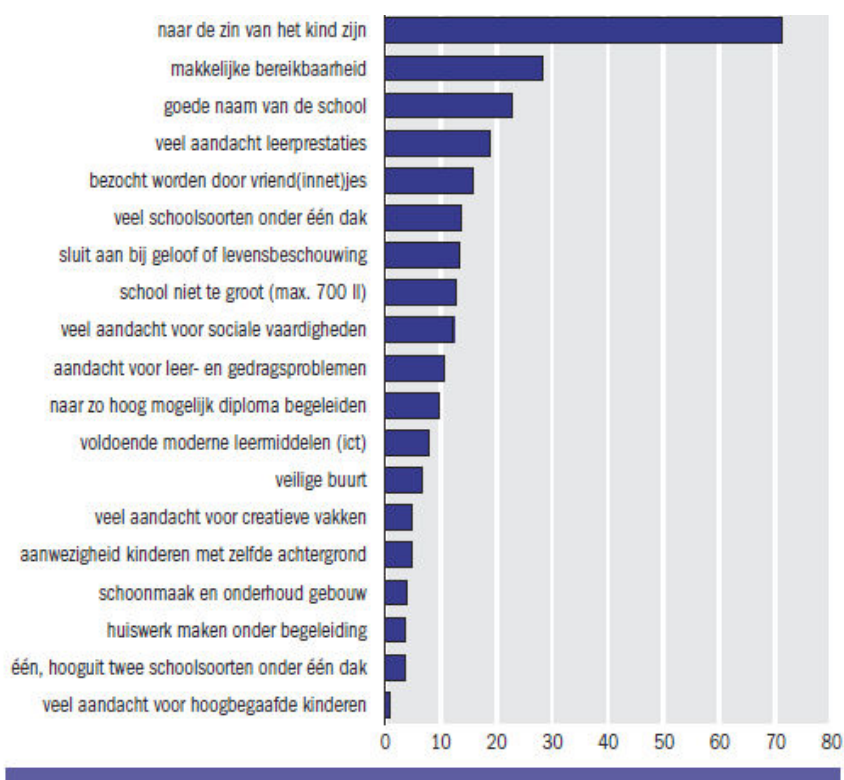
de feitelijke keuze van de basisschool hebben bepaald (Figuur 2a). Dit beeld wijkt af van wat ouders *zeggen* belangrijk te vinden. De goede sfeer staat met een derde van de ouders bovenaan, maar de nabijheid van de school blijkt een even belangrijke factor. Dat, terwijl de nabijheid laag scoort in de overwegingen. Dit geldt ook voor de goede naam van de school en de aansluiting bij het geloof of levensbeschouwing; die zijn toch van groter belang dan ouders in eerste instantie aangeven. Omgekeerd zijn zaken die te relateren zijn aan leerprestaties zoals goede voorbereiding op vervolgonderwijs en aandacht voor leerprestaties, van minder doorslaggevend belang dan ouders zelf zeggen.

**Figuur 2a** Overwegingen die de doorslag hebben gegeven bij de keuze van een basisschool, 2000, percentage ouders dat de desbetreffende overweging heeft genoemd



Bron, SCP (KFO'OO), overgenomen uit SCP (2004).

**Figuur 2b** Overwegingen die de doorslag hebben gegeven bij de keuze van een school voor voortgezet onderwijs, 2000, percentage ouders dat de desbetreffende overweging heeft genoemd



Bron, SCP (KFO'00), overgenomen uit SCP (2004).

De top-5 van motieven voor de schoolkeuze in het voortgezet onderwijs komt voor een groot deel overeen met die bij het primair onderwijs, zij het in een iets andere volgorde: naar de zin van het kind, voldoende moderne leermiddelen, veel aandacht sociale vaardigheden, onderhoud gebouw en veel aandacht voor de leerprestaties. Ouders geven aan minder belang te hechten aan aandacht voor creatieve vakken en denominatie. Maar wederom wordt het beeld anders als we kijken naar de doorslaggevende factoren voor de schoolkeuze. Onmiskenbaar de meest bepalende factor is dat de school naar de zin van het kind moet zijn (Figuur 2b): dat vindt ruim 70%

van de ouders.<sup>9</sup> Minder belangrijk maar mogelijk wel hieraan gerelateerd is het gegeven dat vriend(innet)jes naar dezelfde school gaan. Op grote afstand volgen zaken als bereikbaarheid, goede naam van de school en aandacht voor leerprestaties. Factoren die ouders in eerste instantie zeggen belangrijk te vinden (voldoende moderne leermiddelen, veel aandacht sociale vaardigheden, onderhoud gebouwen) zijn van veel minder doorslaggevend belang. Denominatie scoort evenmin hoog.

Kortom, ouders zeggen onderwijskwaliteit belangrijk te vinden maar in de uiteindelijke schoolkeuze komt dat niet naar voren in overwegingen over leerprestaties. Het belangrijkste voor ouders lijkt vooral dat hun kind zich goed voelt: in het primair onderwijs hechten ouders aan een goede sfeer en in het voortgezet onderwijs is de voorkeur van hun kind leidend bij de schoolkeuze. Kanttekening bij Figuur 2a en Figuur 2b is wel dat verscheidene overwegingen voor ouders een proxy voor leerprestaties kunnen zijn, zoals de 'goede naam van de school', 'goede voorbereiding op het vervolgonderwijs', 'veel aandacht voor leerprestaties' en 'naar een zo hoog mogelijk diploma begeleiden'.

Leerprestaties lijken voor ouders dus minder van belang te zijn, zeker ten opzichte hoe kwaliteit in de empirische literatuur wordt meegenomen. Ouders zullen zich vermoedelijk ook laten leiden door eigen indrukken en deze kunnen voor hen samenhangen met onderwijskwaliteit. Dit komt overeen met de manier waarop ouders zich oriënteren bij de schoolkeuze. Volgens Beerends e.a. (1999) zijn de belangrijkste informatiebronnen voor ouders het bezoek aan open dagen op middelbare scholen, informatieavonden op basisscholen en praten met ouders en bekenden. Het gebruik van kwaliteitskaarten is vooralsnog beperkt volgens SCP (2004). Ook de Onderwijsinspectie heeft geen gedocumenteerd beeld van het gebruik van de kwaliteits- en opbrengstenkaarten door ouders.

Hoe zit het nu met de tevredenheid van ouders: stemmen ze met de voeten? Volgens SCP (2004) zijn ouders doorgaans erg tevreden over de schoolkeuze. Vier van de vijf ouders zijn positief over de kwaliteit van de school. Overstappen komt weinig voor: volgens de KFO-enquête is slechts 6% van de leerlingen in het primair onderwijs uit onvrede naar een andere school gegaan.<sup>10</sup> Deze onvrede richt zich vaak op de onderwijskundige aanpak, het niet naar de zin hebben van het kind, slechte communicatie

<sup>9</sup> Op die leeftijd krijgen kinderen een grote(re) stem in de schoolkeuze. Dit komt overeen met een eerder onderzoek van Regioplan uit 1999 waarin de voorkeur van het kind prominent bovenaan staat, op afstand gevolgd door sfeer op school en afstand (Beerends e.s. 1999). Leerling-prestaties werden als laagste gewaardeerd.

<sup>10</sup> Dit loopt op van 4% in de onderbouw tot 7% in de bovenbouw. Daarnaast is er nog een categorie overige motieven voor overstap van 1% a 2%. Een op de 10 leerlingen verwisselt van school vanwege verhuizing.

tussen ouders en school, en onvrede met het beleid of de organisatie van de school. Volgens SCP komt het overstappen door verkleuring van de leerlingenpopulatie nauwelijks voor: deze zogenaamde witte vlucht speelt voornamelijk bij de beginkeuze van de basisschool. In het voortgezet onderwijs is het overstappercentage om andere reden dan verhuizing lager, namelijk 4%. Bij ongeveer de helft hiervan betrof het een overstap naar een lagere schoolsoort, omdat de leerlingen het niveau niet aankonden. Mogelijk de belangrijkste conclusie hieruit is dat de schoolkeuze geen continu proces is maar zich vooral afspeelt bij het begin van het primair en voortgezet onderwijs.

## 5 Hoe werkt concurrentie in het onderwijs: beoordeling

De onderzoeken van CPB en SEOR laten geen eenduidige relatie zien tussen concurrentie en leerprestaties: CPB vindt een klein positief effect in het primair onderwijs, SEOR een klein negatief effect in het voortgezet onderwijs. In beide onderzoeken is het effect erg klein, zeker omgerekend naar wat één extra school zou betekenen. Op zich is deze uitkomst verrassend, omdat de verwachting *a priori* is dat meer concurrentie tussen scholen tot betere kwaliteit zou leiden. Anderzijds spoort de ambigue bevinding met het beeld uit de internationale literatuur. Ook lijkt het te rijmen met zaken die voor ouders vaak doorslaggevend zijn bij de schoolkeuze, zoals een goede sfeer en dat hun kind het naar de zin heeft. Leerprestaties lijken voor ouders niet de belangrijkste of meest doorslaggevende factor voor de schoolkeuze.

Een verklaring kan ook zijn dat ouders onvoldoende inzicht hebben in kwaliteit in termen van leerprestaties en daardoor niet goed kunnen kiezen. De vraag is dan in hoeverre de leerprestaties op scholen voldoende transparant zijn voor ouders. Zoals eerder gesteld, is er weinig zicht op het gebruik van de kwaliteits- en opbrengstenkaarten door ouders. De kwaliteitskaarten bevatten onderdelen als leerprestaties, sfeer op school en in de klas, zorg, begeleiding, actieve rol van leerlingen e.d. De schaal van de scores is daarbij beperkt van (dubbel) min tot (dubbel) plus. De opbrengstenkaarten voor het voortgezet onderwijs bevatten daarbij ook de 'harde' informatie over cijfers en rendementen zoals gebruikt in het SEOR onderzoek. Verder publiceren Elsevier en Trouw elk jaar een overzicht van schoolprestaties. Deze lijsten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op gegevens van de Inspectie; de scores zijn hier dus ook beperkt tot (dubbel) min en (dubbel) plus. De beperkte schaal van de scores maakt dat er voor ouders mogelijk weinig onderscheid te maken is voor een grote groep scholen. Dit

kan voor veel ouders een reden zijn om de leerprestaties redelijk gelijk te veronderstellen en daarmee andere factoren de doorslag te laten geven.

Aannemelijk is dan ook dat ouders een brede(re) definitie van onderwijskwaliteit dan alleen leerprestaties hanteren. Daarbij kan concurrentie in het onderwijs wel werken maar dat gebeurt dan niet (uitsluitend) via leerprestaties. Sommige scholen kunnen dat wel doen en concurreren bijvoorbeeld door het aanbieden van tweetalig onderwijs. Maar er zijn vermoedelijk veel meer scholen die concurreren op andere zaken dan leerprestaties, zaken die (bepaalde groepen) ouders mogelijk belangrijker vinden. Onder druk van concurrentie zoeken scholen naar een eigen niche in de markt en selecteren zij leerlingen passend bij hun specifieke profiel. Dit profiel kan bestaan uit een school met aandacht voor sociale of creatieve vaardigheden, intensieve leerlingbegeleiding, anti-pestbeleid, kunstklassen, sport of buitenschoolse activiteiten. Ook is profilering mogelijk als een 'kleine school met een gezellige sfeer' of een school met een zeker normen en waarden-patroon (o.a. door denominatie). In dit opzicht werkt concurrentie in het onderwijs wel, maar dan door segmentering van een vrij heterogene markt. Tegelijk kunnen veel van deze zaken voor ouders gerelateerd zijn aan, of symbool staan voor (een brede definitie van) onderwijskwaliteit.

## 6 Lessen voor beleid

Kiezen ouders wel goed, is een vraag die zich na het voorgaande opdringt. Nemen ze wel voldoende de leerprestaties mee in hun schoolkeuze? Deze vraag is lastig te beantwoorden. Eerder is het voor beleidsmakers relevant te weten of de informatie over scholen en de kwaliteit in brede zin die zij bieden, voldoende en transparant voor ouders beschikbaar is om hun schoolkeuze te maken. Transparantie van onderwijskwaliteit op scholen blijft cruciaal. Zelfs al zouden ouders onvoldoende zicht hebben op leerprestaties of als ze dit onvoldoende in hun keuze zouden meenemen, werkt het mechanisme van concurrentie tussen scholen alleen als er helder zicht is op die leerprestaties. Dat geldt niet alleen voor ouders maar evenzeer voor scholen: transparantie is voor hen een impuls om leerprestaties te blijven verbeteren. Tegelijk is het voor beide partijen relevant dat de informatie meer aspecten van onderwijskwaliteit omvat dan alleen leerprestaties.

Het komt dus vooral neer op het verbeteren van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van zoveel mogelijk objectieve kwaliteitsinformatie. Je zou kunnen denken aan een jaarlijkse openbare lijst met de gemiddelde

(toets)scores van alle scholen, of nog gebruikersvriendelijker, een schoolkeuzewijzer naar analogie van de stemwijzer. Via een dergelijk instrument kunnen ouders aangeven aan welke aspecten zij meer en minder belang hechten. Een dergelijke schoolkeuzewijzer zou per school naast leerprestaties (bij voorkeur gecorrigeerd) ook andere aspecten van kwaliteit moeten bevatten, met name zaken die voor ouders belangrijk zijn. Daarbij valt te denken aan aspecten als kwaliteit leraren (bijvoorbeeld het percentage leraren toegelaten tot het Lerarenregister), het percentage leraren met kwalificatie excellent, oordeel over sociale vaardigheden van leerlingen, oordeel over kwaliteit van lesgeven, over sport en culturele activiteiten, etc.

Voorts kan men denken aan het versterken van de rol van ouders. Betere informatie versterkt ook de positie bij de inspraak en medezeggenschap van ouders. De druk van verantwoording richting ouders kan voldoende zijn om scholen aan te zetten tot betere kwaliteit, ook in termen van leerprestaties.

Tot slot, naast transparantie vormt keuzevrijheid van ouders een ander cruciaal element voor de kwaliteit van onderwijs. Hoewel beide onderzoeken nauwelijks een effect van concurrentie op kwaliteit vinden, kan *afnemende* concurrentie – en hiermee samenhangend minder keuzevrijheid – toch een reden tot zorg zijn. De mate van concurrentie, gemeten via de HHI, ligt in het primair maar met name in het voortgezet onderwijs boven de vuistregel van 0,2 waarboven markttoezichthouders aanleiding zien voor nader onderzoek. Bovendien loopt de concurrentie tussen verschillende regio's flink uiteen: in grote steden is deze voldoende maar in meer dunbevolkte regio's is de concurrentie aanzienlijk lager. Zorgen voor concurrentie tussen scholen en voldoende keuze voor ouders kan aanleiding zijn om fusies in het primair en voortgezet onderwijs tegen het licht te houden, bijvoorbeeld door een fusietoets, zoals de Minister van Onderwijs onlangs naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Scholen zouden pas mogen samengaan als zij dit aanmelden en expliciete goedkeuring van de Minister van Onderwijs hebben. Hiermee kan de Minister ook toetsen of de voorgenomen fusie niet leidt tot een ongewenste inperking van de keuzevrijheid in een bepaald gebied.

### **Auteursbeschrijving**

André de Moor werkt bij de directie Kennis van het Ministerie van OCW (e-mail: [a.p.g.demoor@minocw.nl](mailto:a.p.g.demoor@minocw.nl)). Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en geeft niet noodzakelijkerwijs de opvatting van het ministerie weer. Met dank aan Pierre Koning en collega's van de directie Kennis voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

## Literatuur

- Beerends, H.M., E.F.C. van der Boom en A.L. van der Vegt, 1999, Kwaliteitskaarten voortgezet onderwijs, Regioplan publicatienummer. OA-166, Amsterdam.
- Belfield, C.R. en H.M. Levin, 2002, The effects of competition between schools on educational outcomes: A review for the United States, *Review of Educational Research*, Summer, 72(2): 279-341.
- Boone, J., 2008, A new way to measure competition, *The Economic Journal*, vol. 118(531): 1245-61.
- Card, D., M. Dooley en A.A. Payne, 2007, School Competition and Efficiency with Publicly Funded Catholic Schools, NBER Working Paper 14176.
- Dijkgraaf, E., S.A. van der Geest en J.M de Jong, 2008a, Effect van concurrentie op de kwaliteit van het HAVO en VWO, SEOR, Rotterdam.
- Dijkgraaf, E., S.A. van der Geest en J.M de Jong, 2008b, Schaalgrootte en de kwaliteit van het voortgezet onderwijs, SEOR, Rotterdam.
- Europese Commissie, 2004, Richtsnoeren voor de beoordeling van horizontale fusies op grond van de Verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (2004/C 31/03), publicatieblad C31/5 van 05/02/2004.
- Gibbons, S., S. Olmo en S. Machin, 2008, Choice, competition and pupil achievement, *Journal of the European Economic Association*, vol. 6(4): 912-47.
- Hoxby, C.M., 2007, Does competition among public schools benefit students and taxpayers? A reply, *American Economic Review*, vol. 97(5): 2038-55.
- Hoxby, C.M. (2000), Does Competition among Public Schools Benefit Students and Taxpayers?, *American Economic Review*, vol. 90(5): 1209-38.
- Karsten, S., J. Roeleveld, G. Ledoux, C. Felix en D. Elshof, 2002, *Schoolkeuze in een multi-etnische samenleving*, SCO Kohnstamm instituut, Amsterdam.
- McMillan, R., 2000, Parental involvement, competition and public school performance, *National Tax Association*, Proceedings 2000: 150-55.
- Noailly J., S. Vujic en A. Aouragh, 2009, The effects of competition on the quality of primary schools in the Netherlands, CPB Discussion Paper nr. 120, Den Haag.
- Rothstein, J., 2007, Does competition among public schools benefit students and taxpayers? Comment, *American Economic Review*, vol. 97(5): 2026-37.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004, *Ouders over opvoeding en onderwijs*, SCP Den Haag.
- Tiebout, C., 1956, Pure Theory of Local Public Expenditures, *The Journal of Political Economy*, vol. 64(5): 416-24.