

Wie betaalt de 'gratis' schoolboeken?

Plan van aanpak "Schoolkosten"

Ter uitvoering van motie 25 (30800 – VIII)

Inhoudsopgave:

| | | |
|--|--------|----|
| Samenvatting | pagina | 3 |
| 1. Wat kost het? | pagina | 4 |
| 2. Welke regeltechnische veranderingen zijn nodig? | pagina | 6 |
| - Wet- en regelgeving | | |
| - Uitvoering van de maatregel door IB-Groep en CFI | | |
| 3. Wat vinden de partners ¹ en wat zien zij als consequenties? | pagina | 9 |
| - onderwijsorganisaties: VO-raad en AOC-raad | | |
| - ouderverenigingen | | |
| - educatieve uitgeverijen (GEU) | | |
| - educatieve boekhandelaren en -distributeurs (NBb) | | |
| 4. Wat zijn volgens de partners de belangrijkste aandachtspunten en risico's en wat is hierop de reactie van de minister van OCW (en LNV)? | pagina | 11 |
| 5. Communicatie | pagina | 14 |
| Bijlagen: | | |
| - Motie 25 | | |
| - Reactie onderwijsorganisaties: VO-raad en AOC-raad | | |
| - Reactie ouderverenigingen | | |
| - Reactie educatieve uitgeverijen (GEU) | | |
| - Reactie educatieve boekhandelaren en distributeurs (NBb) | | |

¹ Bijlagen waarin de betrokken partijen hun standpunten hebben opgenomen. Het betreft de standpunten van de VO- en AOC-raad, Ouderverenigingen, GEU (educatieve uitgeverijen) en NBb (educatieve boekhandelaren en –distributeurs).

Samenvatting

Op 17 oktober 2006 heeft de Tweede Kamer motie 25 aangenomen, over gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs². De minister van OCW heeft aangegeven de motie te zullen uitvoeren via de aanbidding van een plan van aanpak dat de (financiële, technische en organisatorische) consequenties weergeeft van de maatregel. Belangrijkste reden voor de motie is dat de Kamer een eerste, onomkeerbare, stap wil zetten naar de verdere verlaging van schoolkosten voor ouders. (N.B. In 2005 is reeds het lesgeld voor alle VO-leerlingen en de 16- en 17-jarige leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs/mbo afgeschaft). De bedoeling is dat scholen in het voortgezet onderwijs de schoolboeken gaan aanschaffen en betalen. Nu bepalen scholen welke boeken ouders aan moeten schaffen. Daarbij letten ze vooral op de kwaliteit, maar minder op de kosten. De ouders betalen de rekening.

Behalve het verlagen van de schoolkosten voor ouders zijn er nog twee doelen:

1. Beter marktwerking op de educatieve boekenmarkt:
 - Door de boeken door scholen te laten betalen, wordt bereikt dat degene die bepaalt ook betaalt. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) onderschrijft dit in de schoolboekenscan 2006 van november 2006;
 - Scholen staan als blok sterker tegenover educatieve uitgeverijen dan individuele ouders.
2. Een eind maken aan het verschijnsel dat kinderen zonder boeken op school komen, doordat hun ouders geen schoolboeken aanschaffen.

Dit plan van aanpak is aan de Tweede Kamer aangeboden³.

Daar waar wordt gesproken over voortgezet onderwijs, is het Landbouwonderwijs dat onder de verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) valt, mede begrepen.

Wat zijn de consequenties?

Als ouders niet langer schoolboeken hoeven te kopen, dalen de schoolkosten voor ouders gemiddeld met 308 euro per kind per schooljaar. De *lumpsum* voor VO-scholen moet structureel omhoog. Daarvoor is 210 miljoen euro per jaar nodig (prijspeil 2007).

Het streven is om het nieuwe systeem in te voeren in het schooljaar 2007-2008. Technisch is dat haalbaar, mits de kabinetsformatie niet al te lang op zich laat wachten (zie hoofdstuk 3) want het tijdschema is wel erg krap. Dat geldt niet alleen voor het formele wettraject, maar zeker ook voor de invoering door scholen en de uitvoering door IB-groep en CFI.

Er zijn twee mogelijkheden om het boekengeld over te hevelen van ouders naar scholen. Het kan in één keer of gefaseerd. De organisatorische en financiële nadelen van gefaseerde invoering, zoals diverse actoren die benoemen, zijn echter zo groot dat deze sterk wordt afgeraden o.a. vanwege de hoge administratieve lasten bij de scholen en bij de uitvoeringsorganisaties die met een gefaseerde invoering samenhangen.

In elk geval moeten zowel de *Wet op het voortgezet onderwijs* (WVO) als de *Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten* (WTOS) worden aangepast.

De bij de invoering van de maatregel betrokken partners hebben op verzoek van OCW hun standpunt gegeven en de organisatorische en financiële consequenties benoemd. Het benodigde budget voor de aanschaf van schoolboeken wordt door alle partners onderschreven. Tegelijkertijd attenderen enkele actoren op hogere kosten dan het aangegeven budget bij het vergoeden van alle leermiddelen, daarin begrepen inflatie, prijsindexering, digitalisering en innovatie. Dit Plan van aanpak bevat een korte weergave van deze standpunten. De volledige reacties zijn terug te vinden in de bijlagen bij het Plan van aanpak. De belangrijkste aandachtspunten en risico's zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Communicatie

² Motie 25 (30800-VIII) is ingediend tijdens de behandeling van de OCW-begroting op 11 en 12 oktober 2006. De tekst van de motie is als bijlage 1 bijgevoegd.

³ Brief aan de Tweede Kamer, kenmerk VO/B&B/2006/42312 d.d.4 december 2006

Een heldere communicatie en een goed voorlichtingstraject zijn noodzakelijk.

1. Wat kost het?

De geschatte kosten van gratis boeken voor leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn bruto 290 miljoen euro per jaar (prijspeil 2007)⁴.

Inverdieneffect van de WTOS

Tegenover die kosten staat een verlaging van de uitkeringen krachtens de *Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten* (WTOS, prijspeil 2006)⁵. De WTOS is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de ouderbijdrage en de schoolkosten⁶, daaronder begrepen schoolboeken. Als scholieren gratis boeken krijgen, kan die tegemoetkoming omlaag. Dat scheelt 80 miljoen euro per jaar. De netto kosten voor de rijksbegroting komen daarmee op 210 miljoen euro structureel.

Doordat het schooljaar en het kalenderjaar niet samenvallen, komt in het eerste kalenderjaar maar de helft van het WTOS-bedrag vrij. De betalingen van de WTOS voor bijvoorbeeld het schooljaar 2007/2008 vinden namelijk voor de helft plaats in augustus 2007, de andere helft in januari 2008. Vanaf het tweede schooljaar na invoering komt wel de volledige 80 miljoen euro per jaar vrij.

Onderbouwing van de kosten OCW en LNV

Voor gratis boeken moet de *lumpsum* van de VO-scholen structureel met 210 miljoen euro omhoog (290 minus 80 miljoen euro). Daarnaast is extra geld nodig voor invoeringstechnische zaken: scholen moeten bijvoorbeeld bestaande contracten met distributeurs nakomen of afkopen.

De invoeringskosten voor scholen zijn geschat op 45 miljoen euro in totaal. Die voor het Rijk zullen naar verwachting 1,5 miljoen euro bedragen (zie tabel 1).

Tabel 1.

| Schoolboeken | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 e.v. |
|---------------------------------|--------------|------------|------------|--------------|
| Schoolboeken | 290 | 290 | 290 | 290 |
| -/- WTOS | -/- 40 | -/- 80 | -/- 80 | -/-80 |
| Subtotaal (in miljoen euro) | 250 | 210 | 210 | 210 |
| Invoeringskosten scholen | 12 | 24 | 9 | |
| Invoeringskosten rijk | 0,5 | 1 | | |
| Totaal (in miljoen euro) | 262,5 | 235 | 219 | 210 |

NB1 Uitgaand van een gelijkblijvend aantal leerlingen (op basis van leerlingentelling 1 oktober 2005)

NB2 De kalenderjaren lopen niet gelijk met schooljaren; vandaar dat in deze tabel de invoeringsbedragen afwijken van de in de tekst genoemde bedragen; het totaal is echter gelijk.

NB3 Invoeringskosten scholen: de verwachte transitiekosten om de contracten met leveranciers af te bouwen en om een mogelijk verschil tussen structurele uitgaven en ophoging van de bekostiging af te bouwen, plafondbudget voor scholen die het echt nodig hebben.

NB4 betreft uitvoeringskosten (IB-groep en CFI), communicatie en onvoorziene kosten (schatting).

Gefaseerde invoering

Het is ook mogelijk om schoolboeken stapsgewijs gratis aan leerlingen in het voortgezet onderwijs te geven. Dat kan bijvoorbeeld door de invoering te beperken tot de onder- of de bovenbouw (zie tabel 2)⁷. Een andere variant is dat scholen een deel van het benodigde geld ontvangen en de rest door de ouders wordt betaald. Dit kan op meerdere manieren. In tabel 3 zijn twee mogelijkheden uitgewerkt, uitgaande van invoering vanaf schooljaar 2007/2008.

4 Op het moment van de invoering in 2007 wordt de gemiddelde prijs van een boekenpakket in het voortgezet onderwijs geschat op €308,- per jaar. Basis hiervoor zijn de SLO/NICL-gegevens van 2005 (300euro) en de informatie van Iddink van 2006 (304 euro).

5 Correctie voor prijsbijstelling dient nog plaats te vinden.

6 Inkomens tot €29.482,-, daarna glijdende schaal.

7 De WTOS maakt onderscheid tussen onderbouw en bovenbouw. Bovenbouw zijn de leerjaren 4 & 5 van het havo en de leerjaren 4, 5 & 6 voor het vwo. De rest geldt als onderbouw.

Tabel 2.

| Variant | Aantal leerlingen | Totale kosten ⁸ | Afroom WTOS | Benodigd bedrag |
|-------------------------|-------------------|--------------------------------------|---|---|
| Onderbouw ⁹ | 743.078 | (leerlingen x €308) circa 229 mln | 32 mln in 2007, 64 mln structureel vanaf 2008 | 197 mln in 2007, 165 mln vanaf 2008 |
| Bovenbouw ¹⁰ | 198.518 | (leerlingen x €308) circa 61 mln | 8 mln in 2007, 16 mln structureel vanaf 2008 | 53 mln in 2007, 45 mln vanaf 2008 |

Tabel 3.

| Variant | Aantal leerlingen | Totale kosten ¹¹ | Afroom WTOS | Benodigd bedrag |
|--------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|---|---|
| Heel VO met eigen bijdrage a € 100,- | 941.596 | (leerlingen x €208) circa 196 mln | 30 mln in 2007, 55 mln structureel vanaf 2008 | 166 mln in 2007, 141 mln vanaf 2008 |
| Heel VO met eigen bijdrage a € 150,- | 941.596 | (leerlingen x €158) circa 149 mln | 20 mln in 2007, 40 mln structureel vanaf 2008 | 129 mln in 2007, 109 mln vanaf 2008 |

De WTOS blijft voorlopig bestaan, maar de bijdragen voor schoolkosten kunnen - afhankelijk van de gekozen variant - worden aangepast. Minder draagkrachtige ouders, voor wie bijvoorbeeld € 100,- eigen bijdrage voor schoolboeken te veel is, krijgen nog steeds een tegemoetkoming.

Andere vormen van gefaseerde invoering (bijvoorbeeld per schoolsoort) zijn niet wenselijk, omdat daarbij de opbrengst van de verlaagde WTOS geheel of gedeeltelijk verloren gaat. Bovendien is dit uitvoeringstechnisch bijzonder lastig omdat schoolsoorten (bijv. het vmbo) niet apart te onderscheiden zijn. Zoals eerder vermeld wordt dit sterk ontraden.

⁸ Dit bedrag betreft zowel OCW als LNV scholen, particulier onderwijs is buiten beschouwing gelaten.

⁹ Volgens de WTOS definitie: PrO, vmbo, havo/vwo 1,2 & 3

¹⁰ Volgens de WTOS definitie: havo 4 & 5, vwo 4,5 & 6

¹¹ Dit bedrag betreft zowel OCW als LNV scholen, particulier onderwijs is buiten beschouwing gelaten.

2. Welke regeltechnische veranderingen zijn nodig?

Wet en regelgeving

Aanpassing van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO):

- het opnemen van de verplichting voor VO-scholen om schoolboeken, cd's, dvd's en dergelijke aan leerlingen te geven
- het expliciet opnemen van de bekostiging voor de te verstrekken boeken in de component "middelen".

Aanpassing van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS):

- het verlagen van de tegemoetkoming schoolkosten voor ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Beide onderwerpen kunnen worden geregeld in één wetsvoorstel. Invoering daarvan kan alleen per schooljaar.

Er zijn hierbij twee scenario's mogelijk:

1. Inwerkingtreding met ingang van schooljaar 2007-2008

De wetswijziging moet dan vóór 1 augustus 2007 in het Staatsblad staan. Dat vergt snelle besluitvorming (intern), geconcentreerde actie (zowel in- als extern) en politieke wil (extern). Deze wil is aanwezig, echter tijdige goedkeuring door het parlement en publicatie blijven afhankelijk van het moment waarop het regeerakkoord een feit is. Een volgend, bijzonder krap, tijdschema voor wetswijziging is denkbaar:

- Half april akkoord ministerraad (MR);
- Begin mei spoedadvies van de Raad van State;
- Begin juni akkoord Tweede Kamer;
- Eind juni akkoord Eerste Kamer en publicatie in het Staatsblad.

Dit schema is alleen haalbaar als alle partijen in alle stadia meewerken. Als half april, om welke reden dan ook, het akkoord van de MR ontbreekt, is publicatie voor 1 augustus onmogelijk.

Latere publicatie (dan 31/07/07) in combinatie met terugwerkende kracht is slechts toegestaan wanneer niemand er door de maatregel op achteruit gaat. Dit heeft de volgende consequenties:

- slechts mogelijk als voor een aantal groepen (vavo, niet-bekostigd onderwijs) een "hoge" normvergoeding in de WTOS in stand blijft (want voor deze groepen worden de schoolboeken niet gratis terwijl de WTOS-vergoeding daalt);
- tussen 1 augustus 2007 en de uiteindelijke datum van publicatie bestaat een procesrisico: ouders zouden alsnog de gehele normvergoeding uit de WTOS kunnen opeisen;
- kan leiden tot uitvoerings(on-)mogelijkheden bij de IB-Groep en CFI (zie hieronder).

2. Inwerkingtreding met ingang van schooljaar 2008-2009

De wetswijziging moet vóór 1 augustus 2008 in het Staatsblad staan. Het wetsvoorstel kan dan een normaal traject doorlopen, waarbij met uitvoeringsinstanties en andere betrokken partijen voldoende kan worden afgestemd. Bovendien krijgen de MR, de Raad van State en de twee Kamers voldoende tijd om het wetsvoorstel inhoudelijk te beoordelen. Tegenover dit voordeel staat echter dat de politiek al jaren aandringt op lagere schoolkosten voor ouders.

Uitvoering van de maatregel door IB-Groep en CFI

Conclusie: "Beter in één keer"

Aan beide uitvoeringsorganisaties is gevraagd naar de mogelijkheden en de onmogelijkheden van het uitvoeren van deze maatregel. Beide geven aan dat onder voorwaarden een gefaseerde invoering mogelijk is. Echter doordat IB-Groep en CFI bij het uitvoeren van de geldende wetten en regelingen verschillende groepen hanteren, is het alleen mogelijk de maatregel uit te voeren als het hele VO in één keer wordt bekostigd voor schoolboeken via de *lumpsum* van de school.

Uitvoering IBG

De IB-Groep, verantwoordelijk voor de uitvoering van de WTOS, heeft het volgende aangegeven:

Overheveling in één keer

Als er sprake is van het in één keer overhevelen van het totaal benodigde bedrag voor de kosten van schoolboeken, werkboeken en de daarbij behorende informatiedragers heeft dit voor de IB-Groep de volgende consequenties:

- het normbedrag van de WTOS voor VO onderbouw en VO bovenbouw leerlingen wordt verlaagd met het boekendeel, dat nu is berekend op gemiddeld 308 euro (prijspeil 2007). Het overige deel van de tegemoetkoming blijft in stand. Voor de IB-Groep betekent dit in de praktijk dat zij extra inspanning zal moeten leveren om ouders goede en tijdige voorlichting te geven over de wijziging van het normbedrag.

Invoering voor het schooljaar 2007-2008

Om de uitvoering voor het schooljaar 2007-2008 aan te kunnen passen moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- om in één keer goed te kunnen prolongeren met de uitvoer van de WTOS moeten de nieuwe gegevens uiterlijk in maart 2007 bij de IB-Groep bekend zijn. Indien de nieuwe gegevens later beschikbaar zijn, zal dit tot extra uitvoeringscapaciteit en kosten leiden.
- in juli 2007 worden de eerste betalingen gedaan, hierdoor komt de uiterste datum om gegevens te veranderen te liggen op mei 2007.

Bij het overhevelen van schoolboeken in de lumpsum van de scholen zijn er twee groepen die onder de WTOS vallen, die niet in aanmerking komen voor 'gratis' schoolboeken via de lumpsum van de school. Het gaat om leerlingen in het vavo en in het aangewezen/niet bekostigd onderwijs. Voor deze groepen is het nodig de gehele normvergoeding, dus inclusief de schoolboeken component, te blijven toekennen. De leerlingen in het niet bekostigde onderwijs zijn in de systemen van de IB-groep te onderscheiden, maar dit geldt niet voor de vavo-leerlingen. Voor deze relatief kleine groep zal nog een nadere oplossing moeten worden gevonden.

Terugwerkende kracht?

Indien er wordt besloten tot uitvoering met terugwerkende kracht heeft dit de volgende consequenties voor de uitvoering van de IB-Groep:

- er zijn extra kosten verbonden aan uitvoering met terugwerkende kracht aangezien het systeem de toekenningen moet gaan herberekenen op basis van de nieuwe normen.
- hierdoor zullen nieuwe beschikkingen moeten worden gemaakt en verstuurd waardoor ongetwijfeld veel berichtenverkeer met de IB-Groep zal ontstaan.

Als er wordt uitgevoerd met terugwerkende kracht ontstaat er een risico. Niemand mag er op achteruit gaan bij het invoeren van de maatregel. Daarom moet voor een aantal groepen (vavo, aangewezen onderwijs) een oplossing worden bedacht ("hoge" normvergoeding handhaven).

Tevens bestaat er tussen 1 augustus 2007 en de uiteindelijke datum van publicatie, een procesrisico. Juridisch heeft het daarom de voorkeur deze maatregel in te voeren per 1 augustus 2008.

Gefaseerde invoering?

Als er sprake is van een gefaseerde invoering kan de IB-Groep deze uitvoeren indien er rekening wordt gehouden met de manier waarop nu onderscheid wordt gemaakt tussen de groepen WTOS-gerechtigden. Dat wil zeggen dat er alleen gefaseerd kan worden ingevoerd als er voor de gehele onderbouw of voor de gehele bovenbouw wordt gekozen. Gefaseerde invoering voor brugklas of schooltype is niet mogelijk per 1 augustus 2007.

Per 1 januari 2009 wordt de WTOS geïntegreerd in de kindertoeslag. Bij de integratie van de WTOS in de kindertoeslag wordt geen onderscheid naar schoolsoort gemaakt maar naar leeftijdscategorie. Als de vergoeding voor schoolboeken van VO-leerlingen via de *lumpsum* van de scholen plaatsvindt, wordt de WTOS tegemoetkoming voor deze groep met dit deel afgeroomd. De deelnemers in de Beroeps Opleidende Leerweg (BOL) betalen nog steeds de schoolboeken. Dus een dergelijke

afroming voor de 16/17 jarige BOL deelnemers is niet terecht. Daarom zal tijdig vóór 1 januari 2009 voor deze groep naar een oplossing voor de afroming moeten worden gezocht.

Uitvoering CFI

Centrale Financiën Instellingen (CFI), de uitvoeringsorganisatie van het ministerie van OCW, acht zich in staat om het totale bedrag voor de kosten van schoolboeken in één keer aan de VO-scholen over te hevelen. Hiervoor is het wel noodzakelijk dat:

- de noodzakelijke regeling op zijn laatst wordt gepubliceerd in mei voor het schooljaar met de nieuwe situatie;
- de regeling naadloos aansluit op de tariefgroepen¹² uit de *Regeling bekostiging materiële exploitatie voortgezet onderwijs* (BSM).

Gefaseerde invoering (zie conclusie op blz. 3 waar deze gefaseerde invoering sterk wordt ontraden) is naar de mening van CFI mogelijk. CFI maakt daarbij wel de volgende kanttekeningen:

- Voor gefaseerde invoering is jaarlijks een aparte aanvullende bekostigingsregeling noodzakelijk. Dat betekent extra werk voor alle VO-scholen, CFI en het ministerie;
- Een jaarlijks terugkerende aparte regeling past niet in het streven naar deregulering en vermindering van administratieve lasten;
- De noodzakelijke systeemaanpassingen kosten geld.

¹² De BSM onderscheidt de volgende tariefgroepen:

- leerjaren 1 en 2 voortgezet onderwijs;
- leerjaren 3 t/m 6 van mavo/havo/vwo;
- leerjaren 3 en 4 van de gemengde leerweg;
- leerjaren 3 en 4 van het vbo;
- leerjaren 3 en 4 vbo Landbouw;
- praktijkonderwijs

3. Wat vinden de partners en wat zien zij als consequenties?

Onderwijsorganisaties

VO-raad

Volgens de VO-raad is de enige variant die echt voldoet aan de voorwaarden en tegemoet komt aan de beleidsdoelstellingen, die van de volledige opname ineens in de *lumpsum*. De VO-raad is tot deze conclusie gekomen na het verkennen van meerdere varianten. Bij onvoldoende financiële middelen zou er voor gekozen kunnen worden dat een deel door de school en een deel door de ouders betaald wordt.

De VO-raad gaat voor 2006 uit van een bedrag van 367 euro per leerling. Dit bedrag is gebaseerd op 307 euro (prijspeil 2006) voor de boeken, opgehoogd met 60 euro. De 60 euro is gebaseerd op de bijkomende kosten van prijsindexering, extra leermiddelen en logistieke kosten.

Er moet rekening gehouden worden met de prijsinflatie en met differentiatie die nu tussen schoolsoorten bestaat. Ook moeten innovatiemogelijkheden, afschrijvingstermijnen en verder gaande digitalisering meegenomen worden. Wat betreft de VO-raad moeten vervangingskosten van boeken door verlies of schade verhaald worden op de ouders door middel van een borgsysteem. En de VO-raad wil weten wat er nu wel en niet onder gaat vallen en wat nog aan ouders doorberekend gaat worden. Hiervoor is ook een duidelijke communicatie naar ouders nodig.

AOC-Raad

De AOC-raad is positief over de maatregel.

De raad pleit voor het gratis beschikbaar stellen van alle leermiddelen, vanwege de toename van de verscheidenheid aan leermiddelen in de toekomst, met een bedrag dat daarvoor toereikend is en dat regelmatig wordt bijgesteld. De raad heeft op dit moment geen oordeel over de hoogte van dit bedrag. De minister van LNV zou dit bij het landbouwonderwijs moeten verifiëren en zonodig aanpassen.

Hierbij zouden organisatorische kosten van de scholen mee moeten tellen.

Ook de AOC-raad is voor invoering van de maatregel in één keer.

De raad geeft aan dat de ontwikkeling van een landelijk keurmerk voor leermiddelen overwogen zou kunnen worden en pleit er voor om de leermiddelenvoorziening expliciet op te nemen in de toezichtkaders van de inspectie.

Ouderverenigingen

De landelijke ouderverenigingen (LOBO, NKO, OUDERS&COO en VOO) zijn verheugd dat er zich nu een Kamermeerderheid uitspreekt om de kosten voor schoolboeken op te nemen in de *lumpsum* van de overheid naar het voortgezet onderwijs waarmee de kosten niet meer voor rekening van de ouders zijn.

Zij vinden dat ouderbijdragen ten behoeve van alle schoolmaterialen die nodig zijn voor het curriculum, oneigenlijk zijn en moeten worden tegengegaan. De inspectie zou hier op toe moeten zien. In tegenstelling tot wat OCW tot nu toe aangegeven heeft, vinden zij dat alle leermiddelen (dus ook atlanten, grafische rekenmachines etc.) vanuit deze gelden betaald moeten worden.

Hoewel er in de nieuwe situatie een andere besluitvormingsdynamiek in scholen tot stand komt, willen de ouderverenigingen hierbij vasthouden aan het instemmingsrecht van de ouders.

Zij zien als mogelijke problemen bij de invoering:

- scholen hebben vaak contracten met educatieve specialisten die nu voortijdig ontbonden moeten worden, met alle nadelen van dien;
- Uitgevers kunnen door educatieve specialisten onder druk worden gezet, of niet aan "fijndistributie" deel willen nemen, hier zou de NMA op toe moeten zien;
- Ter voorkoming van kwaliteitsverlies zouden de scholen afspraken kunnen maken waarin meegenomen wordt dat het gebruik en de aanschaf van schoolmaterialen onderdeel wordt van de interne kwaliteitszorg.

Educatieve uitgeverijen (GEU)

De GEU spreekt uit dat de opname van schoolkosten in de *lumpsum* een interessante en goede optie te vinden mits de omvang van het budget toereikend is en de scholen kunnen innoveren.

De GEU redeneert vanuit de gedachte dat de schoolkosten voor ouders behapbaar moeten blijven of zelfs nul zijn en de kwaliteit van het onderwijs gewaarborgd blijft. Dit alles op basis van een consistente visie op de bekostiging van het VO.

Naar de mening van de GEU moet eerst bepaald worden wat nodig is en moet pas daarna naar de kosten en de bekostiger worden gekeken.

De GEU berekent, rekening houdend met inflatie, het totale brutobedrag nodig voor 2007 op 350- 400 miljoen euro. Het is echter niet geheel duidelijk welke leermiddelen hieronder vallen.

In de huidige situatie wordt jaarlijks gemiddeld 300 euro per leerling besteed aan leermiddelen en de boekenprijzen zijn min of meer stabiel gebleven in de afgelopen twee jaar. Dit gaat veranderen volgens de GEU aangezien het VO toegaat naar meer autonomie voor scholen (en dus versnippering van leermiddelen, geen bulk meer) en digitalisering (met hoge ontwikkelingskosten). Deze veranderingen moeten niet teniet worden gedaan door de financiering via de *lumpsum*. Monitoring op de uitwerking is volgens hen van belang.

De GEU heeft veel energie gestopt in dit vraagstuk en is ook bereid dat voort te zetten.

Educatieve boekhandelaren en –distributeurs (NBb)

De Nederlandse Boekverkopersbond (NBb) is positief over de gratis schoolboeken, mits duidelijk is wie wat betaalt en er financiële ruimte voor onderwijsvernieuwingen. De NBb zou het liefst zien dat ouders en scholen samen de stijgende kosten van boeken voor hun rekening nemen. De schatting van de NBb voor het schooljaar 2006/2007 ligt op 307 euro per leerling, voor 2007/2008 verwachten zij dat dit naar 316,20 euro per leerling zal gaan.

De NBb signaleert dat onder leermiddelen meer valt dan wat er in het bovenstaande bedrag meegenomen is. De NBb wil graag duidelijkheid over wat er onder het begrip “gratis schoolboeken” valt en met name of digitalisering hieronder valt, dit heeft namelijk behoorlijke invloed op de onderbouwing van de benodigde bedragen. Verder wil zij weten welke soorten onderwijs hier onder vallen (ook het beroepsonderwijs (BVE)?) en welke uitwerking dit heeft op de WTOS.

Ook vraagt de NBb zich af hoe er om wordt gegaan met differentiatie. Scholen hebben op dit moment vrij uiteenlopende kosten en met de *lumpsum* wordt dit in een keer gelijk getrokken; zeker ten aanzien van lopende contracten kan dit problemen opleveren.

Tot slot wijst de NBb erop dat het huidige systeem voldoende is om schade door leerlingen die slordig met boeken omgaan te compenseren. Een borgsysteem is manier om deze “zorgwinst” deels te waarborgen.

4. Wat zijn volgens de partners de belangrijkste aandachtspunten en risico's en wat is hierop de reactie van de minister van OCW (en LNV)?

Belangrijkste aandachtspunten en risico's gesignaleerd door VO-raad, AOC-raad, ouders, GEU en NBb:

Verdeling kosten

De ouderverenigingen bepleiten dat alle kosten van leermateriaal voor het curriculum van de school, geheel voor rekening van de school komt. De andere actoren geven aan dat het wenselijk is dat ouders een deel van de leermiddelen blijven betalen. Dit kan een mogelijkheid voor scholen geven om tekorten af te wentelen. Ook wordt er gesignaleerd dat er in een dergelijke situatie wellicht sprake zou moeten zijn van het maximaliseren van het 'ouderdeel' van de kosten.

Communicatie

Goede communicatie richting ouders is belangrijk omdat bij veel ouders nu de verwachting is gewekt dat schoolmiddelen geheel 'gratis' worden.

Specificatie kosten

Alle partijen geven aan dat het uitermate belangrijk is om glashelder te bepalen wat de scholen geacht worden te betalen (uit de *lumpsum*) en wat de ouders zouden moeten betalen.

Voldoende budget voor alle leermiddelen

- VO-raad en GEU pleiten voor voldoende budget voor innovatie van leermiddelen;
- Het budget van 308 euro gemiddeld per leerling is het budget dat ouders gemiddeld voor schoolboeken betalen voor deels gebruikte en deels nieuwe boeken. Atlas, woordenboeken en rekenmachine zitten daar niet bij. De totale kosten van alle leermiddelen liggen hoger. De VO-raad geeft aan dat deze extra kosten neerkomen op 60 euro per leerling per schooljaar. De VO-raad ontleent deze cijfers aan een extern boekenfonds omdat de werkelijke praktijk op scholen zeer divers is. Het totale benodigde budget zou hierdoor neerkomen op bruto 346 miljoen euro. De GEU spreekt van bruto 350 à 400 miljoen euro.

Digitalisering

Bij de beschrijving van wat er door de school aangeschaft moet worden, dient rekening te worden gehouden met de ontwikkeling van digitale leermiddelen (de NBb noemt dit een "toekomstvaste variant").

Statiegeld/borg

Leerlingen zullen netjes met hun boeken moeten (blijven) omgaan. Daarvoor zal een vorm van statiegeld/borg nodig zijn.

Reikwijdte maatregel

Gevraagd wordt of de uitwerking van motie 25 alleen het voortgezet onderwijs betreft. Dit om te voorkomen dat leerlingen van BVE-instellingen ook een beroep zouden doen op gratis schoolboeken wanneer VMBO-scholen en ROC's samenwerken.

Prijsbijstelling

De partners vinden dat, afhankelijk van het moment waarop de maatregel ingaat, het uiteindelijke bedrag gecorrigeerd zal moeten worden voor inflatie.

Landbouwonderwijs

De AOC-raad geeft aan dat zij niet weten of het gemiddelde bedrag voldoet voor het landbouwonderwijs. Zij pleiten er voor om dit nog te verifiëren en zonodig bij te stellen. Verder pleit de AOC-raad er voor om de leermiddelenvoorziening expliciet op te nemen in de toezichtkaders van de inspectie.

Vernieuwingen in het onderwijs

Bij landelijke vernieuwing van het onderwijs zal de prijs van leer materiaal meegewogen moeten worden.

Reactie minister OCW (en LNV) op de bovenstaande punten

Verdeling kosten en specificatie kosten

Deze twee punten hangen nauw met elkaar samen omdat uit de commentaren van de betrokken partners blijkt dat het belangrijk is om duidelijk antwoord te geven op de vraag of ouders nog moeten meebetalen aan leermiddelen en zo ja, voor wat.

Voor de minister is het uitgangspunt dat scholen de leermiddelen betalen uit de lumpsum. Uitzonderingen hierop zijn atlanten, woordenboeken, lees- en literatuurboeken, rekenmachine, gereedschappen, sportkleding en beschermende kleding/bril etc. Deze laatste kosten worden door ouders betaald. De gedachte hierbij is dat genoemde zaken voor meer kinderen binnen het gezin kunnen worden gebruikt gedurende een aantal schooljaren of direct persoonsgebonden zijn. Het voortgezet onderwijs zal dus niet geheel gratis worden.

Wat moeten scholen uit de lumpsum betalen? De NBb geeft een goede aanzet hiervoor op basis van de huidige praktijk:

Scholen zijn verantwoordelijk voor de aanschaf van leer- en werkboeken, project- en tabellenboeken, examentrainingen/bundels, eigen leermateriaal, CD-ROMs, licenties onlinemateriaal en licenties elektronische leeromgeving (elo's).

De eventuele aanschaf van bijv. USB-sticks en laptops blijft een zaak van de ouders. Scholen kunnen ouders niet verplichten om dit aan te schaffen. Het is wel denkbaar dat scholen ouders tegemoet komen met bijv. een leaseregeling voor de aanschaf van laptops. Dit dient dan te gebeuren in overleg met de medezeggenschapsraad.

Het meest recente bedrag voor de aanschaf van schoolboeken is 304 euro. Dit is het gemiddelde bedrag dat de educatieve boekhandel/distributeur in rekening heeft gebracht bij de ouders voor het schooljaar 2006-2007.

Bij de vaststelling van het bedrag is rekening gehouden met een afschrijvingstermijn van drie jaar voor schoolboeken en één jaar voor werkboeken. Hierop gelet en het feit dat de werkelijke kosten van het boekenpakket veel differentiatie kent, is de minister van mening dat de toekenning van 308 euro (prijsspeil 2007) per leerling per jaar aan de school voldoende is om de leermiddelen door de school te laten aanschaffen.

In de praktijk komt het nogal eens voor dat scholen de ouders laten betalen voor leermiddelen, al dan niet onder de noemer van ouderbijdrage.

Dit is geen wenselijke situatie en zeker in het licht van deze maatregel is het belangrijk dat ouders en scholen weten dat dit alleen kan wanneer de medezeggenschapsraad hiermee instemt (conform artikel 27, tweede lid van de Wet op het voortgezet onderwijs).

In het kader van de ontwikkelingen rond 'goed bestuur', is het aan te bevelen dat de aanschaf van de atlas etc. eveneens wordt besproken in de medezeggenschapsraad.

Communicatie

De minister onderschrijft volledig de noodzaak van goede communicatie. Deze notitie geeft aan dat er een apart communicatietraject komt. Korthedshalve verwijs ik hiervoor naar hoofdstuk 5 van deze notitie.

Digitalisering

Zoals hierboven blijkt uit de definitie van leermiddelen, kan zoveel mogelijk rekening worden gehouden met huidige en toekomstige ontwikkelingen. Vanaf het moment dat scholen de beschikking hebben over het budget voor leermiddelen, kunnen zij met dit bedrag hun eigen beleid voeren. Gebeurt er niets, dan is het bedrag voldoende om de leermiddelen te betrekken van de educatief specialist zoals tot nu toe. Gaat de school over op alleen digitaal materiaal, dan kan het bedrag daarvoor worden gebruikt. Daarbij dient de school er rekening mee te houden dat het BTW-tarief voor schoolboeken 6% bedraagt en voor digitale informatiedragers 19%.

Statiegeld/borg

Scholen kunnen zelf besluiten hoe zij dit willen regelen. Aan ouders mag een vorm van statiegeld in rekening worden gebracht. Als de boeken aan het einde van het schooljaar weer netjes worden ingeleverd, ontvangen de ouders hun statiegeld terug.

Reikwijdte maatregel

De maatregel geldt inderdaad alleen voor de leerlingen in het voortgezet onderwijs (inclusief voortgezet landbouwonderwijs).

Prijsbijstelling

De bedragen zijn geraamd op basis van het prijspeil 2007. Als de maatregel per 2008 ingaat zal er prijsbijstelling moeten plaatsvinden. Dit geldt ook voor de jaren daarna.

Landbouwonderwijs

Het verifiëren en zonodig bijstellen van het gemiddelde bedrag voor schoolboeken is niet wenselijk. Het gemiddelde bedrag van 308 euro geldt ook voor het landbouwonderwijs. Er is geen directe aanleiding om het landbouwonderwijs in deze anders te behandelen dan het voortgezet onderwijs. De minister van OCW zal in overleg met de inspectie nagaan op welke manier de kwaliteit van de leermiddelen gewaarborgd kan worden en op welke manier kan worden voorkomen dat de scholen een deel van de kosten van leermiddelen op de ouders afwentelen zonder dat de medezeggenschapsraad hiermee heeft ingestemd.

Vernieuwingen in het onderwijs

Als de overheid besluit tot landelijke vernieuwingen in het onderwijsstelsel, zal meer dan tot nu toe gebeurde, in kaart moeten worden gebracht, welke gevolgen dit heeft voor de kosten van de leermiddelen. Deze gevolgen zullen vervolgens mee moeten wegen in de besluitvorming over de landelijke vernieuwingen.

5. Communicatie

Een apart communicatietraject is noodzakelijk.

Ouders zijn gewend dat informatie over schoolboeken door de school wordt verstrekt. Daarom richt het ministerie van OCW zijn communicatie in de eerste plaats op de scholen. Het communicatietraject zal in nauwe samenspraak met de VO-Raad worden opgezet.

Het ministerie zorgt voor aanvullende advertenties in huis-aan-huisbladen, Metro en Spits. Daarnaast moeten de vraagbakens voor ouders, zoals Postbus 51 en 5010, van goede informatie worden voorzien, zodat zij glasheldere informatie kunnen verstrekken.

De IB-Groep kan ouders die nu recht hebben op WTOS laten weten wat er voor hen verandert. Het is dan ook van belang de IB-Groep zo vroeg mogelijk te informeren over veranderingen, zodat het informatiemateriaal kan worden aangepast.