

Vergaderjaar 2012–2013

33 717

Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in verband met het niet langer om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal en het overhevelen van de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten voor jongeren tot 18 jaar naar het kindgebonden budget

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Deze memorie van toelichting wordt mede gegeven namens de Staatssecretaris van Economische Zaken. In deze memorie van toelichting is gekozen voor de term *lesmateriaal* in plaats van *schoolboeken*. Waar gesproken wordt over de *school*, wordt het *bevoegd gezag* bedoeld en waar gesproken wordt over de *ouder*, worden *ouders*, *voogden* of *verzorgers* bedoeld.

Tevens wordt in deze memorie van toelichting met «Wet gratis schoolboeken» (hierna: WGS) bedoeld de «Wet van 29 mei 2008 tot 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 (Stb. 2008, 206)».

1. Kern van het wetsvoorstel

Kern van dit wetsvoorstel is dat ouders verplicht worden om voor elk leerjaar de kosten te dragen van het lesmateriaal voor hun kinderen in het voortgezet onderwijs (hierna: vo) als onderdeel van een omvangrijk pakket aan maatregelen om conform het regeerakkoord de overheidsfinanciën op orde te brengen. Het gaat daarbij om lesmateriaal dat door het bevoegd gezag specifiek voor het desbetreffende leerjaar is voorgescreven.

Doordat het lesmateriaal niet meer via de school om niet beschikbaar wordt gesteld, ontstaat voor scholen en ouders meer ruimte om in overleg de inkoopsystematiek te kiezen die in hun specifieke situatie de beste resultaten oplevert voor wat betreft de kwaliteit en kosten van lesmateriaal. In de situatie waarin wordt verwacht dat aanbesteding door de school de beste resultaten oplevert, kan de huidige systematiek in stand blijven. Daarnaast kan waar nodig ook worden voorkomen dat

leraren zich beperkt voelen in de keuze voor lesmateriaal. Dit komt de kwaliteit van het onderwijs ten goede.

Door het mogelijk te maken om onder de kosten voor lesmateriaal ook de kosten voor een elektronische informatiedrager te brengen, wordt de innovatieve ontwikkeling binnen scholen zo goed mogelijk gefaciliteerd.

Daarnaast regelt dit wetsvoorstel dat de tegemoetkoming voor minder draagkrachtige ouders van minderjarige mbo'ers uit de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (hierna: WTOS) verdwijnt.

Om de maatregelen afschaffen «gratis schoolboeken» en «overheveling WTOS 17-» in te voeren is een wetswijziging noodzakelijk. Met dit wetsvoorstel worden samengevat de volgende zaken geregeld:

- *Definitie lesmateriaal en elektronische informatiedragers:*
De definitie van lesmateriaal blijft gehandhaafd. Wel wordt het mogelijk gemaakt in het kader van innovatie om elektronische informatiedragers (deels) onder het budget van lesmateriaal te brengen.
- *Bedrag kosten lesmateriaal en elektronische informatiedragers:*
Voor de kosten van lesmateriaal en elektronische informatiedragers wordt bij algemene maatregel van bestuur een maximum gesteld om de kosten beheersbaar te houden. In 2015 zal het maximumbedrag hiervoor € 300,-¹ zijn.
- *Inning kosten voor lesmateriaal en elektronische informatiedragers:*
Niet de overheid, maar de ouders gaan op grond van dit wetsvoorstel voor het lesmateriaal en in een aantal gevallen ook voor een elektronische informatiedrager betalen. De inning van kosten voor lesmateriaal hangt samen met de wijze van inkoop van het lesmateriaal.
- *Inkoop lesmateriaal en elektronische informatiedragers:*
De school bepaalt in overleg met de medezeggenschapsraad welke methode voor inkoop van lesmateriaal en indien van toepassing, voor inkoop van elektronische informatiedragers, wordt voorgeschreven (door de school en door de ouders).
- *Inspraak medezeggenschapsraad:*
Dit wetsvoorstel regelt een adviesrecht voor ouders, leraren en leerlingen binnen de medezeggenschapsraad over het beheersbaar houden van middelen voor lesmateriaal en elektronische informatiedragers en het voorschrijven van elektronische informatiedragers.
- *Compensatie minder draagkrachtige ouders:*
Ouders van leerlingen jonger dan 18 jaar in het vo worden gecompenseerd via de Wet op het kindgebonden budget (WKB). Dit wordt geregeld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Wet op het kindgebonden budget, de Wet werk en bijstand, de Wet op de inkomstenbelasting 2001 en enige andere wetten (Wet hervorming kindregelingen). Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat leerlingen in het vo van 18 jaar en ouder worden gecompenseerd via de huidige WTOS.

Overheveling WTOS 17- naar WKB

In het regeerakkoord is tevens opgenomen dat de WTOS 17-² wordt afgeschaft en budgettair neutraal wordt geïntegreerd met het kopje op het kindgebonden budget voor ouders van kinderen van 16 en 17 jaar. Dit

¹ Zie voor een nadere toelichting bij dit bedrag paragraaf 3.1 van deze toelichting.

² Hoofdstuk 3 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Hoewel WTOS 17- genoemd wordt, betreft het (ouders van) leerlingen tot 18 jaar. In 2010 is al een deel van (hoofdstuk 3 van) de WTOS in het kindgebonden budget geïntegreerd. Het betrof toen de tegemoetkoming voor ouders van leerlingen in het VO.

wetsvoorstel geeft uitvoering aan dit onderwerp uit het regeerakkoord door de tegemoetkomingen die ouders van deelnemers aan het middelbaar beroepsonderwijs van jonger dan 18 jaar ontvangen op grond van de WTOS af te schaffen. Het WTOS-budget gaat over naar de WKB, waar de tegemoetkoming aan ouders van 16 en 17-jarigen wordt verhoogd.

2. Doelstellingen

Ieder kind verdient goed en toegankelijk onderwijs, daarom is het belangrijk dat de toegang tot het onderwijs voor iedereen mogelijk blijft. De overheid blijft dan ook de kosten van het onderwijs voor leerlingen betalen, maar vraagt daarbij aan ouders om zelf de kosten te dragen van het voorgeschreven lesmateriaal voor hun kinderen op het vo. De regering wil een opbrengstgerichte en ambitieuze leercultuur stimuleren, gericht op betere prestaties van alle leerlingen. Het voorschrijven van goed lesmateriaal draagt er in belangrijke mate toe bij dat het beste uit de leerling gehaald kan worden. Bij de keuze van lesmateriaal moet dan ook de vraag centraal staan welk lesmateriaal het beste is voor de leerling, en of het aansluit op de onderwijskundige uitgangspunten van de school. Scholen kunnen op basis van een onderwijskundige visie met betrekking tot het gebruik van lesmateriaal dan wel de inzet van het budget daarvoor, innovatief leermiddelenbeleid voeren. Dit is belangrijk voor de kwaliteit van het onderwijs en komt leerlingen ten goede.

Relevante verdragsrechtelijke bepalingen

De volgende verdragsrechtelijke bepalingen uit het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: VRK) en het International Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna: IVESCR) zijn van belang bij de invulling van het wetsvoorstel afschaffen gratis schoolboeken.

Het doel van artikel 28, eerste lid, onder b, van het VRK en artikel 13, tweede lid, onder b, van het IVESCR is voor allen beschikbaar en toegankelijk voortgezet onderwijs te realiseren. Deze bepalingen zijn geformuleerd in een opdracht aan de overheid. Vanaf de aanvang is de strekking van deze formulering door de Nederlandse overheid zo opgevat dat zij niet in de weg staat aan een zekere beleidsmarge bij de te treffen maatregelen tot verwezenlijking van het doel van algemene beschikbaarheid en toegankelijkheid van het voortgezet onderwijs. Dat geldt hier in het bijzonder voor de invulling van kosteloos en toegankelijk onderwijs. Als uitgangspunt geldt dat er een zodanige situatie gecreëerd dient te worden dat financiële redenen geen belemmering voor de toegang tot het onderwijs vormen. Een eventueel niet volledige compensatie voor ouders betekent niet dat zij daardoor gelijk financieel beperkt zijn in het aanschaffen van lesmateriaal.

De Wet hervorming kindregelingen regelt de tegemoetkoming voor de kosten van kinderen aan minder draagkrachtige ouders. Nederland kent een uitgebreid stelsel om minder draagkrachtige gezinnen te ondersteunen in de kosten van kinderen (kinderbijslag, kindgebonden budget, bijzondere bijstand, etc.). De gedeeltelijke compensatie in verband met het afschaffen van de gratis schoolboeken en het overhevelen van de WTOS 17- moeten gezien worden in aanvulling op dit stelsel. De regering is van mening dat dit geen belemmering vormt voor de toegankelijkheid van het onderwijs, zoals deze ook voor invoering van de gratis schoolboeken was.

3. Afschaffen om niet beschikbaar stellen van lesmateriaal

De in paragraaf 2 genoemde doelstellingen zijn belangrijke uitgangspunten waar bij het voornemen om de «gratis schoolboeken» af te schaffen rekening mee moet worden gehouden. Om dit zo goed mogelijk te realiseren wordt bij de uitvoering van het regeerakkoord gestreefd naar:

- a. zoveel mogelijk ruimte voor scholen bij het invullen van de maatregel;
- b. voldoende ruimte voor scholen voor een kwalitatief en schooleigen leermiddelenbeleid dat in evenwicht is met de daarbij behorende schoolkosten;
- c. (verdere) verbetering van de marktwerking op de educatieve boekenmarkt;
- d. beheersing van schoolkosten voor ouders, waarbij er een evenwicht is in de verhouding tussen kosten voor lesmateriaal en de overige schoolkosten, waaronder de vrijwillige ouderbijdrage;
- e. ruimte voor modernisering van het lesmateriaal;
- f. compensatie voor minder draagkrachtige ouders in relatie tot de kosten voor lesmateriaal.

Deze uitgangspunten hebben een belangrijke rol gespeeld bij het opstellen van de bepalingen in dit wetsvoorstel. In de volgende subparagrafen volgt een algemene toelichting op de overwegingen bij de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingsbepalingen.

3.1 Definitie lesmateriaal en elektronische informatiedragers

Voor de definitie van lesmateriaal is aangesloten bij de huidige definitie van lesmateriaal, zoals omschreven in artikel 6e, eerste lid, van de WVO. Deze definitie is inmiddels voldoende helder bij scholen, het is ook daarom van belang om deze te behouden. Deze definitie is van belang om te kunnen bepalen wat er met het budget van € 300,- per leerling per schooljaar aan leerlingen kan worden voorgeschreven. Tevens is het voor ouders duidelijk voor welke kosten van lesmateriaal zij betalen.

Het uitgangspunt is dat ouders de kosten dragen van het benodigde lesmateriaal in de brede zin van het woord. De navolgende opsomming is niet limitatief.

Onder de omschrijving van lesmateriaal vallen bijvoorbeeld:

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

Onder de definitie van lesmateriaal 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 tekstverwerking). Ook zaken als rekenmachines, sportkleding, gereedschap, schriften/multomap, pennen en dergelijke zijn en blijven voor rekening van de ouders.

Een aparte categorie wordt gevormd door elektronische informatiedragers als laptops en tablets. De school kan na overleg met de medezeggenschapsraad, het bedrag van € 300,- dat bestemd is voor lesmateriaal tevens aanwenden voor elektronische informatiedragers.

3.2 Bedrag kosten lesmateriaal en elektronische informatiedragers

Voor de hoogte van de kosten van het lesmateriaal en elektronische informatiedragers geldt per 1 augustus 2015 een maximum bedrag dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld. Er wordt momenteel uitgegaan van een maximum van € 300,- per vo-leerling per schooljaar. Dit bedrag is gebaseerd op de bekostiging die voor het lesmateriaal bij de invoering van de «gratis schoolboeken» in de lumpsum is opgenomen. Gaat de school over op een elektronische informatiedrager met digitaal lesmateriaal dan kan het bedrag ook hiervoor worden aangewend. Elektronische informatiedragers gaan in praktijk langer mee dan een leerjaar. Scholen kunnen daarom de kosten voor deze elektronische informatiedragers spreiden over meerdere leerjaren. De inschatting is dat scholen met het gebruik van dit budget actieve manieren zullen zoeken die minder werk voor de school opleveren of kostenbesparend zullen werken, bijvoorbeeld door een meer innovatieve manier van inkoop van lesmateriaal. Een toenemend aantal scholen is bezig een verdere expertise op te bouwen wat betreft de inkoop van lesmateriaal. Scholen staan hier niet alleen voor, en kunnen voor kennis en kunde terugvallen op het Inkoopplatform VO. Een andere manier is een meer efficiënte verdeling tussen digitaal/folio en (digitaal) open (gratis)/commercieel (betaald) lesmateriaal.

Op dit moment gebruiken scholen voornamelijk folio lesmateriaal.³ Als scholen divers lesmateriaal gaan gebruiken, zoals digitaal lesmateriaal, kan een nieuwe groep van aanbieders op de markt worden aangeboord. Dit draagt eraan bij dat op de educatieve boekenmarkt meer spelers een positie krijgen. Daarmee wordt ook de concurrentie bevorderd. En door het stellen van een maximaal bedrag voor lesmateriaal dat aan ouders in rekening kan worden gebracht, blijft de prikkel tot efficiency en kostenbeheersing gehandhaafd. De evaluatie 2011 «Wet gratis schoolboeken»⁴ toont aan dat scholen kostenbewuster geworden zijn en professioneler zijn gaan aanbesteden. Hierdoor is een aanzet gegeven voor een betere marktwerking waardoor forse prijsstijgingen zoals eerder het geval was niet meer voorgekomen zijn.

3.3 Inkoop lesmateriaal en elektronische informatiedragers

De school bepaalt in overleg met de medezeggenschapsraad wie het lesmateriaal inkoopt (de school of de ouders). Op deze manier kan gezamenlijk een afweging worden gemaakt over welke wijze van inkoop in de schoolsituatie de beste resultaten geeft voor (onderwijs) kwaliteit en kosten. Hierdoor kan het huidige systeem van inkoop van lesmateriaal door de school, bijvoorbeeld via Europese aanbesteding, in stand blijven. Uit de evaluatie 2011 WGS blijkt dat schoolbesturen goed in staat zijn om de Europese aanbesteding voor lesmateriaal uit te voeren. Een grote meerderheid van de schoolbesturen krijgt hierbij advies van een externe ondersteuner. Scholen kunnen voor ondersteuning ook terecht bij het inkoopplatform VO. Ook kan ervoor worden gekozen om de inkoop van het lesmateriaal over te laten aan de ouders. Om ouders vooraf goed te informeren moet de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de inkoop van lesmateriaal en elektronische informatiedragers vooraf helder in de schoolgids worden vermeld.

³ Blijkt uit SLO-Leermiddelenmonitor en uit paragraaf 5.2 van de Evaluatie 2011 Wet gratis schoolboeken en de leermiddelenmonitor.

⁴ *Kamerstukken II* 2011–12, 33 088, nr. 1.

Scholen maken niet alleen een keuze voor de wijze waarop het lesmateriaal wordt ingekocht, scholen maken ook een keuze voor het type lesmateriaal (folio en/of digitaal). Hierbij staat de kwaliteit voorop. Dit geldt zowel voor digitaal als folio lesmateriaal. Het open/zelf ontwikkeld (digitaal) lesmateriaal kan zowel door leraren als door (commerciële) uitgeverij worden gerealiseerd. Digitaal lesmateriaal maakt het beter mogelijk om maatwerk te bieden aan de individuele leerling. Ook kan tijdswinst geboekt worden. Leraren kunnen deze tijd op andere wijze aan onderwijsdoeleinden besteden. Bovendien ziet de Inspectie erop toe dat de kwaliteit gehandhaafd blijft. In paragraaf 7 wordt hier verder op ingegaan.

3.4 Inning kosten voor lesmateriaal en elektronische informatiedragers

Wanneer er voor wordt gekozen om het lesmateriaal centraal via de school in te kopen en beschikbaar te stellen aan leerlingen, ligt het voor de hand dat de school ook zorg draagt voor de inning van de kosten van het lesmateriaal bij ouders. De school heeft immers het meest rechtstreekse contact met de ouders, en meestal is er al ervaring met het innen van de (vrijwillige) ouderbijdrage. Daarnaast kunnen de kosten voor lesmateriaal per schoolsoort/-onderdeel variëren (tot een bij algemeen maatregel van bestuur vast te stellen bedrag). Ook dit heeft de school zelf het beste in beeld waardoor een nauwkeurige doorberekening van de kosten aan ouders plaats kan vinden.

Tot slot kan de school lesmateriaal beschikbaar stellen aan leerlingen die niet in het bezit zijn van het lesmateriaal (en indien van toepassing, ook de elektronische informatiedrager) dat voor het desbetreffende leerjaar is voorgeschreven. De kosten hiervan kunnen door de school verhaald worden op (ouders van) leerlingen die van het lesmateriaal gebruik maken. Van dit verhaalsrecht gaat een preventieve werking uit. Wanneer de school niet over voldoende expertise beschikt om deze kosten voor lesmateriaal te verhalen, dan kan ondersteuning geboden worden, bijvoorbeeld vanuit samenwerkende besturen of de VO-Raad. Met deze ondersteuning kan de school tevens (verdere) expertise opbouwen om toekomstige kosten te verhalen.

3.5 Inspraak medezeggenschapsraad

Om de schoolkosten voor ouders te beheersen en de kwaliteit van onderwijs te bewaken, legt de school het beleid over onder meer de wijze van inkoop en (het beheersbaar houden van) de kosten van lesmateriaal (en elektronische informatiedragers), en het voorschrijven van elektronische informatiedragers vooraf ter advies voor aan ouders, leraren en leerlingen binnen de medezeggenschapsraad. Omdat de positie van ouders beschermd wordt door de vaststelling van een maximum budget voor lesmateriaal is in dit kader gekozen voor adviesrecht. Daarnaast krijgen niet alleen ouders, maar ook leraren en leerlingen door middel van dit adviesrecht de mogelijkheid om hun stem te laten horen. Op deze manier kan de school in overleg met ouders, leraren en leerlingen de juiste afwegingen maken die het beste uit leerlingen halen en aansluiten op de visie van de school. Via deze weg kunnen ook de kosten en de kwaliteit van het lesmateriaal met elkaar in balans worden gebracht. Daarbij behouden ouders de mogelijkheid om de kosten voor lesmateriaal ter discussie te stellen.

De oudergeleding in de medezeggenschapsraad behoudt de instemmingbevoegdheid onder meer als het gaat om het schoolkostenbeleid van de school over de overige schoolkosten (van bijvoorbeeld atlanten en woordenboeken), de hoogte en de bestemming van de (vrijwillige)

ouderbijdrage, en de vaststelling van de schoolgids. Daarmee is ook de samenhang en het evenwicht met de overige schoolkosten voor ouders het beste verzekerd.

Uit het gesprek tussen de school en de medezeggenschapsraad over de kosten en de keuze van het lesmateriaal kan naar voren komen dat leerlingen beter ondersteund worden met duurder (meer dan € 300,-) lesmateriaal (en elektronische informatiedragers). In dit geval mag de school via de vrijwillige ouderbijdrage een extra bijdrage voor lesmateriaal aan ouders vragen, mits de oudergeleding in de medezeggenschapsraad hier vooraf mee heeft ingestemd (zie artikel 14, tweede lid, onderdeel c van de Wet medezeggenschap op scholen). Een individuele ouder kan echter in het uiterste geval weigeren om deze extra kosten voor het lesmateriaal te betalen.

3.6 Compensatie minder draagkrachtige ouders

Wijziging van de WKB in verband met het afschaffen van de WGS

Om minder draagkrachtige ouders van kinderen tussen de 12 en 17 jaar tegemoet te komen in de kosten van lesmateriaal en overige schoolkosten vindt compensatie via het kindgebonden budget plaats. Ouders die in aanmerking komen voor het kindgebonden budget en een kind tussen de 12 en 17 jaar hebben, krijgen een extra tegemoetkoming. Minder draagkrachtige ouders worden zodoende via één loket bediend voor een tegemoetkoming in de kosten die zij maken voor hun kinderen. Een bijkomend voordeel ten opzichte van de WTOS is dat er gebruik gemaakt wordt van een actueel inkomen en er een lager afbouwpercentage voor ouders geldt.

In het wetsvoorstel hervorming kindregelingen worden de bedragen in artikel 2, vierde en vijfde lid, van de WKB aangepast, waarbij de compensatie voor lesmateriaal wordt meegenomen.

Wijziging van de WTOS

De compensatie is bedoeld voor minder draagkrachtige (ouders van) leerlingen van 18 jaar en ouder in het vo. Deze leerlingen worden met deze compensatie via de WTOS in staat gesteld om de kosten te financieren die zij maken voor het voorgeschreven lesmateriaal. Voor deze doelgroep wordt de huidige WTOS met deze compensatie opgehoogd.

4. Overheveling WTOS 17- naar de WKB

Verder wordt geregeld dat de WTOS voor ouders van jongeren van 17 jaar en jonger wordt afgeschaft en budgettair neutraal wordt geïntegreerd met het kopje op het kindgebonden budget voor 16 en 17-jarigen. Hiertoe wordt het leeftijdsgerichte kopje voor ouders van jongeren van 16 en 17 jaar verhoogd. De verhoging van het kindgebonden budget komt minder draagkrachtige ouders tegemoet in de schoolkosten. De verhoging van het kindgebonden budget voor deze doelgroep (16 en 17-jarigen) wordt geregeld in het wetsvoorstel Wet hervorming kindregelingen.

De WTOS 17- bedient de ouders van de volgende groepen jongeren van 17 jaar en jonger en die tevens aan de vereisten van paragraaf 2.1 van de WTOS voldoen:

1. minderjarige mbo'ers
2. minderjarige leerlingen niet-bekostigd voortgezet onderwijs (vo)
3. minderjarige deelnemers voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo).

De eerste doelgroep is verreweg de grootste: circa 44.000 personen. De twee andere doelgroepen omvatten samen slechts circa 200 personen. Die twee doelgroepen zijn een overblijfsel van het feit dat het afschaffen van het lesgeld (en de tegemoetkoming daarvoor) voor vo'ers met de «Wet van 18 juni 2009 tot wijziging van de Wet op het kindgebonden budget, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de integratie van hoofdstuk 3 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in de Wet op het kindgebonden budget (Stb. 2009, 311)» eerder met terugwerkende kracht – en dus zonder nadelige gevolgen voor welke doelgroep dan ook – moest worden ingevoerd. Deze groepen betalen geen lesgeld. Het is dus ook niet langer nodig hen daarin tegemoet te komen.

De tegemoetkoming in de schoolkosten en onderwijsbijdrage wordt overgeheveld naar het kindgebonden budget. Eerder al gebeurde dit voor de grootste groep vo'ers, namelijk die aan het bekostigde onderwijs. Met de overheveling vindt straks ook de tegemoetkoming voor minderjarige mbo'ers volledig plaats via het kindgebonden budget. Voor de verhoging van de WKB-tegemoetkoming hoeft in de meeste gevallen geen aanvraag te worden ingediend. Ouders krijgen die, mits zij al kindgebonden budget of een andere toeslag op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen ontvangen, automatisch toegekend. Ook verdwijnen de verhoudingsgewijs hoge uitvoeringskosten voor de Dienst Uitvoering Onderwijs, terwijl de huidige WTOS17- een hoog percentage niet gebruik kent (naar schatting 40 tot 50 procent). Minder draagkrachtige ouders hoeven bovendien niet meer door verschillende loketten te worden bediend voor een tegemoetkoming in de kosten die zij maken voor hun kinderen. Bijkomend voordeel is dat hiermee een soepele aansluiting naar de studiefinanciering gecreëerd wordt aangezien de WKB ook een maandsystematiek kent, er gebruik gemaakt wordt van een actueel inkomen en er een lager afbouwpercentage voor ouders geldt.

5. Innovatie

Digitale ontwikkelingen gaan snel. Er komt steeds meer digitaal lesmateriaal beschikbaar en elektronische informatiedragers worden goedkoper. De definitie van lesmateriaal, waaronder digitaal lesmateriaal, en het bijbehorende maximale budget van € 300,- faciliteert deze innovatieve ontwikkelingen doordat digitaal lesmateriaal hierin al is opgenomen. Daarnaast wordt aan scholen nu ook de mogelijkheid geboden om elektronische informatiedragers deels of geheel onder het budget van lesmateriaal te plaatsen. Wanneer het de school lukt de daadwerkelijke kosten voor lesmateriaal beneden het via de algemene maatregel van bestuur bepaalde maximum te houden, kan ruimte ontstaan voor de school om naast lesmateriaal tevens een elektronische informatiedrager voor te schrijven. Hiermee wordt beoogd het kostenbewustzijn van scholen in stand te houden en hen te prikkelen om innovatief leerbeleid te voeren waarin in toenemende mate digitaal lesmateriaal zijn plaats kan krijgen. Het adviesrecht hierbij van de medezeggenschapsraad garandeert een gezamenlijke kwalitatieve afweging. Overigens hebben scholen nog steeds de mogelijkheid om zelf bij te dragen aan elektronische informatiedragers via de ICT-bekostigingscomponent. Er is vanuit bekostigingsoverwegingen geen verschil tussen de aanschaf van bijvoorbeeld een desktop, een laptop of een tablet.

6. Caribisch Nederland

Op dit moment ontvangen scholen voor vo in Caribisch Nederland een lumpsum in de vorm van één bedrag per leerling, zonder een aparte bekostigingscomponent voor lesmateriaal daarin. Daarnaast kent Caribisch Nederland geen WKB of WTOS of een voorziening die daarop lijkt.

Ook de overheveling van de WTOS17- naar het kindgebonden budget heeft dus geen gevolgen voor Caribisch Nederland. Voor het volgen van een opleiding in het middelbaar beroepsonderwijs kan, anders dan in Europees Nederland, ongeacht de leeftijd, studiefinanciering worden aangevraagd.

7. Uitvoering en toezicht

Aan DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) is een uitvoeringstoets gevraagd. DUO heeft laten weten dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is.

In het kader van het onderwijstoezicht is ook de onderwijsinspectie betrokken. De inspectie merkt op dat ten aanzien van de nalevingsaspecten, het toezicht op de naleving van de wettelijke bepaling van artikel 6e van de WVO zich voortzet. Dit wetsvoorstel zorgt er wel voor dat de inspectie kan ingrijpen. Bovendien kan de inspectie ingrijpen als het schoolbestuur zich niet houdt aan het maximum van € 300,- voor lesmateriaal.

Ten aanzien van de uitvoerbaarheidsaspecten leidt dit wetsvoorstel niet tot een wijziging in het vigerende toezichtkader. De inspectie ziet toe op de kwaliteit van het onderwijs. Een specifiek aandachtspunt van toezicht is de mate waarin het lesmateriaal als onderdeel van het aanbod dekkend is voor de kerndoelen en de eisen uit de examenprogramma's. Ook is een aandachtspunt de wijze waarop het lesmateriaal ondersteunend is voor leerlingen die extra aandacht nodig hebben.

8. Overleg met het veld

In het kader van de totstandkoming van dit wetsvoorstel, heeft overleg plaatsgevonden met schoolbesturen en schoolleiders (VO-raad en de AOC-raad), de ouderverenigingen (LOBO, NKO, Ouders & Coö, VOO), MR-(ouders)vertegenwoordigers, de educatieve uitgeverijen (GEU), de Nederlandse Boekverkopersbond (NBB; boekhandelaren/distributeurs), LAKS, lerarenverenigingen (Platform VVVO en Platform vmbo) en Kennisnet.

Ten aanzien van de uitvoering van het wetsvoorstel werden door genoemde partijen o.a. de volgende aandachtspunten genoemd:

- zorg ervoor dat deze wet de vernieuwing niet in de weg zit, maar waar mogelijk faciliteert; en
- dat er een evenwicht is in de verhouding tussen kosten voor lesmateriaal en de overige schoolkosten, waaronder de vrijwillige ouderbijdrage;
- let op perverse effecten, zoals de aanschaf van elektronische informatiedragers ten koste van de kwaliteit; en
- dat de kwaliteit van zelfontwikkeld lesmateriaal gewaarborgd is.

De eerste twee aandachtspunten zijn meegenomen in dit wetsvoorstel, zie hiervoor ook paragraaf 3.2 van deze toelichting. Voor de overige twee aandachtspunten geldt dat dit aandachtspunten zijn waar scholen rekening mee dienen te houden bij het aanschaffen en ontwikkelen van lesmateriaal. Hier heeft ook de medezeggenschapsraad een rol.

Op het moment dat het wetsvoorstel openbaar wordt, zullen ook ouders geïnformeerd worden over de gevolgen van het wetsvoorstel. Omdat dit wetsvoorstel samenhangt met het wetsvoorstel Wet hervorming kindregelingen (compensatie van minderdraagkrachtige ouders), zal de voorlichting gezamenlijk worden opgepakt door SZW, EZ (groen onderwijs), OCW en de uitvoerende diensten.

9. Administratieve lasten

Het afschaffen van de «gratis schoolboeken» kan enige verandering met zich meebrengen voor de administratieve lasten (hierna: lasten) van scholen en ouders. De wijze waarop het lesmateriaal wordt aangeschaft, heeft verschillende lasten tot gevolg bij zowel de ouders als bij de scholen. De school bepaalt in overleg met de medezeggenschapsraad welke methode voor inkoop van lesmateriaal en indien van toepassing, voor inkoop van elektronische informatiedragers, wordt gehanteerd. De informatie die hierover in de schoolgids opgenomen moet worden, brengt nauwelijks extra lasten voor de school met zich mee.

Hoe hoog de lasten voor scholen en ouders zijn, is afhankelijk van de methode die scholen kiezen om leerlingen te voorzien van lesmateriaal. Wanneer gekozen wordt voor een centrale inkoop van lesmateriaal via de school⁵, is de school een bij AMvB gemaximeerd bedrag bij de ouders van de leerlingen. Dat geeft enige extra lasten voor de betreffende school. De verwachting is dat het innen op soortgelijke wijze kan plaatsvinden als de inning van bijvoorbeeld de vrijwillige ouderbijdrage. Waar er problemen ontstaan bij de betaling door de ouders van de verplichte vergoeding voor het lesmateriaal, vraagt dit uiteraard meer inspanning van de school. Behalve een geringe last omtrent de financiële verplichting, brengt deze situatie voor ouders geen extra lasten met zich mee.

Kiest de school ervoor de ouders het lesmateriaal te laten aanschaffen, dan behoeft de school niet langer (Europees) aan te besteden of de distributie van de boeken te organiseren. In dat geval zijn de lasten voor de school lager. Daar staat wel weer tegenover dat de school te maken kan krijgen met leerlingen die zonder het voorgeschreven lesmateriaal op school komen. Dat vraagt om extra inspanning van de school wanneer de school besluit om deze leerlingen te voorzien van lesmateriaal en de kosten hiervoor vervolgens in bij de (ouders van de) betreffende leerlingen.

Voor ouders brengt deze situatie meer lasten met zich mee omdat zij zelf verantwoordelijk worden voor de aanschaf van het lesmateriaal.

De compensatie voor het lesmateriaal via de WTOS van minder draagkrachtige (ouders van) leerlingen van 18 jaar en ouder in het vo heeft een gering effect op de lasten voor deze doelgroep. Het grootste deel van deze groep leerlingen krijgt al een tegemoetkoming voor de schoolkosten uit de WTOS. Omdat het bedrag aan tegemoetkoming groter wordt, wordt ook de doelgroep iets groter. Het deel van de doelgroep die door de verhoging van het WTOS-bedrag in de nieuwe situatie nu ook aanspraak maakt op de WTOS, dient (door middel van een formulier) bij DUO aan te vragen.

⁵ Een schoolbestuur dient de inkoop van lesmateriaal Europees aan te besteden indien het bedrag uitkomt boven de waarde genoemd in artikel 7 van de richtlijn 2004/18/EG.

Door het afschaffen van de WTOS17- onder gelijktijdige ophoging van het WKB-bedrag voor 16- en 17-jarigen ontstaat lastenverlichting. Ouders ontvangen de verhoging van het kindgebonden budget in veel gevallen automatisch. Dit betekent lastenverlichting.

10. Financiële gevolgen

De maatregel afschaffen gratis schoolboeken in het vo levert structureel € 185 miljoen per jaar op (uit de lumpsum vo). Voor ouders met een laag inkomen komt er compensatie in het op het vo-gerichte deel van het kindgebonden budget (€ 90,7 miljoen structureel). Onder dit bedrag valt ook het vbo-groen.

Daarnaast vindt compensatie plaats voor (ouders van) leerlingen van 18 jaar en ouder in het vo via de WTOS. Bij integrale invoering bedragen de kosten voor het WTOS gedeelte aan compensatie jaarlijks € 2,3 miljoen tot € 3 miljoen in 2018. De uitvoeringslasten zijn beperkt tot interne en externe voorlichting omdat geen aanpassing van de systemen is vereist.

De middelen voor WTOS 17- zullen budgettair neutraal worden overgeheveld naar het kindgebonden budget. Het gaat hier om structureel € 20 miljoen.

11. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A

In deze bepaling wordt artikel 6e van de WVO opnieuw geformuleerd waarbij de definitie van lesmateriaal behouden blijft. Zoals in paragraaf 3 onder het kopje «Definitie lesmateriaal» van het algemene deel van de toelichting uiteen is gezet, blijft met de definitiebepaling duidelijk wat een school een leerling aan lesmateriaal mag voorschrijven. Op grond van het tweede en derde lid wordt vastgesteld wat het maximum bedrag is dat een bevoegd gezag een leerling kan voorschrijven aan lesmateriaal en elektronische informatiedragers. Wat onder een elektronische informatiedrager wordt verstaan, wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (vierde lid). Hiervoor is gekozen omdat de definitie nog uitgewerkt moet worden en omdat er ruimte moet zijn om te innoveren. Het vaststellen van een maximum bedrag betekent niet dat de kosten voor dit lesmateriaal en de informatiedrager samen niet hoger kunnen liggen dan dit voorgeschreven maximum bedrag. De bepaling is gericht op het totaalbedrag dat voor een leerling aan lesmateriaal (en in combinatie met het derde lid ook informatiedragers) mag worden voorgeschreven door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld uit de lumpsum zelf ook een bijdrage leveren aan het lesmateriaal of elektronische informatiedragers waardoor het totaalbedrag hoger komt te liggen dan het bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde maximum bedrag.

Door het bedrag in een algemene maatregel van bestuur op te nemen, is het eenvoudiger het maximum bedrag aan te passen indien dat nodig blijkt. Bij de invoering van de WGS is de definitie van lesmateriaal in relatie tot de hoogte van het daarvoor beschikbare bedrag op basis van uitvoerig onderzoek bepaald.

In 2011 is de WGS geëvalueerd, deze evaluatie is in juni 2012 in de Tweede Kamer besproken. De evaluatie gaf geen aanleiding voor een aanpassing van de definitie van lesmateriaal dan wel het daarvoor beschikbare lumpsumbedrag per leerling. Het bedrag van € 300,- volgt uit de WGS-systematiek tot 1 augustus 2015, met in achtname van de tussentijdse prijsindexatie in 2013 en de efficiëntiekorting van 10% in 2014 waartoe het Kabinet Rutte I heeft besloten.

Het vijfde tot en met achtste lid omvatten bepalingen waardoor het bevoegd gezag ervoor kan zorgen dat er geen leerlingen zijn die niet in het bezit zijn van het door het bevoegd gezag voorgeschreven lesmateriaal of informatiedrager. Het bevoegd gezag kan gebruik maken van de in het vijfde lid opgenomen mogelijkheid lesmateriaal aan een leerling beschikbaar te stellen indien deze leerling niet in bezit is van het voor hem in het desbetreffende leerjaar voorgeschreven lesmateriaal. Het staat het bevoegd gezag in beginsel vrij om te bepalen op welke wijze het lesmateriaal wordt aangeschaft. Deze keuze van het bevoegd gezag is niet van invloed op de wijze waarop van het vijfde lid gebruik wordt gemaakt. Mocht het bevoegd gezag ervoor kiezen om alleen een lijstje met aan te schaffen lesmateriaal aan leerlingen mee te geven, ook dan kan het bevoegd gezag ervoor kiezen het lesmateriaal dat een leerling niet in bezit heeft voor deze leerling aan te schaffen. Dat kan gebeuren door middel van bijvoorbeeld inkoop, huur of bruikleen van het betreffende lesmateriaal. Het zevende lid regelt het verhaalsrecht van de kosten voor dit lesmateriaal op de ouders of de leerling (vanaf het moment dat deze leerling 18 jaar of ouder is). Het verhaalsrecht is alleen van toepassing op de kosten van het lesmateriaal, dus de kosten voor koop, huur of bruikleen van het betreffende lesmateriaal. Andere kosten als gemaakte administratiekosten vallen hier niet onder.

Ouders van leerlingen tot 18 jaar zijn verantwoordelijk voor de aanschaf van lesmateriaal. Tevens krijgen ouders tot een bepaalde inkomensgrens op grond van de WKB vergoeding voor het lesmateriaal. Indien een leerling de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, is de leerling zelf verantwoordelijk geworden voor de aanschaf van lesmateriaal. Deze leerling kan bovendien een beroep doen op een vergoeding op grond van de WTOS. Het verhaalsrecht van het zevende lid is daarom zo ingericht dat het bevoegd gezag de kosten voor het op grond van het vijfde lid aangeschafte lesmateriaal kan verhalen op de ouders van een leerling tot 18 jaar, en indien de leerling 18 jaar of ouder is, op de leerling zelf. Uit de bepalingen die zijn opgenomen in de leden vijf en zes volgt een verbintenis tussen het bevoegd gezag en de ouders. De rechten en plichten van het bevoegd gezag zijn geregeld in het vijfde en zevende lid, maar uit de verbintenis moet ook blijken wat de rechten en plichten van een ouder dan wel een leerling zijn. Voor deze ouder dan wel leerling is daarom in het zesde lid tevens een verplichting opgenomen om de kosten die het bevoegd gezag op grond van het vijfde lid maakt, te vergoeden.

Indien de ouder niet betaalt voor de gemaakte kosten op grond van het zevende lid, is er sprake van wanprestatie op grond van artikel 6:74 van het Burgerlijk Wetboek. De manier waarop gebruik wordt gemaakt van het verhaalsrecht, valt onder de verantwoordelijkheid van de school. Zie voor verdere toelichting paragraaf 3.4 van het algemene deel van de toelichting.

Het achtste lid regelt dat de bepalingen die in het vijfde tot en met zevende lid zijn opgenomen voor het lesmateriaal ook van toepassing zijn op elektronische informatiedragers.

Artikel I, onderdeel B

In artikel 24a van de WVO is geregeld wat er door het bevoegd gezag in de schoolgids moet worden opgenomen. Met name voor ouders van leerlingen die een schoolkeuze gaan maken, maar ook voor ouders van leerlingen die op school zitten moet duidelijk zijn op welke wijze de inkoop van lesmateriaal bij de betreffende school verloopt. Hierop is in paragraaf 3 van het algemene deel van de toelichting nader ingegaan. Bovendien moet uit de schoolgids blijken of het bevoegd gezag gebruik maakt van de

mogelijkheid om op grond van artikel 6e, vierde lid, binnen het budget van het lesmateriaal een informatiedrager voor te schrijven.

Artikel I, onderdeel C en artikel II

Omdat met dit wetsvoorstel niet de overheid, maar de ouders de kosten voor lesmateriaal gaan dragen, worden de middelen voor lesmateriaal uit de lumpsum gehaald. De zinsnede hierover in artikel 86, eerste lid, onderdeel c, van de WVO wordt daarom verwijderd. Hetzelfde geldt voor de middelen die de overheid aan beroepsinstellingen geeft voor het bekostigen van lesmateriaal aan agrarische opleidingscentra voor wat betreft het vbo-groen. Artikel 2.2.1, derde lid, onderdeel I, van de WEB komt daarom te vervallen.

Artikel III

Zoals in paragraaf 3 onder het kopje «Inspraak medezeggenschapsraad» van het algemene deel van de toelichting is toegelicht, krijgen ouders, leraren en leerlingen binnen de medezeggenschapsraad het recht om advies uit te brengen over de vaststelling en de wijziging van het beleid over lesmateriaal en elektronische informatiedragers. Dit adviesrecht wordt opgenomen in artikel 11, onderdeel r, van de Wet medezeggenschap op scholen. Onder dit adviesrecht valt in ieder geval het beheersbaar houden van de middelen die worden aangewend voor lesmateriaal en elektronische informatiedragers en de mogelijkheid om binnen het maximaal vastgestelde budget elektronische informatiedragers voor te schrijven. Als lesmateriaal wordt bekostigd uit de vrijwillige ouderbijdrage, dan geldt voor deze vrijwillige ouderbijdrage niet het adviesrecht, maar het instemmingsrecht op grond van artikel 14, tweede lid, onder c, van de Wet medezeggenschap op scholen.

Vanwege het adviesrecht voor de medezeggenschapsraad inzake de mogelijkheid van het bevoegd gezag om op grond van artikel 6e, vierde lid, om een elektronische informatiedrager voor te schrijven, wordt dit onderwerp expliciet uitgezonderd van het instemmingsrecht. De in onderdeel B van dit artikel opgenomen wijziging regelt deze uitzondering van het instemmingsrecht naast de uitzondering van het instemmingsrecht over het beleid met betrekking tot het beheersbaar houden van lesmateriaal (artikel 14, tweede lid, onderdeel d).

De ouderraad bij een agrarisch opleidingscentrum heeft op grond van artikel 8a.1.3, vierde lid, en artikel 8a.2.2, vierde lid, onder c, van de WEB, adviesbevoegdheid over de werkomstandigheden en voorzieningen voor deelnemers binnen de instellingen. Op grond van deze bepaling kan de ouderraad zich uitlaten over lesmateriaal en elektronische informatiedragers.

Artikel IV, onderdelen A tot en met O

Dit artikel regelt dat de tegemoetkoming voor ouders van leerlingen onder de 18 jaar uit de WTOS wordt geschrapt.

Paragraaf 2.2 en Hoofdstuk 3 komen met deze wet te vervallen (onderdelen E en N). Omdat de TOS-ouders alleen nog een rol spelen bij de berekening van de hoogte van de tegemoetkoming in hoofdstuk 4 van de WTOS, worden de TOS-ouders als aanvraaggerechtigden geschrapt in het artikel 1.3. De overige wijzigingen zijn met name wijzigingen van technische aard. Het ophogen van de bedragen in het kindgebonden budget wordt geregeld in het wetsvoorstel Wet hervorming kindregelingen.

In paragraaf 4 van het algemene deel van de toelichting is deze overheveling van middelen van de WTOS naar de WKB nader toegelicht.

Artikel IV, onderdelen P tot en met S

Deze bepalingen betreffen wijzigingen die worden doorgevoerd naar aanleiding van het schrappen van paragraaf 2.2 en hoofdstuk 3 van de WTOS.

Artikel V

Jongeren van 18 jaar en ouder kunnen, indien wordt voldaan aan de voorwaarden van paragraaf 2.1, een beroep blijven doen op een tegemoetkoming op grond van de WTOS. De bedragen in artikel 4.6 van de WTOS worden op het moment dat artikel V van deze wet in werking treedt, aangepast naar analogie van artikel 11.1 van de WTOS zodat deze jongeren ook voor het lesmateriaal een vergoeding ontvangen. De bedragen voor deze jongeren worden op dat moment met een bedrag van € 25,- opgehoogd. Met ingang van 1 januari daaropvolgend wordt op dat verhoogde bedrag weer gewoon het regime van artikel 11.1 toegepast.

Artikel VI en VII

Omdat in artikel 3.9 van de Wet studiefinanciering 2000 een verwijzing naar Hoofdstuk 3 van de WTOS is opgenomen dient deze verwijzing te worden geschrapt. Dit artikel uit de Wet studiefinanciering 2000 wordt echter ook aangepast door het wetsvoorstel tot Wijziging van de WSF 2000 in verband met de invoering van een sociaal leenstelsel. In artikel VII is geregeld dat als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en kracht van wet heeft gekregen dat de wijziging die in artikel VI is voorgesteld niet langer noodzakelijk is en kan komen te vervallen.

Artikel VIII

De beoogde inwerkingtreding van deze wet is op 1 augustus 2015. Publicatie van het wetsvoorstel is beoogd vóór oktober 2014, zodat de Belastingdienst er zeker van is dat de schoolboeken niet meer om niet aan leerlingen worden verschaft en er zal worden gecompenseerd via de WKB. Tevens zijn scholen er dan van op de hoogte dat per 1 augustus 2015 lesmateriaal tot een maximum bedrag aan leerlingen kan worden voorgeschreven en dat de schoolgids vanaf die datum erop moet zijn aangepast. In het kader van de overheveling van WTOS 17- is deze datum van publicatie en inwerkingtreding voor de Dienst Uitvoering Onderwijs van belang om de vergoeding via de WTOS stop te zetten. Een samenloopbepaling in verband met het wetsvoorstel hervorming kindregelingen is niet nodig. Bedragen in de huidige WKB kunnen eventueel door middel van een algemene maatregel van bestuur worden verhoogd.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker