

Vergaderjaar 2008–2009

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. 26

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2008

Naar aanleiding van de brief «motie Linthorst: een vergelijking van schoolkosten van mbo'ers en vo'ers» gericht aan de Eerste Kamer, d.d. 5 september 2008 (Kamerstuknr. 31 325 G) die u in afschrift heeft ontvangen,¹ heeft u mij verzocht u met een vergelijkbare voortgangsbrief te informeren over schoolkosten en in het bijzonder over schoolboeken, ouderbijdragen en reiskosten. U geeft aan deze brief te willen agenderen voor het geplande algemeen overleg over schoolkosten.

De brief «motie Linthorst» met een vergelijking tussen schoolkosten van mbo'ers en vo'ers is een integraal onderdeel van deze brief. De conclusies hieruit heb ik in deze brief nogmaals opgenomen (zie bijlage voor de gehele brief). Vervolgens ga ik in op de motie Slob (Kamerstuknr. 31 700, nr. 17) waardoor € 30 miljoen beschikbaar is gekomen voor het verlagen van de reiskosten van minderjarige mbo'ers. Daarnaast bericht ik u over de laatste stand van zaken met betrekking tot de invoering van gratis lesmateriaal in het voortgezet onderwijs.

§ 1 brief motie Linthorst: een vergelijking tussen schoolkosten van mbo'ers en vo'ers.

Wanneer de schoolkosten die ouders van vo'ers en mbo'ers maken naast elkaar worden gezet, is te zien dat de hoogte van de kosten niet ver uit elkaar ligt (de totale gemiddelde kosten liggen bij beide groepen iets boven de € 800 per jaar, inclusief lesmateriaal (schoolboeken)). De kosten van het lesmateriaal voor vo'ers worden met ingang van dit schooljaar gecompenseerd (zie § 3). Bovendien krijgen de ouders van alle minderjarige vo'ers en mbo'ers kinderbijslag en het inkomensafhankelijke kindgebonden budget. Ook kunnen beide groepen een beroep doen op de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten (WTOS). Leerlingen in het voortgezet onderwijs en minderjarige deelnemers in het mbo hoeven sinds 2005 geen lesgeld meer te betalen. Vanaf hun 18de komen mbo-deelnemers in aanmerking voor studiefinanciering.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De normvergoeding van de WTOS was voor ouders van mbo'ers ongeveer € 300 hoger dan voor de ouders van de vo'ers. Met de invoering van gratis lesmateriaal in het voortgezet onderwijs hoeven deze kosten voor vo'ers niet meer via de WTOS vergoed te worden en wordt dit verschil ongeveer € 600. Door de invoering van het gratis lesmateriaal in het voortgezet onderwijs blijven de kosten voor ouders van minderjarige mbo-deelnemers gelijk, maar de kosten voor ouders met een bovenmodaal inkomen in het voortgezet onderwijs zijn gedaald omdat voor hen de schoolboeken voortaan vergoed worden.

Het is wel zo dat minderjarige mbo'ers gemiddeld meer en verder reizen, en hierdoor hogere reiskosten hebben dan minderjarige vo'ers. De groep leerlingen die ver reist is in het mbo groter dan in het vo. Het gaat om een groep mbo-deelnemers waarvoor ouders gemiddeld voor een periode van een half tot maximaal twee jaar extra kosten maken. Wel kunnen gemeenten aan deze ouders bijzondere bijstand in verband met vervoerskosten verstrekken. In 2001 is rekening gehouden met de hogere reiskosten in het mbo door de WTOS voor mbo'ers met € 110 op te hogen. Voor een uitgebreid overzicht van een vergelijking in de schoolkosten en tegemoetkomingen die ouders daarvoor ontvangen, verwijs ik u naar de bijlage.

§ 2 Middelbaar beroepsonderwijs beroepsopleidende leerweg

Verlagen openbaar vervoerskosten voor mbo-deelnemers (motie Slob)

Op 18 september 2008 is tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen de motie-Slob cs. (31 700, nr. 17) aangenomen. Met deze motie wordt voorgesteld structureel € 30 miljoen vanaf 2010 (€ 15 miljoen in 2009) toe te voegen aan de middelen van OCW om de kosten van openbaar vervoer voor mbo-deelnemers onder de 18 jaar verder omlaag te brengen.

Mbo-deelnemers in de beroepsopleidende leerweg (bol) hebben recht op studiefinanciering en de daarbij behorende ov-studentenkaart vanaf hun achttiende. Minderjarige bol-deelnemers hebben daar geen recht op. De ouders van deze groep komen in aanmerking voor kinderbijslag en, bij een inkomen tot ongeveer modaal, voor een tegemoetkoming in de schoolkosten. Voor minderjarige mbo'ers die meer dan 15 kilometer reizen (dit is ongeveer 50 procent) is de WTOS-tegemoetkoming in de meeste gevallen onvoldoende om de kosten volledig te dekken. Minderjarige mbo'ers kunnen (net als andere minderjarigen) gebruik maken van kortingen in het stads- en streekvervoer van 34 procent op de abonnementskosten voor het reizen van en naar de onderwijsinstelling.

De kosten voor een ov-studentenkaart voor alle circa 140 000 minderjarige bol-deelnemers worden op € 110 miljoen geschat. Het exacte bedrag kan pas worden vastgesteld na onderhandelingen met OV-bedrijven, waarbij geschatte reisafstanden en -frequentie van 16- en 17-jarige mbo'ers een belangrijke rol vervullen. Gezien de € 30 miljoen die op basis van de motie Slob beschikbaar is gekomen, ben ik op zoek naar een voorziening die ófwel de doelgroep sterk inperkt, ófwel de kosten die ouders voor de reisvoorziening maken (gedeeltelijk) verlaagt.

In overleg met belanghebbenden onderzoekt het ministerie van OCW welke varianten kansrijk zijn. Naast gesprekken met de Jongerenorganisatie Beroepsonderwijs en de MBO-raad is inmiddels gesproken met het IPO, enkele provincies, vertegenwoordigers van stads- en streekvervoer en NS, IB-Groep en anderen. Er zijn enkele voorlopige conclusies te trekken die ik hierbij aan u voorleg.

Een voorziening die de doelgroep sterk inperkt is aantrekkelijk, maar levert grote moeilijkheden en kosten op bij het bepalen wie hiervoor in aanmer-

king kan komen en is lastig uit te voeren. Ik heb u hierover al eerder bericht. Daarnaast heeft ook de JOB een voorkeur voor een generieke voorziening. Een trajectkaart voor de minderjarige bol-deelnemers had een optie kunnen zijn. Dit leidt echter tot aanzienlijke uitvoeringslasten, aangezien van elke deelnemer precies moet worden bijgehouden welk traject hij aflegt. Dit maakt de kaart buitengewoon duur en ondoelmatig. Vandaar dat ik een trajectkaart als variant verworpen heb. Daarom heb ik vooral de tweede invalshoek verkend en daarbij gekeken naar effectiviteit, uitvoerbaarheid, invoeringstermijn, kosten en opvattingen van doelgroep en andere betrokkenen. Daarbij heb ik vijf opties nader onderzocht, die ik hierna kort uiteenzet.

- Ov-studentenkaart met bijbetaling
Deze optie betreft de invoering van een ov-studentenkaart op vrijwillige basis met bijbetaling voor de minderjarige mbo'ers. Een volledige kaart voor deze groep zou zo'n € 110 miljoen kosten. Met bijbetaling is het mogelijk om voor deelnemers die ver moeten reizen een voorziening te treffen. De hoogte van de eigen bijdrage moet nog berekend worden. De uiteindelijke kosten zullen op basis van nacalculatie afgerekend worden. De eigen bijdrage is mede afhankelijk van onderhandelingen met de ov-bedrijven. Deelnemers die minder ver hoeven te reizen hebben nog steeds reden om op de fiets te gaan. De ov-bedrijven staan positief tegenover dit voorstel. Deze kaart geeft het meeste waar voor het geld: de overhead is relatief laag, er kan aangesloten worden bij een bestaand systeem en er wordt een vorm van korting gegeven. De invoering van deze variant heeft nog wel wat voeten in de aarde. Er is een wetswijziging voor nodig en voor de uitvoering zijn uitgebreide systeemaanpassingen nodig bij de IB-Groep. Daarnaast moet een incasseringssysteem opgebouwd worden. Invoering zal op zijn vroegst in de loop van 2010 mogelijk zijn. Dit is een variant die ik verder wil onderzoeken.
- Provincies
Enkele provincies zijn momenteel bezig een tegemoetkoming voor de reiskosten van minderjarige mbo'ers uit te werken en experimenteren hiermee (Groningen, Friesland). Ik wil bezien of het mogelijk is om daarbij aan te sluiten in overleg met de provincies en met het ministerie van BZK. Hierdoor is het mogelijk om de specifieke oplossingen die provincies hebben bedacht te ondersteunen. Ik wil onderzoeken of deze variant mogelijkheden kent om zowel de provinciale voordelen als een gelijkberechtiging van alle deelnemers te combineren. Hierbij is het wel onontbeerlijk dat alle provincies bereid zijn mee te doen. Op dit moment is het nog niet goed mogelijk een datum van invoering te noemen.
- Restitutievariant
Een restitutiemodel voor de minderjarige mbo'ers komt erop neer dat de gebruiker van het openbaar vervoer zijn abonnementskosten deels kan terugvragen bij de overheid, of een daartoe aangewezen uitvoeringsinstantie. De provincie Friesland doet dit jaar ervaring op met dit systeem. Dit systeem heeft als nadeel dat er geen extra korting bij de vervoerders kan worden bedongen, waardoor een relatief lage suppletie gegeven kan worden. Daar staat tegenover dat een dergelijk stelsel mogelijk begin 2010 ingevoerd kan worden. Bekeken moet worden welke organisatie de uitvoering zou kunnen doen. De administratieve lasten van deze optie voor uitvoeringsorgaan en voor deelnemer moeten verder bekeken worden. Dit is een optie die ik verder wil onderzoeken.

- Kortingsregime
Een nieuw kortingssysteem komt neer op een specifiek kortingspercentage voor een specifieke groep. Op dit moment krijgen minderjarigen al een korting van 34 procent op abonnementen in het stads- en streekvervoer. Bij ophoging voor de minderjarige mbo'ers zou er een nieuwe kortingsvariant bijkomen. Hiervoor is uitgebreide gegevensuitwisseling tussen ov-bedrijven en de IB-Groep nodig. Een informele inventarisatie bij de vervoerders heeft laten zien dat een dergelijke regeling pas zou kunnen ingaan na invoering van de ov-chipkaart. Verder is de NS in de huidige omstandigheden niet bereid mee te doen in dit stelsel, omdat zij niet wil afwijken van de bestaande voordeelurenkaart. Invoering van dit systeem zal zeker niet voor 2011 kunnen gebeuren. Ik acht deze variant niet vruchtbaar en ik zal dit dus ook niet verder onderzoeken.
- Scholen
Bij uitvoering van een regeling door de roc's zouden deelnemers die ver reizen zich bij hun school kunnen melden die dan via een grootverbruikerscontract abonnementen aanschaf bij de vervoerders. Enkele onderwijsinstellingen doen dat nu al als service aan hun deelnemers. Deze variant heeft als voordeel dat er gemakkelijk is aan te sluiten bij abonnementen voor de groep die ver reist, maar er staan ook grote nadelen tegenover. Zo komt er een grote uitvoeringslast bij scholen te liggen. Daarnaast hebben de vervoerders aangegeven dit soort contracten – mede met het oog op de invoering van de ov-chipkaart – af te bouwen. Verder is het niet goed mogelijk scholen te dwingen aan deze variant mee te werken, waardoor rechtsongelijkheid zou kunnen ontstaan tussen deelnemers van verschillende scholen. Door de hoge uitvoeringslasten en de brede spreiding van de middelen is er ook een lage kosteneffectiviteit. MBO-raad en de JOB hebben laten weten deze variant niet te steunen. Deze variant lijkt mij zo weinig kansrijk dat ik hem niet verder wil onderzoeken.

Samenvattend ga ik nog drie varianten verder onderzoeken en vallen de twee laatstgenoemde varianten, het kortingsregime en een variant via de scholen, af. De minister-president heeft tijdens de schriftelijke beantwoording van vragen tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen aangegeven dat het van belang is de mogelijkheden die er zijn heel precies te formuleren, want nieuwe regelingen vergen wetswijziging, systeem-aanpassingen, en onderhandelingen met vervoerders. Het kabinet wil mensen niet blij maken met vooruitzichten die de overheid uiteindelijk niet waar kan maken, aldus de minister-president. Het is mijn streven om voor de behandeling van de Onderwijsbegroting uw Kamer een definitieve variant voor te leggen, inclusief consequenties voor tijdpad, wetgeving en uitvoering.

Onderzoek ontwikkeling schoolkosten mbo-bol

De mogelijkheid bestaat om de ontwikkeling van de schoolkosten in het mbo te volgen via het nalevingonderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (in het kader van programmatisch handhaven). Het thema schoolkosten zal in dat geval worden opgenomen in het jaarwerkplan van 2010. Een andere mogelijkheid is om voor het schooljaar 2009–2010 opnieuw een monitor op te zetten om de ontwikkeling van de schoolkosten in het mbo in beeld te brengen. Deze monitor zal in dat geval voor het eerst alleen gericht zijn op het mbo. Begin 2009 maak ik bekend welk instrument ik kies.

§ 3 voortgezet onderwijs

Een belangrijke maatregel om de schoolkosten voor ouders met schoolgaande kinderen in het reguliere voortgezet onderwijs te verlagen is de invoering van «gratis schoolboeken». Daarnaast wordt met deze maatregel de marktwerking op de educatieve boekenmarkt verbeterd. Ook wordt voorkomen dat leerlingen zonder boeken op school komen, omdat ouders de rekening van de schoolboeken niet (kunnen) betalen. Vanaf het schooljaar 2009–2010 stellen scholen in het voortgezet onderwijs de schoolboeken gratis ter beschikking aan hun leerlingen. Om scholen de ruimte te bieden om zich op de nieuwe situatie voor te bereiden, is besloten tot een overgangsjaar waarin de ouders (of de scholieren zelf als zij 18 jaar of ouder zijn) eenmalig een tegemoetkoming van € 316 voor de schoolboeken ontvangen.

Eenmalige tegemoetkoming

Voor het schooljaar 2008–2009 hebben ouders de schoolboeken nog zelf aangeschaft en/of gehuurd. Begin december 2008 ontvangen de ouders (of de scholier als hij/zij op 1 oktober 2008 18 jaar of ouder is) een eenmalige «tegemoetkoming schoolboeken» van € 316 (belastingvrij) per leerling. Dat is de gemiddelde prijs van een boekenpakket. De voorbereidingen die voor de uitkering van de eenmalige tegemoetkoming getroffen moeten worden verlopen volgens planning.

Gratis schoolboeken

Vanaf het schooljaar 2009–2010 stellen scholen in het reguliere voortgezet onderwijs de schoolboeken gratis ter beschikking aan hun leerlingen. Vanaf dit schooljaar wordt hiervoor per leerling een bedrag van € 316 (prijspeil 2008) toegevoegd aan de lumpsum. Scholen zijn op dit moment aan de slag met het treffen van voorbereidingen op de nieuwe situatie. Financiële ondersteuning voor het toegroeien naar deze nieuwe situatie ontvangen scholen op grond van de «Tijdelijke regeling tegemoetkoming invoeringskosten gratis lesmateriaal». Inhoudelijk worden scholen ondersteund door de Taskforce Gratis Schoolboeken.

Monitoring en evaluatie

In het wetsvoorstel is opgenomen dat in 2011 en vervolgens elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag gezonden zal worden over de doeltreffendheid en de effecten van de wet «Gratis Schoolboeken» in de praktijk. Dit heeft consequenties voor de opzet en de timing van de huidige schoolkostenmonitor die zich grotendeels richt op twee van de in de evaluatiebepaling opgenomen aandachtsgebieden, namelijk het in beeld brengen van de ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal en het in beeld brengen van de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten. Eerder al heb ik om die reden aangegeven de schoolkostenmonitor op een zodanig tijdstip uit te voeren dat in 2011 een goede evaluatie mogelijk wordt gemaakt.

Aan het eind van schooljaar 2008–2009, zal ik uw Kamer informeren over het verloop van de invoering, waarbij ik onder meer de wijze waarop scholen zich hebben voorbereid op de nieuwe situatie in beeld zal brengen. In het debat op 7 oktober jl. heeft uw Kamer mij gevraagd te melden op welke wijze scholen met hun huidige schoolboekencontracten zijn omgegaan. Zoals ik in het debat heb aangegeven zal ik dat begin 2009 doen, zodra het mogelijk is hiervan een zinvol beeld te schetsen.

De kosten van ouders met kinderen die bij het voortgezet onderwijs staan ingeschreven, zijn de laatste jaren aanzienlijk teruggebracht. Met ingang van het schooljaar 2009–2010 is het lesmateriaal voortaan voor rekening van de scholen. Zoals bekend ontvangen ouders voor het schooljaar 2008–2009 een tegemoetkoming van € 316. De nu nog resterende schoolkosten zijn het resultaat van het overleg tussen school en ouders. Het beheersen van deze kosten is daarom het resultaat van de interactie tussen de oudergeleding van de medezeggenschapsraad en het bevoegd gezag van de school. De randvoorwaarden van dit proces zijn verankerd in de WVO en de WMS. Ik heb een tweetal maatregelen genomen om deze wettelijke verankering te versterken.

1. medezeggenschap ouders en leerlingen in het voortgezet onderwijs

Ouders hebben in de oudergeleding van de medezeggenschapsraad van de school een belangrijke stem in de schoolkosten die scholen van ouders vragen. Op grond van de Wet medezeggenschap op scholen heeft het bevoegd gezag van een school vooraf de instemming nodig van het deel van de medezeggenschapsraad dat door de ouders is gekozen met betrekking tot:

De vaststelling of wijziging van de hoogte en de bestemming van de ouderbijdrage; de vaststelling of wijziging van het beleid van het bevoegd gezag over alle andere schoolkosten die door het bevoegd gezag noodzakelijk worden bevonden. De kosten van schoolboeken die met ingang van het schooljaar 2009–2010 tot de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag behoren, zijn vanaf dat moment hiervan uitgezonderd.

Informatie over de ouderbijdrage is op dit moment al te vinden bij Postbus 51. Op mijn verzoek heeft de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) een informatieve brochure voor ouders in de medezeggenschapsraad opgesteld. Deze brochure stuur ik aan alle oudergeledingen van de medezeggenschapsraden van VO-scholen. Op deze manier worden medezeggenschapsraden direct en correct geïnformeerd over hun positie en mogelijkheden m.b.t. de ontwikkeling van schoolkosten. Ik ben van plan deze brochure samen met de ouderorganisaties aan de medezeggenschapsraden van vo-scholen te sturen. De tekst van de brochure zal in ieder geval ook te vinden zijn op de website van het ministerie van OCW en www.gratisschoolboeken.nl.

2. inspectieonderzoek ontwikkeling schoolkosten

Ik heb de inspectie gevraagd om onderzoek te verrichten naar de hoogte en de bestemming van de schoolkosten in het schooljaar 2008–2009. Dit onderzoek zal deel uitmaken van het «Jaarwerkplan 2009» van de inspectie. Het is de bedoeling dat het onderzoek twee schooljaren zal omvatten zodat de ontwikkeling van de ouderbijdrage in beeld gebracht wordt. Ik heb de inspectie bovendien gevraagd hierbij uit te gaan van naleving van artikel 27, tweede lid van de WVO. Dit artikel schrijft voor dat voor de ouderbijdrage sprake moet zijn van een schriftelijke overeenkomst waarin de ouders erop worden gewezen dat de bijdrage vrijwillig is, de bestemming van de ouderbijdrage is gespecificeerd, ervoor kan worden gekozen om de overeenkomst slechts voor bepaalde voorzieningen aan te gaan en er is melding gemaakt van een reductie- en kwijtscheldingsregeling.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende op de hoogte te hebben gebracht van de voortgang van de schoolkosten.

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