

Kennis over kosten

De beheersing van schoolkosten

in het voortgezet onderwijs en de BOL

Eindrapport

Barbara Baarsma

Marko van Leeuwen

m.m.v.: Lennart Boorsma, Inge Groot, Peter Hop, Lennart Janssens, Jaap Anne Korteweg,
Vincent van Oostveen en Jeske van Seters, Jules Theeuwes, Corine Zijdeveld (allen
SEO), en Albert Luten (NIBUD)

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
en het Ministerie van Economische Zaken

Amsterdam, maart 2002

“Het doel der Stichting is het verrichten van economische onderzoekingen, zowel op het terrein der sociale economie als op dat der bedrijfseconomie, ten dienste van de wetenschap en onderwijs, mede ten nutte van overheid en bedrijfsleven.”

(artikel 2 der Stichtingsakte)

SEO rapport no. 613

ISBN 90-6733-213-5

Copyright © 2002 SEO Amsterdam.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt op welke wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van de Stichting der Economisch Onderzoek te Amsterdam.

Dankwoord

Dit onderzoek is tot stand gekomen met de hulp van veel meer mensen dan op het titelblad vermeld staan.

Ten eerste willen wij de gesprekspartners van harte bedanken, die ondanks hun drukke werkzaamheden hun medewerking verleenden aan het onderzoek. Zonder hun inbreng zou het niet mogelijk zijn geweest om de inzichten te verkrijgen die nodig zijn bij de beheersing van schoolkosten.

Daarnaast spreken wij onze dank uit voor de nuttige op- en aanmerkingen die wij hebben ontvangen van de leden van de begeleidingscommissie, te weten Maarten Crump, Leo Schoonderwoerd, Carla de Rooi, Teun Eikelboom (allen van het ministerie van OCenW) en Hendrik-Jan Heeres (van het ministerie van EZ).

De leden van de begeleidingscommissie en de gesprekspartners zijn niet verantwoordelijk voor de inhoud van dit onderzoek; deze verantwoordelijkheid berust volledig bij de auteurs.

Inhoud

Conclusies	v
Hoofdstuk 1 Inleiding	
1.1 Aanleiding en situatieschets	1
1.2 Onderzoeksvraag en onderzoeksopzet	2
1.3 Onderzoeksmethodiek deel I: schoolkosten in algemene zin	3
1.4 Onderzoeksmethodiek deel II: kosten van schoolboeken	4
1.5 Indeling van het rapport	5
Hoofdstuk 2 Deel I: Schoolkosten in het algemeen	
2.1 Inleiding	7
2.2 Wat zijn schoolkosten?	8
2.2.1 Wie bepaalt de hoogte van de schoolkosten?	10
2.3 De positie van ouders en leerlingen	11
2.3.1 Inspraakmogelijkheden	11
2.3.2 Regelingen met betrekking tot de financiële situatie van ouders	13
2.4 Schoolkosten in het voortgezet onderwijs	15
2.4.1 Vrijwillige ouderbijdrage	18
2.4.2 Kosten van schoolboeken	22
2.4.3 Kosten voor materialen en gereedschappen (vaste bijdrage en bijkomende kosten)	24
2.4.4 Kosten van door de school georganiseerde uitstapjes en excursies	25
2.4.5 Overige schoolbenodigdheden	27
2.4.6 Reiskosten	27
2.4.7 Resumerend: schoolkosten zijn in het voortgezet onderwijs (nog) geen <i>issue</i> ?	28
2.5 Schoolkosten in de BOL	29
2.5.1 Vrijwillige bijdrage	31
2.5.2 Kosten van schoolboeken	32
2.5.3 Kosten voor materialen en gereedschappen (vaste bijdrage en bijkomende kosten)	32
2.5.4 Kosten van door de school georganiseerde uitstapjes en excursies	33
2.5.5 Overige schoolbenodigdheden	33
2.5.6 Reiskosten	33
2.5.7 Resumerend: de totale schoolkosten in de BOL	34
Hoofdstuk 3 Een kort rondje buitenland	
3.1 Landen zonder vaste boekenprijs	39
3.1.1 Hoge schoolkosten in Vlaanderen	41

3.2 Landen met vaste boekenprijs	44
3.3 Conclusie	47

Hoofdstuk 4 Deel II: Kosten van schoolboeken

4.1 Inleiding	49
4.1.1 De kenmerken van de schoolboekenmarkt	50
4.2 Boekenkosten in het voortgezet onderwijs	51
4.2.1 De besluitvorming rond de leermiddelen	52
4.2.1.a <i>Good practices</i>	56
4.2.1.b Knelpunten	58
4.2.2 De besluitvorming rond de boekvoorziening en de distributie	59
4.2.2.a De besluitvorming: koop	61
4.2.2.b De besluitvorming: huur	63
4.2.1.c <i>Good practices</i>	75
4.2.1.d Knelpunten	77
4.3 Boekenkosten in de BOL	79
4.3.1 De besluitvorming rond de leermiddelen	79
4.3.1.a <i>Good practices</i>	81
4.3.1.b Knelpunten	81
4.3.2 De besluitvorming rond de boekvoorziening en de distributie	82
4.3.2.a <i>Good practices</i>	86
4.3.2.b Knelpunten	86

Hoofdstuk 5 Synthese: De beheersing van schoolkosten

5.1 Inleiding	89
5.2 Een besluitvormingsmodel op basis van <i>good practices</i>	90
5.3 Aanknopingspunten voor nieuw beleid	97
5.3.1 Aanknopingspunten per knelpunt	98

Literatuurlijst	107
-----------------	-----

Lijst met gesprekspartners (nationaal)	111
Lijst met gesprekspartners (internationaal)	115
Begrippenlijst	117

Bijlage 1: Selectie van de scholen in deel I	121
Bijlage 2: Selectie van de scholen in deel II	125
Bijlage 3: Onderzoeksvragen deel II	129
Bijlage 4: Een uitgebreide vergelijking van pakketprijzen	131

Conclusies

De overheid financiert het grootste deel van de kosten van het onderwijs in Nederland. Het andere deel wordt betaald door de leerlingen of hun ouders. Dit laatste deel bestaat uit het les- of cursusgeld en uit de kosten voor boeken, materiaal, excursies ed., ook wel de schoolkosten genoemd. Op zich is het redelijk dat ouders meebetalen aan het onderwijs van hun kinderen, aangezien leerlingen en hun ouders baat hebben bij een goede opleiding ('investeren in de toekomst'). De laatste jaren staan de schoolkosten echter in grote maatschappelijke en politieke belangstelling. Een blik op de situatie in het buitenland, zoals beschreven in hoofdstuk 3, leert dat daar waarschijnlijk twee factoren debet aan zijn. Ten eerste betreft dat het feit dat Nederlandse ouders en leerlingen hun eigen schoolboeken betalen. Ten tweede betreft dat de aandacht in de media, politiek en belangengroeperingen voor recente (grote) stijgingen in de schoolkosten.

In dit rapport staan twee soorten onderwijs centraal, namelijk het voortgezet onderwijs (VO) en de beroepsopleidende leerweg (BOL) van het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) die aan BVE-instellingen wordt verzorgd, hierna kortweg 'de BOL'.

De huidige stijgende ontwikkeling van de schoolkosten in Nederland, noopt tot een kritische blik. Het doel van dit onderzoek is dan ook om te achterhalen welke reeds bestaande en potentiële mechanismen er bestaan om schoolkosten te beheersen, en welke mogelijke knelpunten eraan deze mechanismen zijn verbonden ('kennis over kosten'). Hiertoe zijn op basis van onderzoek onder bijna 80 VO-scholen en BVE-instellingen verschillende *good practices* geïdentificeerd. De mechanismen en de daarbij behorende *good practices* zijn beschreven in hoofdstuk 2 alsmede in hoofdstuk 4. In dit laatste hoofdstuk is meer gedetailleerd aandacht besteed aan de grootste schoolkostenpost, namelijk de schoolboeken. De *good practices* zijn in hoofdstuk 5 samengevoegd tot een soort besluitvormingsmodel. Scholen kunnen de lijst met *good practices* langslopen en zelf bepalen welke elementen geschikt zijn voor hun school, en vervolgens tot implementatie overgaan. Andere partijen die van deze *good practices* kennis nemen, kunnen de school ook wijzen op mogelijke verbeteringen. Bovendien kunnen verschillende partijen (ouders, leerlingen, boekhandelaren, en educatieve uitgevers) elk op hun eigen wijze een steentje bijdragen aan de succesvolle implementatie van *good practices*. De lokale overheid kan hierbij ook een rol spelen.

Een vraag die in het verlengde van de zoektocht naar kostenbeheersende *good practices* ligt, is de vraag wat de geschatte of vastgestelde kostenbesparende effecten zijn van deze *good practices*. Het is niet mogelijk om deze vraag op *macroniveau* voor alle scholen te beantwoorden. Omdat *good practices* slechts op enkele scholen voorkomen en omdat de effecten school-afhankelijk zijn, is optelling niet opportuun. Vervolgens is het ook op *schoolniveau* niet mogelijk gebleken om een inschatting te geven van de kostenbesparende effecten van een *good practice*. In de meeste gevallen is immers gebleken dat het al moeilijk is om de huidige schoolkosten boven water te krijgen; laat staan dat dan de verande-

ringen in die schoolkosten na invoering van een *good practice* bekend zijn. Op basis van eigen analyses hebben we overigens wel getracht om de kostenbesparende effecten van een intern boekenfonds te bepalen. We konden hierbij wel een richting aan geven (wel kostenbesparend), maar niet de absolute omvang van de besparende effecten bepalen.

Naast het bekijken van de mogelijkheden om op schoolniveau –via de implementatie van *good practices*– de schoolkosten te beteugelen, is het ook van belang om naar de knelpunten op de ‘schoolkostenmarkt’ als geheel te kijken. In hoofdstuk 5 zijn de knelpunten, die in eerdere hoofdstukken al werden gesignaleerd, samengevat. Een kritische blik leert ons dat er met name drie grote knelpunten spelen die opgelost dienen te worden, wil men de ontwikkeling van schoolkosten in enige mate beïnvloedbaar en controleerbaar maken voor degene die de kosten opbrengen, i.c. de ouders en/of de leerlingen.

Bij de oplossingen voor deze knelpunten is de hoofdrol niet voor de overheid weggelegd, maar heeft de overheid overwegend een signalerende, initiërende en faciliterende rol. Omdat het kostenbewustzijn nu nog in de kinderschoenen staat, lijkt de meeste vooruitgang door het onderwijsveld zelf te kunnen worden geboekt. Enerzijds kan dit door de implementatie van de *good practices*, maar anderzijds kunnen de verschillende partijen hun steentje bijdragen.

Het eerste knelpunt betreft het gebrek aan transparantie over de hoogte van de schoolkosten bij de betalers (ouders en/of leerlingen), maar ook vaak bij de beslissers (de schoolleiding en de docenten). Zolang ouders en/of leerlingen geen (juiste en volledige) informatie hebben over de hoogte en samenstelling van schoolkosten kunnen zij de scholen via hun schoolkeuze niet prikkelen om bewuster met schoolkosten om te gaan. De oplossing komt neer op het stimuleren van scholen om informatie te verstrekken over schoolkosten (via de scholengids of -site) aan de ouders en leerlingen. Deze kosten informatie moet dan bestaan uit: (1) de totale schoolkosten; (2) de schoolkosten per post, waarbij aangegeven dient te worden welke uitgavenposten onder de kostenpost worden gerekend; en (3) het vrijwillige dan wel verplichte karakter van de kosten. Indien zou blijken dat de scholen niet op grote schaal overgaan tot het geven van informatie over de schoolkosten in de schoolgids of -site, is het ook mogelijk om voor schoolkosten een systeem à la de kwaliteitskaart op te zetten. De Onderwijsinspectie kan dan de vereiste informatie bij de schoolleidingen (dwingend) opvragen en in een ‘schoolkostenkaart’ zetten.

Het tweede knelpunt is het feit dat degenen die de kosten betalen (de ouders en/of de leerlingen) niet degenen zijn die de hoogte van de kosten bepalen (de schoolleiding en/of de docenten). Zolang deze kloof tussen betalers en beslissers niet verkleind wordt, is er voor de beslissers geen prikkel om bewust om te gaan met schoolkosten. De oplossing komt er mede op neer dat de school een vast budget krijgt waarmee de boeken moeten worden gekocht. Als de school boven dit budget zou komen, is dat de verantwoordelijkheid van de school en kan men niet naar de ouders of leerlingen gaan met de vraag om extra budget. Dit vaste budget kan vervolgens op twee manieren

worden verschaft. Ten eerste kunnen de ouders/leerlingen direct aan de school betalen (in combinatie met meerjarige kostenprognoses en uitgebreidere inspraakmogelijkheden in de MR), of indirect (via de overheid) via het instellen van boekengeld voor leerlingen vanaf 12 jaar. Ten tweede kan de overheid de boekenkosten betalen (net zoals in veel andere landen). In 2000 zou de overheid tussen de €139,7 en €247,7 miljoen kwijt zijn met de financiering van schoolboeken in het VO (dus exclusief de BOL).

Het derde knelpunt betreft de onderbenutting van de inspraakmogelijkheden door ouders en leerlingen. Bij bovenstaande oplossingsrichtingen wordt voorgesteld om de werking van de schoolkostenmarkt te verbeteren door ouders en leerlingen als betalende meer en effectievere inspraakmogelijkheden te geven. Als zou blijken dat ouders en leerlingen deze uitgebreidere mogelijkheden in praktijk niet gaan benutten, wordt het erg moeilijk om schoolkosten te beheersen. Ouders en leerlingen hebben dus duidelijk een eigen verantwoordelijkheid om actief mee te denken en te sturen bij de beheersing van schoolkosten. Indien bijvoorbeeld blijkt dat zij onvoldoende informatie hebben om op een adequate wijze de inspraakmogelijkheden te benutten, dienen ouders/leerlingen bij de school aan te dringen op informatie.

Naast deze drie 'hoofd-knelpunten' zijn er ook twee 'sub-knelpunten'.

Hiertoe behoort de steeds korter geworden afschrijvingstermijn van boeken. Een eerste oplossing wijst in de richting van het ministerie van OCenW als opsteller van de (veranderingen) in de curricula ('doe dat alleen na meeweging van de kosten voor ouders en leerlingen'). Een tweede oplossing gaat uit van het op macroniveau monitoren van het aantal nieuwe en herziene uitgaven in relatie tot de onderwijsvernieuwingen.

Het tweede 'sub-knelpunt' is het feit dat het voor scholen door allerlei exogene factoren steeds moeilijker wordt om een intern boekenfonds op te zetten en in stand te houden. Een mogelijke oplossing is het inzetten van door het rijk betaald onderwijs ondersteunend personeel bij het beheer van het fonds. Daarnaast zou het opheffen van de erkenningsregel in het Reglement Handelsverkeer een oplossing kunnen zijn, omdat daarmee voor scholen de weg open staat om tegen de hogere handelsmarges direct in te kopen bij uitgever. Uit ons onderzoek blijkt dat de helft van de scholen overweegt om direct bij uitgever te gaan inkopen indien de erkenningsregels worden opgeheven. Bijna een kwart van de scholen acht de kans hierop zelfs groot.¹

¹ Deze cijfers geven –vanwege de overrepresentatie van scholen met een intern boekenfonds– waarschijnlijk een enigszins vertekend beeld ('een te positieve inschatting'). Scholen met een intern boekenfonds zijn namelijk meer geneigd om over te gaan tot inkoop direct bij de uitgever.

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en situatieschets

Goed onderwijs is van groot belang. Dat geldt voor de maatschappij als geheel, bijvoorbeeld doordat goed onderwijs tot een hoogwaardiger arbeidsaanbod en meer economische groei leidt. Dit is de reden dat de overheid het leeuwendeel van de kosten van het onderwijs draagt en het volgen van onderwijs tot en met 16 jaar verplicht stelt.² Goed onderwijs is echter ook van belang voor een individu, bijvoorbeeld doordat het de kans op een baan vergroot of leidt tot de mogelijkheid om zich als individu te ontplooien. Individuen zijn dan ook bereid om zelf bij te dragen aan de kosten van onderwijs, onder andere voor schoolboeken, reiskosten en gereedschap. We spreken dan van 'schoolkosten'.

De toename van schoolkosten is in twee recente onderzoeksrapporten beschreven. Het NIBUD schoolkostenonderzoek 2000-2001, dat een beeld geeft van de totale kosten en de verschillende kostencomponenten (NIBUD, 2001) en het SEO vaste boekenprijs-onderzoek, dat in detail ingaat op de kosten van schoolboeken (SEO, 2001). Uit deze onderzoeken blijkt dat de schoolkosten in de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen. Dit heeft geleid tot grote maatschappelijke en politieke aandacht voor het niveau en de samenstelling van schoolkosten. Het politieke uitgangspunt is hierbij dat het onderwijs voor iedereen betaalbaar dient te zijn en te blijven, omdat anders de toegankelijkheid van het onderwijs in gevaar kan komen. "De overheid investeert dus in onderwijs in het algemeen en in de toegankelijkheid van het onderwijs voor de lagere en middeninkomens in het bijzonder" (Tweede Kamer, 1999b, p. 3). Het ministerie van OCenW heeft daarom in reactie op de stijgende kosten de wettelijke regelingen ter tegemoetkoming van de studiekosten verruimd.³ Ondanks deze politieke maatregelen blijft de ontwikkeling van schoolkosten zorgwekkend.

Naar aanleiding van het NIBUD onderzoek heeft de minister van OCenW aangekondigd dat er onderzoek verricht zal worden om inzicht te verkrijgen in de mechanismen die op schoolniveau spelen bij de totstandkoming van de schoolkosten (Ministerie van OCenW, 2001a). Naar aanleiding van het SEO onderzoek is toegezegd aan de Tweede Kamer dat in het genoemde onderzoek tevens de schoolboekenkosten expliciet aan bod zullen komen (Tweede Kamer, 2001a). Ten slotte dringt

² Men spreekt ook wel over onderwijs als een publiek goed of als een positief extern effect: zonder overheidsfinanciering zou er minder onderwijs aangeboden en genoten worden dan maatschappelijk gezien optimaal is. Overheidsingrijpen is dan noodzakelijk om een marktfalen te corrigeren.

³ De Wet Tegemoetkoming Studiekosten (WTS) is tussentijds overgegaan in de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten (WTOS) (Staatsblad 225, 26 april 2001). Dit impliceert een verruiming omdat nu meer mensen (ook de huishoudens met een inkomen hoger dan €24.950) recht hebben op hogere tegemoetkomingen (een verhoging van de normbedragen).

ook de Tweede Kamer aan op een beheersing van de schoolkosten, zoals blijkt uit de aangenomen motie van Hamer c.s (Tweede Kamer, 2001b). In die motie wordt gevraagd om een pakket maatregelen, waarmee de schoolkosten stapsgewijs zoveel mogelijk verlaagd kunnen worden.

Naar aanleiding van de twee genoemde rapporten en de grote maatschappelijke actualiteit van het onderwerp, zoals die mede door de Tweede Kamer verwoord wordt, heeft het ministerie van OCenW de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) gevraagd om een onderzoek naar de beheersing van schoolkosten te verrichten. De resultaten van dit onderzoek staan in het voorliggende rapport.

1.2 Onderzoeksvraag en onderzoeksopzet

De hoofdvraag van de onderzoeksopdracht is:

Welke reeds bestaande en potentiële mechanismen bestaan er om schoolkosten te beheersen, en welke mogelijke knelpunten zijn aan deze mechanismen verbonden?

Een in het verlengde hiervan liggende vraag luidt:

Wat zijn de geschatte of –indien mogelijk– vastgestelde kostenbesparende effecten van deze mechanismen?

Bij de vaststelling van het kostenbesparende effect van de mechanismen wordt onderscheid gemaakt naar schoolkosten op geaggregeerd niveau (alle kostenposten tezamen) en per component (bijvoorbeeld de kosten voor excursies en de kosten voor lesmateriaal).

Het onderzoeksgebied is afgebakend met betrekking tot het soort kosten en het soort scholen. Onder schoolkosten worden in dit onderzoek verstaan de vrijwillige ouderbijdrage, kosten voor schoolboeken en overige schoolbenodigdheden, materiaalkosten, reiskosten en kosten voor door de school georganiseerde uitstapjes en excursies (Tweede Kamer, 1999b, p. 9). Het lesgeld (VO) of het cursusgeld (BOL) dat voor leerlingen van 16 jaar of ouder jaarlijks betaald moet worden, valt buiten het bestek van het onderzoek. Het gaat daarbij immers niet om een betaling aan de school, maar om een verplichte betaling aan de overheid.

Een tweede afbakening betreft de schoolsoorten waarop het onderzoek zich richt, namelijk het voortgezet onderwijs (VO) en de beroepsopleidende leerweg (BOL) van het middelbaar beroeps-onderwijs (MBO⁴), hierna kortweg ‘de BOL’. De BOL wordt verzorgd door instellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie (BVE-instellingen). Dit zijn de schoolsoorten waarvoor het

⁴ Het MBO kent ook nog de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). Deze blijft in het onderzoek buiten beschouwing.

mogelijk is om een tegemoetkoming in de schoolkosten te krijgen op grond van de WTOS. Onder voortgezet onderwijs vallen de basisvorming, het VWO, het HAVO en het VMBO.⁵

Om de hoofdvraag en de hiervan af te leiden onderzoeksvragen te beantwoorden wordt het onderzoek in twee delen opgesplitst. Een dergelijke opsplitsing sluit aan bij de twee eerder genoemde onderzoeksrapporten van NIBUD en SEO. Het eerste deel gaat uit van het NIBUD rapport over de schoolkosten in 2000-2001. Paragraaf 1.3 gaat in op dit algemene deel. Het tweede deel gaat dieper in op de kosten van schoolboeken naar aanleiding van het SEO rapport over de vaste schoolboekenprijs. Dit deel wordt beschreven in paragraaf 1.4.

1.3 Onderzoeksmethodiek deel I: schoolkosten in algemene zin

Het eerste deel van het onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de mechanismen die op schoolniveau spelen bij de totstandkoming van schoolkosten in het algemeen en op het bepalen van de effecten van deze mechanismen. De volgende onderzoeksvragen zullen beantwoord worden:

1. Is kostenbeheersing een *issue* op scholen?
2. Door wie worden besluiten genomen over kostenposten voor ouders? Zijn het vooral de secties/docenten? Heeft de schoolleiding hierbij een rol?
3. Op welke wijze worden de schoolkosten op schoolniveau bepaald, in hoeverre spelen prijsfactoren bij het nemen van beslissingen een rol en vinden er een product- en kostenvergelijking plaats?
4. Wat is hierbij de positie van de ouders, de MR en de school?
5. Hoe ervaren ouders deze positie? Hebben de ouders behoefte aan meer invloed?
6. Houdt de school bij de totstandkoming van de schoolkosten rekening met de financiële situatie van de ouders?
7. Is er sprake van voorlichting aan ouders en is de verstrekte informatie voldoende? Welke (extra) informatiebehoeften hebben ouders?
8. Weten de ouders waar de schoolkosten aan besteed worden?
9. Wisselen scholen informatie uit?

De gebruikte onderzoeksmethodiek betreft literatuuronderzoek, *desk research* en telefonische en persoonlijke interviews met belanghebbenden (de schoolleiding, docenten/vaksectie, ouders en in enkele gevallen met de boekhandelaar). Gezien de relatief korte doorlooptijd van het onderzoek

⁵ Onder het voortgezet onderwijs wordt hier niet het speciaal onderwijs gerekend. Overigens zijn de boeken en leermiddelen in dit segment gratis voor de leerlingen.

(van 14 januari 2002 tot eind maart 2002) is niet gekozen voor een landelijk representatieve steekproef, maar voor het selecteren van 15 zogenaamde *good practice* scholen. Wij spreken in dit rapport van *good practices* en niet van *best practices*. De steekproef is immers niet landelijk representatief, zodat het niet mogelijk is om te stellen wat dé *best practices* zijn.

In het kader van dit eerste deel van het onderzoek is tevens gesproken met verschillende koepelorganisaties, waaronder een oudervereniging, een vereniging van schoolleiders en vakverenigingen van docenten.

1.4 Onderzoeksmethodiek deel II: kosten van schoolboeken

Het tweede deel van het onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de mechanismen die op schoolniveau spelen bij de totstandkoming van boekenkosten en op het bepalen van de effecten van deze mechanismen. Er wordt onder meer gekeken naar de mate waarin scholen nu al prijsbewust handelen bij de keuze van de leermiddelen en de distributievorm, in hoeverre er sprake is van eigen inkoop van scholen bij uitgevers, op basis van welke criteria en informatie scholen bij de keuze van de leermiddelen en distributie te werk gaan, en welke rol de ouders en/of de Medezeggenschapsraad daarbij spelen. In het kort luiden de onderzoeksvragen als volgt (zie bijlage 3).

1. Wat zijn mogelijke kostenbeheersende maatregelen?
2. Hoe ziet het keuzeproces van leermiddelen eruit (wie heeft hier invloed op, en spelen prijsfactoren een rol)?
3. Hoe ziet het keuzeproces van de boekvoorziening en distributiekanaal eruit (welke systemen kiezen scholen en waarom, hoe wordt besloten)?
4. Hoe ziet het onderhandelingsproces met boekhandelaren eruit?
5. Waarom kopen scholen wel of niet zelf bij uitgevers in?
6. Wisselen scholen onderling informatie uit?
7. Is er sprake van voorlichting aan ouders en is de verstrekte informatie voldoende?

De onderzoeksmethodiek in dit deel betreft telefonische en persoonlijke interviews met de schoolleiding en in enkele gevallen met een docent/vaksectie op basis van een landelijke representatieve steekproef⁶ onder scholen, aangevuld met *desk research* naar aanleiding van de gesprekken.

⁶ De representativiteit heeft betrekking op de volgende criteria: .de schoolsoort en breedte van de school, aantal WTS-gerechtigden per schooltype, denominatie van de school en het aantal leerlingen per school.

1.5 Indeling van het rapport

Dit rapport is bedoeld voor alle belanghebbenden: van scholen, docenten, ouders tot beleidsmakers. Het rapport is erop gericht om elk van deze belanghebbenden te prikkelen om de eigen verantwoordelijkheid te verkennen en te nemen met als doel de schoolkosten te beheersen.

Hoofdstuk 2 beschrijft het eerste, algemene deel van het onderzoek, waarbij de onderzoeksvragen zoals in paragraaf 1.3 geformuleerd worden beantwoord voor alle kostenposten behalve voor schoolboeken (de schoolboeken komen apart in hoofdstuk 4 aan bod). In hoofdstuk 3 wordt kort geschetst of de hoogte van schoolkosten in enkele Europese landen een belangrijke rol speelt in het maatschappelijke en politieke debat. Vervolgens wordt het tweede deel over schoolboeken beschreven in hoofdstuk 4 over de schoolboeken. Hierbij komen de onderzoeksvragen zoals geformuleerd in paragraaf 1.4 aan de orde. De inzichten die in de drie hoofdstukken worden beschreven, komen samen in een synthesesedeel (hoofdstuk 5). De synthese bevat ten eerste de *good practices* in de vorm van een soort besluitvormingsmodel ten aanzien van alle kostenposten, en ten tweede worden er aanknopingspunten geboden voor nieuw beleid. Dit hoofdstuk kan met name gebruikt worden om de motie van Hamer c.s. uit te werken. Hoofdstuk 6 geeft ten slotte de belangrijkste conclusies.

Vervolgens is de literatuurlijst, de lijst met gesprekspartners en een begrippenlijst opgenomen. In de bijlagen wordt de meer onderzoekstechnische informatie verwerkt, die niet direct van belang is voor de hoofdtekst. Bijlage 1 gaat in op de selectie van de scholen in deel I. In bijlage 2 is de selectie van scholen in deel II beschreven. Bijlage 3 geeft een overzicht van de 31 onderzoeksvragen in deel II. Ten slotte bevat bijlage 4 een uitgebreide vergelijking van pakketprijzen in twee onderbouwklassen.

Hoofdstuk 2

Deel I: Schoolkosten in het algemeen

2.1 Inleiding

Het eerste deel van het onderzoek is gericht op het verkrijgen van inzicht in de mechanismen die op schoolniveau spelen bij de totstandkoming van schoolkosten in het algemeen en op het bepalen van de effecten van deze mechanismen. Allereerst zullen de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord (tussen haakjes is de paragraaf opgenomen waar de betreffende vraag wordt beantwoord):

1. Is kostenbeheersing een *issue* op scholen? [paragraaf 2.4.7 en 2.5.7]
2. Door wie worden besluiten genomen over kostenposten voor ouders? Zijn het vooral de secties/docenten? Heeft de schoolleiding hierbij een rol? [paragraaf 2.2]
3. Op welke wijze worden de schoolkosten op schoolniveau bepaald, in hoeverre spelen prijsfactoren bij het nemen van beslissingen een rol en vinden er een product- en kostenvergelijking plaats? [paragraaf 2.2]
4. Wat is hierbij de positie van de ouders, de MR en de school? [paragraaf 2.3]
5. Hoe ervaren ouders deze positie? Hebben de ouders behoefte aan meer invloed? [paragraaf 2.3]
6. Houdt de school bij de totstandkoming van de schoolkosten rekening met de financiële situatie van de ouders? [paragraaf 2.3]
7. Is er sprake van voorlichting aan ouders en is de verstrekte informatie voldoende? Welke (extra) informatiebehoeften hebben ouders? [paragraaf 2.3]
8. Weten de ouders waar de schoolkosten aan besteed worden? [paragraaf 2.3]
9. Wisselen scholen informatie uit? [paragraaf 2.3]

Er is gewerkt met telefonische en persoonlijke interviews met belanghebbenden. Per school is met de schoolleiding, docenten/vaksecties en ouders gesproken. Gezien de relatief korte doorlooptijd van het onderzoek was het niet haalbaar om zoveel interviews te houden dat sprake is van een landelijk representatieve steekproef. Wel zijn de interviewpartners zo gekozen dat een zo breed mogelijk beeld wordt verkregen van het proces van de totstandkoming van schoolkosten: geen representatieve, maar wel een illustratieve steekproef. Er is gekozen om 12 zogenaamde *good practice* scholen in het VO te selecteren. Aanvankelijk was het de bedoeling om in de BOL 3 *good practice* scholen te selecteren. Naar aanleiding van de selectieprocedure is bij de BVE-instellingen voor een andere benadering gekozen. Deze selectie staat beschreven in bijlage 1. In totaal zijn voor deel I 40 gesprekken gevoerd in het VO en 13 in de BOL.

Voor het identificeren van *good practices* hebben we overleg gevoerd met de opdrachtgever en is gesproken met enkele overkoepelende organisaties: de oudervereniging Ouders & Co, de vereniging van schoolbestuurders (VVO: de Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs), en twee vakverenigingen van docenten⁷.

Het eerste doel van het voeren van de gesprekken is nadere invulling te geven aan bestaande inzichten over de problematiek rondom schoolkosten. Bij de beantwoording van de tien opgesomde onderzoeksvragen wordt niet alleen gekeken naar de schoolkosten in zijn geheel (geaggregeerd niveau), maar tevens naar de schoolkosten per kostensoort. De antwoorden op de tien vragen in meer algemene zin worden gegeven aan de hand van twee beschrijvende paragrafen over wat schoolkosten nu eigenlijk zijn (paragraaf 2.2) en wat de positie van ouders en leerlingen is in de beheersing van schoolkosten (paragraaf 2.3).

Het tweede doel van het voeren van de gesprekken is het identificeren van mechanismen die kostenbesparend werken: het signaleren en beschrijven van *good practices*. In eerste instantie impliceert dit de beschrijving van concrete voorbeelden van situaties waar kostenbesparende maatregelen tot lagere schoolkosten hebben geleid, en wat mogelijke knelpunten waren. In dit hoofdstuk worden de onderzoeksgegevens samengevoegd per kostensoort in het VO (paragraaf 2.4) en de BOL (paragraaf 2.5). Hierbij wordt waar mogelijk inzicht te verschaffen in de oorzaken van verschillen in schoolkosten tussen scholen en worden *good practices* in het algemeen en per kostenpost geïdentificeerd.

2.2 Wat zijn schoolkosten?

Schoolkosten worden in dit rapport op dezelfde wijze gedefinieerd zoals in het schoolkostenonderzoek van het NIBUD (1999) en in beleidsstukken (Tweede Kamer, 1999b):

1. de vrijwillige (ouder)bijdrage;
2. kosten van schoolboeken;
3. vaste bijdrage en bijkomende kosten voor materialen en gereedschappen;
4. kosten voor door de school georganiseerde uitstapjes en excursies;
5. overige schoolbenodigdheden;
6. reiskosten (woon-school verkeer).

Het gaat om de zogenoemde onvermijdelijke kosten die ouders moeten maken voor het onderwijs van hun kinderen.⁸ Daarnaast zijn er ook vermijdbare schoolkosten, bijvoorbeeld omdat ouders

⁷ De Nederlandse Vereniging voor Onderwijs in de Natuurwetenschappen en Platform VVVO.

⁸ De overheid gaat bijvoorbeeld uit van dit concept van onvermijdelijke kosten omdat de bedragen in de WTS en de WTOS gebaseerd alleen op deze kosten zijn gebaseerd (Tweede Kamer, 1999b, p. 9).

boeken kopen in plaats van huren of voor een bepaalde school kiezen die ver weg ligt en dus veel reiskosten met zich meebrengt.

Om een compleet beeld te krijgen van de hoogte van de schoolkosten zou ook het les- of cursusgeld in de vergelijking kunnen worden betrokken. Hoewel het les- of cursusgeld een onvermijdelijke en door de ouders te dragen kostenpost is, valt deze post in het kader van dit onderzoek niet onder de omschrijving van schoolkosten. Het gaat daarbij immers niet om een betaling aan de school, maar om een verplichte betaling aan de overheid. Met de betaling van les- en cursusgeld door ouders wordt ongeveer een vijfde van de onderwijskosten door de overheid gedekt. Lesgeld (VO) of cursusgeld (BOL) moet betaald worden voor leerlingen die aan het begin van het schooljaar 16 jaar of ouder zijn. Voor jongere leerlingen geldt de leerplicht. Tegenover deze leerplicht staat het recht op kosteloos onderwijs, hetgeen in dit verband wil zeggen dat de ouders niet wettelijk verplicht zijn om bij te dragen in de directe kosten van het onderwijs. Wel worden ouders geacht om bij te dragen in de kosten die de leerling zelf maakt. Deze kosten worden echter niet door de overheid geheven (zie Tweede Kamer, 1999b, p. 27 en pp. 34-35).

Er is verder nog een groot aantal andere mogelijke kostenposten die meestal niet door de school verplicht gesteld of geadviseerd worden, maar die wel noodzakelijk zijn om onderwijs te kunnen volgen. Deze kosten worden door leerlingen en ouders gemaakt voor zaken die voorwaardenscheppend zijn en een participatiewaarde hebben. Voorbeelden, voor zover hierboven nog niet genoemd, zijn (zie ook: KCW, 2001, p. 41):

- studiebehoeftes (inrichting studieplek, rugzak/boekentas, lidmaatschap bibliotheek, pc met cd-rom, internetverbinding en liefst met printer);
- kluisjeshuur en sleutelborg;
- legitimatiekosten (paspoort kopiëren (verplichting opgelegd door het ministerie van OCenW i.v.m. check verblijfsrechtelijke status), pasfoto voor schoolpas, uittreksel bevolkingsregister bij aanmelden, inschrijfkosten (vooral bij de BOL)⁹;
- festiviteiten (klassenfeesten, *fundraising*, schooltoneel met betaalde entree);
- bijlessen.

Er zijn kostenposten aan de bovenstaande rijtjes toe te voegen. Op basis van een Intomart onderzoek uit 1999 (afgedrukt in Tweede Kamer, 1999b) omvat het begrip schoolkosten wel 30 verschillende posten, waaronder bijvoorbeeld kosten in verband met verzekeringen, gewone kleding, kamerhuur, zakgeld, zwembadbezoek, medische hulp en zitten blijven. Dat ook deze opsomming nog niet compleet is, blijkt uit Belgisch en Frans onderzoek waarin ook nog de kosten voor taalreizen in de vakanties worden onderscheiden (zie hoofdstuk 3). Voor veel van deze posten

⁹ Inschrijfkosten zijn administratiekosten die op sommige scholen en instellingen voor leerlingen betaald moeten worden bij inschrijving voor het eerste jaar (als je dat niet betaalt, "kan je niet in behandeling worden genomen"). Dit wordt ook geconstateerd in ander onderzoek (zie bijv. KCW, 2001, p. 49).

geldt dat ze zo algemeen zijn dat ze ook zonder dat de leerling naar school gaat, betaald moeten worden. In enkele gevallen zijn kostenposten uit het tweede rijtje door de school opgenomen in de (vrijwillige) ouderbijdrage.

2.2.1 Wie bepaalt de hoogte van de schoolkosten?

De hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage wordt in vrijwel alle gevallen in overleg met (en instemming of goedkeuring van) de MR bepaald. Op alle door ons geselecteerde scholen besluit de schoolleiding over de overige kostenposten voor de ouders. De uitvoering ligt voor een deel in handen van de secties en docenten, met name waar het kosten betreft die voortvloeien uit de lesmethoden (boeken, lesmateriaal). Bij de keuze hiervan laten de secties en docenten zich vrijwel volledig leiden door de kwaliteit. In een enkele geval telt ook de prijs-kwaliteitverhouding. Wel wordt er in de meeste gevallen bij de materiaalkosten en in een enkele gevallen bij boekenkosten door de schoolleiding een budget vastgesteld en dient dan de keuze te worden verantwoord in de MR. Deze laatste stap is echter in veel gevallen een formaliteit. Deels omdat de ouders vertrouwen hebben in de schoolleiding, maar ook omdat de kosten niet geagendeerd of besproken worden.

Een manier om de schoolkosten laag te houden is het maken van product- en kostenvergelijkingen. Daarnaast kan ook het uitwisselen van informatie over kostenbesparingsmogelijkheden met andere scholen bijdragen aan de beheersing van de schoolkosten. Uit de gesprekken met de schoolleiding en de docenten in het VO blijkt dat dit beide niet of hooguit in beperkte mate plaatsvindt. Tevens geven de geïnterviewde scholen aan dat er zelden sprake is van contact met concurrerende leveranciers. Zelfs binnen een school is uitwisseling van informatie niet vanzelfsprekend. Een docent economie geeft aan zelf (als econoom) zeer kostenbewust te zijn, maar meldt tevens geen idee te hebben of docenten in andere secties hetzelfde doen. De meer kostenbewuste scholen geven hiervoor onder andere als reden op dat de concurrentie in de regio groot is.

In de meeste gevallen verschillen de schoolkosten per leerjaar en vakkenpakket. Dit geldt met name voor de schoolboeken en materialen, maar in enkele gevallen ook voor andere kostenposten zoals excursies of gebruik van de mediatheek. Op enkele scholen is een zeer specifiek systeem ingevoerd, waarbij per schooltype, leerjaar en vak de kosten voor schoolboeken, materialen en excursies worden gespecificeerd. Twee andere scholen hebben juist een vast bedrag per leerling ingevoerd, ongeacht de klas of het vakkenpakket.

Een duidelijk voorbeeld van een *bad practice* (KCW, 2000, p. 15) is een school (niet in onze selectie opgenomen) waarbij de ouderbijdrage een totaalrekening is met zowel verplichte als vrijwillige elementen die niet los te koppelen zijn en die aan de boekhandel betaald moeten worden. Een gelijk bedrag voor alle leerlingen vergroot de toegankelijkheid van het onderwijs. Voorwaarde is wel dat goed inzicht wordt gegeven in de uitgaven, zodat ouders weten waaraan hun geld wordt uitgegeven

en ze kritische vragen kunnen stellen over onnodige of onnodig dure posten. Daar tegenover staan voorbeelden van scholen die op detailniveau de kosten weergeven. Een tussenvorm zien we bij drie scholen in onze selectie. Deze drie scholen hanteren een totaalpakket bestaande uit drie vaste onderdelen (ruwweg: algemeen, boeken&materialen en uitstapjes). De voordelen hiervan zijn dat de kosten compleet en overzichtelijk worden weergegeven, er zicht is op de totale (integrale) kosten en de ouders uit onderdelen kunnen kiezen al naar gelang hun behoefte of budget. Nadeel van dergelijke systemen is, met name bij een beperkt aantal keuzeonderdelen, dat kostenposten aan elkaar worden gekoppeld en zo het zicht op de beheersing van afzonderlijke kostenposten afneemt.

Twee op de drie door ons geselecteerde scholen hebben oog voor de hoogte van de totale of geïntegreerde schoolkosten, dat wil zeggen alle kostenposten samen. Door de recente onderwijsvernieuwingen is het kostenbewustzijn van zowel de scholen als de ouders toegenomen. Met name de sterke stijging van de boekenkosten hebben ervoor gezorgd dat meer aandacht wordt geschonken aan het totale kostenplaatje voor de ouders. Op de positie van de ouders en leerlingen in de vaststelling van de schoolkosten wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

2.3 De positie van ouders en leerlingen

Bij de beheersing van schoolkosten kunnen leerlingen en ouders zelf ook een belangrijke rol spelen. Bijvoorbeeld door informatie in te winnen bij de school of door gebruikt te maken van het recht op advies en inspraak. Een aantal organisaties is actief bij de ondersteuning van leerlingen en ouders. In het kader van het onderzoek hebben wij onder andere gesproken met vertegenwoordigers van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) en enkele verenigingen van ouders.¹⁰ Een thema dat daarbij aan de orde is gekomen is wat de inspraakmogelijkheid zijn van leerlingen en ouders.

2.3.1 *Inspraakmogelijkheden*

De ouders en leerlingen kunnen via de volgende kanalen en organen invloed uitoefenen op de gang van zaken binnen een school:¹¹

1. **De medezeggenschapsraad (MR).** Elke school moet verplicht een MR hebben. De MR bestaat uit ouders, leerlingen, onderwijzend en onderwijsondersteunend personeel. De MR heeft als enig vertegenwoordigend orgaan wettelijke bevoegdheden. Allereerst heeft de MR het recht op informatie en overleg. Ten tweede heeft de MR advies- en instemmingsrecht. Bij een

¹⁰ Door gesprekken in het kader van het vaste boekenprijs onderzoek hadden wij reeds contact gehad met het LAKS (de leerlingenorganisatie binnen het VO).

¹¹ In het vervolg van dit rapport worden deze inspraakmogelijkheden veelal samengevat door naar de MR (en niet expliciet naar de overige drie vormen van inspraak) te verwijzen.

besluit over vaststelling of wijziging van het beleid rond voorzieningen ten behoeve van de leerlingen heeft het bevoegd gezag de instemming van het ouders- en leerlingendeel van de MR (artikel 9 sub c, Wet Medezeggenschap Onderwijs 1992). Dit heeft betrekking op een fusie, de vaststelling, hoogte en besteding van de vrijwillige ouderbijdrage, en ook op het beleid rond schoolboeken, zoals het instellen of opheffen van een boekenfonds en de keuze van de boekverkoper.

2. **De ouderraad.** Deze raad is een uit en door ouders gekozen groep die allerlei activiteiten organiseert ten behoeve van de leerlingen van een school en hun ouders. De ouderraad kan gevraagd en ongevraagd de MR adviseren (art. 26 lid 1, Wet Medezeggenschap Onderwijs 1992). Daarnaast is er ook de mogelijkheid om een oudervereniging op te zetten, van waaruit ouders ondersteunende diensten aan het onderwijs kunnen verlenen (zoals hulp bij feesten en begeleiden van excursies). Ook kan het bestuur van de oudervereniging ouderavonden en themabijeenkomsten regelen.
3. **De leerlingenraad.** Deze raad bestaat uit vertegenwoordigers van de leerlingen, en kan gevraagd en ongevraagd de MR adviseren (art. 26 lid 1, Wet Medezeggenschap Onderwijs 1992).
4. **Informeel contacten.** Vaak hebben leerlingen (met name in de BOL en de bovenbouw van het VO) en hun ouders regelmatig informeel contact met docenten.

Op de meeste door ons geselecteerde *good practice* VO-scholen wordt gedetailleerde informatie over de hoogte en samenstelling van de schoolkosten verstrekt aan de ouders. Naast de gebruikelijke schoolgids of informatiegids krijgen de ouders inzicht in de kosten via brieven, folders, informatie-avonden of tegenwoordig via het internet. Ook wordt in de meeste gevallen verantwoording afgelegd aan de MR over de bestedingen. De ROC's bieden de ouders en leerlingen veel minder informatie omtrent de (samenstelling en besteding) van de schoolkosten. Voor een deel is dit te verklaren uit de perikelen die de fusiegolf in de sector omgeven en de enorme omvang die de meeste ROC's daardoor hebben gekregen. Voor een ander deel komt dit door de veel grotere diversiteit in ROC's in vergelijking tot VO-scholen. Nu de fusiestofwolken zijn gaan liggen krijgen de ROC's tijd voor andere zaken, zoals de schoolkosten.

De ouders van leerlingen op de *good practice* VO-scholen geven aan over het algemeen tevreden te zijn met de verstrekte informatie over de schoolkosten en menen hierop voldoende zicht te hebben. Enkele ouders hebben aangegeven dat ze het gevoel hebben dat de schoolkosten relatief laag zijn omdat de school (en de schoolleiding) bewust omgaat met de uitgaven. Ook de ouders geven aan dat bij hen, net als bij de docenten en de meeste ouders die zij spreken, de kwaliteit van het onderwijs en de lesmiddelen (materialen, boeken, excursies) voorop staan. De kosten spelen in de afweging nauwelijks een rol, met uitzondering wellicht van de schoolboeken.

In paragraaf 2.2. is al kort ingegaan op de verantwoordelijkheid bij het vaststellen van de schoolkosten voor ouders. Op de 12 door ons gesproken VO-scholen wordt slechts beperkt gebruik

gemaakt van de inspraakmogelijkheden die de ouders hebben. Alleen over de kosten van schoolboeken en in een enkel geval die van excursies is wel eens gesproken in de MR of een andere overleg. De gesprekspartners op de *good practice* scholen in het VO (schoolleiding, docenten over de ouders en de ouders/MR-leden over zichzelf) geven vrijwel unaniem aan dat ze geen behoefte hebben aan meer informatie of inspraak over de hoogte van de schoolkosten of meer details over de besteding van het geld. In twee gevallen gaf de ouder/MR-lid aan dat in het overleg met de school dit thema niet of nauwelijks aandacht krijgt, maar dat het gesprek met de SEO het (kosten)bewustzijn heeft vergroot, en het onderwerp eigenlijk wel besproken zou moeten worden. Beiden gaven aan in de toekomst een actievere houding aan te zullen nemen als het de schoolkosten betreft.

In de BOL wordt nog minder gebruik gemaakt van de inspraakmogelijkheden in de MR en andere organen dan in het VO. Vaak zit er helemaal geen vertegenwoordiger van ouders of leerlingen in de MR. De JOB heeft nu actie ondernomen om dit gebrek aan inspraak te verminderen en tracht via folders en ander voorlichtingsmateriaal ouders en leerlingen aan te sporen om in de MR te gaan of een leerlingenraad op te zetten. De reden dat de ouders en leerlingen minder gebruik maken van de inspraakmogelijkheden heeft voor een belangrijk deel te maken met de grootschaligheid van de ROC's ten opzichte van de VO-scholen. Door de enorme instellingen is het contact tussen ouders en ook leerlingen op het gebied van centrale *issues* vaak versplinterd of afwezig.

In het algemeen geldt dat zowel de ouders in het VO als de leerlingen op de ROC's onderling wel spreken over de schoolkosten, maar dat ze zelf vrijwel nooit actie ondernemen. Ze maken ten aanzien van de schoolkosten slechts mondjesmaat gebruik van hun inspraakrechten. Schoolkosten lijken geen grote rol te spelen voor kiezende leerlingen en ouders. De kwaliteit van het onderwijs en de leermiddelen staat voorop. Dit beeld lijkt ook te gelden voor de scholen buiten de steekproef (het bovenstaande geeft dus een algemeen beeld).

2.3.2 Regelingen met betrekking tot de financiële situatie van ouders

Regioplan (1999) komt op basis van een telefonische enquête onder 56 scholen in het voorgezet speciaal onderwijs, 102 VO-scholen en 21 ROC's tot de volgende conclusies ten aanzien van inkomensafhankelijke schoolkostenregelingen:

1. De algemene ouderlijke bijdrage is slechts in zeer beperkte mate afhankelijk van het inkomen van de ouders. De bijdragen voor specifieke doelen zijn dit zelfs nooit. Iets vaker is er een kortingsregeling indien meer dan 1 kind op school zit, maar die regelingen zijn generiek en niet inkomensafhankelijk.
2. De helft van de scholen heeft een inkomensafhankelijke regeling voor niet-verplichte activiteiten. Minder dan 10% van de scholen (VO en ROC) kent een regeling voor de kosten

van schoolboeken. Verder kent 40% van de scholen andere (niet inkomensafhankelijke) regelingen (kwijtschelding, korting, gespreide betaling) voor schoolkosten (algemene ouderlijke bijdrage, bijzondere bijdrage, bijdrage voor niet-verplichte activiteiten).

3. Driekwart van de gemeenten kent een regeling voor tegemoetkoming in de studiekosten, veelal gefinancierd uit de bijzondere bijstand (60%), gemeentelijke middelen (20%) of een combinatie van beide (10%). Het percentage met zo'n regeling is sterk toegenomen.

In 2002 heeft Regioplan een vervolgonderzoek uitgevoerd onder 114 VO-scholen en 23 ROC's. Hierin is bekeken of er inkomensafhankelijke regelingen of incidentele kortingen aan ouders worden gegeven door scholen. In het vervolgonderzoek worden 4 kostenposten onderscheiden:

1. Vrijwillige ouderbijdrage: Ten opzichte van 1999 is het aantal tegemoetkomingen toegenomen. Op tweederde van de VO-scholen en op bijna de helft van de ROC's worden incidentele kortingen verleend. Op 4% van de VO-scholen is een inkomensafhankelijke regeling mogelijk, terwijl dat op bijna een kwart van de ROC's het geval is. In de overige gevallen is er geen tegemoetkoming.
2. Kosten voor niet-verplichte activiteiten: Ten opzichte van 1999 is het aantal scholen met tegemoetkomingen afgenomen tot een vijfde van de VO-scholen en minder dan 10% van de ROC's.
3. Extra aanvullende kosten: Bij ROC's bestaan geen inkomensafhankelijke regelingen op dit punt, terwijl dat bij 1 op de 9 VO-scholen wel het geval is. Op tweederde van de VO-scholen en een kwart van de ROC's worden incidentele kortingen verleend.
4. Boekenkosten: Bij VO-scholen bestaan geen inkomensafhankelijke regelingen op dit punt, terwijl dat bij een kwart van de ROC's wel het geval is. Op bijna 30% van de VO-scholen en bijna 20% van de ROC's worden incidentele kortingen verleend. In de meeste gevallen is er dus geen tegemoetkoming.

Slechts een enkele VO-school uit onze selectie heeft een expliciete regeling voor tegemoetkoming in de schoolkosten voor minder draagkrachtige ouders. Wel is er op elke school de mogelijkheid om in voorkomende gevallen over te gaan op een betalingsregeling, korting of kwijtschelding van bepaalde onderdelen van de schoolkosten. De schoolkosten (of een gedeelte ervan) voor deze ouders wordt betaald uit een potje of speciaal voor dat doel ingericht fonds. De vulling van die potjes of fondsen gebeurt soms op een creatieve manier. Bijvoorbeeld door een collectie onder de ouders tijdens de diploma-uitreiking, door sponsoring of door het heffen van toegang bij een door de ouderraad georganiseerde toneelvoorstelling. Ook hebben enkele scholen contact met of verwijzen ze de ouders door naar subsidieregelingen van de gemeente of de sociale dienst. Een drietal VO-scholen kent een kortingsregeling voor ouders met meer dan 1 kind op school, maar die regelingen zijn niet specifiek gericht op de minder draagkrachtige gezinnen.

2.4 Schoolkosten in het voortgezet onderwijs

In het schooljaar 2000/2001 waren er ongeveer 825.000 leerlingen in het VO, verdeeld over ongeveer 590 instellingen. Eind jaren '90 zijn er enkele belangrijke onderwijsvernieuwingen in het VO doorgevoerd: de invoering van de basisvorming en de tweede fase (HAVO en VWO) en het VMBO. In principe kiest de leerling niet langer zelf een vakkenpakket, maar volgt hij of zij een leerweg (VMBO) of profiel (HAVO en VWO). Daarnaast bestaat er de mogelijkheid om deelvakken in plaats van gehele vakken te kiezen. Al met al is het aantal vakken dat een leerling volgt toegenomen ('de verbreding van het aantal vakken'). De onderwijsvernieuwingen betroffen niet alleen een nieuwe structuur maar ook een andere manier van lesgeven door de komst van het studiehuis. Binnen het studiehuis studeren de leerlingen zelfstandig en heeft de docent veel meer een begeleidende en coachende rol.

De belangrijkste kenmerken van de twaalf door ons geselecteerde scholen zijn weergegeven in tabel 2.1. Achtereenvolgens worden vermeld de naam van de school, de vestigingsplaats, het schooltype (categoraal, AVO, breed, smal), de denominatie, een indicator voor tegemoetkoming in schoolkosten (laag, medium, hoog), het aantal leerlingen (eind 2001) en de aanleiding voor de selectie van de school in ons onderzoek.

Tabel 2.1: Kenmerken van de twaalf geselecteerde scholen in het voortgezet onderwijs*

Naam van de school	Vestigingsplaats	Schooltype	Denominatie	WTS#	Aantal leerlingen	Aanleiding selectie**
Bonhoeffer College	Enschede	Breed	PC & RK	Laag	-	VVVO
Christelijk Lyceum Veenendaal	Veenendaal	Avo	PC	Laag	1.750	Ouders & Coö
Guido de Bres	Amersfoort	Breed	Gereformeerd	Laag	2.100	VVO
Hooghuis Lyceum	Oss	Avo	PC	Midden	3.650	JOB/LAKS/SP
Jan Tinbergen College	Roosendaal	Avo	Openbaar	Midden	975	<i>desk research</i>
Merlet College	Cuijk	Breed	RK	Hoog	2.625	OMO
Noordik	Almelo	Breed	PC	Hoog	3.225	VVO
Rythovius College	Eersel	Avo	RK	Laag	1.075	OMO
Stedelijk Gymnasium Schiedam	Schiedam	Categoraal	Gemeentelijk	Laag	325	OCenW
Valuacollege	Venlo	Breed	RK & alg. bijz.	Midden	2.325	OCenW
Koning Willem II College	Tilburg	Avo	Gemeentelijk	Midden	1.550	JOB/LAKS/SP
Christelijk VMBO	Harderwijk	Smal	PC	Hoog	1.300	VVO

* Veelal is gesproken met de leiding, docenten en ouders op een bepaalde vestiging of locatie, waardoor niet altijd een totaalbeeld voor de hele school is verkregen.

** Hier wordt de eerste aanleiding genoemd, er waren echter meerdere aanleidingen per school om ze te selecteren.

Tegenwoordig heet de tegemoetkomingsregeling WTOS.

Om een idee te krijgen van het relatieve belang van de verschillende schoolkosten posten, wordt in tabel 2.2 een overzicht gegeven van de uitgaven per post. Het gaat hierbij om bedragen per jaar. Over het gehele VO zijn de gemiddelde schoolkosten €552. De reiskosten (i.c. openbaar vervoer kosten) lopen op jaarbasis nogal op. Deze kosten zijn apart vermeld omdat ze slechts voor een klein

deel van de leerlingen gelden. Ongeveer 10% van de leerlingen in het VO forenst van en naar school met het openbaar vervoer. In de paragrafen 2.4.1 tot en met 2.4.6 wordt dieper ingegaan op de zes posten van schoolkosten in het VO.

Tabel 2.2: Gemiddelde jaarlijkse schoolkosten (in euro) per post in het VO in 2000-2001*

Kostenpost	VMBO	HAVO	VWO
De vrijwillige (ouder)bijdrage	€ 54 (11,0%)	€ 73 (11,4%)	€ 69 (10,8%)
Kosten van schoolboeken	€ 194 (39,4%)	€ 251 (39,3%)	€ 281 (44,2%)
Vaste bijdrage+bijkomende kosten materialen en gereedschappen	€ 75 (15,2%)	€ 91 (14,3%)	€ 89 (14,0%)
Kosten voor door de school georganiseerde uitstapjes en excursies	€ 72 (14,6%)	€ 129 (20,2%)	€ 103 (16,2%)
Overige schoolbenodigdheden	€ 97 (19,7%)	€ 94 (14,7%)	€ 94 (14,8%)
Subtotaal	€ 492 (100%)	€ 638 (100%)	€ 636 (100%)
Reiskosten (met openbaar vervoer)	€ 496	€ 512	€ 392
Totaal incl. reiskosten	€ 998	€ 1.150	€ 1.028

Bron: NIBUD (2001)

* Deze gemiddelde kosten (afgeronde bedragen) zijn gebaseerd op alle verschillende manieren van distributie: aankoop van nieuwe boeken, aankoop van tweedehands boeken, en (intern of extern) schoolboekenfonds.

Tussen haakjes het aandeel van de kostenpost in de totale kosten per schooltype.

De totale schoolkosten lijken niet samen te hangen met de denominatie van de school (NIBUD, 1999, 2001). Ook in ons onderzoek is niet gebleken dat de denominatie van de school van invloed is op de hoogte van de schoolkosten. Uit het NIBUD onderzoek van 1999 blijkt wel dat vernieuwingsscholen (zoals Dalton, Jenaplan en de Vrije school) ongeveer 30% duurder zijn dan gewone scholen. Deze hogere kosten zijn te herleiden tot de vaste ouderbijdrage en de boekenkosten. De omvang van onze steekproef liet niet het verder niet toe om de (beheersing van) schoolkosten te koppelen aan omgevingsfactoren, en vervolgens een eenduidige uitspraak te doen over de relatie tussen (beheersing van) schoolkosten en bijvoorbeeld de grootte van de school of het aantal WTOS-gerechtigden.

In de volgende subparagrafen wordt ingegaan op de zes in dit onderzoek onderscheiden kostenposten. De onder de VO-scholen gevonden *good practices* voor zover ze specifiek zijn voor een bepaalde kostenpost worden aan het eind van de betreffende subparagraaf weergegeven.

Algemene good practices

Als algemene *good practices* kunnen worden genoemd:

- Enkele scholen hebben een zeer uitgebreid en gedetailleerd overzicht van de schoolkosten op internet (zie box 2.1 hieronder).

Box 2.1 Zeer compleet overzicht van schoolkosten op internet van het Jan Tinbergen College in Roosendaal en het Rythovius College in Eersel

Door de vele verschillende posten en de vele verschillende combinaties per leerling is het tijdrovend om de hoogte van de schoolkosten te berekenen. De kosten zijn vaak afhankelijk van de klas (wel of geen excursies of stages), het niveau (HAVO, VMBO et cetera) of de opleiding en het vakkenpakket (waardoor met name de kosten van boeken, materiaal en gereedschap erg kunnen verschillen). Ondanks deze problemen is het echter wel mogelijk om de totale kosten en de kosten per post gedifferentieerd naar niveau, naar profiel of opleiding, en naar klas te bepalen en aan de ouders door te geven.

Naast allerlei maatregelen om de schoolkosten laag te houden geeft het **Jan Tinbergen College in Roosendaal** een heel uitgebreid overzicht van de schoolkosten via het internet. Naast dit zeer goede voorbeeld wordt ook door enkele andere van de door ons geselecteerde scholen informatie over schoolkosten verstrekt via het internet, zoals het **Rythovius College in Eersel**.

De voordelen van het gebruik van internet zijn dat:

- de informatie in detail toegankelijk is voor leerlingen en hun ouders;
- de informatie door de school up-to-date kan worden gehouden;
- de informatie 24 uur per dag en 7 dagen per week toegankelijk is;
- de leerlingen en hun ouders makkelijk kunnen zoeken en vergelijken.

Kijk zelf en surf naar: www.jantinbergencollege.nl of naar: www.rythovius.nl

- Aanboren van externe bronnen voor de dekking van schoolkosten.
Zo onderhoudt een school goed contact met de sociale dienst, die een bijdrage kan leveren aan de dekking van de schoolkosten voor minder draagkrachtige ouders. Het uitgangspunt van de school is dat het volledig volgen van het onderwijsprogramma voor iedereen mogelijk moet zijn. Geld mag nooit een belemmering vormen.
- Een actieve ouderraad/MR die zich bewust bezighoudt met de hoogte van de schoolkosten zorgt ervoor dat scholen bewuster omgaan met de middelen die zij van de ouders ontvangen.
- Schoolkostenposten met een maximum percentage per jaar laten stijgen.
- Stel niet al te hoge eisen aan schoolspullen (tas, gymkleding) en voorkom merkenstrijd en rages.
- Er moet iemand door de schoolleiding worden aangewezen die waakt over de hoogte van de totale schoolkosten: nu is er haast geen zicht op het totaal, en wordt ook vaak in de loop van het jaar nog wat bijgevraagd.
- Concurrentie in de regio leidt tot een groter kostenbewustzijn bij zowel de ouders als de scholen. In de gemeenten Tilburg en Amsterdam worden brochures uitgegeven waarin scholen worden vergeleken, op onder andere de hoogte van de schoolkosten.
- Breng extra onderwijsvoorzieningen, zoals een muzieklokaal met instrumenten of de media-theek buiten de school onder.
- Per leerling een maximum aan schoolkosten per jaar vaststellen (door de schoolleiding en MR), waarbij rekening wordt gehouden met de hoogte van de tegemoetkoming in de studiekosten of de studiefinanciering.

- In de schoolgids moet duidelijk worden vermeld welke betalingsregelingen en vergoedingsregelingen er zijn (ook vanuit de gemeente).
- Gezamenlijke inkoop via de school van gereedschap, werkkleding en naslagwerken om goedkoper in te kopen.
- Betaal materiaal- en andere kosten zoveel mogelijk uit de bijdragen van het rijk.
- Biedt ouders de mogelijkheid om in termijnen te betalen.
- Het opzetten van kwijtschelding- en reductieregelingen, suppletiefonds en contact met sociale diensten
- Stel zo veel mogelijk spaarregelingen vast, zodat ouders/leerlingen voor grote kostenposten kunnen sparen.

2.4.1 Vrijwillige ouderbijdrage

In het algemeen geldt dat de post 'vrijwillige ouderbijdrage' vaak een verzamelbak is van posten, die er lang niet altijd in thuis horen. Ouderbijdragen zijn bijdragen in kosten die voor alle leerlingen gelden, die gespecificeerd worden voor bepaalde jaargroepen en vakken. Per school wordt echter zeer verschillend omgegaan met posten waar de bijdragen voor gebruikt worden. Soms staan dezelfde doeleinden onder verschillende posten en soms ontbreken bepaalde posten. In de navolgende lijst staan voorbeelden van uitgavenposten waaraan VO-scholen (dus ook buiten onze selectie) de ouderbijdrage zeggen te besteden (zie ook KCW, 2000: bijlage 5-2):

- | | |
|---|--|
| 1. Verzekering (collectieve ongevallenverzekering of verzekering buitenlesactiviteiten) | 14. Bijdrage school- en beroepskeuze /schoolverlatersdagen |
| 2. Afschrijving en verzekering inventaris | 15. Extra begeleiding |
| 3. Beheer van de school/bestuurskosten | 16. Sportactiviteiten/sportdagen |
| 4. Dekaanwerk/onderwijsbureau | 17. Diploma-uitreiking |
| 5. Activiteiten van oudervereniging en/of ouderraad | 18. Examenkosten |
| 6. Leerlingenraad of medezeggenschapsraad | 19. Schoolpas |
| 7. Ouderavonden, informatie voor ouders | 20. Schoolfoto's |
| 8. Buitenlesactiviteiten/buitenschoolse activiteiten | 21. Schoolkrant |
| 9. Leerlingenverenigingen en clubs | 22. Kluisjeshuur |
| 10. Festiviteiten en vieringen (Pasen, sinterklaas, Kerst, carnaval) | 23. Reprorochten |
| 11. Bijdrage examenboek/jaarboekje | 24. Proefwerkpapier |
| 12. Gebruik van boeken van de school/klassikale leermiddelen, de mediatheek | 25. Kosten verbonden aan het testen van leerlingen in bepaalde klassen |
| 13. Bijdrage in de inrichting van het computerlokaal | 26. Excursies |
| | 27. Stagekosten |
| | 28. Voorzieningen ten bate van pauzes |

Ouders in onze steekproef, maar vooral ook daarbuiten, vinden de kostenpost ‘vrijwillige ouderbijdrage’ onduidelijk en geven aan geen helder beeld te hebben waarvoor de school deze bijdrage gebruikt (zie ook: Tweede Kamer 1999b. p. 48). Als het goed is verstrekt de school informatie over de besteding van de bijdragen in de (wettelijk verplichte) schoolgids van de school.

De algemene ouderavond van de ouderraad of de algemene ledenvergadering van de oudervereniging geeft meer informatie over de begroting en de wijze waarop de ouderbijdrage besteed wordt. Bovendien behoort in de overeenkomst ouderbijdrage (alleen wanneer de school of de ouderraad de ouderbijdrage vraagt, zie hieronder) vermeld te worden welke activiteiten uit de ouderbijdrage betaald worden en wat die activiteiten kosten.

Voor leerlingen boven de 16 jaar geldt dat ze jaarlijks lesgeld betalen. De ouders van deze leerlingen geven wel eens aan dat ze het onredelijk vinden om naast het lesgeld ook nog eens extra (vrijwillige) bijdragen te betalen (dit is een algemeen beeld). Het draagvlak voor de (vrijwillige) ouderbijdrage neemt met andere woorden af als daarnaast ook lesgeld betaald dient te worden.

Op de website De School'Knip (www.schoolknip.nl) wordt informatie gegeven over rechten en plichten omtrent de (vrijwillige) ouderbijdrage. Wanneer de school –meestal het bestuur of de directie– de vrijwillige ouderbijdrage int, verplicht een VO-school zich volgens art. 27 van de Wet op het voortgezet onderwijs om een overeenkomst aan de ouders aan te bieden.¹² Deze wettelijk verplichte overeenkomst is ingevoerd om te voorkomen dat scholen door hoge ouderbijdragen te vragen en niet het vrijwillige karakter ervan te vermelden, bepaalde ouders zouden weren. De overeenkomst moet duidelijk aangeven dat het om een vrijwillige ouderbijdrage gaat. Met het tekenen van een overeenkomst ouderbijdrage met de school verplicht de ouder zich echter om de vrijwillige bijdragen te betalen. In deze overeenkomst zouden de ouders aan moeten kunnen geven voor welke activiteiten of diensten zij wel en voor welke zij niet wensen te betalen. Daarnaast hoort in de overeenkomst een reductieregeling (bijvoorbeeld bij meer dan één kind op dezelfde school) en een kwijtscheldingsregeling te zijn vermeld. In sommige gevallen zijn er algemene betalingsregelingen, in andere gevallen individuele regelingen (zoals: ouder X betaalt vlak nadat de kinderbijslag is binnengekomen). In praktijk blijkt dit nog maar op een minderheid van de VO-scholen te zijn doorgevoerd (zie ook: Regioplan, 1999 en 2002). Omdat ouders zich moreel verplicht voelen om de vrijwillige ouderbijdrage te betalen en omdat zij vrezen dat bij niet-betaling hun kinderen zullen worden uitgesloten van activiteiten en als buitenbeentje zullen worden gezien, wordt in praktijk nog niet altijd van de regelingen gebruik gemaakt. Daarnaast moet bij veel scholen een bewijs (loonstrookje) worden geleverd om aan te tonen dat echt niet betaald kan worden. Ouders ervaren dat als een aantasting van hun eigen waarde of privacy.

¹² Als op de school een oudervereniging actief is, is een overeenkomst ouderbijdrage niet verplicht. Een oudervereniging is een rechtspersoon die niet verplicht is om jaarlijks een overeenkomst aan de ouders voor te leggen. Een oudervereniging legt verantwoording af aan de ouders tijdens de jaarlijks te houden algemene ledenvergadering.

De ouderraad en het schoolbestuur van een school bepalen in onderling overleg wie de vrijwillige ouderbijdrage int en beheert. In het VO int en beheert het bestuur –en niet de ouderraad– meestal de ouderbijdrage. Het bestuur kan dan de ouderbijdrage zowel innen als beheren en het geld aan de ouderraad geven. De ouderraad stelt daarvoor een begroting op. De ouderraad is echter geen rechtspersoon. Het bestuur blijft dus uiteindelijk verantwoordelijk voor alles wat binnen de school gebeurt, dus ook voor eventuele overschrijdingen of wijzigingen van en in de begroting en uitgaven.

Omdat het innen van de vrijwillige ouderbijdrage voor de school (directie) een fikse administratieve klus is (bijvoorbeeld vanwege de overeenkomsten met ouders die moeten worden opgesteld), gebeurt het in de praktijk dat de ouderraad de inning en de administratie van de vrijwillige ouderbijdrage op zich neemt. In overleg met het leerkrachtenteam van de school organiseert de ouderraad dan de activiteiten die betaald worden van de vrijwillige ouderbijdrage.

Een mogelijkheid om de betrokkenheid van de ouders bij de beheersing van de schoolkosten te vergroten is de ouders zelf de eigen bijdragen laten innen en beheren, bijvoorbeeld in een Stichting Ouderbijdrage (SOB). Dit komt deel tegemoet aan de hiervoor genoemde bezwaren omtrent verantwoordelijkheden en aansprakelijkheid.

Een oudervereniging kan ook een ouderbijdrage van haar leden vragen. Officieel heet dit dan contributie. Omdat een oudervereniging een zelfstandige rechtspersoon is, hoeft zij met haar leden geen overeenkomst aan te gaan. In de jaarlijkse algemene ledenvergadering stelt het bestuur van de oudervereniging een begroting en een lijst met activiteiten op. Op grond daarvan wordt de contributie vastgesteld. Veel ouderverenigingen noemen deze contributie ‘vrijwillige ouderbijdrage’. Om spraakverwarring en misverstanden te voorkomen is het voor een oudervereniging verstandig om te praten over contributie en niet over vrijwillige ouderbijdrage.

De commotie over de (vrijwillige) ouderbijdrage blijkt onder meer uit de publicatie van een zwartboek voor zowel het VO als de BOL (JOB/LAKS/SP, 2001). In dit zwartboek zijn schrijnende gevallen weergegeven op basis van klachten van ouders en leerlingen die door het LAKS en de JOB zijn verzameld (in samenwerking met de Socialistische Partij). Door de toenemende klachten heeft de politiek besloten om in samenwerking met het onderwijsveld een gedragscode op te stellen, waarin staat aangegeven hoe scholen zich zouden moeten gedragen bij het vragen van een (vrijwillige) ouderbijdrage. Deze gedragscode is echter niet gericht op de beheersing van schoolkosten. Er is bijvoorbeeld geen maximum opgenomen voor de bijdrage. Waarschijnlijk zal de gedragscode leiden tot verschuivingen van posten, waardoor de vrijwillige bijdrage inderdaad alleen uit niet-verplichte elementen bestaat en de verplichte elementen (boeken, excursies) onder andere posten zullen vallen.

De vrijwillige ouderbijdragen die de twaalf door ons geselecteerde VO-scholen vragen zijn duidelijk lager dan het landelijke gemiddelde, zoals gerapporteerd door het NIBUD (zie tabel 2.2). Dat is

geen verrassing omdat dit een van de criteria was waarop de scholen zijn geselecteerd. De meeste scholen in onze selectie vragen een bijdrage van tussen de €25 en €45 met een uitschieter naar €56. Toch geldt ook hier dat het niet altijd duidelijk is dat er sprake is van een vrijwillige bijdrage, terwijl ook de doelen waarvoor de bedrage wordt geheven niet altijd goed omschreven zijn en sterk verschillen tussen de scholen.

Good practices bij de vrijwillige ouderbijdrage

- Zet een Stichting Ouderbijdrage (SOB) op. Dit stimuleert actiever beheer van de door de ouders bijeengebrachte gelden (idee van Ouders & Co).
- Ouderbijdrage is algemeen en specifiek (boeken), door die te koppelen (zie JOB/LAKS/SP, 2001, de site van Ouders & Co en voorbeeld-uitdraaien van scholen die wij in het kader van dit onderzoek ontvingen) wordt de algemene bijdrage die in principe vrijwillig is verplicht. Dus niet koppelen is *good practice*, en schoolboeken geen bijdrage noemen maar boekenkosten. Ouderbijdrage (of bijdrage) moet geen containerbegrip worden.
- Duidelijke vermelding van het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage.
- De ouders volledig zelf laten beslissen over de uitgaven van de ouderbijdrage, waardoor ze ook invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van de totale kosten ervan.
- De vrijwillige ouderbijdrage storten in het ouderfonds en dat verder aanvullen met sponsorgeld dat actieve ouders weten te verkrijgen voor bepaalde projecten binnen de school (zie box 2.2).
- Transparantie in de uitgaven die worden gedaan van de ouderbijdrage maakt het voor ouders acceptabeler om deze bijdrage te betalen.
- Afstoten of vereenvoudigen van bepaalde (dure) voorzieningen, zoals een uitgebreide schoolbibliotheek, en aanhaken bij externe faciliteiten, zoals de openbare bibliotheek in de buurt.

Box 2.2 Creatieve manieren van geldinzameling voor de bekostiging van de ouderbijdrage

De vrijwillige ouderbijdrage op het **Stedelijk Gymnasium Schiedam** is relatief laag (*f*100 / €45,38) en wordt gestort in het ouderfonds. Dit fonds wordt aangevuld met sponsorgeld dat actieve ouders weten te verkrijgen voor bepaalde projecten binnen de school. Zo worden bedrijven benaderd om een bijdrage te leveren aan het fietsenhok, een collegezaal of het computerlokaal. Geld uit het ouderfonds wordt onder andere besteed aan diverse niet door het Rijk bekostigde behoeften, zoals sportdagen, de testen in klas 1 en 3, bijdragen in de inrichting in het computerlokaal, ouderavonden, de toneelclub en bijdragen in excursies voor leerlingen van minder draagkrachtige ouders.

Het **Koning Willem II College in Tilburg** heeft een speciaal fonds waarop minder draagkrachtige ouders een beroep kunnen doen. Om het fonds te vullen wordt elk jaar een collecte gehouden onder de ouders tijdens de diploma-uitreiking, een moment waarop veel ouders vrijgevig zijn.

2.4.2 Kosten van schoolboeken

Omdat de boekenkosten het grootste deel uitmaken van de totale schoolkosten en omdat deze kosten recent sterk zijn gestegen, genieten schoolboeken grote maatschappelijke en politieke belangstelling. Tabel 2.3 geeft een indruk van de stijging van de kosten op basis van twee NIBUD onderzoeken (respectievelijk uit 1999 en 2001). Het eerste NIBUD onderzoek is uitgevoerd voor het schooljaar 1998-1999 (respons 1.857 ouders). Dit geeft de situatie voor de invoering van de tweede fase weer (nulmeting).¹³ Het tweede onderzoek is verricht voor het schooljaar 2000-2001, na de invoering van de tweede fase (respons 2.014 ouders). Bij vergelijking blijkt dat de schoolkosten over de hele linie zijn gestegen, maar dat de stijging het grootst is in de bovenbouw van het HAVO en het VWO (91% respectievelijk 51%). De regel dat de boekenkosten toenemen naarmate de leerling in een hogere klas komt, is dus sterker gaan werken.

Tabel 2.3: Gemiddelde jaarlijkse kosten van een VO-boekenpakket in 1998-1999 en 2000-2001*

Segment	1998-1999		2000-2001***	
	Alle klassen	Bovenbouw#	Alle klassen	Bovenbouw
MAVO**	€ 178			
VBO**	€ 183			
VMBO			€ 194 (7,5%)	€ 185
HAVO	€ 198	€ 158	€ 251 (26,8%)	€ 302 (91,1%)
VWO	€ 217	€ 220	€ 281 (29,5%)	€ 333 (51,4%)

Bron: NIBUD (1999 en 2001)

* Deze gemiddelde kosten zijn gebaseerd op alle verschillende manieren van distributie: aankoop van nieuwe boeken, aankoop van tweedehands boeken, en (intern of extern) schoolboekenfonds. Afgeronde bedragen, origineel in guldens.

** Het VMBO bestond nog niet in 1998-1999 (stijging is bekeken t.o.v. gemiddelde van MAVO en VBO).

*** Procentuele stijging ten opzichte van 1998-1999 tussen haakjes.

Gegevens over bovenbouw niet beschikbaar voor MAVO en VBO.

De schoolboekenkosten zullen in detail aan bod komen in deel II van het onderzoek (hoofdstuk 4). Hier wordt alleen kort ingegaan op de reden waarom de schoolboekenkosten de laatste jaren zo sterk zijn gestegen (SEO, 2001, pp. 84-85).

De overheid stelt kerndoelen en examenprogramma's (de zogenaamde curricula) op, waarin staat beschreven wat er in het onderwijs gerealiseerd dient te worden. Door het opstellen van deze curricula heeft de overheid grote invloed op de inhoud van schoolboeken, en daarmee ook op de kosten van de boeken. Indien bijvoorbeeld hogere ICT-vaardigheden worden verlangd van de leerlingen, heeft dit ook gevolgen voor de kosten van de leermiddelen omdat ICT-toepassingen vaak

¹³ Al erkent het NIBUD dat op een deel van de scholen de tweede fase al wel zal zijn ingevoerd, maar omdat deze respondenten "niet uit het onderzoek zijn te traceren" fungeren onderstaande cijfers als nulmeting (NIBUD, 1999, p. 49).

duur zijn. Door grote onderwijsvernieuwingen kunnen de kosten van de leermiddelen eveneens fors toenemen, zoals recent is gebleken na invoering van de tweede fase (zie tabel 2.3). Men noemt dit ook wel het schokeffect van de onderwijsvernieuwingen. Het schokeffect heeft voornamelijk gevolgen voor de prijzen van schoolboeken in het VO, doordat de vernieuwingen in het VO speelden. Het effect van de vernieuwingen is nog niet uitgewerkt omdat in 2003 (als de eerste leerlingen eindexamen hebben gedaan volgens het vernieuwde schoolsysteem) een tweede ronde van de tweede fase speelt, waarbij de voorbije periode waarin de tweede fase is ingevoerd wordt geëvalueerd. Dit zal naar verwachting leiden tot aanpassen en herdrukken van de lesmethoden. Anderzijds kunnen de op handen zijnde aanpassingen in het aantal vakken per leerling in de basisvorming en het HAVO leiden tot een daling van de boekenkosten doordat het aantal vakken afneemt.¹⁴ Het doel van deze vernieuwing is uitdrukkelijk om de differentiatie binnen lesmethoden te verminderen. Echter, de recente geschiedenis toont dat elke verandering in het aantal en/of de omvang van vakken zou kunnen leiden tot inhoudelijke aanpassingen en aanpassingen in de vormgeving van de leermiddelen. Zo kan er meer differentiatie binnen een lesmethode vereist zijn als de methode zowel als verplicht vak en als (lichter) keuzevak kan worden gebruikt, of kan er sprake zijn van meer soorten methoden voor één vakgebied. Ten slotte geldt dat een daling van het aantal leerlingen per vak en per methode kan leiden tot prijsstijgingen per boek.

Het geleidelijke of middellange termijn effect kan gevolgen hebben voor de schoolboeken in alle segmenten van het onderwijs. Het gaat hierbij om de veranderende opvattingen over onderwijs. Dit effect heeft wat betreft het VO betrekking op de toegenomen aandacht voor zelfstandig leren waarbij de docent als begeleider van het leerproces optreedt en er dus meer sturing en uitleg via de schoolboeken nodig is. Daardoor zijn er meer oefen- en antwoordboeken gekomen, en is er sprake van differentiatie binnen een lesmethode. Daarnaast sluiten de huidige schoolboeken steeds beter aan bij de belevingswereld van leerlingen (meer illustraties, meer kleur, meer audiovisuele informatieoverdracht, meer ICT-toepassingen). In de toekomst zullen naar verwachting steeds meer digitale leermiddelen worden toegevoegd aan een methode. Zolang lesmethoden nog niet (grotendeels) vervangen worden door ICT-methoden, maar er slechts mee worden aangevuld, zullen ICT-toepassingen leiden tot prijsstijgingen. De overheid speelt een belangrijke rol bij het stimuleren van ICT-toepassingen.¹⁵ Het is echter de vraag wat de gevolgen zijn voor de ouders als de overheid in een later stadium geen of veel minder stimuleringsgelden aan de scholen verstrekt. De ICT-toepassingen zullen tegen die tijd hoogstwaarschijnlijk een vast onderdeel uitmaken van het lesmateriaal

¹⁴ Voor met name het HAVO komt deze vermindering van het aantal vakken voort uit de overladenheid van het programma. Er is voorgesteld om de tweede vreemde taal in het gemeenschappelijk deel, het vak algemene natuurwetenschappen in het natuurprofiel en het vak geschiedenis/maatschappijleer in het maatschappijprofiel te laten vervallen. Daarnaast zal het aantal vakken per profiel teruggebracht worden van 4 naar 3 (de notitie Continuïteit en vernieuwing van het ministerie van OCenW). Voor de basisvorming kan het aantal verplichte vakken van 15 afnemen doordat er een kerncurriculum met 8 vakken en een differentieel curriculum met keuzevakken wordt opgesteld (advies van de Onderwijsraad over de basisvorming, overgenomen door het Kabinet op 14/12/2001).

¹⁵ Het ministerie van OCenW betaalt tot en met 2003 bijna €1,4 miljard voor het gehele onderwijs (van basisschool tot volwasseneneducatie). Daarnaast ontvangen scholen jaarlijks een rechtstreeks bedrag per leerling voor hardware, software, onderhoud en scholing (ongeveer €58 per leerling per jaar in het VO; en €10,50 per leerling per jaar voor Kennisnet).

en de school zal de kosten doorrekenen aan de ouders. De huidige stimuleringsregeling impliceert dus kostenverhogingen in de toekomst.

Uit het bovenstaande moge duidelijk zijn dat zowel het schokeffect als het geleidelijke effect op de prijzen van schoolboeken nog niet is uitgewerkt. De meeste VO-scholen in onze selectie hebben een intern boekenfonds, waardoor de kosten van schoolboeken laag worden gehouden. In paragraaf 2.2 hebben we al geconstateerd dat de keuze van de lesmethode en de leermiddelen vrijwel altijd in handen is van de docenten/secties. Zij kiezen voornamelijk op basis van kwaliteit en in een enkel geval de prijs-kwaliteitverhouding.

Good practices bij kosten van schoolboeken

Voor een uitgebreide opsomming van *good practices* bij kosten van schoolboeken verwijzen we naar deel II (hoofdstuk 4).

2.4.3 Kosten voor materialen en gereedschappen (vaste bijdrage en bijkomende kosten)

Op de meeste scholen zijn de kosten voor materialen ene gereedschappen na de boekenkosten de grootste kostenpost. De materiaalkosten verschillen evenwel sterk tussen scholen, schooltypen, leerjaren en vakken. De samenstelling van het pakket en daarmee de hoogte van de gevraagde bijdrage wordt vrijwel altijd vastgesteld door de secties. Op ongeveer de helft van de twaalf door ons geselecteerde VO-scholen was hiervoor door de schoolleiding, al dan niet in overleg met de MR, een maximum budget vastgesteld (zie ook paragraaf 2.3).

Bij de beheersing van de kostenpost voor materialen kan centrale inkoop via de school een belangrijke rol spelen. In praktijk worden de mogelijkheden van centrale inkoop nog niet volledig benut. Via het ministerie van OCenW vernamen wij het volgende concrete voorbeeld. Op de eind-examens van sommige vakken in het VO zijn bepaalde hulpmiddelen toegestaan, zoals een Bos-atlas, een Binas boekje en een grafische rekenmachine. Deze hulpmiddelen worden door de Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven centrale examens (CEVO) vastgesteld. Alleen bij rekenmachines is het mogelijk om te kiezen uit verschillende aanbieders (Casio cfx 9850Gplus, Hewlett Packard 38G of 39G, Sharp EL 9600 of Texas Instruments 83 en 83+). Van belang is dat er aanzienlijke prijsverschillen bestaan tussen deze aanbieders. De kosten kunnen dus allereerst gematigd worden, door op grote schaal voor het goedkoopste product te kiezen. Daarnaast geldt voor alle drie de hulpmiddelen dat deze door centrale inkoop met veel meer korting kunnen worden aangeschaft dan bij individuele aankoop door ouders en leerlingen het geval is. In praktijk gebeurt het echter nog maar sporadisch dat scholen deze hulpmiddelen centraal inkopen.

Good practices bij kosten van materialen en gereedschappen

- Geef secties een eigen budget. Daarmee maak je ze verantwoordelijk voor de uitgaven die zij maken aan materialen; secties gaan bewuster inkopen. Het gevaar bestaat wel dat de gezamenlijke inkoop onder druk komt te staan.
- Betaal de materialen (deels) uit bijdragen van het Rijk, zodat de resterende kosten voor de ouders laag blijven.
- Ontwikkel de benodigde materialen zelf.
 - Een school laat het hout voorbereiden door vierdeklassers. De jongerejaars kunnen dan deze voorbereide pakketjes gebruiken en hoeven deze niet tegen hoge kosten bij de bouwmarkt te kopen.
- Het zou een overweging kunnen zijn om een leermiddelenfonds op te richten voor het in huurkoop aanbieden van rekenmachines, atlanten en woordenboeken, of ook werkmateriaal.
- Zoek samenwerking met het bedrijfsleven.
- Koop binnen de school zoveel mogelijk gezamenlijk in (centrale inkoop). Door fusies zijn scholen tegenwoordig heel groot. Maak gebruik van de voordelen, zoals kortingen of extra leveringen, die dit biedt door gezamenlijk in te kopen.
- Zorg voor transparantie en vraag alleen de kosten die leerlingen daadwerkelijk maken; dit vergroot het draagvlak bij de ouders.
- Gereedschap of overalls (bij voorkeur centraal ingekocht) in eigendom van de leerlingen zelf, waardoor ze er zuiniger op zijn. Dit drukt uiteindelijk de kosten.

2.4.4 Kosten van door de school georganiseerde uitstapjes en excursies

De invloed van de overheid doet zich hier gelden, omdat bijvoorbeeld museum- en theaterbezoek in het profiel cultuur en maatschappij vereist zijn.

Bij excursies en reisjes gold vroeger vaak: 'wie niet betaalt, gaat niet mee'. Zo eenvoudig ligt het niet meer. Gezelligheidsuitjes komen vrijwel niet meer voor (dat pikken de ouders niet meer en leerlingen gaan vanuit thuis al vaak weg of op vakantie). De excursies hebben een duidelijk (educatief) doel: ze sluiten of aan op het onderwijs (inhoudelijk) of dienen om de groepsvorming te verbeteren. Dit is bijvoorbeeld het geval in HAVO 4 waarin allerlei verschillende klassen instromen en het noodzakelijk is om de groepsvorming te stimuleren: survivalskampen. Als een leerling niet meegaat, heeft dat gevolgen voor de leerling zelf (sociaal element en minder onderwijsinhoudelijke informatie) en heeft dat negatieve gevolgen voor de beoogde groepsvorming. Bovendien moet voor achterblijvers een vervangend rooster worden opgesteld. Dat kost veel moeite voor de school. De school betaalt in sommige gevallen de kosten voor de 'arme' leerling. Er zijn echter ook randgevallen: ouders die in principe wel kunnen maar niet willen betalen, omdat ze andere prioriteiten stellen.

Op steeds meer scholen zijn spaarregelingen voor buitenlandse reizen. Ook wordt op sommige scholen de leerlingen de mogelijkheid geboden om een deel van de reis te verdienen door karweitjes op te knappen in de school. Een aantal van de door ons geselecteerde scholen biedt keuzemogelijkheden (kan organisatorisch vaak alleen op de wat grotere scholen), waarbij de leerlingen en hun ouders kunnen kiezen voor een goedkopere variant. Op een school is om kosten te besparen de buitenlandse werkweek ingekort. Aanleiding hiervoor waren de sterk stijgende schoolkosten (met name de boekenkosten).

Good practices bij kosten van excursies en uitstapjes

- Goedkope uitstapjes zoeken:
 - Als er een groep naar Antwerpen gaat dan wordt er bijv. eerst een half uur gefietst, zodat de leerlingen net over de Belgische grens op de trein kunnen stappen. Dit is veel goedkoper dan in Roosendaal op de trein stappen. Er zijn veel leuke uitstapjes te verzinnen die niet veel geld kosten.
 - Een andere school heeft de bestemming van de jaarlijkse wintersportweek (Oostenrijk) vervangen door een goedkoper alternatief (Polen).
- Zoek op creatieve manieren naar alternatieven voor excursies (bijvoorbeeld het naar school halen van het museum) of selecteer een goedkoper alternatief (regel bijvoorbeeld het vervoer er naar toe via het bedrijf of de instelling die wordt bezocht).
- Vraag meerdere offertes aan om zo de goedkoopste excursie uit te zoeken.
- Zoek subsidiemogelijkheden, zoals bijvoorbeeld een uitwisseling met een andere Europese school. De Europese Unie geeft daar subsidie voor, bijvoorbeeld in het kader van internationaliseringprojecten.
- Maak slechts een beperkt aantal buitenlandse reisjes en kijk voornamelijk naar het nut van deze reisjes; leerlingen gaan zelf al genoeg op vakantie.
- Door het instellen van een spaarregeling zorgen scholen ervoor dat de kosten voor de ouders betaalbaar blijven.
- Stel maximumbedragen vast voor excursies.
- Een school brengt niet alle kosten in rekening en vraagt ter dekking van het verschil de oudervereniging om een bijdrage. Zolang deze dit financiert uit andere bronnen of echt vrijwillige bijdragen van ouders leidt dit in elk geval voor de minder draagkrachtige ouders tot kostenreductie.
- Ga met meer klassen tegelijk (reiskostenreductie).
- Maak kortere reizen.
- Voor sommige profielen zijn de excursiekosten erg hoog geworden door de tweede fase (met name cultuur en maatschappij). Dit is vooral voor scholen in kleine gemeenten die een flinke reis moeten maken om bij een theater of zo te komen is de tegemoetkoming (voucher) te laag. Wellicht is het een idee om het bedrag van dit voucher te differentiëren naar relevante objectieve kenmerken van een school (afstand tot grote stad, ...).

2.4.5 Overige schoolbenodigdheden

Er zijn scholen die eisen stellen aan gymkleding: zoals een wit broekje en een blauw school T-shirt met een embleem van een bepaald merk. Hoewel de scholen hiervoor vaak korting bedingen bij bepaalde winkel (waaronder ook de boekhandel) leidt het tot minder keuzevrijheid en vaak tot additionele kosten voor de ouders. Allerlei andere kostenposten, zoals een schooltas, pennen, schriften, et cetera (zie ook paragraaf 2.2), zijn in de ogen van de scholen een zaak van de ouders zelf. Wel wordt door enkele scholen door centrale inkoop korting bedongen, waardoor de kosten voor de ouders lager worden.

Het algemene karakter van deze kostenpost leidt er toe dat er onder de twaalf geselecteerde VO-scholen geen specifieke *good practices* zijn gevonden. Opvallend genoeg is door vrijwel geen enkele gesprekspartner expliciet gewezen op de (hoge) kosten van computergebruik (zoals de computers zelf, randapparatuur, *software*, floppies of cd-rom's en *provider* abonnementen en telefoontikken).

2.4.6 Reiskosten

Reiskosten spelen in het VO eigenlijk geen rol. Leerlingen komen meestal met eigen vervoer (fiets, brommer) en in mindere mate met het openbaar vervoer (waarvoor kortingskaarten kunnen worden gekocht). Volgens het NIBUD (2001) is de gemiddelde afstand tot de belangrijkste leslocatie op het VMBO en het HAVO 6,5 km en op het VWO 5,5 km. Ruim 85% van de leerlingen gaat met de fiets naar school, 9,4% met het openbaar vervoer, 3% gaat lopend, 2% met de brommer of scooter en 0,6% met de auto.

Een aantal *good practice* scholen in onze steekproef heeft met vervoerders (NS, busmaatschappijen) afspraken gemaakt over kortingen op abonnementen voor hun leerlingen. Eén school haalt in de winter de leerlingen die ver weg wonen op met een speciale bus. Het grootste deel van de kosten komen voor rekening van de school. De reiskosten kunnen in sommige gevallen hoger zijn indien men niet bewust voor een verder weggelegen school heeft gekozen. In het speciaal voortgezet onderwijs is het anders, daar zijn vaak wel hoge reiskosten, omdat de schooldichtheid daar veel kleiner is.

Good practices bij reiskosten

- Stimuleer het gebruik van de fiets. Zorg voor een goede fietsstalling en een ruimte waarin leerlingen zich kunnen omkleden en natte kleren kunnen drogen.
- Organiseer als school voordelig busvervoer in de winter.

- Maak gebruik van de goedkope en centrale inkoop die de NS en busmaatschappijen bieden voor trajectkaarten.

2.4.7 Resumerend: schoolkosten zijn in het voortgezet onderwijs (nog) geen issue?

In het VO praten ouders onderling wel over de schoolkosten, maar ze ondernemen zelf vrijwel nooit actie. Schoolkosten lijken geen grote rol te spelen voor kiezende ouders. De kwaliteit van het onderwijs en de leermiddelen staat voorop. In het onderzoek van Trouw over de kwaliteit van scholen worden geen schoolkosten vermeld, zo ook niet in de Elsevier Keuzegids of de Parool scholengids voor Amsterdam. In enkele gemeenten (bijvoorbeeld Tilburg) worden er ook boekjes met informatie over alle VO-scholen in die gemeente verstrekt aan de ouders en leerlingen om zo de schoolkeuze te vergemakkelijken. In deze overzichten wordt meestal wel iets over schoolkosten gezegd, maar het betreft dan vaak alleen de schoolkosten voor het eerste jaar en vaak zijn de posten tussen scholen slecht vergelijkbaar omdat voor de ene school alleen de boekenkosten zijn opgenomen en voor de andere de totale kosten.

Op de website ‘Scholen met Succes’ komen schoolkosten niet voor, terwijl het daar toch gaat om peilingen onder ouders en leerlingen om er achter te komen of ze tevreden zijn met de school. Uit onze interviews en ander onderzoek (KCW, 2001) blijkt dat ouders over het algemeen weinig zicht hebben op de aard en de hoogte van de schoolkosten. De meeste ouders geven aan geen idee te hebben van wat ze uitgeven aan onderwijs voor hun kinderen.

Voor minder draagkrachtige ouders geldt dat de angst voor uitsluiting een belangrijke rol speelt bij het niet ter discussie stellen van de hoogte van de kosten. Ouders willen hun kinderen op dezelfde manier en onder dezelfde condities laten deelnemen aan onderwijsactiviteiten en buitenschoolse activiteiten. Op elke van de door ons geselecteerde *good practice* school zijn uitzonderingen (korting, kwijtschelding, betalingsregeling) mogelijk voor minder draagkrachtige ouders. Meestal wordt dit gefinancierd uit een apart potje of fonds. Vrijwel nooit is er een formele regeling, maar kunnen de ouders een verzoek indienen. Scholen moeten de drempel voor deze regeling zo laag mogelijk houden (vaste contactpersoon, gesprek in afgesloten ruimte) en beducht zijn op stigmatisering.

De schoolkosten variëren sterk van school tot school. Op sommige scholen zijn de totale schoolkosten hoger dan de wettelijke tegemoetkomingen WTOS (zie ook: KCW, 2000). Er zou een maximum voor de totale kosten moeten worden vastgesteld door de schoolleiding, waarbij met deze wettelijke tegemoetkomingen rekening wordt gehouden.

Een mogelijkheid die door gesprekspartners wel werd geopperd om de totale schoolkosten te beheersen, is om binnen het VO in samenspraak met het onderwijsveld en andere organisaties (Ouderverenigingen, het NIBUD) een maximum hoogte van de totale schoolkosten af te spreken.

Een laatste kanttekening is dat de scholen erg veel aan hun hoofd hebben. Ze zijn vaak meer managers dan leiders van scholen. De beheersing van schoolkosten vormt slechts een onderdeel van de vele aandachtspunten.

2.5 Schoolkosten in de BOL

In het schooljaar 2000/2001 waren er ongeveer 300.000 leerlingen in de BOL, verdeeld over ongeveer 23 landelijke organen voor beroepsonderwijs (de regionale opleidingscentra of ROC's), waaraan 62 onderwijsinstellingen voor beroeps- en volwasseneneducatie zijn verbonden en 15 instellingen voor agrarisch onderwijs. Deze regionale centra bieden vaak een zeer uiteenlopend scala van studierichtingen: van kapper tot paardenverzorger en van technisch installateur tot laborant. Leerlingen zijn veelal ouder dan VO-leerlingen, waardoor de rol van ouders bij de BOL minder uitgesproken is dan bij het VO.

Om een idee te krijgen van het relatieve belang van de verschillende schoolkosten posten, wordt in tabel 2.4 0- de volgende pagina een overzicht gegeven van de jaarlijkse uitgaven per post. Ook hier zijn de reiskosten weer apart vermeld omdat ze niet voor alle leerlingen gelden. Ongeveer 60% van de leerlingen maakt gebruik van het openbaar vervoer voor het woon-school verkeer.

Schoolkosten vormen geen breed gedragen discussieonderwerp in de BOL. Het is daarom niet goed mogelijk om dé *good practices* weer te geven. Zelfs het goed in beeld brengen van de hoogte van de schoolkosten is problematisch. Een grote ROC is bijvoorbeeld een project gestart om de schoolkosten in kaart te brengen. De verwachting is het minimaal anderhalf jaar zal gaan duren voordat alles is uitgezocht. Dat het lastiger is om op BVE-instellingen de hoogte van de schoolkosten te bepalen dan op scholen in het VO, komt ten eerste door de schaal. ROC's zijn vaak groot. De beheersing en vaststelling van de hoogte van de schoolkosten wordt echter decentraal geregeld. Het overkoepelende bestuur heeft daardoor geen zicht op de hoogte van de schoolkosten voor de diverse opleidingen. Ten tweede bieden ROC's veel verschillende opleidingen aan. En alle opleidingen hebben een eigen prijskaartje. In dit onderzoek worden dan ook meer impressies weergegeven die als voorlopig resultaat of aanknopingspunt voor nader onderzoek gezien moeten worden.

Tabel 2.4: Gemiddelde jaarlijkse schoolkosten per post voor de BOL in 2000-2001*

Kostenpost	BOL
De vrijwillige (ouder)bijdrage	€ 92 (12,9%)
Kosten van schoolboeken	€ 305 (42,8%)
Vaste bijdrage+bijkomende kosten materialen en gereedschappen	€ 147 (20,6%)
Kosten voor door de school georganiseerde uitstapjes en excursies	€ 88 (12,3%)
Overige schoolbenodigdheden	€ 81 (11,4%)
Subtotaal	€ 713 (100%)
Reiskosten (woon-school verkeer met openbaar vervoer)	€ 792
Totaal incl. reiskosten	€ 1.505

Bron: NIBUD (2001)

* Deze gemiddelde kosten zijn gebaseerd op alle verschillende manieren van distributie: aankoop van nieuwe boeken, aankoop van tweedehands boeken, en (intern of extern) schoolboekenfonds. Afgeronde bedragen, origineel in guldens.

Tussen haakjes het aandeel van de kostenpost in de totale kosten.

Om een beeld te krijgen van de wijze waarop BVE-instellingen omgaan met de schoolkosten zijn ca. 20 scholen benaderd. Vervolgens is met 8 scholen een inventariserend gesprek gevoerd over de wijze waarop zij omgaan met schoolkosten en hoe hoog de kosten zijn. Tevens is met een aantal door OCenW aangedragen sleutelfiguren gesproken over de wijze waarop de schoolkosten op dit moment worden beheerst en hoe de beheersing verbeterd kan worden.

Op verschillende manieren kunnen in de BOL de schoolkosten beter worden beheerst. Ten eerste is het belangrijk dat de school zelf de noodzaak van het laag houden van de kosten inziet. Met het dalend aantal leerlingen in het MBO moeten scholen zich steeds meer profileren om bestaansrecht te hanteren. De schoolkosten kunnen niet al te hoog worden, want anders kan dit gevolgen hebben voor het aantal cursisten. Ook de bijdragen die het bedrijfsleven geeft aan sommige opleidingen kunnen in dit licht worden gezien. Op een aantal scholen sponsort het bedrijfsleven opleidingen in de techniek en metaal. Leerlingen die dergelijke opleidingen volgen hoeven niets meer te betalen. Op deze manier hopen zowel de school en de sponsorende industriële bedrijven dat meer leerlingen kiezen voor een opleiding in de techniek of metaal en dat daarmee de krapte op de arbeidsmarkt kan worden verlicht.

Naast concurrentie gelden ook veel *good practice* maatregelen die in de vorige paragrafen voor het VO zijn genoemd in de BOL. Een actieve MR kan bijvoorbeeld bijdragen aan het vergroten van het kostenbewustzijn, centrale inkoop kan leiden tot kwantumkorting, et cetera. Vaak spelen de leerlingen zelf de belangrijkste rol bij het beheersen van de schoolkosten. Op het moment dat zij ervaren dat zij geen waar voor hun geld krijgen, zou bij een docent aan de bel getrokken kunnen worden als bijvoorbeeld een boek niet is gebruikt. Het komt voor dat leerlingen klagen en zelfs hun geld terugvragen, maar het gaat veelal om incidentele gevallen die overigens altijd op aandacht van de docenten en de schoolleiding kunnen rekenen. Docenten worden daardoor gedwongen om bewust na te denken over hetgeen zij voorschrijven.

2.5.1 Vrijwillige bijdrage

Omdat in de BOL vaak de leerlingen zelf en niet hun ouders, de bijdrage betalen, wordt hier niet gesproken van een *ouderbijdrage* maar van een bijdrage. Net zoals in het VO leidt de (vrijwillige) bijdrage ook in de BOL tot commotie (zie het eerder genoemde zwartboek van JOB, LAKS en de SP, 2001). De situatie in de BOL lijkt echter nog minder goed dan in het VO. In de BOL worden er nog nauwelijks overeenkomsten gebruikt (zoals ouderovereenkomst in het VO) om de vrijwilligheid van de ouderbijdrage te benadrukken. Daarnaast is het in de BOL niet verplicht om een schoolgids uit te geven, waarin leerlingen geïnformeerd zouden kunnen worden over de bijdrage en het vrijwillige karakter daarvan. Bovendien is ook in de BOL de vrijwillige bijdrage vaak vermengd met kosten voor andere posten (met name bij schoolboeken). Dit schept onduidelijkheid en het kan de kosten versluieren, waardoor de vrijwilligheid in het gedrang komt. Op dit moment is er (nog) geen gedragscode ouderbijdrage. Indien de gedragscode op dezelfde wijze vorm zal krijgen als bij het VO, zal een gedragscode ouderbijdrage geen soelaas bieden als het gaat om de beheersing van schoolkosten. Door binnen een gedragscode afspraken te maken omtrent de transparantie en de hoogte van kostenposten zou van een gedragscode wel een kostenbeheersende werking uit kunnen gaan. In de navolgende lijst staan voorbeelden van uitgavenposten waaraan BVE-instellingen de bijdrage zeggen te besteden (zie ook KCW, 2000: bijlage 5-4):

- | | |
|---|---------------------------------------|
| 1. Beheer van de school/bestuurskosten | 7. Bijdrage beroepskeuzebegeleiding |
| 2. Mediatheek | 8. Diploma-uitreiking |
| 3. Kopieerapparaat en kopieën | 9. Ouderavonden |
| 4. Leerlingentelefoon | 10. Studieruimte |
| 5. Leerlingenraad of medezeggenschapsraad | 11. Schoolkrant |
| 6. Buitenschoolse activiteiten (projectweek, excursies, sport- of informatiedag, et cetera) | 12. Reprorochten |
| | 13. Voorzieningen ten bate van pauzes |

Een ander punt dat bij het betalen van de vrijwillige bijdrage een rol speelt, is dat leerlingen in de BOL cursusgeld betalen. De bereidheid om daarnaast nog extra bijdragen te betalen is laag, zeker als deze vrijwillig is. De leerlingen vinden in de regel dat ze al genoeg betalen en vinden het niet redelijk dat nog meer betaald moet worden. Mede hierdoor wordt op sommige BVE-instellingen geen vrijwillige bijdrage meer gevraagd. Dat is niet zo zeer om kosten te beheersen, maar omdat de meeste leerlingen de vrijwillige bijdrage eenvoudigweg niet betalen. In dat geval hebben de scholen alleen verplichte bijdragen voor bijvoorbeeld materialen, gebruik van de mediatheek, et cetera. In feite heeft de vrijwillige bijdrage een ander *label* gekregen, waardoor deze niet meer vrijwillig is, maar verplicht betaald moet worden.

2.5.2 Kosten van schoolboeken

Net als in het VO vormen de boekenkosten het leeuwendeel van de schoolkosten in de BOL. Omdat er geen sprake is geweest van het schokeffect door onderwijsvernieuwingen, is er geen sprake van een sterke stijging van de boekenkosten. Volgens het NIBUD onderzoek is er (ondanks het eerder beschreven geleidelijke effect van de veranderende opvattingen over onderwijs) zelfs geen sprake van een stijging van de kosten, maar van een daling met 10% (tabel 2.5). Toch spelen ook in de BOL de steeds veranderende onderwijsseisen een belangrijke rol. Daardoor gaat een boek minder lang mee en kan de uitgeverij haar ontwikkelingskosten over minder boeken verdelen. Gevolg: de prijzen van de boeken nemen toe.

Tabel 2.5: Gemiddelde jaarlijkse kosten van een BOL-boekenpakket in 1998-1999 en 2000-2001*

Segment	1998-1999	2000-2001**
	Alle klassen (N = 114)	Alle klassen (N = 645)
BOL	€ 341	€ 305 (-10,6%)
Sector Economie en Handel		€ 285
Sector Techniek en Milieu		€ 345
Sector Gezondheidszorg en Verzorging		€ 249

Bron: NIBUD (1999 en 2001)

* Deze gemiddelde kosten zijn gebaseerd op alle verschillende manieren van distributie: aankoop van nieuwe boeken, aankoop van tweedehands boeken, en (intern of extern) schoolboekenfonds. Afgeronde bedragen, origineel in guldens.

** Procentuele stijging ten opzichte van 1998-1999 tussen haakjes.

Opmerkingen rondom kosten van schoolboeken

- zie deel II (hoofdstuk 4).

2.5.3 Kosten voor materialen en gereedschappen (vaste bijdrage en bijkomende kosten)

Kosten voor materialen vormen, door de praktische inslag van de opleidingen, in de BOL een belangrijk bestanddeel van de schoolkosten. Een kok moet beschikken over een goede messenset, een kapper heeft diverse scharen nodig en een apothekersassistent moet voldoende chemicaliën hebben om te kunnen leren hoe een pilletje moet worden gedraaid. Ook worden er vaak specifieke eisen gesteld aan de kleding die wordt gedragen: een overall en stofbril voor technici, een koksmuts voor de kok, et cetera. De materialen die moeten worden aangeschaft zijn echter per opleiding

verschillend. Dit maakt het voor ROC's lastig om gebruik te maken van haar omvang: slechts een beperkt aantal leerlingen heeft bijvoorbeeld een messenset nodig.

Opmerkingen rondom kosten van materialen en gereedschap

- Er kan worden getracht om kwantumkorting te bedingen door de materialen als school in te kopen.
- De leerlingen moeten zich realiseren dat materialen en gereedschappen een grote uitgaaf op dit moment is, maar dat ze er heel wat jaar mee toe kunnen en dat ze er zelfs bij de uitoefening van hun beroep gebruik van kunnen maken.

2.5.4 Kosten van door de school georganiseerde uitstapjes en excursies

Excursies en uitstapjes worden door de opleidingen zelf georganiseerd (op decentraal niveau). Door het vergelijken van offertes, de deelname aan 'vakantie-achtige' uitstapjes niet te verplichten kunnen de kosten worden beheerst. Voor *good practice* ideeën wordt de lezer verwezen naar de opsomming bij VO-scholen in paragraaf 2.4.4.

2.5.5 Overige schoolbenodigdheden

Net als in het VO geldt dat leerlingen vrij zijn in het kiezen van hun agenda, schooltas en schriften. De school kan daar weinig invloed op uitoefenen. De kosten voor overige schoolbenodigdheden worden door scholen doorgaans niet meegenomen bij het noemen van bedragen voor schoolkosten.

Opmerkingen rondom kosten overige schoolbenodigdheden:

- Soms moet er examengeld worden betaald voor een tussentijdsexamen uit (KCW, 2001, p. 48).
- Soms zijn er in de loop van het jaar ineens rekeningen voor extra bijdragen in bijvoorbeeld een ICT toepassing in cursus.
- BVE-instellingen stellen minder vaak eisen aan gymkleding dan VO-scholen.

2.5.6 Reiskosten

De reiskosten in de BOL staan in de politieke belangstelling. Zo is er bij het debat over de WTOS uitgebreid aandacht besteed aan de hoogte van de reiskosten die vooral in de BOL spelen:

“Reiskosten vormen vooral een probleem voor leerlingen die een specifieke en minder gespreide beroepsopleidende leerweg volgen” (Tweede Kamer, 1999b, p. 11). Het NIBUD heeft vervolgens opdracht gekregen om bij de peiling van de schoolkosten expliciet aandacht te besteden aan de reiskosten in de BOL. Hieruit kwam het volgende beeld naar voren (NIBUD, 2001). De gemiddelde afstand tot belangrijkste leslocatie in de BOL bedraagt 20 km. Van alle BOL-leerlingen gaat 60% met het openbaar vervoer naar school, 24% met de fiets, 11,5% met de brommer of scooter, 2% met de auto en 1,5% loopt. Van de 60% die met het OV reist, maakt bijna iedereen gebruik van kortingskaarten (abonnementen, OV of NS jaarkaart et cetera). Een klein deel van de leerlingen (3%) ontvangt een reiskostenvergoeding: 2,1% van de school en 0,9% van de gemeente.

In ons onderzoek kwam niet naar voren dat reiskosten binnen BVE-instellingen als een groot probleem worden gezien. Er is wel aandacht voor, die leidt tot enkele *good practices*, maar men ziet de reiskosten als noodzakelijk om onderwijs te kunnen volgen en nemen daardoor de kosten vaak voor lief.

Opmerkingen rondom reiskosten

- Sommige BVE-instellingen hebben een contract afgesloten met de NS voor een trajectkaart (40% korting op trein en aanvullend vervoer). De contractduur is flexibel en afhankelijk van het schooljaar (niet in vakanties), stageperioden of het ingaan van de studiefinanciering met de OV-jaarkaart.
- Gezamenlijk vervoer naar praktijkweescholen, waardoor de kosten per leerling lager zijn.

2.5.7 Resumerend: de totale schoolkosten in de BOL

De conclusie is dat schoolkosten en de beheersing daarvan geen rol van betekenis spelen in de BOL. Als er al aandacht is voor schoolkosten, dan spitst deze zich toe op de vrijwillige bijdrage en de reiskosten. Echter, het feit dat er op dit ogenblik geen problemen worden gezien of gehoord rond de beheersing van schoolkosten, wil niet zeggen dat er in werkelijkheid geen problemen zijn. Dit geldt des te meer omdat de schoolkosten in de BOL bijna een kwart hoger liggen dan in het VO (vgl. tabellen 2.2 en 2.4). Inclusief reiskosten neemt dit verschil nog verder toe. Het is heel goed mogelijk dat ouders en leerlingen wel klachten of problemen hebben, maar dat deze op dit moment nog niet geuit of gehoord worden. De geringe aandacht voor schoolkosten in de BOL hangt onder andere samen met de volgende redenen:

1. De leerlingen (en ouders) in de BOL zien de opleiding, die immers opleidt tot een beroep, als een investering in de toekomst en men klaagt daarom minder dan in het VO.
2. Ondanks het feit dat de eindtermen in de BOL regelmatig worden aangepast, is er geen sprake van grootschalige en ingrijpende onderwijsvernieuwingen die breed uitgemeten in de media

hebben gestaan, zoals in het VO. De boekenkosten zijn in de BOL dan ook niet zo spectaculair gestegen en over de hele linie zelfs gedaald. Er is onder ouders en leerlingen in de BOL dan ook veel minder aandacht en bewustwording rond schoolkosten.

3. De ouders van leerlingen op BVE-instellingen spelen –omdat hun kinderen al ouder zijn– een minder belangrijke rol in de BOL dan in het VO. Bovendien zijn de BOL-ouders veelal minder hoogopgeleid dan gemiddeld op VO-scholen. Daardoor zijn de ouders minder mondig en wellicht minder op de hoogte van allerlei inspraakmogelijkheden.
4. In de BOL zijn de leerlingen ouder dan in het VO. Zij betalen dan ook vaak zelf hun schoolkosten. Omdat leerlingen in de BOL minder sterk georganiseerd zijn dan de ouders in het VO, worden klachten over de schoolkosten minder op centraal niveau gebundeld. Eventuele klachten worden in de BOL op decentraal niveau en incidenteel geuit. Ook is het zo dat leerlingen over het algemeen wat minder mondig zijn dan volwassenen en minder op de hoogte van inspraakmogelijkheden. Er is binnen de overkoepelende organisaties nog niet veel aandacht voor schoolkosten. De leerlingenorganisatie JOB heeft wel aandacht voor kwaliteit en andere aspecten van het onderwijs, en ondervraagt de achterban ook actief via een groot enquête-onderzoek (Odin). In de vragenlijst is echter geen vraag over kosten of de beleving daarvan opgenomen. Wellicht is het een idee om in een toekomstige enquête wel een vraag hierover op te nemen, zodat duidelijker kan worden of er wel of geen problemen spelen. Op zich ontvangt de JOB wel eens een klacht over schoolkosten (bijvoorbeeld over de bijdrage en excursiekosten), maar dat lijkt voornamelijk incidenteel te gebeuren.
5. De hoogte van de schoolkosten varieert erg sterk tussen BOL-opleidingen. Voor sommige opleidingen zijn de kosten veel hoger dan voor andere opleidingen. Daarnaast is er weinig tot geen inzicht in de hoogte van de schoolkosten op schoolniveau. Het is dus niet mogelijk om voor eenzelfde opleiding verschillende scholen op kosten te vergelijken. Er is bijvoorbeeld geen plicht voor de school om een schoolgids uit te geven, terwijl deze gids een mogelijke informatiebron zou kunnen zijn voor leerlingen en ouders. Ouders en leerlingen blijken over het algemeen weinig zicht hebben op de aard en de hoogte van de schoolkosten.
6. De fusiebeweging in de sector heeft lange tijd de aandacht vanuit de scholen voor andere thema's, zoals schoolkosten, naar de achtergrond geschoven. De grote omvang van de meeste scholen in combinatie met hun veelzijdigheid maakt dat het overzichtelijk maken van de schoolkosten een tijdrovend proces is.

In sommige delen van de BOL worden de schoolkosten (deels) gedragen door het bedrijfsleven. Dit geldt dan met name in de sector techniek, voornamelijk omdat in die sector een tekort aan geschikt personeel is en de bedrijven dus een duidelijke stimulans hebben om de scholing van hun personeel en de instroom vanuit de opleidingen te stimuleren. Dit geeft tevens aan dat het bereik van sponsoring gelimiteerd is. Niet in alle en regio's en economische sectoren is schaarste. Ook geldt dat bedrijven vissen uit dezelfde kweekvijver. Als alle opleidingen worden gestimuleerd door verlaging van de kosten door sponsoring is het netto-effect gering en zo ook de aantrekkelijkheid voor het bedrijfsleven.

Een tweede mogelijkheid om de totale schoolkosten te beheersen, is om binnen de BOL in samenwerking met het onderwijsveld een landelijk geldende maximum hoogte van de totale schoolkosten af te spreken. Volgens de gesprekspartners zou het ministerie van OCenW hierbij het voortouw moeten nemen en dit in overleg met de BVE-raad aan de orde stellen. Dergelijke aandacht op landelijk niveau zal veel scholen op schoolniveau stimuleren om schoolkosten te beheersen.

Een andere mogelijkheid die ROC's hebben om de schoolkosten voor leerlingen te verlagen is zogenaamde kruissubsidiëring met andere door de school verzorgde activiteiten. Opbrengsten uit bedrijfsopleidingen kunnen worden gebruikt ter dekking van algemene kosten. De bijdrage die de BOL-leerlingen moeten betalen kan dan lager uitvallen. Dit lijkt al veel voor te komen in de BOL.

Een laatste kanttekening is dat de BVE-instellingen net als de VO-scholen erg veel aan hun hoofd hebben. Ze zijn vaak meer managers dan leiders van de instellingen. De beheersing van schoolkosten vormt slechts een onderdeel van de vele aandachtspunten.

Tabel 2.6 op de volgende bladzijde geeft ter afsluiting de antwoorden op de in dit hoofdstuk centraal staande 9 onderzoeksvragen.

Tabel 2.6: Antwoorden op de 9 vragen uit hoofdstuk 2 samengevat (een algemeen beeld, niet alleen gebaseerd op de good practice scholen uit de steekproef)

Vraagstelling	VO-scholen	BOL (BVE-instellingen)
1 Is kostenbeheersing een <i>issue</i> op scholen?	Niet echt, door de recente kostenstijgingen wel iets meer (zie paragraaf 2.4.7). Dit onderzoek lijkt ook te leiden tot meer aandacht voor kosten(beheersing)	Nog minder dan in het VO, vanwege 6 redenen (zie paragraaf 2.4.7).
2 Wie besluiten over kostenposten voor ouders?	Over de vrijwillige bijdrage beslist de schoolleiding in overleg met de MR. Over de overige kosten beslist de schoolleiding en/of de docenten/secties.	De schoolleiding. De inspraak van leerlingen en ouders is hier veel kleiner van in het VO.
a - zijn het vooral de secties/ docenten?	Nee, maar omdat zij meestal zijn belast met de uitvoering (selectie, initiële keuze) is hun invloed groot. Bij boeken bepalen zij wel in hoge mate de kosten.	Zie VO.
3 Hoe worden de schoolkosten op schoolniveau bepaald?	Kwaliteit en inhoud staan voorop bij docenten, ouders en schoolleiding. De meeste scholen hebben geen oog voor de integrale kosten.	Zie VO.
a - spelen prijsfactoren daarbij een rol?	Nauwelijks, slechts in een enkel geval wordt gekeken naar de prijs-kwaliteitverhouding.	Nee. De uitgavenposten worden gezien als noodzakelijk onderdeel van de opleiding.
b - vinden er een product- en kostenvergelijking plaats?	Wel op inhoud en kwaliteit, maar niet zozeer op de prijs.	Zie VO.
4 Wat is hierbij de positie van de ouders, de MR en de school?	De MR volgt vrijwel zonder discussie de voorstellen van de schoolleiding. Kosten zijn in het overleg nauwelijks een <i>issue</i> .	De betrokkenheid van ouders en leerlingen is nog beperkter dan bij het VO.
5 Hoe ervaren ouders deze positie?	Ouders praten onderling wel over de kosten maar ondernemen vrijwel nooit actie. De verwachting is dat schoolkosten vaker en nadrukkelijker op de agenda van de MR zullen worden geplaatst.	Er wordt door leerlingen of hun ouders nauwelijks gebruik gemaakt van hun inspraakrechten. Vaak is er zelfs geen vertegenwoordiger in de MR.
a - hebben de ouders behoefte aan meer invloed?	Vrijwel unaniem is het antwoord nee. De ouders/MR hebben vertrouwen in de schoolleiding.	--
6 Houdt de school rekening met de financiële situatie van de ouders?	Slechts enkele scholen hebben dit expliciet geregeld. Wel is op verzoek kwijtschelding, korting of een betalingsregeling mogelijk. Enkele scholen onderhouden hiervoor goede contacten met de gemeente of sociale dienst (zie ook Regioplan, 1999 en 2002).	Zie VO.
7 Is er sprake van voorlichting aan ouders?	In algemene zin wel, maar veelal zijn er geen gedetailleerde kostenoverzichten bekend. Voorlichting heeft plaats via de (verplichte) schoolgids, folders, brieven en in enkele gevallen het internet. De mate van detaillering verschilt sterk.	In nog veel mindere mate dan in het VO. Veelal zijn de kosten bij de school zelf niet in detail bekend.
a - is de verstrekte informatie voldoende?	Ouders geven aan dat ze voldoende informatie ontvangen. Docenten ontvangen geen signalen dat meer informatie gewenst is.	--
b - welke (extra) informatiebehoeften hebben ouders?	Moeilijk in algemene zin te beantwoorden. Door de gesprekken met ouders en MR-leden in het kader van dit onderzoek werd men zich bewuster van schoolkosten en werden latente behoeften geprikkeld.	--
8 Weten de ouders waar de schoolkosten aan besteed worden?	In grote lijnen vaak wel. Veelal ontbreekt echter een totaaloverzicht van de kosten en dus ook het inzicht van de ouders en leerlingen.	Voorlichting is nog veel gebrekkiger dan in het VO. Leerlingen en ouders hebben dan ook nog minder inzicht.
9 Wisselen scholen informatie uit?	Nauwelijks en niet structureel. Ook tussen secties binnen een school vaak geen uitwisseling van informatie over besparingsmogelijkheden.	Nee. Er is eerder sprake van concurrentie, zelfs tussen verschillende opleidingen binnen de school.

Hoofdstuk 3

Een kort rondje buitenland

In het kader van dit onderzoek naar de beheersing van schoolkosten, is het interessant om kort naar buitenlandse ervaringen te kijken. Het is met name interessant om te kijken naar het kostenbewustzijn (of de ontwikkeling daarin) van scholen, docenten en ouders in landen waar vaste prijzen voor schoolboeken niet (meer) bestaan. In aanmerking komen (zie SEO, 2001, bijlage 3): Denemarken, Zweden, Engeland en Vlaanderen (paragraaf 3.1). Tevens is naar de situatie in twee, ons omringende landen met een vaste boekenprijs voor schoolboeken gekeken: Frankrijk en Duitsland (paragraaf 3.2). De hier weergegeven informatie heeft voornamelijk betrekking op de situatie in het VO.

3.1 Landen zonder vaste schoolboekenprijs

In **Denemarken** is de vaste boekenprijs voor schoolboeken begin 2001 afgeschaft.¹⁶ De hoogte van schoolkosten speelt geen grote rol in Denemarken. Het is namelijk wettelijk verboden voor scholen of gemeentebesturen om aan ouders enige financiële bijdrage voor onderwijs, of het nu boeken, excursies of andere kosten betreft, te vragen.¹⁷ Boeken en andere schoolkosten moeten door de scholen zelf betaald worden uit een budget dat door gemeenten ter beschikking wordt gesteld. Enige jaren geleden is er discussie geweest in hoeverre ouders gevraagd kon worden om een financiële bijdrage voor excursies die op dat moment steeds populairder werden. De Ombudsman heeft scholen die ouders vroegen om een bijdrage bekritiseerd. De wet is sindsdien enigszins aangepast. Scholen mogen geen geld vragen aan ouders voor excursies die onderdeel uitmaken van het onderwijsprogramma. Voor reisjes die geen deel uitmaken van het officiële programma, zoals skivakanties, is financiële hulp van ouders wel toegestaan via een vorm van *collectieve* financiering (*fundraising*). Ouderlijke bijdragen mogen echter nooit gevraagd worden voor hun eigen kind (*individuele* financiering is niet toegestaan). Verder is er geen maatschappelijke of politieke discussie over schoolkosten voor ouders.

¹⁶ De vaste boekenprijs gold voor die tijd echter alleen voor die schoolboeken die door ouders of andere particulieren gekocht werden. Aangezien de schoolboeken in Denemarken allemaal door (lagere) overheden worden ingekocht en kosteloos aan de leerlingen ter beschikking worden gesteld, had de vaste boekenprijs voor de afschaffing al weinig invloed (SEO, 2001, bijlage 3).

¹⁷ Dit geldt zelfs voor de meeste leerlingen op privé scholen (dat is iets meer dan 10% van de leerlingen). In een sommige gevallen wordt ouders van privé school-leerlingen echter wel om een bijdrage voor boeken of andere zaken gevraagd.

In **Zweden** is de vaste boekenprijs in 1970 afgeschaft.¹⁸ Ouders van leerlingen hoeven in Zweden niet de kosten voor schoolboeken of andere posten te betalen. Zelfs op onafhankelijke of privé scholen is het verboden om boekengelden van ouders te vragen. Boeken en andere uitgaven worden door de school betaald uit budgetten die door de lokale overheid worden verschaft. Begin jaren '90 is de economische situatie in Zweden verslechterd en is er (sterk) bezuinigd op de budgetten voor scholen, waardoor bijvoorbeeld minder vaak nieuwe boeken konden worden gekocht en leerlingen langer met een boek moeten doen. Hierdoor is er een discussie ontstaan over de schoolkosten als onderdeel van de totale kosten voor onderwijs ten opzichte van de opbrengsten van onderwijs. Er is hierbij niet zo zeer gediscussieerd over de hoogte van de overheidsbudgetten voor schoolkosten (boeken, lesmateriaal, excursies et cetera), maar meer over kwaliteit van onderwijs en de totale kosten voor onderwijs. De discussie heeft wel geleid tot voorstellen om de schoolkosten te verlagen zoals een verlaging van het BTW tarief op schoolboeken van 25% naar 6%. De rol van de ouders en leerlingen bij deze discussie was niet erg groot, en er is geen sprake van een maatschappelijke of politieke discussie over schoolkosten voor ouders.

In **Engeland** heeft voor schoolboeken nooit een vaste boekenprijs bestaan. In Engeland is het schoolsysteem enigszins afwijkend van het Nederlandse in de zin dat er enerzijds overheidsscholen zijn (*state schools*) en anderzijds privé scholen. Ouders van leerlingen op privé scholen betalen over het algemeen veel geld voor dit onderwijs, zowel voor boeken en ander lesmateriaal als voor excursies en schoolreizen. Omdat dit een bewuste keuze is van de ouders in kwestie, vormen de schoolkosten voor hen geen *issue*. Aan ouders van leerlingen op de overheidsscholen mag geen geld gevraagd worden voor boeken, excursies et cetera. Deze kosten worden door de school gemaakt en betaald uit overheidsbudgetten. Op vrijwillige basis mogen de ouders wel een financiële bijdrage leveren bijvoorbeeld door zelf boeken te kopen en aan de school te schenken of door een geldbedrag te doneren. De overkoepelende ouderorganisatie heeft onlangs een enquête gehouden onder ouders om te vragen of zij een financiële bijdrage aan de school hebben geleverd. Van de aangeschreven ouders beantwoordde 13% de vragenlijst. Van hen meldde 71% in het voortgezet (*secondary*) onderwijs geen enkele financiële bijdrage te betalen. De gemiddelde bijdrage voor degenen die wel betaalden (29%), is ongeveer €23 (£14). Gezien de geringe omvang en het vrijwillige karakter van de schoolkosten vormen deze kosten geen discussiepunt in Engeland. Daarnaast is er al wel enige jaren een maatschappelijke en politieke discussie over de 'verloedering' van de gezondheidszorg, openbaar vervoer en ook publiek onderwijs. Deze discussie spitst zich echter niet toe op de hoogte of beheersing van schoolkosten voor ouders.

¹⁸ Echter, voor 1970, toen de vaste boekenprijs nog wel gold, was deze slechts in beperkte mate van belang voor schoolboeken. De vaste boekenprijs gold namelijk niet indien de scholen of de lokale autoriteiten de schoolboeken direct bij de uitgevers kochten. In dat geval werden net als nu gewoon de '*net-prices*' betaald. Aangezien veruit de meeste schoolboeken direct bij de uitgever werden (en worden) gekocht, was er nauwelijks een effect van de afschaffing van de vaste boekenprijs op de schoolboekenmarkt (SEO, 2001, bijlage 3).

In **Vlaanderen** heeft nooit een vaste boekenprijs voor schoolboeken bestaan.¹⁹ Het onderwijs is in Vlaanderen onderverdeeld in drie koepels: het gemeenschapsonderwijs (openbaar onderwijs), het gesubsidieerde officiële onderwijs (door de georganiseerd onderwijs) en het gesubsidieerde vrije onderwijs (door private organisaties georganiseerd onderwijs). Driekwart van de leerlingen volgt (veelal katholiek) onderwijs in de gesubsidieerde vrije koepel. In Vlaanderen worden de schoolboeken en andere schoolkosten in de meeste gevallen door de ouders van de leerlingen betaald. Het komt wel eens voor dat een school een deel van de kosten draagt met overheidsgeld. De overheid subsidieert de scholen via werkingsmiddelen bedoeld om 'handboeken' (lees: tekstboeken) aan te schaffen. Mede doordat ouders de kosten zelf moeten betalen, speelt de hoogte van deze kosten een belangrijke rol in de recente discussie over schoolkosten. Om deze reden wordt hier wat uitgebreider stilgestaan bij de Vlaamse situatie.

3.1.1 Hoge schoolkosten in Vlaanderen

De hoge schoolkosten spelen een rol in de media (kranten, radio, internetsites). Zo stonden de hoge schoolkosten centraal in het televisieprogramma 'Ombudsjan' in 2001 op TV1.²⁰ Voorts zijn er verschillende onderzoeken verricht naar schoolkosten. Uit één onderzoek is gebleken dat de reële schoolkosten in de periode 1988-1999 in het voortgezet onderwijs met 55% zijn gestegen (HIVa en RUG, 2001; in opdracht van het Vlaamse ministerie van Onderwijs). Gemiddeld waren de schoolkosten €854 (34.162 Bfr) en schommelen deze kosten tussen €400 en €1.600 (16.000 en 64.000 Bfr). Het onderzoek is uitgevoerd met een enquête onder ongeveer 2.500 ouders. De schoolkosten worden als volgt besteed:

- Schooluitrusting (boeken, boekentas, pc, stagekosten, schrijfgerij, fotokopieën): 62%,
- Reiskosten (woon-school verkeer): 14%,
- Schoolactiviteiten (sportlessen, excursies en uitstapjes): 7%,
- Meerdaagse schoolreizen: 12%,
- Steunactiviteiten (tombolaverkoop, eetfestijn, sponsorloop) voor goede schooldoelen: 3%,
- Facultatieve uitgaven (schoolfoto's, schoolkrant, bibliotheek, kluisje, bijkomende verzekeringen): 2%.

¹⁹ Momenteel wordt herinvoering van de vaste boekenprijs op basis van de Franse wet overwogen. In het huidige wetsontwerp zijn echter enkele belangrijke uitzonderingen op deze algemene regel opgenomen. Zo is bijvoorbeeld voorgesteld om de vaste boekenprijs voor schoolboeken niet te laten gelden aan het begin van het schooljaar als alle schoolboeken worden aangeschaft. Verder vallen de boeken die via internet besteld worden niet onder de regeling van de vaste boekenprijs. (SEO, 2001, bijlage 3)

²⁰ Dit programma was vooral gericht op de hoge kosten voor excursies en stages (ook in het hoger onderwijs). Ouders werd aangeraden om het probleem van hoge kosten eerst aan te kaarten bij de participatieraad van de school, waarin de ouders vertegenwoordigd zijn. Daarnaast werd verwezen naar een telefonisch steunpunt voor ouders waar men met klachten terecht kan. Dit steunpunt valt onder de overheid (onderwijs).

Uit het onderzoek komt naar voren dat de schoolkosten hoger zijn naarmate de leerlingen in hogere klassen terecht komen. Verder blijkt dat het gesubsidieerde vrije onderwijs het duurste is (vooral door de duurdere schooluitrusting en schoolactiviteiten), en dat het gesubsidieerde officiële onderwijs over de hele lijn het goedkoopst is. Verder zijn de kosten onderverdeeld naar de gekozen studierichting na de basisvorming (eerste graad): algemeen secundair onderwijs (ASO: een soort HAVO of VWO), technisch secundair onderwijs (TSO), kunstsecundair onderwijs (KSO) of beroepssecundair onderwijs (BSO). Het blijkt dat het ASO de goedkoopste onderwijsvorm is, en dat het KSO het duurste is. Ook binnen de studierichtingen zijn weer dure en goedkope studiegebieden (mechanica resp. voeding) te onderscheiden.

Uit het HivA/RUG onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de ouders vindt dat de schoolkosten te hoog zijn. Deze ontevredenheid stijgt naarmate het gezin meer kinderen heeft, naarmate de kinderen in hogere leerjaren zitten en naarmate ouders minder verdienen.

Een ander onderzoek is uitgevoerd door Deloitte & Touche (2001) in opdracht van het Vlaamse ministerie van Onderwijs, en gaat over de financieringswijze van de Vlaamse overheid van het voortgezet onderwijs. Omwille van historische, economische en politieke ontwikkelingen verschilt deze financieringswijze tussen de scholen in de verschillende koepels. Sinds geruime tijd bestaan er meningsverschillen over de gegrondheid van deze verschillen in financiering. Het onderzoek van Deloitte & Touche analyseert de objectieve verschillen tussen de scholen en hun bevolking om zo tot een vernieuwd financieringssysteem te komen. Hierbij zijn tevens de ouderbijdragen betrokken (op basis van gegevens die scholen hierover ter beschikking stelden), die zijn in te delen in de volgende categorieën:

- Lesmateriaal/schoolboeken;
- Ander schoolmateriaal (o.a. uniform en sportuitrusting);
- Voeding en drank;
- Gebruikte schoolinfrastructuur (bijv. vergoeding voor kantine of computerzaal);
- Excursies;
- Bijdragen in leerlingenvervoer van en naar school;
- Kostgelden (semi-)internaten;
- ‘Verplichte’ bijdragen ouders.

De absolute bedragen die in het onderzoek worden genoemd zijn niet bruikbaar in de context van dit onderzoek, omdat het niet gaat om de uitgaven van ouders, maar om de bijdragen van ouders aan de school.²¹ Voor boeken bijvoorbeeld betalen ouders niet aan de school, maar aan de boekhandel en bij meerdaagse uitstapjes gaan de bijdragen veelal via een reisbureau. Uit het onderzoek blijkt wederom dat de bijdragen verschillen per koepel (vergelijkbaar met denominatie in

²¹ Gemiddeld dragen ouders in het voortgezet onderwijs €251 (10.040 Bfr) direct bij aan de school.

Nederland): het gesubsidieerde vrije onderwijs is het duurste (vooral door de hogere bijdrage voor voeding en drank, leermaterialen en uitstappen), en dat het gesubsidieerde officiële onderwijs het goedkoopst is. Dat komt omdat het gesubsidieerde vrije onderwijs over significant minder overheidsmiddelen beschikt dan het officiële en gemeenschapsonderwijs. Verder blijkt dat de bijdragen het hoogst zijn in stadsregio's en negatief zijn gecorreleerd met scholen met beroepsgerichte opleidingen.

Het onderzoek bevat een concluderende paragraaf 'streven naar kosteloosheid van het onderwijs', waarin de volgende opmerkingen worden gemaakt (pp. 485-486), die wellicht ook van belang kunnen zijn voor de Nederlandse situatie:

- Op korte termijn moet het streefdoel er evenwel in bestaan de studiekosten voor de ouders binnen de perken te houden en ze zo billijk mogelijk over ouders te verdelen;
- Scholen mogen niet structureel kunnen concurreren op basis van de kosten die zij ouders aanrekenen.

Ten slotte zijn er ook politieke stukken waaruit de toegenomen aandacht voor schoolkosten blijkt. Een voorbeeld hiervan is de recente omzendbrief over zorgvuldig bestuur in het secundair onderwijs (Vlaams ministerie van Onderwijs, 2001). Een onderdeel van deze omzendbrief gaat in op de toelaatbaarheid van handelsactiviteiten van scholen. Er wordt bepaald dat scholen handelsactiviteiten mogen ontplooiën zoals bijvoorbeeld het geval is bij de handel in schoolboeken. Hierbij mag een bescheiden winst worden gemaakt die dient ter dekking van de kosten ('marginaal winst-oogmerk'). Een ander onderdeel van de omzendbrief handelt over de kosteloosheid van het onderwijs: "De kostenproblematiek komt alsmear meer in de actualiteit". Kosteloosheid wordt vertaald in de zin dat scholen geen directe (dat wil zeggen tijdens niet-leerplicht onderwijs) en indirecte (dat wil zeggen zulke hoge bijdragen per schooljaar dat hierdoor inschrijving reëel belemmerd wordt) inschrijfgelden mogen vragen in de door de gemeenschap gefinancierde of gesubsidieerde scholen. In het Vlaamse voortgezet onderwijs bestaat geen absolute kosteloosheid. De kosten voor bepaalde onderwijsactiviteiten en voor leermiddelen mogen worden doorgerekend aan ouders en meerderjarige leerlingen ("effectieve, aantoonbare en verantwoorde kosten die in evenwichtige verhouding staan tot de eigenheid en de doelgroep"). Vanwege de toegenomen aandacht voor schoolkosten bepaalt het decreet dat vanaf het schooljaar 2002-2003 aan twee bijkomende voorwaarden moet worden voldaan:

1. "De lijst van de bijdragen die aan ouders worden gevraagd evenals de afwijkingen²² op deze bijdrageregeling kan pas door de inrichtende macht worden vastgelegd na overleg binnen de schoolraad (gemeenschapsonderwijs) of participatieraad (gesubsidieerde onderwijs).

²² Onder afwijkingen worden specifieke maatregelen of tegemoetkomingen verstaan voor financieel minder bedeelde gezinnen.

2. De bijdrage regeling moet uiterlijk bij het begin van het schooljaar schriftelijk aan de belanghebbenden worden meegedeeld.”

Deze voorwaarden kunnen ook van belang zijn voor de Nederlandse situatie: vaststelling van de totale schoolkosten na overleg met de MR en/of ouderraad, en schriftelijke informatie over de uiteindelijke kosten voor de ouders en leerlingen.

Resumerend

Op basis van paragraaf 3.1 is de voorlopige inschatting dat de schoolkosten eigenlijk alleen een *item* zijn in die landen waar ouders opdraaien voor een substantieel deel van die kosten (lees: de kosten van de schoolboeken) en waar schoolkosten een aandachtspunt vormen voor de media en de politiek. In landen waar ouders (nagenoeg) geen schoolkosten hebben en er weinig aandacht is voor deze kosten, is men zich in veel mindere mate bewust van de hoogte van schoolkosten. Om te bekijken of deze hypothese klopt, wordt in de volgende paragraaf bekeken of de aandacht voor schoolkosten inderdaad hoog is indien ouders (gedeeltelijk) de schoolboeken zelf betalen. Hiertoe wordt kort de situatie in Duitsland en Frankrijk geschetst.

3.2 Landen met vaste schoolboekenprijs

In **Duitsland** geldt een vaste boekenprijsstelsel voor schoolboeken. Duitsland kent een structuur in Bundesländern, waarbij het schoolsysteem en de curricula per Bundesland kunnen verschillen. Het voortgezet onderwijs begint bij een leeftijd van 10 jaar en loopt door tot 16 jaar. Het verschilt ook per Bundesland of de ouders of de overheid de schoolboeken betalen. De 16 Bundesländern werken met één van de volgende drie systemen (SEO, 2001, pp. 150-152):²³

1. Het gratis uitlenen van schoolboeken (in 1997 gold dit systeem in 7 Bundesländern). In nog eens 4 andere Bundesländern zijn er uitzonderingen geformuleerd, waardoor ouders voor bepaalde schoolboeken (zoals een atlas) of schoolbenodigdheden moeten bijdragen.
2. Het ‘*Pauschal*’-systeem, waarbij de schoolboeken ook worden uitgeleend, maar waarbij de ouders een vast percentage of een vast bedrag van de totale kosten moeten meebetalen. Dit komt er in veruit de meest gevallen op neer dat ouders circa een derde van de kosten dragen. In 1997 werd dit systeem in 3 Bundesländern gebruikt.
3. Het bonus- of toeslagensysteem, waarbij de ouders zelf de schoolboeken kopen (nieuw dan wel tweedehands), maar waarbij de overheid subsidies of toeslagen geeft aan ouders met een laag

²³ De (gemeentelijke) overheidsbudgetten voor schoolboeken zijn niet ruim doordat er de laatste jaren veel op is bezuinigd (onder andere ten tijde van de Duitse eenwording). Deze krappere budgetten leiden ertoe dat een schoolboek steeds langer wordt gebruikt in het onderwijs. In de Bundesländern waar de overheid de schoolboeken betaalt, wordt de uitlenetermijn verlengd tot soms wel 5 of meer dan 10 jaar (gemiddeld 8 jaar). In de twee Bundesländern waar de leerlingen eigen schoolboeken hebben wordt een bepaald schoolboek in de meeste gevallen minder dan 5 jaar gebruikt (SEO, 2001, pp. 151-152).

inkomen en/of met meerdere schoolgaande kinderen. Dit systeem geldt slechts in 2 Bundesländern.

In veruit de meeste Bundesländern wordt nog een kleine bijdrage van ongeveer €35, gevraagd aan de ouders voor additionele schoolspullen zoals woordenboeken, syllabi en rekenmachines. Verder kopen sommige ouders in de Bundesländern waarin de boeken worden uitgeleend zelf schoolboeken voor hun kinderen om ze in eigendom te krijgen. In sommige gemeenten worden de reiskosten betaald door de lokale overheid. In andere gevallen betalen de ouders de kosten. De ouders betalen ook de kosten voor excursies en buitenlandse reizen. Er is een maximum van ongeveer €150 voor de buitenlandse reis in de hoogste klas. Indien de school een duurdere reis voorstelt, kan dat alleen na toestemming van de ouders.

De hoogte van schoolkosten speelt geen rol voor de ouders. Er wordt zelden geklaagd over de schoolkosten. Dit is gezien het feit dat veruit de meeste ouders niet opdraaien voor de schoolboekenkosten, niet verwonderlijk. Maar ook in de twee Bundesländern waar de ouders wel zelf hun boeken betalen, wordt niet vaak geklaagd en is er geen discussie over de hoogte van schoolkosten. Wellicht heeft dit te maken met het feit dat veel gebruik wordt gemaakt van tweedehands boeksystemen, waardoor de schoolboekenkosten laag zijn. Volgens de gesprekspartners speelt hierbij echter ook een rol dat er in Duitsland überhaupt niet snel geklaagd of geprotesteerd wordt.

In **Frankrijk** bestaat een wettelijke vaste boekenprijs voor schoolboeken. Deze wet kent echter uitzonderingen die de werking ten aanzien van schoolboeken beperkt.²⁴ In het onderwijs dat onder de leerplicht valt worden veruit de meeste schoolboeken gratis beschikbaar gesteld aan de leerlingen. Het betreft het basisonderwijs (*enseignement primaire*) en een deel van het voortgezet onderwijs (*le collège*). De schoolboeken die in het *lycée* (de laatste 3 jaren, voor leerlingen 16 tot en met 18 jaar) worden gebruikt, worden door de ouders betaald. Schoolkosten spelen een rol in Frankrijk, ook voor ouders. Het gaat hierbij enerzijds om het niveau van de schoolkosten en anderzijds om de verdeling van de schoolkosten tussen gezinnen uit verschillende sociale klassen en tussen verschillende scholen en regio's: "[...] à l'inégalité d'accès des familles (en raison notamment des différences de ressources) s'ajoute des inégalités territoriales (dues aux différences de richesses des collectivités locales, à leurs choix d'affectation budgétaires et aux différences de structure de l'offre de ces services)." (uit: FCPE, 2000, p. 4). Deze kosten speelt nu meer een rol dan 10 jaar geleden vanwege de volgende ontwikkelingen, waardoor de kosten zijn gestegen en het beroep op de gemeenten en/of de ouders is toegenomen:

1. "ouvrir l'école sur son environnement" (meer talenreizen, uitwisselingsprogramma's),
2. de grotere behoefte aan tussen- en naschoolse opvang, schoolrestaurants en transport van en naar school door de toegenomen arbeidsparticipatie van met name vrouwen,

²⁴In de wet is geregeld dat een korting van 5% op de vaste boekenprijs is toegestaan. Voor schoolboeken is er een uitzondering gemaakt op deze wettelijke regeling indien de schoolboeken worden gekocht door scholen, nationale of lokale overheden of door associaties van ouders en onderwijzers (*parent-teacher associations*: PTA's). De PTA's kunnen de door hen ingekochte schoolboeken met elke korting doorverkopen aan hun leden.

3. onderwijskundige ontwikkelingen waardoor er meer vreemde talenonderwijs en ICT-onderwijs wordt gegeven,
4. bepaalde groepen ouders zijn steeds meer gericht op het vergroten van het “*rendement des activités scolaires*”, en men stuurt de kinderen in toenemende mate naar bijles, particuliere lessen en/of talenreizen. Men rekent dit ook tot de schoolkosten.

Deze veranderingen zijn in de media vrij uitgebreid aan de orde geweest, en er is in de media ook aandacht voor de gevolgen hiervan op de schoolkosten en voor de regionale verschillen in schoolkosten.

Er is ook politieke aandacht voor het onderwerp, die nu iets aangewakkerd wordt met de komende presidentsverkiezingen voor de deur. Recent is er door de inspectie in opdracht van de minister van onderwijs een rapport over schoolkosten opgemaakt. Dit rapport is echter niet openbaar gemaakt en ook de conclusies zijn niet bekend. De politiek heeft zich vooralsnog gericht op subsidies voor lagere inkomens. Ouders (bij monde van de oudervereniging) vinden de huidige subsidieregelingen te krap, dat wil zeggen dat alleen de echte minima er aanspraak op kunnen maken. Men wijst er op dat ook voor de ouders met een gemiddeld inkomen de schoolkosten zeer hoog zijn en dat de subsidies ook voor hen toegankelijk zouden moeten worden. Daarnaast vragen de ouders om een meer gelijke behandeling voor scholen in verschillende regio's.

Recent is in opdracht van de Franse oudervereniging FCPE een studie verricht naar de hoogte en verdeling van de schoolkosten. In het rapport wordt uitgebreid beschreven en gemodelleerd hoe de kansen voor leerlingen om bijvoorbeeld een talenreis te maken of extra bijles te krijgen samenhangt met de sociale klassen, of hoe de kans op bepaalde transportmogelijkheden van en naar school samenhangt met de lokale omstandigheden. Deze aandacht voor schoolkosten richt zich voornamelijk op het verminderen van kostenverschillen. Er is ook aandacht voor het absolute niveau van de kosten, maar het deel dat de absolute kosten beschrijft wordt pas in een later stadium afgerond (naar verwachting eind 2002). Het gaat daarbij zowel om alle vormen van onderwijs. In het basisonderwijs spelen bijvoorbeeld de schoolbenodigdheden een belangrijke rol (te meer omdat deze in sommige regio's wel gratis ter beschikking worden gesteld). In het *college* gaat het bijvoorbeeld om schoolbenodigdheden, excursies en schoolreizen. In het *lycée* zijn de kosten het hoogst en de problemen van ouders het grootst, omdat de boeken door de ouders worden betaald. Men tracht deze boekenkosten zo laag mogelijk te houden door met tweedehands boekenmarkten te werken of in te kopen en te verhuren via daartoe opgerichte ouderassociaties. Dit verschilt echter per regio. Daarnaast is er een inkomensafhankelijke boekensubsidie voor minder draagkrachtige gezinnen. Voor de beroepsopleidende opleidingen zijn daarnaast de reiskosten hoog omdat de opleiding niet altijd dicht bij huis is te volgen.

3.3 Conclusie

De vraag of de hoogte van de schoolkosten wel of geen rol spelen in een land, lijkt op basis van ons korte rondje buitenland met twee factoren samen te hangen. Ten eerste betreft dat het feit of de ouders zelf de schoolboeken betalen. Ten tweede betreft dat de aandacht in de media, politiek en belanggroeperingen voor een recente (sterke) stijging van de schoolkosten. In zowel Nederland, Vlaanderen en Frankrijk betalen de ouders (een belangrijk deel van) de schoolboekenkosten en is er tevens veel aandacht in de media voor schoolkosten. In alle drie de landen staan de schoolkosten relatief hoog op de politieke en maatschappelijke agenda omdat er recent (grote) kostenstijgingen hebben plaatsgevonden, terwijl dit in de andere bestudeerde landen niet naar voren kwam.

Hoofdstuk 4

Deel II: Kosten van schoolboeken

4.1 Inleiding

In dit deel van het onderzoek staan de kosten voor schoolboeken centraal. Het begrip ‘schoolboek’ is veelomvattend. Het gaat niet alleen om een lesboek, maar om een lesmethode die in uitzonderlijke gevallen uit wel zeventig producten kan bestaan. Een methode wil zeggen: een samenhangende reeks bestaande uit bijvoorbeeld tekstboeken, werkboeken met opgaven, antwoordenboeken, toetsboeken, docentenhandleidingen, cd-rom’s, videobanden, cd’s, diskettes of een ondersteunende website (SEO, 2001, p. 36). Een lesmethode is veelal specifiek bedoeld voor een bepaald niveau (bijvoorbeeld VMBO of VWO) en één methode wordt doorgaans voor meerdere jaren gebruikt (bijvoorbeeld tijdens de onderbouw of de bovenbouw), met per leerjaar klas-specifieke uitgaven.

In dit deel van het onderzoek wordt inzicht verschaft in de mechanismen die op schoolniveau spelen bij de totstandkoming van boekenkosten en wordt bekeken wat de effecten zijn van deze mechanismen. In totaal gaat het in deel II om 31 deelvragen die in bijlage 3 integraal zijn opgesomd. Hier wordt volstaan met een verkort overzicht van de onderzoeksvragen.

1. Wat zijn mogelijke kostenbeheersende maatregelen?
2. Hoe ziet het keuzeproces van leermiddelen eruit (wie heeft hier invloed op, en spelen prijsfactoren een rol)?
3. Hoe ziet het keuzeproces van de boekvoorziening en distributiekanaal eruit (welke systemen kiezen scholen en waarom, hoe wordt besloten)?
4. Hoe ziet het onderhandelingsproces met boekhandelaren eruit?
5. Waarom kopen scholen wel of niet zelf bij uitgevers in?
6. Wisselen scholen onderling informatie uit?
7. Is er sprake van voorlichting aan ouders en is de verstrekte informatie voldoende?

Op basis van deze onderzoeksvragen is een vragenlijst opgesteld die in telefonische en persoonlijke gesprekken is voorgelegd aan de leiding van 70 scholen. In die gevallen waarin de schoolleiding onvoldoende informatie kon verschaffen is tevens met een sectie of docent gesproken. Deze 70 scholen (60 VO en 10 BOL) zijn een representatieve steekproef uit het totale aantal VO-scholen en BVE-instellingen. Gezien de eis van landelijke representativiteit is de selectie van de scholen van groot belang. De selectie en representativiteitstoets staan beschreven in bijlage 2.

Het is hier wel van belang om op te merken dat onze steekproef waarschijnlijk niet representatief is wat betreft de verdeling over de verschillende distributievormen (extern, gefaciliteerd of intern

boekenfonds dan wel koop, zie paragraaf 4.2.2). Dit valt echter niet te toetsen omdat de verdeling binnen de populatie niet bekend is. Schattingen van de verdeling binnen de populatie suggereren echter dat wij in onze steekproef met relatief veel scholen met een intern boekenfonds en met relatief weinig scholen met een extern boekenfonds te maken hebben. Over het algemeen geldt dat een intern boekenfonds goedkoper is voor ouders en leerlingen dan een extern boekenfonds. Scholen met een intern boekenfonds –althans de scholen die hier bewust voor gekozen hebben– zijn daarom waarschijnlijk kostenbewuster dan scholen met een andere distributievorm. Het gevolg is dat de in dit hoofdstuk weergegeven steekproefresultaten een enigszins vertekend beeld zouden kunnen geven in die gevallen waarbij het resultaat samenhangt met de keuze van de distributievorm (zoals bijvoorbeeld het geval is bij de vraag hoe men denkt over directe inkoop bij uitgevers). Het is echter niet mogelijk om de resultaten te herwegen omdat de wegingsfactoren door het ontbreken van de populatiegegevens niet bepaald kunnen worden.

Paragraaf 4.2 beschrijft de *good practices* en knelpunten in het VO en paragraaf 4.3 beschrijft de situatie in de BOL. Allereerst geeft paragraaf 4.1.1. een kort overzicht van de specifieke kenmerken schoolboekenmarkt in zowel het VO als de BOL.

4.1.1 De kenmerken van de schoolboekenmarkt

Bij de beheersing van de schoolboekenkosten is het van groot belang om allereerst de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt te schetsen (SEO, 2001, pp. 29-30). Ten eerste geldt dat op deze markt de totale vraag vaststaat. Deze is gelijk aan het aantal leerlingen in het VO of de BOL dat een bepaald vak of een bepaalde richting volgt. Op basis van historische cijfers is de markt goed in te schatten. Ten tweede zijn degene die de schoolboeken betalen (ouders of leerlingen) niet degene die de schoolboeken uitkiezen (docenten). Docenten die de schoolboeken uitkiezen voelen daardoor nauwelijks prijsprikkels. Ten derde zijn leerlingen verplicht om schoolboeken aan te schaffen, waardoor er sprake is van gebonden klanten (voor leerlingen onder de 16 jaar geldt een leerplicht, daarboven zijn de leermiddelen impliciet toch verplicht als men het diploma wil halen). De combinatie van gebonden klanten en het gebrek aan prijsprikkels bij docenten heeft tot gevolg dat de prijs geen grote rol speelt bij de aanschaf van schoolboeken. Het feit dat leerlingen hooguit éénmaal per jaar de aankopen doen, versterkt de inelasticiteit verder. Ten vierde lopen boekverkopers nauwelijks voorraadrisico, omdat ze bijna uitsluitend op bestelling leveren. Op de vijfde plaats beïnvloedt de schoolboekverkoper de keuze van de docenten voor een bepaald schoolboek niet, aangezien de uitgever de docenten rechtstreeks informeert. De functie van de schoolboekverkoper is daardoor niet die van adviseur bij het maken van aankoopkeuzen, maar primair die van leverancier van boekenpakketten per leerling (VO) of koopboeken per school of leerling (BOL). De *service* die de boekverkoper verleent is altijd gekoppeld aan de verkoop van boeken, waardoor er geen risico is dat de koper van de *service* geniet zonder iets bij de boekverkoper te kopen.

4.2 Boekenkosten in het voortgezet onderwijs

Van de 60 ondervraagde schoolleidingen in het VO stelt 90% dat binnen de school maatregelen zijn genomen om de kosten van schoolboeken te beheersen. Bij de overige 10% wordt dus niets gedaan om de schoolboekenkosten te beheersen. Vanwege de overrepresentatie van scholen met een intern boekenfonds is dit percentage van 90% waarschijnlijk enigszins hoog ingeschat. In de paragrafen 4.2.1 en 4.2.2 worden deze maatregelen of *good practices* beschreven en zijn ook de knelpunten aan de orde gekomen. Allereerst wordt hier een korte schets gegeven van de mogelijke oorzaken van de sterke verschillen in de prijzen van boekenpakketten tussen scholen.

In bijlage 4 is een uitgebreide prijsvergelijking voor twee klassen in de onderbouw uitgevoerd. Op basis van deze vergelijking en op basis van gesprekken met schoolleidingen in dit deel van het onderzoek zijn factoren te identificeren die deze prijsverschillen kunnen verklaren (zie ook: SEO, 2001, pp. 76-77):

1. Het aantal (verplichte dan wel gekozen) vakken waarvoor boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd.
2. De door de school voorgeschreven lesmethoden:
 - a. de (uitgevers-)prijs van de voorgeschreven methode;
 - b. het aantal boeken per methode;
 - c. het totale aantal lesmethoden of boeken in een pakket.
3. Het relatieve aandeel van de *huur*boeken of *koop*boeken in het pakket. Er geldt: hoe meer huurboeken, hoe lager de pakketprijs. Andersom geldt ook (koopboeken zijn meestal werkboeken): hoe meer werkboeken, hoe duurder het pakket. Afhankelijk van de gebruiksduur en de mogelijkheden tot doorverkoop kan koop goedkoper zijn dan huur. Indien het boek 3 of meer jaar gebruikt wordt, is kopen goedkoper. Als doorverkoop mogelijk is, kan koop bij een gebruiksduur van 1 jaar al voordeliger zijn.
4. De wijze van distributie. Verhuur via een intern boekenfonds is over het algemeen goedkoper dan een extern boekenfonds, omdat de school bij een intern fonds de beheertaken zelf uitvoert en niet of slechts voor een deel in rekening brengt. Dit heeft te maken met het feit dat scholen geen winstdoelstelling hebben.
5. De gehanteerde afschrijvingstermijn. Doorgaans wordt er een termijn van 3 tot 5 jaar gehanteerd. Hoe korter de afschrijvingstermijn, hoe duurder een boek en ook hoe hoger de huurprijs van het boek. Boekhandelaars (extern boekenfonds) hanteren gemiddeld een kortere afschrijvingstermijn dan scholen met een intern boekenfonds.
6. Het percentage op basis waarvan de huurprijs wordt berekend (dit percentage loopt met name bij externe boekenfondsen niet 1-op-1 met de afschrijvingstermijn). Ceteris paribus leidt een lager percentage tot een lagere pakketprijs. Zoals bij punt 4 en 5 al werd opgemerkt is dit percentage bij interne boekenfondsen (25-30%) over het algemeen lager dan bij een extern boekenfonds (30-40%).

Het aantal verplichte vakken (punt 1) is een factor die bij bepaalde vakken enigszins door de school beïnvloed kan worden. Door een vak zoveel mogelijk in een beperkt aantal jaren te concentreren, is de periode gedurende welke boeken voor het vak gehuurd moeten worden ook korter en zijn de totale kosten voor het vak lager. De school heeft echter wel duidelijk invloed op de tweede en de derde factor: de prijzen van de leermiddelen, het aantal leermiddelen en het aantal werkboeken (koop-elementen) in een pakket. In paragraaf 4.2.1 wordt op deze factoren nader ingegaan. De laatste twee factoren (punten 5 en 6) komen aan bod in paragraaf 4.2.2 als de besluitvorming rond de boekvoorziening en de distributie wordt beschreven.

4.2.1 De besluitvorming rond de leermiddelen

In ons onderzoek onder 60 VO-scholen wordt het beeld bevestigd dat de keuze van de leermiddelen in principe door de vaksectie en/of docent wordt gemaakt. In 36% van de gevallen zijn de docenten bij het maken van hun keuze zelfs geheel autonoom.

In de overige gevallen speelt de schoolleiding op de achtergrond een controlerende rol als de docenten met hun keuze afwijken van bepaalde door de leiding opgestelde criteria of richtlijnen. Hierbij gaat het meestal om de keuze van hele dure lesmethoden, van erg veel boeken voor eenzelfde vak of van boeken die niet bij de levensbeschouwelijke en/of pedagogische doelstellingen van de school passen. Soms grijpt de schoolleiding in als een sectie te snel –bijvoorbeeld voordat de afschrijvingstermijn voorbij is– een nieuwe lesmethode voorschrijft. De schoolleiding bemoeit zich echter (nagenoeg) nooit met de inhoudelijke keuze van de secties. Het komt zelden tot nooit voor dat de verantwoording aan de schoolleiding leidt tot een wijziging van de keuze van de leermiddelen. Op (nagenoeg) geen enkele school in de steekproef overweegt de schoolleiding om in de toekomst meer invloed uit te oefenen op de keuze van de leermiddelen. Aangezien de schoolleiding over het algemeen een beperkte rol speelt bij het kiezen van leermiddelen, wordt op het niveau van de schoolleiding ook niet vaak gebruik gemaakt van informatie over het beschikbare aanbod. Wel krijgen de schoolleidingen regelmatig informatie van de uitgeverijen toegestuurd. Het gaat dan met name om folders, catalogi en promotiemateriaal.

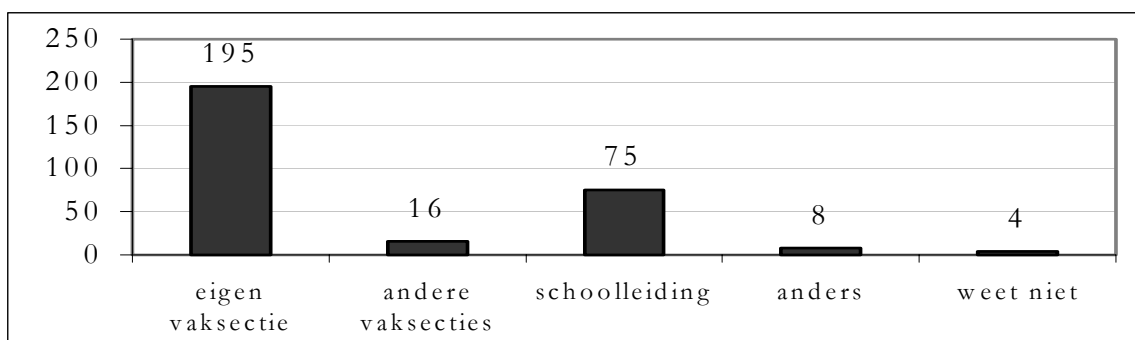
Ouders spelen nagenoeg geen rol bij de keuze van de leermiddelen. Ouders en leerlingen willen bijvoorbeeld graag weten of voorgeschreven boeken ook daadwerkelijk gebruikt worden. Soms wordt er geklaagd over de prijzen. Volgens 93% van de schoolleidingen hebben ouders (en leerlingen) ook geen behoefte aan meer invloed bij de keuze van leermiddelen. Ouders vertrouwen hierbij op de deskundigheid en ervaringen van de docenten, aldus de schoolleidingen.

In onze steekproef wordt slechts op een kwart van de scholen informatie over de leermiddelenkeuze aan de MR vertrekt. Het komt in praktijk dan ook nauwelijks voor dat de school verantwoording aflegt aan de ouders/MR omtrent de keuze van de leermiddelen. Het is in ieder geval niet

vanzelfsprekend. In die enkele gevallen waar ouders/MR erom vragen, wordt wel informatie door de school verstrekt. Het initiatief ligt dus bij de ouders. Zij maken hier in praktijk echter weinig gebruik van. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met het feit dat slechts weinig ouders/MR inzicht hebben in de hoogte van de boekenkosten. Voor zover er inzicht bestaat in de schoolkosten halen ouders deze informatie uit de schoolgids en wordt er soms op een ouderavond over gesproken. In dit verband is van belang dat vrijwel geen van de ondervraagde schoolleidingen aangeeft dat er plannen bestaan om de voorlichting aan ouders uit te breiden. Opvallend is verder dat ook de schoolleiding zelf lang niet altijd inzicht heeft in de exacte hoogte van de boekenkosten per klas per niveau.

Deze dominante positie van de docenten als keizers van leermiddelen wordt ook bevestigd in onderzoek van het NIPO. In dit onderzoek werden 209 docenten in het VO ondervraagd over het keuzeproces bij leermiddelen (zie tabel 4.1). Hieruit blijkt dat de eigen vaksectie in 92% en dat de schoolleiding in 35% van de gevallen bij de keuze van de leermiddelen is betrokken. In 8% van de gevallen wordt overlegd met andere secties, bijvoorbeeld omdat wordt gekozen voor een methode die aansluit bij methoden gebruikt bij andere vakken (het interdisciplinaire karakter van groepen vakken).

Tabel 4.1: Wie of welke personen zijn bij de keuze van een nieuwe lesmethode betrokken? (meerdere antwoorden mogelijk)



Bron: Keuzeproces Leermiddelen, een onderzoek door NIPO onder 209 docenten in het voortgezet onderwijs, in opdracht van OpenBoek Services, november 2001.

Bij het maken van de keuze voor een bepaalde lesmethode kan de docent of de groep van docenten binnen een vaksectie gebruik maken van meerdere informatiebronnen (SEO, 2001, pp. 58-59):

1. Informatie van de uitgevers. Dit bestaat uit voorlichtingsmateriaal van de uitgever (informatiefolders en een proefexemplaar van een boek), voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd door de uitgevers (gebruikersbijeenkomsten, informatiebijeenkomsten op scholen), en methodekeuzebijeenkomsten (bij onderwijsvernieuwingen).

2. Informatie in vakbladen en van vakverenigingen. De verschillende verenigingen voor vakinhoudelijke docenten in het VO beoordelen de kwaliteit van de schoolboeken en informeren hun leden hieromtrent, onder meer via het door elke vereniging uitgegeven vakblad en tijdens bijeenkomsten.
3. Checklisten die door de schoolleiding zijn opgesteld met daarin onder meer aandacht voor de kwaliteit en in sommige gevallen ook voor de mate waarin een boek wordt gebruikt en de prijs-kwaliteit verhouding ('kies bij gelijke kwaliteit het goedkoopste boek'). Er zijn ook checklisten per vak opgesteld door de Landelijke Pedagogische Centra en de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO), die gebruikt kunnen worden voor het beoordelen van een lesmethode. Opvallend is dat het criterium 'prijs' nauwelijks aandacht krijgt in de checklisten.
4. Ervaring en kennis van de sectie of docent, collega's en de school. Deze is mede gevormd door de lerarenopleidingen (pabo's), de nascholingscursussen, en de reacties van leerlingen op gebruikte lesmethoden.
5. Prijsoverzichten. Sinds vorig jaar heeft het Nationaal InformatieCentrum Leermiddelen (NICL, onderdeel van SLO), op hun internet site een overzicht per vak met de beschikbare methoden ("Kostprijsberekening van de leerlingenmaterialen van methodes voor de examenvakken van het VMBO (leerjaar 3 en 4)", zie: <http://kostprijs.slo.nl/>). Per methode wordt per onderdeel (boek, werkboek, cd-rom et cetera) de prijs genoemd. Bovendien wordt aangegeven of het leermiddel aangeschaft dient te worden of gehuurd zou kunnen worden. Ten slotte staat per methode de uitgever, met alle relevante adresgegevens genoemd. Dit is handig indien scholen direct bij een uitgever zouden willen inkopen. Dit overzicht van het NICL wordt regelmatig bijgewerkt. Dit jaar zullen door het NICL tevens overzichten voor de basisvorming en de tweede fase worden opgezet.

Aan dit rijtje kan sinds begin 2002 een nieuwe informatiebron worden toegevoegd: de keuzegids leermiddelen die door OpenBoek Services wordt uitgegeven ter ondersteuning van de methodekeuze. Het initiatief hiertoe is genomen door de leidende educatieve boekhandels (Van Dijk Studieboeken, Iddink Voortgezet Onderwijs en VDO Studieboeken) en wordt door OpenBoek Services uitgevoerd op basis van gegevens die verstrekt worden door de deelnemende boekhandels. Deze deelnemende boekhandels bedienen samen de meerderheid van de scholen in het VO. In totaal worden er voor circa 35 vakken keuzegidsen uitgegeven. In elke keuzegids staat een volledig overzicht van het leermiddeleenaanbod voor een bepaald vak. Er wordt per methode aangegeven voor welk leerjaar en welk niveau de methode geschikt is. Vervolgens wordt de opbouw van de methode weergegeven met de verschillende klas-specifieke uitgaven, de verschillende onderdelen (leerboek, werkboek et cetera) en de bijbehorende prijzen. Tevens is veelal een korte beschrijving van de methode bijgevoegd. Ten slotte staat per boek aangegeven of het boek nog of al geleverd kan worden. De keuzegids worden dagelijks geactualiseerd. Elke school of docent kan de gids aanschaffen tegen een (voorlopig vastgestelde) prijs van €25. De

klanten van de deelnemende boekhandels krijgen de keuzegids in veel gevallen gratis aangeboden.²⁵

Deze nieuwe informatiebron is een veelbelovend instrument om een kostenbewuste keuze van de docenten te faciliteren en te stimuleren.²⁶ Voor de docent is in een keuzegids namelijk in een oogopslag te zien hoe duur de methode is, welk deel ervan gehuurd kan worden, en hoe het kostenverloop over de leerjaren heen is (de docent beslist dan niet alleen op basis van de kosten van methode X deel 1 voor in klas 1, maar kan tevens de kosten van de delen 2 tot en met 8 voor in hogere klassen in ogenschouw nemen). Voorafgaand aan de introductie van de keuzegidsen heeft OpenBoek Services in het eerder genoemde NIPO onderzoek onder docenten bekeken of docenten bij het keuzeproces behoefte hebben aan prijsgegevens over leermiddelen. Uit het onderzoek bleek dat 5% de prijsgegevens al tot zijn beschikking had. Van de overige docenten bleek 63% (zeer) geïnteresseerd in de prijsgegevens en bleek 32% helemaal niet of niet zo geïnteresseerd.

Op dit ogenblik speelt de prijs van een lesmethode echter nog een zeer ondergeschikte rol in het keuzeproces van docenten. In ons onderzoek is aan de schoolleidingen gevraagd of de prijs een rol speelt bij de keuze van de leermiddelen. Hieruit bleek dat de prijs over het algemeen geen enkele of slechts een zeer beperkte rol speelt. Als de prijs al een rol speelt, is dit slechts een secundaire: als er verschillende gelijkwaardige alternatieven zijn, kan de prijs een rol gaan spelen. Enkele kostenbewuste schoolleidingen houden wel de totale prijs van de boekenpakketten in de gaten en adviseren de vaksecties om niet al te dure boeken voor te schrijven. De doorslaggevende argumenten van docenten bij de beslissing tot het voorschrijven van bepaalde boeken zijn de inhoud, het gebruiksgemak (primair voor de docent: “kan ik hier als docent prettig mee werken?”, maar ook voor de leerling), en de aansluiting bij de wijze van lesgeven (klassikaal of zelfwerkzaamheid, indeling naar niveaus binnen de basisvorming, en aantal jaren in de basisvorming). Dat docenten wel enig oog hebben voor de kosten waarmee ze ouders/leerlingen opzadelen blijkt uit het eerder genoemde NIPO onderzoek. Hierin werd aan 209 docenten gevraagd in welke mate bij de keuze van lesmethoden en leermiddelen de kosten voor de ouders/leerlingen een rol spelen (zie figuur 4.1).²⁷ Voor 9% van de docenten speelt dit een zeer grote rol en voor 12% een zeer kleine rol. Er is echter niet gevraagd hoe de prijs een rol speelt in het keuzeproces en ook niet hoe de

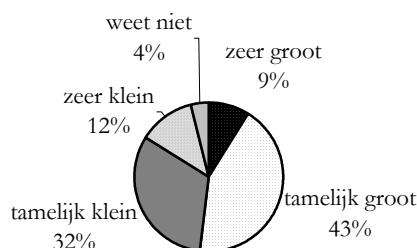
²⁵ Bij een mogelijke overheidssubsidiëring van dit veelbelovende initiatief moet men zich echter wel bewust zijn van het feit dat het gratis (of tegen gereduceerd tarief) verschaffen van de keuzegidsen aan scholen die klant zijn van een boekhandel, de afhankelijkheid van de scholen van de boekhandels vergroot (en de kans verkleint dat men over zal gaan tot interne boekenfondsen of directe inkoop bij uitgevers). Bovendien geldt voor de overige scholen die nog met een intern boekenfonds werken, dat de gratis verstrekking van keuzegidsen een prikkel vormt om klant te worden van de boekhandel (over te stappen op een extern boekenfonds). Indien voor bijvoorbeeld 20 vakken een keuzegids wordt aangeschaft scheelt dat namelijk al snel €500.

²⁶ Het plan is om in de keuzegids ook populariteitsgegevens bij een methode te geven (het percentage van de scholen dat met de specifieke methode werkt). Een veelgebruikte methode biedt bepaalde garanties ten aanzien van leverbaarheid, kwaliteit et cetera. Het nadeel van het gebruik van populariteitsgegevens is echter dat dit waarschijnlijk zal leiden tot minder pluriforme keuzes van docenten, waardoor de pluriformiteit van het titelaanbod negatief beïnvloed kan worden.

²⁷ In dezelfde trend is ook de vraag gesteld in welke mate docenten bij hun keuze rekening houden met de kosten voor de school. De verdeling van de antwoorden over de categorieën komt nagenoeg overeen met de hier afgebeelde antwoorden voor ouders/leerlingen.

prijsfactor in het keuzeproces zich verhoudt tot andere keuzefactoren. Bovendien zou er in het NIPO onderzoek sprake kunnen zijn van sociaal wenselijk antwoordgedrag van docenten, waardoor een enigszins te ‘rooskleurig’ beeld wordt gegeven.

Figuur 4.1: In welke mate spelen bij de keuze van leermiddelen de kosten voor de ouders/leerlingen een rol?



Bron: Keuzeproces Leermiddelen, een onderzoek door NIPO onder 209 docenten in het voortgezet onderwijs, in opdracht van OpenBoek Services, november 2001.

4.2.1.a Good practices

Bij de besluitvorming rond de leermiddelen zijn de volgende 18 *good practices* gevonden (in willekeurige volgorde):

1. Ouder/MR beter informeren over en meer betrekken bij de bepaling van de boekenkosten. Veel ouders vinden de kosten voor boeken te hoog. Dit kan te maken hebben met het gegeven dat men geen keus heeft in de aanschaf en dat men het idee heeft dat er “goedkopere alternatieven zijn, maar dat die niet gekozen worden”. Door ouders/MR meer te betrekken bij en/of beter te informeren over de boekenkosten, zal ook de perceptie van de hoogte van de boekenkosten veranderen, aldus enkele geïnterviewde schoolleidingen. Transparantie en inspraak beïnvloeden de perceptie van de boekenkosten in positieve zin.
2. Kies als docent/sectie zo goedkoop mogelijke methoden die nog wel aan de leerdoelen voldoen (‘bij gelijke geschiktheid het goedkoopste boek kiezen’). Kleurendruk maakt boeken bijvoorbeeld (onnodig) duur. Beoordeel kritisch of dure extra’s zoals cd-rom’s en cassettes wel noodzakelijk zijn.
3. Kies als docent/sectie boeken die in voldoende mate gebruikt worden bij het onderwijs (intensief gebruik en/of gebruik door het hele schooljaar).

4. Controleer jaarlijks of de voorgeschreven boeken wel echt nodig zijn in het onderwijs.
5. Kies als docent/sectie een boek dat fysiek (harde kaft) en inhoudelijk lang mee kan gaan.
6. Tracht als het mogelijk is om een bepaald vak over zo min mogelijk jaren te verspreiden (dus bijvoorbeeld in 1 in plaats van verspreiden over 2 jaar). Door het aantal jaren voor een vak te concentreren, hoeven er ook gedurende minder jaren boeken voor te worden gehuurd.
7. Stel als docent/sectie zelf lesmateriaal samen (readers, opgaven- en werkboeken et cetera).
8. Let op het kostenverloop van een bepaalde methode over de jaren heen (niet alleen naar de vierde klas kijken, maar kijken hoe duur deel 2 en 3 voor klas 5 en 6 zijn)
9. Schrijf als docent/sectie zo min mogelijk werkboeken en andere niet huurbare en eenmalig te gebruiken hupmiddelen voor (bijv. leesboekjes bij taalonderwijs). Werkboeken zijn namelijk relatief duur en worden “steeds dikker en mooier en dus duurder”.
10. Kies zoveel mogelijk werkboeken waarbij het mogelijk is om het schrift als alternatief te gebruiken (dus niet te gecompliceerde werkboeken met schema en grafieken die moeten worden ingevuld). Docenten maken nu soms kopieën van (delen uit) de werkboeken, ook al is dat eigenlijk niet toegestaan als de auteursrechten niet betaald worden.
11. Het door de schoolleiding opstellen van een lijst met criteria waaraan een lesmethode moet voldoen, waarin naast inhoudelijke aspecten ook aandacht is voor kostenaspecten.
12. Toets van nieuwe methoden niet alleen door de secties/docenten maar ook door de schoolleiding (ook op prijs).
13. Hanteer een zo lang mogelijke afschrijvingstermijn (voor zo ver exogene factoren als onderwijsvernieuwingen dat toe staan), bijvoorbeeld 5 jaar. Stel als schoolleiding criteria op waaraan docenten/sectie moeten voldoen als men eerder dan deze termijn een nieuwe methode wil voorschrijven. Deze maatregel is voornamelijk relevant bij een intern boekenfonds. Bij een extern boekenfonds bepaalt de boekhandel –als eigenaar– immers de afschrijvingstermijn. Eventuele besparingen door het langer opnemen van een boek in een boekenfonds leiden tot een vergroting van de winst voor de boekhandel en niet tot kostenreducties voor de school en ouders/leerlingen.
14. Verander niet van lesmethode binnen één cohort. Introduceer dus alleen nieuwe methoden bij eerstejaars-leerlingen.
15. Stel in overleg met de docenten/sectie en MR een maximaal bedrag vast voor boekenkosten per jaar per leerling (eventueel gedifferentieerd naar profiel, klas en niveau).
16. Docentmateriaal dient door de school en niet door de ouders/leerlingen betaald te worden. Omdat de oplage van een docenthandleiding erg laag is en omdat de ontwikkelkosten hoog zijn, kosten docenthandleidingen vaak veel geld. Dat geldt des te meer indien per sectie meerdere handleidingen worden aangeschaft. Soms wordt gebruik gemaakt van gratis exemplaren die door de uitgever ter beschikking worden gesteld (en dus uiteindelijk via hogere boekenprijzen wel door de ouders/leerlingen worden betaald). De docentmaterialen die aangeschaft dienen te worden, worden dienen in principe door de school betaald te worden. Het gebeurt echter ook dat de docentboeken door de leerlingen betaald worden. Soms gebeurt dat door verrekening in de huurprijs bij een intern of extern boekenfonds. Soms worden de

docentenboeken betaald uit het sectiefonds. Dit fonds ontvangt in sommige gevallen middelen uit de pot met (algemene) ouderbijdragen, waardoor de kosten ook dan bij de ouders terecht komen. De gesprekspartners zijn van mening dat het eigenlijk niet zou mogen gebeuren dat docentenboeken worden betaald door de ouders, en dat dat door de school betaald dient te worden.

17. Voor leerjaren waarin er overlap in het gebruik van boeken, kan de school de boeken inhuren en vervolgens gedurende bepaalde perioden waarin het boek gebruikt wordt door verhuren aan de betreffende groepen leerlingen. Het volgende voorbeeld ligt deze *good practice* toe.

Op school X is er voor de versnelde leerjaren 1 en 2 een overlap van het gebruik van de boeken. Boeken van het eerste leerjaar worden zowel in de tweede helft van het eerste schooljaar als in de eerste helft van het tweede schooljaar gebruikt. Voor de werkboeken betekent dit dat de voor het eerste leerjaar gekochte boeken zowel in de tweede helft van het eerste schooljaar als in de eerste helft van het tweede schooljaar gebruikt worden. Voor de huurboeken betekent dit dat hetzelfde boek 2 jaar achtereenvolgend gehuurd moet worden. Momenteel is de schoolleiding bezig om voor komend jaar als school de huurboeken van het 2^e versnelde leerjaar te huren en ze het eerste half jaar aan de leerlingen van het 2^e versnelde leerjaar door te verhuren en het tweede half jaar aan leerlingen van het 1^e versnelde leerjaar. Dit levert voor de ouders een besparing van €90 per leerjaar op.

18. In het algemeen geldt het uitwisselen van informatie tussen scholen over de leermiddelenkeuze een *good practice* is die het inzicht in mogelijke verbeter- of knelpunten vergroot. Informatie uitwisseling met andere scholen: Uit ons onderzoek blijkt dat 52,7% van de schoolleidingen informatie over leermiddelen uitwisselen met andere scholen.

4.2.1.b Knelpunten

Bij de besluitvorming rond de leermiddelen zijn de volgende *knelpunten* gevonden:

1. De docenten kiezen de leermiddelen, terwijl de ouders/leerlingen ze betalen. Er is met andere woorden geen prikkel voor de docenten om goedkoop te kiezen.
2. Ouders/MR hebben in praktijk weinig inspraak bij de boekenkeuze. Het initiatief hiertoe ligt bij de ouders. Men wenst hierbij geen inhoudelijke inspraak, maar inspraak over het niveau van de (totale) boekenkosten. Op slechts een kwart van de scholen voorziet de school de MR van informatie over de leermiddelenkeuze. Onderstaand citaat geeft de marginale invloed van de ouders weer: “De hoge prijzen komen in de ouderraad wel ter sprake. Maar de school maakt de keuze voor de boeken voor de boeken. De kosten stijgen daarvan stijgen gigantisch. Ze zien er verschrikkelijk leuk uit, maar zijn erg duur. Dat brengen we bij de school ook wel onder de aandacht. De school beseft het ook wel, maar kan weinig doen. Het is toch iets vernieuwends, waar de school verplicht aan meedoet.” Amersfoortse Courant (25/9/1999).
3. Op dit moment hebben slechts weinig ouders/MR inzicht in de hoogte van de boekenkosten. Voor zover er inzicht bestaat in de schoolkosten halen ouders deze informatie uit de schoolgids en wordt er soms op een ouderavond over gesproken. In dit verband is van belang dat vrijwel

geen van de ondervraagde schoolleidingen aangeeft dat er plannen bestaan om de voorlichting aan ouders uit te breiden.

4. In onze vragenlijst vroegen we de schoolleiding om de boekenkosten per klas per niveau (bijvoorbeeld HAVO 1 en VMBO 2). Dit bleek voor veel scholen geen eenvoudige vraag: de boekenkosten zijn met andere woorden ook voor de schoolleiding in veel gevallen niet bekend. Zonder kennis van de kosten, is het echter moeilijk om deze kosten te beheersen. Kennis van de kosten is dus een primaire vereiste voor beheersing.

4.2.2 De besluitvorming rond de boekvoorziening en de distributie

Allereerst wordt hier een beeld gegeven van de huidige distributiewijzen op Nederlandse scholen. Volgens cijfers verzameld in 1999/2000 worden in Nederland de volgende distributiewijzen om schoolboeken te verspreiden onder de leerlingen, gebruikt (SEO, 2001, pp. 60-61):²⁸

1. Intern boekenfonds I (eigen boekenfonds): 35% van de scholen. Leerlingen huren boeken bij een boekenfonds, waarvan de school de eigenaar is, en dat wordt georganiseerd en beheerd door de school.²⁹ De school koopt de boeken in veruit de meeste gevallen in via een boekverkoop en in een enkel geval direct bij de uitgevers.
2. Intern boekenfonds II (gefaciliteerd boekenfonds): 5% van de scholen. Leerlingen huren boeken bij een boekenfonds, waarvan de school eigenaar is, en dat wordt georganiseerd en beheerd door de schoolboekhandel.³⁴
3. Extern boekenfonds (verhuursituatie): 55% van de scholen. Leerlingen huren bij een boekenfonds waarvan de schoolboekhandel de eigenaar is. Het aantal scholen dat met dit systeem werkt, is de laatste jaren sterk gestegen, en stijgt nog steeds.
4. Aankoop van boeken door leerlingen: 5% van de scholen. De leerlingen kopen ofwel nieuwe boeken bij een (school)boekhandel, ofwel tweedehands boeken bij een boekhandel of op een boekenbeurs (georganiseerd door de school, de ouders, de leerlingen en/of de schoolboekhandel).

Volgens gesprekspartners in dit onderzoek liggen de bovengenoemde percentages in 2002 iets anders. Het aandeel van scholen met een extern en (in mindere mate) een gefaciliteerd boekenfonds

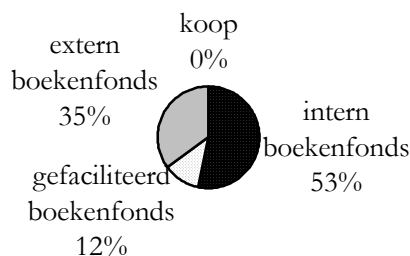
²⁸ Volgens cijfers van het NIBUD (2001) worden de volgende distributievormen in het VO gebruikt (NB % leerlingen of ouders, dus niet scholen). 60% van de ouders huurt volledig bij een boekenfonds (waarbij werkboeken en andere niet te huren elementen via het fonds lopen), 11% van de ouders huurt bij een boekenfonds en koopt zelf werkboeken en andere niet te huren elementen in bij een boekhandel, 29% van de ouders koopt alle leermiddelen. Uit de NIBUD cijfers blijkt dat volledige huur het goedkoopst is en dat er in de onderbouw geen verschil is tussen 'huur met eigen aankoop' en volledige koop, terwijl in de bovenbouw een koopsysteem goedkoper (!) blijkt dan 'huur met eigen aankoop'. Er is verder geen onderscheid gemaakt tussen interne en externe boekenfondsen.

²⁹ Doordat de school bij een intern boekenfonds de eigenaar is, is de school vrij in de keuze waarop wordt afgeschreven (bijvoorbeeld de keuze van de afschrijvingstermijn) en om een reserve op te bouwen.

is nu gestegen tot bijna 70%. De aankoop van boeken en interne boekenfondsen komen steeds minder vaak voor.

In onze steekproef is de verdeling over de distributievormen waarschijnlijk niet representatief (zie ook paragraaf 4.1). Omdat de verdeling binnen de populatie niet bekend is, is het echter niet mogelijk om met betrekking tot deze variabele een representativiteitstoets uit te voeren (volgens de gesprekspartners hanteert nu bijna 70% van de scholen een extern of gefaciliteerd boekenfonds, maar dit cijfer is een schatting en is niet gebaseerd op tellingen onder scholen). Duidelijk is wel dat er relatief veel scholen met een intern boekenfonds in de steekproef zijn opgenomen (zie figuur 4.2) In het onderzoek is er waarschijnlijk *sampling selection* opgetreden, dat wil zeggen dat respondenten die bewust met schoolkosten omgaan (en een intern boekenfonds hebben) meer geneigd zijn om mee te werken aan het onderzoek. We hebben in dit verband echter niet op vertekeningen door non-respons kunnen testen (zijn er onder de scholen die niet mee wilden werken veel scholen met een extern boekenfonds?), omdat de gekozen distributievorm van een school (uiteraard) niet op voorhand bekend is. Ten slotte is het niet mogelijk om resultaten te herwegen omdat de wegingsfactoren –door het ontbreken van de gegevens voor de populatie– niet bepaald kunnen worden.

Figuur 4.2: Distributievormen in de steekproef (n=60)



In het onderzoek komt nog een nieuwe wijze van boekvoorziening naar voren, namelijk het ontwikkelen en uitgeven van readers. In box 4.1 worden de ontwikkeling van deze wijze van voorziening geschetst. Het initiatief is genomen door een school in Venlo (het Valuascollege). Deze school heeft het initiatief ondertussen met andere scholen besproken.

Box 4.1: *Ontwikkeling van boekvoorziening via readers op het Valuascollege in Venlo*

Momenteel denkt het Valuascollege na over een geheel nieuwe manier van boekvoorziening. Een ouder (met een eigen drukkerij) heeft daar het initiatief voor genomen: “Hij dacht terug aan zijn eigen studententijd en concludeerde dat daar veel met (goedkope) syllabi werd gewerkt. ‘Waarom kan dat niet in het voortgezet onderwijs?’, was vervolgens de vraag.” De school wil nu dat de docenten voor hun vakken syllabi gaan maken. “Daarin komt de lesstof die wordt behandeld te staan en is ruimte voor het maken van aantekeningen. De tussenhandel wordt op deze manier uitgeschakeld en ook de afhankelijkheid van de uitgevers neemt af.”

Er is een apart gebouw voor de onderbouw van het VMBO. De school wil daar het komend schooljaar met een proef beginnen om voor een paar vakken de syllabi uit te reiken. De docenten moeten dan van te voren onderzoeken welke lesstof zij het komende jaar willen gebruiken. Deze stof (kopieën uit verschillende lesmethoden en eigen ontwikkelde lesstof) wordt vervolgens gekopieerd en ingebonden. De nieuwe syllabi moeten er echter wel verzorgd uitzien: “in een verzorgd boek werken leerlingen veel netter”.

Momenteel zoekt de school uit of het juridisch allemaal haalbaar is. De eerste geluiden zijn positief, aldus de school: “Grote delen van boeken mag je –met bronvermelding– overnemen. Omdat veel lesstof bestaat uit het beschrijven van bestaande inzichten is de stof niet het eigendom van de auteurs van het boek –de stelling van Pythagoras bestaat al eeuwen– iemand die uitlegt hoe deze stelling werkt is niet beschermd door het auteursrecht. De school wil echter de rechten van de uitgever om uit verschillende lesmethoden te mogen kopiëren kopen. Uitgeverijen lijken bereid om deze rechten te gaan verkopen. De toekomst van de uitgeverijen ligt veel meer op het vlak van ontwikkeling van nieuw materiaal en de ondersteuning via cd-rom, internetpagina’s, et cetera.”

De voordelen van de nieuwe manier van boekvoorziening zijn:

- de lesstof kan op maat worden aangeboden. De lesstof zal daardoor beter aansluiten bij wat de leerlingen aan kunnen (en wordt daardoor overzichtelijker);
- de boeken zijn een stuk lichter (de boekentassen zijn tegenwoordig erg zwaar);
- de nieuwe manier van boekvoorziening is goedkoper.

De nadelen zijn voornamelijk vragen die nog moeten worden beantwoord:

- wil iedereen wel meewerken?
- is het wel haalbaar om dit op korte termijn in te voeren?
- is het in praktijk echt veel goedkoper?

In de toekomst zouden de docenten volgens de school ook moeten worden beloond voor de tijd die zij investeren in het maken van de syllabi en het schrijven van eigen lesmateriaal. Het idee van de school is dan ook om een deel van de kostenbesparing door te rekenen naar de ouders en een ander deel te gebruiken om de docenten te motiveren om mee te werken en om zelf lesmateriaal te ontwikkelen.

4.2.2.a De besluitvorming: koop

Na deze situatieschets komen we nu bij de besluitvorming. Het eerste besluit dat een school met betrekking tot de boekvoorziening en de distributie moet nemen, is de keuze tussen een systeem gebaseerd op koop en een systeem gebaseerd op huur (hierin zullen overigens altijd enkele koop-elementen zitten). Omdat de meeste boeken maar 1 jaar gebruikt worden, is koop voor de meeste

boeken duurder dan huur.³⁰ Toch kan de combinatie van koop en doorverkoop van gebruikte boeken op een tweedehandsmarkt een goedkoop alternatief zijn. Dit blijkt uit het systeem op het Titus Brandsma Lyceum. Deze *good practice* staat beschreven in box 4.2.

Box 4.2: De boekenbeurs op het Titus Brandsma Lyceum

Ouders kopen op deze school via twee distributienetten de boeken. Ten eerste kunnen ouders (bij voldoende aanbod) boeken voor 50% van de nieuwwaarde van de school kopen. De school koopt namelijk gebruikte boeken voor 50% van de nieuwwaarde in. Op deze manier kost het gebruik van een boek de ouders dus niets. De leerling heeft een sterke prikkel om zuinig te zijn op zijn/haar boeken, want boeken waar onzorgvuldig mee is omgegaan worden niet ingenomen (in praktijk geldt dit voor ongeveer 1/10 deel van de boeken). Er moeten wel voldoende leerlingen zijn aan wie de ouders de boeken kunnen slijten: is dit niet het geval, dan worden niet alle boeken ingenomen. Ouders kunnen dan hun boeken verkopen aan boekhandels.

Ten tweede schaffen ouders boeken aan via een bepaalde boekhandel in de omgeving van de school. Daar worden de zogenaamde verbruiksboeken (werkboeken) gekocht. Ook bij invoering van een nieuwe methode of bij een ontoereikend aanbod van boeken worden de boeken gekocht bij de boekhandel. De ouders betalen dan dus 100% van de nieuwprijs voor een boek en kunnen het daarna weer voor 50% verkopen. De boekhandel heeft tijdens de boekenmarkt een *stand* waar de leerlingen de inkooplijsten kunnen invullen.

De ouders betalen administratiekosten van 4% van de aan- of verkoopprijs. Van deze kosten worden de docenten en leerlingen die de boekenmarkt organiseren betaald. De docenten zien erop toe dat alle leerlingen ongeveer evenveel boeken kunnen verkopen en kopen ('de stapels boeken moeten ongeveer even hoog zijn'). De verkoop gaat dus niet volgens het principe 'wie het eerst komt, het eerst maalt'; iedereen heeft een kans om te verkopen.

De school streeft ernaar om het aantal wisselingen in lesmethoden te beperken: anders draait het systeem van de boekenbeurs immers niet. Secties die een nieuwe methode willen aanschaffen moeten in november een verzoek daarvoor bij de schoolleiding indienen. De sectie moet motiveren waarom een nieuwe methode nodig is. De schoolleiding onderzoekt dan of de motivatie terecht is en of er niet al te veel wisselingen van methoden plaatsvinden. In januari komt de sectie met een voorstel voor een lesmethode. Daarbij wordt vooral gekeken naar de didactische kwaliteit en deels naar de kosten van de boeken.

Met dit systeem kunnen de kosten wel met 90% gereduceerd worden (KCW, 2001, p. 17). Kanttekening bij het systeem is echter dat het voor het goed werken van dit systeem noodzakelijk is dat het aantal leerlingen in de diverse jaren (en voor de diverse vakken) ongeveer even groot is. Als het leerlingaantal afneemt kunnen leerlingen hun boeken niet kwijt, terwijl een stijgend leerlingaantal voor tekorten aan boeken zorgt. Meer in het algemeen geldt dat kopen en doorverkopen steeds riskanter wordt door de volgende factoren:

³⁰ Een heel pakket kopen is ongeveer 2 keer zo duur als het huren. Voor een deel komt dit doordat boeken gemiddeld drie jaar zijn opgenomen in een fonds, waardoor de huurprijs van een boek op circa 35% + 3,75% auteursrechten van de aanschafwaarde komt. Dit percentage stijgt naar zo'n 50% doordat in een pakket zowel huur- als koop-elementen zitten (werkboeken ed.).

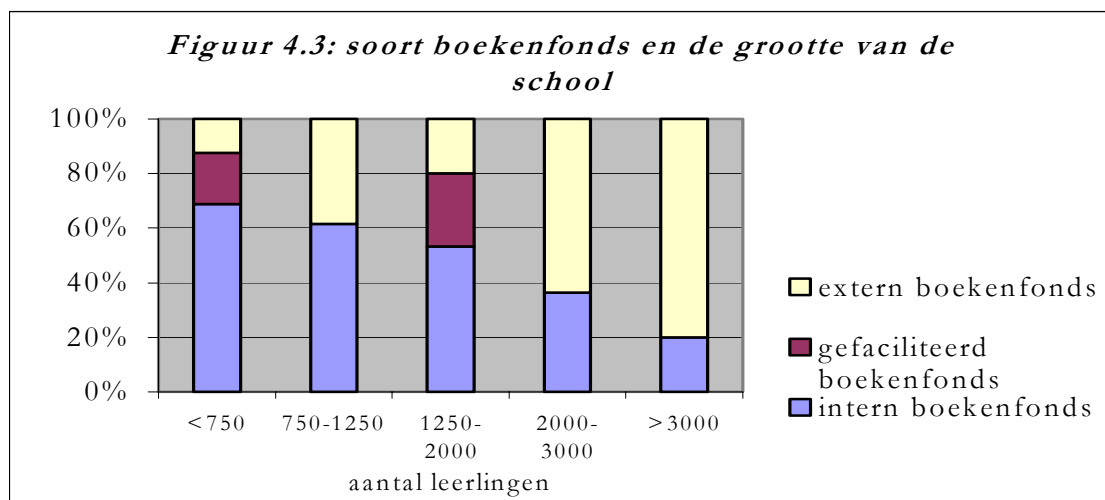
1. Er komen steeds vaker geheel nieuwe of herziene boeken op de markt (voornamelijk door de onderwijsvernieuwingen) waardoor boeken uit de boekenmarkt verdwijnen voordat ze zijn afgeschreven.
2. Er worden steeds meer werkboeken en ander materiaal (diskettes en cd-rom's) voorgeschreven dat niet geschikt is voor hergebruik.

4.2.2.b De besluitvorming: huur

Indien is besloten om met een huursysteem te werken, moet vervolgens door de school worden besloten of het boekenfonds door de school zelf wordt beheerd of dat het boekenfonds wordt uitbesteed aan een commerciële boekhandel. Een eigen boekenfonds is goedkoper voor de leerlingen/ouders en geeft de school de mogelijkheid om meer invloed uit te oefenen op de kosten omdat de school de organisatie van het fonds in eigen hand houdt. Er zijn echter voor de school ook enkele nadelen aan verbonden:

1. Beslag op schaars personeel
Een intern boekenfonds brengt meer organisatiewerk met zich mee. Dit organisatiewerk kan in de normaal betaalde tijd van het aanwezige personeel plaatsvinden, maar kan ook bestaan uit onbetaalde arbeid van met name docenten. Afhankelijk van de mate waarin ouders hechten aan lage boekenkosten en afhankelijk van de wijze van concurrentie met andere scholen (gaat het daarbij juist om kosten of om andere dingen als speciale vakken en de kwaliteit van leermiddelen et cetera), kunnen scholen juist kiezen om over te gaan op een extern boekenfonds zodat de tijd die dan vrijkomt gebruikt kan worden om speciale vakken, *remedial teaching* en andere dingen te kunnen organiseren (*opportunity costs*).
2. Bij een intern boekenfonds loopt de school meer financieel risico ten gevolge van veranderingen in de afschrijvingstermijnen, het aantal beschadigde boeken, en het aantal leerlingen dat een bepaald vak volgt.
3. Bij een intern boekenfonds heeft de school meer administratiekosten.
4. Bij een intern boekenfonds moeten er door de school investeringen worden gedaan, en bij een extern fonds niet omdat het boekenfonds in eigendom van de boekhandel blijft.

Naarmate een school groter is –dat wil zeggen meer leerlingen heeft– wegen alle bovengenoemde nadelen zwaarder. Uit ons onderzoek blijkt ook dat op kleine scholen vaker met interne boekenfondsen dan op grote scholen, en dat grote scholen het boekenfonds vaker uitbesteden. Voor gefaciliteerde boekenfondsen is geen duidelijke patroon te herkennen. Figuur 4.3 geeft deze resultaten weer. In het onderzoek is verder geen verband aangetroffen tussen de keuze van de boekvoorziening en distributie enerzijds en factoren als denominatie en aantal WTOS-gerechtigden anderzijds.



Bij de keuze tussen een intern en extern boekenfonds is het voor de school van groot belang om een duidelijk overzicht van alle te verwachten kosten te hebben (overzicht 4.1). Dit overzicht is opgesteld door OpenBoek Services, en zal in de toekomst op basis van steekproeven onder de deelnemende boekhandels met cijfers worden ingevuld (per kostenpost wordt dan het aantal eenheden ingevuld en indien relevant vermenigvuldigd met een uurtarief).³¹ Het is hierbij mogelijk om de kosten te splitsen in de bedragen die voor rekening van school komen en bedragen die voor rekening van de ouders/leerlingen komen.

³¹ Per school dienen de volgende gegevens bekend te zijn:

1. Gemiddeld aantal leerlingen/boekenpakketten per school/vestiging;
2. Gemiddeld aantal uitgevers per school/vestiging;
3. Gemiddeld aantal vakgroepen per school/vestiging;
4. Gemiddelde nieuwwaarde van een boekenfonds;
5. Gemiddelde nieuwwaarde van een boekenpakket;
6. Gemiddelde factuurwaarde van een boekenpakket (aan de ouders);
7. Gemiddelde huurcomponent in de factuurwaarde van een boekenpakket;
8. Gemiddelde bruto loonkosten per uur;
9. Gemiddeld percentage moeilijke betalers;
10. Gemiddeld percentage niet-betalers.

Overzicht 4.1: De kostenposten verbonden aan een boekenfonds: Inkoop, beheer, verhuur, verkoop en distributie van schoolboeken

	Eenheden
Inventarisatie en voorbereiding boekenlijstvervaardiging	
Onderhoud van de boekenlijst (prijs, beschikbaarheid, gewijzigde druk, et cetera)	uren per uitgever
Inventarisatie vak/klas combinaties die in aanmerking komen voor verandering	uren
Prijsbepaling per klas en budgettaire randvoorwaarden vervanging per vak/klas combinatie	uren
Inventarisatie van het verwachte aantal leerlingen per vak/klas combinatie	uren
Keuzeproces (bij die vakgroepen die gaan veranderen)	
Inventariseren van alternatieve leermiddelen per vak/klas combinatie	uren per vakgroep
Overleg over alternatieve leermiddelen	uren per vakgroep
Boekenlijstvervaardiging	
Resultaten verzamelen en verwerken in boekenlijst/leverlijsten	uren per vakgroep
Leverbaarheid van keuzes verifiëren met uitgever(s)	uren per uitgever
Juistheid/consistentheid van keuzes verifiëren met uitgever(s)	uren per uitgever
Boekenlijst terugkoppelen met vakgroep(en)	uren per vakgroep
Aankoop	
Voorwaarden overeenkomen met uitgever(s)	uren per uitgever
Prognostiseren naar uitgever(s)	uren per uitgever
Bestellen naar uitgever(s)	uren per uitgever
Orderbewaking naar uitgever(s)	uren per uitgever
Coördineren van één leverdatum naar uitgever(s)	uren per uitgever
Ontvangen, uitpakken en controleren van (deel)leveringen uitgever(s)	uren per uitgever
Controleren en betalen van (deel)facturen uitgever(s)	uren per uitgever
Inname huurboeken	
Organisatie inname gebruikte boeken	uren
Controleren en administreren gebruikte boeken	uren
Reparatie gebruikte boeken	uren
Sorteren, tellen, administreren	uren
Vervaardiging en uitgifte boekenpakketten	
Vervaardiging boekenpakketten per leerling	uren per pakket
Incassokosten	uren per wanbetaler
Afschrijving oninbare debiteuren	% niet-betalers
Afrondende activiteiten	
Behandelen foutieve leveringen en drukken (administratief, communicatief, fysiek)	uren
Behandelen van late leveringen (administratief, communicatief, fysiek)	uren
Verzorgen van tijdelijke alternatieven voor foutieve en late leveringen	uren
Afhandeling teveel bestellingen (administratief, communicatief, fysiek)	uren
Beheerskosten boekenfonds	
Administratiekosten	euro per leerling
Bestuurskosten stichting (indien aanwezig)	euro
Kosten vermogensbeslag	% nieuwwaarde
Magazijn en –onderhoudskosten	euro
Afschrijvingen	% nieuwwaarde
Prijsindexering	% nieuwwaarde
Verzekeringen	% nieuwwaarde
Inkomsten	
Aankoop nieuw	euro
Aankoop tweedehands	euro
Verhuur	euro
Verkoop nieuw	euro
Verkoop tweedehands	euro
Inkomstenderving door niet-betalen	% factuurwaarde
Inkomstenderving door niet-verhuren (jaarlijkse leerlingfluctuaties, reservevoorraad)	% aankoopwaarde
Verhuurrecht	% tot. huur
Bron: OpenBoek Services.	

Voor ouders/leerlingen bestaan de boekenkosten uit een huurbedrag en daarnaast uit een koopbedrag voor materiaal dat niet geschikt is voor de verhuur (diskettes, werkboeken). Daarnaast is het mogelijk dat ouders/leerlingen op eigen initiatief boeken niet willen huren, maar aanschaffen (bijvoorbeeld om als naslagwerk te gebruiken). Een *good practice* is dat scholen of hun boekhandel de ouders/leerlingen adviseren om leerboeken te kopen als deze meer dan twee jaar gebruikt worden voor die leerling (bijv. in klas 1 tot en met 3).

Zoals al enige malen werd opgemerkt, is een intern boekenfonds voor ouders/leerlingen over het algemeen goedkoper dan een extern boekenfonds. Hiervoor kunnen de volgende redenen worden opgegeven:

1. De school voert bij een intern fonds de beheertaken zelf uit en brengt de beheerkosten niet of slechts voor een deel in rekening. Scholen hebben immers geen winstdoelstelling. Uit het onderzoek blijkt dat op 22 van de 32 scholen met een intern boekenfonds (68,7%) de beheerkosten (gedeeltelijk) worden doorgerekend aan de ouders/leerlingen. Op de overige 10 scholen worden de kosten door de school opgebracht.
2. De gehanteerde afschrijvingstermijn is bij interne boekenfondsen vaak langer dan bij externe boekenfondsen. Ceteris paribus geldt dat hoe lager de afschrijvingstermijn, hoe hoger de huurkosten van een boekenpakket. In onze steekproef zien we het volgende beeld van de gemiddelde afschrijvingstermijn:
 - bij interne boekenfondsen: 4,3 jaar;
 - bij gefaciliteerde boekenfondsen: 3,9 jaar;
 - bij externe boekenfondsen: 3,5 jaar.

Bij een intern en gefaciliteerd boekenfonds is de school eigenaar van het fonds en bepaalt dus in principe zelf de afschrijvingstermijn. Uit onze steekproef blijkt dat de afschrijvingstermijn bij deze boekenfondsen op meer dan 80% van de scholen primair door de schoolleiding worden gemaakt, en op de overige scholen door de schoolleiding in overleg met de secties. Bij een externe boekenfonds bepaalt de boekhandel, als eigenaar, de afschrijvingstermijn.

3. Verhuur via een intern boekenfonds is goedkoper omdat het gehanteerde percentage op basis waarvan de huurprijs wordt berekend, lager is.

Bij interne boekenfondsen wordt veelal gewerkt met percentages tussen de 25% en 30%. Bij een afschrijvingstermijn van 4 jaar geldt bijvoorbeeld: 4 maal 30% is 120%, waarbij de 20% de financiële ruimte geeft om het boekenfonds te beheren, zonder winstdoelstelling. Indien mogelijk wordt de afschrijvingstermijn verlengd en zijn de hierdoor gegeneerde extra's voor de school (om in een reserve pot te stoppen om mogelijke tegenvallers in het boekenfonds op te vangen (zoals bij onderwijsvernieuwingen), of om aan onderwijs voor de leerlingen te besteden). Bij een extern boekenfonds komen deze extra's toe aan de schoolboekhandelaar.

Bij pakketten die worden beheerd door een commerciële schoolboekhandelaar (externe boekenfondsen, zoals de pakketten die in deze bijlage zijn onderzocht) wordt een percentage tussen de 33,75 en 43,75% van de nieuwprijs gehanteerd. Een vast percentage hiervan is het wettelijk

voorgeschreven verhuurrecht dat aan de uitgevers dient te worden afgedragen (3,75%). Het netto percentage ligt dan tussen 30 en 40%. Dit hogere percentage hangt samen met het feit dat de schoolboekhandel exploitatiekosten en een winstmarge incalculeren. Daarnaast hanteren boekhandelaren een kortere afschrijvingstermijn dan scholen met een intern boekenfonds. Overigens stellen boekhandelaren dat ze de hoogte van dit percentage niet zo zeer bepalen op basis van de afschrijvingstermijn, maar op basis van de volgende twee factoren:³²

- De mate van concurrentie: hoe meer boekhandels de school als potentiële klant beschouwen, hoe lager het percentage. Uit onze analyse blijkt echter dat het onderhandelingsproces niet op basis van prijs (het genoemde percentage) wordt gevoerd, maar op basis van de kwaliteit en de omvang van de dienstverlening.
- De mate waarin de school gebruik maakt van extra diensten van de boekhandelaar (zoals facturering). Het percentage kan lager zijn naarmate de school meer activiteiten zelf uitvoert, zoals het uitdelen van na te leveren boeken of het toezicht houden op de dag dat de huurboeken worden ingeleverd. Overigens blijkt uit onze steekproef dat de minderheid van de scholen met een extern boekenfonds kortingen bedingt bij de boekhandel. Kennelijk is de rol van deze vorm van concurrentie –net zoals bij prijsconcurrentie– niet erg groot.

De hoogte van het percentage heeft verder te maken met enkele objectieve factoren. Ten eerste is dat het feit of de pakketten worden samengesteld voor de onder- dan wel de bovenbouw. In de onderbouw zijn de percentages soms lager, omdat de pakketten daar gemakkelijker zijn samen te stellen omdat er nog geen keuze-elementen in zitten. In de bovenbouw zijn de pakket-samenstellingen bewerkelijker door de vele verschillende richtingen en extra keuzevakken, en is het gehanteerde percentage hoger. Ten tweede is het percentage hoger naarmate de boekenpakketten over meer locaties of vestigingen van een bepaalde school moeten worden gedistribueerd.

Aan de 60 scholen is in het onderzoek tevens gevraagd naar de boekenkosten per klas per niveau (bijvoorbeeld HAVO 1 of VWO 3). Door deze gegevens te koppelen aan de variabele die het soort boekenfonds beschrijft, kan een indicatie van de kostenbesparingen van een intern ten opzichte van een extern boekenfonds worden gegeven. In praktijk blijkt echter dat slechts een minderheid van de scholen voor alle klassen de complete boekenkosten kent, en dat de meeste scholen ofwel in het geheel geen informatie konden verstrekken ofwel alleen voor enkele (vaak lagere) klassen. Er is dus geen complete kostenvergelijking mogelijk. Overigens bleek dat scholen met een intern boekenfonds doorgaans wel meer informatie over de kosten konden geven dan scholen met een extern boekenfonds, maar dat zelfs de scholen met een intern boekenfonds niet altijd een volledig overzicht konden geven.

Voor de eerste klas hebben we per niveau gekeken of een zinvolle vergelijking –in de zin dat er genoeg waarnemingen zijn per cel– mogelijk bleek. Tabel 4.2 geeft de resultaten van deze vergelijking voor klas 1 weer. Gezien de kleine steekproef (na respons) en de inherente gevoeligheid voor uitschieters, moeten deze resultaten met de nodige voorzichtigheid worden bekeken: het gaat meer

³² Gesprek met Iddink.

om de richting dan om de absolute bedragen. De analyse geeft aan dat een intern boekenfonds op alle niveaus goedkoper is. In het onderzoek is verder geen verband aangetroffen tussen de boekenkosten enerzijds en factoren als denominatie en aantal WTOS-gerechtigden anderzijds.

Tabel 4.2: Gemiddelde kosten per pakket in klas 1 bij een intern en extern boekenfonds

Niveau	Extern boekenfonds*	Intern boekenfonds
VMBO-1	€226,37 (n = 14)	€198,13 (n = 25)
HAVO-1	€289,83 (n = 12)	€208,79 (n = 23)
VWO-1	€290,74 (n = 12)	€212,43 (n = 22)
Gymnasium-1	€293,83 (n = 8)	€211,05 (n = 7)

* Hieronder valt ook het gefaciliteerde boekenfonds.

De keuze voor een intern of extern boekenfonds is vanuit kostenperspectief dus een belangrijke keuze voor ouders/leerlingen. Zij zouden dan ook bij de keuze betrokken moeten zijn. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de MR/ouders slechts op 20% van de scholen op enigerlei wijze –soms wordt men gewoon op de hoogte gesteld van een reeds genomen beslissing– betrokken is bij de keuze van de distributievorm en boekvoorziening. Er is geen sprake van actieve sturing vanuit de MR/ouders bij deze beslissing. Vanwege de overrepresentatie van scholen met een intern boekenfonds is dit percentage van 20% waarschijnlijk nog enigszins hoog ingeschat.

Dan komen we nu bij het de vraag hoe het onderhandelingsproces met boekhandelaars eruit ziet. Daarbij is het van belang om te weten hoe vaak op scholen de keuze van de distributievorm en de boekvoorziening aan de orde is. In tabel 4.3 zijn enkele relevante onderzoeksresultaten weergegeven. Hieruit blijkt dat scholen hun distributie en boekvoorziening in ieder geval niet jaarlijks onder de loep nemen.

Tabel 4.3: Hoe vaak is de keuze van de distributievorm en boekvoorziening aan de orde?

Vraag	Ja	Nee
Wordt de selectie van de distributeur elk jaar opnieuw aan de orde gesteld?	6,9%	93,1%
Wordt de mix huur/koop elk jaar opnieuw aan de orde gesteld?	12,5%	87,5%

Scholen zetten de selectie van de distributeur pas op de agenda nadat een contract afloopt, omdat men overgaat op een nieuwe distributievorm, of omdat de school wordt benaderd door een andere boekhandelaar. Deze boekhandelaar doet dan op eigen initiatief een voorstel. Van de schoolleidingen in onze steekproef geeft bijna 62% aan dat ze incidenteel (zo één keer per jaar) door een (concurrerende) boekhandel worden benaderd, bijna 31% wordt circa twee tot drie maal per jaar benaderd, en 7% vaker. Vaak gaat het dan om een telefoontje of bezoek van een verkoopmanager van een boekhandel of om een introducerende folder en/of brief. Sommige scholen vragen in dat

geval vergelijkende offertes aan van concurrerende boekhandels. Over het algemeen zijn er slechts twee of vaker zelfs maar één boekhandel betrokken bij het onderhandelingsproces. Er is dus geen sprake van (sterke) concurrentie tussen boekhandelaren. Het onderhandelingsproces tussen een school en boekhandelaar speelt zich dan ook zeker niet op het scherpst van de snede af.

De schoolleidingen maken geen systematische prijs- en kwaliteitsvergelijking bij het kiezen voor een bepaalde boekhandel of distributievorm. Kosten zijn ook wel een overweging (de zuivere distributiekosten worden echter nauwelijks bepaald), maar de kwaliteit van en de mate waarin de dienstverlening specifiek kan worden toegesneden op de school zijn van doorslaggevend belang. De kwaliteit kan bijvoorbeeld blijken uit een rijke ervaring van de boekhandel met het leveren van pakketten. In het onderzoek is niet naar voren gekomen dat schoolleidingen behoefte zouden hebben aan extra informatie bij het selecteren van boekhandels of distributievorm.

Als er al sprake is van een ‘echt onderhandelingsproces’, dan wordt er voornamelijk onderhandeld over de kwaliteit en de uitgebreidheid van de dienstverlening, en niet zo zeer over de prijs: “hoeveel kan ik als school gedaan krijgen binnen de gestelde prijs?”. Uit de gesprekken met de schoolleidingen blijkt dat dit laatste sterker geldt bij externe boekenfondsen; er wordt dan geconcurrereerd op de extra diensten die de boekhandel voor de school uitvoert. Boekhandels kunnen voor scholen allerlei vormen van dienstverlening bieden (SEO, 2001, p. 54):

1. Extern boekenfonds (bestellen en aanschaffen van boeken, inname uurboeken, vervaardiging en uitgifte van pakketten, opstellen en innen van de boekenrekening).
3. Het leveren van allerlei additionele goederen: schoolmeubilair, gymkleding, tekenpakketten, overalls (VMBO) en/of pc's.
4. Het verhuren en beheren van lockers en/of koffie-, frisdrank- en snoepautomaten.
5. Het verrichten van allerlei extra administratieve handelingen bij het opstellen en innen van de boekenrekening, zoals het verrekenen van de ouderbijdragen en excursiegelden.

Een belangrijk onderdeel in de onderhandelingen met boekhandelaren zou het verkrijgen van kortingen kunnen zijn. De boekhandel is vanwege het vaste boekenprijsstelsel (het Reglement Handelsverkeer: KVB, 1999) beperkt in de mogelijkheden om geldelijke kortingen te verstrekken bij de *verkoop* van schoolboeken (zie box 4.3). Het Reglement heeft dus *direct* gevolgen voor scholen met een intern boekenfonds. Het Reglement heeft echter ook een *indirecte* invloed op de prijsstelling bij de *verhuur* van boeken. Uit het vaste boekenprijs-onderzoek blijkt dat het Reglement in praktijk de feitelijke prijsconcurrentie belemmert (SEO, 2001; zie laatste alinea van box 4.3). Dit heeft behalve met het Reglement ook te maken met het feit dat de vraag van scholen niet erg prijsgevoelig is.

Box 4.3: *Het Reglement Handelsverkeer (de vaste boekenprijs) en het gebrek aan prijsconcurrentie*

Binnen het Reglement Handelsverkeer zijn twee vormen van kortingen toegestaan. Ten eerste zijn de kortingen gericht op de handelsmarge (tussen uitgevers en erkende instellingen (in praktijk: tussen uitgevers en de boekverkopers) zoals geregeld in artikel 12. Deze zijn van toepassing bij de directe inkoop bij uitgevers. Ten tweede zijn de kortingen gericht op de detailhandelsmarge (tussen detaillist en koper (de school)) zoals geregeld in artikel 7. Voor schoolboeken zijn slechts enkele onderdelen van artikel 7 van belang.

In onderdeel a wordt bepaald dat het geoorloofd is om bij de levering van 10 tot en met 29 exemplaren van één titel in één partij 0 tot 5% korting te geven op de vaste boekenprijs, terwijl dat percentage stijgt van 0 tot 10% bij de levering van 30 of meer exemplaren. Dit onderdeel van het artikel is relevant voor scholen met een intern boekenfonds. De kosten die een dergelijk systeem met zich meebrengen, kunnen gedekt worden met de door de leverancier (boekhandel of uitgever) verschaftte kortingen.

Onderdeel c van artikel 7 is primair gericht op scholen waarvan de leerlingen de boekenpakketten kopen, maar kan tevens toegepast worden op scholen die een intern boekenfonds hebben. In dit onderdeel wordt de mogelijkheid geschapen om provisie te geven aan scholen bij collectieve bestellingen van per leerling gesorteerde pakketten. Artikel 7c is lang en het komt neer op het volgende: een school kan een korting van 0 tot 5% op de pakketprijs bedingen mits aan de volgende drie voorwaarden is voldaan.

- a) de verkoop en levering van de desbetreffende pakketten valt binnen dezelfde onderwijsperiode (niet langer dan 12 maanden) als waarop de verspreide lijst betrekking heeft;
- b) het aantal exemplaren per titel in de gezamenlijke pakketten is ten minste 10;
- c) de feitelijke levering van alle pakketten vindt plaats op een door de onderwijsinstelling erkende overeengekomen locatie en/of wijze.

In het geval de leerlingen de pakketten in eigendom krijgen (dit komt slechts sporadisch voor), is de provisie bedoeld om de kosten gemaakt door de school bij het verzamelen van boekenlijsten per leerling te vergoeden. In het geval een school een intern boekenfonds heeft, zou de provisie bedoeld zijn om de beheerkosten daarvan te kunnen dekken.

Scholen met een intern boekenfonds hebben dus twee mogelijkheden. Ten eerste kan men kiezen voor ongesorteerde bulkleveringen met een maximale korting van 10% per boek ingekocht bij de uitgever of de schoolboekverkoper, waarbij de korting nodig is om het eigen beheer van het boekenfonds te dekken (inclusief pakketsamenstellingen). Ten tweede kan men kiezen voor levering van per leerling gesorteerde pakketten ingekocht bij de schoolboekverkoper met een maximale provisie van 5%. In dit laatste geval is het niet mogelijk om tevens aanspraak te maken op de in artikel 7a genoemde kwantumkortingen (artikel 7 c lid 2: "het is niet geoorloofd daarnaast nog een korting aan de instelling of de leerling te verlenen"). Vanwege de hogere kortingsmogelijkheden zullen scholen met een intern boekenfonds in praktijk veelal gebruik maken van artikel 7a.

Het ontbreken van (feitelijke) prijsconcurrentie

De vaste boekenprijs beperkt –door het vastleggen van de consumentenprijs bij *verkoop*– de mogelijkheden om op prijs te concurreren. Met de vaste boekenprijs is prijsconcurrentie dus in principe niet uitgesloten bij de *verhuur* van schoolboeken door een schoolboekhandelaar (extern boekenfonds). Ondanks de mogelijkheid van prijsconcurrentie, wordt er door schoolboekverkopers in de praktijk ook in het geval van verhuur in geringe mate geconcurrerd op de prijs. Dit heeft mede te maken met het feit dat de vraag van scholen niet erg prijsgevoelig is. Er heeft bijna uitsluitend concurrentie plaats op het niveau en de kwaliteit van de (extra) dienstverlening en vakmanschap. Bovendien geldt dat, hoewel de vaste boekenprijs niet direct van invloed is op de prijsstelling bij een extern boekenfonds, er wel sprake is van een indirecte invloed. Zo hanteren schoolboekhandels bij een extern boekenfonds de vaste boekenprijs als het referentiepunt op basis waarvan calculaties voor de extra dienstverlening en kortingen worden bepaald. Daarnaast is de handelsmarge die de uitgever verleent veelal op een of andere manier gelieerd aan de vaste boekenprijs (bijvoorbeeld tussen de 20 en 25% van de vaste boekenprijs).

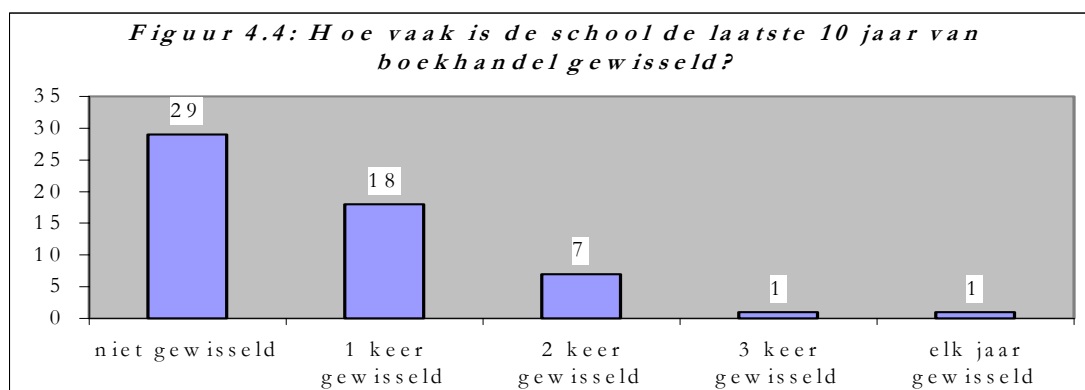
Bron: SEO, 2001, pp. 22-23, p. 82.

In onze steekproef geeft 78,8% van de scholen aan dat zij bij de boekhandel enige vorm van kortingen hebben bedongen. De overige 21,2% bedingt geen kortingen. Alle scholen met een intern boekenfonds vallen onder deze 78,8%, terwijl een minderheid van de scholen met een extern boekenfonds zegt kortingen te bedingen bij de boekhandelaar. De ‘kortingen’ hebben in dat laatste geval geen betrekking op kortingen op de verhuurprijs per pakket, maar op het bedingen van extra dienstverlening binnen een bepaalde prijs.

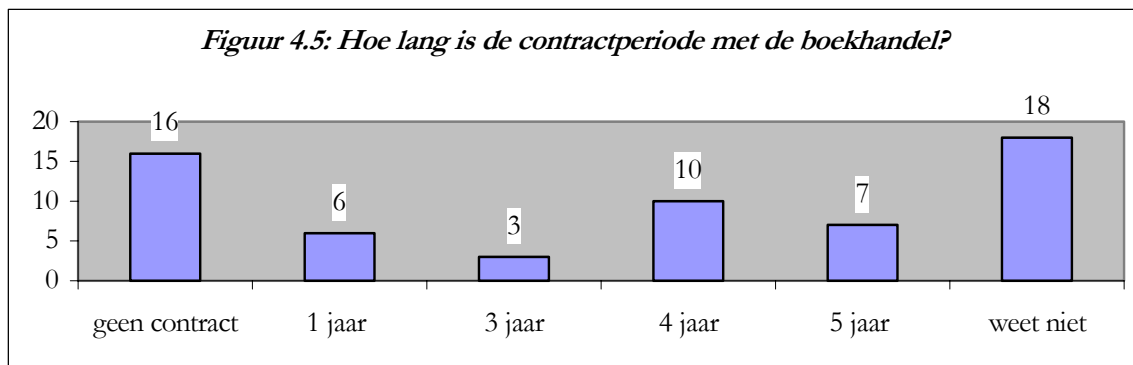
Aan de scholen die wel kortingen bedingen, is gevraagd of de bedongen kortingen worden doorgegeven aan de ouders. In 39% van de gevallen –waaronder relatief veel scholen met een intern boekenfonds– wordt de korting doorgegeven aan de ouders, in 12% van de gevallen wordt de korting niet doorgegeven en in de overige 49% van de gevallen beantwoordt de schoolleiding deze vraag niet.

Omdat met name op basis van de kwaliteit en de uitgebreidheid van de dienstverlening wordt geconcurrerd, is het van belang om naar de kosten te kijken die hiermee gepaard gaan. Uit het onderzoek blijkt dat op de 28 scholen waar deze dienstverlening met name een rol speelt –scholen met een gefaciliteerd en extern boekenfonds– de kosten in 9 gevallen volledig door de ouders worden betaald en in 7 gevallen door de school. In 8 gevallen was het voor de schoolleiding niet duidelijk wie deze kosten draagt. Op zich lijkt het redelijk dat de school ten minste een deel van de kosten voor de dienstverlening betaalt, omdat de dienstverlening veelal mede gericht is op het ontzien van het personeel op de school en dus baten voor de school met zich meebrengt. Een *bad practice* is dus het volledig doorrekenen van de dienstverlening aan de ouders/leerlingen.

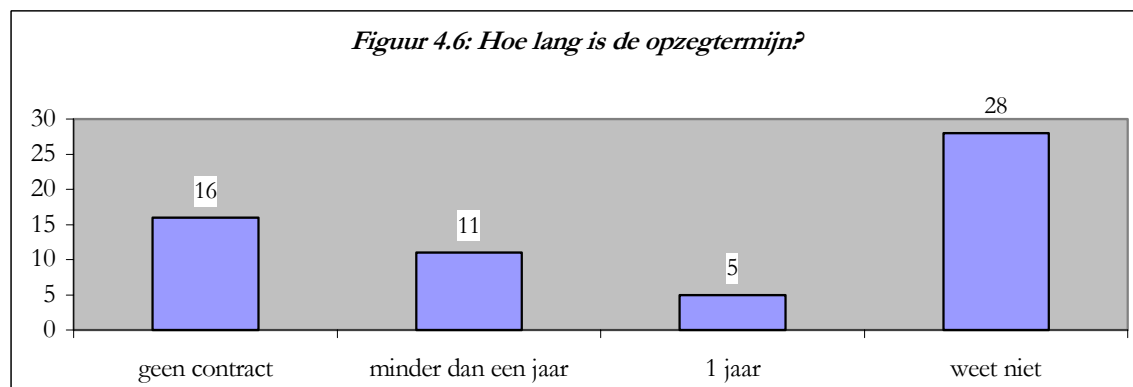
In het onderzoek is bekeken of het voor scholen moeilijk is om van distributeur (boekhandel) te wisselen. Uit figuur 4.4 blijkt dat meer dan de helft van de scholen nogal honkvast is en de laatste 10 jaar niet van boekhandel is gewisseld. Een derde van de scholen wisselde 2 keer in de afgelopen 10 jaar en de rest 3 maal.



Figuur 4.5 geeft de contractperiode aan. De gemiddelde contractperiode voor scholen die wel een contract hebben is circa 3½ jaar. Opvallend is het grote aandeel van schoolleidingen dat niet weet hoe lang de opzegtermijn is.



In figuur 4.6 geeft de opzegtermijn aan. Van de schoolleidingen met een contract geeft 73,3% aan dat de opzegtermijn minder dan een jaar bedraagt, bij de overige 26,6% is de opzegtermijn 1 jaar. Opvallend is wederom het grote aandeel van schoolleidingen dat niet kan aangeven hoe lang de opzegtermijn is.



Op de vraag of er kosten zijn verbonden aan het overstappen van de ene naar de andere boekhandel, geeft het grootste deel van de scholen (67%) aan niet te weten of er overstapkosten zijn. Van de scholen die het wel weten, zegt 7% dat er overstapkosten zijn (zoals kosten van overleg met de nieuwe boekhandels) en zegt 26% dat er geen overstapkosten zijn.

Al met al kan gesteld worden dat de relatief lange contractperiode een overstap naar andere boekhandels in de weg zou kunnen staan. Gezien het grote aandeel van de schoolleidingen dat op de

vragen over contractperiode, opzegtermijn en overstapkosten geen antwoord kon geven, is dit resultaat echter niet erg robuust te noemen.

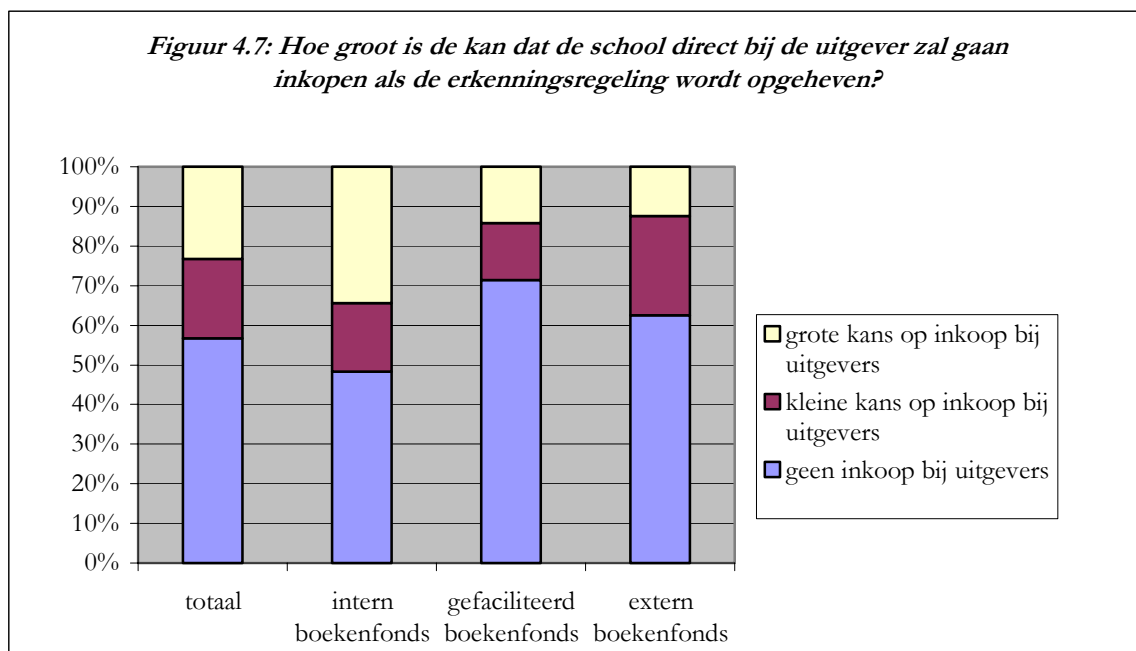
Zoals hierboven duidelijk werd, wordt de prijsconcurrentie op de schoolboekenmarkt beperkt door het Reglement Handelsverkeer. Het Reglement fixeert echter niet alleen de prijs, maar ook het handelskanaal. Indien de school direct bij een uitgever zou kopen, heeft de school geen recht op de handelsmarges die de schoolboekverkoper wel zou krijgen indien deze boeken bij de uitgever zou kopen (omdat de school immers niet erkend is als boekverkoper). Met andere woorden, de handelsmarges zijn niet bereikbaar voor de scholen, zij zullen altijd tegen de particuliere prijs moeten inkopen ook al slaan ze de tussenhhandel over. Doordat de detailhandelskorting over het algemeen lager zijn dan de handelsmarges die uitgevers verstrekken, is op dit moment de concurrentie tussen interne boekenfondsen en externe boekenfondsen niet eerlijk. Scholen worden bovendien in sterke mate geprikkeld om bij de boekhandel te kopen en niet direct bij de uitgever. Dit blijkt ook uit ons onderzoek: geen van de scholen koopt direct bij de uitgever in, alle inkopen gaan via de boekhandel. Op de vraag aan schoolleidingen of zij ooit overwogen hebben om over te gaan tot inkoop van boeken direct bij de uitgever antwoordt 33,9% van de scholen dat zij dit ooit overwogen hebben, terwijl de overige 66,1% aangeeft dit nooit overwogen te hebben. Vanwege de overrepresentatie van scholen met een intern boekenfonds is dit percentage van 33,9% waarschijnlijk enigszins te hoog ingeschat.

Men spreekt in dit verband ook wel van de boekhandel als exclusief handelskanaal (SEO, 2001, p 7). Het aanvragen van de erkenningstatus is in principe wel mogelijk voor scholen. In de praktijk gebeurt dit echter nauwelijks. Men speelt wel met de gedachte, maar is door allerlei factoren nog niet overgegaan tot een daadwerkelijke aanvraag (SEO, 2001, p. 62):

1. Het aanvragen en verkrijgen van de erkenningstatus kost –vooral door de te volgen opleidingstijd, en tijd is schaars in het onderwijs. De opleiding is een opleiding op MBO niveau die een jaar duurt (30 lesavonden en 80 uur zelfstudie) en €1.400 tot €1.800 kost.
2. Er is in de huidige situatie geen prikkel voor de school om zelf of via een inkoopcombinatie met andere scholen in te kopen. Scholen betalen immers niet zelf de boekenkosten, maar dat doen de ouders. Het ontbreken van een dergelijke financiële prikkel heeft bijvoorbeeld tot gevolg gehad dat steeds meer scholen van een intern boekenfonds zijn overgestapt op een extern boekenfonds, ondanks het feit dat daar hogere kosten aan zijn verbonden voor de ouders.
3. Scholen zijn gewend geraakt aan (of in een enkel geval misschien zelfs afhankelijk van) de dienstverlening schoolboekhandel (het beheren en organiseren van een boekenfonds kost immers schaarse tijd en menskracht). Het omschakelen naar een andere distributievorm en directe inkoop impliceert een cultuuromslag en kost daardoor tijd.

Gezien het feit dat de erkenningsregeling kennelijk een drempel vormt voor scholen, is het interessant om te kijken wat er zou gebeuren als de erkenningsregeling wordt opgeheven. Op zich is op korte termijn niet verwachten dat scholen op grote schaal direct bij uitgevers zullen gaan inkopen, omdat ze geen grote prikkel hebben om goedkoop in te kopen (de ouders betalen immers de kosten). Op lange termijn kan door extra maatregelen (zie hoofdstuk 5) het kostenbewustzijn van zowel ouders/leerlingen als scholen toenemen.

Aan de schoolleidingen is de vraag voorgelegd hoe groot zij de kans achten dat ze direct zullen gaan inkopen als ze aanspraak zouden kunnen maken op de handelsmarges (dus als de erkenningsregeling is afgeschaft). Figuur 4.7 geeft de antwoorden weer.



Hieruit blijkt dat de meerderheid van scholen (56,6%) aangeeft niet over te gaan tot inkoop direct bij de uitgever. 20% van de scholen zal misschien overgaan tot inkoop bij uitgevers ('acht de kans klein'), terwijl 23,3% waarschijnlijk overgaat tot inkoop bij uitgevers ('acht de kans groot'). Deze totaalpercentages geven –vanwege de overrepresentatie van scholen met een intern boekenfonds– waarschijnlijk een enigszins vertekend beeld ('een te positieve inschatting'). Scholen met een intern boekenfonds zijn namelijk meer geneigd om over te gaan tot inkoop direct bij de uitgever (bijna 35% acht de kans hierop groot). Dat is ook logisch want deze scholen voeren zelf de beheertaken voor het boekenfonds uit en zullen meer geneigd zijn om te zoeken naar financiële middelen om deze taken uit te kunnen voeren. Scholen met een gefaciliteerd boekenfonds zijn hiertoe het minst geneigd (iets meer dan 14% acht de kans groot, terwijl meer dan 71% niet zal overgaan tot directe

inkoop). Indien tot directe inkoop wordt overgegaan, kan het voor scholen interessant zijn om hun onderhandelingspositie te versterken door een inkoopcombinatie met meerdere scholen te vormen.

Van de ondervraagde scholen geeft slechts een enkele school aan wel eens over een inkoopcombinatie te hebben gedacht, maar dat men er in praktijk nog niet tot zelden toe is overgegaan. Dit komt met name door het beperkte kostenbewustzijn van de meeste scholen.

4.2.2.c Good practices

Bij de besluitvorming rond de boekvoorziening en distributeur zijn de volgende 19 *good practices* gevonden (in willekeurige volgorde):

1. Het klassikaal gebruiken van atlassen, woordenboeken en andere naslagwerken et cetera.
2. Het door de school aanschaffen van tekstboeken die alleen op school gebruikt worden.
3. Het zou een overweging kunnen zijn om een boeken of leermiddelenfonds op te richten voor het in huurkoop aanbieden van rekenmachines, atlassen en woordenboeken, of (met name in de BOL) ook werkmateriaal. Het nadeel hiervan is echter wel dat de ouders/leerlingen dan geen keuzevrijheid meer hebben om een nader soort rekenmachine of atlas te kopen. Overigens kan het centraal inkopen van deze hulpmiddelen ook tot de nodige kostenbesparingen leiden (zie paragraaf 2.4.3).
4. Bij een tweedehands boeken of verhuursysteem is een *good practice* om beschadigde boeken (zelf) opnieuw in te binden en van een harde kaft te voorzien.
5. Bij een tweedehands boeken of verhuursysteem is een *good practice* om leerlingen te stimuleren netjes met de boeken om te gaan en er niet in te schrijven (en dus de levensduur te verlengen). Hiertoe worden bij interne boekenfondsen vaak borgsommen voor eventuele beschadigingen gevraagd en bij een extern boekenfonds zijn er vrijwel altijd boeteregelingen voor beschadigde boeken.
6. Bij een tweedehands boeken of verhuursysteem is een *good practice* om leerlingen te stimuleren de boeken te kaften om zo de levensduur te verlengen. Sommige scholen vertrekken hiertoe gratis kaftpapier/netjes met de boeken om te gaan en er niet in te schrijven (en dus de levensduur te verlengen). Andere scholen controleren (streng) of de boeken inderdaad gekaft zijn.
7. Een *good practice* is dat scholen of hun boekhandel de ouders/leerlingen (schriftelijk) adviseren om leerboeken te kopen als deze meer dan twee jaar gebruikt worden voor die leerling (bijv. in klas 1 tot en met 3).
8. Spreek met de boekhandel af dat de leerlingen kunnen aangeven *per boek* of zij het willen kopen of huren.
9. Splitsen van boekenkosten en distributiekosten bij externe en (in mindere mate) interne boekenfondsen. In Duitsland zijn de distributeurs (i.c., uitgevers, groothandels of boekhandels) verplicht om eventuele extra dienstverlening (zoals pakketsamenstellingen) apart in rekening te

brenge. Een dergelijk systeem heeft als voordeel dat voor de ouders/leerlingen en de school duidelijk is wat de pure distributiekosten zijn en wat de boekenkosten zijn. Ouders kunnen dan via de MR inzicht krijgen in de mate waarin scholen de dienstverlening doorrekenen aan ouders. Een *bad practice* is dus het volledig doorrekenen van de dienstverlening aan de ouders/leerlingen.

10. Meer differentiatie in omvang en kwaliteit van de dienstverlening door boekhandels. Zo kan er meer maatwerk worden geleverd en alleen die diensten worden uitbesteed waarvan het goedkoper is dat de school ze zelf niet verricht. Ook kan er voor gekozen worden om alleen de boekenvoorziening uit te besteden en de extra dienstverlening (administratieve en financiële afwikkeling, et cetera) door de school te blijven verzorgen. Hierdoor betalen de ouders puur de boekenkosten en niet voor de extra dienstverlening (die trouwens ook primair op verlichting van de werklust van school is gericht, en dus niet op de leerlingen/ouders). Scholen kunnen dan eventueel administratiekosten in rekening brengen.
11. Organisatie van een intern boekenfonds *niet* in een aparte stichting onderbrengen. Soms wordt het beheer van een intern boekenfonds door de school ondergebracht in een aparte stichting (niet te verwarren met een door de ouders op te richten Stichting Ouderbijdrage SOB). Omdat de organisatie van een intern boekenfonds als handelsactiviteiten kunnen wordt bestempeld wanneer deze activiteiten zijn ondergebracht in een stichting, is het in rekening brengen van BTW aan de ouders noodzakelijk. Door de stichting op te heffen en de activiteiten door de school zelf te organiseren, vervalt de verplichting om ouders BTW in rekening te brengen. Een voordeel van het onderbrengen van het boekenfonds in een stichting zou kunnen zijn dat in het stichtingsbestuur, naast de schoolleiding en docenten, ook ouders/leerlingen zitting kunnen nemen om zo op een directe wijze invloed uit te oefenen. Hier zit echter wel een adder onder het gras, want het tegenovergestelde is ook mogelijk. Een stichting voor een boekenfonds wordt door de school opgezet, en de leerlingen en ouders zijn daar niet per definitie in vertegenwoordigd. Het zou dus ook zo kunnen zijn dat door het opzetten van een aparte stichting, de controle voor de ouders en leerlingen over de boekenkosten juist helmaal wegvalt.
12. Overleg in het geval van een extern boekenfonds met de boekhandel over de mogelijkheid om bepaalde werkboeken te huren (te hergebruiken). Het is hierbij van groot belang dat de leerlingen meewerken en niet alsnog in de werkboeken gaat schrijven. Een proef van een grote boekhandelaar is mislukt omdat leerlingen zich hier niet aan bleken te houden.
13. Vraag als school altijd meerdere offertes aan bij concurrerende boekhandels en tracht kortingen te bedingen op de boeken (intern boekenfonds) of de dienstverlening. Geef de korting ten minste gedeeltelijk door aan de ouders en leerlingen.
14. Onderhoud als school een goede relatie met de boekhandelaar –vaak zijn zij bereid om een behoorlijke korting op de boeken te geven of de school te verblijden met allerlei extraatjes. Zo bleek in ons onderzoek dat schoolleidingen die inderdaad een goede relatie onderhouden met de boekhandelaar konden rekenen op kortingen en bepaalde extraatjes, zoals het drukken van brochure of het inrichten van de mediatheek.

15. Onderhoud als school een goede relatie met meerdere boekhandels, en houd om de bijvoorbeeld 2 jaar het contract met de distributeur onder de loep.
16. Laat de school als intermediair optreden voor leerlingen die overstappen van het ene onderwijssoort naar de andere (binnen een school van HAVO naar VWO). Leerlingen kunnen dan zonder tussenkomst van de boekhandel de pakketten omwisselen. Dit werkt kostenbesparend. Op een enkele school wordt bij de methodekeuze op HAVO en VWO bewust rekening gehouden met mogelijke overstap van leerlingen tussen de niveaus, en worden zo veel mogelijk dezelfde methoden gebruikt.
17. Koop voor het interne boekenfonds ook tweedehands boeken in.
18. Laat leerlingen assisteren bij het beheer van het boekenfonds (innemen en controleren van boeken, repareren van boeken, et cetera).
19. In het algemeen geldt het uitwisselen van informatie tussen scholen over de boekvoorziening en distributie een *good practice* is die het inzicht in mogelijke verbeter- of knelpunten vergroot. Uit ons onderzoek blijkt dat 41,8% van de schoolleidingen informatie over distributievormen uitwisselen met andere scholen.

4.2.2.d Knelpunten

Bij de besluitvorming rond de leermiddelen zijn de volgende *knelpunten* gevonden:

1. Ondanks het feit dat een intern boekenfonds of eventueel tweedehands boekenmarkten voor de ouders goedkoper zijn, worden deze systemen in praktijk steeds minder toegepast door de school. Een belangrijke ontwikkeling is dat er op steeds grotere schaal wordt overgestapt op het uitbesteden van het boekenfonds van een eigen naar een gefaciliteerd of een extern boekenfonds. De oorzaken hiervoor zijn als volgt (zie ook SEO, 2001, pp. 61-62):
 - Door allerlei bezuinigingen aan het eind van de jaren '80 is er sindsdien steeds minder boventallig personeel op scholen aanwezig (zoals conciërges) die in vakantieperioden en tijdens leegloopuren kunnen werken aan het beheren van een schoolboekenfonds.
 - Sinds het begin van de jaren '90 hebben zich op grote schaal fusies voorgedaan tussen scholen en zijn er steeds grotere scholen ontstaan. Hierdoor neemt het aantal leerlingen binnen een boekenfonds sterk toe, met als gevolg dat het beheren van een fonds een gecompliceerde taak wordt.
 - De werkdruk is in het onderwijs de laatste jaren toegenomen. Daarbij kan tevens de perceptie van de werkdruk een rol spelen. Het personeel van de vaak grootschalige scholen heeft al veel beheerstaken en er zullen minder snel mensen over zijn voor het beheren van een boekenfonds. Door het beheer van het boekenfonds uit te besteden, is er minder druk op het zittende personeel. Er is dan vaak alleen een deeltijd-coördinator nodig die het contact met de boekverkoper onderhoudt (bestellingen doorgeeft ed.).

- Het is door de onderwijsvernieuwingen steeds riskanter voor de school om te investeren in een boekenfonds (de afschrijvingstermijnen, en dus de terugverdientijd, worden steeds korter).

Indien extra menskracht beschikbaar zou zijn (een boekencoördinator), dan zouden beide systemen aantrekkelijker kunnen zijn. De overheid stelt overigens sinds kort wel extra middelen beschikbaar voor onderwijs ondersteunend personeel, maar uit het onderzoek is niet gebleken dat dit personeel bij de distributie van de boeken wordt ingezet. Hierbij speelt tevens het punt dat de concurrentie tussen interne boekenfondsen en externe boekenfondsen op dit moment niet eerlijk is, omdat scholen zonder erkenningstatus geen aanspraak kunnen maken op de handelsmarge maar slechts op een lagere detailhandelskorting.

2. De rol van de MR bij de keuze van de boekvoorziening en distributeur is erg klein. 20% van de schoolleidingen geeft aan dat de MR wel betrokken is bij deze keuze, en op 30% van de scholen zegt de schoolleiding de MR ook van informatie over de keuze van de boekvoorziening en distributeur te verschaffen. Uit gesprekken blijkt echter dat de MR niet veel mogelijkheden heeft om met iets met deze informatie te doen: “In de discussie met de MR over een keuze omtrent een intern of een extern boekenfonds staat de schoolleiding sterk want het voor iedereen duidelijk dat scholen sowieso al te weinig tijd en menskracht hebben, laat staan dat ze zo’n arbeidsintensief karwei als het beheer van een boekenfonds kunnen uitvoeren. Bovendien komt er zeer veel tijd vrij door het afstoten van een intern fonds, tijd die zeer nuttig kan worden ingezet op andere onderwijsgebieden die ook in de ogen van de MR zeer belangrijk zijn.”
3. De invloed van ouders op de boekvoorziening en distributie is ook los van de mogelijke invloed via de MR erg gering. Ouders hebben daarbij niet zo zeer behoefte aan invloed op de (inhoudelijke) keuze van leermiddelen of de boekvoorziening en distributie, maar wel hebben ze behoefte aan duidelijkheid omtrent het bedrag dat in een bepaald schooljaar met de schoolboeken samenhangt. Dat bedrag is pas in een laat stadium bekend (eind juni, als de boekenlijsten definitief zijn, is een voorspelling te geven van wat in september betaald zal moeten worden). Daarnaast hebben ouders behoefte aan kostenoverzichten voor boeken per school zodat deze kosten kunnen meewegen bij de schoolkeuze. Nu is dat niet goed mogelijk, omdat de kosten vaak niet bekend zijn voor de ouders. Zonder een dergelijk overzicht is het voor de ouder moeilijk om kritisch de boekenkosten te volgen. Ook kan men pas een uitspraak doen over de hoogte van de kosten als men dit naast de boekenkosten op andere scholen (en landelijke gemiddelden) kan leggen.
4. Mogelijke kostenbesparingen door directe inkoop bij uitgeverij ten bate van een intern boekenfonds worden onmogelijk gemaakt door het exclusieve handelskanaal (i.c. de erkenningsregeling).
5. Het komt relatief veel voor dat leerlingen zelfs in de grote vakantie nog hun eenmaal gedaan keuze over vakken bijstellen en dat kost dan veel moeite en tijd om de boekenkeuze daarop bij te stellen.

6. Schoolleidingen geven aan dat de afschrijvingstermijn onder druk komt te staan doordat uitgevers “om de haverklap met herdrukken komen”. Een ander citaat: “het komt bijna nooit voor dat je lang met hetzelfde boek kunt doen, dan heb je weer een nieuwe druk nodig”.
7. Schoolleidingen geven aan dat er op zich wel de wil is om boekenkosten te beheersen, maar dat door de recente onderwijsvernieuwingen “veel initiatieven de grond in zijn geslagen”. Dergelijke externe, door de school niet te controleren factoren maken het voor scholen erg moeilijk om structureel iets aan schoolkosten te doen en om gemotiveerd te blijven.

4.3 Boekenkosten in de BOL

In hoofdstuk 2, paragraaf 2.5.2, bleek dat de boekenkosten in de BOL niet zoals in het VO spectaculair zijn gestegen door onderwijsvernieuwingen. Er is zelfs sprake van een daling van de boekenkosten. Daarnaast bleek in hoofdstuk 2 ook dat het kostenbewustzijn in de BOL (nog) niet groot is omdat schoolkosten nauwelijks aandacht krijgen. Beide factoren leiden ertoe dat de beschrijvingen van de *good practices* in de BOL beknopter is dan de beschrijving voor het VO. Veel van de mechanismen die ten grondslag liggen aan de boekenkosten zijn in de vorige paragraaf 4.2 voor het VO reeds beschreven, en gelden meestal ook voor de BOL.

Alle 10 ondervraagde schoolleidingen stellen dat binnen de school maatregelen zijn genomen om de kosten van schoolboeken te beheersen. In paragraaf 4.3.1 (over de besluitvorming rond leermiddelen) en in paragraaf 4.3.2 (over de besluitvorming rond de boekvoorziening en distributie) worden deze maatregelen of *good practices* beschreven en komen ook de knelpunten aan de orde.

4.3.1 De besluitvorming rond de leermiddelen

In ons onderzoek onder 10 BVE-instellingen wordt het beeld bevestigd dat de keuze van de leermiddelen in principe door de vaksectie en/of docent wordt gemaakt. In 40% van de gevallen zijn de docenten bij het maken van hun keuze zelfs geheel autonoom. In de overige gevallen speelt de schoolleiding op de achtergrond een controlerende rol. Deze controle wordt niet zoals in het VO, aan de hand van bepaalde door de leiding opgestelde criteria of richtlijnen uitgevoerd. Het gaat er meestal om de methoden binnen bepaalde leerlijnen te houden. Een ander controlepunt is de vraag of er wel voldoende lesmateriaal beschikbaar is voor een bepaald vakgebied, en hoe de docenten dit gebrek opvangen (bijvoorbeeld door zelf lesmateriaal samen te stellen of te schrijven). Overigens zijn sommige schoolleidingen wel van plan om bij de leermiddelenkeuze in de toekomst meer aandacht aan de kosten te besteden.

Ouders of leerlingen spelen feitelijk geen rol bij de keuze van de leermiddelen. Dat geldt zowel voor de informele inspraak als gevolg van het dagelijkse contact met de docent (“er wordt eigenlijk bijna

nooit geklaagd, hoogstens wordt er over kosten geklaagd als een boek bijna niet gebruikt”), als voor de formele inspraak via de MR. Volgens 9 van de 10 schoolleidingen hebben ouders en leerlingen ook geen behoefte aan meer invloed bij de keuze van leermiddelen.

In onze steekproef wordt slechts op 2 van de 10 scholen informatie over de leermiddelenkeuze aan de MR vertrekt. Het gaat dan vaak over de vraag hoe wordt omgegaan met het ontbreken van aanbod van lesmethoden voor bepaalde vakken en niet over de kosten. De MR heeft geen invloed op de keuze, en het komt niet voor dat de schoolleiding verantwoording aflegt aan de ouders/MR omtrent de keuze van de leermiddelen. Het initiatief ligt ook in de BOL bij de ouders en de leerlingen. Zij nemen in praktijk echter nauwelijks zelf initiatief. De JOB is daarom gestart met een soort promotiecampagne met folders om de inspraakorganen in de BOL meer leven in te blazen.

Het is voor de ouders en leerlingen echter ook moeilijk om invloed op de boekenkeuzen te hebben, omdat men geen inzicht heeft in de kosten. BVE-instellingen maken het nagenoeg onmogelijk zicht te hebben op de exacte kosten van studieboeken (zie ook: KCW, 2000). Dit heeft niet alleen te maken met de veelheid aan richtingen met elk hun eigen boekenlijst en een eigen distributiesysteem, maar ook met de relatief grote hoeveelheid boeken waarvan aan het begin van het jaar nog geen prijsopgave bekend is, waarvan alleen plus/minus prijzen worden aangegeven. Het opvragen van de boekenlijst biedt ook geen soelaas als men van tevoren de boekenkosten wil achterhalen. De boekenlijst is namelijk vaak nog niet compleet aan het begin van het jaar en er volgen allerlei toevoegingen in de loop van het jaar. Vaak volgt er nog een rekening in de loop van het jaar, die zeer aanzienlijk (enkele honderden euro) kan zijn (zie ook: KCW, 2001).

Ondanks het feit dat er nu nauwelijks informatie over boekenkosten verkrijgbaar is voor ouders, denken de schoolleidingen dat ouders en leerlingen ook geen behoefte hebben aan meer informatie. Zij hebben over het algemeen dan ook geen plannen om de voorlichting aan ouders (bijvoorbeeld op ouderavonden of wervingsdagen) uit te breiden.

Het keuzeproces voor leermiddelen ziet er in de BOL verder ongeveer hetzelfde uit als in het VO. Overigens zijn er in de BOL geen keuzegidsen verkrijgbaar zoals sinds kort wel in het VO. De uitgevers benaderen de docenten, en niet zo zeer de schoolleidingen. Schoolleidingen staan in de meestal erg grootschalige BVE-instellingen wat verder van de secties af dan in het VO. De prijs is bij de leermiddelenkeuze nog minder een beslissingsfactor dan in het VO. In dit verband is van belang dat het aanbod in de BOL waarschijnlijk minder breed en uitgebreid is dan in het VO (er valt minder te kiezen). In sommige gevallen ontbreekt het aanbod zelfs en vervaardigen de scholen (docenten) eigen materiaal.

Ondanks het feit dat er in de BOL geen ingrijpende onderwijsvernieuwingen zoals in het VO hebben plaatsgehad, veranderen de eindtermen van de vakken volgens gesprekspartners wel steeds vaker. Daarmee wordt de afschrijvingstermijn korter en zal de prijs die de uitgevers vaststellen toe-

nemen (anders kunnen de investeringen niet worden terugverdiend). Bovendien zijn er in de BOL relatief veel kleine vakken, dat wil zeggen vakken met een erg kleine groep leerlingen. Als er voor die vakken al lesmethoden worden ontwikkeld door uitgevers dan is dit duurder dan gemiddeld omdat de investeringen over een kleine groep afnemers moeten worden verdeeld. Overigens geldt dat educatieve uitgevers in het algemeen kruissubsidiëring toepassen tussen populaire methoden en langzaamlopende titels, waardoor de prijzen van deze laatste titels wat lager kunnen uitvallen (SEO, 2001).

4.3.1.a Good practices

Veel van de bij het VO beschreven *good practices* zijn ook relevant voor de BOL. Hier worden alleen enkele specifiek op de BVE-instellingen geïdentificeerde *good practices* genoemd. Deze zijn in praktijk overigens niet allemaal doorgevoerd, maar geven wel aan wat mogelijk zou zijn:

1. Het samenstellen van readers met daarin samenvattingen van boeken die slechts sporadisch gebruikt worden in het onderwijs, maar wel worden voorgeschreven.
2. Het uitgeven van een schoolgids (dat is namelijk niet verplicht in de BOL) met daarin informatie over de boekenkosten per klas per opleiding. Of nog beter: het verschaffen van kosteninformatie via de schoolsite.
3. Maak voor ieder boek een prijs/kwaliteit-afweging: wordt het wel in voldoende mate gebruikt?, is er geen goedkoper alternatief dat ook voldoet?
4. In het algemeen geldt het uitwisselen van informatie tussen scholen over de leermiddelenkeuze een *good practice* is die het inzicht in mogelijke verbeter- of knelpunten vergroot. Uit ons onderzoek blijkt dat 70% van de schoolleidingen informatie over leermiddelen uitwisselen met andere scholen.

4.3.1.b Knelpunten

Bij de besluitvorming rond de leermiddelen zijn de volgende *knelpunten* gevonden. Deze knelpunten spelen ook in het VO, maar de knelpunten knellen in de BOL nog meer dan in het VO.

1. De docenten kiezen de leermiddelen, terwijl de ouders/leerlingen ze betalen. Er is met andere woorden geen prikkel voor de docenten om goedkoop te kiezen.
2. Ouders/MR hebben in praktijk weinig inspraak bij de boekenkeuze. Deze inspraak is nog minder dan op het VO. Op slechts een vijfde van de scholen voorziet de school de MR van informatie over de leermiddelenkeuze.
3. Op dit moment heeft zo goed nagenoeg geen enkele ouder of MR inzicht in de hoogte van de boekenkosten. Op veel BVE-instellingen wordt geen schoolgids of ander voorlichtings-

materiaal uitgegeven waaruit de ouders/leerlingen deze informatie zouden kunnen halen. In dit verband is van belang dat vrijwel geen van de ondervraagde schoolleidingen in de BOL aangeeft dat er plannen bestaan om de voorlichting aan ouders uit te breiden.

4. De boekenkosten zijn ook voor de schoolleidingen niet duidelijk en niet bekend. Dit kan te maken hebben met het feit dat er per afdeling (opleiding) of locatie met andere distributiesystemen en boekenlijsten wordt gewerkt. Daarnaast hebben er gedurende het schooljaar nog allerlei wijzigingen plaats. In onze vragenlijst vroegen we de schoolleiding om de boekenkosten per klas per opleiding (bijvoorbeeld BOL-opleiding A-klas 1). Dit bleek voor de meeste scholen een niet te beantwoorden vraag. Slechts in 2 gevallen ontvingen we enige informatie over de boekenkosten. Geen enkele school kon een compleet overzicht geven. Zonder kennis van de kosten, is het echter moeilijk om deze kosten te beheersen. Kennis van de kosten is dus een primaire vereiste voor beheersing.
5. De boekenkosten kunnen gaan toenemen omdat de afschrijvingstermijn de laatste jaren af lijkt te nemen omdat steeds vaker herziene versies moeten worden uitgegeven om aan de steeds vaker veranderende eindtermen tegemoet te komen. Ondanks het feit dat er dus geen sprake is van grootschalige en ingrijpende onderwijsvernieuwingen, geldt ook in de BOL veranderingen in de eindtermen (curricula) per vak alleen dan moeten worden doorgevoerd als dit na een uitgebreide afweging (waarin ook de kosten een rol spelen) noodzakelijk blijkt te zijn.
6. De boekenkosten voor sommige opleidingen met een klein aantal leerlingen kunnen erg hoog zijn. Bij dit soort kleine vakken kan de uitgever de investeringen immers maar over een kleine groep afnemers verdelen en zal de prijs, ondanks toepassing van kruissubsidiëring met meer populaire methoden, hoog zijn.

4.3.2 De besluitvorming rond de boekvoorziening en de distributie

Omdat de hoogte van de boekenkosten geen aandachtspunt vormt in de BOL, wordt nog minder kostenbewust met de distributie van de boeken omgegaan dan in het VO. In veruit de meeste gevallen worden de boeken aangekocht door de leerlingen, hetgeen over het algemeen duurder is dan boekenverhuur. In een minderheid van de gevallen speelt de aanschaf van tweedehands boeken hierbij een rol. En, in een kleine minderheid van de gevallen is sprake van een boekenfonds (verhuur). Uit NIBUD onderzoek uit 1999 blijkt dat van de 114 ondervraagde leerlingen (ouders) er 9 gebruik maakte van een boekenfonds (uitgaven per pakket van €68 tot €500), 89 de boeken nieuw kocht (uitgaven per pakket €16 tot €726) en dat 36 leerlingen (ook) tweedehands boeken kochten (spreiding €23 tot €454). Uit het NIBUD onderzoek van 2001 (N = 627) blijkt dat 13,5% van de leerlingen via een boekenfonds huurt en dat 86,4% de boeken koopt (nieuw dan wel tweedehands). In ons onderzoek onder 10 BVE-instellingen blijkt dat op 3 scholen met een verhuursysteem wordt gewerkt (1 intern en 2 extern boekenfonds). In de overige 7 gevallen is sprake van aanschaf van nieuwe (of tweedehands) boeken. BVE-instellingen regelen zelf zelden tweedehands boekenmark-

ten. Ouders en leerlingen moeten hiertoe zelf initiatief nemen, dat door de scholen kan worden overgenomen.

Net als bij het VO is gekeken in hoeverre de distributievorm samenhangt met de grootte van de school. Voor grote scholen is met name een intern boekenfonds waarschijnlijk te arbeidsintensief. De ene school in onze steekproef met het interne boekenfonds is dan ook een kleine school of locatie (minder dan 250 leerlingen). Van de twee scholen met een extern boekenfonds, is er één een kleine school (minder dan 250 leerlingen) en één een school met 1.250 tot 2.000 leerlingen. De koopsystemen (eventueel tweedehands doorverkoop) komen zowel op grote als kleine scholen voor.

Op zich is het niet onlogisch dat binnen de BOL meer met koop- dan met huursystemen wordt gewerkt. Het is voor een beroepsopleiding immers aantrekkelijk om de boeken in bezit te houden. Het zijn vaak heel specialistische boeken die als naslagwerk kunnen dienen bij het toekomstige beroep. De aanschaf is dan ook een investering in een toekomstige baan.

Omdat in de BOL vooral met koopsystemen wordt gewerkt, komt het nagenoeg niet voor dat docentmateriaal door ouders of leerlingen wordt betaald (dat kan immers niet verrekend worden in de huurprijs).

De keuze voor een bepaalde distributievorm is vanuit kostenperspectief belangrijk voor ouders/leerlingen. Zij zouden dan ook bij de keuze betrokken moeten zijn. Uit ons onderzoek blijkt echter dat de MR/ouders op geen van de 10 scholen betrokken is bij de keuze van de distributievorm en boekvoorziening. Er is dus absoluut geen sprake van actieve sturing vanuit de MR/ouders bij deze beslissing. Slechts op 2 van de 10 scholen verstrekt de schoolleiding enige vorm van informatie over de keuze van de boekvoorziening of distributeur. Vaak gaat dat over reeds gemaakte keuzen, en wordt de MR meer op de hoogte gesteld dan geraadpleegd.

Net als bij het VO zouden in de BOL de boekenkosten per klas per opleiding gekoppeld kunnen worden aan de variabele die de distributievorm beschrijft ((tweedehands) koop, intern of extern boekenfonds). In praktijk blijkt echter dat slechts twee van de scholen informatie over de boekenkosten per klas kunnen geven. Er is dus geen kostenvergelijking mogelijk omdat er niet genoeg waarnemingen zijn per cel.

Omdat verhuursystemen minder voorkomen dan in het VO is de afschrijvingstermijn in de BOL een minder bepalende factor voor de (huur)prijs. Echter, de afschrijvingstermijn is wel van groot belang om aangekochte boeken door te kunnen verkopen (tweedehands boekenmarkten). De gehanteerde afschrijvingstermijn is bij de ene school in onze steekproef met het interne boekenfonds 4,5 jaar en bij de 2 scholen met het externe boekenfonds 3,5 jaar. De overige 7 scholen in de

steekproef hanteren een koopsysteem en geven geen van allen aan hoeveel leerjaren een bepaalde methode of titel gemiddeld wordt voorgeschreven.

Er is in de BOL nauwelijks sprake van een onderhandelingsproces tussen instellingen en boekhandelaren. Ten eerste omdat de meeste leerlingen of ouders de boeken kopen, en deze koopboeken worden veelal niet centraal ingekocht via de instelling (de instelling geeft dan de boekenlijsten door aan de boekhandel). Ten tweede spelen onderhandelingen nagenoeg geen rol omdat verhuursystemen –waarbij de instelling zouden kunnen onderhandelen– niet vaak voorkomen. Als er al onderhandeld wordt, gaat dat met als in het VO niet over de prijs, maar over de kwaliteit en de uitgebreidheid van de dienstverlening. Dit heeft mede te maken met het feit dat de vraag van scholen niet erg prijsgevoelig is.

Doordat verhuur als goedkoper alternatief überhaupt niet veel voorkomt in de BOL, speelt de keuze tussen een intern dan wel extern boekenfonds geen grote rol. Dit heeft te maken met het lage kostenbewustzijn in de BOL en met het bovengenoemde feit dat leerlingen de boeken graag in bezit hebben. De schoolleidingen maken over het algemeen dan ook geen systematische prijs- en kwaliteitsvergelijking bij het kiezen voor een bepaalde distributievorm. Kosten zijn spelen op de achtergrond wel mee (de zuivere distributiekosten worden echter nauwelijks bepaald). Overigens blijkt dat de keuze van de distributievorm en de boekvoorziening op geen van de 10 scholen jaarlijks aan de orde is.³³ Men is over het algemeen tevreden met de distributeur en er wordt dan ook “niet verder gekeken”. In het onderzoek is niet naar voren gekomen dat schoolleidingen behoefte zouden hebben aan extra informatie bij het selecteren van boekhandels of distributievorm.

Net als bij het VO is ook voor de BOL bekeken of het voor scholen moeilijk is om van distributeur (boekhandel) te wisselen. De helft van de scholen blijkt nogal honkvast zijn en de laatste 10 jaar niet van boekhandel zijn gewisseld. Een derde van de scholen wisselde 1 keer in de afgelopen 10 jaar en de rest 3 maal. Gemiddeld wisselde een school $\frac{3}{4}$ keer van boekhandel in de afgelopen 10 jaar. Opvallend was dat de vrijwel alle scholen die een contract hebben met een distributeur, niet wisten wat de duur van de contractperiode is of wat de opzegtermijn is. Slechts 2 scholen gaven aan dat er geen overstapkosten zijn als van de ene naar de andere distributeur wordt overgestapt; de andere scholen gaven geen antwoord of wisten het niet. Er is dan ook geen uitspraak te doen over de vraag of het moeilijk of makkelijk is om van distributeur te wisselen. Opvallend is dat BVE-instellingen veel minder vaak door boekhandels worden benaderd met een voorstel voor boekendistributie dan VO-scholen. Ongeveer 30% van de schoolleidingen in onze steekproef wordt zelden tot nooit benaderd, terwijl de overige 70% incidenteel (zo één keer per jaar) door een (concurrerende) boekhandel worden benaderd.

³³ Op de vragen “Wordt de selectie van de distributeur elk jaar opnieuw aan de orde gesteld?” en “Wordt de mix huur/koop elk jaar opnieuw aan de orde gesteld?” antwoordden alle scholen ‘nee’.

Omdat leerlingen in de BOL vaker hun eigen boeken aanschaffen, spelen kortingen een minder prominente rol in de onderhandelingen tussen scholen en boekhandels. In onze steekproef geeft 70% van de scholen (waaronder de drie scholen met een verhuursysteem) aan dat zij bij de boekhandel kortingen hebben bedongen. De overige 30% bedingt geen kortingen. Aan de 7 scholen die wel kortingen bedingen, is gevraagd of de bedongen kortingen worden doorgegeven aan de ouders. Op 2 van deze scholen wordt de korting doorgegeven aan de ouders. Op de overige 5 scholen wordt in ieder geval een deel van de korting binnen de school gehouden. Geen van de scholen met een boekenfonds geeft aan dat eventuele dienstverlening van de boekhandel wordt doorgerekend aan de ouders. Op de ene school met een intern boekenfonds worden de beheerkosten niet doorgerekend aan de ouders.

Zoals in paragraaf 4.3.2 bleek, kunnen scholen zonder erkenningstatus geen aanspraak maken op de handelsmarge die uitgevers verstrekken, maar kunnen zij als niet-erkende instellingen slechts rekenen op de lagere detailhandelskorting. Scholen worden daardoor in sterke mate geprikkeld om bij de boekhandel te kopen en niet direct bij de uitgever. Op de vraag aan schoolleidingen of zij ooit overwogen hebben om over te gaan tot inkoop van boeken direct bij de uitgever antwoordt 40% van de scholen dat zij dit ooit overwogen hebben, terwijl de overige 60% aangeeft dit nooit overwogen te hebben.

Net zoals op VO-scholen is het voor BVE-instellingen interessant om te kijken wat er zou gebeuren als de erkenningsregeling wordt opgeheven. Op langere termijn kan door extra maatregelen (zie hoofdstuk 5) het kostenbewustzijn van zowel ouders/leerlingen als scholen toenemen, en zou een schoolleiding direct bij uitgevers kunnen gaan inkopen als de handelsmarges voldoende middelen opleveren om de extra kosten die gepaard gaan met het benaderen van verschillende uitgevers te dekken. Op de vraag hoe groot schoolleidingen de kans achten dat zij direct zouden gaan inkopen als ze aanspraak zouden kunnen maken op de handelsmarges (dus als de erkenningsregeling is afgeschaft), antwoordt 50% niet over te gaan tot inkoop direct bij de uitgever. 30% van de scholen zal misschien overgaan tot inkoop bij uitgevers ('acht de kans klein'), terwijl 20% waarschijnlijk overgaat tot inkoop bij uitgevers ('acht de kans groot'). Indien tot directe inkoop wordt overgegaan, kan het voor scholen interessant zijn om hun onderhandelingspositie te versterken door een inkoopcombinatie van meerdere scholen te vormen. De meeste van de ondervraagde scholen geven aan niet veel te voelen voor samenwerking met andere scholen. Volgens sommige scholen heeft dit te maken met het feit dat men het onderwijs per school te specialistisch acht. Anderzijds merkt een gesprekspartner (in deel I van het onderzoek) op dat juist door de grootschaligheid van de grote hoeveelheid afdelingen, opleidingen en vestigingen binnen ROC's de onderhandelingspositie zeer sterk is en dat daarmee ook de potentie om behoorlijke kortingen te bedingen groot is.

4.3.2.a Good practices

Veel van de bij het VO beschreven *good practices* zijn ook relevant voor de BOL. Hier worden alleen enkele specifiek op de BVE-instellingen geïdentificeerde *good practices* genoemd. Deze zijn overigens niet allemaal doorgevoerd, maar geven wel aan wat mogelijk zou zijn:

1. In het algemeen geldt het uitwisselen van informatie tussen scholen over de boekvoorziening en distributie een *good practice* is die het inzicht in mogelijke verbeter- of knelpunten vergroot. Uit ons onderzoek blijkt dat 60% van de schoolleidingen informatie over distributievormen uitwisselen met andere scholen.
2. Tweedehands boekenmarkten opzetten. Deze markt dient door de school gefaciliteerd te worden (ruimte ter beschikking stellen, leerlingen inhuren om de markt te organiseren). Het kan bijvoorbeeld dat de ouder- en leerlingenraad samenwerken met de facilitaire dienst van de school om de markt gestalte te geven. Ook dient de markt door de school gestimuleerd te worden (bepaalde lesmethoden of titels zo lang mogelijk voorschrijven, adviesprijzen geven). Omdat er relatief veel BVE-instellingen werken met de aankoop van boeken door de ouders/leerlingen is deze *good practice* met name relevant voor BVE-instellingen.
3. Het uitgeven van een schoolgids met daarin informatie over de wijze van boekvoorziening en distributie per opleiding. Of nog beter: het verschaffen van kosteninformatie via de schoolsite.
4. Het ter inzage leggen van weinig gebruikte boeken bij de mediatheek.
5. Bundel de inkoop zoveel mogelijk op ROC-niveau zodat hogere kortingen kunnen worden bedongen.
6. Op sommige ROC's worden de boekenkosten voor leerlingen in bepaalde opleidingen (techniek of metaal) betaald door het bedrijfsleven (verenigd in de een stichting zoals de Stichting Technisch Onderwijs en Bedrijfsleven, STOeB in de regio rond Terneuzen). Behalve de boekenkosten worden ook het les- of cursusgeld en de materiaalkosten betaald. Het resultaat is dat de boekenkosten voor de ouders/leerlingen reduceren tot nul, en daarmee is de maatregel uitzonderlijk effectief. De maatregel is echter niet gericht op kostenbeheersing, maar op het voorkomen van regionale arbeidsmarktproblemen (een tekort aan geschoold personeel in een regio omdat de techniek of metaalopleiding geen leerlingen meer had).

4.3.2.b Knelpunten

Bij de besluitvorming rond de leermiddelen zijn de volgende *knelpunten* gevonden:

1. Er wordt op grote schaal gewerkt met koopsystemen, waardoor de boekenkosten over het algemeen hoger zijn voor de leerlingen en ouders. Scholen zouden koopsystemen moet aanvullen met tweedehands boekenmarkten, zodat ouders en leerlingen de keuze krijgen om de boeken te behouden of door te verkopen en daarmee zelf invloed kunnen uitoefenen op de

hoogte van de boekenkosten. In praktijk lijkt het aantal scholen dat actief een tweedehands boekenmarkt onderhoudt eerder af dan toe te nemen.

2. De rol van de MR bij de keuze van de boekvoorziening en distributeur is nihil. Geen van de schoolleidingen geeft aan dat de MR betrokken is bij deze keuze, en op 20% van de scholen zegt de schoolleiding de MR van informatie over de keuze van de boekvoorziening en distributeur te verschaffen.

Hoofdstuk 5

Synthese: De beheersing van schoolkosten

In dit hoofdstuk worden de inzichten die in de hoofdstukken 2 tot en met 4 zijn beschreven, samengebracht in een synthese.

Allereerst worden in paragraaf 5.1 enkele inleidende opmerkingen geplaatst over de mogelijke benaderingswijzen van de beheersing van schoolkosten. Vervolgens geeft paragraaf 5.2 een overzicht van *good practices* waarin de informatie van het algemene deel en het boekendeel worden samengevoegd. Tenslotte worden in paragraaf 5.3 aanknopingspunten geboden voor nieuw beleid.

5.1 Inleiding

De beheersing van schoolkosten kan op verschillende manieren worden aangepakt. Kort gezegd kan er worden gekozen voor twee benaderingen die waarschijnlijk complementair zijn.

De eerste benadering is gericht op de implementatie van de *good practices* zoals die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze benadering past bij een terugtrekkende overheid en deregulering omdat de implementatie aan het veld zelf wordt overgelaten zonder dat extra regels in het leven worden geroepen. Bij sommige *good practices* kan overigens wel bemoeienis van (lagere) overheden nodig zijn (zoals bij het instellen en instandhouden van interne boekenfondsen). Het nadeel van deze benadering is de vrijblijvendheid: het staat of valt met de inzet van het onderwijsveld. Gezien de huidige kenmerken van de schoolkostenmarkt houdt deze benadering een risico in. Het gaat hierbij met name om het gebrek aan transparantie (de hoogte van de kosten is niet bekend), de kloof tussen betalers en beslissers: de ouders of leerlingen betalen een bedrag dat door een andere partij (schoolleiding en/of docenten) is bepaald, en de onderbenutting van inspraakmogelijkheden van ouders en leerlingen.

De tweede benadering is gericht op het nemen van extra maatregelen door de overheid om de kenmerken van de schoolkostenmarkt aan te passen. Deze maatregelen impliceren regulering, maar dat kan ook regulering zijn die marktwerking mogelijk maakt of verstrekt.

5.2 Een besluitvormingsmodel op basis van *good practices*

Op basis van het onderzoek bij VO-scholen en BVE-instellingen, zoals weergegeven in de hoofdstukken 2 en 4, kunnen *good practices* worden opgesteld. Scholen kunnen de lijst met *good practices* langslopen en zelf bepalen welke elementen geschikt zijn voor hun school, en tot implementatie overgaan. Bovendien kunnen andere partijen die van deze *good practices* kennis nemen, de school wijzen op mogelijke verbeteringen.

Voordat de *good practices* worden weergegeven, wordt eerst een in dit onderzoek veelgehoorde opmerking vanuit het onderwijsveld gemaakt. Men stelt dat de nadruk op de beheersing van schoolkosten een eenzijdig beeld kan oproepen dat zich te veel richt op de politieke en maatschappelijke aandacht van de dag. Indien een school zich op de beheersing van schoolkosten richt, blijft er minder tijd en geld over om aan andere zaken te besteden die ook van belang zijn voor het onderwijs (bijvoorbeeld *remedial teaching*, ballet- of muziekonderwijs of ICT-toepassingen), maar die nu wellicht minder in de maatschappelijke en politieke aandacht staan. Er kan dan een vertekend beeld ontstaan van scholen die het goed doen (lees: kostenbewust opereren) en scholen die het niet of minder goed doen (lees: scholen die zich richten op andere zaken).

In box 5.1 worden de *good practices* per kostenpost weergegeven. Hierbij zijn de resultaten voor het VO en de BOL samengevoegd. Schoolkosten worden door de ouders en leerlingen gedragen. Mogelijke beheersing van de kosten is dan ook primair voordelig voor de ouders en leerlingen. Uit het onderzoek blijkt dat ouders de hoogte van de schoolkosten sneller accepteren als de school zich kostenbewust opstelt. Het gaat hier dus ook om de houding van de school en niet alleen om het absolute kostenniveau. Als een school echt zijn best doet, vormt de hoogte van de schoolkosten over het algemeen minder snel een probleem.

Box 5.1: Besluitvormingsmodel met good practices voor VO-scholen en BVE-instellingen

Beschrijving van de <i>good practice</i>	Implementatie?	
	Ja	Nee
<p>Algemeen</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Per leerling een maximum aan schoolkosten per jaar vaststellen (door de schoolleiding en MR), waarbij rekening wordt gehouden met de hoogte van de tegemoetkoming in de studiekosten of de studiefinanciering. 2. De school dient niet te hoge eisen te stellen aan schoolspullen. Eventueel ook maximum eisen (om merken strijd en rages te voorkomen) of via de school verstrekken (schoolagenda). 3. In de schoolgids moet duidelijk worden vermeld welke betalingsregelingen en vergoedingsregelingen er zijn (ook vanuit de gemeente). 4. Is er een uitgebreid en gedetailleerd overzicht van de schoolkosten op internet? 5. Gezamenlijke inkoop via de school van gereedschap, werkkleding en naslagwerken om goedkoper in te kopen. 6. Betaal materiaal- en andere kosten zoveel mogelijk uit de bijdragen van het rijk. 7. Biedt ouders de mogelijkheid om in termijnen te betalen. 8. Het opzetten van kwijtschelding- en reductieregelingen, suppletiefonds en contact met sociale diensten 9. Laat de schoolkostenposten met een maximum percentage per jaar laten stijgen 10. Stel zo veel mogelijk spaarregelingen vast, zodat ouders/leerlingen voor grote kostenposten kunnen sparen. 11. Is er iemand door de schoolleiding aangewezen die waakt over de hoogte van de totale schoolkosten per leerling? 12. Zoek naar sponsorgelden om de schoolkosten te drukken. 13. Aanboren van externe bronnen voor de dekking van schoolkosten (bijv. gemeentelijke sociale dienst). 14. Een actieve ouderraad/MR die zich bewust bezighoudt met de hoogte van de schoolkosten zorgt ervoor dat scholen bewuster omgaan met de middelen die zij van de ouders ontvangen. 15. Concurrentie in de regio leidt tot een groter kostenbewustzijn bij zowel de ouders als de scholen. 16. Breng extra onderwijsvoorzieningen, zoals een muziekklokaal met instrumenten of de mediatheek buiten de school onder. 17. Kruissubsidiëring met andere door de school verzorgde activiteiten. 		
<p>(Vrijwillige) Ouderbijdrage</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Zet een Stichting Ouderbijdrage (SOB) op. Dit stimuleert actiever beheer van de door de ouders bijeengebrachte gelden. 2. Het loskoppelen van verplichte en vrijwillige posten (schoolboeken zijn geen bijdrage maar boekenkosten). Ouderbijdrage (of bijdrage) moet geen containerbegrip worden. 3. Duidelijke vermelding van het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage. 4. De ouders volledig zelf laten beslissen over de uitgaven van de ouderbijdrage, waardoor ze ook invloed kunnen uitoefenen op de hoogte van de totale kosten ervan. 5. De vrijwillige ouderbijdrage storten in het ouderfonds en dat verder aanvullen met sponsorgeld dat actieve ouders weten te verkrijgen voor bepaalde projecten binnen de school. 6. Transparantie in de uitgaven die worden gedaan van de ouderbijdrage maakt het voor ouders acceptabeler om deze bijdrage te betalen. 7. Afstoten of vereenvoudigen van bepaalde (dure) voorzieningen, zoals een uitgebreide schoolbibliotheek, en aanhaken bij externe faciliteiten, zoals de openbare bibliotheek in de buurt. 		

Beschrijving van de <i>good practice</i>	Implementatie?	
	Ja	Nee
<p><i>Kosten van schoolboeken</i> <i>Leermiddelenkeuze</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ouder/MR beter informeren over en meer betrekken bij de bepaling van de boekenkosten. Transparantie en inspraak beïnvloeden de perceptie van de boekenkosten in positieve zin. 2. Kies als docent/sectie zo goedkoop mogelijke methoden die nog wel aan de leerdoelen voldoen. 3. Kies als docent/sectie boeken die in voldoende mate gebruikt worden bij het onderwijs. 4. Controleer jaarlijks of de voorgeschreven boeken wel echt nodig zijn in het onderwijs. 5. Kies als docent/sectie een boek dat fysiek (harde kaft) en inhoudelijk lang mee kan gaan. 6. Tracht als het mogelijk is om een bepaald vak over zo min mogelijk jaren te verspreiden (dus bijvoorbeeld in 1 in plaats van verspreiden over 2 jaar). Door het aantal jaren voor een vak te concentreren, hoeven er ook gedurende minder jaren boeken voor te worden gehuurd. 7. Stel als docent/sectie zelf lesmateriaal samen (readers, opgaven- en werkboeken ed.). 8. Het samenstellen van readers met daarin samenvattingen van boeken die slechts sporadisch gebruikt worden in het onderwijs, maar wel worden voorgeschreven. 9. Let op het kostenverloop van een bepaalde methode over de jaren heen (niet alleen naar de vierde klas kijken, maar kijken hoe duur deel 2 en 3 voor klas 5 en 6 zijn) 10. Schrijf als docent/sectie zo min mogelijk werkboeken en andere niet huurbare en eenmalig te gebruiken hulpmiddelen voor (bijv. leesboekjes bij taalonderwijs). 11. Kies zoveel mogelijk werkboeken waarbij het mogelijk is om het schrift als alternatief te gebruiken. 12. Het door de schoolleiding opstellen van een lijst met criteria waaraan een lesmethode moet voldoen, waarin naast inhoudelijke aspecten ook aandacht is voor kostenaspecten. 13. Toets van nieuwe methoden niet alleen door de secties/docenten maar ook door de schoolleiding (ook op prijs). 14. Hanteer een zo lang mogelijke afschrijvingstermijn (voor zo ver exogene factoren als onderwijsvernieuwingen dat toe staan), bijvoorbeeld 5 jaar. Stel als schoolleiding criteria op waaraan docenten/sectie moeten voldoen als men eerder dan deze termijn een nieuwe methode wil voorschrijven (intern boekenfonds). 15. Verander niet van lesmethode binnen één cohort. Introduceer dus alleen nieuwe methoden bij eerstejaars-leerlingen. 16. Stel in overleg met de docenten/sectie en MR een maximaal bedrag vast voor boekenkosten per jaar per leerling (eventueel gedifferentieerd naar profiel, klas en niveau). 17. Docentmateriaal dient door de school en niet door de ouders/leerlingen betaald te worden. 18. Voor leerjaren waarin er overlap in het gebruik van boeken, kan de school de boeken inhuren en vervolgens gedurende bepaalde perioden waarin het boek gebruikt wordt door verhuren aan de betreffende groepen leerlingen. 19. Uitwisselen van informatie tussen scholen over de leermiddelenkeuze. 20. Het uitgeven van een schoolgids (vooral voor de BOL, waar een schoolgids niet verplicht is) met daarin informatie over de boekenkosten per klas per opleiding. Of nog beter: het verschaffen van kosteninformatie via de schoolsite. 		

Beschrijving van de <i>good practice</i>	Implementatie?	
	Ja	Nee
<p><i>Boekvoorziening en distributeur</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Het klassikaal gebruiken van atlanten, woordenboeken en andere naslagwerken et cetera. 2. Het door de school aanschaffen van tekstboeken die alleen op school gebruikt worden. 3. Het zou een overweging kunnen zijn om een boeken of leermiddelenfonds op te richten voor het in huurkoop aanbieden van rekenmachines, atlanten en woordenboeken, of (met name in de BOL) ook werkmateriaal. Een andere mogelijkheid is het zo veel mogelijk centraal inkopen van deze hulpmiddelen. 4. Het ter inzage leggen van weinig gebruikte boeken op een centrale plek (de mediatheek). 5. Bij een tweedehands boeken of verhuursysteem is een <i>good practice</i> om beschadigde boeken (zelf) opnieuw in te binden en van een harde kaft te voorzien. 6. Bij een tweedehands boeken of verhuursysteem is een <i>good practice</i> om leerlingen te stimuleren netjes met de boeken om te gaan en er niet in te schrijven (borgsommen, boetes en kaften). 7. Bij een tweedehands boeken of verhuursysteem is een <i>good practice</i> om leerlingen te stimuleren de boeken te kaffen (gratis kaftpapier en controleren of gekaft is). 8. Een <i>good practice</i> is dat scholen of hun boekhandel de ouders/leerlingen (schriftelijk) adviseren om leerboeken te kopen als deze meer dan twee jaar gebruikt worden voor die leerling (bijv. in klas 1 tot en met 3). 9. Spreek met de boekhandel af dat de leerlingen kunnen aangeven per boek of zij het willen kopen of huren. 10. Splitsen van boekenkosten en distributiekosten bij externe en (in mindere mate) interne boekenfondsen. Een <i>bad practice</i> is dus het volledig doorrekenen van de dienstverlening aan de ouders/leerlingen. 11. Meer differentiatie in omvang en kwaliteit van de dienstverlening door boekhandels. Wat kan de school allemaal wel zelf doen? 12. Organisatie van een intern boekenfonds niet in een stichting onderbrengen (vanwege BTW verplichting). 13. Overleg in het geval van een extern boekenfonds met de boekhandel over de mogelijkheid om bepaalde werkboeken te huren (te hergebruiken). Stimuleer leerlingen om in dat geval niet in werkboeken te schrijven. 14. Vraag als school altijd meerdere offertes aan bij concurrerende boekhandels en tracht kortingen te bedingen op de boeken (intern boekenfonds) of de dienstverlening. Geef de korting ten minste gedeeltelijk door aan de ouders en leerlingen. 15. Onderhoud als school een goede relatie met de boekhandelaar –vaak zijn zij bereid om een behoorlijke korting op de boeken te geven of de school te verblijden met allerlei extraatjes. 16. Houd om de bijvoorbeeld 2 jaar het contract met de distributeur onder de loep. 17. Laat de school als intermediair optreden voor leerlingen die overstappen van het ene onderwijs soort naar de andere (binnen een school van HAVO naar VWO). 18. Koop voor het interne boekenfonds ook tweedehands boeken in. 19. Laat leerlingen assisteren bij het beheer van het boekenfonds (innemen en controleren van boeken, repareren van boeken, et cetera). 20. Uitwisselen van informatie tussen scholen over de boekvoorziening en distributie. 21. Tweedehands boekenmarkten opzetten, faciliteren en stimuleren door schoolleidingen in de BOL, omdat daar veel met koopsystemen wordt gewerkt. 22. Het uitgeven van een schoolgids (óók in de BOL) met daarin informatie over de wijze van boekvoorziening en distributie per opleiding. Of nog beter: het verschaffen van kosteninformatie via de schoolsite. 		

Beschrijving van de <i>good practice</i>	Implementatie?	
	Ja	Nee
<p><i>Kosten voor materialen en gereedschappen</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Geef secties een eigen budget. Daarmee maak je ze verantwoordelijk voor de uitgaven die zij maken aan materialen; secties gaan bewuster inkopen. Het gevaar bestaat wel dat de gezamenlijke inkoop onder druk komt te staan. 2. Betaal de materialen (deels) uit bijdragen van het Rijk, zodat de resterende kosten voor de ouders laag blijven. 3. Ontwikkel of fabriceer de benodigde materialen zelf. 4. Fonds oprichten voor huurkoop van werkmateriaal. 5. Zoek samenwerking met het bedrijfsleven. 6. Koop binnen de school zoveel mogelijk gezamenlijk in (centrale inkoop, vooral bij grote ROC's). Maak gebruik van de voordelen, zoals kortingen of extra leveringen, die dit biedt door gezamenlijk in te kopen. 7. Zorg voor transparantie en vraag alleen de kosten die leerlingen daadwerkelijk maken; dit vergroot het draagvlak bij de ouders. 8. Gereedschap of overalls (bij voorkeur centraal ingekocht) in eigendom van de leerlingen zelf, waardoor ze er zuiniger op zijn. Dit drukt uiteindelijk de kosten. 		
<p><i>Kosten van excursies en uitstapjes</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Goedkope uitstapjes zoeken (een stukje fietsen en dan goedkoper met de trein of naar Polen in plaats van Oostenrijk om te skiën). 2. Zoek op creatieve manieren naar alternatieven voor excursies (bijvoorbeeld het naar school halen van het museum) of selecteer een goedkoper alternatief (regel bijvoorbeeld het vervoer er naar toe via het bedrijf of de instelling die wordt bezocht). 3. Vraag meerdere offertes aan om zo de goedkoopste excursie uit te zoeken. 4. Zoek subsidiemogelijkheden, zoals bijvoorbeeld een uitwisseling met een andere Europese school. De Europese Unie geeft daar subsidie voor, bijvoorbeeld in het kader van internationaliseringprojecten. 5. Maak slechts een beperkt aantal buitenlandse reisjes en kijk voornamelijk naar het nut van deze reisjes; leerlingen gaan zelf al genoeg op vakantie. 6. Door het instellen van een spaarregeling zorgen scholen ervoor dat de kosten voor de ouders betaalbaar blijven. 7. Stel maximumbedragen vast voor excursies. 8. Eventueel: Breng niet alle kosten in rekening en vraag ter dekking van het verschil de oudervereniging om een bijdrage. Zolang deze dit financiert uit andere bronnen of echt vrijwillige bijdragen van ouders leidt dit in elk geval voor de minder draagkrachtige ouders tot kostenreductie. 9. Ga met meer klassen tegelijk (reiskostenreductie). 10. Maak kortere reizen. 		
<p><i>Kosten van overige schoolbenodigdheden</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Worden er geen onnodige eisen aan bijvoorbeeld gymkleding en schoeisel? 2. Moet er examengeld worden betaald voor een tussentijdsexamen? (<i>bad practice</i>). 3. Verreken alle kosten aan het begin van het jaar en vermijd dat er in de loop van het jaar ineens rekeningen voor extra bijdragen. 		
<p><i>Reiskosten</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Stimuleer het gebruik van de fiets. Zorg voor een goede fietsstalling en een ruimte waarin leerlingen zich kunnen omkleden en natte kleren kunnen drogen. 2. Organiseer als school voordelig busvervoer in de winter. 3. Maak gebruik van de goedkope en centrale inkoop die de NS en busmaatschappijen bieden voor trajectkaarten. 4. Gezamenlijk vervoer naar praktijkweekscholen, waardoor de kosten per leerling lager zijn. 		

Op zich vindt de implementatie van *good practices* plaats op basis van vrijwilligheid: de school beslist zelf of de voorgestelde *good practice* geschikt is om te implementeren op de betreffende school. Andere partijen kunnen de school echter wel prikkelen of stimuleren om een bepaalde *good practice* te implementeren. Daarnaast hebben partijen een eigen verantwoordelijkheid bij de beheersing van schoolkosten. Zo is bijvoorbeeld het automatisch koppelen van de WTOS-normbedragen aan de werkelijke schoolkosten geen echt aanknopingspunt, omdat een dergelijke koppeling het kostenbewustzijn van ouders en scholen juist zou kunnen ondermijnen.³⁴ Hieronder zal kort worden aangegeven wat de rol van de verschillende partijen bij de beheersing van schoolkosten kan zijn.

Ouders/MR/oudervereniging

Een zeer belangrijk actiepunt voor ouders en leerlingen is dat zij veel actiever gebruik zouden moeten maken van de inspraakmogelijkheden die er nu al liggen. Indien blijkt dat zij onvoldoende informatie hebben om op een adequate wijze de inspraak mogelijkheden te benutten, dienen ouders/leerlingen bij de school aan te dringen op informatie.

Ouders en leerlingen zouden bij hun schoolkeuze meer op de schoolkosten kunnen letten. Indien een bepaalde school geen informatie verschaft over de kosten in de schoolgids of op de internetsite zouden zij de school moeten vragen om deze informatie.

Ouders zouden een Stichting Ouderbijdrage (SOB) op kunnen zetten om zo meer invloed te hebben op de besteding en de hoogte van de door de ouders bijeengebrachte gelden.

Ouders en leerlingen kunnen aandringen bij de school om de bovengenoemde *good practices* te implementeren. Bovendien is de eigen inzet mede bepalend voor het wel of niet slagen van de implementatie. Een voorbeeld hiervan is het kaften van boeken en het ‘schoonhouden’ van werkboeken (in schriften werken).

In paragraaf 5.3.1 wordt bij veel oplossingsrichtingen voorgesteld om de werking van de ‘schoolkostenmarkt’ te verbeteren door ouders en leerlingen als betalende meer en effectievere inspraakmogelijkheden te geven. Als zou blijken dat ouders en leerlingen deze uitgebreidere mogelijkheden in praktijk niet gaan benutten, wordt het erg moeilijk om schoolkosten te beheersen. Ouders en leerlingen hebben dus duidelijk een eigen verantwoordelijkheid om actief mee te denken en te sturen bij de beheersing van schoolkosten.

³⁴ Dit idee van automatische koppeling is terug te voeren op de resultaten van het Nibud onderzoek, waaruit bleek dat de normbedragen van de (toen nog) WTS voor de vierde klas HAVO en vierde en vijfde klas VWO gemiddeld niet kostendekkend waren.

Boekhandelaren

Boekhandelaren kunnen een bijdrage leveren aan de beheersing van boekenkosten door per titel of leermiddel aan te geven of koop dan wel huur de goedkoopste optie is voor de leerling (bij meerjarig gebruik van een leermiddel).

Een tweede mogelijkheid is om zoveel mogelijk differentiatie aan te brengen in de soort dienstverlening die per school wordt aangeboden. Scholen kunnen dan op maat kiezen en bekijken welke elementen ze zelf willen besteden en voor welke het goedkoper is om ze uit te besteden.

De boekhandel zou een aparte rekening voor de boeken en een aparte rekening voor de geleverde diensten moeten opstellen.

Educatieve uitgevers

Educatieve uitgevers kunnen een bijdrage leveren aan de beheersing van boekenkosten door niet te veel werkboeken en andere eenmalig te gebruiken leermiddelen toe te voegen aan een methode. Bovendien is het van belang dat niet te vaak herziene of nieuwe lesmethoden op de markt worden gebracht.

Lokale overheid

De lokale overheden zouden in hun gemeentelijke onderwijsplannen meer aandacht aan de hoogte en samenstelling van de schoolkosten op de verschillende scholen moeten besteden (niet alleen bepaalde posten en niet alleen voor de eerste leerjaren, maar een breder overzicht). Indien deze gegevens niet beschikbaar zijn, zouden de gemeenten er bij de scholen op aan moeten dringen om de gegevens te verschaffen.

Lokale overheden kunnen via hun minimabeleid de schoolkosten voor de lagere inkomensgroepen verlagen (verlenen van categoriale bijstand voor VO- en BOL-ouders). Dit instrument beïnvloedt niet de hoogte van de schoolkosten, maar verzacht wel de gevolgen ervan voor bepaalde groepen ouders/leerlingen.

Lokale overheden zouden meer moeten samenwerken met scholen, zodat de gemeente meer zicht heeft op de hoogte van de schoolkosten en er beleid op kan voeren (bijv. wat zijn de kosten en de bijdragen?, welke vrijstellingen hanteert de school voor arme gezinnen?).

5.3 Aanknopingspunten voor nieuw beleid

Het verzamelde onderzoeksmateriaal levert behalve *good practices* ook aanknopingspunten op voor nieuw overheidsbeleid gericht op kostenbeheersing. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de overheid op verschillende manieren kan bijdragen aan de beheersing van schoolkosten. Bij deze oplossingen is de hoofdrol niet voor de overheid weggelegd, maar heeft de overheid overwegend een signalerende, initiërende en faciliterende rol. Omdat het kostenbewustzijn nu nog in de kinderschoenen staat, lijkt de meeste vooruitgang door het onderwijsveld zelf te kunnen worden geboekt. Enerzijds kan dit door de implementatie van de *good practices*, maar anderzijds kunnen de verschillende partijen hun steentje bijdragen zoals aan het eind van de vorige paragraaf is weergegeven. Hieronder worden allereerst enkele algemene aanknopingspunten voor beleid aangegeven. Vervolgens worden in paragraaf 5.3.1 per knelpunt oplossingsrichtingen geschetst.

In het algemeen geldt dat de overheid zich bij vernieuwingen in het onderwijs van tevoren meer rekenschap moet geven van de financiële gevolgen voor ouders en de scholen (door korte afschrijvingstermijn van boeken, meer vakken et cetera).

De overheid kan de kosten van schoolboeken verder verminderen door de BTW-tarieven te verlagen voor leermiddelen (zie ook: SEO, 2001). Dit heeft geen invloed op de werking van de schoolkostenmarkt. In het Verenigd Koninkrijk geldt een 0% BTW-tarief voor schoolboeken, alhoewel die in strijd lijkt met de Europese BTW-richtlijn. In Nederland betalen ouders en leerlingen 6% BTW voor schoolboeken, tegenover 19% voor overige leermiddelen (zoals cd-rom's). Verlaging van de BTW zou de kosten van de overige leermiddelen voor ouders en leerlingen verminderen.

In de gesprekken en in publicaties wordt wel aangegeven dat het goed zou zijn om de vergoeding voor schoolkosten aan het begin van het schooljaar uit te betalen, omdat dan ook de meeste kosten worden gemaakt (nu de helft aan het begin van het jaar en de andere helft halverwege het schooljaar) (Tweede Kamer, 1999b). Mede op basis van Intomart onderzoek onder ouders concludeert de overheid echter dat er te weinig redenen is om het huidige betalingsritme aan te passen omdat slechts een kwart van de ouders daar prijs op lijkt te stellen, en dat dit deel van de ouders verdeeld is over de vraag welk betalingsritme gewenst is (*ibidem*, pp. 15-16).

Met betrekking tot excursiekosten wordt opgemerkt dat deze kosten voor sommige vakken erg hoog zijn geworden door de tweede fase (met name voor het verplichte vak CKV1). Dit is vooral voor scholen in kleine gemeenten die een flinke reis moeten maken om bij een theater of zo te komen is de tegemoetkoming (voucher) te laag. Voorgesteld wordt om het bedrag van dit voucher te differentiëren naar relevante objectieve kenmerken van een school (afstand tot grote stad, et cetera).

Ten slotte is er door gesprekspartners wel voorgesteld om een landelijk maximum te bepalen voor schoolkosten of boekenkosten. Dit maximum zou dan door het ministerie van OCenW in samenspraak met het onderwijsveld en andere belanghebbenden moeten worden bepaald, idealiter per klas, profiel/opleiding en per niveau. Dergelijke aandacht op landelijk niveau zal veel scholen op schoolniveau stimuleren om schoolkosten te beheersen. Het is echter de vraag of een dergelijke directe manier van ingrijpen op de schoolkostenmarkt de meest geschikte is. Immers, er wordt op deze wijze geen recht gedaan aan ouders/leerlingen die meer zouden willen betalen. Men zou daarom kunnen overwegen om het deel van de schoolkosten dat boven het maximum uitkomt, alleen op vrijwillige basis te betalen. De huidige ophef over de vrijwillige ouderbijdrage laat echter zien dat vrijwilligheid in praktijk niet goed werkt. Ten slotte zal gecontroleerd moeten worden of men zich aan de maximumbedragen en aan het vrijwillige karakter van het boven-maximale deel houdt. Dergelijke controle kan lastig en duur zijn. Het lijkt daarom efficiënter om meer marktconforme oplossingsrichtingen te kiezen, waarbij de belanghebbende partijen zelf mogelijkheden in handen krijgen om de kosten te beïnvloeden. Een voorbeeld hier van is het op schoolniveau vaststellen van een maximumbedrag door de schoolleiding en MR. Andere meer marktconforme oplossingsrichtingen komen in de volgende paragraaf aan de orde.

5.3.1 Aanknopingspunten per knelpunt

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat men bij de beheersing van schoolkosten tegen enkele knelpunten aanloopt. Hieronder worden deze knelpunten kort genoemd, waarna per knelpunt *mogelijke* min of meer marktconforme oplossingsrichtingen wordt gesuggereerd.

Een overweging voor de overheid is wel dat de inzet van min of meer marktconforme instrumenten kan leiden tot toenemende kostenverschillen tussen scholen en tot concurrentie op kosten en imago. Dit zou tot een tweedeling in het onderwijs kunnen leiden. Ten eerste omdat scholen in hun imago en financiële mogelijkheden gaan divergeren (bijv. rijke school met rijke ouders die veel ouderbijdragen betalen en minder snel een probleem maken van duurdere lesmethoden: ‘goedkoop studeren versus goed studeren’). Ten tweede zou er eventueel een tweedeling kunnen ontstaan als scholen op grote schaal de boeken direct bij uitgevers gaan inkopen of op schoolniveau materialen en gereedschappen bij de distributeurs gaan inkopen. Kleine scholen of kleine groepen van scholen hebben immers minder onderhandelingsmacht dan grote scholen of grote groepen van scholen. Dit laatste risico lijkt ons echter niet al te groot omdat kleine partijen zich in principe kunnen aansluiten bij grote partijen, om zo hun eigen onderhandelingsmacht positief beïnvloeden.

Knelpunt 1a: Transparantie van de schoolkosten voor de ouders en de leerlingen.

Het is erg moeilijk om de schoolkosten op schoolniveau te weten te komen.³⁵ Uit ons onderzoek is gebleken dat deze gegevens in veruit de meeste gevallen niet op een gemakkelijk toegankelijke wijze –zoals de schoolsite, schoolgidsen of schooldatabanken– zijn te verkrijgen. Voor het VO geldt dat als er al informatie over de schoolkosten wordt gegeven, dat het dan vaak alleen voor het eerste leerjaar wordt verstrekt waardoor ouders geen rekening kunnen houden met de kostenontwikkeling door de jaren heen. Bovendien is de beschikbare informatie slecht vergelijkbaar omdat de kostenposten per school niet overeenkomen (in het ene geval zijn in de ouderbijdrage bijvoorbeeld ook de kosten van boeken en excursies opgenomen, terwijl er in een ander geval juist een aparte post voor boeken bestaat) en omdat per school slechts enkele posten zijn gegeven of alleen de totale kosten. De conclusie is dat ouders en leerlingen zich bij hun schoolkeuze niet *kunnen* baseren op de schoolkosten. Dit staat in schril contrast met de veel betere en bredere toegankelijkheid van informatie over de onderwijskwaliteit per school. In de BOL is het gebrek aan informatie over kosten nog groter dan in het VO. Dit heeft te maken met het feit dat er geen plicht bestaat voor de BVE-instelling om een schoolgids uit te geven, het middel bij uitstek voor ouders en leerlingen om informatie over schoolkosten te vergaren.

Doordat de informatie over de kosten vooraf niet duidelijk is, ontstaat er zowel in het VO als in de BOL een soort mythevorming over de kosten, die de schoolkeuze overigens best kan beïnvloeden. Er is dan uiteraard geen sprake van een goed onderbouwde schoolkeuze. Merk op dat voor een goed onderbouwde schoolkeuze niet de *aanwezigheid* van informatie een vereiste is, maar tevens dat de *juistheid* van deze informatie een vereiste is. Door als school de schoolkosten te laag voor te spiegelen, wordt oneigenlijke concurrentie bedreven. Dit gevaar kan ondervangen worden (zie oplossing 2a, ouders blijven betalen I).

Door dit gebrek aan transparantie over schoolkosten wordt marktwerking in de onderwijsbelemmerd. Een goed onderbouwde schoolkeuze behoort immers op een afweging tussen kosten en kwaliteit te berusten. Doordat op dit moment (nog) niet op schoolkosten wordt geconcurrereerd, is de informatie over de hoogte en samenstelling van de schoolkosten gebrekkig. Ouders en leerlingen kunnen daardoor op dit moment geen afweging maken tussen kosten en kwaliteit en missen daarom de mogelijkheid om via hun keuze scholen te prikkelen om de schoolkosten te beheersen.

Oplossing 1a:

1. Verplicht BVE-instellingen om een schoolgids uit te geven. Stimuleer BVE-instellingen vervolgens om in de schoolgids informatie over schoolkosten per opleiding en per klas op te nemen. Het zou overigens nog beter zijn als de informatie op de internetsite van de school zou staan, in dat daarmee de toegankelijkheid van de informatie enorm toeneemt.

³⁵ In de NIBUD onderzoeken (1999, 2001) zijn de schoolkosten niet op schoolniveau bepaald, maar is gekeken naar de kosten voor ouders, los van de school waarop hun kinderen zaten.

2. Stimuleer VO-scholen om in de schoolgids informatie over de schoolkosten per klas per niveau (en eventueel per profiel) te geven. Ook hier pleiten wij niet alleen voor een papieren versie van de schoolgids, maar meer nog voor een digitale versie op de internetsite van de school.
3. De informatie over schoolkosten zou de volgende elementen moeten bevatten:
 - de totale schoolkosten;
 - de schoolkosten per post, waarbij aangegeven dient te worden welke uitgavenposten onder de kostenpost worden gerekend;
 - het vrijwillige dan wel verplichte karakter van de kosten.

Als ouders en leerlingen inzicht hebben in de (werkelijke) hoogte van de schoolkosten kunnen zij een goed onderbouwde schoolkeuze maken en daarmee het beleid van scholen ten aanzien van kosten beïnvloeden. Deze vorm van marktwerking (betalers hebben invloed op de kosten via hun schoolkeuze: zij ‘stemmen met voeten’) vereist dat er inzicht bestaat in deze kosten op schoolniveau.

Van belang is dat (mondige) ouders en leerlingen de scholen kunnen prikkelen om meer kortingen te bedingen bij onderhandelingen met boekhandelaren (en uitgevers). De concurrentie op schoolniveau, werkt met andere woorden door naar boven in de bedrijfskolom.

Een onderzoeksresultaat dat deze oplossing ondersteunt is het feit dat in bepaalde delen van Noord-Brabant de concurrentie tussen scholen is toegenomen sinds het OMO-schoolbestuur enige jaren geleden heeft aangegeven dat de OMO-scholen bewust rekening houden met de hoogte van de schoolkosten en zelfs streven naar kosteloos onderwijs. Dit heeft er toe geleid dat andere scholen in de omgeving zich tevens als kostenbewust zijn gaan profileren. Concurrentie op schoolkosten is dus wel degelijk mogelijk. En gezien het relatief grote aantal *good practice* scholen in deze regio leidt deze concurrentie waarschijnlijk ook tot lagere schoolkosten.

Knelpunt 1b: Transparantie van de schoolkosten voor de school(leiding).

Niet alleen de ouders hebben geen inzicht in de hoogte van de schoolkosten: in veel gevallen weet de school zelf ook niet hoe hoog de schoolkosten nu precies zijn. De schoolleiding weet dus niet wat voor kosten ze de ouders jaarlijks opleggen. Vaak zijn niet alleen de totale kosten per leerling onbekend, maar geldt dat ook voor de verschillende posten. Voor een actieve rol van de school(leiding) bij de beheersing van schoolkosten is inzicht in de hoogte van de totale schoolkosten en de individuele kostenposten echter wel vereist: je kunt immers niet iets beheersen, wat je niet kent.

Oplossing 1b:

Door de vele verschillende posten en de vele verschillende combinaties per leerling is het tijdrovend om de hoogte van de schoolkosten te berekenen. De kosten zijn onder meer afhankelijk van de klas (wel of geen excursies of stages), het niveau (HAVO, VMBO et cetera) of de opleiding (in de BOL is de ene opleiding goedkoper dan de ander) en de vakkenpakketten (waardoor met name de boeken-, materiaal- en gereedschapskosten erg kunnen verschillen). Ondanks deze problemen is het echter wel mogelijk om de totale kosten en de kosten per post gedifferentieerd naar niveau, naar profiel of opleiding, en naar klas te bepalen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de schoolgids van het Stedelijk Gymnasium Schiedam en van het Hooghuis Lyceum in Oss (locatie Titus Brandsma Lyceum) en de internetsite van het Jan Tinbergen College. Scholen kunnen van elkaar leren, als het gaat om een op een zo inzichtelijk mogelijke manier de schoolkosten weer te geven. Uit ons onderzoek komt de volgende suggestie naar voren om de boekenkosten transparanter te maken: werk niet met leerling-specifieke bedragen per jaar, maar om met vaste bedragen per klas per niveau per profiel te werken. Nadeel hiervan is wel dat van het principe 'de gebruiker betaalt' wordt afgestapt.

Oplossing 1b komt neer op het volgende:

1. Stimuleer de schoolleidingen om, ondanks het tijdrovende karakter, de schoolkosten te bepalen.
2. Indien zou blijken dat de scholen niet op grote schaal overgaan tot het geven van informatie over de schoolkosten in de schoolgids of -site, is het ook mogelijk om voor schoolkosten een systeem à la de kwaliteitskaart op te zetten. De Onderwijsinspectie kan dan de vereiste informatie bij de schoolleidingen (dwingend) opvragen en in een 'schoolkostenkaart' zetten.

Knelpunt 2: Er bestaat een kloof tussen de betalers van en de beslissers over schoolkosten.

Dit knelpunt is wel het meest duidelijk als het gaat om schoolboeken: de docenten kiezen een lesmethode en de ouders betalen. Hetzelfde mechanisme kan echter ook voor andere kostenposten gelden: de sectie of de schoolleiding bepaalt dat een bepaalde excursie of reis gemaakt moet worden, waar die naar toe gaat en hoe duur die is, en de ouders betalen. Of: de docenten schrijven bepaalde materialen voor, en de ouders betalen. Ook voor de ouderbijdrage geldt dat de school beslist: de school bepaalt dat bepaalde posten (inrichting computerlokaal, in standhouden bibliotheek) niet uit de algemene schoolmiddelen worden betaald, maar dat een bijdrage van de ouders/leerlingen gevraagd wordt.

Oplossing 2 (boeken):

Omdat de uitgaven aan boeken veruit de belangrijkste kostenpost vormen en omdat de recente schoolkostenstijgingen voornamelijk op boeken betrekkingen hebben, is het vinden van een oplossing het meest urgent bij de schoolboeken. Het basisidee van de hier voorgestelde oplossing is echter evenzeer toepasbaar op andere kostenposten, zoals excursies of materiaalkosten.

De oplossing komt er mede op neer dat de school een vast budget krijgt waarmee de boeken moeten worden gekocht. Als de school boven dit budget zou komen, is dat de verantwoordelijkheid van de school en kan men niet naar de ouders of leerlingen gaan met de vraag om extra budget. Dit vaste budget kan vervolgens op twee manieren worden verschaft: door de ouders (net zoals nu) of door de overheid (net zoals in veel andere landen).

Oplossing 2a: Ouders blijven betalen I:

Oplossing 2a bestaat uit vier stappen.

1. Uitgaande van een breder en beter inzicht in de hoogte van de school(boeken)kosten (zie oplossing 1a/b), weten ouders en leerlingen reeds op het moment van de schoolkeuze hoe hoog de boekenkosten per klas, per niveau en per profiel/opleiding zullen zijn. Men weet dus waar men aan begint, en ook de MR is hiervan op de hoogte. Uitgaande van deze informatie bij ouders en MR, kunnen de boekenkosten als volgt worden beheerst.
2. Laat de school en de betalers (ouders en/of leerlingen) voor het begin elk schooljaar een contract ondertekenen waarin wordt afgesproken dat de betalers een bepaald bedrag verstrekken aan de school voor boeken. Laat het bedrag per klas/niveau/profiel elk jaar door de school en de MR bepaald worden. Door het meerjarige overzicht van de boekenkosten weten de betalers wat te verwachten is, en kan men via de MR ook zorgen dat de kosten niet sterk (meer dan inflatie) zullen afwijken van het afgeschilde pad. Afwijkingen zullen alleen na onderhandelingen tussen MR (als vertegenwoordiger van de betalers) en de school kunnen worden goedgekeurd. Hiermee wordt tevens het gevaar ondervangen dat scholen 'reclame maken' met lagere schoolkosten dan in werkelijkheid betaald moeten worden (zie knelpunt 1a).
De betalers houden zo duidelijk vinger aan de pols. De school heeft nu een vast budget voor boeken, waar ze het mee moet doen, sterke stijgingen zullen immers niet zo maar door de MR worden goedgekeurd. De school weet ook hoeveel budget in de volgende jaren beschikbaar zal zijn (op basis van verwachte leerlingenaantallen en de geschetste kosten over de klassen heen).
3. Om deze oplossing te kunnen implementeren is waarschijnlijk een aanpassing van de wettelijke regelingen rond de MR noodzakelijk.
4. De laatste jaren hebben getoond dat de boekenkosten veel sterker zijn gestegen dan de inflatie. Dit kwam in het VO voornamelijk door het schokeffect van de onderwijsvernieuwingen. Daarnaast speelde zowel in het VO als de BOL het geleidelijke effect van de veranderende

opvattingen over onderwijs mee, waardoor de curricula van tijd tot tijd worden aangepast. In het voorgestelde systeem zouden dergelijke *sterke exogene* kostenstijgingen tot problemen kunnen leiden, omdat de MR de sterke kostenstijgingen niet zou willen vertalen in hogere jaarbudgetten. Een belangrijk onderdeel van de hier voorgestelde oplossing is dan ook dat het 'risico van onderwijsvernieuwingen' bij de veroorzaker van deze vernieuwingen, de overheid, moet komen te liggen. Kostenstijgingen veroorzaakt door onderwijsvernieuwingen een aanpassingen in curricula zouden via betalingen aan scholen (een 'curriculum-toelage') gecompenseerd dienen te worden. Op deze wijze heeft ook de overheid een prikkel hebben om zo rationeel mogelijk met vernieuwingen om te gaan.³⁶

Oplossing 2b: Ouders blijven betalen II:

Een andere mogelijkheid is dat de overheid de kosten voor schoolboeken aan de scholen betaald (bijvoorbeeld een vast bedrag per leerling gedifferentieerd naar niveau, profiel/opleiding en klas), en dat de overheid deze boekenkosten vervolgens verhaalt op de ouders en/of leerlingen. Ouders en/of leerlingen betalen een vergoeding voor schoolboeken via bijvoorbeeld 'boekengeld' (verwant aan het les- of cursusgeld) voor leerlingen vanaf 12 jaar. In het vaste boekenprijs-onderzoek is berekend dat het boekengeld afhankelijk van bepaalde veronderstellingen in 2000 gemiddeld tussen de €148 en €295 per leerling zou bedragen (SEO, 2001, p. 114 en bijlage 8). Hier zij nog opgemerkt dat het ook mogelijk is om het boekengeld inkomensafhankelijk te maken.

Oplossing 2c: Overheid gaat betalen:

Een derde mogelijkheid is dat de overheid de kosten van de schoolboeken overneemt van de ouders, en jaarlijks een budget aan de scholen ter beschikking stelt als onderdeel van het algemene budget voor de school. De scholen kunnen dan vervolgens naar eigen goeddunken schoolboeken aanschaffen, er is dus geen sprake van een 'geormerkt' aanschafbudget. Deze oplossing draagt bij aan de beheersing van schoolkosten indien voor een 'niet te ruime' financiering wordt gekozen. Een dergelijke financiering hoeft geen negatieve bijwerkingen op de kwaliteit of pluriformiteit van het boekenaanbod te hebben, zoals blijkt uit de situatie in Denemarken, Nordrhein-Westfalen en Zweden (SEO, 2001, pp. 113-114). De in de beleidsreactie op het vaste boekenprijs-onderzoek beschreven argumenten dat overheidsfinanciering leidt tot aantasting van de autonomie van scholen en niet leidt tot kostenbeheersing, lijken dan ook niet gegrond (Tweede Kamer, 2001a, p. 4).

Het nadeel van overheidsfinanciering is wel dat er geld voor vrijgemaakt moet kunnen worden. De vraag is dan hoeveel extra overheidsgeld er met een dergelijke financiering van de aankoop van schoolboeken gemoeid zou zijn. Hiertoe zijn in het kader van het vaste boekenprijs-onderzoek

³⁶ In het geval er wordt gekozen om de curriculum-toelage op basis van landelijke gemiddelden uit te keren, wordt er door het onderwijsveld gewezen op mogelijk kwaliteitsverlies als gevolg van mogelijk te krappe budgetten bij scholen met relatief veel leerlingen uit arme gezinnen.

berekeningen uitgevoerd, waarbij rekening is gehouden met mogelijke onzekerheden (SEO, 2001, bijlage 8).³⁷ Er zijn ruime marges gehanteerd bij de berekeningen: de overheid zou in 2000 tussen de €139,7 en €247,7 miljoen kwijt zijn met de financiering van schoolboeken in het VO (dus exclusief de BOL). Het is uiteraard ook mogelijk dat voor een tussenvorm wordt gekozen, waarbij zowel de ouders als de overheid een deel van de schoolboekenkosten betalen (het boekengeld zou dan lager zijn).

Knelpunt 3: Ouders en leerlingen benutten hun huidige inspraakmogelijkheden nagenoeg niet.

Volgens de wettelijke regelingen hebben ouders en leerlingen verschillende inspraakmogelijkheden. De MR is hiervan het meest in het oog springende omdat dit orgaan als enige wettelijke bevoegdheden heeft. In praktijk worden deze bevoegdheden echter mondjesmaat benut. In de BOL geldt dit nog sterker dan in het VO. Ouders geven aan dat ze geen deskundigheid en tijd hebben om bijvoorbeeld de begroting door te nemen. Als de schoolleiding (en de ouderraad die tevens over de ouderbijdrage gaat) een duidelijke en goede motivatie geeft bij de begroting wordt deze meestal zonder al te veel discussie goedgekeurd. Daarnaast geven MR-leden aan dat er in praktijk geen inspraak is bij de keuze van de het distributiekanaal voor boeken. Kortom, ouder- en leerlinggeledingen in de MR gebruiken hun instemmings- en adviesrecht niet om de hoogte van de schoolkosten te beïnvloeden. MR-leden die wel actief gebruik maken van hun mogelijkheden, geven aan dat de huidige mogelijkheden beperkt zijn.

Oplossing 3:

Door de ouders en leerlingen in de MR (en andere inspraakorganen) een duidelijke en bredere mogelijkheden te bieden om de hoogte van de schoolkosten te beïnvloeden, zal de inspraak gestimuleerd blijft het doel van de inspraak via instemming of advies vaak wat vaag, maar als de MR een functie krijgt om bijvoorbeeld de hoogte van de boekenbudgetten mede te bepalen (zie oplossing 2a) zal het doel van de inspraak veel directer en duidelijker voelbaar zijn voor de ouders en daardoor de betrokkenheid aanzienlijk toenemen.

Knelpunt 4: Een (nog) steeds korter wordende afschrijvingstermijn van boeken.

De afschrijvingstermijn van boeken is in het VO door de onderwijsvernieuwingen gedaald, en omdat de onderwijsvernieuwingen nog niet zijn uitgewerkt is dit proces nog niet ten einde. Ook in

³⁷ Er zijn veronderstellingen gemaakt over de gemiddelde hoogte van de handelsmarge en de BTW, de verhouding tussen het aantal scholen dat een intern dan wel een extern boekenfonds hanteert, de gemiddelde winstmarges bij een extern boekenfonds, en de lagere uitgaven in het kader van de WTOS (omdat de overheid nu betaalt). Er is verder bij de berekeningen nog geen rekening gehouden met mogelijke kostenverminderingen die waarschijnlijk zullen optreden als gevolg van de betere marktwerking wanneer scholen de boeken gaan inkopen. De berekeningen representeren slechts een herschikking van bestaande geldstromen.

de BOL geven gesprekspartners aan dat steeds vaker de curricula worden aangepast, hetgeen tot steeds meer herziene en vernieuwde uitgaven leidt. Dit frustriert initiatieven van scholen gericht op de beheersing van boekenkosten. Distributiesystemen waarbij tweedehandsmarkten een rol spelen, worden bijvoorbeeld onmogelijk gemaakt en worden in toenemende mate vervangen door duurdere distributiesystemen. Ook de kosten van huurpakketten nemen toe door een kortere afschrijvings-termijn.

Oplossing 4:

De oplossing bestaat uit twee onderdelen.

1. Ten eerste moet de overheid een prikkel krijgen om rationeler met onderwijsvernieuwingen en aanpassingen in de curricula om te gaan. Het risico van prijsstijgingen door vernieuwingen zou bij de overheid moeten liggen (zie oplossing 2).
2. Ten tweede het monitoren van het aantal herziene en nieuwe uitgaven in relatie tot de onderwijsvernieuwingen. De afschrijvingstermijn onnodig bekort kunnen worden doordat educatieve uitgeverij meer herziene en/of nieuwe uitgaven uitgegeven dan nodig is om aanpassingen in curricula te volgen. In dit onderzoek is niet onderzocht of dit in praktijk het geval is. Echter, in gesprekken met scholen blijkt dat het vanwege de vele herziene uitgaven en enigszins aangepaste herdrukken die op de markt komen, steeds moeilijker is geworden om een boek langer dan bijvoorbeeld 3 jaar te gebruiken, terwijl dat vroeger wel langer gebruikt kon worden. Sinds kort worden door de Openboek Services keuzegidsen leermiddelen voor het VO uitgegeven met daarin per vak een overzicht van alle leermiddelen. Per leermiddel is tevens aangegeven welke druk het betreft en of het leverbaar is (voor een nieuwe druk of het al leverbaar is, en voor een oude druk of het nog leverbaar is). Deze toegenomen transparantie maakt het eenvoudiger om voor enkele jaren te monitoren hoe vaak per methode een nieuwe druk of herziene uitgave uitkomt. Als dit wordt gekoppeld aan het beleid ten aanzien onderwijsvernieuwingen, kan een uitspraak worden gedaan over de noodzaak van nieuwe uitgaven en gevolgen daarvan op de afschrijvingstermijnen.

Voor de BOL zijn er (nog) geen keuzegidsen en is de transparantie met betrekking tot het leermiddelenaanbod wat minder groot. Desalniettemin is op basis van uitgeverij- en andere informatie ook aan te geven hoe vaak per methode een nieuwe druk of herziene uitgave uitkomt.

Knelpunt 5: Een belangrijke good practice (intern boekenfonds) is in praktijk steeds minder goed uit te voeren.

In hoofdstuk 4 is beschreven dat steeds minder scholen met een intern boekenfonds werken. Dit terwijl een intern boekenfonds over het algemeen leidt tot lagere boekenkosten per leerling doordat niet alle organisatie- en beheerkosten worden doorgerekend aan de leerlingen, met langere afschrij-

vingstermijnen wordt gewerkt, en de school geen winstdoelstelling heeft. Belangrijkste redenen voor het lagere aandeel van interne boekenfondsen in de totale verhuur van schoolboeken zijn het gebrek aan boventalig personeel op scholen dat kan assisteren bij het beheren van boekenfonds, de schaalvergroting in het onderwijs waardoor het steeds ingewikkelder wordt om een boekenfonds te organiseren³⁸, de toegenomen werkdruk in het onderwijs (en de perceptie daarvan), en ten slotte de recente onderwijsvernieuwingen waardoor de afschrijvingstermijn op boeken is bekort.

Oplossing 5:

De oplossing bestaat –naast het zo spaarzaam mogelijk omgaan met onderwijsvernieuwingen en curriculumwijzigingen– uit twee onderdelen.

1. De politiek heeft aangegeven geen middelen ter beschikking te willen stellen voor het in standhouden van interne boekenfondsen omdat scholen zelf hun keuzes moet maken (Tweede Kamer, 2000b, p. 4). Het is echter wel mogelijk dat scholen het onderwijsondersteunend personeel inzetten bij de beheer van het interne boekenfonds. Dit personeel wordt nu al ingezet bij tal van andere taken, maar in ons onderzoek kwam niet naar voren dat dit ook al gebeurd ten bate van het interne boekenfonds. Omdat het hierbij gaat om een eigen keuze van de school (die bepaald zelf waarvoor het onderwijs ondersteunend personeel wordt ingezet) is er geen sprake van politieke sturing.
2. Een andere mogelijkheid om het beheren van een intern boekenfonds te stimuleren is het opheffen van de erkenningsregeling (dit is momenteel nog onderdeel van het vaste boekenprijs-systeem), omdat scholen daardoor geen aanspraak kunnen maken op de handelsmarges waarop boekhandels (beheerders van externe boekenfondsen) wel aanspraak maken. De financiële ruimte die vrijkomt op het moment dat scholen tegen uitgeversprijzen direct kunnen inkopen bij uitgevers, kan voldoende groot zijn om de omschakeling naar een intern boekenfonds te faciliteren. Uit ons onderzoek onder 70 scholen blijkt dat de helft van de scholen overweegt om direct bij uitgevers te gaan inkopen indien de erkenningsregels worden opgeheven. Bijna een kwart van de scholen acht de kans hierop zelfs groot.

³⁸ Ons onderzoek bevestigt dat grote scholen met veel leerlingen minder vaak een intern boekenfonds hebben.

Literatuurlijst

Amersfoortse Courant (1999), 'Scholen vertonen forse verschillen', 'Kosten zijn idioot met drie kinderen', 25 september, p. 17.

Deloitte & Touche (2001), *Inkomsten en uitgaven van scholen in Vlaanderen, kwantificering van de objectiveerbare verschillen*. <<http://www.ond.vlaanderen.be/berichten/objectiveerbareverschillen.htm>>

FCPE (2000), *Les dépenses et pratiques éducatives familiales*, rapport intermédiaire, réalisé pour la Fédération des Conseils de Parents d'Elèves, Institut de Recherche sur l'Economie de l'Education Université de Bourgogne, Dijon.

JOB/LAKS/SP (2001), *Zwartboek klachtenweek ouderbijdrage*, Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs, het Landelijk Actie Komitee Scholieren en de Socialistische Partij: Jasper van Dijk (coördinatie), 2 november, Den Haag. <<http://www.schoolknip.nl/>>

HiVA en RUG (2001), *Studiekosten in het secundair onderwijs - een onderzoek naar de studiekosten die ouders dragen ten gevolge van het schoolgaan van hun kinderen*, Hoger Instituut voor de Arbeid: I. Fripont, en RijksUniversiteit Gent: H. de Vos, in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Onderwijs.

KVB Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (1990), Brief met het verzoek voor ontheffing voor het Reglement Handelsverkeer, 13 september, rec/abs, Amsterdam.

KVB Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (1999), *Reglement voor het Handelsverkeer van Boeken in Nederland 2000*, Amsterdam.

KVB Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (2000), *Verslag bijeenkomst schoolboeken*, Amsterdam.

KCW (2000), *Voorzieningen en kosten op scholen in Oss: een inventariserend en beschrijvend onderzoek naar voorzieningen en kosten op scholen in de gemeente Oss*, Katholiek Centrum Welzijnsbehartiging Oost-Brabant, februari, Den Bosch.

KCW (2001), *Schoolkosten in de praktijk: ervaringen van een groep ouders in Oss met schoolkosten*, Katholiek Centrum Welzijnsbehartiging Oost-Brabant, mei, Den Bosch.

Ministerie van EZ (1997), *Beslissing op verzoek tot ontheffing van verbod van collectieve verticale prijsbinding*, ES/MW 97010995, 10 maart, Den Haag.

Ministerie van OCenW (1999), *De kosten van schoolboeken*, notitie OCenW-99-1252, 3 december, Zoetermeer.

Ministerie van OCenW (2000a), *Het voortgezet onderwijs: gids voor ouders, verzorgers en leerlingen 2000-2001*, september, Zoetermeer.

Ministerie van OCenW (2000b), *Tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering voor 2000-2001*, augustus, Zoetermeer.

- Ministerie van OCenW (2001a), *Beleidsreactie Minister OCenW op NIBUD-onderzoek: ocv0001093*, 15 oktober, Zoetermeer.
- Ministerie van OCenW (2001b), *Startnotie 'Onderzoek Beheersing Schoolkosten'*, december, Zoetermeer.
- NIBUD (1999), *Schoolkostenonderzoek*, Utrecht, Versie 29/9/1999.
- NIBUD (2001), *Schoolkostenonderzoek: schoolkosten in het voortgezet onderwijs en de BOL 2000-2001*, Utrecht. Inclusief tabellenboek.
- NMa Nederlandse Mededingingsautoriteit (2001), *Zaak 2007: Klacht Ouders & Coö*, brief 9 februari 2001, Den Haag.
- Nuis, A. (2000), *Een pak boeken: over de waarde en prijs van leermiddelen vooral in het voortgezet onderwijs*, augustus, Koninklijke Vereniging van het Boekenvak, Amsterdam.
- Ouders & Coö (2000a), *De klachten van Ouders & Coö bij de NMa*, brief, juli, Driebergen.
- Ouders & Coö (2000b), *Dit willen we niet meer betalen!*, pamflet, november, Driebergen.
- Schouten, N. (1999), *Studiehuis....Studielast: De prijs van onderwijs*, Wetenschappelijk Bureau Socialistische Partij.
- Regioplan (1999), *Regelingen van scholen en gemeenten voor tegemoetkomingen in de studiekosten van 12-18 jarigen*, publ. nr. OA-173, Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt: A. Bles-Booij, S. Dijk, A.L. van der Vegt en R.C. van Waveren, Amsterdam.
- Regioplan (2002), *Tegemoetkoming in de schoolkosten door gemeenten en scholen –eindrapport*, Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt: M. Blommesteijn, M. Gemmeke, A. Vermeij, Amsterdam. (in druk)
- SEO (2001), *De vaste boekenprijs voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs: een evaluatie*, B. Baarsma, J. Theeuwes en C. Zijdeveld, Stichting voor Economische Onderzoek, Amsterdam.
- Tweede Kamer (1999a), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1999*, 26 200, no. 2, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Tweede Kamer (1999b), *Meer voor meer. Uitbreiding tegemoetkoming studiekosten: de tweede fase*, 26 662, no. 2, 14 juli, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Tweede Kamer (2000a), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2000*, 26 800 VIII, no. 95, 30 maart, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Tweede Kamer (2000b), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2000*, 26 800 VIII, no. 117, 17 juli, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Tweede Kamer (2001a), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2002*, 26 800 VIII, no. 27, 23 november, Sdu Uitgevers, Den Haag. [*Beleidsreactie ministeries van EZ en OCenW op het SEO-onderzoek vaste boekenprijs*]

Tweede Kamer (2001b), *Motie van het lid Hamer c.s.*, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 VIII, no. 58, 29 november, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Tweede Kamer (2001c), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2002*, 26 800 VIII, no. 90, 7 december, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Vlaams ministerie van Onderwijs (2001), *Zorgvuldig bestuur in het secundair onderwijs*, Omzendbrief So 78, 27/11/2001. <<http://edulex.vlaanderen.be/fulldoc.html?docid=13180>>

Werkafspraken logistiek traject leermiddelen (1999), Convenant tussen GEU, VVO SEB en Bunnik groep, februari, Amsterdam.

Lijst met gesprekspartners (nationaal)

Algemeen:

Dhr. P. Dubois, Open Boek Services

Dhr. L. Jansen, secretaris ad-interim van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijs in de Natuurwetenschappen

Dhr. W. van Katwijk, voorzitter Ouders & Co

Dhr. C. van der Maas, Vereniging voor het management in het Voorgezet Onderwijs.

Dhr. H. van Schuppen, Schoolboekhandel Iddink Ede

Dhr. D. Speelman, voorzitter Platform VVVO

Mw. M. Wittenbols en Mw. L. van Nistelrooy, Stichting Leergeld/Katholiek Centrum voor Welzijnsbehartiging

BVE-raad

Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs JOB

Deel I:

VO: 12 scholen

Er is gesproken met de schoolleiding, een docent/sectie, een ouder en in sommige gevallen met de boekhandel.

1. Bonhoeffer College, Enschede
2. Christelijk Lyceum Veenendaal, Veenendaal
3. Geref. Sg. Guido de Brès, Amersfoort
4. Hooghuis Lyceum (locatie Titus Brandsma Lyceum), Oss
5. Jan Tinbergen College, Roosendaal
6. Merletcollege (OMO-school), Cuijk
7. Csg. Het Noordik, Almelo
8. Rythovius College (OMO-school), Eersel
9. Stedelijk Gymnasium, Schiedam
10. Valuascollege, Venlo
11. Koning Willem II College, Tilburg
12. Chr. Sg. voor VMBO (locatie Groen van Prinsterer), Harderwijk

MBO/BOL: 8 scholen

Er is gesproken met een afgevaardigde van de schoolleiding

1. Horizon College, Alkmaar
2. ROC Twente Plus, Almelo

3. Grafisch Lyceum, Amsterdam
4. Mondriaan Onderwijsgroep, Den Haag
5. Drenthe College, Emmen
6. AOC Terra, Groningen
7. Albeda College, Rotterdam
8. ROC Utrecht, Utrecht

Sleutelfiguren:

1. Dhr. P. Boekhoud, Albeda College, Rotterdam
2. Dhr. Van Gastel, ROC Graafschap College, Doetinchem
3. Dhr. Huijsmans, ROC Westerschelde, Terneuzen
4. Dhr. E. de Jong, ROC Amsterdam, Amsterdam
5. Dhr. De Haas, Grafisch Lyceum, Amsterdam

Deel II:

VO: 60 scholen bestaande uit de 12 VO-scholen uit deel I die ook in het kader van deel II zijn gesproken, plus 48 VO-scholen die alleen in het kader van deel II zijn gesproken. In totaal wilden 9 VO-scholen anoniem blijven, en de namen van deze scholen zijn hier dus weggelaten.

Er is gesproken met de schoolleiding en in sommige gevallen ook met docenten.

1. Ichthus College, Kampen
2. Van der Capellen SG, Zwolle
3. Marianum SG, Groenlo
4. Purmerendse SG, Purmerend
5. Coenecoop, Waddinxveen
6. Solyvius Scholengroep, Hoofddorp
7. Gymnasium Camphusianum, Gorinchem
8. Havo Notre Dame des Anges, Ubbergen
9. Tooropschool, Rotterdam
10. Santa Maria Mavo, Den Bosch
11. Westhage SG, Den Haag
12. Bernrode Gymnasium, Heeswijk Dinther
13. Visser 't Hooft Lyceum, Leiden
14. De Lage Waard, Papendrecht
15. Teylingen College Locatie KTS, Voorhout
16. Wartburg College, Rotterdam
17. VMBO College, Boxtel
18. Don Bosco College, Volendam
19. De Hogeberg osg, Den Burg
20. Christiaan Huygens College, Eindhoven

-
21. De Ring van Putten, Spijkenisse
 22. Erasmus osg., Almelo
 23. Katholieke sg Etten Leur, Etten Leur
 24. Csg. Groningen, Groningen
 25. Stellingwerf College, Oosterwolde (fr)
 26. Willem de Zwijger College, Papendrecht
 27. Hofstad College, Den Haag
 28. De Nieuwe Veste, Coevorden
 29. Ruiven School, Berkel Enscht
 30. Christelijke Scholengemeenschap Buitenveldert, Amsterdam
 31. Het Nieuwe Lyceum, Bilthoven
 32. Vrije School De Berkel, Zutphen
 33. Christelijk College de Populier, Den Haag
 34. Kaj Munk College, Hoofddorp
 35. Kennemer Lyceum, Overveen
 36. Laurenscollege, Rotterdam
 37. Mondriaan College, Oss
 38. Niels Stensen College, Utrecht
 39. Regionale Scholengemeenschap Enkhuizen, Enkhuizen
 - 40-48. School X₁ tot en met school X₉

BOL: 10 scholen. In totaal wilden 3 BVE-instellingen anoniem blijven, en de namen van deze instellingen zijn hier dus weggelaten.

Er is gesproken met de schoolleiding en in sommige gevallen ook met docenten.

1. ROC A12, Ede
2. AOC-Limburg, Roermond
3. ROC West Brabant, Bergen op zoom
4. AOC West-Brabant, Breda
5. Groenhorst College, Ede (gld)
6. College voor VMBO Zeeburg, Amsterdam
7. Noorderpoort College, Groningen
- 8-10. School Y₁, Y₂ en Y₃

Lijst met gesprekspartners (internationaal)

Denemarken:

N-Ch. Andersen (Directeur *Skole og Samfund*: Deense oudervereniging)

Duitsland:

R. Hendricks/E. Hörsch (Directeur en medewerker van de Duitse oudervereniging)

K. Wieser (bestuurslid en hoofd van de financiële afdeling van het *LEV Gymnasium Bayern*, Duitsland)

Frankrijk:

Th. Volck (*Fédération des conseils de parents d'élèves*, oudervereniging)

Verenigd Koninkrijk:

D.W. Butler (Directeur *National Confederation of Parent Teacher Associations*)

Vlaanderen:

E. Ghijssels (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Administratie Secundair Onderwijs)

Zweden:

P. Caleca Costa (*Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet*: Ministerie van Onderwijs)

I. Linskog (Afdelingsdirecteur *Enheten för konstarterna, Kulturdepartementet*: Ministerie van Cultuur, afdeling voor scholen)

P. Karlberg (*Hem och Skola*, ouderorganisatie)

Begrippenlijst

AOC staat voor agrarisch opleidingscentrum (van belang bij de BOL).

BVE-instelling is een instelling die beroeps- en volwasseneneducatie verzorgt, waaronder ook de BOL valt.

Centrale inkoop of gezamenlijke inkoop binnen de school Het binnen één school bundelen van de inkoopkracht. Door fusies zijn scholen tegenwoordig heel groot. Door de onderhandelingsmacht van de verschillende vestigingen en afdelingen te bundelen kunnen meer kortingen of extra leveringen worden bedongen.

Curricula Door de overheid vastgestelde kerndoelen en examenprogramma's, waarin staat beschreven wat er in het onderwijs voor een bepaald vak op een bepaald niveau gerealiseerd dient te worden. De Onderwijs Inspectie controleert de naleving van de curricula. Curricula worden ook wel eindtermen genoemd.

Denominatie van een school geeft de mogelijke levensbeschouwelijk grondslag van een school aan. In dit onderzoek worden de volgende categorieën onderscheiden: christelijk, katholiek, algemeen/openbaar of overigen.

HAVO staat voor Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs. Vorm van voortgezet onderwijs, die vijf jaar duurt en vooral bedoeld is als voorbereiding op hoger beroepsonderwijs.

Inkoopcombinatie Het vormen van een combinatie van meerdere scholen om samen in te kopen. Door de grotere onderhandelingsmacht van de inkoopcombinatie is de kans op kortingen en andere extra's groter.

Kwaliteitskaart De Inspectie van Onderwijs brengt jaarlijks in september kwaliteitskaarten uit. Per school (VO) worden de eindexamenresultaten gegeven en het percentage leerlingen dat is overgegaan naar een volgend leerjaar.

Leerlingenraad De Wet Medezeggenschap Onderwijs 1992 biedt leerlingen in het voortgezet onderwijs de mogelijkheid een eigen raad op te richten. De raad heeft het recht, gevraagd en ongevraagd, advies uit te brengen aan de medezeggenschapsraad.

LWOO staat voor Leerwegondersteunend onderwijs (voorheen IVBO). Als een leerling extra hulp nodig heeft bij het volgen van één van de leerwegen in het VMBO is er binnen de eigen school leerwegondersteunend onderwijs.

Medezeggenschapsraad (MR) Iedere school heeft verplicht een medezeggenschapsraad. Ouders kunnen hierin met docenten en onderwijsondersteunend personeel meepraten en meebeslissen over het schoolbeleid. In het voortgezet onderwijs kunnen ook leerlingen in de MR zitten.

MBO/BOL of **de BOL** staat voor de beroepsopleidende leerweg (BOL) van het middelbaar beroepsonderwijs (MBO). Het MBO heet nu SBO, secundair beroepsonderwijs.

Ouderraad (OR) De ouderraad is het orgaan van de ouders en houdt zich dan ook bezig met zaken die vooral voor ouders belangrijk zijn. De ouderraad brengt advies uit aan de medezeggenschapsraad, maar heeft in tegenstelling tot deze raad geen wettelijk geregelde rechten.

Profielen Voor HAVO en VWO-leerlingen verdwijnt de vrije keuze van examenvakken. Voor een betere aansluiting op hogeschool of universiteit kan gekozen worden uit vier profielen. Dat zijn: natuur en techniek, natuur en gezondheid, economie en maatschappij en cultuur en maatschappij.

ROC staat voor regionaal opleidingscentrum (van belang bij de BOL).

Scholentypen of de breedte van de school:

1. **Categorale** scholen: een school met één schoolsoort: een categorale MAVO, een categorale HAVO, of een categoriaal gymnasium.
2. **AVO** scholengemeenschap: algemeen vormend onderwijs oftewel MAVO en/of HAVO en/of VWO.
3. **Smalle** scholengemeenschap: een scholengemeenschap met AVO/VBO worden ook wel smalle scholen genoemd als naast het VBO ook MAVO en/of HAVO voorkomt
4. **Brede** scholengemeenschap: een scholengemeenschap met AVO/VBO worden ook wel brede scholen genoemd als alle AVO schoolsoorten voorkomen.

Stichting Ouderbijdrage (SOB) kan door de ouders worden opgezet om zelf de eigen bijdragen te innen en te beheren (een soort doorgeefluik). Dit is iets anders dan een stichting ten bate van het beheer van een intern boekenfonds. Een stichting boekenfonds wordt door de school opgezet en de leerlingen en ouders zijn daar niet per definitie in vertegenwoordigd.

VMBO (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) is een nieuwe onderwijssoort die de vroegere **MAVO** (Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs) en **VBO** (Voorbereidend Beroepsonderwijs) vervangt. Op het VMBO kiest de leerling na de basisvorming een van de vier sectoren. Dat zijn Zorg en Welzijn; Techniek; Economie en Landbouw. Binnen de sectoren zijn er veertien afdelingen: bouwtechniek, metaaltechniek, elektrotechniek, voertuigtechniek, installatietechniek, grafische techniek, transport en logistiek, verzorging, uiterlijke verzorging, administratie, handel en verkoop, mode en commercie, consumptief, landbouw en natuurlijke omgeving. Maar

niet elke school heeft alle afdelingen in huis. Ook het leerwegondersteunend onderwijs is onderdeel van het VMBO. Het VMBO bereidt voor op het SBO, het vroegere MBO.

VO staat voor het voortgezet onderwijs. Na de basisschool gaat de leerling naar het voortgezet onderwijs. Hij heeft de keuze uit: VMBO, HAVO en VWO.

VWO staat voor Voorbereidend Wetenschappelijk Onderwijs duurt 6 jaar inclusief de basisvorming. Tot het VWO behoren het **atheneum** (Grieks en Latijn alleen als keuzevak) en het **gymnasium** (in de onderbouw is zowel Grieks als Latijn verplicht en in de bovenbouw is één van deze twee vakken verplicht).

WTOS staat voor de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdragen en Schoolkosten (heette voorheen **WTS**: Wet Tegemoetkoming Studiekosten)

Bijlage 1:

De selectie van de scholen in deel I

Er dienen in deel I van het onderzoek zo veel scholen te worden onderzocht dat het mogelijk is om vergelijkingen te maken. Gestreefd is dus om een illustratieve steekproef, en niet zo zeer een representatieve steekproef, te trekken. Er is zowel gewerkt met telefonische als met persoonlijke gesprekken.

Om er zeker van te zijn dat inderdaad de meest interessante scholen in het onderzoek zijn vertegenwoordigd, was het aanvankelijk de bedoeling om een voorselectie te maken op basis van de hoogte van de schoolkosten van een bepaalde school ten opzichte van het landelijke gemiddelde (zoals bepaald door het NIBUD), en waar mogelijk rekening houdend met de kwaliteit die tegenover de kosten staat (zoals kan blijken uit een tevreden ouder- en leerlingenpopulatie).³⁹ Deze voorselectie is niet haalbaar gebleken. Via kennisnet waarop een overzicht van alle VO- en BVE-scholen met een eigen site staan (dat zijn er ongeveer 385 in het VO en 85 voor het BVE), zijn willekeurig (steeds de zoveelste school per vestigingsplaats op alfabetische volgorde) 26 scholen genomen (als de betreffende school geen site had, of een site die in onderhoud dan wel opbouw was, werd de volgende school genomen et cetera). Van de 26 scholen bleken er slechts 2 duidelijke en nagenoeg volledige informatie over de hoogte van schoolkosten te geven via hun site.

De conclusie is dat er niet op brede schaal via internet (of een ander medium) aan de schoolkosten op schoolniveau kan worden gekomen, zeker niet als het doel is om de *totale* schoolkosten in beeld te krijgen. Daarnaast is het niet goed mogelijk om de kosten die wel vermeld zijn te vergelijken, omdat in veel gevallen slechts een deel van de kosten bekend zijn, zoals de boekenkosten of de kosten voor excursies.

Uiteraard is bij de selectie van de scholen wel getracht om te selecteren op schoolkosten (die dan via een telefonische voorronde of op basis van *desk research* werden achterhaald).

³⁹ De tevredenheidsscores die door het ministerie van OCenW aan ons zijn verstrekt, konden in dit onderzoek niet gebruikt worden, omdat van slechts een deel (25%) van de scholen uit onze steekproef de tevredenheidsscores bekend zijn. Deze tevredenheidsscores zijn gelicht uit het Toetsingskader van de Onderwijsinspectie (dat wil zeggen dat het oordelen zijn die door een inspecteur zijn geveld op basis van een schoolonderzoek in de eerste helft van het schooljaar 2000/2001). Niet alle scholen zaten in het onderzoek van de Inspectie (n=111). Bovendien betreffen de vragen niet zo zeer de tevredenheid over kosten, maar over het feit of de leerlingen en ouders bij cruciale beslissingen over de schoolloopbaan en bij het kiezen van opleidingen, profielen en leerwegen door de school worden betrokken. Daarnaast zijn vragen opgenomen over de mate waarin ouders geïnformeerd worden over schoolaangelegenheden en de mate waarin de school activiteiten organiseert om de algemene betrokkenheid van ouders bij de school te vergroten. De scores waren een plus of een 0, voornamelijk plussen. Dit gebrek aan variatie in de antwoorden maakte ze ook minder geschikt voor gebruik in ons onderzoek (er kwamen geen onderscheidende factoren uit naar voren).

Behalve de zoektocht via individuele scholensites, is ook op andere manieren getracht om gegevens over schoolkosten op schoolniveau te vinden. Zo hebben we via de scholendatabank van dagblad Trouw gezocht. Schoolkosten bleken echter geen onderdeel uit te maken van de databank. Ook is er gekeken in de scholengids van het dagblad Parool voor Amsterdam (daarin zijn de schoolkosten voor het eerste jaar gegeven; die zijn echter niet altijd vergelijkbaar omdat niet voor alle scholen dezelfde soorten schoolkosten worden genoemd, bijv. de totale kosten, alleen de kosten van het boekenfonds, of het boekenfonds en vrijwillige ouderbijdrage en schoolreis). Verder is de scholengids van de gemeente Tilburg voor het VO bekeken. Dit is één van de weinige gemeenten die in de scholengids de schoolkosten opneemt. Echter, niet voor elke school zijn de kosten opgenomen, en net zoals in de Paroolgids, worden ook hier vaak alleen de kosten in het eerste leerjaar weergegeven. Ook op basis van deze gidsen kon dus geen integraal beeld worden gegeven van de schoolkosten in Amsterdam en in Tilburg en omgeving. Ten slotte is bij verschillende gesprekspartners (waaronder het NIBUD en Katholiek Centrum voor Welzijnsbehartiging die beide onderzoek deden naar de hoogte van schoolkosten) nagevraagd of schoolkosten per school ‘ergens op min of meer centraal niveau’ beschikbaar zijn. Dat blijkt niet het geval te zijn. Bovendien geldt volgens deze gesprekspartners dat veel scholen geen inzicht hebben in de exacte hoogte van de schoolkosten (of dat men de gegevens in ieder geval niet zo maar kan ophoesten, die moeten worden nagezocht en opgeteld/berekend). De resultaten van ons onderzoek komen overeen met deze observatie.

Al met al is een voorselectie op basis van schoolkosten niet mogelijk gebleken. Hieronder staat voor het VO en de BOL hoe de selectie verder tot stand is gekomen.

Scholen in het voorgezet onderwijs

Er zijn gesprekken gevoerd met overkoepelende organisaties in het onderwijs, zoals Ouders & Co, VVO, de BVE-raad, JOB en twee docentenverenigingen. Aan hen is gevraagd of zij scholen kennen die bewust omgaan met schoolkosten. Ook via het netwerk van OCenW en van onszelf zijn scholen aangedragen. Ten slotte is op basis van *desk research* gezocht naar *good practice* scholen (internet, onderzoeksrapporten en andere literatuur). Dit leidde tot een lijst met circa 20 scholen in het VO die geschikt zouden kunnen zijn om mee te werken aan ons onderzoek. Uit deze scholen is op de volgende wijze een selectie gemaakt:

- één school viel af omdat deze school voorkwam in het zwartboek van JOB/LAKS/SP;
- één school wilde niet meewerken aan het onderzoek;
- één andere school reageerde niet op onze herhaalde telefoontjes met de vraag om mee te werken aan het onderzoek, en waarvan we concludeerden dat ze niet wilden meewerken aan het onderzoek;
- één school bleek geschikter voor het tweede deel van het onderzoek omdat de *good practice* zich alleen op schoolboeken toespitste;

-
- er werden diverse OMO-scholen genoemd. Uiteindelijk zijn na overleg met het OMO-bestuur twee OMO-scholen geselecteerd.

De selectieprocedure resulteerde in de 12 scholen in het VO die hebben meegewerkt aan het onderzoek. Hiervan is er 1 een categorale school, 1 een smalle scholengemeenschap, en zijn er 5 avo en 5 brede scholengemeenschappen. Van de 12 VO-scholen zijn er 3 scholen met een hoog aantal WTOS-gerechtigden, 4 met een gemiddeld aantal WTOS-gerechtigden en 5 met een laag aantal WTOS-gerechtigden.

Per school zijn 3 tot 4 gesprekken gevoerd met de schoolleiding, met een docent of vaksectie, met ouders gesproken en in enkele gevallen met de boekhandel. In totaal komt dat neer op 40 gesprekken.

Scholen in de BOL

Voor de selectie van de benodigde drie BVE-instellingen was bovengenoemde aanpak minder succesvol. De BVE-raad kwam uiteindelijk met een lijst van 15 scholen die we eventueel zouden kunnen benaderen voor ons onderzoek. Zij konden echter geen argumenten geven waarom juist deze scholen moesten worden benaderd. Uiteindelijk is een selectie van 20 BVE-instellingen –een deel van de 15 scholen zoals genoemd door de BVE-raad en nog 5 scholen die uit onze eigen speurtocht naar voren kwamen– benaderd met de vraag wat zij doen aan kostenbeheersende maatregelen en hoe hoog de kosten voor ouders op hun school zijn. Dit resulteerde in 8 inventariserende gesprekken met scholen over hoe zij omgaan met de schoolkosten. Het idee was om aan de hand van de inventariserende gesprekken *good practice* scholen uit te zoeken. Dit bleek echter makkelijker gezegd dan gedaan: op veel BVE-instellingen is er slechts zicht op de schoolkosten op afdelingsniveau. Er was slechts één school die aangaf bewust om te gaan met de schoolkosten: het Grafisch Lyceum in Amsterdam. Met deze school is vervolgens uitgebreid gesproken over de wijze waarop zij omgaan met schoolkosten.

Omdat na al deze gesprekken bleek dat schoolkosten geen aandachtspunt vormen in de BOL, konden geen echte *good practices* geïdentificeerd worden. Om een beter inzicht te krijgen in de wijze waarop BVE-instellingen omgaan met schoolkosten is vervolgens gesproken 4 zogenaamde sleutelfiguren die door het ministerie van OCenW zijn aangedragen. Met deze sleutelfiguren is niet alleen gesproken over de huidige situatie, maar tevens over (nog niet geïmplementeerde) mogelijkheden om de schoolkosten beter te beheersen.

In totaal zijn in de BOL 13 gesprekken gevoerd.

Bijlage 2:

De selectie van de scholen in deel II

Voor deel II van het onderzoek is een representatieve steekproef getrokken uit de totale populatie van VO-scholen en BVE-instellingen.⁴⁰ Gezien het totaal aantal VO-scholen (591) en BVE-instellingen of ROC's (23) in Nederland, is een netto steekproef omvang van 60 VO-scholen en 10 BVE-instellingen voldoende om een representatief beeld te krijgen. Wel moet worden opgemerkt dat de 23 ROC's elk bestaan uit vele afdelingen of opleiding, waardoor het aantal vestigingen veel hoger dan 23 ligt. Wij hadden echter alleen gegeven op ROC-niveau maar hebben in ons onderzoek veelal met een afdeling, opleiding of vestiging binnen een ROC gesproken.

In totaal omvat de enquête 70 telefonische en persoonlijke gesprekken. Bij de selectie van de scholen is rekening gehouden met de selectie van scholen in het kader van een ander onderzoek op het gebied van schoolkosten in opdracht van het ministerie van OCenW, dat door Regioplan wordt uitgevoerd. Na uitsluiting van de 'Regioplan-scholen' bleven nog 403 VO-scholen en nog 19 BVE-instellingen over. Uit deze subpopulatie van 422 scholen is vervolgens de steekproef getrokken.

Bij de selectie in deel II is tevens rekening gehouden met de selectie van VO-scholen in deel I. Uit efficiëntie-overwegingen is ervoor gekozen om zo veel mogelijk gesprekken (met de schoolleiding) te combineren. Vanwege de enigszins moeizame selectie van BVE-instellingen, kon er alleen bij de selectie van VO-scholen rekening worden gehouden met het voeren van gecombineerde gesprekken.

De selectie van de scholen vond plaats op basis van een bestand (TSKCRUM.1) van de Onderwijsinspectie, met gegevens over WTOS-gerechtigden per VO-school en ROC (tel datum is 1-10-2000; het gaat dus eigenlijk om WTS-gerechtigden). Aan dit bestand is de variabele denominatie toegevoegd op basis van de naam van de school.⁴¹

Overzicht responsgegevens

De responsgegevens zijn weergegeven in tabel B2/1. De netto VO-steekproef omvat 10,1% van het aantal VO-scholen en de netto BOL-steekproef omvat 43,4% van de ROC's. Het VO-respons percentage is 61,8% en het BOL-respons percentage is 71,4%.

⁴⁰ De representativiteit heeft –wegens het ontbreken van gegevens over de populatie– geen betrekking op de gekozen distributievorm voor schoolboeken (extern, gefaciliteerd of intern boekenfonds dan wel koop).

⁴¹ In een ander bestand kwam deze variabele wel voor, maar wegens een andere opmaak, bleken beide bestanden niet zonder zeer tijdrovende aanpassingen te koppelen. Vandaar dat hier voor een benadering op basis van schoolnamen is gekozen.

Tabel B2/1: Respons

	VO	BOL
Populatie	591	23
Bruto steekproef	97	14
Totale non respons	37	4
Waarvan: geweigerd	14	2
geen contact	5	0
overige redenen	18	2
Netto steekproef	60	10

Overzicht representativiteit

De representativiteit is gemeten op basis van de volgende criteria (omdat de populatiegegevens met betrekking tot de distributievorm niet bekend zijn, is de representativiteit op dit punt niet getoetst):

1. de schoolsoort: de BOL (ook wel: ROC) dan wel het VO (en daarbinnen: VMBO, HAVO en VWO). Voor het VO is tevens gekeken naar de breedte van de school: categorale scholen dan wel smalle, AVO of brede scholengemeenschappen;
2. het aantal WTS-gerechtigden op de school (VO en ROC): een hoog, gemiddeld dan wel laag aantal. Per schoolniveau weten we het aantal WTS-gerechtigden. Op basis hiervan zijn 4 variabelen te construeren: VBO, MAVO, HAVO en VWO. In veel gevallen is het aantal WTS-gerechtigden echter gelijk aan 0 (nul). In dat geval hebben we het betreffende niveau niet meegeteld bij de school als geheel. Verder is als volgt de breedte van de school getypeerd:
 - indien slechts 1 niveau, dan categoriaal
 - indien meerdere niveaus:
 - dan een brede scholengemeenschap als VBO, MAVO, HAVO en VWO er voorkomen;
 - dan smalle scholengemeenschap als VBO en MAVO of VBO en HAVO er voorkomen;
 - dan AVO als er combinaties van twee of meer van MAVO, HAVO en VWO voorkomen.

Van het percentage WTS-gerechtigden per school wordt een driedeling gemaakt zodat we de categorieën laag, midden en hoog krijgen met ieder circa een derde van de scholen. Hierbij is voor de scholen waar het WTS percentage ontbrak het gemiddelde per zelfde schooltype ingevuld;
3. de denominatie van de school voor zover die is af te leiden uit de naam van de school (algemeen/openbaar, christelijk, katholiek of anders/weet niet);
4. het aantal leerlingen.

Tabel B2/2 geeft een overzicht van de representativiteit van de (bruto) steekproef. Bij de schoolsoort blijkt dat de BVE-instellingen zijn overgerepresenteerd in de steekproef (met name bij scholen met een gemiddeld en hoog aantal WTS-gerechtigde leerlingen). Dit is met opzet gebeurd want we wilden immers 10 BVE-instellingen in de steekproef opnemen. Verder is de steekproef representatief met betrekking tot de 4 criteria.

Tabel B2/2: Representativiteit

Schoolsoort en breedte van de school		
	Populatie	Steekproef
Categorale school	15,80%	15,32%
Smalle scholengemeenschap	9,28%	6,31%
Brede scholengemeenschap	44,46%	43,24%
AVO scholengemeenschap	26,71%	22,24%
BVE-instelling	3,75%*	12,61%*
Aantal WTS-gerechtigden gedifferentieerd naar schooltype		
	Populatie	Steekproef
<i>Laag</i>	32,57%	24,32%
- Categorale school	8,96%	5,41%
- Smalle scholengemeenschap	0,16%	0,90%
- Brede scholengemeenschap	8,96%	6,31%
- AVO scholengemeenschap	14,01%	10,81%
- BVE-instelling	0,49%	0,90%
<i>Midden</i>	33,88%	37,84%
- Categorale school	4,40%	6,31%
- Smalle scholengemeenschap	1,95%	0,90%
- Brede scholengemeenschap	18,08%	18,92%
- AVO scholengemeenschap	9,12%	9,91%
- BVE-instelling	0,33%*	1,80%*
<i>Hoog</i>	33,55%	37,84%
- Categorale school	2,44%	3,60%
- Smalle scholengemeenschap	7,17%	4,50%
- Brede scholengemeenschap	17,43%	18,02%
- AVO scholengemeenschap	3,58%	1,80%
- BVE-instelling	2,93%*	9,91%*
Denominatie van de school		
	Populatie	Steekproef
Openbaar/Algemeen	13,82%	12,61%
Christelijk	12,12%	11,71%
Katholiek	11,09%	10,81%
Anders en weet niet	62,97%	64,86%
Aantal leerlingen per school		
	Populatie	Steekproef
Minder dan 250	3,24%	1,85%
Tussen 250 en 750	19,62%	24,07%
Tussen 750 en 1.250	26,11%	24,07%
Tussen 1.250 en 2.000	29,01%	25,00%
Tussen 2.000 en 3.000	15,70%	18,52%
Meer dan 3.000	6,31%	6,48%

* Percentages verschillen bij een significantie niveau van 5% (χ^2 -toets).

Bijlage 3:

Onderzoeksvragen deel II

Het tweede deel van het onderzoek is gericht het verkrijgen van inzicht in de mechanismen die op schoolniveau spelen bij de totstandkoming van boekenkosten en op het bepalen van de effecten van deze mechanismen. Hiertoe zijn de onderstaande 31 onderzoeksvragen geformuleerd (Ministerie van OCenW, 2001b). Deze vragen worden in de hoofdstekst (hoofdstuk 4) beantwoord.

Kostenbeheersende maatregelen:

1. Welke maatregelen hebben scholen genomen om de kosten van schoolboeken te beheersen? Overweegt men invoering van dergelijke maatregelen?

Besluitvorming leermiddelen:

2. Welke rol spelen de schoolleiding en de ouders bij de vaststelling van de leermiddelen?
3. Indien zij deze keuze mede beïnvloeden, welke informatie over het beschikbare aanbod gebruiken men daarbij en welke extra info acht men wenselijk?
4. Overweegt de schoolleiding meer invloed uit te oefenen op deze keuzen?
5. Hebben de ouders behoefte aan meer invloed?
6. Zijn de vaksecties bij het kiezen van de leermiddelen volstrekt autonoom?
7. In hoeverre leggen zij verantwoording af aan de schoolleiding en ouders (MR)?
8. Hoe vaak komt het voor deze verantwoording leidt tot een wijziging van de keuze en op grond van welke inhoudelijke en financiële overwegingen?

Boekvoorziening en distributiekkanalen:

9. Welk systeem heeft de school gekozen voor de boekvoorziening?
10. Hoe verloopt het besluitvormingsproces ten aanzien van de keuze voor de boekvoorziening en het distributiekanaal (keuze tussen concurrerende boekhandels)?
11. Op basis van welke informatie en op basis van welke criteria wordt de afweging gemaakt?
12. Is er sprake van een systematische prijs-/kwaliteit-vergelijking met inbegrip van een vergelijking op de zuivere distributiekosten (i.e. bij de levering van identieke boekenpakketten)?
13. Aan welke aanvullende informatie heeft men behoefte?
14. Hoe verloopt het offerteprocess, onderhandelingen met boekverkopers?
15. Wisselt de school vaak van leverancier?
16. Worden kortingen bedongen bij boekhandels, ook als niet alle boeken maar slechts een deel van het pakket wordt besteld?

Inkoop bij uitgevers:

17. Heeft de school ooit overwogen over te gaan tot eigen inkoop van de boeken bij de uitgever?

18. Waarom heeft men daarvan afgezien (bijvoorbeeld: geen handelskorting, erkenningaanvraag te grote barrière, te grote belasting school)?
19. Indien de school aanspraak zou kunnen maken op de handelskorting (de facto als boekverkoper erkend zou worden zonder aanvullende eisen) hoe groot is de kans in dat geval dat de school zelf distributeur wordt?
20. Hoe staat men tegenover de mogelijkheid dat de zelfinkopende school een deel van de handelsmarge doorgeeft aan de ouders?
21. Hoe staat men tegenover de mogelijkheid met andere scholen inkoopcombinaties te vormen?

Besluitvorming boekvoorziening en distributiekanaal:

22. Hoe en in welke mate maakt de MR gebruik van zijn instemmingsrecht inzake de boekvoorziening en de keuze van de distributeur?
23. Wordt deze keuze in eerste instantie door de schoolleiding gemaakt?
24. Wordt ieder jaar de selectie van de distributeur en de mix huur/koop opnieuw aan de orde gesteld?
25. Hoe actief betrokken is de MR (de ouders) bij de totstandkoming van de beslissing?
26. Voorziet de schoolleiding de MR van vergelijkende informatie?
27. Welke (extra) informatiebehoeften hebben ouders?
28. Hoe beoordelen ouders hun feitelijke invloed ter zake?

Informatie-uitwisseling scholen:

29. Wordt informatie met andere scholen uitgewisseld over keuze leermiddelen en distributiesysteem?

Voorlichting:

30. Wat doet de school aan algemene voorlichting (verantwoording) aan ouders over de kosten van boekenpakketten?
31. Heeft men plannen om voorlichting uit te breiden?

Bijlage 4:

Een uitgebreide vergelijking van pakketprijzen

Een veel gemaakte opmerking in de discussie over boekenkosten, is dat deze kosten zo sterk verschillen tussen scholen. In deze bijlage worden de prijzen van boekenpakketten van 2 klassen, namelijk de eerste klas HAVO/VWO en de tweede klas LWOO, vergeleken. Beide klassen zijn onderbouw-klassen. Een vergelijking in de bovenbouw zou, vanwege de vele keuzemogelijkheden en varianten in de bovenbouw, zeer bewerkelijk zijn en waarschijnlijk zouden de resultaten erg onoverzichtelijk worden. Er is per vergelijking uitgegaan van twee scholen zeer uiteenlopende pakketprijzen. Er is met andere woorden gekozen voor boekenpakketten, waarop de bovengenoemde opmerking van toepassing is.

In totaal wordt de situatie op 4 scholen onder loep genomen, waarvan de namen hier verder niet zijn ingevuld. De gegevens van de boekenlijsten en prijzen zijn verstrekt door Iddink. Tabel B4/1 vat de prijzen van de pakketten samen, waarbij zowel het huurbedrag is weergegeven, als het bedrag in het geval de leerling alle boeken in het pakket zou kopen. Bij het huurbedrag is er steeds van uitgegaan dat het maximaal mogelijke aantal titels wordt gehuurd (en dus dat er minimaal wordt gekocht).

Tabel B4/1: Pakketprijzen per school

Vergelijking 1: klas 2 LWOO			
	School 1	School 2*	Vershil
Huurpakket	€145,60	€274,72	88,6%
Kooppakket	€244,42	€502,98	105,7%
Vergelijking 2: klas 1 HAVO/VWO			
	School 3**	School 4	Vershil
Huurpakket	€213,09	€314,77	47,7%
Kooppakket	€416,89	€589,49	41,4%

Bron: gebaseerd op gegevens van Iddink.

* Pakket zonder rekenmachine.

** Pakket met syllabus voor het vak techniek.

De conclusie is dat de huurprijzen van een boekenpakket in de onderbouw zo'n 90% kunnen verschillen. Dat is een groot verschil. De vraag is of er valide redenen bestaan die deze verschillen rechtvaardigen. In de paragrafen B4.1 en B4.2 komt deze vraag aan de orde. Ten slotte geeft paragraaf B4.3 de conclusie.

B4.1 Vergelijking 1

Voor de tweede klas LWOO is gekeken naar de situatie op school 1 en school 2. School 1 is een school/vestiging met onder- en bovenbouwklassen op LWOO en VMBO niveau. School 2 is een school/vestiging met alleen klassen in de onderbouw op LWOO, VMBO en HAVO niveau.

1. School 1

Het boekenpakket bestaat uit 5 huurboeken die €62,52 kosten (dat is 38,75% van de nieuwprijs) en uit 5 koopboeken (€83,08). De totale pakketprijs bedraagt €145,60. In tabel B4/2 zijn de prijsgegevens van de boeken per vak weergegeven.

Tabel B4/2: Pakketprijzen klas 2 LWOO op school 1

Verplichte vakken op de boekenlijst	Alleen koopboeken	Maximaal aantal huurboeken*	Totaal bedrag uitgaande van maximale huur
Nederlands	€ 31,99	€12,40	€ 12,40
Engels	€ 22,85	€ 8,85	€ 8,85
Studieles	€ 14,86	niet te huur, werkboek	€ 14,86
Wiskunde	€ 10,50	niet te huur, werkboek	€ 10,50
	€ 47,60	€18,44	€ 18,44
	€ 6,25	niet te huur, werkboek	€ 6,25
Informatica	€ 24,80	€ 9,61	€ 9,61
Natuurkunde	€ 34,10	€13,21	€ 13,21
Biologie	€ 22,77	niet te huur, losbladig	€ 22,77
Beeldende vorming	€ 28,70	niet te huur, werkboek	€ 28,70
Totaal	€244,42	€62,52	€145,60

Bron: gebaseerd op gegevens van Iddink.

* 38,75% van de nieuwprijs van de huurboeken (€161,34).

Bij het bestuderen van dit pakket is tevens bekeken of er boeken zijn die in de klas ervoor of de klas erna ook zouden kunnen worden gebruikt. Er zijn bijvoorbeeld 6 vakken die ook in klas 1 worden gegeven. Voor 5 van deze vakken (Nederlands, Engels, studieles, wiskunde en biologie) geldt dat wel dezelfde methode, maar een andere, klas-specifieke leergang wordt gebruikt. Voor het vak beeldende vorming geldt dat hetzelfde boek in klas 1 en 2 wordt gebruikt. Bij een gebruiksduur van 2 jaar loont het echter niet om het boek te kopen (de huurprijs voor 2 jaar is 2 maal 38,75%, en dat is minder dan de koopprijs). Er zijn geen boeken die in klas 1 of 2 worden aangeschaft of gehuurd, die ook in klas 3 kunnen worden gebruikt.

2. School 2

Het boekenpakket bestaat uit 12 huurboeken die €116,29 kosten (33,75% van de nieuwprijs) en uit 14 koopboeken (€158,43). De totale pakketprijs bedraagt €274,72. Hierbij is geen rekening gehouden met een rekenmachine van €11,34. Inclusief deze rekenmachine komt de totale pakketprijs neer op €286,06. In tabel B4/3 zijn de prijsgegevens van de boeken per vak weergegeven.

Er kan bij deze school in termijnen worden betaald. Dat kost eenmalig €4, 54 (10 gulden) en een percentage afhankelijk van het aantal termijnen. Stel dat in drie termijnen wordt betaald, dan is het bedrag per rekening gelijk aan $(€274,72 \text{ maal } 103\% + €4,54)/3 = €95,83$. Het totaalbedrag is dan €287,50.

Tabel B4/3: Pakketprijzen klas 2 LWOO op school 2

Verplichte vakken op de boekenlijst	Alleen koopboeken	Maximaal aantal huurboeken*	Totaal bedrag uitgaande van maximale huur
Orientatie op M&W	€ 22,88	€ 7,72	€ 7,72
	€ 6,96	niet te huur, werkboek	€ 6,96
Nederlands	€ 31,99	€ 10,80	€ 10,80
	€ 13,23	niet te huur, werkboek	€ 13,23
Engels	€ 28,10	€ 9,48	€ 9,48
	€ 15,95	niet te huur, werkboek	€ 15,95
Aardrijkskunde	€ 28,50	€ 9,62	€ 9,62
	€ 12,40	niet te huur, werkboek	€ 12,40
Geschiedenis	€ 32,30	€ 10,90	€ 10,90
	€ 12,00	niet te huur, werkboek	€ 12,00
Wiskunde	€ 28,00	€ 9,45	€ 9,45
	€ 28,00	€ 9,45	€ 9,45
	€ 11,34	niet te huur, wrkbk/cd-rom	€ 11,34
Natuur- en scheikunde**	€ 31,10	€ 10,50	€ 10,50
	€ 31,50	€ 10,63	€ 10,63
Biologie	€ 13,00	niet te huur, werkboek	€ 13,00
	€ 8,90	niet te huur, werkboek	€ 8,90
Economie	€ 32,30	€ 10,90	€ 10,90
	€ 9,40	niet te huur, werkboek	€ 9,40
AT Verzorging	€ 35,50	€ 11,98	€ 11,98
	€ 9,50	niet te huur, werkboek	€ 9,50
Keuzebegeleiding	€ 10,00	niet te huur, met cd-rom	€ 10,00
	€ 10,25	niet te huur, leerwerkboek	€ 10,25
Techniek	€ 10,25	niet te huur, leerwerkboek	€ 10,25
	€ 15,25	niet te huur	€ 15,25
Muziek	€ 15,25	niet te huur	€ 15,25
Informatiekunde	€ 14,38	€ 4,85	€ 4,85
Subtotaal	€502,98	€116,29	€274,72
Rekenmachine	€ 11,34	niet te huur	€ 11,34
Totaal	€514,32	€116,29	€286,06

Bron: gebaseerd op gegevens van Iddink.

* 33,75% van de nieuwprijs van de huurboeken (€344,55).

** Bij dit vak worden de werkboeken die in klas 1 werden aangeschaft opnieuw gebruikt.

Ook bij het bestuderen van het pakket van school 2 is bekeken of er boeken zijn die in de klas ervoor ook zouden kunnen worden gebruikt (school 2 heeft alleen onderbouw). Voor 9 vakken (Nederlands, Engels, aardrijkskunde, geschiedenis, wiskunde, biologie, techniek en muziek) geldt dat wel dezelfde methode, maar een andere, klas-specifieke leergang wordt gebruikt. Voor het vak informatiekunde wordt in klas 1 en 2 hetzelfde leerboek gebruikt, en moet alleen in klas 1 een werkboek worden aangeschaft. Dit werkboek staat in de tweede klas niet meer op de lijst. Dat betekent ofwel dat het werkboek in klas 2 niet meer wordt gebruikt, ofwel dat het in die klas wordt hergebruikt. In klas 1 en 2 worden voor het vak natuur- en scheikunde zowel hetzelfde leerboek als 2 dezelfde werkboeken gebruikt. Indien de leerling deze 2 werkboeken in klas 1 heeft aangeschaft, hoeven ze niet weer in klas 2 te worden gekocht (hergebruikt). Ten slotte geldt dat voor het vak AT verzorging in klas 1 en 2 hetzelfde leer- en werkboek wordt gebruikt, maar dat dit werkboek in klas 2 opnieuw moet worden aangeschaft (geen hergebruik). Voor 2 jaar loont het overigens niet om het leerboek te kopen (de huurprijs voor 2 jaar is 2 maal 38,75%, en dat is minder dan de koopprijs).

De vergelijking

School 2 heeft lager percentage op basis waarvan de huurprijs wordt berekend (33,75 i.p.v. 38,75% van de nieuwprijs). Desondanks heeft school 2 een hogere pakketprijs. Dit verschil hangt samen met een aantal factoren:

1. Het aantal *boeken* verschilt:
 - a. School 2 heeft *meer* boeken in het pakket (26) dan school 1(10).
 - b. School 2 heeft *relatief* iets *minder huur*boeken in het pakket (46%) dan school 1 (50%). Omgekeerd is ook het relatieve aantal *koop*boeken van belang. Koopboeken zijn meestal werkboeken, en er geldt: hoe meer werkboeken, hoe duurder het pakket. Hergebruik van werkboeken is dan ook zeer lonend. Op school 1 worden in de aansluitende klassen niet dezelfde werkboeken gehanteerd en is hergebruik geen optie. Op school 2 zijn er 2 mogelijkheden⁴² om werkboeken her te gebruiken, maar gebeurt het slechts in 1 van deze gevallen.
 - c. School 2 is *per boek* 37,7% *goedkoper* dan school 1 (school 2: €274,72/26 = €10,57; school 1: €145,60/10 = €14,56). Dit geeft ceteris paribus aanleiding tot een lagere pakketprijs.
2. Het aantal *verplichte vakken* verschilt:
 - a. School 2 heeft *meer* verplichte vakken waarvoor boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd (14) dan school 1 (8).
 - b. School 1 en 2 hebben *verschillende* verplichte vakken waarvoor boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd. Zo heeft school 2 wel de vakken aardrijkskunde, geschiedenis, economie, muziek, techniek, studieles en AT verzorging op de boekenlijst staan, en heeft school 1 dat niet (ook niet als keuzevak). Bovendien bevat het vak natuurkunde op school 2 ook

⁴² Hierbij is geen rekening gehouden met het vak informatiekunde, waarvan de mogelijkheid tot hergebruik niet duidelijk is.

scheikunde, en op school 1 niet. School 1 heeft daarentegen het vak beeldende vorming op de boekenlijst staan, en dit vak heeft school 2 weer niet. Het vak oriëntatie op M&W op school 2 en het vak studieles op school 1 zijn waarschijnlijk vergelijkbare vakken.

Omdat de verschillen in pakketprijzen voor een belangrijk deel lijken samen te hangen met het aantal verplichte vakken waarvoor boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd, wordt hieronder het pakket bekeken voor zover op school 1 en 2 *dezelfde verplichte vakken* op de boekenlijst voorkomen. Tabel B4/4 geeft een samenvatting van het aantal boeken en de prijzen voor deze overeenkomstige vakken.

Tabel B4/4: Pakketprijzen voor vergelijkbare vakken klas 2 LWOO op school 1 en 2

Verplichte vakken op de boekenlijst	Huurbedrag		Aantal boeken		Opmerkingen
	School 1	School 2	School 1	School 2	
Nederlands	€ 12,40	€ 24,03	1	2	Hetzelfde leerboek, maar school 1 heeft geen werkboek.
Engels	€ 23,71	€ 25,43	2	2	School 2 heeft een duurdere methode.
Studieles/oriëntatie M&W	€ 10,50	€ 14,68	1	2	School 2 heeft een werken leerboek, school 1 alleen een werkboek.
Wiskunde	€ 24,69	€ 30,24	2	3	School 2 heeft 2 leerboeken die samen duurder zijn dan het ene leerboek van school 1.*
Informatica/informatiekunde	€ 9,61	€ 4,85	1	1	In beide gevallen geen werkboek.
Natuurkunde/natuur- en scheikunde	€ 13,21	€ 10,50	1	1	School 2 heeft een goedkoper leerboek.
Biologie	€ 27,77	€ 23,63	1	2	School 2 werk- en leerboek, school 1 is duurder met een losbladige methode die niet te huur is.
Totaal	€121,89	€133,36	9	13	

Bron: gebaseerd op gegevens van Iddink.

* School 2 schrijft een rekenmachine voor, maar deze is niet opgenomen in het bedrag, want er kan ook een andere rekenmachine worden gekozen en de rekenmachine is vaak al in klas 1 aangeschaft (staat bij klas 1 ook op de lijst).

Op basis van deze tabel trekken we de volgende conclusies:

1. School 2 heeft voor de 7 overeenkomstige vakken bij 4 vakken duurder gekozen dan school 1, terwijl school 1 bij 3 vakken duurder heeft gekozen dan school 2.

2. Ondanks het feit dat bij school 2 in het geval van huurboeken een lager percentage van de nieuwprijs hoeft te worden betaald (33,75% in plaats van 38,75% op school 1), is school 1 9,4% goedkoper voor het pakket op basis van overeenkomstige vakken.
3. School 2 schrijft voor de 7 vakken meer boeken voor (13) dan school 1 (9). Per boek is school 2 32% goedkoper (school 2: €10,26; school 1: €13,54).

De vergelijking tussen school 1 en 2 kan nog verder genuanceerd worden door de boekenpakketten over de klassen heen te bekeken. Zo blijkt dat op school 1 in klas 1 LWOO veel meer vakken verplicht zijn (in totaal 12 vakken, namelijk ook geschiedenis, aardrijkskunde, techniek, muziek, verzorging en godsdienst, maar geen natuurkunde en informatica) en dat dan ook het boekenpakket veel duurder is: €235,34 (11 koopboeken voor €163,90 en 6 huurboeken voor €71,44). Dit bedrag ligt dichterbij de buurt van het pakket voor school 2 (klas 2 LWOO). Als bij school 2 naar de eerste klas wordt gekeken, blijkt dat in klas 1 14 vakken worden gegeven.⁴³ Het boekenpakket voor klas 1 kost €280,21 (16 koopboeken voor €173,87 en 11 huurboeken voor €106,34). In de eerste klas, waar veel meer overeenkomst is in vakken, is het verschil tussen school 1 en 2 dus veel kleiner: school 1 is 19% goedkoper (in klas 2 is dat 88,6%). Als gecorrigeerd wordt voor het aantal vakken, neemt dit verschil verder af tot 2%, nog altijd in het voordeel van school 1 (die echter 5% duurder huurt).

B4.2 Vergelijking 2

Voor de eerste klas HAVO/VWO is gekeken naar de situatie op school 3 en school 4. School 3 is een school/vestiging met onder- en bovenbouwklassen op VMBO, HAVO en VWO niveau. School 4 is een school/vestiging met onder- en bovenbouwklassen op VMBO, HAVO, VWO en Gymnasium niveau.

3. School 3

Het boekenpakket bestaat 10 huurboeken die €103,83 kosten (dat is 33,75% van nieuwprijs) en uit 12 koopboeken (€106,26). De totale pakketprijs bedraagt €210,09. In tabel B4/5 zijn de prijsgegevens van de boeken per vak weergegeven.

⁴³ In klas 1 wordt het vak leefstijl wordt gegeven hetgeen niet in klas 2 wordt gegeven, terwijl in klas 2 als extra vakken keuzebegeleiding en economie worden gegeven.

Tabel B4/5: Pakketprijzen klas 1 HAVO/VWO op school 3

Verplichte vakken op de boekenlijst	Alleen koopboeken	Maximaal aantal huurboeken*	Totaal bedrag uitgaande van maximale huur
Nederlands	€ 37,65	€ 12,71	€ 12,71
Frans	€ 32,50	€ 10,97	€ 10,97
	€ 15,80	niet te huur, werkboek + cd	€ 15,80
	€ 7,50	niet te huur, cassette	€ 7,50
Engels	€ 27,75	€ 9,37	€ 9,37
	€ 15,95	niet te huur, werkboek + cd	€ 15,95
	€ 10,25	niet te huur, cassette	€ 10,25
Geschiedenis	€ 33,70	€ 11,37	€ 11,37
	€ 12,00	niet te huur, werkboek	€ 12,00
Aardrijkskunde	€ 38,35	€ 12,94	€ 12,94
	€ 7,60	niet te huur, werkboek	€ 7,60
Wiskunde	€ 31,45	€ 10,61	€ 10,61
	€ 28,45	€ 9,60	€ 9,60
	€ 7,10	niet te huur, werkboek	€ 7,10
	€ 0,38	niet te huur, hoekmeter	€ 0,38
Informatica	€ 14,38	€ 4,85	€ 4,85
	€ 6,68	niet te huur, werkboek	€ 6,68
Biologie	€ 32,90	€ 11,10	€ 11,10
Techniek	€ 30,50	€ 10,29	€ 10,29
	€ 6,50	niet te huur, werkboek	€ 6,50
	€ 6,50	niet te huur, werkboek	€ 6,50
Studieles	€ 10,00	niet te huur, werkboek	€ 10,00
Subtotaal	€413,89	€103,83	€210,09
Syllabus techniek	€ 3,00	niet te huur	€ 3,00
Totaal	€416,89	€103,83	€213,09

Bron: gebaseerd op gegevens van Iddink.

* 33,75% van de nieuwprijs van de huurboeken (€307,63).

Bij de bovenstaande gegevens, zijn de volgende leermiddelen (die wel op de boekenlijst worden genoemd) niet opgenomen:

- Het werkboek biologie, dat geeft de school in eigen beheer uit (en kost de leerling vrijwel niets).
- Leesboekjes voor het vak Engels (gaat via de school).
- De syllabus voor het vak techniek, die door de school in eigen beheer wordt uitgegeven voor €3,00 per stuk.

Verder is er een keuzevak tekenen, waarvoor een boek ter waarde van €28,70 moet worden aangeschaft.

Ten slotte kunnen naar keuze de volgende leermiddelen via Iddink worden aangeschaft:

- Nederlandse woordenboeken (€9,95),
- Engelse woordenboeken (E/N en N/E: 2 maal €9,95 is €19,90)

- Atlassen bij aardrijkskunde (€54,95), er wordt gemeld dat ook de vorige druk nog gebruikt mag worden.

Bij het bestuderen van het pakket voor school 3 is tevens bekeken of er boeken zijn die ook in de klassen 2 of 3 zouden kunnen worden gebruikt. De eerste klas, die hierboven beschreven staat, is een HAVO/VWO klas. In de tweede klas is er een splitsing naar niveau: een HAVO en een VWO klas. In klas 2 is ertussen het HAVO en het VWO geen onderscheid in het aantal vakken en in de voorgeschreven titels per vak (alleen voor het vak geschiedenis worden een ander leer- en werkboek gehanteerd). Verder verschilt het aantal vakken tussen klas 1 en 2 (in klas 1 wel studieles en in klas 2 niet; in klas 2 wel Duits, natuurkunde, verzorging en keuzebegeleiding, en voor het VWO naar keuze Latijn). Als we het boekenpakket van HAVO 2 met klas 1 vergelijken, blijkt dat voor 7 vakken (Nederlands, Frans, Engels, geschiedenis, aardrijkskunde, wiskunde en techniek) geldt dat wel dezelfde methode, maar een andere, klas-specifieke leergang wordt gebruikt. Voor het vak informatica geldt dat in de klassen 1 en 2 exact hetzelfde leerboek en werkboek worden gebruikt, en dat dit werkboek in de tweede klas niet meer hoeft te worden aangeschaft als dat in de eerste klas al is gebeurd (hergebruikt). Voor het keuzevak tekenen geldt dat het boek ook in klas 2 en klas 3 kan worden gebruikt (niet meer in klas 4 en hoger). Dit is wellicht de reden dat het boek voor dit vak in klas 1 niet kan worden gehuurd: voor 3 jaar loont het om het boek te kopen (de huurprijs voor 3 jaar is 3 maal 33,75%, en dat is net iets meer dan de koopprijs). Bij dit boek wordt bovendien gemeld één exemplaar per gezin voldoende is. Er zijn verder geen boeken die in klas 1 worden aangeschaft of gehuurd, die ook in de klassen 2 of 3 kunnen worden gebruikt.

4. School 4

Het boekenpakket bestaat 17 huurboeken die €173,80 kosten (dat is 38,75% van nieuwprijs) en uit 13 koopboeken (€140,97). De totale pakketprijs bedraagt €314,77. In tabel B4/6 zijn de prijsgegevens van de boeken per vak weergegeven.

Naast de in de tabel opgesomde leermiddelen, kunnen naar keuze de volgende leermiddelen via Iddink worden aangeschaft:

- Nederlandse woordenboeken (afhankelijk van de soort €24,00 of €22,65),
- Franse woordenboeken (F/N en N/F: 2 maal €9,95 is €19,90)
- Engelse woordenboeken (E/N en N/E: 2 maal €9,95 is €19,90)
- Atlassen bij aardrijkskunde (€54,95), er wordt gemeld dat ook de vorige druk nog gebruikt mag worden.
- Een rekenmachine, de keuze uit een exemplaar van €11,34 of €13,61.
- Een bijbel van €19,50.

Tabel B4/6: Pakketprijzen klas 1 HAVO/VWO op school 4

Verplichte vakken op de boekenlijst	Alleen koop-boeken	Maximaal aantal huurboeken*	Totaal bedrag uitgaande van maximale huur
Christelijke religie	€ 22,88	€ 8,87	€ 8,87
	€ 10,22	niet te huur, werkboek	€ 10,22
Nederlands	€ 37,65	€ 14,59	€ 14,59
	€ 14,25	€ 5,52	€ 5,52
Frans	€ 32,30	€ 12,52	€ 12,52
	€ 12,15	niet te huur, werkboek	€ 12,15
Engels	€ 10,60	niet te huur, disk/cassettes	€ 10,60
	€ 27,75	€ 10,75	€ 10,75
Geschiedenis	€ 15,95	niet te huur, werkboek + cd	€ 15,95
	€ 4,75	€ 1,84	€ 1,84
Aardrijkskunde	€ 40,45	€ 15,67	€ 15,67
	€ 7,60	niet te huur, werkboek	€ 7,60
Wiskunde	€ 29,29	€ 11,35	€ 11,35
	€ 26,70	€ 10,35	€ 10,35
Informatica	€ 9,38	niet te huur, werkboek/disk	€ 9,38
	€ 28,00	€ 10,85	€ 10,85
Biologie	€ 28,00	€ 10,85	€ 10,85
	€ 8,50	niet te huur, wrkbk/cd-rom	€ 8,50
Muziek	€ 24,80	€ 9,61	€ 9,81
	€ 33,50	€ 12,98	€ 12,98
Techniek	€ 12,50	niet te huur, werkboek	€ 12,50
	€ 21,00	€ 8,14	€ 8,14
Tekenen/handvaardigheid	€ 9,50	niet te huur, werkboek	€ 9,50
	€ 30,50	€ 11,82	€ 11,82
Studie- en beroepenkeuze	€ 6,50	niet te huur, werkboek	€ 6,50
	€ 6,50	niet te huur, werkboek	€ 6,50
Gymnastiek	€ 28,70	€ 11,12	€ 11,12
	€ 21,90	niet te huur, werkboek	€ 21,90
Totaal	€ 18,00	€ 6,97	€ 6,97
	€ 9,67	niet te huur, werkboek	€ 9,67
Totaal	€589,49	€173,80	€314,77

Bron: gebaseerd op gegevens van Iddink.

* 38,75% van de nieuwprijs van de huurboeken (€448,52).

Ook bij het bestuderen van het pakket van school 4 is bekeken of er boeken zijn die in de klassen erna ook zouden kunnen worden gebruikt. Voor 8 vakken (christelijke religie, Nederlands, Frans, aardrijkskunde, geschiedenis, wiskunde, biologie en techniek) geldt dat wel dezelfde methode, maar een andere, klas-specifieke leergang wordt gebruikt. Voor het vak Engels wordt een andere methode gebruikt in de hogere klassen. Het leerboek voor het vak tekenen wordt ook in de klassen 2 en 3 HAVO en de klas 2 en 3 VWO gebruikt en kan dus beter worden aangeschaft (de huurprijs voor 3 jaar is 3 maal 38,75%, en dat is meer dan de koopprijs). Dit wordt echter niet gemeld op de boekenlijst. In klas 2 wordt het werkboek voor

tekenen weer voorgeschreven en het wordt dus niet hergebruikt. Het gymnastiek werkboek dat in klas 1 wordt aangeschaft, wordt in klas 2 wel hergebruikt.

De vergelijking

De boekenkosten zijn op school 3 lager dan op school 4. Dit verschil hangt samen met een aantal factoren:

1. School 4 heeft hogere percentage op basis waarvan de huurprijs wordt berekend (38,75 i.p.v. 33,75% van de nieuwprijs). Mede daardoor heeft school 4 een hogere pakketprijs.
2. Het aantal *boeken* verschilt:
 - a. School 4 heeft *meer* boeken in het pakket (30) dan school 3 (22).
 - b. School 4 heeft *relatief meer huurboeken* in het pakket (56,6%) dan school 3 (45,4%). Dit geeft ceteris paribus aanleiding tot een lagere pakketprijs. Omgekeerd is ook het relatieve aantal *koopboeken* (meestal werkboeken) van belang. Hergebruik van werkboeken is zeer lonend. Op school 3 is 1 mogelijkheid tot hergebruik, en die wordt ook benut. Daarnaast moet het tekenboek worden gekocht omdat dat 3 jaar wordt gebruikt en aanschaf dan voordeliger is. Dit geldt ook voor school 4, maar daar worden de leerlingen niet op de voordelen van aanschaf boven huur gewezen. Op school 4 zijn er 2 mogelijkheden om werkboeken her te gebruiken, maar gebeurt het slechts in 1 van deze gevallen.
 - c. School 4 is *per boek* 8,3% *duurder* dan school 3 (school 4: $\text{€}314,77/30 = \text{€}10,49$; school 3: $\text{€}213,09/10 = \text{€}9,69$).
3. Het aantal *verplichte vakken* verschilt:
 - a. School 4 heeft *meer* verplichte vakken waarvoor boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd (14) dan school 3 (10).
 - b. School 3 en 4 hebben *verschillende* verplichte vakken waarvoor boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd. Zo heeft school 4 wel christelijke religie, muziek en gymnastiek op de boekenlijst staan, en school 3 niet. Het vak studie- en beroepenkeuze op school 4 en het vak studieles op school 3 zijn waarschijnlijk vergelijkbare vakken. Ten slotte heeft school 3 het vak tekenen als keuzevak en heeft school 4 het vak tekenen/handvaardigheid als verplicht vak opgenomen op de boekenlijst.

Omdat het er net zoals bij de eerste vergelijking op lijkt dat de verschillen in pakketprijzen voor een belangrijk deel samenhangen met het aantal verplichte vakken waarvoor boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd, wordt hieronder het pakket bekeken voor zover op school 1 en 2 *dezelfde verplichte vakken* op de boekenlijst voorkomen. Tabel B4/7 op de volgende bladzijde geeft een samenvatting van het aantal boeken en de prijzen voor deze overeenkomstige vakken.

Tabel B4/7: Pakketprijzen voor vergelijkbare vakken klas 1 HAVO/VWO op school 3 en 4

Verplichte vakken op de boekenlijst	Huurbedrag		Aantal boeken		Opmerkingen
	School 3	School 4	School 3	School 4	
Nederlands	€ 12,71	€ 20,11	1	2	Hetzelfde leerboek, maar school 3 heeft geen werkboek.
Frans	€ 34,27	€ 35,27	3	3	Verschillende methoden, elk met 2 werkboeken.
Engels	€ 35,57	€ 26,70	3	2	Zelfde methode, alleen school 3 heeft ook een cassette; is dus duurder.
Geschiedenis	€ 23,37	€ 25,11	2	3	School 3 heeft goedkoper leerboek en maar 1 werkboek, terwijl school 4 twee werkboeken heeft.
Aardrijkskunde	€ 20,54	€ 31,08	2	3	School 4 heeft 2 leerboeken, die samen veel duurder zijn dan het ene leerboek van school 3.
Wiskunde	€ 27,69	€ 30,20	3	3	School 3 kiest iets duurdere leerboeken, maar is door lager % (33,75) en goedkoper werkboek, goedkoper.
Informatica	€ 11,53	€ 9,61	2	1	School 3 heeft naast leerboek ook werkboek.
Biologie*	€ 11,10	€ 25,48	2	2	School 3 is goedkoper omdat het een in eigen beheer uitgebracht (en tegen zeer lage kosten ter beschikking gesteld) werkboek hanteert
Techniek**	€ 26,29	€ 24,82	4	3	Dezelfde methode, maar school 3 heeft nog een syllabus die in eigen beheer wordt uitgegeven.
Tekenen/tekenen en handvaardigheid***	€ 28,70	€ 33,02	1	2	Hetzelfde leerboek, maar school 4 gebruikt ook een werkboek en is dus duurder.
Studieles/studie- en beroepenkeuze	€ 10,00	€ 6,97	1	1	School 3 heeft een werkboek (koop), school 4 heeft leerboek (huur).
Totaal	€241,77	€268,37	24	25	

Bron: gebaseerd op gegevens van Iddink.

* Voor school 3 geldt dat bij het huurbedrag (gratis verondersteld) en het aantal boeken wel rekening is gehouden met het door de school uitgegeven werkboek voor het vak biologie.

* Voor school 3 geldt dat bij het huurbedrag en het aantal boeken wel rekening is gehouden met de door de school uitgegeven syllabus voor het vak techniek.

*** Op school 3 is het vak tekenen een keuzevak, op school 4 is het een verplicht vak.

Op basis van deze tabel trekken we de volgende conclusies:

1. School 4 heeft voor de 11 overeenkomstige vakken bij 7 vakken duurder gekozen dan school 3, terwijl school 3 bij 4 vakken duurder heeft gekozen dan school 4.
2. Mede dankzij het feit dat bij school 3 in het geval van huurboeken een lager percentage van de nieuwprijs hoeft te worden betaald (33,75% in plaats van 38,75% op school 3), is school 3 11,0% goedkoper voor het pakket op basis van overeenkomstige vakken.
3. School 4 schrijft voor de 11 vakken ongeveer even veel boeken voor (25) als school 3 (24). Per boek is school 3 6,5% goedkoper (school 3: €10,07; school 4: €10,73).
4. Additionele lesmaterialen:
 - a. School 3 geeft in eigen beheer een werkboeken biologie en een syllabus techniek uit, en stelt leesboekjes voor het vak Engels ter beschikking. School 4 doet dit niet. Een syllabus of werkboek in eigen beheer uitgeven tegen relatief lage kosten voor de leerling, kan tot besparing leiden (zie biologie), maar kan ook tot een kostenstijging leiden (zie techniek, de methode wordt gewoon in z'n geheel aangeschaft: de syllabus komt niet in de plaats voor (1 van) de werkboeken).
 - b. Het voorstel voor een woordenboek Nederlands is bij school 4 veel duurder dan bij school 3. De Engelse woordenboeken en de atlas zijn hetzelfde geprijsd. Bij school 4 wordt nog een extra voorstel gedaan over Franse woordenboeken, een bijbel en een rekenmachine, hetgeen bij school 3 niet het geval is.

De vergelijking tussen school 3 en 4 kan in een nog breder perspectief worden geplaatst door te kijken naar de boekenpakketten in de tweede klas. Op school 3 zijn in klas 2 HAVO 13 verplichte vakken, waarvoor boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd (namelijk ook Duits, natuurkunde, verzorging en keuzebegeleiding, maar geen studieles). Het boekenpakket is duurder dan in klas 1: €285,11 (14 koopboeken voor €147,47 en 6 huurboeken voor €137,64). Als bij school 4 naar de tweede klas wordt gekeken, blijkt dat in deze klas 14 vakken worden gegeven waarvoor verplicht boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd.⁴⁴ De boekenpakketten voor klas 2 HAVO en klas 2 VWO zijn identiek en kosten €345,87 (13 koopboeken voor €143,75 en 18 huurboeken voor €202,12). In de tweede klas is het verschil tussen school 3 en 4 dus veel kleiner: school 3 is 21,3% goedkoper (dat was in klas 1 47,7%). Als gecorrigeerd wordt voor het aantal vakken, neemt dit verschil verder af tot 12,6%, nog altijd in het voordeel van school 3 (die echter 5% goedkoper huurt).

⁴⁴In klas 1 worden de vakken informatica en studie- en beroepskeuze gegeven hetgeen niet in klas 2 wordt gegeven, terwijl in klas 2 als extra vakken Duits, natuurkunde en verzorging worden gegeven. Het vak gymnastiek wordt in de tweede klas niet meegerekend als vak waarvoor verplicht boeken moeten worden aangeschaft, omdat het boek uit klas 1 kan worden gebruikt.

B4.3 Conclusie

De huurprijzen van boekenpakketten in de onderbouw kunnen zeer sterk verschillen, zelfs wel 90%. Deze prijsverschillen kunnen verklaard worden door de volgende factoren:

1. Het aantal *boeken* binnen het pakket kan sterk verschillen. Het gaat hierbij om:
 - a. het *aantal* boeken per methode per vak (hoe meer boeken, hoe hoger de pakketprijs). Zo schrijft school 2 veel meer boeken voor dan school 1 voor overeenkomstige vakken.
 - b. het relatieve aandeel van de *huur*boeken of *koop*boeken in het pakket (hoe meer huurboeken, hoe lager de pakketprijs, of anders geformuleerd (koopboeken zijn meestal werkboeken): hoe meer werkboeken, hoe duurder het pakket). Afhankelijk van de gebruiksduur en de mogelijkheden tot doorverkoop kan koop goedkoper zijn dan huur. Indien het boek 3 of meer jaar gebruikt wordt, is kopen goedkoper. Als doorverkoop mogelijk is, is koop bij een gebruiksduur van 1 jaar al voordeliger. Bij de 4 scholen is overigens niets over doorverkoop mogelijkheden gebleken.
 - c. het relatieve aandeel van de *huur*boeken of *koop*boeken in het pakket (hoe meer huurboeken, hoe lager de pakketprijs, mits het boek niet 3 of meer jaar gebruikt wordt (dan is kopen goedkoper); koopboeken zijn meestal werkboeken: hoe meer werkboeken, hoe duurder het pakket).
2. Het aantal *verplichte vakken* waarvoor boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd kan sterk verschillen. Het gaat hierbij om de *totale hoeveelheid* verplichte vakken waarvoor boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd. Door een vak zoveel mogelijk in een beperkt aantal jaren te concentreren, is de periode gedurende welke boeken voor het vak gehuurd moeten worden ook korter. Het is overigens niet duidelijk of het verschil in aantal vakken op de hier beschreven verschillende scholen het gevolg is van een dergelijke bewuste actie om de periode per vak te reduceren. Daarnaast is van belang de hoeveelheid *verschillende* (of *overeenkomstige*) verplichte vakken waarvoor boeken moeten worden aangeschaft of gehuurd. Hoe meer verschillende vakken, hoe moeilijker het is om de pakketprijzen te vergelijken.
3. De (*uitgevers-*)*prijs* van de door de docent of vaksectie *voorgeschreven lesmethoden* of *boeken*. Uit de analyse op basis van overeenkomstige vakken blijkt dat er voor bepaalde vakken een duidelijk prijsverschil is voor de verschillende voorgeschreven boeken of lesmethoden: de school die het vaakst de duurste boeken kiest per vak, heeft het duurste pakket (school 2 bij vergelijking 1, en school 4 vergelijking 2).

Indien met de eerste twee factoren rekening wordt gehouden, kan het verschil in pakketprijs met wel 90% teruglopen (zie vergelijking 1: van 88,9% tot 9,4% bij overeenkomstige vakkenpakketten).

Daarnaast speelt ook het percentage een rol op basis waarvan de huurprijs wordt berekend. Ceteris paribus leidt een lager percentage tot een lagere pakketprijs. Bij pakketten die worden beheerd door een commerciële schoolboekhandelaar (externe boekenfondsen, zoals de pakketten die in deze

bijlage zijn onderzocht) wordt in de beschreven gevallen een percentage tussen de 33,75 en 38,75% van de nieuwprijs gehanteerd. Een vast percentage hiervan is het wettelijk voorgeschreven verhuurrecht dat aan de uitgevers dient te worden afgedragen (3,75%). Het netto percentage ligt dan tussen 30 en 35%. Mede door dit verschil in percentages heeft bijvoorbeeld school 4 een hogere pakketprijs. Een verschil in percentages heeft volgens Iddink⁴⁵ niet te maken met gehanteerde afschrijvingstermijnen, maar met de concurrentie. “Hoe meer boekhandels de school als potentiële klant beschouwen, hoe lager het percentage. Het percentage kan lager zijn naarmate de school meer activiteiten zelf uitvoert, zoals het uitdelen van na te leveren boeken of het toezicht houden op de dag dat de huurboeken worden ingeleverd.” De hoogte van het percentage heeft verder te maken met het feit of de pakketten worden samengesteld voor de onder- dan wel de bovenbouw. In de onderbouw zijn de percentages soms lager (33,75%) omdat de pakketten daar gemakkelijker zijn samen te stellen om dat er nog geen keuze-elementen in zitten. In de bovenbouw zijn de pakket-samenstellingen bewerklijker door de vele verschillende richtingen en extra keuzevakken, en is het gehanteerde percentage hoger (38,75%). School 3 is hier een voorbeeld van: 33,75% in de onderbouw en 38,75% in de bovenbouw (VMBO 3, HAVO 4 en 5, VWO 4, 5 en 6). Bovendien is het percentage hoger naarmate de boekenpakketten over meer locaties of vestigingen van een bepaalde school moeten worden gedistribueerd. School 2 is hier een voorbeeld van: een kleine school (met alleen onderbouwklassen). In de hoofdtekst (hoofdstuk 4) wordt uitgebreider stilgestaan bij de factoren die dit percentage bepalen.

Ten slotte zijn uit deze vergelijking nog een drietal opmerkelijke punten naar voren gekomen:

1. Het door een school in eigen beheer uitgeven van een syllabus of werkboek tegen relatief zeer lage kosten voor de leerling, kan tot besparing leiden, maar kan ook tot een kostenstijging leiden als er niet minder van de reguliere methodeonderdelen in het pakket worden voorgeschreven.
2. Het feit of een werkboek wordt hergebruikt verschilt niet alleen per school, maar ook binnen een school per sectie (bij bijvoorbeeld school 2 wordt bij het vak natuur- en scheikunde wel hergebruikt, maar bij het vak AT verzorging niet).
3. Het feit dat de pakketprijzen in een bepaalde klas van een school sterk verschillen met de prijzen voor dezelfde klas van een andere school, wil niet zeggen dat dit verschil voor de andere klassen op dezelfde scholen ook zo sterk is. Zo is het prijsverschil bij klas 2 LWOO bij school 1 en veel groter dan bij klas 1 LWOO bij dezelfde scholen (geen 88,9% maar ‘slechts’ 19%).

⁴⁵Telefonische navraag op 25 februari 2002.