

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

Den Haag
30 juni 2004

Ons kenmerk
SFB/2004/30097

Onderwerp
Aanvullend onderzoek schoolkosten

Bijlage(n)
Rapport Regioplan

Op 19 februari van dit jaar heb ik u het schoolkostenonderzoek van Research voor Beleid toegestuurd (SFB/2004/8524). Hieruit bleek dat de schoolkosten in drie jaar tijd fors zijn gestegen. Tijdens het Algemeen Overleg op 22 april heeft u hierover uw bezorgdheid uitgesproken, een bezorgdheid die ik met u deel. Ik heb u toegezegd een aantal acties in gang te zetten. In deze brief rapporteer ik u over de voortgang. Ik heb u tevens gemeld dat ik nader onderzoek zal laten uitvoeren naar de oorzaken van deze forse stijgingen, omdat het van groot belang is om meer inzicht te krijgen in hoe de schoolkosten tot stand komen. Deze informatie draagt er op zijn beurt toe bij om acties, bedoeld om de kosten te beheersen, veel gericht op te zetten. Om het onderzoek goed uit te kunnen voeren, is ook gekeken naar de hoogte van de stijgingen.

Omdat deze kostenstijgingen vooral veroorzaakt zijn door de boekenkosten, en omdat dit tevens de grootste kostenpost is, heb ik het nader onderzoek hierop gericht. Daarnaast is ook indringend gekeken naar de vrijwillige (ouder)bijdrage. Het onderzoek, dat uitgevoerd is door Regioplan, is inmiddels afgerond; u treft het hierbij aan. Regioplan constateert in zijn onderzoek dezelfde trends als Research voor Beleid, namelijk een flinke stijging van de boekenkosten, met een piek in het vmbo en in de onderbouw van havo en vwo. Opvallend is wel dat Regioplan tot een aanzienlijk lagere kostenstijging komt dan Research voor Beleid (zie volgende paragraaf).

Hoewel het Regioplan onderzoek aanleiding geeft om te veronderstellen dat de prijsstijging van boeken minder hoog is dan zich in eerste instantie liet aanzien, is de stijging nog steeds boven het niveau van de inflatie. Het is daarom van groot belang om het beleid ter beheersing van de schoolkosten voort te zetten.

Resultaten

Terwijl de schoolkostenonderzoeken uit 2000/2001 (Nibud) en 2003/2004 (Research voor Beleid) zich richtten op het ondervragen van ouders¹, heeft Regioplan gebruik gemaakt van gegevens van

¹ Research voor Beleid heeft zoveel mogelijk van Nibud's onderzoeksmethode overgenomen om de resultaten vergelijkbaar te maken.

Openboek², de scholen en de boekenbranche³. Volgens Regioplan zijn de boekenkosten in het voortgezet onderwijs in de periode tussen 2000/2001 en 2003/2004 met 27 procent gestegen. Gecorrigeerd voor inflatie is dit 15 procent in drie jaar. De hoogste stijging vindt plaats in de bovenbouw van het vmbo, namelijk 39 procent (27 % gecorrigeerd voor inflatie). De oorzaken voor de door Regioplan gevonden stijging zijn als volgt.

1. Voor het vmbo heeft een toename van het aantal leermiddelen ertoe geleid dat de kosten voor schoolboeken zijn gestegen. Het gaat hierbij vrijwel uitsluitend om een toename van het aantal werkboeken.
2. Voor het havo en het vwo daarentegen is er geen toename geweest van het aantal leermiddelen en wordt de kostenstijging veroorzaakt door een stijging van de prijs per leermiddel.⁴ Ruim eenderde van deze prijsstijging wordt veroorzaakt door een veranderde samenstelling van het boekenpakket. Het grootste deel hiervan komt door het opnemen van luxer en mooiere leermiddelen. Een veel kleiner deel kan verklaard worden door de gewijzigde verhouding koop- en huurboeken. Tweederde van de prijsstijging bestaat uit prijsverhogingen van al bestaande leermiddelen, dit wil zeggen uitgaven en edities die in voorgaande jaren ook werden gebruikt. Regioplan heeft niet met zekerheid vast kunnen stellen of deze laatste stijging geheel wordt veroorzaakt door uitgeverij of dat distributeurs hier ook voor een deel debet aan zijn.

Het onderzoek rekent ook af met een aantal vooronderstellingen waarvan dikwijls bij voorbaat wordt aangenomen dat zij van invloed zijn op de prijsontwikkelingen van de boeken. Ik noem u bijvoorbeeld:

- Uit de analyse van Openboek blijkt dat het boekenpakket in het voortgezet onderwijs gemiddeld niet meer leermiddelen kent dan vier jaar geleden. Er is zelfs sprake van een lichte daling. Het vmbo vormt hierop een uitzondering, daar is het aantal leermiddelen toegenomen;
- Er is geen sprake van prijsverhoging als gevolg van de Euro. De ontwikkeling van de stijging van de boekenprijzen voor en na de invoering van de Euro laat geen afwijkend patroon zien;
- Er heeft wel uitbreiding van diensten plaatsgevonden door boekdistributeurs maar deze uitbreiding heeft geen gevolgen gehad voor de prijsontwikkeling omdat de extra diensten gratis of tegen een zeer geringe bijdrage worden verricht;
- De afschrijvingsperiode van boekenpakketten is door de boekverkopers niet korter gemaakt maar eerder langer.

Voor het MBO/BOL zijn de Regioplan resultaten minder absoluut, omdat deze niet kunnen worden geverifieerd met een database als Openboek. Regioplan schat dat de boekenkosten voor het MBO/BOL met 20 tot 30 procent zijn gestegen. Omdat dit een schatting is, zijn de cijfers niet gecorrigeerd voor inflatie. Regioplan acht het aannemelijk dat de kostenstijging in de BVE-sector met dezelfde factoren verband houdt als in het VO. Zo hangt een deel van de stijging van de boekenkosten samen met

² Openboek verzamelt informatie op basis van gegevens van bijna een kwart van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs en naar schatting ruim een kwart van het totaal aantal uitbestede boekenfondsen. De Openboek database bevat een volledig overzicht op leerlingenniveau van bestelde leermiddelen, zowel koop als huur, over meerdere jaren.

³ Regioplan heeft telefonische interviews gehouden met 100 scholen in het voortgezet onderwijs en alle ROC's. Daarnaast hebben bij 18 scholen face-to-face gesprekken plaats gevonden. Ook zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren uit de boekenbranche en van scholen- en ouderorganisaties.

⁴ De prijsstijging voor havo onderbouw bedraagt 16,1%, voor havo-bovenbouw 3,7%, voor vwo onderbouw 20,1% en voor vwo bovenbouw 1,6% (gecorrigeerd voor inflatie).

kwaliteitsverbetering van de leermiddelen. Daarnaast heeft de invoering van de euro er in de opleidingen in de economie en de handel toe geleid dat er tussentijds nieuwe boeken dienden te worden aangeschaft. Dit heeft naar verwachting tot een kostenstijging geleid.

Wat betreft de vrijwillige ouderbijdrage wordt de stijging in het VO niet veroorzaakt doordat er meer kostenposten aan deze bijdrage zijn toegevoegd, maar door een stijging van al bestaande kostenposten, zoals excursies en reprocosten. Voor het MBO/BOL constateert Regioplan dat er grote verschillen zijn in de wijze waarop de vrijwillige bijdrage wordt vastgesteld. Ook worden voor deze bijdrage zeer diverse termen gebruikt, waardoor er begripsverwarring ontstaat. Op de enkele ROC's waar grote stijgingen zijn geconstateerd, zijn deze zowel veroorzaakt door het toevoegen van kostenposten als het stijgen van al bestaande kostenposten.

Verschil tussen onderzoeken

Om de mogelijke oorzaken voor het verschil tussen de twee onderzoeken te achterhalen is met Research voor Beleid, Nibud en Regioplan gereconstrueerd waaraan het verschil in uitkomst toe te schrijven zou kunnen zijn. Het grootste verschil lijkt veroorzaakt te worden doordat de vraagstelling die in het onderzoek van Research voor Beleid is gehanteerd, niet meer goed aansluit bij de wijze van distributie van schoolboeken. Aannemelijk is dat hierdoor bepaalde boekenkosten door ouders twee maal zijn ingevuld en daardoor dubbel zijn meegerekend in de totale kostenstijging.

Dit vermoeden wordt bevestigd door het feit dat de gegevens van Openboek voor 2000/2001 overeen komen met het Nibud onderzoek, terwijl deze voor 2003/2004 sterk afwijken van het onderzoek van Research voor Beleid. Als de resultaten van Regioplan uitsluitend worden vergeleken met stijgingen van andere (deel)kostenposten die volgens Research voor Beleid hebben plaatsgevonden, komen de resultaten veel meer overeen.

Actiepunten

In mijn brief van 19 februari en tijdens het Algemeen Overleg op 22 april heb ik u toegezegd om een aantal acties met betrekking tot het beheersen van schoolkosten in gang te zetten. Ik heb u toen ook laten weten dat de rol van de overheid ten aanzien van de ontwikkeling van de schoolkosten regisserend is, gezien het breed gedragen principe dat beslissingen over de keuze van boeken en overige leermiddelen tot de verantwoordelijkheid van de school behoren en dat de vrijwillige ouderbijdrage wordt vastgesteld na instemming van de ouders (VO) of deelnemers (BVE). Ik zie mijn verantwoordelijkheid daarom vooral in een regierol: het ervoor zorgdragen dat de checks and balances rond kostenbeheersing op de instellingen deugen en dat de actoren die samen die kosten op schoolniveau bewaken op de juiste manier in stelling zijn gebracht. Hieronder wil ik u informeren over de voortgang van mijn toezeggingen.

Transparantie

Tijdens het Algemeen Overleg op 22 april heb ik u toegezegd om met de betrokken VO partijen te gaan overleggen met de bedoeling dat zij tot landelijke afspraken komen gericht op betere beheersbaarheid en transparantie van de schoolkosten. Dat overleg heeft op 24 mei jl. plaats gevonden met de besturenorganisaties, de ouderorganisaties en Schoolmanagers_VO (voorheen de VVO). Tot mijn

genoegen kan ik u melden dat de partijen tijdens dit overleg de intentie hebben uitgesproken om vóór 1 januari 2005 te komen tot afspraken gericht op het beheersen en transparant maken van de schoolkosten. De sector is dus bereid om het probleem aan te pakken. Het moet hierbij niet om pseudo-regelgeving gaan, waarbij de scholen worden beperkt in de autonomie die zij op dit punt hebben, maar veel meer om gedragbeïnvloeding van scholen én ouders met als uiteindelijk resultaat: meer transparantie van de schoolkosten⁵, een betere bewustwording van het kostenaspect en de verschillende keuzemogelijkheden tijdens het proces en meer professionalisering (de ondernemende school én de betrokken ouder). Zoals ook tijdens het AO toegezegd, zal ik wetgeving ontwikkelen voor het geval dat bovengenoemde partijen niet voor 2005 tot zelfregulering overgaan.

Voor het BVE-veld geldt dat Job en de Bve Raad in mei een service- document vrijwillige bijdrage hebben vastgesteld en aan de instellingen hebben aangeboden. Hoewel de status van een service-document een minder dwingende is dan een branchecode, is er vertrouwen van mijn kant dat dit document, juist doordat het ook door de deelnemersorganisatie is opgesteld, zijn werking zal hebben. Ik verwacht dat de deelnemersraden die in de BVE sector gestart zullen worden, gebruik zullen maken van het servicedocument om het beleid van de school ten aanzien van de vrijwillige bijdrage te toetsen. Zoals bekend is, krijgen de deelnemersraden een stevig instemmingsrecht op dit punt; het kan niet anders of het servicedocument wordt het kader van waaruit ze dit recht vorm gaan geven. Ik zal de effecten van het service-document monitoren, mogelijk door het inschakelen van de Inspectie van het onderwijs.

Medezeggenschap

In het kader van de wijziging van de medezeggenschap voor het voortgezet onderwijs ben ik bezig met een voorstel dat de inspraak van ouders op de totale schoolkosten verbetert. De bedoeling van deze wijziging is dat er tussen ouders en scholen jaarlijks een goed overleg plaatsvindt waarin de school aan de ouders verantwoording aflegt over de keuzen die zijn gemaakt en de activiteiten die zijn ondernomen om de totale schoolkosten te beheersen en transparant te maken. Het gaat hierbij om de totale schoolkosten, dat wil zeggen de kosten voor schoolboeken, overige leermiddelen en de vrijwillige ouderbijdrage. Een dergelijke wijziging zal de formele positie van de ouders op dit punt versterken. De afspraken die besturen-, ouderorganisaties en Schoolmanagers_VO voor 2005 willen gaan ontwikkelen geven wat betreft de schoolkosten in de volle breedte invulling aan de interactie tussen school en ouders.

Voor het BVE veld is het wetsvoorstel inzake de modernisering van de medezeggenschap aan uw Kamer aangeboden. De nota naar aanleiding van het verslag alsmede een nota van wijziging is in mei aan uw Kamer aangeboden. In deze nota van wijziging is opgenomen dat de deelnemers instemmingsrecht krijgen ten aanzien van het beleid gericht op het transparant en beheersbaar maken van de schoolkosten. Ik hoop dat nu zo spoedig mogelijk over dit wetsvoorstel van gedachten gewisseld kan worden.

⁵ Dit geldt zowel voor de feitelijke rekeningen van de school aan de ouder als het gevoerde beleid van de school dat heeft geleid tot de rekening

Toezicht

Op 19 mei heb ik de Inspectie van het onderwijs gevraagd op welke manier zij samen met Schoolmanagers_VO een bijdrage kan leveren aan beheersing en het meer transparant maken van de schoolkosten en het verbeteren van de inspraakmogelijkheden van de ouders. In haar eerste reactie heeft de Inspectie aangegeven dat zij de schoolkosten niet als een kwaliteitsaspect ziet, waardoor het vermelden op de kwaliteitskaart niet op voorhand logisch is. Eerder wees de Inspectie er al op dat vermelding op de kwaliteitskaart ook technisch gezien niet kan omdat schoolkosten een optelsom zijn van veel moeilijk met elkaar te vergelijken deelposten. Voor onderlinge vergelijking zijn afspraken nodig. Ik vind het belangrijk dat de inspectie een rol heeft bij het voor de ouders beter in beeld brengen van de schoolkosten ter verbetering van de transparantie van deze kosten. Om de bijdrage van de Inspectie verder uit te werken, is er begin juli een overleg gepland met de Inspectie en Schoolmanagers_VO.

Het onderwerp schoolkosten zal binnenkort ook met de Inspectie BVE worden besproken. De insteek daarbij zal zijn dat de Inspectie scherp toeziet op de naleving van de regelgeving inzake de vrijwillige bijdrage. Daarnaast zou het goed zijn als de Inspectie zoveel mogelijk informatie verzamelt over de totale schoolkosten op een instelling en daarover inzicht verschaft op haar website met de daar recent gestarte kwaliteitskaart BVE.

Symposium

Bovengenoemde initiatieven hebben voornamelijk te maken met het interne reilen en zeilen van de scholen. Echter, de stijging van de boekenkosten wordt, zoals blijkt uit het Regioplan onderzoek, ook veroorzaakt door factoren daarbuiten. Ik vind het daarom van groot belang om de scholen in de gelegenheid te stellen om samen met externe partijen zoals de educatieve uitgeverijen en de boekdistributeurs te praten over 'good practices'. Ik zal daarom na de zomer een symposium faciliteren waar scholen-, besturen- en ouderorganisaties, maar ook uitgevers en distributeurs en eventueel andere partijen, de mogelijkheid zullen krijgen om initiatieven op het gebied van beheersing van de schoolboeken te presenteren en te bediscussiëren. Er hebben mij in loop van de afgelopen maanden meerdere signalen bereikt dat dergelijke initiatieven worden ontwikkeld. Bovendien biedt het hoogst waarschijnlijk loslaten van de vaste boekenprijs voor schoolboeken per 1 januari 2005 op dit gebied nieuwe mogelijkheden. Mijn inschatting is dat het symposium een goed startmoment kan zijn voor verdere activiteiten binnen de sector. Het symposium zal in overleg met de betrokken partijen worden voorbereid.

Monitoring

Het verschil in de resultaten van het Regioplan onderzoek en het onderzoek van Research voor Beleid heeft mij doen realiseren dat het uitsluitend ondervragen van ouders vanwege de complexiteit niet voldoende is. Ik zal daarom wetenschappelijk advies vragen over de vraag welke methodologie moet worden toegepast om het meest betrouwbare resultaat op te leveren.

Omdat het van belang is om een vinger aan de pols te houden, wil ik al volgend jaar het nieuwe onderzoek laten uitvoeren. Daarna wil ik bezien met welke regelmaat het monitoren zal plaats vinden. Ik neem mij bovendien voor om samen met besturen-, ouderorganisaties en Schoolmanagers_VO te

onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om het periodiek monitoren van de schoolkosten en de initiatieven van besturen-, ouder- en scholenorganisaties te koppelen met de bedoeling te waarborgen dat de vragen worden gesteld die goed aansluiten bij de actuele ontwikkelingen op dit terrein . Op deze manier kunnen de resultaten van ondernomen maatregelen, zoals gezamenlijke afspraken op het gebied van transparantie, beter worden gevolgd.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)