

Vergaderjaar 2007–2008

31 325

Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het door de scholen om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. ALGEMEEN

1.1. Inleiding

De laatste jaren waren er veel signalen dat de totale schoolkosten voor ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs zwaar kunnen drukken op het gezinsinkomen.

Zodra een kind naar het voortgezet onderwijs gaat, krijgen ouders jaarlijks te maken met schoolkosten: ouders betalen voor de aanschaf van schoolboeken, voor de agenda, multomappen, schriften en de schooltas. Ouders betalen een vrijwillige ouderbijdrage en (waar dit zich voordoet) reiskosten. Dit alles maakt kinderen in het voortgezet onderwijs duur. Gezinnen met een inkomen beneden een bepaalde grens kunnen in aanmerking komen voor een tegemoetkoming in de schoolkosten op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).

Met ingang van 1 augustus 2005 zijn de kosten van ouders aanzienlijk teruggebracht door het wettelijke lesgeld van (toen) € 949 per leerling van 16 jaar en ouder in het voortgezet onderwijs af te schaffen.

Daarnaast hebben de vertegenwoordigers van de bevoegde gezagsorganen, de ouderorganisaties en Schoolmanagers VO in februari 2005 de Gedragscode Schoolkosten gesloten met de bedoeling de schoolkosten voor ouders beter beheersbaar en meer inzichtelijk te maken.

Ook vanuit de Tweede Kamer der Staten-Generaal is regelmatig aandacht gevraagd voor de stijgende schoolkosten. Zie de motie van het lid Hamer c.s. (Kamerstukken II 2005/06, 30 199, nr. 9), waarin wordt overwogen dat de schoolkosten voor ouders zo laag mogelijk gehouden moeten worden, en de motie Slob van 19 juni 2007 (Kamerstukken II 2006/07, nr. 31 070, nr. 13).

Tijdens de Algemene politieke beschouwingen op 19 en 20 september 2007 heeft het kabinet toegezegd de schoolboeken met ingang van het schooljaar 2008–2009 voor het hele voortgezet onderwijs gratis te maken en de hiervoor benodigde gelden toe te voegen aan de OCW-begroting.

De belangrijkste overweging van de regering is hierbij het verlagen van de schoolkosten voor de ouders conform de wens van de Tweede Kamer.

Bij het voorbereiden van dit wetsvoorstel is gekozen voor de term «lesmateriaal». In het wetsvoorstel wordt gedefinieerd wat daaronder wordt verstaan namelijk «lesmateriaal dat naar vorm en inhoud is gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties en waarvan het gebruik binnen het onderwijsaanbod door het bevoegd gezag specifiek voor het desbetreffende leerjaar is voorgeschreven.»

Voor een zo groot mogelijke herkenbaarheid voor alle betrokken partijen wordt in deze memorie van toelichting, zoveel mogelijk, gesproken over «schoolboeken». Daar waar echt gesproken wordt in het kader van de wettelijke begripsbepaling, wordt de term «lesmateriaal» gehanteerd.

Er wordt eveneens beoogd om te komen tot een betere marktwerking op de educatieve boekenmarkt. Door schoolboeken door scholen te laten betalen, wordt bereikt dat degene die bepaalt, ook betaalt. Op deze manier kan er een betere prijs-kwaliteitverhouding tot stand komen waarmee op termijn middelen door de scholen kunnen worden vrijgespeeld voor nieuwe mogelijkheden voor innovatie van het leerproces door middel van ict. Dit is in het licht van het naderende lerarentekort in het VO van groot belang. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) onderschrijft het ontstaan van een betere marktwerking in de schoolboekenscan 2006 van november 2006. Ook staan scholen als blok sterker tegenover educatieve uitgeverijen dan individuele ouders.

Een positief neveneffect is dat er een einde komt aan het probleem dat kinderen zonder boeken op school komen, doordat hun ouders geen schoolboeken aanschaffen.

Met deze wetswijzigingen worden scholen verplicht om voor elk leerjaar de schoolboeken gratis aan leerlingen beschikbaar te stellen en de scholen worden hiervoor bekostigd. Het gaat daarbij om lesmateriaal dat door dat bevoegd gezag specifiek voor dat leerjaar is voorgeschreven. Als gevolg hiervan wordt de hoogte van de WTOS tegemoetkoming voor ouders van deze leerlingen verlaagd met de kosten van een gemiddeld schoolboekenpakket, namelijk € 308 (per leerling per schooljaar).

1.2. Doelstellingen

Met het wetsvoorstel wordt allereerst gestreefd naar ontlasting van alle ouders met kinderen die onderwijs volgen op bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs. Juist deze gezinnen hebben te maken met forse kostenposten die door het wetsvoorstel deels worden verminderd. Daarbij gaat het er dus om de gezinnen die zich in deze situatie bevinden, ongeacht de inkomenspositie, te ontlasten. Ouders, vooral ouders met een middeninkomen, hebben de afgelopen jaren dringend aandacht gevraagd voor de stijgende schoolkosten en met name de stijgende kosten voor schoolboeken. Ook het parlement heeft herhaaldelijk aandacht gevraagd voor dit probleem.

De schoolboeken maken circa 40–45% van de totale schoolkosten uit. PricewaterhouseCoopers heeft in haar rapport van 15 december 2005 geconstateerd dat de kosten van schoolboeken in de periode 2000–2005 met ruim 35% zijn gestegen, terwijl het besteedbaar inkomen van een twee-oudergezin met kinderen gedurende deze periode met ruim 18% toenam. Ook in de periode hierna zijn de kosten van schoolboeken aanzienlijk méér gestegen dan de inflatie. Volgens de Schoolkostenmonitor 2006–2007 zijn de kosten van de schoolboeken, gecorrigeerd voor inflatie, in de onderbouw van vmbo, havo en vwo met respectievelijk 5, 7 en 12% gestegen en in de bovenbouw van vmbo, havo en vwo met respectievelijk 21, 12 en 8%.

Door dit wetsvoorstel gaan scholen het lesmateriaal betalen, waardoor het budget van de ouders wordt ontzien. De maatregel heeft dus een direct inkomenseffect voor degenen die gezien de hoogte van hun inkomen niet van de WTOS kunnen profiteren. Daarbij is vooral gedacht aan de middeninkomens die (net) niet of slechts gedeeltelijk voor een tegemoetkoming op grond van de WTOS in aanmerking komen. Het betreft ouders met een inkomen vanaf circa 32 000 euro. Ook het indirecte effect van de maatregel voor de lagere inkomens moet niet worden onderschat. De WTOS is slechts gemiddeld kostendekkend, waardoor in de huidige situatie veel ouders zelf geld voor schoolkosten moeten bijleggen. Daarnaast is het een bekend probleem dat een groot deel van de ouders (ca. 37%) de mogelijkheden van de WTOS niet benutten. Dit betekent dus dat een aanzienlijk deel van de gezinnen met een lager inkomen die nu geen gebruik maken van de WTOS ook van het voorstel profiteren. Beide problemen worden met dit voorstel opgelost.

Verder kent de WTOS geen bestedingsplicht, waardoor het risico aanwezig is dat ouders de middelen aan andere doelen besteden dan aan schoolboeken. Met name de wethouders van de grote steden hebben op deze problematiek gewezen, die zich daar in de praktijk heeft voorgedaan. Door de voorgestelde wetswijzigingen wordt ook dit opgelost.

Door deze maatregel levert de regering een bijdrage aan de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs, zoals die voor het «secundair onderwijs» is voorzien in artikel 13, tweede lid, onder b, van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten van 16 december 1966 (Trb. 1969, 100, herziene versie Trb. 1978, 178).

Het is daarnaast de bedoeling om de marktwerking ten aanzien van de schoolboeken te verbeteren. Tot nu toe was op het gebied van de schoolboeken volgens de NMa «sprake [...] van een aanbodgestuurde markt met als belangrijkste kenmerk het gebrek aan prijsprikkels. Dit leidt tot een vorm van marktfalen en kan worden aangemerkt als de belangrijkste oorzaak van de bovengemiddelde stijging van de schoolboekenprijzen in de afgelopen jaren». In de huidige situatie is de betaler (= ouder) niet de bepaler (= school). Met het voorgestelde stelsel wordt bereikt dat degene die bepaalt ook betaalt. Bovendien staan scholen als blok sterker tegenover de uitgeverijen dan de individuele ouders. De NMa heeft om deze reden onderschreven dat de invoering van gratis schoolboeken een positieve invloed heeft op de marktwerking in deze branche.

1.3. Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)

In juni 2007 heeft het kabinet besloten uit de algemene middelen extra gelden beschikbaar te stellen aan scholen voor voortgezet onderwijs voor het aanschaffen van schoolboeken voor de leerlingen (inclusief de leerlingen die vbo-groen volgen in een agrarisch opleidingscentrum = AOC). Na het afschaffen van het lesgeld vormen deze kosten voor de meeste ouders nog de enige grote uitgavenpost binnen het geheel van de schoolkosten.

In de WVO wordt artikel 6e opgenomen op grond waarvan het bevoegd gezag van een school voor voortgezet onderwijs verplicht is om voor elk leerjaar schoolboeken gratis ter beschikking van de leerling te stellen. Het gaat daarbij om lesmateriaal dat door dat bevoegd gezag specifiek voor dat leerjaar is voorgeschreven.

In het Besluit vbo-groen in een AOC is aangegeven welke bepalingen van de WVO en de WEB niet of niet geheel van toepassing zijn op het voorbereidend beroepsonderwijs dat wordt verzorgd in een AOC. Artikel 6e WVO is en wordt daarin niet opgenomen en dus is de verplichting uit artikel 6e WVO ook van toepassing voor bevoegde gezagsorganen van AOC's.

Door de scholen verantwoordelijk te maken voor het beschikbaar stellen van de schoolboeken, is tevens een oplossing gevonden voor het probleem van leerlingen die zonder boeken het onderwijs volgen.

Met ingang van het kalenderjaar 2009 ontvangen scholen extra gelden van de rijksoverheid om met ingang van het kalenderjaar 2009–2010 schoolboeken gratis ter beschikking te kunnen stellen van de leerlingen. In verband met de verplichting die in artikel 6e WVO voor de scholen wordt opgenomen, wordt in artikel 86 WVO als component van de bekostiging voor de exploitatiekosten onder middelen tevens begrepen de schoolboeken die de school gratis ter beschikking stelt aan de leerling. De wet biedt door deze wijziging een basis voor de bekostiging van de schoolboeken in de lumpsum.

De toekenning en de hoogte van de bedragen zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld. Dit wordt geen aparte regeling, maar een onderdeel van de zogenaamde BSM-regeling (BSM = BekostigingsStelsel Materieel; het betreft de jaarlijkse ministeriële regeling voor de materiële bekostiging voor het VO).

Wat betreft het vbo-groen wordt artikel 2.2.1 WEB aangepast. De formulering wijkt iets af van de wijziging van artikel 86 WVO, aangezien de WEB nu nog geen component «middelen» kent. Daarom wordt in verband met de verplichting in artikel 6e WVO een aparte component toegevoegd aan artikel 2.2.1 WEB.

De bedragen voor het vbo-groen zullen worden verwerkt in de Uitvoeringsregeling WEB.

De verplichting voor scholen tot het gratis verstrekken van schoolboeken gaat in met ingang van het schooljaar 2009–2010. Scholen zijn namelijk verplicht hiervoor een Europese aanbestedingsprocedure te doorlopen en dat is voor het komende schooljaar niet meer voor alle scholen tijdig en op de juiste wijze te verwezenlijken. Daarom moeten voor het schooljaar 2008–2009 de ouders met kinderen in het bekostigd voortgezet onderwijs nog zelf de kosten dragen voor de schoolboeken op de tot nu toe gebruikelijke manier, maar zij ontvangen daarvoor een financiële tegemoetkoming, en op uitzonderingen na hoeven zij of de scholen daarvoor geen extra administratieve handelingen te verrichten.

Vanaf het schooljaar 2009–2010 zal de verplichting voor de scholen ingaan om de boeken gratis aan de leerlingen ter beschikking te stellen en met ingang van het kalenderjaar 2009 zal de bekostiging daarvan worden meegenomen in de BSM-regeling respectievelijk de Uitvoeringsregeling WEB en daarmee worden opgenomen in de lumpsum VO respectievelijk BVE. Omdat alle ouders voor het schooljaar 2008–2009 een tegemoetkoming ontvangen en voor volgende schooljaren de boeken gratis ter beschikking worden gesteld, gaat de verlaging van de WTOS-vergoeding in per 1 augustus 2008.

Innovatie leermiddelen

Een belangrijk voordeel van deze maatregel is dat de scholen (inclusief AOC's) met deze middelen een instrument in handen krijgen om innovatief leermiddelenbeleid te voeren. Doordat scholen de financiële middelen nu voortaan in eigen beheer krijgen, ligt het in de rede dat scholen meer dan voorheen belang hechten aan het ontwikkelen van een beleidsvisie met betrekking tot het gebruik van leermiddelen c.q. de inzet van het budget daarvoor.

Hierbij kunnen verbindingen worden gelegd met de ontwikkeling van digitale leermiddelen en de inzet van personele capaciteit. Doordat de financiering van schoolboeken vanuit de lumpsum plaats gaat vinden, zullen schoolbesturen ook gaan kijken naar mogelijke vervanging van papier door digitaal. En wat betreft de gevolgen voor de inzet van personele capaciteit kan er sprake zijn van een positief effect voor de leraren.

Belangrijk blijft dat de leraar (binnen randvoorwaarden van het management) het eigen materiaal voor het lesgeven kan (blijven) kiezen. De randvoorwaarden van het management moeten niet worden ervaren als een top-down beslissing. Er moet een goed samenspel tussen leraren en management tot stand kan komen, waarmee de leraar aan status en werkplezier wint. Uiteindelijk blijft de leraar eigenaar van het leerproces. De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregel biedt dus mogelijkheden om deze verbindingen te leggen tussen «gratis schoolboeken», digitalisering en personeelsbeleid. In de maanden voorafgaande aan de beoogde datum van inwerkingtreding zullen in goed overleg met vertegenwoordigers van scholen en leraren bijeenkomsten worden georganiseerd met de bedoeling te verkennen welke verbindingsmogelijkheden er zijn. De opbrengst van deze bijeenkomsten zal worden gecommuniceerd met betrokkenen. Wat betreft de financiën is de inschatting dat scholen in de komende jaren, met gebruik van het budget, actiever manieren zullen zoeken die minder werk voor de school opleveren en/of kostenbesparend zullen werken.

1.4. Wijziging van de WTOS

De tegemoetkoming schoolkosten is onder meer bedoeld om ouders in staat te stellen de kosten te financieren die zij maken voor schoolboeken. Omdat de schoolboeken na de inwerkingtreding van deze wetswijzigingen door de scholen worden aangeschaft en gratis ter beschikking worden gesteld aan de leerlingen, kan de tegemoetkoming in schoolkosten worden verlaagd. Deze wordt per 1 augustus 2008 met € 308 verlaagd. De tegemoetkoming voor een kind in de onderbouw wordt maximaal € 279,65 (naar de maatstaf van 1 augustus 2007), voor een kind in de bovenbouw maximaal € 358,94 (naar de maatstaf van 1 augustus 2007). Gemiddeld genomen blijven de kosten voor ouders met een tegemoetkoming zo gelijk met de situatie zoals die was voor de invoering van het om niet ter beschikkingstellen van schoolboeken. De maatregel gratis schoolboeken geldt voor circa 280 000 leerlingen in het voortgezet onderwijs met een volledige of gedeeltelijke tegemoetkoming. Hiervan komen ongeveer 270 000 ouders in aanmerking voor een al dan niet maximale tegemoetkoming. Daarnaast zijn er ongeveer 10 000 leerlingen van 18 jaar of ouder die in aanmerking komen voor een aanvullende toelage in de schoolkosten op basis van hoofdstuk 4 in de WTOS, VO18+. Voor deze groep wordt de maximale aanvullende toelage schoolkosten, die per maand wordt uitgekeerd, verlaagd met het gemiddelde boekenbedrag gedeeld door 12 maanden. Dat wil zeggen dat de maximale aanvullende toelage schoolkosten voor leerlingen ouder dan 18 jaar € 23,31 (naar de maatstaf van 1 augustus 2007) wordt voor de onderbouw en € 29,92 (naar de maatstaf van 1 augustus 2007) voor de leerlingen in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

Er zijn drie groepen leerlingen in het voortgezet onderwijs waarvoor het bedrag aan schoolkosten niet wordt verlaagd, omdat zij niet in aanmerking komen voor «gratis» schoolboeken. Dit betreft ten eerste de leerlingen en deelnemers aan een niet-bekostigde (aangewezen) onderwijsinstelling. Voor deze groep blijft de tegemoetkoming in de schoolkosten hetzelfde. De situatie van ouders van leerlingen van niet-bekostigde instellingen verandert namelijk niet.

Ook voor de leerlingen met een overbruggingstegemoetkoming op grond van hoofdstuk 3 van de WTOS, blijft de tegemoetkoming in de maanden waarin zij aanspraak hebben op een overbruggingstegemoetkoming in de schoolkosten gelijk. Dit betreft leerlingen die na afronding van een opleiding in het voortgezet onderwijs een opleiding gaan doen waarvoor aanspraak op studiefinanciering bestaat en die na 1 juli 18 jaar oud worden. Zij hebben pas op 1 oktober aanspraak op studiefinanciering. De

overbruggingstegemoetkoming dient ter bestrijding van de kosten die zij vanaf 1 augustus respectievelijk 1 september al moeten maken voor de vervolgopleiding die zij gaan doen.

Voorts blijft voor de groep leerlingen in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) de tegemoetkoming in de schoolkosten hetzelfde, omdat zij zelf voor de schoolboeken zorgen.

Als er sprake is van een samenwerkingsovereenkomst tussen VO-scholen en ROC's op grond waarvan (met name 16 en 17 jarige) VO-leerlingen hun opleiding bij een ROC volgen, is er rond de schoolboeken sprake van een bijzondere situatie.

De leerlingen staan ingeschreven bij een VO-school. De VO-school ontvangt de subsidie van het rijk voor deze leerling. De VO-school ontvangt dus ook het bedrag voor de aanschaf van schoolboeken, waarmee de VO-school de verplichting heeft om zorg te dragen voor de schoolboeken voor de leerling. Als de VO-school op grond van een overeenkomst met het ROC, het budget overdraagt aan het ROC, wordt hiermee ook de verplichting om te zorgen voor de schoolboeken overgedragen aan het ROC. In deze situatie heeft het ROC dus de zorg voor het gratis beschikbaar stellen van de schoolboeken aan de leerling. Varianten in afspraken tussen VO-school en ROC zijn vanzelfsprekend mogelijk, afhankelijk van de manier waarop het onderwijsprogramma is ingevuld en schoolboeken zijn voorgeschreven. Het onderdeel gratis schoolboeken zal dus altijd onderdeel moeten uitmaken van de overeenkomst.

Met de VO-, de MBO- en de AOC-raad zal over dit punt worden gecommuniceerd.

De tegemoetkoming aan ouders van deelnemers aan de beroepsopleidende leerweg blijft onveranderd, aangezien deze groep niet in aanmerking komt voor de gratis verstrekking van schoolboeken door de onderwijsinstelling. De deelnemers van de beroepsopleidende leerweg zijn ingeschreven aan een ROC. Het ROC ontvangt van het rijk geen bedrag voor het gratis beschikbaar stellen van schoolboeken. Deelnemers die bij een ROC staan ingeschreven, komen dus niet in aanmerking voor gratis schoolboeken. De tegemoetkoming blijft in dit geval dus ook onveranderd.

1.5. Administratieve lasten

De maatregel gratis schoolboeken brengt enige verandering met zich mee voor de administratieve lasten. Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) achtte de veranderingen voor de administratieve lasten niet zwaar genoeg om het wetsvoorstel te selecteren voor een advies.

Het bevoegd gezag van scholen in het voortgezet onderwijs krijgt middelen om schoolboeken ter beschikking te stellen. Dit moet, net als andere middelen uit de lumpsum, verantwoord worden in de jaarrekening en het jaarverslag. Daarnaast is het niet langer nodig om de kosten van het schoolboekenpakket op te nemen in de schoolgids.

Omdat de scholen verantwoordelijk worden voor het beschikbaar stellen van schoolboeken, zullen zij vaker een Europese aanbesteding moeten doen. De scholen zullen hiervoor meer administratieve lasten hebben. In bredere zin is er ook sprake van een vermindering van de regeldruk op andere gebieden. Zo sluiten ouders momenteel financiële overeenkomsten met scholen of boekhandelaren. Als de scholen verantwoordelijk worden voor het ter beschikking stellen van schoolboeken, zullen de hiervoor genoemde overeenkomsten vervangen worden door overeenkomsten tussen scholen en boekhandelaren en educatieve uitgeverijen. Een positief effect hiervan is dat scholen niet langer geconfronteerd worden met leerlingen die zonder boeken op school komen, omdat de school zelf verantwoordelijk wordt voor de aanschaf van de schoolboeken.

De wijziging van de WTOS heeft geen effect op de administratieve lasten voor de ouders die een maximale tegemoetkoming ontvangen. Voor de groep ouders die nu een gedeeltelijke tegemoetkoming krijgen die gelijk of kleiner is dan € 308 zal de administratieve last van het aanvragen van een tegemoetkoming vervallen.

De tegemoetkoming voor het schooljaar 2008–2009 brengt voor de leerlingen en hun ouders en voor de scholen, op uitzonderingen na, geen extra administratieve lasten met zich mee.

1.6. Overleg met het veld

In het kader van de totstandkoming van het Plan van aanpak «schoolkosten», dat op 6 december 2006 naar de Tweede Kamer werd gestuurd (zie Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 78), heeft overleg plaatsgevonden met de VO-raad en de AOC-raad en zijn reacties ontvangen van de ouderverenigingen, de GEU (educatieve uitgeverijen) en de Nederlandse Boekverkopersbond (NBb; boekhandelaars/distributeurs).

Alle partijen stemden destijds in met de hoofdlijn van het beleid om de schoolboeken voortaan door de scholen te laten betalen in plaats van door de ouders.

De belangrijkste aandachtspunten en risico's die door genoemde partijen werden gesignaleerd betreffen de volgende punten:

- Verdeling kosten en specificatie kosten De ouderverenigingen bepleiten dat alle kosten van leermateriaal voor het curriculum van de school, geheel voor rekening van de school komen. De andere actoren geven aan dat het wenselijk is dat ouders een deel van de leermiddelen blijven betalen. Ook wordt er gesignaleerd dat er in een dergelijke situatie wellicht sprake zou moeten zijn van het maximeren van het «ouderdeel» van de 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.
- Het moet helder zijn wat er wel en wat er niet door de ouders wordt betaald.
- Goede communicatie richting ouders is belangrijk omdat bij veel ouders nu de verwachting is gewekt dat het onderwijs geheel «gratis» wordt.
- Voldoende budget voor alle leermiddelen nu en in de toekomst.
- De nieuwe situatie dient rekening te houden met de ontwikkeling van digitale leermiddelen (de NBb noemt dit een «toekomstvaste variant»).
- Leerlingen zullen netjes met hun boeken moeten (blijven) omgaan. Scholen moeten daarvoor een regeling kunnen treffen.
- De AOC-raad pleit er voor om de leermiddelenvoorziening expliciet op te nemen in de toezichtkaders van de inspectie.
- Bij landelijke vernieuwing van het onderwijs zal de prijs van leermateriaal meegewogen moeten worden.

In *reactie* op deze punten is in het eerdergenoemde Plan van aanpak aangegeven dat de twee eerste punten nauw samenhangen 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.

In de wet en in de memorie van toelichting komen beide punten terug in de definitie van lesmateriaal en de uitwerking wat hier wel en niet onder wordt begrepen.

In overleg over het wetsvoorstel heeft het veld er nadrukkelijk op gewezen dat invoering met ingang van het schooljaar 2008–2009 voor veel scholen veel risico's met zich brengt door de korte invoeringstermijn in relatie tot

de verplichting tot Europese aanbesteding en de daarmee gemoeide termijnen. Met de invulling van «gratis schoolboeken» door een financiële tegemoetkoming voor ouders in het schooljaar 2008–2009 wordt deze invoeringsproblematiek bij de scholen vermeden, zonder dat de kosten op de ouders blijven drukken. Wel zal het beoogde gunstige effect op het functioneren van de boekenmarkt mogelijk minder snel werkelijkheid worden.

Communicatie

De noodzaak van goede communicatie wordt volledig onderschreven. Er komt een apart communicatietraject. De komende periode wordt benut om in goed overleg met alle betrokkenen te komen tot een zorgvuldige en juiste implementatie. In de begroting 2008 is in dit verband een rondetafelbijeenkomst aangekondigd om de start van de implementatie te markeren en met alle betrokken partijen na te gaan waar de scholen behoefte aan hebben en op welke manieren gerichte ondersteuning kan worden geboden.

Voldoende budget

Zoals in het Plan van aanpak is uitgelegd, zijn de benodigde bedragen gebaseerd op onderzoeksgegevens van het SLO/NICL (beheert een database met schoolboeken en prijzen) en daadwerkelijke bestellingen bij één van de grootste distributeurs van schoolboeken (prijspeil 2007). Daarbij is de volgende aanpak gevolgd. Voor de berekening van het benodigde budget is uitgegaan van het aantal leerlingen en de kosten per leerling. Op de teldatum 1 oktober 2006 bedroeg het aantal leerlingen 941 000. Over de berekening van de kosten per leerling heb ik op 4 december 2007 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd¹. Hierin wordt uiteengezet hoe de kosten per leerling berekend zijn door de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO/NICL) en getoetst zijn aan de gegevens uit de praktijk van één van de grootste distributeurs van schoolboeken. Het verschil tussen de berekening van SLO/NICL (€ 300 op basis van gegevens van 2005) en de toets van bedoelde distributeur (€ 304 op basis van gegevens van 2006) was slechts marginaal, waarmee naar mijn oordeel aangetoond is dat de berekening de toets der kritiek kan doorstaan. Het gemiddelde bedrag per leerling is daarna, op prijspeil 2007, vastgesteld op € 308 per leerling. Het aantal van 941 000 leerlingen met gemiddeld € 308 aan kosten voor lesmateriaal levert € 290 miljoen per jaar op aan kosten. Daarnaast zal er nog prijscompensatie plaatsvinden voor de invoering per 1 augustus 2008, waardoor het bedrag per leerling in 2008 iets hoger zal uitvallen. Vanaf 2009 zal het lesmateriaal meelopen met de jaarlijkse prijscompensatie van de reguliere bekostiging. Naar mijn mening waarborgt bovenstaande methodiek dat de omvang van het budget toereikend is.

Digitalisering

De definitie van lesmateriaal is zodanig geformuleerd dat er rekening wordt 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 gemiddelde bedrag voldoende om de schoolboeken 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 informatie dragers 19%.

Netjes omgaan met boeken

Leerlingen zullen netjes met hun boeken moeten (blijven) omgaan. Daar-

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 64.

voor kan de school met de ouders of de meerderjarige leerling een regeling treffen. Het is niet nodig om dit in de wet vast te leggen.

Ontwikkeling kwaliteit schoolboeken

Kwaliteitsbewaking van lesmateriaal maakt deel uit van het toezichtskader dat de inspectie gebruikt bij het beoordelen van de kwaliteit van scholen.

Vernieuwingen in het onderwijs

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

1.7. Uitvoering

Aan zowel CFI als de Informatie Beheer Groep (IB-Groep) is een uitvoeringstoets gevraagd. In het kader van het geïntegreerde onderwijstoezicht zijn de onderwijsinspectie en de AD betrokken.

CFI heeft laten weten dat het voorliggende wetsvoorstel uitvoerbaar is voor wat betreft de wijzigingen van de WVO. De IB-Groep acht het voorliggende wetsvoorstel uitvoerbaar voor wat betreft de wijzigingen van de WTOS. De IB-Groep vraagt echter wel aandacht voor het tijdspad, omdat het administratieve proces van verwerking, berekening, toekenning en uitbetaling op basis van de nieuwe normen een doorlooptijd van circa drie maanden vergt.

Het voorstel voor een financiële tegemoetkoming voor ouders voor het schooljaar 2008–2009 is in overleg met de Sociale verzekeringsbank en de IB-Groep vorm gegeven.

Wat betreft de uitvoering door de scholen wordt nog opgemerkt dat het ter beschikking stellen van schoolboeken gedurende een schooljaar niet betekent dat de leerling eigenaar wordt: hij of zij mag de boeken aan het einde van het schooljaar niet houden, maar moet de boeken, net zoals nu het geval is bij een boekenfonds, in goede staat weer inleveren. De school kan hiervoor maatregelen treffen, zoals afspraken met ouders/leerlingen of bijvoorbeeld een bruikleenovereenkomst.

1.8. Financiële gevolgen

De kosten van het toevoegen van bekostiging voor schoolboeken in de lumpsum VO zijn € 290 mln. per jaar (vanaf 2009). Bij de berekening van dat bedrag is uitgegaan van een afschrijvingstermijn bij de schoolboeken van drie jaar.

Voor de eerste jaren is een overgangsbudget beschikbaar voor het oplossen van overgangsproblematiek.

De verlaging van de WTOS-tegemoetkoming in de schoolkosten levert jaarlijks bij integrale invoering € 80 mln. op. In 2008 is de opbrengst € 40 mln.

2. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A (artikel 6e WVO)

In artikel 6e is voor de definitie de term lesmateriaal gekozen omdat de term schoolboeken voor velen een te eng begrip is dat direct refereert aan het traditionele boek. Het gaat echter om schoolboeken, zowel in de traditionele zin van het woord alsmede om andere verschijningsvormen

hiervan. Specifiek wordt hier de digitale vorm bedoeld. Het gaat om lesmateriaal dat specifiek is gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties en dat door het bevoegd gezag voor een bepaald leerjaar wordt voorgeschreven.

Het is voor zowel scholen als ouders van belang te weten wat er wel en wat er niet onder het begrip lesmateriaal valt (en wat dus wel of niet door de school betaald moet worden). Tegelijkertijd moet deze opsomming toekomstbestendig zijn. Dat is lastig want de informatie-ontwikkelingen gaan snel.

Uitgangspunt is dat de scholen de kosten dragen van schoolboeken in de brede zin van het woord. De navolgende opsomming is niet limitatief.

Uitgangspunt is dat de schoolkosten voor ouders omlaag gaan doordat de school voortaan voorziet in de benodigde schoolboeken en niet langer de ouders.

Onder deze omschrijving van lesmateriaal vallen:

- schoolboeken: leerboeken, werkboeken. Project- en tabellenboeken, examentrainingen/bundels, eigen leer materiaal van de school, bijbehorende cd's en/of dvd's die een leerling in *dat* leerjaar nodig heeft;
- de ontsluiting van *digitaal* leer materiaal (de kosten van licenties) dat een leerling in *dat* jaar nodig heeft.

Hieronder vallen dus *niet*: atlas, woordenboek (want die zijn voor *meer* jaren nodig en niet specifiek voor een bepaald leerjaar), agenda (want die is niet gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties) en de kosten van ICT-applicaties (zoals bijv. tekstverwerking). Ook zaken als laptops, rekenmachines, sportkleding, gereedschap, schriften/multomap, pennen en dergelijke zijn en blijven voor rekening van de ouders. Minder draagkrachtige ouders kunnen voor andere schoolkosten dan schoolboeken nog altijd een beroep doen op de WTOS.

Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is aangegeven, geldt deze verplichting ook voor AOC's ten behoeve van het voorbereidend beroepsonderwijs (het vbo-groen) dat in die instellingen wordt verzorgd.

Artikel I, onderdeel B (artikel 86 WVO) en artikel II (artikel 2.2.1 WEB)

In artikel 86, eerste lid, onderdeel c, WVO is als een van de componenten van de materiële bekostiging opgenomen het onderdeel «middelen». Volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de regeling voor de exploitatiekosten (zie Kamerstukken II 1997/98, 25 878, nr. 3) vallen daar in elk geval onder leer- en hulpmiddelen, inventaris en apparatuur. Daar wordt nu expliciet aan toegevoegd dat daaronder eveneens valt het lesmateriaal dat de scholen op grond van het nieuwe artikel 6e WVO gratis aan de leerlingen ter beschikking moeten stellen. Door deze toevoeging wordt de bekostiging die tegenover deze verplichting staat, in de lumpsum opgenomen.

Het bedrag wordt niet gedifferentieerd naar schoolsoort of leerjaar. De VO-raad en de NBb hebben destijds naar aanleiding van het plan van aanpak voor differentiatie gepleit. Uit een peiling binnen een klankbordgroep van VO-scholen door de VO-raad bleek dat de mening over differentiatie divers is. Uit nader onderzoek van Van Dijk Educatie (aangesloten bij de NBb) bleek dat het niet mogelijk is om duidelijke categorieën te onderscheiden. De verschillen tussen én binnen schoolsoorten en leerjaren zijn te groot om zinvolle criteria voor differentiatie op te stellen. Daarnaast past differentiatie niet in het streven naar een vereenvoudiging van de bekostiging. Door het bedrag toe te voegen aan de lumpsum hebben scholen de grootst mogelijke vrijheid om het bedrag naar eigen inzicht te besteden.

In artikel 2.2.1 WEB ontbreekt de component «middelen». Vandaar dat met het oog op de verplichting in artikel 6e WVO een aparte component voor de exploitatiekosten wordt opgenomen.

Artikel III, onderdelen A, B en D (artikelen 3.5 en 4.6 WTOS)

Het bedrag aan tegemoetkoming voor het volledig op grond van de WVO bekostigde onderwijs wordt, zowel in de bovenbouw als in de onderbouw, met € 308 per schooljaar verlaagd. Omdat geen verlaging plaatsvindt van de tegemoetkoming in de schoolkosten voor het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en het overig (niet-bekostigd) onderwijs, zijn deze twee schoolsoorten in de tabellen van de artikelen 3.5 en 4.6 als «nieuwe» categorieën opgenomen. Hierbij wordt tevens het onderscheid tussen bovenbouw en onderbouw zichtbaar, vandaar dat het begrip onderbouw in de begripsbepalingen is gedefinieerd. Het voorbereidend beroepsonderwijs verzorgd in een agrarisch opleidingscentrum valt onder VMBO en daarmee in de categorie onderbouw.

Artikel III, onderdeel C (artikel 3.7 WTOS)

De overbrugging van artikel 3.7 voorziet in een verlenging van eerdere aanspraak. Omdat die aanspraak ziet op een tegemoetkoming in de schoolkosten, waarvan het deel tegemoetkoming schoolboeken is verlaagd, terwijl de schoolboeken in de vervolgopleiding wel door de (ouder van de) leerling moeten worden betaald, wordt ook hier de overbruggingstegemoetkoming verhoogd met het bedrag aan schoolboeken dat eerder is afgeroomd. Hiertoe wordt een nieuw derde lid opgenomen. De hoogte van de tegemoetkoming die in een individueel geval wordt toegekend, is afhankelijk van de hoogte van de draagkracht.

Artikel IV (artikel 14 WMS)

De aanpassing van artikel 14, tweede lid, onderdeel d, van de Wet medezeggenschap op scholen is nodig om het instemmingsrecht van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad aan te passen aan de introductie van de gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs. Het instemmingsrecht blijft vanzelfsprekend behouden voor de schoolkosten die wel voor rekening van de ouders blijven. In de toelichting op artikel I, onderdeel A, is omschreven welke schoolkosten dit betreft.

Artikel V en artikel VI. (Wijziging WVI en Invoeringsbepaling schooljaar 2008–2009)

De verantwoordelijkheid dat leerlingen op 1 augustus a.s. over de benodigde boeken beschikken zou bij het zonder meer invoeren met ingang van die datum vanaf dat moment bij de scholen berusten. Daarmee zouden de scholen voor forse invoeringsvraagstukken staan. Elke publiekrechtelijke instelling in Nederland en dus ook de scholen voor voortgezet onderwijs, zijn aanbestedingsplichtig en middels de (Europese) Aanbestedingsrichtlijn (2004/18/EG) gehouden om opdrachten Europees aan te besteden die de grens overschrijden van € 206 000,- exclusief btw voor de looptijd van het contract. Het samenstellen van boekenpakketten is binnen scholen een proces waarbij veel interne actoren (met name secties van docenten) betrokken zijn en dat over het algemeen in het prille voorjaar zijn beslag krijgt. De doorlooptijden van Europees aanbesteden zijn echter zodanig dat dit zeer grote risico's met zich meebrengt voor de uiteindelijke opdrachtverlening en het op tijd voor de leerlingen beschikbaar hebben van de boeken en/of ander lesmateriaal. Scholen moeten, willen zij de planning realiseren, hun interne procesgang vervroegen naar

medio januari. De scholen zouden dus moeten beginnen met de voorbereidingen op een moment dat het wetsvoorstel nog maar net is ingediend. Gelet op de korte tijd van voorbereiding wil het kabinet de scholen hier op dit moment **niet** mee belasten. Ik wil de scholen langer de tijd geven om het interne proces aan te passen en op orde te krijgen en de Europese aanbesteding op een zorgvuldige manier te kunnen nakomen. Het kabinet heeft daarom besloten de invoeringsdatum voor wat betreft de verplichting voor scholen om gratis lesmateriaal aan leerlingen te verstrekken, vast te stellen op 1 augustus 2009.

De toezegging dat lesmateriaal voor ouders/leerlingen gratis wordt met ingang van 2008, zal ik wel gestand doen. Dat betekent voor het schooljaar 2008/2009 dat ik ter overbrugging een aparte regeling zal treffen waarmee ik ouders/leerlingen tegemoet kom in hun kosten voor lesmateriaal. Met de uitvoering van deze regeling zullen de IB-Groep en de Sociale verzekeringsbank door mij worden belast.

Ik streef hierbij naar een overbruggingsmaatregel met weinig administratieve lasten en waarbij zoveel mogelijk de doelgroep, (ouders van) leerlingen in het bekostigd voortgezet onderwijs (niet zijnde vavo), wordt bereikt.

Ik ben voornemens daartoe gebruik te maken van de leerlingentelling van 1 oktober 2008. Dit is de meest precieze benadering van de doelgroep. De meerderjarige leerlingen en de wettelijk vertegenwoordigers van minderjarige leerlingen die volgens de leerlingentelling 2008 in het schooljaar 2008/2009 onderwijs volgen in het bekostigd voortgezet onderwijs (inclusief het vbo-groen), krijgen het bedrag van € 308,- dan op zijn laatst 1 februari 2009 uitbetaald.

Een nadeel is dat de wettelijke vertegenwoordigers die op dit moment een tegemoetkoming in het kader van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) ontvangen, in 2008 te maken krijgen met een verlaagde tegemoetkoming, terwijl zij wel de boeken moeten betalen. Hiervoor wordt een oplossing uitgewerkt via aanpassing van het betaalritme in de tegemoetkoming WTOS. Ik zal de Tweede Kamer hier later over informeren.

In artikel VI is ruimte om ook toekenning aan niet kinderbijslaggerechtigden te geven (d.w.z. de 18+ ers). De Sociale verzekeringsbank kent deze groep niet, maar de IB-Groep wel, omdat alle leerlingen in het voortgezet onderwijs boven 18 jaar via de WTOS een basistoelage krijgen die vergelijkbaar is met de kinderbijslag beneden 18 jaar. Daarom zal de eenmalige toeslag voor de groep boven 18 jaar worden uitgekeerd door de IB-Groep.

Om de uitvoering van deze taken mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat de IB-Groep daartoe aan de Sociale verzekeringsbank gegevens mag verstrekken. Daarvoor is in artikel V een voorziening getroffen.

Artikel VI (inwerkingtreding)

De wet treedt in werking met ingang van 1 augustus 2008, met uitzondering van:

- De verplichting voor scholen om lesmateriaal ter beschikking te stellen van de leerlingen, treedt pas in werking met ingang van 1 augustus 2009, bij de start van het schooljaar 2009-2010. Datzelfde geldt voor de bijbehorende wijziging van de WMS.
- Artikel 3.7 van de WTOS voorziet in een verlenging van de aanspraak op tegemoetkoming met het oog op een vervolgopleiding waar geen gratis schoolboeken worden verstrekt. Na de verlaging van de reguliere tegemoetkoming op grond van hoofdstuk 3 van de WTOS moet de tegemoetkoming gedurende de verlenging dus worden opgehoogd

naar een niveau dat rekening houdt met schoolboeken die zelf dienen te worden aangeschaft. Aangezien in het eerste jaar waarin de tegemoetkoming wordt verlaagd, de overbruggingstegemoetkoming nog gebaseerd is op de niet verlaagde tegemoetkoming (namelijk die van het jaar voor inwerkingtreding van de onderhavige wet), dient de wijziging van artikel 3.7 een jaar later in werking te treden dan de verlaging van de tegemoetkoming.

- De wijziging van de Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank heeft alleen betrekking op de uitvoering voor het schooljaar 2008–2009 en dient daarna dus weer ongedaan te worden gemaakt (zie artikel V, tweede lid). Deze laatste wijziging treedt op een later tijdstip bij koninklijk besluit in werking.

Deze memorie van toelichting onderteken ik mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart