

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	SFB/2001/39304	M.T. Crump	15 oktober 2001
Onderwerp		Doorkiesnummer	
WTOS/schoolkostenonderzoek 2000- 2001		079 - 323 4002	

In de afgelopen periode heb ik in samenspraak met de Kamer maatregelen geëffectueerd om ouders in de lagere en middeninkomens via de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten (WTOS) verder tegemoet te komen.

Met ingang van 1 augustus 2001 is de WTOS in werking getreden. Hiermee is een langdurig wetgevingsproces tot een goed einde gekomen en zijn de doelstellingen uit het regeerakkoord 1998 gerealiseerd. Er is gezocht naar het juiste evenwicht tussen de hoogte van de normvergoeding, het bereik van inkomensgroepen en de reductie van de armoedeval. De wens om ouders tot een gemiddeld kostendekkend niveau tegemoet te komen en gelijktijdig een beheersbaar, duurzaam, transparant en uitvoerbaar stelsel te maken, heeft afweging en prioriteitstelling vereist. De WTOS heeft er aldus toe geleid dat meer mensen meer geld ontvangen.

Met ingang van dit schooljaar is door de invoering van een glijdende schaal de armoedeval in de WTS verleden tijd. Ook ouders met een inkomen boven de inkomensgrens van f 54.982 krijgen nu een gedeeltelijke vergoeding.

In het debat met de Kamer is uitvoerig stilgestaan bij de hoogte van de verschillende tegemoetkomingen in de WTOS. Dit heeft geleid tot een opeenvolgende verhoging van de normbedragen. Bij de wetswijziging WTS eerste fase heb ik de normen voor de schoolkosten verhoogd met fl. 150. Naar aanleiding van het debat met de Kamer over de nota "Meer voor meer" heb ik de normbedragen vanaf het schooljaar 1999-2000 nogmaals verhoogd met fl. 100. Dit heeft geleid

tot normbedragen, die voor een groot deel van de leerlingen toereikend zijn om de gemiddelde schoolkosten te dekken.

Daarnaast is in het debat over het wetsvoorstel WTOS geconstateerd dat het nodig is om voor twee groepen scholieren iets extra's te doen. Ten eerste de bol - deelnemers. Een belangrijk deel van deze groep maakt reiskosten, zoals uit het Nibudonderzoek 1999 is gebleken. Om hieraan tegemoet te komen is het normbedrag schoolkosten voor de bol met f 250 gulden verhoogd. Daarnaast is op basis van hetzelfde Nibud-onderzoek onderkend dat differentiatie in de normbedragen voor vo-onderbouw en vo-bovenbouw noodzakelijk is, omdat de kosten in de bovenbouw hoger zijn dan in de onderbouw. Met ingang van het schooljaar 2001-2002 is het mogelijk om tussen deze groepen te differentiëren. Ouders met kinderen in de bovenbouw havo en vwo krijgen vanaf dat moment een extra verhoging van het normbedrag van 150 gulden.

De resultaten uit het Nibudonderzoek 1999 zijn richtinggevend geweest bij het vaststellen van de hoogte van de tegemoetkomingen in de WTOS. Ik heb tijdens de behandeling van de nota 'Meer voor meer' in februari 2000 de Tweede Kamer dan ook toegezegd om de ontwikkeling van de schoolkosten periodiek te volgen. Overigens met de kanttekening dat het niet gewenst is om op voorhand een koppeling te leggen tussen de kostenontwikkeling en de normvergoeding in de WTOS. Een automatische koppeling zou namelijk elke rem op de kostenbeheersing op het gebied van schoolkosten door onderwijsinstellingen en ouders wegnemen.

Ik heb het afgelopen jaar aan het NIBUD gevraagd om het schoolkostenonderzoek opnieuw uit te voeren voor het schooljaar 2000-2001. Het Nibud heeft daarop, net als in 1999, onderzoek verricht naar de verschillende soorten schoolkosten in het voortgezet onderwijs (vo: vmbo, havo en vwo) en de beroepsopleidende leerweg (bol) van het middelbaar beroepsonderwijs: waaruit bestaan de schoolkosten, hoe hoog zijn ze en welke variaties worden aangetroffen?

De resultaten van het Nibud-onderzoek 2000-2001 zijn inmiddels beschikbaar. Het rapport van het Nibud doe ik u hierbij toekomen. In deze brief zal ik ingaan op de resultaten van het onderzoek naar de schoolkosten en zal ik aangeven welke conclusies ik op basis van dit onderzoek trek.

De schoolkosten in het voortgezet onderwijs

Uit het onderzoek blijkt dat in het schooljaar 2000-2001 de WTS - tegemoetkoming voor de schoolkosten gemiddeld kostendekkend was voor het vmbo, de onderbouw van het havo en het vwo en de bol (zie tabel 1). Ouders kwamen, afhankelijk van de schoolsoort die hun kinderen volgen, jaarlijks enkele gulden tekort of ontvingen enkele tientallen gulden te veel. Een afwijking van dit totale beeld vertonen de schoolkosten in de bovenbouw van het havo en het vwo. De schoolkosten voor deze groep zijn in het schooljaar 2000-2001 gemiddeld zo'n f 570 hoger dan de WTS-tegemoetkoming.

Tabel 1. WTS-tegemoetkoming en gemiddelde totale schoolkosten in het voortgezet onderwijs en de beroepsopleidende leerweg in het schooljaar 2000/2001

		WTS- tegemoetkoming	gemiddelde schoolkosten	verschil
vmbo		1084	1040	44
havo	Onderbouw	1084	1027	57
	Bovenbouw	1084	1663	-579
vwo	Onderbouw	1084	1088	-4
	Bovenbouw	1084	1654	-570

Uit tabel 2 valt af te lezen dat deze hogere kosten zich met name beperken tot klas 4 van de havo en klas 4/5 van het VWO. Het verschil zit met name in de extra kosten die de op veel scholen gebruikelijke éénmalige (buitenlandse) schoolreis in de voorlaatste examenklas met zich meebrengt en de kosten voor de schoolboeken in de bovenbouw. De kosten dalen weer in het examenjaar, omdat de boeken van de vierde (havo) of vijfde klas (vwo) ook dan gebruikt kunnen worden. Bovendien is een (grote) excursie in het examenjaar niet gebruikelijk.

Tabel 2 Totale schoolkosten in het schooljaar 2000/2001 per klas in het voortgezet onderwijs

	klas 3	klas 4	klas 5	klas 6
havo	984	1790	1340	
vwo	1003	1708	1792	1122

Welke conclusies trek ik hier nu uit? Op het eerste gezicht lijkt verhoging van de normvergoeding voor havo 4 en vwo 4/5 voor de hand te liggen. Ik zal daar echter nu niet toe overgaan op grond van de volgende overwegingen. Ten eerste betreft het een relatief korte periode in de schoolloopbaan van een kind. Bovendien zijn er voor de groep ouders die echt in de problemen komen, vangnetvoorzieningen op gemeentelijk en schoolniveau. Ik heb hier al eerder onderzoek naar verricht (1998). Ik ben van plan dit onderzoek het komende jaar te herhalen, zodat het inzicht in aanbod en verscheidenheid van lokale regelingen kan worden geactualiseerd.

Maar er zit ook een andere kant aan de schoolkosten: de vraag in hoeverre de kosten vermijdbaar waren geweest als er andere keuzes waren gemaakt. Keuzes bij de bepaling van de leermiddelen, de excursies. Keuzes bij het al dan niet benutten van een boekenfonds. Automatische doorvertaling van de schoolkosten in de normvergoeding WTOS zou een negatieve invloed hebben op het kostenbewustzijn van betrokken partijen.

Allereerst is daar de vraag naar beheersing van de schoolkosten, waaronder de kosten van boeken en leermiddelen. Dit is primair een verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. De regering speelt hierin geen leidende rol: zij legt kerndoelen, vakken en examenprogramma's vast, maar laat scholen vrij in de keuze van de

leermiddelen. Op de kosten van schoolboeken heeft de overheid derhalve geen bepalende invloed. De ouders kunnen op de hoogte van de kosten invloed uitoefenen via hun recht van medezeggenschap.

Ook uit het schoolkostenonderzoek van het Nibud kan worden opgemaakt dat ouders direct invloed kunnen uitoefenen op de schoolkosten die zij voor hun kinderen maken. Blijkens het schoolkostenonderzoek bedragen de gemiddelde kosten voor schoolboeken voor de tweede fase havo en vwo respectievelijk f 666,- en f 734,- per jaar. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat 73% van de ouders van kinderen op het vo gebruik maakt van een boekenfonds. Ouders die er voor gekozen hebben om de boeken uitsluitend via een boekenfonds aan te schaffen betaalden voor de schoolboeken voor de tweede fase havo en vwo gemiddeld respectievelijk f 580,- en f 574,-. De ouders die gebruik maken van het boekenfonds van hun school zijn dus in het algemeen goedkoper uit. Hierbij moet opgemerkt worden dat, wanneer schoolboeken meerdere jaren worden gebruikt, het voordeliger voor ouders kan zijn om de schoolboeken aan te schaffen in plaats van te huren via een boekenfonds. Belangrijk is dat zowel ouders als leraren samen een keuze maken vanuit het perspectief van kostenbewustzijn.

Op dit moment stellen nagenoeg alle scholen ouders in de gelegenheid om de boeken aan te schaffen via een schoolboekenfonds (via de school of via een schoolboekenleverancier). Desondanks kiest een deel van de ouders ervoor de boeken te kopen met als gevolg hoge kosten in het jaar van aanschaf. Dit is de verantwoordelijkheid van de ouders zelf, maar deze keuze beïnvloedt echter wel de hoogte van de gemiddelde schoolkosten. Indien alle ouders ervoor hadden gekozen de schoolboeken via een schoolboekenfonds aan te schaffen, waren de gemiddelde kosten voor de schoolboeken in de tweede fase gemiddeld ongeveer f 86 tot f 160 lager waren geweest.

Uit het schoolkostenonderzoek blijkt voorts dat, naast de hogere kosten voor boeken en leermiddelen in de tweede fase van het havo en het vwo, het verschil in kosten tussen onder- en bovenbouw vooral toe te schrijven is aan de deelname aan schoolactiviteiten, waaronder buitenlandse reizen en excursies. De gemiddelde kosten voor de schoolactiviteiten bedragen op het havo in de onderbouw f 91,- en in de bovenbouw f 465,-. Op het vwo is het gemiddelde in de onderbouw f 107,- en in de bovenbouw f 336,-. De kosten van deelname aan schoolactiviteiten in de bovenbouw zijn dus veel hoger dan in de onderbouw. Ook deze kosten hangen sterk samen met keuzes van ouders en schoolbesturen en lenen zich bij uitstek voor beheersing op schoolniveau.

Indien, naast de verhoging van het normbedrag voor de bovenbouw havo-vwo met f 150 gulden, ook de eigen verantwoordelijkheid van onderwijsinstellingen en ouders met betrekking tot de hoogte van de kosten in ogenschouw wordt genomen, dan valt het verschil tussen normvergoeding en gemiddelde schoolkosten al binnen aanvaardbare marges (zie tabel 3).

Tabel 3 Het verschil tussen de WTS-tegemoetkoming en de gemiddelde schoolkosten in de bovenbouw havo en vwo (zie tabel 1) in relatie tot de WTOS-tegemoetkoming en de verantwoordelijkheid van ouders en onderwijsinstellingen.

	Verskil uit tabel 1	1) verhoging WTOS	2) voordeel keuze boekenfonds	3) schoolactivitei ten
havo bovenbouw	- f 579	f 150	ca. f 86	ca. f 228
vwo bovenbouw	- f 570	f 150	ca. f 160	ca. f 336

Uit de voorgaande tabellen blijkt dat er grote verschillen in de hoogte van de schoolkosten kunnen bestaan tussen de ene en de andere school en dat de keuzes die ouders maken ook een belangrijke rol spelen. Dit laatste betekent wellicht dat de schoolkosten ten dele beperkt kunnen worden door een doelmatiger inzet van middelen van de kant van de ouders door andere keuzes te maken (bijvoorbeeld huren in plaats van kopen van schoolboeken). De beheersing van de schoolkosten is echter een verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen (ouders, schoolleiding en leraren). Er is op dit moment echter niet zoveel bekend over de wijze waarop de schoolkosten tot stand komen en de mate waarin kostenbewustzijn van ouders (via de medezeggenschapsraad), schoolleiding en leraren hier een rol bij

speelt. In het kader van de monitoring van de WTOS ben ik daarom van plan om door middel van een onderzoek meer inzicht te krijgen in de mechanismen die op schoolniveau spelen bij de totstandkoming van de schoolkosten.

Van een andere orde is dat vaak wordt gewezen op de invloed van de vaste boekenprijs op de recente grote prijsstijgingen van de boekenpakketten voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. Gezien de actuele politieke en maatschappelijke discussie hierover voert de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) onder verantwoordelijkheid van het Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau een onderzoek uit naar de invloed van de vaste boekenprijs. Uit dit onderzoek, dat binnenkort wordt afgerond, zal onder meer blijken in hoeverre afschaffing van de vaste boekenprijs (VBP) voor schoolboeken bijdraagt aan de oplossing van het probleem van de sterk gestegen schoolboekenprijzen.

De schoolkosten in de bol

Uit het Nibud-onderzoek (zie tabel 1) blijkt dat de gemiddelde schoolkosten in de bol in schooljaar 2000-2001 f 1513,- bedragen. De tegemoetkoming in de schoolkosten in datzelfde schooljaar bedroeg f 1572,-. De vergoeding voor de ouders van bol-deelnemers is dus gemiddeld kostendekkend.

Bij het debat in de Kamer is, gezien de variatie in de totale schoolkosten tussen opleidingen, gevraagd naar de mogelijkheden van differentiatie in de normvergoeding voor de verschillende opleidingen in de bol. Ik had daar grote aarzelingen bij en heb de Kamer destijds meegedeeld dat in de bol gewerkt dient te worden met een gemiddelde kostendekkendheid, zonder differentiatie. Dit, omdat er geen sluitende typologie van opleidingen bestaat om ze te clusteren. Binnen de bol wordt gestreefd naar een stelsel dat voor deelnemers aan dit onderwijs zo flexibel mogelijk is. Daarom zijn meer dan 1000 opleidingen op verschillende niveaus mogelijk. Daarnaast wisselt een aanzienlijk percentage van de deelnemers tussentijds van opleiding. De kosten die ouders maken voor de opleiding van hun kinderen lopen daardoor zeer uiteen. Mede hierom heb ik gekozen een robuust systeem van normvergoedingen. Nog afgezien van de technische en administratieve complicaties bij de IB-Groep en de onderwijsinstellingen, acht ik een verfijnde differentiatie van normbedragen binnen de bol dus ongewenst.

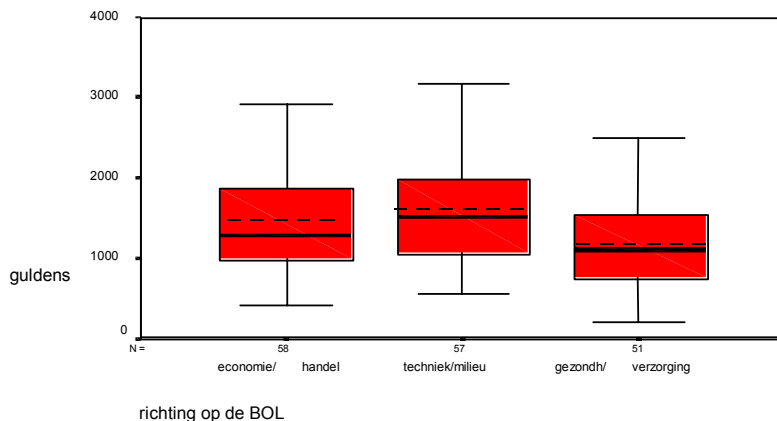
Wel heb ik het Nibud gevraagd om in het schoolkostenonderzoek te proberen de opleidingen te clusteren in drie categorieën: economie en handel, techniek en milieu en gezondheid en verzorging. Dit mede vanuit de vraag of het mogelijk zou zijn om een normvergoeding per categorie vast te stellen. Daarbij stuit ik echter op twee problemen. Ten eerste is de indeling niet volledig sluitend. Er zijn namelijk opleidingen bij die in twee categorieën zouden passen (zoals de kappersopleidingen en de opleiding paardenhouderij), maar ook opleidingen die in geen van de categorieën vielen (zoals de opleiding tot maritiem officier en integrale veiligheidszorg). Deze globale onderverdeling geeft echter wel een beeld van de variatie in de hoogte van de schoolkosten (zie tabel 3).

Tabel 3. WTS-tegemoetkoming en gemiddelde totale schoolkosten in de beroepsopleidende leerweg (bol) in het schooljaar 2000/2001

	WTS- tegemoetkoming	Gemiddelde schoolkosten	verschil
bol totaal	1572	1513	59
economie en handel	1572	1487	85
techniek en milieu	1572	1680	-108
gezondheid en verzorging	1572	1180	392

Ten tweede blijkt uit het onderzoek dat zelfs indien een vergoeding per opleiding of per cluster opleidingen uitvoeringstechnisch haalbaar zou zijn, daarmee het probleem van de

variatie in de hoogte van de daadwerkelijke schoolkosten niet wordt opgelost. Dit, omdat naast een variatie tussen de verschillende (clusters van) opleidingen, er ook sprake is van een variatie binnen de verschillende (clusters van) opleidingen.



richting op de BOL
 Figuur 1. mediaan en spreiding totale schoolkosten bol (exclusief reiskosten) per categorie opleidingen in de bol

Uit figuur 1¹, overgenomen uit het Nibud-rapport, valt al af te lezen dat de hoogte van de schoolkosten die ouders betalen voor hun kinderen in de bol varieert van enkele honderden gulden tot rond de 3000 gulden. Dit betekent, dat zelf in het geval van een normbedrag per (cluster van) opleiding(en), er sprake zal zijn van ouders die tekort komen en ouders die iets overhouden.

De enige oplossing om tegemoet te komen aan de variatie in de hoogte van de schoolkosten is een maatwerkvergoeding en dit acht ik ongewenst. Zeker omdat dit de WTOS onnodig zal compliceren, terwijl het streven naar eenvoud bij de te maken keuzes voor deze regeling altijd een belangrijk criterium is geweest. Gezien bovenstaande problemen blijf ik daarom bij mijn keuze voor een robuust systeem waarin gewerkt wordt met genormeerde bedragen, hetgeen nu eenmaal betekent dat er wordt geabstraheerd van de feitelijke situatie.

¹ Het gemiddelde en de mediaan zijn beide statistische grootheden die de verdeling van de kosten typeren. De mediaan (de dikke zwarte lijn in figuur 1) is de waarneming die na het sorteren van alle waarnemingen naar oplopende hoogte precies in het midden ligt. Dit betekent dat 50 % van de ouders minder betaalt dan de mediaan en 50% meer betaalt. Als het gemiddelde (de stippellijn) hoger is dan de mediaan kan dit het gevolg zijn van enkele extreem hoge waarden of een niet-normale verdeling.

De onderkant van het blok geeft het 1^e kwartiel weer, de bovenkant van het blok het 3^e kwartiel. Het 1^e kwartiel is de waarneming die na het sorteren van alle waarnemingen naar oplopende hoogte precies op 25 procent ligt. 25% procent van de respondenten heeft dit bedrag of minder uitgegeven. Het 3^e kwartiel is de waarneming die na het sorteren van alle waarnemingen naar oplopende hoogte precies op 75 procent ligt. Vijfenzeventig procent van de respondenten heeft dit bedrag of een lager bedrag uitgegeven.

Reiskosten in de bol

In het schooljaar 2000-2001 blijkt dat 60% van de bol -deelnemers met het openbaar vervoer reist en dat deze gemiddeld f 146 per maand aan reiskosten maakt. In het schooljaar 1998-1999 maakte de helft van de bol-deelnemers gemiddeld nog f 110 per maand aan reiskosten voor het openbaar vervoer. Hieruit blijkt dat meer bol-deelnemers met het openbaar vervoer zijn gaan reizen en dat daarnaast de gemiddelde kosten die zij per maand maken ook zijn gestegen met 36 gulden.

De problematiek van de hoge reiskosten voor bol-deelnemers is voor en tijdens de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel WTOS uitgebreid ter sprake gekomen. Op verzoek van de Tweede Kamer (motie Mosterd, kamerstukken II 1999-2000, 26662, nr. 7) heb ik onderzoek laten verrichten naar de mogelijkheden voor een reiskostenvoorziening in de bol. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn de conclusies uit dit onderzoek ter sprake gekomen. Door aanvaarding van het amendement Rehwinkel (kamerstukken II 2000-2001, 27414, nr. 20) is het normbedrag schoolkosten voor de bol met f 250,- verhoogd om tegemoet te komen in de reiskosten die veel bol-deelnemers maken.

In reactie op de motie Lambrechts c.s. (Kamerstukken II, 2000-2001, 27 414, nr. 21) heb ik de Tweede Kamer toegezegd dat ik de mogelijkheid en de gevolgen van invoering van een OV-studentenkaart of OV-trajectkaart voor WTOS-gerechtigde bol-deelnemers wil onderzoeken. De reisvoorziening bol zal ik betrekken bij de onderhandelingen met de OV-bedrijven over een reisvoorziening voor studenten na 2003. De politieke beslissing om deze optie ook daadwerkelijk te effectueren wordt genomen door het volgende kabinet.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

(drs. L.M.L.H.A. Hermans)