

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

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	SFB/2002/15550		26 april
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Beheersing schoolkosten			

Aanleiding

In oktober 2001 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van het NIBUD Schoolkostenonderzoek 2001. Hieruit bleek dat de schoolkosten ten opzichte van de vorige meting in 1999 waren gestegen (15 oktober 2001, SFB/2001/39304). In deze brief heb ik aangegeven dat het verstandiger is om te kijken of de schoolkosten beter beheerst kunnen worden in plaats van een verdere uitbreiding van de tegemoetkoming in de schoolkosten in het kader van de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten (WTOS). Immers, in deze kabinetsperiode is circa € 125 miljoen extra geïnvesteerd voor een verruiming in twee opzichten: meer geld (= hogere normbedragen) voor meer mensen (= groter bereik WTOS door hogere inkomensgrens en invoering glijdende schaal). Daarnaast haalt een automatische koppeling tussen de kostenontwikkeling en de normvergoeding in de WTOS elke rem weg op kostenbeheersing op het gebied van schoolkosten door onderwijsinstellingen en ouders. Omdat weinig bekend is over de totstandkoming van schoolkosten en de winst die daar valt te behalen lag het voor de hand dit eerst te onderzoeken.

De bevindingen uit het Schoolkostenonderzoek waren aanleiding voor de Tweede Kamer om tijdens de begrotingsbehandeling voor 2002 de Motie Hamer aan te nemen (28 000 VIII, nr. 58). In mijn brief van 7 december 2001 (28 000 VIII, nr. 90) heb ik toegezegd te streven naar een pakket van maatregelen, waarin de beheersing van de schoolkosten centraal staat. Daarbij is het belangrijk om de ouders als betaler van de schoolkosten

meer in stelling te brengen. Bovendien heb ik aangegeven dat het hier in de eerste plaats gaat om het bundelen en aanvullen van acties die op verschillende terreinen al in gang zijn gezet en om maatregelen, waarvan de gevolgen pas op termijn voelbaar zullen worden. Met deze brief geef ik invulling aan mijn toezegging.

Tegelijk met de Motie Hamer liep het traject van de evaluatie van de vaste boekenprijs. Een onderdeel hiervan was het door het onderzoeksbureau Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) gehouden onderzoek naar de vaste schoolboekenprijs. In mijn reactie op dit onderzoek (23 november 2001, VO/BOB/01/46570) heb ik een onderzoek toegezegd over de vraag in hoeverre scholen nu al prijsbewust handelen bij de keuze van de leermiddelen en de distributievorm, op basis van welke criteria en informatie zij daarbij te werk gaan en welke rol de Medezeggenschapsraad daarbij speelt.

Vanwege de sterke samenhang met de vragen rond de beheersing van schoolkosten heb ik onderzoeksbureau SEO twee opdrachten gegeven:

1. onderzoek hoe de schoolkosten beheerst kunnen worden en of dit al gebeurt;
2. onderzoek of scholen al prijsbewust handelen als het gaat om schoolboeken.

De resultaten hiervan zijn te vinden in het onderzoek 'Kenniss over kosten' dat ik de Tweede Kamer hierbij aanbied. Het onderzoek levert aanknopingspunten op voor het pakket van maatregelen dat ik in deze brief zal presenteren.

Schoolkosten zijn primair een aangelegenheid van het veld. Voor een optimale positionering van de schoolkosten zijn er echter wel drie randvoorwaarden:

1. transparantie: voor iedereen moet duidelijk zijn hoe hoog de schoolkosten zijn en waarvoor de schoolkosten betaald worden;
2. inspraak: alle belanghebbenden dienen betrokken te zijn bij de totstandkoming van schoolkosten;
3. toegankelijkheid: schoolkosten dienen de financiële toegankelijkheid van het onderwijs niet te belemmeren.

Aangezien de financiële toegankelijkheid van het onderwijs gewaarborgd wordt door de WTOS en eventuele aanvullingen op gemeentelijk niveau, zullen in deze brief de eerste twee punten centraal staan.

Indeling brief

Allereerst zal het begrip schoolkosten worden behandeld. Wat valt er wel onder en wat valt er niet onder, wie heeft daarbij welke verantwoordelijkheid en zijn schoolkosten wel een issue in de verschillende sectoren (paragrafen 1, 2 en 3).

Vervolgens komen de kernproblemen die er zijn bij de

totstandkoming van de schoolkosten aan bod (paragraaf 5). Aan de hand van deze kernproblemen wordt ingegaan op het effect van deze problemen in de praktijk en de benodigde aanpak voor deze problemen (paragraaf 6 en 7). Omdat de kernproblemen en de uitwerking in de praktijk hiervan per sector net iets anders kunnen liggen, zal waar nodig ingaan worden op de situatie in de verschillende sectoren - het primair onderwijs (po), het voortgezet onderwijs (vo) en de beroeps- en volwasseneneducatie (BVE). De schoolboeken komen apart aan de orde voor zover het specifiek ontwikkelingen op de schoolboekenmarkt betreft (paragraaf 8). Tenslotte wordt ingegaan op mogelijke toekomstige ontwikkelingen (paragraaf 9). Achter elke paragraaf zijn de relevante maatregelen in een tabel weergegeven. In de conclusie is het totale pakket van maatregelen te vinden.

1. Wat zijn schoolkosten?

Schoolkosten zijn kosten die niet wettelijk zijn vastgelegd en die tot stand komen doordat de school in samenspraak met ouders en leerlingen invulling geeft aan het onderwijs. Het gaat dan vooral om het voortgezet onderwijs en de beroepsopleidende leerweg (bol) van het mbo. In deze sectoren betalen de ouders in het algemeen de schoolkosten voor de groep tot 18 jaar. In de bol dragen leerlingen in de jaren daarna zelf de kosten. Echter, omdat de vrijwillige ouderbijdrage ook een issue is in het primair onderwijs, zal bij het bespreken van de vrijwillige ouderbijdrage en onderwerpen die hieraan zijn gerelateerd ook het primair onderwijs betrokken worden.

Deze brief gaat dus niet over de wettelijke onderwijsbijdrage - het les- en cursusgeld. Daarvoor verwijs ik naar de kabinetsreactie van 28 januari 2002 (28 205, nr.1) bij het interdepartementale beleidsonderzoek 'Balansverkortings van de onderwijsbijdragen'. In dit onderzoek is de vraag aan de orde gesteld of het mogelijk is om het lesgeld af te schaffen onder saldering met de tegemoetkoming schoolkosten van de WTOS. Het kabinet deelde de conclusie van de ambtelijke werkgroep, dat afschaffing van de onderwijsbijdrage duur is en vooral ten goede komt aan de hogere inkomens, omdat de WTOS de onderwijsbijdrage voor de lagere en middeninkomens geheel of gedeeltelijk vergoedt. Het kabinet heeft aangegeven voorrang te willen geven aan andere prioriteiten in het onderwijsbeleid.

2. Wie zijn verantwoordelijk voor de schoolkosten?

Schoolkosten zijn een verantwoordelijkheid van scholen, ouders en leerlingen. Daar spreek ik dan ook de scholen op aan. Tegelijkertijd heb ik wettelijk de mogelijkheid van inspraak geregeld voor ouders en leerlingen. Want het gaat er

uiteindelijk om dat ouders, leerlingen en school samen op een zodanige manier de schoolkosten vormgeven dat iedereen de hoogte van de schoolkosten onderschrijft en de baten die daar tegenover staan.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid om de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen. Daar past dan wel een overheid bij die rekening houdt met ieders belang en de randvoorwaarden scheidt, waarbinnen de verschillende partijen op een rechtvaardige en gelijkwaardige manier met elkaar om kunnen gaan. Pas wanneer partijen elkaar onvoldoende vinden, liggen vormen van regulering voor de hand om de partijen op het juiste spoor te brengen.

Samenvattend heeft iedere partij - school, ouder, leerling en overheid - een bepaalde rol met bijbehorende verantwoordelijkheden. Ideaaltypisch ziet dat er zo voor de schoolkosten uit:

- ⇒ de ouders en leerlingen maken, indien zij dat nodig vinden, gebruik van hun recht op inspraak en kunnen zo de school waar nodig corrigeren;
- ⇒ de school betreft de ouders en leerlingen bij de totstandkoming van de schoolkosten, biedt inzicht in de wijze waarop schoolkosten tot stand komen en handelt in het belang van de ouders en leerlingen kostenbewust;
- ⇒ de overheid faciliteert de ouders en leerlingen met adequate wetgeving, licht hierover voor, houdt toezicht en faciliteert waar nodig, spreekt partijen aan als het stelsel hapert en grijpt in het uiterste geval in. Daarnaast dient de overheid te waarborgen dat het onderwijs voor iedereen financieel toegankelijk is. Deze verantwoordelijkheid wordt ingevuld door de WTOS als voorziening op rijksniveau met de mogelijkheid van een aanvulling op gemeentelijk niveau in het kader van maatwerk;
- ⇒ de Onderwijsinspectie houdt toezicht op de regelgeving en houdt de vinger aan de pols als het gaat om transparantie en inspraak ten aanzien van schoolkosten;
- ⇒ de landelijke organisaties voor ouders en leerlingen in het onderwijs kunnen ouders en leerlingen wijzen op het belang van kostenbewustzijn en op het belang van beïnvloeding via de MR en leerlingenraad.

BOX Tegemoetkomingen schoolkosten door gemeenten en scholen

Ik heb de Tweede Kamer in mijn reactie op het NIBUD Schoolkostenonderzoek 2001 toegezegd onderzoek te laten doen naar de vraag of gemeenten en scholen naast de WTOS een vorm van tegemoetkoming in de schoolkosten geven. Regioplan heeft in het onderzoek 'Tegemoetkoming in de schoolkosten door gemeenten en scholen' het beeld van 1998 geactualiseerd. Uit het onderzoek van Regioplan blijkt dat:

- de meeste gemeenten (77 procent) en de meeste scholen (82 procent in het voorgezet onderwijs, 91 procent in het speciaal voortgezet onderwijs en 69 procent in de BVE-sector) ouders tegemoetkomen in de schoolkosten;

- de meeste gemeenten en scholen niet expliciet rekening houden met de tegemoetkoming die vanuit de WTOS wordt gegeven.
 Gemeenten en scholen houden dus in het algemeen rekening met de inkomenspositie van de ouders door tegemoet te komen in de schoolkosten. Ten opzichte van de vorige meting in 1998 komen scholen ouders vaker tegemoet. Er is vooral een toename te zien in de BVE-sector (van 34 naar 69 procent). Bij de gemeenten is het beeld nagenoeg ongewijzigd.
 De vraag is vervolgens of scholen en gemeenten van elkaars regelingen op de hoogte zijn. De meeste scholen blijken geen rekening te houden met de tegemoetkoming die door gemeenten worden gegeven. Daarnaast bestaat de indruk dat veel gemeenten de scholen niet informeren. Slechts dertig procent van de gemeenten verspreidt informatie over de eigen regelingen via de scholen. Uit het onderzoek van Regioplan blijkt tevens dat veel scholen geen ruchtbaarheid geven aan hun eigen regeling, om een aanzuigende werking te voorkomen.
 Scholen zien het treffen van financiële regelingen voor ouders terecht niet als hun primaire taak. Wel kunnen zij een rol spelen bij het verstrekken van informatie over regelingen aan ouders en het verstrekken van informatie over de schoolkosten aan gemeenten. Daarom roep ik gemeenten en scholen op informatie uit te wisselen. Hierdoor kunnen regelingen voor tegemoetkomingen beter op elkaar aansluiten. Daarnaast kunnen scholen in hun schoolgids of ander informatiemateriaal de regelingen van de rijksoverheid en de gemeentelijke overheid weergeven, waardoor de doelgroep beter wordt bereikt. Daarbij kan worden aangesloten bij al bestaande initiatieven. Zo wordt in het SEO onderzoek een good practice beschreven, waarbij school en sociale dienst goed op elkaar zijn afgestemd. Ik zal contact opnemen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om te bewerkstelligen dat gemeenten goed geïnformeerd zijn over de WTOS.
 Om zelf ook een bijdrage te leveren aan optimale bekendheid met de verschillende regelingen, zal de Informatie Beheer Groep op haar internetsite www.ib-groep.nl een voorlichtende tekst over de WTOS plaatsen voor scholen en voor gemeenten die respectievelijk scholen en gemeenten integraal kunnen overnemen voor hun informatiemateriaal.

Overzicht maatregelen

probleem	Oplossing		
	po	vo	BVE
<i>onvoldoende voorlichting financiële voorzieningen voor schoolkosten</i>	⇒ stimuleren dat scholen en gemeenten elkaar informeren door: ⇒ informeren SZW en VNG over WTOS	⇒ stimuleren dat scholen en gemeenten elkaar informeren door: ⇒ informeren SZW en VNG over WTOS ⇒ standaardtekst WTOS voor scholen en gemeenten op www.ib-groep.nl	⇒ stimuleren dat scholen en gemeenten elkaar informeren door: ⇒ informeren SZW en VNG over WTOS ⇒ standaardtekst WTOS voor scholen en gemeenten op www.ib-groep.nl

3. Zijn schoolkosten in alle sectoren een issue?

Het onderwerp schoolkosten speelt als discussiethema vooral in het voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs zijn er nauwelijks schoolkosten. Alleen de vrijwillige ouderbijdrage is in deze sector een issue. Ook in de BVE-sector spelen de schoolkosten in mindere mate als in het voortgezet onderwijs. Dit beeld wordt in het SEO-onderzoek bevestigd. Dit heeft, zo blijkt uit gesprekken met de sector en de resultaten van het SEO-onderzoek, een aantal oorzaken:

- deelnemers en ouders zien een opleiding in het MBO als een investering in de toekomst. Zo schaft een leerling materiaal (bij voorbeeld een messenset) niet 'slechts' aan voor de opleiding maar ook voor het beroep dat hij later gaat uitoefenen;
- de boekenkosten in het MBO zijn over de gehele linie gedaald, in tegenstelling tot in het voortgezet onderwijs,

waar de kosten gestegen zijn. Dit komt doordat in het VO recentelijk zeer grote onderwijsveranderingen hebben plaatsgevonden. Hierbij is het aantal vakken toegenomen en zijn daarnaast voor alle vakken (oude en nieuwe) nieuwe leermiddelen op de markt gebracht. Ook de BOL is in beweging. In de BOL veranderen de eindtermen regelmatig, omdat het onderwijs moet aansluiten op de wensen van de arbeidsmarkt. Dit is echter inherent aan het beroepsonderwijs, het is geen verandering ten opzichte van eerdere jaren;

- in tegenstelling tot het primair en voortgezet onderwijs zijn de meeste mbo'ers niet meer leerplichtig. Het mbo is een vervolg op het voortgezet onderwijs. De onvermijdelijkheid van schoolkosten voor ouders van leerplichtige leerlingen maakt dat schoolkosten met name in deze sector een issue zijn.

4. Welke problemen zijn er bij de totstandkoming van de schoolkosten?

Om meer inzicht te krijgen in de schoolkosten zijn belanghebbenden uit het voortgezet onderwijs en de BVE-sector geconsulteerd¹. Uit deze gesprekken blijkt dat iedereen de transparantie van de schoolkosten als grootste probleem ziet. Daarnaast is meerdere malen aangegeven dat medezeggenschap inderdaad niet of nauwelijks een rol speelt als het gaat om het vaststellen van de schoolkosten. Wel handelen scholen in sommige gevallen kostenbewust, bijvoorbeeld door schoolboeken of materiaal centraal in te kopen, waardoor kortingen bedongen kunnen worden. Ook komt het beeld naar voren dat scholen of instellingen die overwegend leerlingen en/of ouders met een laag inkomen hebben, rekening houden met de portemonnee van ouders/leerlingen en kostenbewust handelen als het om de schoolkosten gaat. Zeer bemoedigend was het dat alle partijen zich willen inzetten voor het beheersen van de schoolkosten.

De analyse van de betrokken partijen komt overeen met de bevindingen van het SEO in het onderzoek 'Kennis over kosten'. Het SEO komt hierin op basis van gesprekken met alle bij de schoolkosten betrokken partijen met een zeer degelijke analyse van het kostenbeheersingsvraagstuk. Wel bleek het lastig om de

¹ Voor het voortgezet onderwijs is gesproken met:

- het Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS)
- de ouderorganisatie Ouders & Co
- de Vereniging van Onderwijsmanagers (VVO)

Voor de BVE-sector is gesproken met:

- de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB)
- de BVE-Raad
- dhr. P, Boekhoud, voorzitter College van Bestuur van het Albeda College

exacte omvang van kostenbesparende effecten van mechanismen vast te stellen of te schatten. 'Kennis over kosten' signaleert drie algemene kernproblemen:

1. degenen die de kosten betalen (de ouders en/of de leerlingen) zijn niet degenen die de hoogte van de kosten bepalen (de schoolleiding en/of docenten). Zo lang de kloof tussen betaler en bepaler groot blijft, is er geen prikkel voor de bepaler om bewust om te gaan met de schoolkosten;
2. er is onvoldoende transparantie over de inhoud en de hoogte van de schoolkosten.
3. ouders en leerlingen benutten hun huidige inspraakmogelijkheden nagenoeg niet.

Er is een sterke samenhang tussen deze drie kernproblemen. Zo leidt een gebrek aan transparantie van de schoolkosten tot een gebrek aan informatie over de schoolkosten voor ouders en leerlingen, hetgeen de inspraak weer bemoeilijkt. En zonder inspraak wordt de school ook niet geprikkeld om kostenbewust te handelen en hierover rekenschap aan ouders en leerlingen af te leggen. Het is daarom allereerst van belang om de transparantie te bevorderen. Immers meer transparantie leidt tot betere informatie, hetgeen inspraak mogelijk maakt, waardoor een schoolkostenniveau tot stand komt op een kostenbewuste wijze en in samenspraak met alle belanghebbenden. Inspraak en transparantie zorgen er dus voor dat de kloof tussen betaler en bepaler kleiner wordt. Daarnaast is het uiteraard van belang dat ouders en leerlingen wel voldoende wettelijke bevoegdheden hebben om op een effectieve manier gebruik te maken van hun medezeggenschap.

Daarom zullen de volgende twee paragrafen ingaan op voorstellen om:

- de transparantie van de schoolkosten bevorderen;
- (het gebruik van de) inspraakmogelijkheden verbeteren.

5. Hoe kan de transparantie verbeterd worden?

Er is onvoldoende transparantie:

1. ouders en leerlingen zijn onvoldoende op de hoogte van de schoolkosten;
2. scholen kennen de schoolboekenmarkt onvoldoende om kostenbewuste keuzes te maken

Hieronder ga ik in op beide aspecten.

5.1 Transparante schoolkosten

Het is de verantwoordelijkheid van de scholen om op een transparante wijze ouders en leerlingen te informeren over de schoolkosten. Ik stimuleer dat, mede omdat transparantie de medezeggenschap over schoolkosten kan vergroten. Mocht dat niet leiden tot voldoende transparantie, dan zal worden bezien in hoeverre aanvullende regulering nodig is.

Scholen dienen, ongeacht de sector, zodanige informatie aan ouders en leerlingen te verschaffen, dat voor aanvang van de opleiding duidelijk is met welke indicatieve kosten de leerling of ouder geconfronteerd gaat worden. Om dit te bewerkstelligen is inzet van het veld nodig. Die inzet is er ook. Met behulp van de Onderwijsinspectie zal ik erop toezien dat er ook resultaten zullen worden geboekt (zie 6.1.3).

Meer specifiek heeft het gebrek aan transparantie er in alle sectoren toe geleid dat er onduidelijkheid ontstond over de positie van de vrijwillige ouderbijdrage. Het gaat dan om het vrijwillige karakter van deze bijdrage en de vraag welke kosten gedekt worden door deze bijdrage. Het is het voornemen om enerzijds in zowel het primair en voortgezet onderwijs als anderzijds de bve-sector tot een gedragscode te komen over de vrijwillige ouderbijdrage.

Zelf zal ik door middel van voorlichting de juiste informatie ontsluiten voor alle betrokkenen. SEO heeft in het onderzoek een aantal voorbeelden gepresenteerd waar al sprake is van kostenbeheersing. Daarnaast heeft SEO een checklist opgesteld met tips die leiden tot kostenbeheersing. Deze checklist is ook terug te vinden als bijlage bij deze brief. In ieder geval zal het onderzoek en de checklist gratis te downloaden zijn via www.minocw.nl en www.seo.nl. Ook heeft Kennisnet aangegeven ouders te willen informeren over de schoolkosten via haar site www.kennisnet.nl. Overige initiatieven voor voorlichting liggen bij de organisaties die nauw betrokken zijn bij ouders, leerlingen, scholen en de boekenbranche. Ik zal de mogelijkheden inventariseren om deze voorlichting waar mogelijk te ondersteunen.

5.1.1 De initiatieven in het primair en voortgezet onderwijs

Het overleg over de vrijwillige ouderbijdrage is nog gaande in het primair en voortgezet onderwijs. De inzet is erop gericht om te komen tot aanvullende afspraken, waaruit in ieder geval de vrijwilligheid van de ouderbijdrage moet blijken. Over de resultaten van dit overleg zal de Tweede Kamer later geïnformeerd worden.

Voor het primair en voortgezet onderwijs verwijs ik verder naar de notitie 'Ouders en de school; versterking van het partnerschap' (april 2001), waarin diverse activiteiten worden aangekondigd om de positie van ouders te versterken. Eén van de voorstellen betreft de opzet van een landelijk adviescentrum, waar individuele ouders terecht kunnen voor informatie, advies en ondersteuning in hun communicatie met de school. Goed geïnformeerde ouders staan sterker in hun dialoog met de school en kunnen bewuster een school kiezen. De opzet van dit adviescentrum wordt op dit moment gezamenlijk

voorbereid door de vier landelijke organisaties voor ouders in het onderwijs. Het centrum zal ook een website voor ouders beheren, waarop zoveel mogelijk informatie te vinden is die voor ouders relevant is in hun relatie tot de school. Dit informatiekanaal kan bij uitstek geschikt zijn om ouders te voorzien van informatie over de hoogte van schoolkosten en hun beïnvloedingsmogelijkheden dienaangaande.

5.1.2 De initiatieven in de BVE-sector

Ik heb de BVE-Raad en JOB gevraagd een gedragscode op te stellen (de gedragscode deelnemersbijdrage). Met een dergelijke code wordt tegemoet gekomen aan de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen. Deze gedragscode bevat afspraken over hoe om te gaan met schoolkosten in het algemeen en kent ook een evaluatieparagraaf. Beide partijen hebben aangegeven het probleem rond de schoolkosten, als vertegenwoordigers van de sector op te willen pakken.

Uit gesprekken met de BVE-Raad en de JOB is gebleken dat de gedragscode een robuust karakter krijgt en dat zaken als transparantie en het vrijwillige karakter van de niet-wettelijk bijdrage centraal zullen staan. Dit is in lijn met de geconstateerde problemen. Ook dit waardeer ik als zeer positief. Hiervan uitgaande zal ik bij mijn beoordeling van de gedragscode letten op de volgende zaken:

1. transparantie rond de schoolkosten. Hierbij gaat het vooral om:
 - het vrijwillige karakter van de niet-wettelijke bijdrage;
 - transparantie als het gaat om (een indicatie van) de hoogte en opbouw van de schoolkosten;
 - goede communicatie over de schoolkosten richting de deelnemer;
 - regelingen over wat wel en niet kan bij de inning ouderlijke bijdrage;
2. toegankelijkheid: schoolkosten mogen nooit leiden tot uitsluiting van deelnemers;
3. de besteding van het geld.

Een ander initiatief om de transparantie in de BVE-sector te bevorderen is het versterken en uitbreiden van de 'consumenteninformatie'. Deze informatie is van belang om deelnemers beter in staat te stellen een keuze te maken voor een bepaalde opleiding en, indien van toepassing, een bepaald ROC. Er zal dit voorjaar een onderzoek worden gestart naar de informatiebehoefte van deelnemers en de media waarmee deze informatie het beste onder de deelnemers verspreid kan worden.

Daarbij zal ook gevraagd worden naar de behoefte aan informatie over schoolkosten.

5.2 Een transparante schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs

Transparantie van de schoolboekenmarkt bevordert een doelmatige keuze in lesmethodes door leraren. Dit bevordert indirect de horizontale rekenschap: leraren kunnen makkelijker keuzes maken en dit verantwoorden aan ouders en leerlingen. Omdat schoolboeken met name een probleem zijn in het voortgezet onderwijs is er sinds vorig jaar maart is een kostenoverzicht van leermiddelen voor de bovenbouw vmbo op internet beschikbaar gesteld en onderhouden door het Nationaal Informatie Centrum Leermiddelen. Dit jaar zullen deze ook beschikbaar komen voor de basisvorming (juni) en de tweede fase havo/vwo (september), zodat vanaf dat moment het gehele VO wordt bestreken.

Overzicht maatregelen

probleem	Oplossing		
	po	vo	BVE
<i>schoolkosten zijn niet transparant</i>	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ scholen verschaffen zodanige informatie, dat voor aanvang van de opleiding duidelijk is met welke indicatieve kosten de leerling of ouder geconfronteerd gaat worden ⇒ onderzoek + checklist gratis op www.minocw.nl en www.seo.nl ⇒ informatie bij landelijk adviescentrum ⇒ informatie op Kennisnet (www.kennisnet.nl) ⇒ mogelijk ondersteunen voorlichting betrokken organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ scholen verschaffen zodanige informatie, dat voor aanvang van de opleiding duidelijk is met welke indicatieve kosten de leerling of ouder geconfronteerd gaat worden. ⇒ onderzoek + checklist gratis op www.minocw.nl en www.seo.nl ⇒ informatie bij landelijk adviescentrum ⇒ informatie op Kennisnet (www.kennisnet.nl) ⇒ mogelijk ondersteunen voorlichting betrokken organisaties 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ gedragscode deelnemersbijdrage JOB/BVE-Raad, waarin opgenomen dat: <ul style="list-style-type: none"> ⇒ scholen zodanige informatie verschaffen, dat voor aanvang van de opleiding duidelijk is met welke indicatieve kosten de leerling of ouder geconfronteerd gaat worden. ⇒ onderzoek + checklist gratis op www.minocw.nl en www.seo.nl ⇒ informatie op Kennisnet (www.kennisnet.nl) ⇒ mogelijk ondersteunen voorlichting betrokken organisaties ⇒ uitbreiding consumenteninformatie + onderzoek behoeften deelnemers

schoolboekenmarkt is niet transparant		⇒ uitbreiding kostenoverzicht leermiddelen NICL	
---------------------------------------	--	---	--

6. Hoe kan de inspraak van ouders en leerlingen verbeterd worden?

Inspraak door ouders en leerlingen is bij wet geregeld. Toch maken ouders en leerlingen nauwelijks gebruik van hun recht op inspraak als het om schoolkosten gaat, zo blijkt uit het SEO-onderzoek. Tegelijkertijd staan de media vol van berichten over stijgende schoolkosten en staat het al geruime tijd op de politieke agenda. Ook is het een issue bij ouderorganisaties. Hoe kan dat? Blijkbaar gaan ouders ervan uit dat de school het beste weet wat goed is voor het onderwijs van de leerling. Inderdaad mag van de deskundigheid van leraren worden uitgegaan als het gaat om de kwaliteit van lesmethodes. Maar als het om de kosten gaat, ligt het voor de hand dat ook de betalers (ouders en leerlingen) betrokken worden. Mede hierdoor worden schoolkosten in plaats van een agendapunt voor de medezeggenschapsraad een agendapunt voor het kabinet en de Tweede Kamer. Ouders en leerlingen zouden dus meer gebruik moeten maken van inspraak. Hoe is de inspraak nu geregeld?

6.1 De Wet Medezeggenschap Onderwijs

De Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO 1992) bepaalt dat het ouders-/leerlingdeel van de medezeggenschapsraad instemmingsbevoegdheid heeft ten aanzien van de vaststelling en bestemming van de vrijwillige ouderbijdrage. Wat de overige kosten betreft is in de WMO (art. 9 onder c) vastgelegd dat bij een besluit over vaststelling of wijziging van het beleid rond voorzieningen ten behoeve van de leerlingen het bevoegd gezag de instemming behoeft van het ouders/leerlingdeel van de medezeggenschapsraad. Deze bepaling kan onder meer betrekking hebben op het instellen of opheffen van een boekenfonds of op de kosten die daarmee zijn gemoeid. Verder zegt de wetgeving niets over schoolkosten.

6.2 Wetswijziging

Op dit moment ligt bij de Raad van State voor advies een voorstel voor wijziging van de Wet Medezeggenschap Onderwijs (WMO). De wijzigingen hebben betrekking op het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de BVE-sector. In het voortgezet onderwijs en de BVE-sector wordt voorgesteld de WOR in te voeren, met gelijktijdige instelling van een

Schoolraad (VO), c.q. instellingsraad (BVE) voor leerlingen en ouders, respectievelijk deelnemers. De huidige ongedeelde medezeggenschap heeft onder andere als nadeel dat deze leidt tot geringe belangstelling voor deelname van deelnemers aan deze raden. Door invoering van gedeelde medezeggenschap wordt het mogelijk de medezeggenschapfunctie voor personeel en deelnemers toe te spitsen op zaken die voor de afzonderlijke partijen relevant zijn. Voor de deelnemer of ouder gaat het dan om onderwerpen als onderwijs- en examenregelingen, beroepspraktijkvorming, maar ook de besteding en de hoogte van de schoolkosten. Ik verwacht dan ook dat de nieuwe inrichting van medezeggenschap een positief effect zal hebben op het gebruik van het recht van inspraak, ook als het om schoolkosten gaat.

In het nieuwe wetsvoorstel wordt voor het primair onderwijs de mogelijkheid voor de oudergeleding van de MR geïntroduceerd om over de reactie van het bestuur op een initiatiefvoorstel van de MR een geschil aanhangig te maken bij een geschillencommissie. Deze mogelijkheid zal gaan gelden voor de onderwerpen waarover de oudergeleding instemmingsrecht heeft. Dus ook voor de vaststelling van hoogte en besteding van de vrijwillige ouderbijdrage.

Ik zal bezien in hoeverre het mogelijk is om in de nieuwe wetgeving de hoogte en de besteding van de schoolkosten op te nemen als onderwerpen waarvoor de schoolraad (c.q. instellingsraad) instemmingsbevoegdheid heeft.

6.3 Initiatieven in de BVE-sector

Er worden naast de gedragscode ook andere initiatieven ontplooid om de positie van de deelnemers in de BVE-sector te versterken. Hierbij zijn schoolkosten een terugkerend element. Een van deze initiatieven is het introduceren van het deelnemersstatuut. In het statuut zijn alle elementen opgenomen die in algemene zin de rechten en plichten van deelnemer en instelling regelen en die nu zijn opgenomen in afzonderlijke documenten (de onderwijsovereenkomst, de praktijkovereenkomst, het onderwijs- en examenreglement). Daarnaast vormt ook het klachtrecht een onderdeel van het deelnemersstatuut. Ook moet het statuut de toegankelijkheid van de informatie over rechten en plichten aan de deelnemer verbeteren. In de onderwijsovereenkomst worden de individuele afspraken weergegeven. Op dit moment werken de JOB en de BVE-Raad gezamenlijk aan een model deelnemersstatuut. Het deelnemersstatuut zal in november 2002 beschikbaar komen. De rechten en de plichten ten aanzien van de schoolkosten zullen hierin expliciet aan bod komen.

Tenslotte speelt de JOB een actieve rol in de oprichting en begeleiding van de instellingsraden. Ik zal de JOB vragen om bij het begeleiden van instellingsraden ook expliciet aandacht

te besteden aan de inspraakmogelijkheden die de deelnemers hebben als het gaat om hoogte en transparantie van de schoolkosten. Om goed zicht te houden op de mate waarin de medezeggenschaps- of instellingraden betrokken zijn bij het bepalen van de schoolkosten zal ik vragen aan de JOB ook dit te monitoren via het deelnemersonderzoek (ODIN).

Overzicht maatregelen

probleem	Oplossing		
	po	vo	BVE
<i>meer en betere inspraak ouders en leerlingen</i>	⇒ wetswijziging WMO, waardoor sterkere medezeggenschap	⇒ wetswijziging WMO, waardoor sterkere medezeggenschap	⇒ wetswijziging WMO, waardoor sterkere medezeggenschap ⇒ deelnemersstatuut met informatie rechten en plichten ⇒ inspraak monitoren via deelnemersonderzoek

7. Toezicht

Naast het volgen van bovenstaande initiatieven ben ik ook in gesprek met de Onderwijsinspectie als het gaat om transparantie en medezeggenschap in relatie tot de schoolkosten. In het primair onderwijs controleert de Onderwijsinspectie of scholen zich houden aan de wettelijke bepalingen voor informatieverstrekking over de vrijwillige ouderbijdrage in de schoolgids. In het voortgezet onderwijs besteedt de inspectie in het reguliere toezicht aandacht aan de wijze waarop scholen de ouders informeren over de hoogte van de schoolkosten. Daarbij wordt met name gelet op de mate waarin wordt voldaan aan de regelgeving op dit punt. Daarnaast zal komend jaar verkend worden hoe op een voor ouders inzichtelijke wijze systematisch kan worden gerapporteerd over schoolkosten, bijvoorbeeld via de kwaliteitskaart. Ook in de BVE-sector zal de onderwijsinspectie de schoolkosten volgen. In het laatste kwartaal van 2002 zal de inspectie een onderzoek verrichten naar de schoolkosten in de BVE-sector.

Overzicht maatregelen

probleem	Oplossing		
	po	vo	BVE
- <i>schoolkosten onvoldoende bekend bij betalers</i> - <i>onvoldoende betrokkenheid ouders en/of leerlingen bij totstandkoming schoolkosten</i>	⇒ Onderwijsinspectie onderzoekt vrijwillige ouderbijdrage	⇒ Onderwijsinspectie gaat na of scholen ouders informeren over de hoogte van de schoolkosten ⇒ Onderwijsinspectie verkend mogelijkheden systematische rapportage schoolkosten	⇒ Onderwijsinspectie onderzoekt schoolkosten laatste kwartaal 2002 ⇒ schoolkosten onderdeel deelnemersonderzoek JOB

8. Hoe kunnen scholen in het voortgezet onderwijs een sterkere marktpositie krijgen op de schoolboekenmarkt?

Schoolboeken zijn in zowel het voortgezet onderwijs als de BVE-sector de grootste kostenpost voor ouders. Zoals eerder

vermeld is deze kostenpost in tegenstelling tot de BVE-sector toegenomen in het voortgezet onderwijs. Het is daarom belangrijk de ontwikkeling van deze kostenpost goed te volgen.

In het voortgezet onderwijs zijn de kosten voor schoolboeken gestegen door de onderwijsvernieuwing. Voor de komende periode is echter niet uitgesloten dat de schoolkosten omlaag zullen gaan, of in ieder geval stabiliseren door de wijzigingen in de basisvorming en tweede fase. De voorgestelde wijzigingen zullen leiden tot minder vakken. En met minder vakken zijn er minder schoolboeken en zal het niveau van de schoolkosten afnemen. Het is te verwachten dat in ieder geval voor een deel van de leerlingen het aantal vakken in de onderbouw van het VO lager zal worden dan nu. Ook in de tweede fase zal de overladenheid van het huidige programma kunnen leiden tot vermindering van het aantal vakken. Dit wordt in de notitie 'Continuïteit en vernieuwing' geschetst.

Hieronder wordt behandeld:

- de werking van de schoolboekenmarkt, zoals ingericht door de boekenbranche;
- een initiatief van de boekenbranche voor de schoolboekenmarkt in het voortgezet onderwijs.

8.1 Hoe werkt de schoolboekenmarkt?

In het Reglement Handelsverkeer (RH) van de Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (KVB) is het stelsel van vaste boekenprijzen vastgelegd waarvoor toestemming is verleend tot 2005. Alle aangesloten uitgevers en boekverkopers dienen zich te houden aan de bepalingen van het RH. Bij de levering van schoolboeken zijn twee vormen van korting toegestaan:

1. de handelsmarge van de boekverkopers bij inkoop. Deze marge bedraagt een percentage van de eindprijs (tussen de 20 en 25 %) en komt tot stand in de commerciële onderhandelingen met de uitgever. Aangezien uitsluitend erkende boekhandels aanspraak maken op deze handelsmarge is bij schoolboeken sprake van collectief exclusief handelsverkeer.
2. de detailhandelsmarge. Dit zijn de kortingen die kopers, zoals scholen, bij de boekhandel kunnen bedingen. De maximale detailhandelsmarge is nu beperkt tot 10 % bij de aankoop van boeken in grote hoeveelheden. Met name scholen met een intern boekenfonds kunnen van deze korting profiteren. Bij boekenpakketten (voor elke afzonderlijke leerling gesorteerd) kan de school een provisie van maximaal 5 % krijgen.

Het RH laat niet toe dat de school deze provisie aan de kopers (leerlingen en hun ouders) doorspeelt. Belangrijk is dat het RH echter geen betrekking heeft op het verhuren, maar alleen op het verkopen van boeken.

Al eerder is geconstateerd dat scholen in principe als boekverkoper erkend kunnen worden maar dat zij de huidige erkenningsregeling als een te hoge drempel ervaren. Met name de tijd en de kosten die gemoeid zijn met het volgen van de verplichte opleiding (het behalen van het Ondernemersdiploma voor de Boekhandel) doet scholen afzien van het aanvragen van een erkenning (SEO-rapport VBP/schoolboek). "Kennis over kosten" bevestigt dit beeld en toont tegelijkertijd aan dat versoepeling van de erkenningsregeling wel degelijk effect kan hebben op het aankoopgedrag van scholen. Ongeveer eenderde van de ondervraagde scholen heeft ooit overwogen om over te gaan tot eigen inkoop van boeken. Indien de erkenningregeling voor scholen de facto zou worden afgeschaft, geeft 20 % van de scholen aan misschien rechtstreeks bij de uitgever aan te schaffen en 23 % acht de kans hierop groot. Het is begrijpelijk dat vooral de scholen met een intern boekenfonds voor deze mogelijkheid opteren.

Hieruit trek ik de conclusie dat het wegnemen van de genoemde drempel in combinatie met de andere maatregelen kan leiden tot substantieel lagere huurprijzen voor ouders bij geheel of gedeeltelijke doorgave van de handelskorting aan de ouders. Dit zou op termijn ook kunnen leiden tot een toename van het aantal scholen met een eigen boekenfonds, hetgeen uit kosten oogpunt een gunstige ontwikkeling is. Bij het vormen van inkoopcombinaties, die in de huidige situatie voor scholen weinig voordeel opleveren, zijn bovendien verdere besparingen te realiseren.

8.2 Wat is de opstelling van de boekenbranche?

Met de KVB is overleg gevoerd over het creëren van een specifieke regeling voor scholen die de belemmeringen van de erkenningseis wegneemt en hun recht geeft op de handelsmarge. Het boekenvak bleek bereid met ingang van 2003 een experiment te starten. Daarbij zullen scholen voor voortgezet onderwijs met een eigen boekenfonds worden ontheven van de vereisten die het RH verbindt aan de erkenning als boekverkoper. Dat betekent dat zij bij rechtstreekse inkoop bij de uitgever aanspraak maken op een in de onderhandelingen tussen school en uitgever vast te stellen handelsmarge. Deze korting kunnen zij dan vanzelfsprekend doorberekenen in de huurprijs van de boekenpakketten, aangezien de verticale prijsbinding niet van toepassing is op de huur van boeken. Zij hoeven niet te voldoen aan de opleidingseisen die aan een boekhandel worden gesteld, maar zullen worden geïnformeerd over de schoolboekenmarkt en de relevante bepalingen van het RH. Ook kunnen zij naar eigen inzicht personeel of andere arbeidskracht inzetten voor het beheer van het fonds. De vorm en inhoud van dit experiment zal nader worden uitgewerkt in

een overleg van de schoolboekenbranche met de vereniging van schoolmanagers en de ouderorganisaties.

Ik zal dit experiment nauwlettend volgen en bij gebleken succes me inzetten voor uitbreiding van het toepassingsgebied van de specifieke regeling tot alle scholen.

De huidige maxima voor detailhandelskortingen zijn gerelateerd aan de vaste prijs, waarvoor tot 2005 de ontheffing is verleend. Wat dit betreft hebben de organisaties van schoolleiders en van ouders het voornemen om met het boekenvak in overleg te treden over verhoging van de toegestane kortingen bij aanschaf van boeken.

Overzicht maatregelen

probleem	oplossing		
	po	vo	BVE
marktpositie scholen voortgezet onderwijs op schoolboekenmarkt		⇒ experiment KVB ontheffing erkenningseis voor scholen	

9. Hoe ziet de toekomst eruit?

Ook in de toekomst zal de verantwoordelijkheid van de schoolkosten primair bij het veld liggen. Tegelijkertijd zal de overheid de financiële toegankelijkheid van het onderwijs blijven waarborgen door voorzieningen als de WTOS te treffen.

Daarnaast is het van belang in de totstandkoming van nieuw beleid rekening te houden met het mogelijke effect van het beleid op de schoolkosten en ook de relatie tussen schoolkosten en beleid te volgen. Zo is op dit moment duidelijk dat ict een stempel drukt op het onderwijs. De integratie van ict in het onderwijs leidt tot meerkosten voor instellingen. Dit onder meer vanwege de noodzakelijke aanschaf van computers en educatieve programmatuur, toegang tot internet en deskundigheidsbevordering van leraren. Om de scholen hierin tegemoet te komen zijn met het afgelopen regeerakkoord de schoolbudgetten structureel verhoogd. Daarnaast zijn incidentele middelen toegekend. In het aanwenden van de beschikbare middelen (in 2001 € 73 per leerling) hebben de scholen een keuzevrijheid zodat zij hun onderwijsbeleid ten aanzien van ict op eigen, individueel niveau kunnen inrichten.

De vraag is in hoeverre de integratie van ict vervolgens gaat leiden tot hogere kosten voor de ouders. Dit is moeilijk te voorspellen. Dit is afhankelijk van de ontwikkelingen op ict-gebied, de marktwerking en met name de keuzes die de scholen hierin maken. Aan de ene kant zijn er tendensen die zouden kunnen leiden tot meerkosten. Als scholen bijvoorbeeld gebruik gaan maken van ict naast de bestaande vormen van overdracht, kan dit leiden tot verhoging van de kosten. Aan de andere kant zijn er ook ontwikkelingen die juist kostenbesparend kunnen

werken. Zo is het volgens het expertisecentrum moderne vreemde talen bijvoorbeeld nu al mogelijk om een leergang Engels aan te bieden met het materiaal dat vrij toegankelijk is op het internet. Ook is ict bij uitstek een medium wat goedkope productie en reproductie van leermiddelen mogelijk maakt alsmede een gemakkelijke verspreiding. Op deze wijze ingezet zal het gebruik van ict de kosten van het onderwijs drukken. Zoals gezegd is ook hier, zoals ook bij het gebruik van regulier (folio) materiaal, de keuze van de school in samenspraak met de ouders bepalend voor de hoogte van de kosten.

De ontwikkeling van de schoolkosten zal ook in de toekomst worden gemonitord. Eerstvolgend moment is het Schoolkostenonderzoek 2003. Uiteraard zal de Kamer van de uitkomsten van dit onderzoek op de hoogte worden gebracht. In dit onderzoek zal expliciet worden gekeken naar de invloed van ict op de schoolkosten.

Overzicht maatregelen

probleem	oplossing		
	po	vo	BVE
<i>ontwikkeling schoolkosten + relatie ict/schoolkosten</i>		⇒ Schoolkostenonderzoek 2003, waarbij expliciet aandacht voor invloed ict op schoolkosten	⇒ Schoolkostenonderzoek 2003, waarbij expliciet aandacht voor invloed ict op schoolkosten

Conclusie + overzicht pakket van maatregelen

In de brief zijn diverse maatregelen gepresenteerd om de schoolkosten te beheersen. Dit leidt tot het volgende pakket van maatregelen (zie volgende bladzijde):

PAKKET VAN MAATREGELLEN

probleem	oplossing		
	po	vo	BVE
<i>onvoldoende voorlichting financiële voorzieningen voor schoolkosten</i>	⇒ stimuleren dat scholen en gemeenten elkaar informeren door: ⇒ informeren SZW en VNG over WTOS	⇒ stimuleren dat scholen en gemeenten elkaar informeren door: ⇒ informeren SZW en VNG over WTOS ⇒ standaardtekst WTOS voor scholen en gemeenten op www.ib-groep.nl	⇒ stimuleren dat scholen en gemeenten elkaar informeren door: ⇒ informeren SZW en VNG over WTOS ⇒ standaardtekst WTOS voor scholen en gemeenten op www.ib-groep.nl
<i>schoolkosten zijn niet transparant</i>	⇒ scholen verschaffen zodanige informatie, dat voor aanvang van de opleiding duidelijk is met welke indicatieve kosten de leerling of ouder geconfronteerd gaat worden ⇒ onderzoek + checklist gratis op www.minocw.nl en www.seo.nl ⇒ informatie bij landelijk adviescentrum ⇒ informatie op Kennisnet	⇒ scholen verschaffen zodanige informatie, dat voor aanvang van de opleiding duidelijk is met welke indicatieve kosten de leerling of ouder geconfronteerd gaat worden ⇒ onderzoek + checklist gratis op www.minocw.nl en www.seo.nl ⇒ informatie bij landelijk adviescentrum ⇒ informatie op Kennisnet	⇒ gedragscode deelnemersbijdrage JOB/BVE-Raad, waarin opgenomen dat zodanige informatie verschaffen, dat voor aanvang van de opleiding duidelijk is met welke indicatieve kosten de leerling of ouder geconfronteerd gaat worden. ⇒ onderzoek + checklist gratis op www.minocw.nl en

	⇒ (www.kennisnet.nl) mogelijk ondersteunen voorlichting betrokken organisaties	⇒ (www.kennisnet.nl) mogelijk ondersteunen voorlichting betrokken organisaties	⇒ www.seo.nl informatie op Kennisnet (www.kennisnet.nl) ⇒ mogelijk ondersteunen voorlichting betrokken organisaties ⇒ uitbreiding consumenteninformatie + betrokken deelnemers
<i>schoolboekenmarkt is niet transparant</i>		⇒ uitbreiding kostenoverzicht leermiddelen NICL	
<i>meer en betere inspraak ouders en leerlingen</i>	⇒ wetswijziging WMO, waardoor sterkere medezeggenschap	⇒ wetswijziging WMO, waardoor sterkere medezeggenschap	⇒ wetswijziging WMO, waardoor sterkere medezeggenschap ⇒ schoolkosten in wet ⇒ deelnemersstatuut met informatie rechten en plichten ⇒ inspraak monitoren via deelnemersonderzoek
- <i>schoolkosten onvoldoende bekend bij betalers</i> - <i>onvoldoende betrokkenheid ouders en/of leerlingen bij totstandkoming schoolkosten</i>	⇒ Onderwijsinspectie onderzoekt vrijwillige ouderbijdrage	⇒ Onderwijsinspectie gaat na of scholen ouders informeren over de hoogte van de schoolkosten ⇒ Onderwijsinspectie verkend mogelijkheden systematische rapportage schoolkosten	⇒ Onderwijsinspectie onderzoekt schoolkosten laatste kwartaal 2002 ⇒ schoolkosten onderdeel deelnemersonderzoek JOB
<i>marktpositie scholen voortgezet onderwijs op schoolboekenmarkt</i>		⇒ experiment KVB ontheffing erkenningseis voor scholen	
<i>ontwikkeling schoolkosten + relatie ict/schoolkosten</i>		⇒ Schoolkostenonderzoek 2003, waarbij expliciet aandacht voor invloed ict op schoolkosten	⇒ Schoolkostenonderzoek 2003, waarbij expliciet aandacht voor invloed ict op schoolkosten

Schoolkosten is een onderwerp waarvoor verschillende partijen verantwoordelijk zijn. Met deze brief heb ik laten zien wie welke verantwoordelijkheden heeft en welke acties nodig zijn om de schoolkosten te beheersen. Ik hoop - en ga daar ook van uit - dat alle partijen die verantwoordelijkheden oppakken met als beoogd effect een schoolkostenniveau dat voor betrokkenen acceptabel is.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,

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