

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

Den Haag Ons kenmerk
13 oktober 2005 SFB/05/45314

Onderwerp
Schoolkosten

Tijdens het Algemeen Overleg op 29 september van dit jaar met de vaste Kamercommissie Onderwijs is bezorgdheid uitgesproken over de hoogte van de schoolkosten. Daarnaast is de mate van transparantie in de educatieve boekenmarkt uitgebreid aan de orde geweest. Ik heb mijn beleid uiteengezet om de schoolkosten beter beheersbaar te maken en de boekenmarkt transparanter. Ik heb u een aantal toezeggingen gedaan, die ik in deze brief behandel. Bovendien heb ik toegezegd uw Kamer vóór de tweede termijn een overzicht te geven van onderzoeken die in uitvoering of voorbereiding zijn. Daarvóór zal ik eerst het kader schetsen, waarin deze onderzoeken moeten worden geplaatst.

Governance

De vrijheid van onderwijs brengt met zich mee, dat beslissingen over de boeken, leermiddelen en vrijwillige ouderbijdrage door de school in nauwe samenspraak met de ouders worden genomen. In de beleidsnotitie "Governance: ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren" die ik uw Kamer bij brief van 7 juli 2005 aanbood, heb ik aangegeven naar een veelkleurig, meervoudig en dynamisch onderwijsstelsel te streven met meer ruimte voor de scholen en docenten om naar eigen professioneel inzicht te handelen. De gedragscode Voortgezet Onderwijs zie ik als een goed voorbeeld van horizontale verantwoording en zelfregulering, die bij de vergrote autonomie en verantwoordelijkheid van het onderwijs past en die bijdraagt aan het realiseren van een goede balans tussen intern toezicht, horizontale verantwoording en het toezicht door de rijksoverheid.

Naast de medezeggenschap die ouders en personeel als groep een positie geeft in relatie tot het bestuur en management, moet er ook oog zijn voor de positie van de individuele ouder. Onderdeel van een goed horizontaal evenwicht is dat de school ook helder is over de wisselwerking met de individuele ouder. Ouders krijgen in de Wet Medezeggenschap Scholen instemmingsrecht op het beleid van de school omtrent schoolkosten.

De door mij te entameren onderzoeken zijn vooral bedoeld om een goede ondersteuning te bieden voor de posities van het bestuur, onderwijsgevendend, ouders en leerlingen. Daarnaast wil ik verdere ontwikkeling en innovatie bevorderen. In de schoolboekenmarkt is in het bijzonder de digitalisering een interessante ontwikkeling, zoals door uw Kamer van verschillende kanten is aangegeven. De verkenning hiernaar bespreek ik in deze brief. Daarnaast verwacht ik dat ook het loslaten van de vaste boekenprijs tot verdere beweging op de markt kan leiden.

Onderzoek naar de werking van de boekenmarkt

Ik vind de boekenmarkt niet afdoende transparant. Het is vanwege concurrentiegevoeligheid niet mogelijk exacte gekwantificeerde inzichten te verkrijgen. De mogelijkheid bestaat echter wel om op basis van een marktanalyse inzicht te verkrijgen in de verhoudingen binnen de bedrijfskolom. Ik wil weten welke diensten worden geleverd door uitgevers en distributeurs en wat de bandbreedtes zijn van de marges van uitgevers en distributeurs. Deze gegevens zijn van belang om de verschuivingen in strategische posities van uitgevers, distributeurs, scholen en ouders en verschuivingen in de handelstromen op de educatieve markt sinds het loslaten van de vaste boekenprijs in kaart te brengen. Maar weinig scholen zijn tot rechtstreekse inkoop bij de uitgevers overgegaan. De boeken worden voor 95% betrokken van de distributeur. Inzicht in de verhoudingen binnen de markt is noodzakelijk om dit gedrag te kunnen verklaren.

Deze vragen zullen worden onderzocht door Price Waterhouse Coopers, waarbij de medewerking van uitgevers en distributeurs nodig is. Als resultaat van dit onderzoek verwacht ik een scherpe foto van de boekenbranche. Ik verwacht de resultaten te kunnen gebruiken ter versterking van scholen als vragende partij, zodat zij een betere afweging kunnen maken in de keuze van welke strategie zij willen volgen bij de boekvoorziening. Met dit onderzoek los ik tevens de belofte in om het loslaten van de prijsbinding te evalueren. Afhankelijk van de uitkomsten zal ik mij beraden over de wenselijkheid van een eventueel aanvullend vervolgonderzoek.

Onderzoek acceptatiegraad gedragscode

Begin februari van dit jaar hebben vertegenwoordigers van ouders, schoolbesturen en schoolleiders de gedragscode schoolkosten voortgezet onderwijs ondertekend. Met het opstellen van de gedragscode geven de vertegenwoordigers van ouders, besturen en schoolleiders een signaal af wat zij onder 'goed bestuur' verstaan als het om schoolkosten gaat. De code vraagt van elk van de partijen in de school een inspanningsbijdrage om het achterliggende doel van de code te realiseren: transparantie en beheersing. In de gedragscode komen in hoofdlijnen de volgende punten aan de orde.

- Scholen geven ouders voorafgaand aan het schooljaar inzicht in de te verwachten kosten.

- Ouders ontvangen een gespecificeerde rekening van de scholen met hierbij een adequate toelichting waaruit blijkt aan welke doeleinden de gelden worden besteed.
- Na afloop van het schooljaar verantwoordt de school aan de ouders de feitelijke besteding van de ontvangen bijdragen.
- Als aanzienlijk minder geld is uitgegeven dan begroot, krijgen de ouders het te veel betaalde geld terug.
- Schoolboeken die niet of nauwelijks zijn gebruikt worden in beginsel het volgende schooljaar van de boekenlijst geschrapt.

De inhoud van de gedragscode kan een belangrijke bijdrage leveren aan vergroting van de transparantie en beheersing van de schoolkosten. Hiervoor moet de gedragscode echter wel bekend zijn en toegepast worden. Juist daarom moet niet lang gewacht worden met een evaluatie van de code. Reeds nu, een half jaar na ondertekening, heb ik in nauwe samenspraak met besturenorganisaties, ouderorganisaties en Schoolmanagers_VO opdracht gegeven aan TNS NIPO onderzoek te verrichten naar de acceptatiegraad van de gedragscode. Dit onderzoek is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Niet alleen worden alle scholen bevraagd over het werken met de gedragscode, ook worden scholen in het kwalitatieve gedeelte uitgenodigd hun ervaringen met de gedragscode uiteen te zetten. Ik beschouw het onderzoek als een katalysator voor initiatieven van scholen op basis van de gedragscode en als voorbeeld van een lerende aanpak. Naar aanleiding van het onderzoek kunnen zo nodig aanvullende acties worden geformuleerd om het gebruik van de gedragscode op te sturen en 'best practices' onder scholen te verspreiden.

Ik zal u in februari 2006 berichten over de uitkomsten van beide onderzoeken.

Vrijwillige ouderbijdrage

D66 heeft mij verzocht aan te geven in welke mate scholen verplicht zijn ouders duidelijk te laten weten dat er sprake is van vrijwilligheid bij het betalen van de ouderbijdrage. Ik kan u hierover het volgende zeggen. In artikel 27 lid 2 van de WVO betreffende de geldelijke bijdrage van de ouder wordt gesteld dat de vrijwilligheid van de betaling van deze bijdrage aan de ouder door de school in een overeenkomst moet worden kenbaar gemaakt. De bijdrage moet bovendien transparant zijn: de ouder moet kunnen zien voor welke voorzieningen betaald wordt. Tevens moet de ouder de mogelijkheid krijgen om slechts bij te dragen aan die voorzieningen waarvoor de ouder dat nodig acht. Tot de inhoud van deze overeenkomst dient tevens te behoren een reductie- en kwijtscheldingsregeling.

Wanneer de ouder deze overeenkomst heeft getekend, heeft de ouder zich verplicht tot betaling. De overeenkomst is nietig indien niet:

- aan de ouder kenbaar is gemaakt dat het een vrijwillige bijdrage betreft, of
- er geen specificatie van voorzieningen is opgenomen, of
- de mogelijkheid is opgenomen de overeenkomst slechts voor bepaalde voorzieningen aan te gaan, of
- en er geen reductie- en kwijtscheldingsregeling in de overeenkomst is opgenomen.

De overeenkomst geldt voor de periode van een schooljaar. De toelating van een leerling staat los van het al of niet betalen van de geldelijke bijdrage door de ouder.

Reiskosten speciaal onderwijs

Op verzoek van de CU heb ik toegezegd om de reiskosten voor het speciaal onderwijs te bespreken met de VNG. Ter informatie kan ik u mede delen dat als regel geldt dat op grond van artikel 4 van de WEC de gemeente gehouden is om het leerlingenvervoer speciaal en voortgezet speciaal onderwijs zonder kosten voor de ouders aan te bieden. Als de gemeente wel kosten in rekening brengt, kunnen ouders beroep aantekenen tegen een dergelijk besluit. Ik zal de VNG vragen om de gemeenten hierop te wijzen.

Schoolkostenmonitor

De schoolkostenmonitor 2006 , die in de tweede helft van 2006 zal worden afgenomen, is van essentieel belang. Deze monitor zal de kosten op een betrouwbare en valide wijze in kaart brengen en periodiek worden herhaald. Zo kan de ontwikkeling van de schoolkosten in de tijd worden gevolgd en bestaat er eenduidigheid over de cijfers. De monitor wordt opgesteld in samenwerking met de landelijke organisaties van ouders, schoolmanagers en besturen, op basis van een advies over de meest wenselijke methodologie dat inmiddels is uitgebracht door prof.dr. Piet Coppieters en prof.dr. Paul Mahieu van de universiteit van Antwerpen. In de monitor zullen zowel ouders als scholen worden bevraagd op basis van de kostenindeling uit de gedragscode. De monitor komt daardoor ook tegemoet aan de vragen die o.a. door het CDA tijdens het Algemeen Overleg zijn gesteld over de hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage en de gang van zaken omtrent de vaststelling van de componenten van de vrijwillige ouderbijdrage. De onderzoeksresultaten zullen tevens moeten dienen als handreiking aan scholen om zich te positioneren ten opzichte van andere scholen. Daardoor wordt benchmarking mogelijk.

De LPF heeft gevraagd om een internationale vergelijking. Een vergelijkende analyse van de wijze waarop de schoolkosten (waaronder schoolboeken) in de ons omringende landen worden gefinancierd en beheerst zal in de monitor 2006 worden opgenomen.

Digitalisering

Het traditionele model van kennis- en vaardighedenoverdracht binnen het onderwijs is aan verandering onderhevig. ICT is katalysator voor het denken over andere onderwijsconcepten die leiden tot een behoefte aan ander lesmateriaal. Er zijn verschillende richtingen denkbaar, waarin ICT een bijdrage kan leveren aan vernieuwing van de leermiddelen. In een opzet van leermiddelen als mixed media, wordt naast het traditionele lesboek ook software (middels CD-Roms of internet) gebruikt. Een dergelijke ontwikkeling heeft effect op de kwaliteit en de innovatie van leermiddelen maar ook op de kosten. Door toevoeging van leermiddelen kan een stapelingseffect optreden (boeken, werkboeken, Cd-rom's, internetlicentie etc.) dat kostenverhogend kan werken. Aan de andere kant kan digitalisering mogelijkheden bieden. De elektronische leeromgevingen (elo's) zijn geschikt om lesstof uit te wisselen en her te gebruiken. Scholen hebben hierbij een cruciale rol, omdat de individuele school zelf beslist op welke wijze ICT wordt ingezet. Deze elo's worden inmiddels door een behoorlijk aantal scholen benut.

Stichting Kennisnet vervult een faciliterende rol bij de ontwikkeling van digitale educatieve content (lesstof). Via de portal www.kennisnet.nl worden kennisgemeenschappen van leraren (bij voorbeeld per vak) gestimuleerd om educatief lesmateriaal uit te wisselen.

Bij verdergaande ontwikkelingen kan het papieren schoolboek losgelaten worden en vervangen door een mogelijk goedkopere wijze van het aanbieden van leermiddelen. Zover is het echter nog niet. Ik wil kansen en bedreigingen van digitalisering van leermiddelen op een rij hebben. Hierbij wordt verkend wat de effecten van digitalisering op de prijzen van leermiddelen zijn. Aldus, beoog ik pro-actief de ontwikkelingen in de leermiddelenmarkt te volgen.

Tijdens het Algemeen Overleg is de BTW op digitale leermiddelen aan de orde geweest. Ik heb u gewezen op het huidig beleid, dat ik in een gezamenlijk antwoord met de staatssecretaris van Financiën op vragen van uw kant heb uiteengezet.¹ Conform mijn toezegging aan uw Kamer zal ik contact opnemen met de staatssecretaris van Financiën over het BTW tarief op digitale leermiddelen, waaronder cd-roms die deel uitmaken van een lespakket.

Hoe nu verder

Tijdens het Algemeen Overleg is gesproken over het opnemen van de boekenkosten in de lumpsum. De PvdA heeft voorgesteld om de boeken geleidelijk in de lump sum op te nemen, te beginnen met € 45 miljoen in het eerste jaar. Ik heb tijdens het debat al aangegeven dat ik zeer sceptisch sta tegenover het beoogde gedragseffect. Bovendien kost het plan te veel geld. Geld dat beter voor andere doeleinden in het onderwijs kan worden ingezet. Immers, de kosten lopen na vier jaar op tot € 180 miljoen euro jaarlijks vanuit de veronderstelling dat ouders een gedeelte blijven betalen. Indien de overheid alle kosten voor zijn rekening zou nemen, zouden de kosten zelfs oplopen tot € 250 miljoen euro structureel (de verrekening met de WTOS heeft dan al plaats gevonden).

Sinds het afschaffen van de vaste boekenprijs en het introduceren van de gedragscode zijn partijen nog niet voldoende in beweging gekomen. Dit is niet vreemd. Ouders en scholen hebben een gewenningsperiode nodig om zich de vernieuwde strategische positie eigen te maken en hiernaar te handelen. Ten eerste geldt dit voor de rol in de boekenmarkt. Een markt in transitie, zoals de educatieve boekenbranche, heeft de tijd nodig om de juiste modus te vinden. Ten tweede geldt de gewenningsperiode voor de gedragscode. De in de vorige paragrafen beschreven instrumenten brengen bewustwording bij partijen teweeg van de betekenis van het loslaten van de vaste boekenprijs en de gedragscode en versnellen aldus de te verwachten effecten van het beleid, dat is ingezet.

Zoals eerder aangegeven, zal ik niet schromen op basis van de resultaten van de verschillende onderzoeken verdere acties te formuleren indien dit nodig mocht zijn. De veronderstelling dat scholen zonder financiële prikkel van bovenaf niet te motiveren zijn om een kostenbewust schoolboekenbeleid te voeren, onderschrijf ik niet. Juist de hier genoemde initiatieven zien toe op het kostenbewust maken

¹ 17 maart 2005

van de scholen en het in positie brengen van ouders. Ik ben er dan ook van overtuigd, dat het hier geschetste beleid resulteert in het transparanter en beheersbaar maken van de boekenkosten.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Maria J.A. van der Hoeven