

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

Den Haag

19 februari 2004

Onderwerp

Schoolkosten in het voortgezet onderwijs en
MBO/BOL 2003 – 2004

Ons kenmerk

SFB/2004/8524

Uw brief van

17 februari 2004

Bijlage(n)

rapport 'Schoolkostenonderzoek, schoolkosten in
het VO en MBO/BOL 2003 – 2004'

In opdracht van het ministerie van OCW heeft het NIBUD in 1999 en 2001 onderzocht welke bedragen ouders kwijt zijn aan het onderwijs voor hun kinderen in het voorgezet onderwijs (VO) en de beroepsopleidende leerweg (BOL) van het MBO. Onder schoolkosten worden boeken, leermiddelen, materialen en gereedschappen, excursies, overige benodigdheden (o.a. schriften, agenda, gymkleding, schooltas) en vrijwillige ouder/deelnemerbijdrage begrepen. In een brief van 10 maart 2003 (SFB/2003/7748) is uw Kamer toegezegd om dit onderzoek in 2003 te herhalen. Het onderzoek is inmiddels uitgevoerd door het onderzoeksbureau Research voor Beleid. Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport aan. In deze brief zal ingegaan worden op de belangrijkste resultaten.

Belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat de gemiddelde schoolkosten in het VO en de BOL de afgelopen drie jaar over de gehele linie fors zijn gestegen. Gecorrigeerd voor inflatie gaat het in het VO om een stijging tussen 21% en 50%. In de BOL (66% van het totaal aantal deelnemers in het MBO) is de stijging tussen de drie onderzochte sectoren erg divers: bij Economie en Handel (E & H) en Gezondheid en verzorging (G & V) is de stijging meer dan 50%; bij Techniek en Milieu (T & M) ligt de stijging tussen 0 en 20%. De grootste kostenpost vormen de boeken, die in het VO 50% van de totale kosten uitmaken en in de BOL 45%. Zowel in het VO als in de BOL zijn de kosten voor boeken sterk toegenomen. In het VO gemiddeld met 80%, in de BOL met gemiddeld 62% (gecorrigeerd voor inflatie). De stijging is niet in alle onderwijssoorten van het VO even hoog. Ook zijn er verschillen tussen onderwijssectoren binnen de BOL. In het VO is de stijging van de boekenkosten in het VMBO het hoogst (84%), in het VWO het laagst (55%). Ook in de BOL is sprake van aanzienlijke verschillen in stijging van de boekenkosten tussen de drie onderzochte sectoren. De boekenkosten in de sector G & V zijn met 73% het sterkst gestegen, in de sector T & M het minst (23%).

Ook andere schoolkosten zijn ten opzichte van 2001 gestegen. De stijging van de vrijwillige ouderbijdrage in het VO is 35%. De stijging is het hoogst in het VMBO (50%), gevolgd door het VWO (33%). De laagste stijging vindt plaats in het HAVO (7%). In de BOL stijgt de vrijwillige bijdrage voor E & H (50%) en G & V (29%). Opmerkelijk is dat de vrijwillige bijdrage voor T & M afneemt met 15%.

Ik ben door deze uitkomsten onaangenaam verrast. De onderzoeken uit 1999 en 2001 gaven geen aanleiding om zo'n forse stijging te verwachten. Bovendien was het beleid erop gericht om de schoolkosten zo veel mogelijk te beheersen (zie brief maart 2003). Hoewel ook uit de twee eerder uitgevoerde onderzoeken blijkt dat de variatie in schoolkosten tussen de sectoren aanzienlijk is, kan ik de verschillen in stijging tussen de sectoren niet verklaren.

Om methodologische verschillen uit te sluiten is het NIBUD gevraagd een 'second opinion' uit te voeren op de aanpak van het onderzoek. Het NIBUD heeft aangegeven dat de kostenstijging geen methodologische achtergrond heeft.

Er hebben mij de afgelopen jaren weinig signalen bereikt van ouders of deelnemers dat de stijging van de hoogte van de schoolkosten een probleem zou vormen. Tegelijkertijd constateer ik dat de huidige normvergoedingen van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS), ondanks de stijging in de schoolkosten, nog voor 25% tot 50% van de ouders/leerlingen kostendekkend zijn. Het is van het grootste belang om door te gaan met het beleid dat gericht is op beheersing van de schoolkosten.

De JOB, de deelnemersorganisatie in het MBO, heeft aangegeven grote waarde te hechten aan de transparantie over de vrijwillige bijdrage. Hier zijn ook stappen gezet (zie ook onder 'medezeggenschap'). Ook de ouderorganisaties VO hebben naar aanleiding van het simulatie - onderzoek waarnaar later in deze brief wordt verwezen, een pleidooi gehouden voor meer transparantie over de rekening die ouders van de school ontvangen en de keuzemogelijkheden die hiervoor aan de orde waren. Daarnaast heeft in het VO de Vereniging voor Openbaar Onderwijs (VOO) en diens achterban een gedragscode met betrekking tot schoolkosten afgesloten.

Actiepunten

Wat ga ik doen? Dat is niet eenvoudig. De overheid kan de ontwikkeling van de schoolkosten maar beperkt beïnvloeden, gezien het breed gedragen principe om beslissingen over de keuze van boeken, leermiddelen, overige kosten en vrijwillige ouder/deelnemersbijdrage daar te laten waar zij horen: bij de scholen en de ouders. De rol van de overheid is met name gericht op het garanderen van de toegankelijkheid, zorgen dat alle partijen weten wat hun rol is en het bevorderen van de transparantie en de medezeggenschap.

Extra onderzoek naar oorzaken en variatie stijging schoolkosten op schoolniveau

Omdat er onvoldoende zicht is op de oorzaak van de stijgingen en de variatie in stijging tussen de schoolsoorten en sectoren zal ik nader onderzoek laten uitvoeren. Er zal specifiekere worden onderzocht wat de *oorzaken* zijn van de stijging en de *variaties* in stijging die zich voordoen op schoolniveau bij de boekenkosten, de vrijwillige bijdrage en overige kosten, zowel in het VO (tussen onder- en bovenbouw) als tussen de sectoren in de BOL. Bij dit onderzoek komt ook de vraag aan de orde in hoeverre ouders (in het VO) en deelnemers (in de BOL) betrokken zijn bij de keuze van boekvoorziening en leermiddelen en bij het vaststellen van onder andere de vrijwillige bijdrage.

Ook de vraag of instellingen voldoen aan de wettelijke bepalingen (wet Medezeggenschap Onderwijs) voor de raadpleging van ouders en deelnemers over de hoogte en opbouw van de vrijwillige bijdrage zal worden bekeken evenals de vraag of er met ouders en deelnemers wordt gecommuniceerd over andere bijkomende kosten.

Oorzakenanalyse gestegen boekenkosten

Om verder inzicht te krijgen in de oorzaken van de gestegen boekenkosten zal ik een oorzakenanalyse laten uitvoeren naar de gestegen boekenkosten in het VO en BOL. Op de prijs van de schoolboeken hebben vier partijen invloed, namelijk de uitgevers, de distributeurs, de scholen en indirect de overheid. De overheid voorzover zij onderwijsvernieuwingen initieert. Onderwijsvernieuwingen leiden in de regel tot het ontwikkelen van nieuwe methoden. Dit is ook de conclusie van het evaluatierapport 'De vaste boekenprijs voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs' (SEO, 2001). De sterk gestegen boekenkosten in het voortgezet onderwijs werden grotendeels veroorzaakt door de herinrichting van de Tweede Fase. Deze onderwijsvernieuwing is geïmplementeerd voorafgaand aan de meetperiode van het nu afgeronde onderzoek. In de BOL veranderen de eindtermen regelmatig, op voorstel van de Sociale Partners en het onderwijsveld zelf, omdat het onderwijs moet aansluiten op de wensen van de arbeidsmarkt. Dit is inherent aan het beroepsonderwijs.

Het ligt dus voor de hand om op dit moment te kijken naar de ontwikkelingen bij de boekenbranche (aanbod) en de scholen (vraag). De oorzaken, te situeren aan de aanbodzijde, zijn enerzijds de door de uitgever vastgestelde (verkoop-) prijzen per individueel leermiddel en anderzijds de kosten van de boekdistributie, in casu de kosten van de boekenpakketten. In de oorzakenanalyse zal gekeken worden naar autonome prijsverhogingen en kwaliteitsverbeteringen zowel bij de uitgevers als bij de boekhandels. Daarbij kunnen ook de concurrentieverhoudingen aan de orde komen. Aan de vraagzijde (scholen) zal gekeken worden naar de keuze van methoden en de wijze van boekvoorziening (eigen versus uitbestede boekenfondsen). De prijs van de boekenpakketten voor de ouders is de resultante van de gezamenlijke invloed van elk van bovengenoemde factoren. In de oorzakenanalyse zal het afzonderlijk effect van de diverse kostencomponenten worden bepaald.

Initiatief – wetsvoorstel afschaffen vaste boekenprijs

De boekenkosten vormen, samen met het lesgeld, de grootste kostenpost voor ouders en deelnemers. In reactie op het bovengenoemde SEO evaluatieonderzoek (2001) hebben de Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs (VVO), de Groep Educatieve Uitgeverijen (GEU) en de samenwerkende Educatieve Boekhandelaren (SEB) met behulp van een simulatie bekeken of het loslaten van de vaste boekenprijs kan leiden tot verlaging van de kosten. Het belangrijkste resultaat van de simulatie was dat een meerderheid van de deelnemende uitgevers, boekhandels en scholen, voorstander was van een volledige liberalisering van de schoolboekenmarkt. Over het effect hiervan op de schoolboekenprijzen viel volgens de deelnemers weinig zinnigs te zeggen, omdat dit geheel en al afhankelijk is van de gedragsreacties over en weer van de betrokken marktpartijen en met name van de scholen.

Ik verwacht en hoop dat de afschaffing van de vaste prijs van schoolboeken tot resultaat heeft dat scholen zich opnieuw gaan beraden over de financieel meest aantrekkelijke wijze van boekverkrijging en dat zij dit keuzeproses meer transparant zullen maken voor ouders en deelnemers. Boekhandels zullen zich op hun beurt inspannen om hun marktaandeel vast te houden en een concurrerend aanbod doen. De transparantie van de prijsopbouw bij distributeurs zal toenemen, doordat inkoopkosten en servicekosten zichtbaar worden.

Inmiddels is het initiatiefwetsvoorstel vaste boekenprijs ingediend bij uw Kamer. Ik hoop op een spoedige behandeling.

Medezeggenschap

Recent is bij u het wetsvoorstel Medezeggenschap voor de BVE sector ingediend. In dit wetsvoorstel zijn de aspecten van het instemmingsrecht van de deelnemers gedetailleerd vastgelegd, zo ook de medezeggenschap m.b.t. de vrijwillige bijdrage. JOB en de BVE Raad werken aan een servicedocument dat helder beschrijft wat wel en wat niet in de bijdrage thuishoort en hoe de communicatie hierover met de deelnemer zou moeten verlopen. Hiermee zijn de voorwaarden geschapen voor deelnemers om invloed te kunnen uitoefenen.

Het wetsontwerp voor de Medezeggenschap VO is in december 2003 ingetrokken. Uit de adviezen van de Onderwijsraad en de Raad van State is naar voren gekomen dat het wenselijk is om voor het VO een geheel andere manier van medezeggenschap te regelen. Gedacht wordt aan de mogelijkheid om scholen zelf te laten kiezen tussen een WMO of een WOR-model. Het onderwerp schoolkosten zou in het kader van deze wijziging van de medezeggenschapsregeling meegenomen kunnen worden.

Toezicht

Al in een eerdere fase is aan de Inspectie van het Onderwijs gevraagd of zij mogelijkheden zag om het onderwerp schoolkosten op de kwaliteitskaart te vermelden. De Inspectie kwam tot de conclusie dat het onderwerp schoolkosten moeilijk is in te passen in de systematiek van de kwaliteitskaart. Op de eerste plaats zijn de schoolkosten niet eenduidig gedefinieerd en dus moeilijk te vergelijken, de diversiteit is groot en niet in enkele kengetallen uit te drukken. Nu uit het rapport blijkt dat de kosten voor ouders sterk zijn gestegen, zal aan de Inspectie opnieuw worden gevraagd te bezien op welke manieren de schoolkosten ten behoeve van de ouders beter in beeld gebracht kunnen worden. Wellicht kan in samenspraak met de VVO een oplossing gevonden worden voor de definitie van schoolkosten. In de BOL werken JOB en BVE raad aan transparantie van de schoolkosten door de opstelling van een servicedocument (zie hierboven).

Tenslotte

Ik zal de hier aangekondigde onderzoeken voortvarend laten uitvoeren en voor de zomer berichten wat mijn bevindingen zijn en welke consequenties ik hieruit trek voor mijn beleid.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
namens de staatssecretarissen,

(Maria J.A. van der Hoeven)