

DE STIJGING VAN DE
SCHOOLKOSTEN
Verklarend onderzoek

- eindrapport -

dr. M. Gemmeke
dr. S.W. van der Ploeg
drs. C.T.A. van Bergen
drs. A. Vermeij
drs. J.A.E. Rigter

Amsterdam, 22 juni 2004
Regioplan publicatienr. 1175

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 531 53 15
Fax: 020 - 626 51 99

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

VOORWOORD

Resultaten van recent onderzoek geven aan dat de schoolkosten in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs in de afgelopen drie jaren schrikbarend zouden zijn gestegen. Om de oorzaken van deze stijging nader te duiden heeft RegioPlan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW een aanvullend onderzoek uitgevoerd.

Een groot aantal scholen heeft ten behoeve van het onderzoek medewerking verleend aan een interview. Daarnaast werkten ook vertegenwoordigers van educatieve uitgeverijen en boekhandels, deelnemers- en ouderorganisaties, verenigingen van leraren, Schoolmanagers_VO en de BVE-raad mee aan het onderzoek. Hen willen we hartelijk bedanken voor de genomen moeite.

Het onderzoek is op prettige wijze begeleid vanuit het Ministerie van OCW. We willen Annelise Sprenger, Ans Gottenbos, Hella Borking (allen directie SFB), Thea Belt-Vis (VO), Justus de Hooge (BVE) en Carla de Rooi (media en letteren) hiervoor eveneens bedanken.

Mireille Gemmeke (projectleider)

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting		I
1	Achtergrond en opzet van het onderzoek.....	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Achtergrond	1
1.3	Onderzoeksvragen.....	5
1.4	Onderzoeksopzet.....	8
1.5	Steekproef en respons belronde en interviews	11
1.6	Leeswijzer	14
2	Bevindingen over de stijging van de boekenkosten.....	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Stijging van de boekenkosten in het onderzoek van Research voor Beleid.....	15
2.3	Resultaten op basis van de belronde in voortgezet onderwijs en BVE ...	16
2.4	Resultaten op basis van Openboek.....	17
3	Educatieve uitgeverijen.....	21
3.1	Inleiding	21
3.2	De markt voor educatieve uitgeverijen	21
3.3	Mogelijke verklaringen van de stijging van kosten voor schoolboeken	22
4	Boekdistributeurs	31
4.1	Inleiding	31
4.2	De markt voor educatieve boekhandels	31
4.3	Verklaring van de stijging van kosten voor schoolboeken: oorzaken die liggen bij schoolboekhandels	32
5	Schoolkosten in het voortgezet onderwijs	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Ontwikkeling van de boekenkosten	37
5.3	Besluitvorming over de boekenpakketten.....	39
5.4	De boekdistributie	41

5.5	Uitbreiding van de dienstverlening	44
5.6	Ontwikkeling leerlingaantal en tweedehandsmarkt	46
5.7	Omvang en samenstelling van boekenpakketten	46
5.8	Duurdere methoden.....	48
5.9	Afschrijvingsperiode.....	49
5.10	De invoering van de euro	50
5.11	Vrijwillige bijdrage	51
6	BVE-sector	55
6.1	Inleiding	55
6.2	Ontwikkeling van de boekenkosten	55
6.3	Besluitvorming over de boekenpakketten.....	57
6.4	Boekdistributie	58
6.5	Ontwikkeling deelnemersaantal en tweedehandsmarkt	60
6.6	Omvang en samenstelling van boekenpakketten	61
6.7	Duurdere methoden.....	62
6.8	Afschrijvingsperiode.....	62
6.9	De invoering van de euro	63
6.10	Vrijwillige bijdrage	63
7	Overkoepelende analyse	71
7.1	Inleiding	71
7.2	Boekenkosten	71
7.3	Vrijwillige bijdrage	74
Bijlagen		75
Bijlage 1.1	Representativiteit van de respons van het VO	77
Bijlage 2.1	Aantallen boekenpakketten in analyse van openboek.....	79
Bijlage 3.1	Bij GEU aangesloten educatieve uitgeverijen	81
Bijlage 3.2	Overzicht kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven.....	83
Bijlage 5.1	Ontwikkeling boekenkosten op bezochte VO-scholen	87

SAMENVATTING

Inleiding

Resultaten van recent onderzoek geven aan dat de schoolkosten in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs in de afgelopen drie jaren schrikbarend zouden zijn gestegen. Het Ministerie van OCW heeft in verband met deze resultaten Regioplan Beleidsonderzoek verzocht een aanvullend onderzoek uit te voeren om de oorzaken van deze stijging (en de variatie daarin) nader te duiden. Van dat aanvullend onderzoek doen we in dit rapport verslag. In deze samenvatting bespreken we eerst de achtergrond, de onderzoeksvragen en de opzet. Daarna gaan we in op de resultaten van het onderzoek. De lezer die vooral geïnteresseerd is in de resultaten, kan ook direct naar pagina 5 van deze samenvatting.

Achtergrond van het onderzoek

In het meest recente schoolkostenonderzoek (Research voor Beleid, 2004) wordt geconcludeerd dat de schoolkosten in voortgezet onderwijs en BVE flink zijn gestegen.

De stijging van de schoolkosten doet zich met name voor bij de boekenkosten. Van alle schoolkosten vormen de kosten voor boeken ongeveer de helft en juist de kosten van boekenpakketten zijn gemiddeld genomen zeer sterk gestegen. Per onderwijssoort in het voortgezet onderwijs (VO) en per onderwijssector in de Beroepsbegeleidende Leerweg (BOL) zijn er verschillen in de mate waarin de stijging in de boekenkosten zich heeft voorgedaan, maar in alledrie de schooltypen zijn de boekenkosten volgens het onderzoek van Research voor Beleid meer dan 50 procent gestegen (gecorrigeerd voor inflatie). In de brief aan de Tweede kamer van 19 februari 2004 wordt een de stijging van gemiddeld 80 procent genoemd voor het voortgezet onderwijs en 62 procent in de BOL.

Het aanvullende onderzoek waarover hier wordt gerapporteerd richt zich daarom met name op de boekenkosten. Daarnaast wordt ingegaan op de hoogte en diversiteit van de vrijwillige (ouder) bijdrage. De andere schoolkosten blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

Hoewel de rapportage over het meest recente onderzoek naar schoolkosten een aantal vragen oproept over de betrouwbaarheid van de gegevens en de vergelijkbaarheid met eerdere onderzoeksgegevens uit 2001,¹ richtte dit onderzoek zich niet op het nog eens meten van de stijging van de boekenkosten, maar op een verklaring voor de stijging.

¹ Zo is het vreemd dat de boekenkosten van ouders die zowel boeken kopen als gebruik maken van een boekenfonds gemiddeld circa twee maal hoger zijn dan die van ouders die alle boeken kopen of die uitsluitend gebruikmaken van een fonds. Ook is niet duidelijk op hoeveel scholen de gegevens betrekking hebben. De benadering van respondenten in het onderzoek van RvB verschilt van die van het NIBUD. Wel is in beide onderzoeken (van NIBUD en RvB) dezelfde vragenlijst gehanteerd.

Uit het onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat de vrijwillige ouderbijdrage in het voortgezet onderwijs tussen 2000 en 2003 is gestegen met meer dan 50 procent in de bovenbouw van het vmbo en de onderbouw van het vwo (gecorrigeerd voor inflatie). Voor andere schooltypen van het voortgezet onderwijs is de stijging veel gematigder. In de BOL is in de sector Economie en Handel de vrijwillige bijdrage met meer dan 50 procent gestegen, terwijl bij de sector Gezondheid en Milieu een daling wordt geconstateerd. Bij veel instellingen is de vrijwillige bijdrage nul. Onderzocht is welke factoren ertoe hebben bijgedragen dat de vrijwillige (ouder)bijdrage is gestegen en waardoor de variatie in hoogte en stijging wordt veroorzaakt.

Over de vrijwillige bijdrage in de BVE-sector lijkt veel onduidelijkheid te bestaan, met name bij deelnemers en ouders. Het gaat dan onder meer over de mate van vrijwilligheid van deze bijdrage en de kostenposten waaraan deze wordt besteed. Getracht is in dit aanvullende onderzoek in kaart te brengen welk beleid instellingen voeren ten aanzien van de vrijwillige bijdrage en op welke wijze zij daarover communiceren met ouders en leerlingen.

Onderzoeksvragen

Mogelijke verklaringen voor stijging van de boekenkosten

De mogelijke verklaringen voor de gestegen boekenkosten die onderzocht zijn, verwijzen naar drie belangrijke actoren in de markt voor schoolboeken, namelijk de uitgevers, de schoolboekhandels en de scholen. We beschrijven onderzoeksvragen hier kort. Bij de resultaten worden de hypothesen uitgebreid gepresenteerd met de bijbehorende bevindingen en conclusies.

A. Verklaringen die verband houden met de rol van uitgevers:

1. Heeft een toename van het aantal producten per methode geleid tot hogere kosten van het boekenpakket?
2. Heeft kwaliteitsverbetering van leermiddelen door kostbaarder foliuitgaven of meer ICT-producten in de methoden geleid tot verhoging van de prijs door uitgevers?
3. Hebben de uitgevers een prijsverhoging doorgevoerd doordat zij een kleinere afzet per product verwachten door de vraag naar meer gedifferentieerd lesmateriaal?
4. Heeft de euro geleid tot prijsverhogingen door grote educatieve uitgevers?

B. Verklaringen die verband houden met de rol van educatieve boekhandels:

1. Is de prijs gestegen door kwaliteitsverbetering van dienstverlening aan scholen, door levering van betere c.q. uitgebreidere service?
2. Is er sprake van autonome prijsverhoging door de boekverkopers doordat hun handelsmarge onder druk staat?
3. Hebben boekenfondsen de afschrijvingsperiode van boekenpakketten korter gemaakt, waardoor de (huur)prijs per jaar is gestegen?

C. Verklaringen die verband houden met de rol van scholen:

1. Is het aantal door de school voorgeschreven boeken of producten per vak toegenomen?
2. Kiezen scholen duurdere methoden dan in 2000-2001?
3. Hebben scholen extra uitgaven besteld als gevolg van de invoering van de euro?
4. Gebruiken scholen vaker dan vroeger commerciële boekenfondsen?
5. Besteden scholen meer activiteiten uit die zij voorheen zelf deden?

D. Verklaringen voor stijging van de boekenkosten die elders liggen:

1. Heeft een toename van het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs de vraag naar tweedehandsboeken doen toenemen, waardoor de boekenprijs is gestegen?
2. Heeft een toename van het aantal vakken per leerling door de invoering van het vmbo het boekenpakket daar duurder gemaakt?

Naast bovengenoemde hypothesen/onderzoeksvragen is in het onderzoek ook aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- mogelijk (dempende) effecten van medezeggenschap van ouders en leerling voor de kosten van schoolboeken;
- mogelijke aanwijzingen voor prijsafspraken tussen uitgevers onderling, met prijsverhogende effecten tot gevolg.

Onderzoeksvragen vrijwillige ouderbijdrage

Het onderzoek richtte zich daarnaast op een verklaring voor de stijging van de vrijwillige (ouder)bijdrage en de verschillen die daarin optreden:

1. Zijn er de afgelopen jaren meer/andere/nieuwe kosten gekomen die betaald worden uit de vrijwillige ouderbijdrage?
2. Is er inderdaad sprake van een verschil in ontwikkeling van de kosten van de vrijwillige bijdrage naar schooltype en leerjaar en zo ja, waar wordt deze uit verklaard?
3. Wordt de vrijwillige bijdrage de afgelopen jaren op een andere wijze geïnd en zo ja, welk effect heeft dit op de kosten daarvan?
4. Is er de afgelopen jaren minder vaak sprake van vrijstelling van de vrijwillige bijdrage, hangt dit samen met de wijze van innen?

Onderzoeksopzet

Om bovengestelde onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben wij een onderzoek uitgevoerd dat de volgende onderdelen omvatte:

I. Deskresearch:

Literatuurstudie en interviews met onderzoekers en leveranciers van gegevens. Daarnaast zijn databestanden en marktgegevens geanalyseerd, zoals de integrale leerlingtellingen van CFI, omzet- en afzetgegevens van de educatieve uitgevers en boekhandels en CBS-gegevens over de prijsontwikkeling op de algemene boekenmarkt.

II. Data-analyse door Openboek Services:

Deze analyse is uitgevoerd op een groot aantal boekenlijstgegevens van (leerlingen van) scholen voor voortgezet onderwijs met een extern boekenfonds. De database bevat een volledig overzicht op leerlingniveau van bestelde leermiddelen, zowel koop als huur, over meerdere jaren. Per jaar beslaat het bestand bijna een kwart van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs en naar schatting ruim een kwart van het totaal aantal uitbestede boekenfondsen. Onder andere is de ontwikkeling van het prijspeil door de tijd heen in beeld gebracht, is nagegaan of er sprake is van een groter aantal boeken per leerling en of er sprake is van een verschuiving naar gemiddeld duurdere boeken. Ook is nagegaan of er een verschuiving is in de verhouding tussen koop- en huurboeken en welke impact deze eventuele verschuiving heeft op de kosten.

III. Telefonische en face-to-face interviews met sleutelfiguren:

Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van uitgeverijen (waaronder de kenniscentra) en educatieve boekhandels, boekenfondsen van scholen, leraren als vertegenwoordigers van vaksecties, organisaties zoals Ouders & Co, Schoolmanagers_VO, de BVE-Raad en JOB.

IV. Een telefonische enquête en face-to-face interviews onder scholen voor voortgezet onderwijs en ROC's:

Met honderd scholen voor voortgezet onderwijs zijn korte telefonische interviews afgenomen. In de BVE-sector zijn alle ROC's eveneens met een beperkt aantal vragen benaderd. De belronde diende twee doelen. In de eerste plaats om onderzoeksinformatie te verzamelen, zoals het aantal scholen dat is overgestapt naar een extern boekenfonds en de invloed van de komst van de euro op de aanschaf of vervanging van boeken. Verder was de belronde bedoeld om scholen te selecteren voor face-to-face interviews.

Met achttien scholen is vervolgens een uitgebreid face-to-face interview gehouden. Deze interviews gingen over het proces van de keuze van leermiddelen, veranderingen in het boekenpakket en de boekenkosten, over (veranderingen) in de boekdistributie en de redenen

daarvoor en over de vrijwillige (ouder)bijdrage. Daarbij is onder andere ingegaan op vragen over veranderingen in de kostenposten die onder deze bijdrage vallen en over de wijze waarop besluitvorming over de vrijwillige (ouder)bijdrage plaatsvindt.

Resultaten

Zoals gezegd is dit onderzoek niet bedoeld als herhaalde meting van de stijging van de boekenkosten. Het onderzoek heeft echter als nevenresultaat wel belangrijke bevindingen opgeleverd die sterk doen twijfelen aan de waarde van de eerder gerapporteerde kostenstijging van 50 tot 80 procent. De hoogte van de stijging van boekenkosten over de afgelopen drie jaar was een vraag in de belronde onder scholen voor VO en de ROC's, met als doel onderscheid tussen scholen te kunnen maken ten behoeve van een selectie voor interviews. De analyse van Openboek startte ook met een weergave van de stijging van de boekenkosten zoals die te zien is voor de externe boekenfondsen, om daar vervolgens enkele verklaringen voor te toetsen.

De resultaten van zowel de belronde als de analyse van de boekenlijstgegevens wijken sterk af van die in het onderzoek van Research voor Beleid. De meeste scholen voor voortgezet onderwijs schatten de stijging van de boekenkosten ergens tussen 10 en 50 procent in, in de BOL denken respondenten dat er sprake is van een toename van ongeveer 20 à 30 procent in de afgelopen drie jaar (*niet* gecorrigeerd voor inflatie). De analyse op de boekenlijstgegevens – van circa een kwart van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs – in Openboek wijst uit dat de boekenkosten in de periode van schooljaar 2000-2001 tot en met schooljaar 2003-2004 gestegen zijn met gemiddeld bijna 27 procent, niet gecorrigeerd voor inflatie. Gecorrigeerd voor inflatie gaat het om een kostenstijging van ruim 15 procent. De bovenbouw van het vmbo heeft de hoogste stijging gehad, namelijk 39 procent niet gecorrigeerd voor inflatie, wat bijna 27 procent na inflatiecorrectie is. De havo en vwo bovenbouw laten de laagste stijging van de boekenkosten zien. Net als de resultaten uit de belronde komen deze cijfers dus neer op een veel lagere stijging dan naar voren komt uit het onderzoek van Research voor Beleid. Wel vertonen beide onderzoeken een vergelijkbare trend als het gaat om de verschillen (in mate van stijging) tussen de schooltypen. De resultaten van Openboek en uit de belronde ondersteunen elkaar. We hebben we dan ook veel reden om aan te nemen dat de werkelijke stijging van de boekenkosten rond 15 procent ligt.² De gevonden stijging van ruim 15 procent (gecorrigeerd voor inflatie) is verder als uitgangspunt genomen bij het zoeken naar verklaringen voor de stijging.

² Voor de BVE-sector komen we op 20 tot 30 procent stijging over drie jaar, niet gecorrigeerd voor inflatie.

Resultaten naar hypothese

A) Oorzaken voor toename in de boekenkosten die liggen bij de uitgevers:

1. Een toename van het aantal producten per methode. De indruk bestaat dat een methode of een vak steeds meer producten telt. *Vraag: is er over de afgelopen drie jaar sprake van een groter aantal producten (boeken, werkboeken, cd-roms et cetera.) per methode of vak?*

De resultaten van het onderzoek spreken de verwachting tegen dat het aantal leermiddelen tussen 2000-2001 en 2003-2004 is gestegen. Er is zelfs sprake van een lichte daling. Het vmbo vormt hierop een uitzondering. Met name tussen schooljaar 2000-2001 en schooljaar 2001-2002 is er sprake van een toename van het aantal leermiddelen van 18 naar 21, een jaar later komt daar gemiddeld nog een boek bij. Dit wordt veroorzaakt door het toenemend aantal werkboeken in het boekenpakket. Scholen maken er gewag van dat boeken tegenwoordig vaker gesplitst worden in katernen, maar dit leidt vooralsnog niet tot een toename van het aantal leermiddelen.

2. Kwaliteitsverbetering van leermiddelen door kostbaarder folio-uitgaven of meer ICT-producten in de methoden leidt tot verhoging van de prijs door uitgevers. *Vraag: zijn er over de afgelopen drie jaar gemiddeld genomen wijzigingen in de methoden/leermiddelen aangebracht die ertoe leiden dat de betreffende methode/leermiddelen duurder zijn geworden?*

De scholen in ons onderzoek bevestigen vrijwel zonder uitzondering de indruk dat leermiddelen mooier en luxer zijn geworden. Het wordt in verband gebracht met de 'leerling van vandaag' die gewend is aan televisie en internet en die bij het zelfstandig werken geholpen is met aantrekkelijk vormgegeven werkboeken. Deze ontwikkeling is volgens onder meer de uitgevers al langer aan de gang dan de periode die dit onderzoek bestrijkt, maar heeft zich sinds 2000 doorgezet. Uit Openboek blijkt dat de prijs per leermiddel met 16 procent (gecorrigeerd voor inflatie) is gestegen. Daarvan kan ongeveer 5 procentpunt worden toegeschreven aan het opnemen van *nieuwe (andere en luxere) leermiddelen*, die duurder zijn dan de leermiddelen die al op de boekenlijsten stonden. Overigens stijgen ook de prijzen van *bestaande* leermiddelen en ook hierin zit voor een deel een effect van verrijking met ICT-producten: met name de werkboeken bevatten onder andere cd-rom's die tussentijds vernieuwd worden om ze geschikt te maken voor vernieuwde besturingssystemen of internettoepassingen. In de BVE-sector geven instellingen aan dat er vaker herzieningen op de markt komen in verband met ICT-ontwikkelingen, die de kosten doen stijgen.

3. Prijsverhoging door de uitgevers doordat zij een kleinere afzet per product en dus een lagere oplage verwachten (kwestie van prijsstelling). Dit zou kunnen komen door de vraag naar meer gedifferentieerd lesmateriaal, en een kortere levensduur van methoden door onderwijsvernieuwingen en aanpassingen in lesmateriaal naar aanleiding van de invoering van de euro. *Vraag: is er over de afgelopen drie jaar sprake van prijsverhogingen door de uitgevers doordat zij geconfronteerd werden met (verwachte) kleinere afzetten en oplagen?*

Er worden bijvoorbeeld specifiekere uitgaven gemaakt voor doelgroepen van leerlingen, bijvoorbeeld een vmbo/havo-variant en een havo/vwo-variant van een bepaald boek. Verwacht kan worden dat deze boeken een kleinere afzet hebben, waardoor vaste kosten over een kleiner aantal boeken moeten worden omgeslagen. De relatie tussen afzet en prijs per product is echter niet eenduidig. Weliswaar is de oplage en afzet per product lager maar het gaat ook om dunnere boeken waardoor de prijs per product juist weer lager kan worden.³

4. Prijsverhogingen door grote educatieve uitgevers als gevolg van de euro (kwestie van prijsstelling). *Vraag: is er sprake van prijsverhoging door grote educatieve uitgevers als gevolg van de introductie van de euro?*

De ontwikkeling van de stijging van de boekenprijzen voor en na invoering van de euro laat geen afwijkend patroon zien. Er zijn geen aanwijzingen dat de invoering van de euro buiten de inflatiecorrectie voor consumentenartikelen tot een hogere prijsstelling van educatieve uitgaven heeft geleid.

B) Oorzaken voor toename in de boekenkosten die liggen bij de schoolboekhandels/boekenfondsen:

1. Kwaliteitsverbetering van dienstverlening aan scholen door levering van betere c.q. uitgebreidere service (kwestie van prijsstelling). *Vraag: is er de laatste drie jaar sprake van betere/andere dienstverlening door de boekhandelaars/fondsen? Waaruit bestaat deze (bijvoorbeeld ook innen overige schoolkosten) en welke gevolgen heeft dit voor de prijsstelling?*

Zowel scholen als boekdistributeurs geven aan dat uitbreiding van diensten wel heeft plaatsgevonden, maar niet aan de kostenverhoging van de boekenpakketten kan hebben bijgedragen. De extra diensten worden namelijk gratis of tegen een zeer geringe bijdrage verricht.

³ Het gaat hierbij niet om katernen waarvan er meerdere per jaar dienen te worden aangeschaft.

2. Autonome prijsverhoging door de boekverkopers doordat hun handelsmarge onder druk staat (kwestie van prijsstelling). *Vraag: is er aanleiding te denken dat de handelsmarge van boekverkopers de afgelopen jaren onder druk heeft gestaan en zijn er aanwijzingen dat indien dit het geval was (of indien dit verondersteld werd) hiervan een prijsverhogend effect is uitgegaan?*

De marges van de boekverkopers hebben inderdaad onder druk gestaan. De prijsstijging die bij de externe boekenfondsen voor verhuurde en verkochte boeken heeft plaatsgehad, kan voor een deel gelegen zijn in prijsverhogingen door boekverkopers of een aanpassing van het verhuurpercentage. Een autonome prijsverhoging voor boekverkopers lijkt echter niet aanneemelijk. Sleutelfiguren geven aan dat boekverkopers hun huur- noch verkoopprijzen extra zouden hebben verhoogd. Slechts bij hoge uitzondering komt het voor dat men prijzen vraagt die hoger liggen dan de vaste boekenprijs. Wel is het zo dat prijsverhogingen van uitgevers rechtstreeks doorwerken in de huurprijzen van de boekverkopers: deze wordt jaarlijks berekend over de in dat jaar geldende nieuwprijs en geldt voor alle exemplaren van de desbetreffende titel.

3. Boekenfondsen maken de afschrijvingsperiode van boekenpakketten korter (kwestie van prijsstelling) vanuit gedachte dat methoden minder lang meegaan of dat door onderwijsvernieuwingen, euro-invoeringen en dergelijke bestaande methoden versneld moeten worden afgeschreven. *Vraag: hebben de boekverkopers de afschrijvingsperiode van boekenpakketten de afgelopen jaren korter gemaakt?*

Over deze hypothese kan worden geconcludeerd dat de afschrijvingstermijnen niet korter zijn gemaakt door de boekverkopers, eerder juist langer. De laatste tijd komt het vaker voor dat boeken langer dan vier jaar (de gebruikelijke verhuurperiode) worden verhuurd tegen een lager verhuurpercentage. Dit leidt eerder tot een kostendaling voor ouders dan tot een kostenstijging.

C) Oorzaken voor toename in de boekenkosten die liggen bij de scholen:

1. Een toename van het aantal door de school voorgeschreven boeken of producten per vak (volumevraag die ertoe leidt dat de methode duurder wordt). *Vraag: is er de afgelopen jaren sprake van een toename van het aantal door de school voorgeschreven boeken of producten per vak?*

Uit de analyse van Openboek blijkt dat het boekenpakket in het voortgezet onderwijs gemiddeld niet meer leermiddelen kent dan vier jaar geleden. Alleen in de bovenbouw van het vmbo is het aantal boeken door de invoering van de leerwegen en de grotere nadruk op zelfstandig leren wel toegenomen in de door ons onderzochte periode (de eerste leerlingen stroomden in schooljaar 2001-2002 in de leerwegen in). Scholen geven aan dat het met name gaat om een toename van het aantal werkboeken en in bepaalde gevallen door het splitsen van boeken. In de BVE-sector zijn we geen toename van het aantal leermiddelen tegenge-

komen, eerder een daling. Hier gaat het echter om resultaten op basis van een beperkt aantal waarnemingen.

2. Scholen kiezen duurdere methoden dan in 2000-2001 (kwestie van prijsstelling). *Vraag: kiezen scholen gemiddeld voor duurdere methoden dan voorheen?*

Volgens respondenten van de scholen verandert het aanbod van uitgevers naar luxer uitgevoerde leermiddelen, wat leidt tot een stijging van de kosten. Zij worden geconfronteerd met een luxere uitgave of met een handboek of werkboek dat is uitgebreid met een cd-rom, terwijl ze niet kunnen kiezen voor een minder luxe uitvoering of voor het weglaten van de cd-rom. Andere respondenten merken op dat ook het onderwijs om deze luxere uitgaven vraagt. De analyse op basis van Openboek laat zien dat ongeveer eenderde deel van de prijsstijging van leermiddelen toegeschreven kan worden aan luxere en mooiere boeken. In de BVE-sector vinden we niet zozeer aanwijzingen dat de methoden luxer worden, maar doet zich een aanverwante ontwikkeling voor, namelijk dat het sneller herzien van leermiddelen in verband met ICT-ontwikkelingen de kosten voor schoolboeken laten stijgen.

3. Scholen bestellen extra uitgaven als gevolg van de invoering van de euro (volumevraag die ertoe leidt dat de methode duurder wordt). *Vraag: hebben scholen als gevolg van de euro extra uitgaven besteld naar aanleiding van de invoering van de euro (bijvoorbeeld voor economie)? In welke mate hebben deze eventuele bestellingen effect (gehad) op de kostenontwikkeling?*

We concluderen dat op eenderde van de scholen voor voortgezet onderwijs methoden eerder zijn vervangen en dat er op een vijfde deel tussentijdse aanschaffen zijn gedaan. We hebben geen aanwijzingen dat dit tot hogere kosten heeft geleid, omdat de extra kosten intern zijn opgevangen. Bij de sector economie en handel (BOL) geeft de helft van de respondenten in de belronde aan dat de komst van de euro wel heeft geleid tot vervanging van methodes. Dit heeft tot hogere kosten voor schoolboeken geleid. Tevens konden leerlingen de oude boeken niet meer verkopen op de boekenmarkt van de school.

4. Prijsverhogingen die samenhangen met kosten van boekdistributie. Scholen gebruiken vaker dan vroeger commerciële boekenfondsen. *Vraag: wat zijn de verschillen in prijs tussen een boekenpakket dat via een intern fonds of een extern fonds wordt aangeschaft? Klopt het dat scholen inderdaad veel meer gebruik zijn gaan maken van een extern fonds?*

De kosten voor het huren van boeken bij een intern boekenfonds komen uit op ongeveer een kwart van de nieuwwaarde en bij een extern fonds ongeveer op eenderde van de nieuwwaarde met een extra opslag van 3,5 procent leenrecht. Het kostenverschil bedraagt dus circa 10 procent van de huurprijs. Slechts 5 procent van de scholen is de afgelopen drie jaar overstapt van een intern op een extern fonds. Het merendeel van de scholen is al eerder over-

gestapt. Op het totaal genomen is het effect van het overstappen op een extern fonds te beperkt om de hoge kostenstijging in de afgelopen drie jaar te verklaren. Sleutelinformanten geven aan dat de overstap naar externe boekenfondsen vooral rond de invoering van de Tweede Fase (schooljaar 1998-1999) heeft plaatsgevonden en daardoor eerder tot een kostenverhoging heeft geleid.

ROC's en opleidingen daarbinnen werken veel minder vaak met interne danwel externe boekenfondsen. Overstap van de ene naar de andere variant is dan ook niet aan de orde in die sector.

5. Scholen besteden meer activiteiten uit die zij voorheen zelf deden. *Vraag: besteden scholen meer diensten uit die zij voorheen zelf deden?*

De uitbreiding van de dienstverlening kan geen grote prijsstijgingen tot gevolg hebben gehad. Slechts tien procent van de scholen is de afgelopen drie jaar gebruik gaan maken van extra dienstverlening van het externe boekenfonds. Voor een deel van deze scholen is de reguliere dienstverlening uitgebreid en staan daar geen extra kosten tegenover. Scholen die vergoedingen en bijdragen laten innen via het boekenfonds betalen daar wel (geringe) kosten voor.

D) Oorzaken voor toename in de boekenkosten die elders liggen:

1. Het toenemend aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs werkt door de stijgende vraag naar tweedehandsboeken indirect door op de boekenkosten. *Vragen: hoe ontwikkelt het leerlingaantal zich per schooltype? In welke mate heeft de nieuwmarkt de afgelopen jaren een stijging ten opzichte van de tweedehandsmarkt doorgemaakt?*

In het voortgezet onderwijs is het leerlingaantal met ongeveer 3 procent gegroeid. Tussen verschillende onderwijstypen zijn wel verschillen in ontwikkeling van het leerlingaantal (met name in de Tweede Fase een groei van 10%), maar die zijn niet zodanig dat daarvan een substantieel effect op de prijs van de boeken op de tweedehands markt uitgegaan zal zijn. Een eventueel effect op de gemiddelde prijs van tweedehands en nieuwe boeken kan daarmee ook zonder meer verwaarloosd worden. In de BOL is de groei van het aantal deelnemers in totaal 7 procent. Weliswaar is de groei op niveau 1 en 2 maar liefst 26 procent, hetgeen op de tweedehandsmarkt tot stijgingen van de boekenprijs kan hebben geleid. Echter door de beperkte omvang van het aantal deelnemers op niveau 1 en 2 (een kwart van het totaal) en de naar schatting beperkte omvang van de tweedehandsmarkt, verwachten we ook hier een zeer beperkt effect op de gemiddelde totale prijzen.

2. Het toenemende aantal vakken per leerling door de invoering van het vmbo. *Vraag: is door de invoering van het vmbo (ook in verband met de centrale examinering) het gemiddeld aantal vakken per leerling toegenomen?*

Het aantal vakken per leerling is niet toegenomen door de invoering van het vmbo. De leerlingen volgen, net als destijds in mavo en vbo het geval was, zes à zeven vakken. De uitbreiding van het aantal leermiddelen in het vmbo over de afgelopen jaren is terug te voeren op het toenemend aantal werkboeken.

- (Mogelijk dempende) effecten van medezeggenschap van ouders en leerling voor de kosten van schoolboeken.

In het voortgezet onderwijs wordt de medezeggenschapsraad in de meeste gevallen niet betrokken bij besluiten over het boekenpakket of het door leerlingen aan te schaffen materiaal. Toch is op eenderde van de scholen wel sprake van betrokkenheid van de MR. Deze betrokkenheid leidt meestal niet tot een verlaging van de kosten voor ouders of leerlingen. Op acht procent van de scholen leiden de bemoeienissen van de MR tot een verlaging van de kosten. In de BVE-sector geeft men aan dat de medezeggenschapsraad niet of nauwelijks wordt betrokken bij de totstandkoming van de boekenlijst. Indirect heeft de MR wel een signalerende functie: als de boekenkosten te hoog worden, trekken zij aan de bel. Ook stellen ouderpanels en deelnemersvertegenwoordigers af en toe de boekenkosten aan de orde.

Al met al is er weinig sprake van een dempende invloed van medezeggenschapsraden op de boekenkosten.

- Mogelijke aanwijzingen voor prijsafspraken tussen uitgevers onderling, met prijsverhogende effecten tot gevolg.

Deze vraag kan niet uitputtend worden beantwoord, omdat wij slechts beperkte middelen hadden om hierover informatie te verzamelen. Wel kan grotere convergentie van prijzen tussen uitgevers onderling een indicatie zijn dat er mogelijk prijsafspraken worden gemaakt. Navraag bij betrokken sleutelfiguren (vertegenwoordigers van de boekverkopers) wijst uit dat men niet waarneemt dat de prijzen van vergelijkbare methoden naar elkaar toe groeien. Ook meer in het algemeen denkt men niet dat uitgevers onderling afspraken over de (verhoging van) prijzen van leermiddelen maken.

E. Oorzaken voor toename vrijwillige (ouder)bijdrage:

- 1. Zijn er de afgelopen jaren meer/andere/nieuwe kosten gekomen die betaald worden uit de vrijwillige (ouder)bijdrage?*

In een aantal gevallen wordt de stijging van de vrijwillige (ouder)bijdrage in het voortgezet onderwijs veroorzaakt door de kosten voor excursies die in de ouderbijdrage waren opgenomen en die varieerden per leerjaar en schooljaar. Vaak gaat het om een stijging die niet door een verandering van de kostenposten wordt veroorzaakt.

In de BVE-sector zien we dat de vrijwillige bijdrage in een aantal gevallen is afgeschaft. Soms vraagt men wel een andere bijdrage, bijvoorbeeld een schoolbijdrage of een cursistenbijdrage. Onder deze bijdragen vallen veelal dezelfde soort kostenposten als de kosten die

bij andere instellingen onder de vrijwillige bijdrage vallen. Het verschil is dat deze bijdragen niet als vrijwillig worden bestempeld. Wel wordt vaker voor de deelnemers gespecificeerd voor welke bestedingen zij betalen. Vanzelfsprekend heeft dit niet gezorgd voor een verhoging van de vrijwillige bijdrage, maar mogelijk wel voor meer verwarring rond de bijdrage.

2. Is er inderdaad sprake van een verschil in ontwikkeling van de kosten van de vrijwillige bijdrage naar schooltype en leerjaar en zo ja, waar wordt deze uit verklaard?

Op negen van de twaalf bezochte scholen voor voortgezet onderwijs wordt er één bedrag gehanteerd voor alle leerlingen: er zijn op deze scholen dus geen verschillen tussen leerjaren of de onderwijssoorten. Op vijf van de negen scholen bedragen de kosten 50 euro of minder, op de overige vier betalen de ouders meer dan 50 euro, maar niet meer dan 100 euro. Op de andere drie scholen wordt er gedifferentieerd naar leerjaar en onderwijssoort. Daar waar zich verschillen voordoen in de ontwikkeling van de vrijwillige ouderbijdrage is dit gerelateerd aan het variabele deel van de bijdrage: kosten zoals die voor excursies.

Bij de ROC's waar de vrijwillige bijdrage op centraal of op sectoraal niveau wordt geïnd, liggen de bedragen in de meeste gevallen tussen de 40 en de 50 euro. Het laagst genoemde bedrag bij deze instellingen is 12 euro en het hoogste bedrag is 70 euro. Daarnaast zijn er instellingen die aangeven dat de vrijwillige bijdrage 0 euro is of dat die is afgeschaft.

Bij instellingen waarbij de hoogte van de vrijwillige bijdrage per opleiding of per leerjaar wordt bepaald, lopen de bedragen uiteen van 0 tot 400 euro. Bij deze instellingen zijn meer uitschieters naar boven dan bij de instellingen die op centraal of op sectoraal niveau bedragen hebben aangegeven. Mogelijk komt dit doordat de instellingen die op opleidingsniveau de vrijwillige bijdrage vaststellen, er ook kosten voor leermiddelen onder scharen. Uit de diepte-interviews konden we niet concluderen dat in bepaalde leerjaren, sectoren of opleidingen de vrijwillige bijdrage meer zou zijn gestegen dan bij anderen.

3. Wordt de vrijwillige bijdrage de afgelopen jaren op een andere wijze geïnd en zo ja, welk effect heeft dit op de kosten daarvan?

Hoewel het innen van de vrijwillige bijdrage een dienst is die volgens de boekendistributeurs vaker aan hen wordt uitbesteed, zijn de kosten hiervoor te laag om voor een wezenlijke stijging van de bijdrage te zorgen.⁴ De bedragen worden op de bezochte scholen voor voortgezet onderwijs geïnd door de school zelf of (bij grote besturen) door het bestuursbureau. In die situatie is de afgelopen jaren geen verandering gekomen en het innen wordt op deze scholen dus niet uitgevoerd door een externe instantie. In de BVE-sector zien

⁴ Wel kan dit zorgen voor minder transparantie. Ouders hebben wellicht niet altijd in de gaten dat zij naast de boekenkosten ook voor de vrijwillige bijdrage betalen.

we dat de wijze van innen van de bijdrage bij een klein aantal instellingen is veranderd, namelijk dat dit door de boekverkooper gebeurt.

4. Is er de afgelopen jaren minder vaak sprake van vrijstelling van de vrijwillige bijdrage, hangt dit samen met de wijze van innen?

De scholen voor voortgezet onderwijs uit het onderzoek bieden de ouders de mogelijkheid tot gespreid betalen en in bepaalde gevallen zijn er ook betalingsregelingen mogelijk. Het aantal kwijtscheldingen is klein en lijkt op de bezochte scholen door de jaren heen gelijk te blijven.

Uit de interviews met ROC's blijkt niet dat de instellingen tegenwoordig minder vrijstellingen van de vrijwillige bijdrage zouden geven. Wel blijkt er een andere ontwikkeling gaande met betrekking tot de vrijwillige bijdrage. Een aantal instellingen heeft de vrijwillige bijdrage afgeschaft en vervangen door een bijdrage die verplicht is, waaronder dezelfde kostenposten vallen als die betaald werden uit de vrijwillige bijdrage. De deelnemers worden daarbij wel meer geïnformeerd over datgene waarvoor ze betalen.

Soms ook tekenen de deelnemers voor de vrijwillige bijdrage als ze de onderwijsovereenkomst tekenen bij aanvang van de opleiding. Op deze instellingen zijn ook kostenposten in de vrijwillige bijdrage betrokken die onmisbaar zijn voor het volgen van de lessen.

Rol van de MR bij de vrijwillige (ouder)bijdrage

De hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage wordt, volgens de geïnterviewden in het voortgezet onderwijs, in de meeste gevallen overlegd met de ouderraad en de oudergeleding van de MR. Zij praten ook mee over de bestedingsdoelen van de bijdrage. De overige ouders worden in de regel op de hoogte gesteld via de schoolgids, soms via een aanvullende brief. Op een deel van de scholen wordt een ondertekende overeenkomst van de ouders gevraagd. Daarin kunnen de ouders in de regel kiezen uit een gecombineerd pakket van bestedingen en aangeven waarvoor zij wel en waarvoor zij niet wensen te betalen. De diensten en producten waarvoor zij niet wensen te betalen, worden niet verleend of geleverd.

Aansturing van beleid rond vrijwillige bijdrage in BVE-sector

Op enkele ROC's zijn we nagegaan in welke mate het College van Bestuur het beleid ten aanzien van de vrijwillige bijdrage aanstuurt en hierover communiceert met de opleidingen. In die gevallen dat de opleidingen zelf de vrijwillige bijdrage vaststellen, vindt hierop weinig sturing plaats. Het College van Bestuur wordt hierbij zijdelings of achteraf bestrooken. Daar waar de vrijwillige bijdrage voor het gehele ROC hetzelfde is, speelt de vraag naar de sturing minder, deze is in dat geval vanzelfsprekend sterk.

Concluderend

Wanneer we de resultaten samenvatten, komen we tot het volgende beeld. De stijging van de boekenkosten bedraagt tussen 2000-2001 en 2003-2004 waarschijnlijk rond de 15 procent (gecorrigeerd voor inflatie) in het voortgezet onderwijs en 20 tot 30 procent (*niet* gecorrigeerd voor inflatie) in de BVE-sector. Er is op basis van het raadplegen van diverse bronnen geen reden om aan te nemen dat er zich daadwerkelijk een stijging heeft voorgedaan van gemiddeld 50 procent of 80 procent, wat eerder werd verondersteld op basis van de vergelijking tussen de onderzoeksresultaten van RvB en het NIBUD.

We vermoeden dat de kostenstijging in het onderzoek van Research voor Beleid is overschat, waarbij we twee mogelijke verklaringen willen noemen. Ten eerste zijn ouders mogelijk in de war geraakt doordat apart is gevraagd naar de kosten voor het boekenfonds en voor nieuwe boeken. Daardoor kunnen zij bedragen dubbel hebben opgegeven. Daarnaast is er waarschijnlijk sprake van selectieve respons, onder andere omdat respondenten die snel reageerden meer kans hadden in de steekproef terecht te komen dan ouders die wat later reageerden (bijvoorbeeld omdat ze wat minder hoge schoolkosten hadden).

De stijging van de boekenkosten is in het vmbo toe te schrijven aan de toename van het aantal leermiddelen als gevolg van het opnemen van extra werkboeken. Voor de overige onderwijstypen bestaat de kostenstijging uit een stijging van de prijs per boek. Deze wordt voor ongeveer eenderde veroorzaakt door het opnemen van nieuwe mooiere, luxere uitgaven in de boekenlijsten. De verschuiving in de verhouding tussen hand- en werkboeken draagt eveneens voor een klein deel bij aan de kostenverhoging.

Daarnaast bestaat de toename van de prijs per leermiddel voor bijna tweederde (10 procentpunt) uit prijsverhogingen op bestaande uitgaven. Deze houden onder andere verband met het up-to-date houden van cd-roms en internettoepassingen. We hebben niet met zekerheid kunnen vaststellen of de prijsverhoging van bestaande uitgaven in zijn geheel aan de uitgevers moet worden toegeschreven, of ook deels aan de boekverkopers.

In de BVE is daarnaast voor de sector handel en economie een kostenstijging veroorzaakt doordat met de komst van de euro tussentijds nieuwe boeken dienden te worden aangeschaft. In onderstaand schema hebben we nog eens voor elk van de hypothesen weergegeven of deze een bijdrage levert aan de verklaring van de kostenstijging.

Figuur 1 Verklaring van de stijging van de boekenkosten (schematisch overzicht)

Hypothese	Draagt bij
Toename aantal leermiddelen per methode	Alleen in vmbo
Kwaliteitsverbetering van leermiddelen	Ja
Prijsverhoging door uitgevers door kleinere afzet per product	Nee
Prijsverhoging door uitgevers als gevolg van de euro	Nee
Kwaliteitsverbetering van dienstverlening boekverkopers	Nee
Autonome prijsverhoging door de boekverkopers	Waarschijnlijk niet
Boekenfondsen maken de afschrijvingsperiode korter	Nee, juist langer
Een toename van het aantal door de school voorgeschreven boeken per vak	Alleen in vmbo
Scholen kiezen duurdere methoden	Ja, in het voortgezet onderwijs
Scholen bestellen extra uitgaven met de invoering van de euro	Ja, in een deel van de BVE
Scholen gebruiken vaker dan vroeger commerciële boekenfondsen	Nee
Het toenemend aantal leerlingen	Nee
Het toenemende aantal vakken per leerling door de invoering van het vmbo	Nee

Voor de vrijwillige ouderbijdrage geldt dat er geen sprake is van een systematisch patroon van meer kostenposten. Binnen het voortgezet onderwijs lijkt er in de meeste gevallen sprake van een uniform tarief voor de vrijwillige bijdrage. In de BVE-sector is meer variatie binnen ROC's. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat een deel van de instellingen de vrijwillige bijdrage heeft afgeschaft. Of de bijdrage op centraal of decentraal niveau wordt vastgesteld maakt ook uit voor de hoogte van de vrijwillige bijdrage, doordat de decentraal vastgestelde bedragen meer kostenposten bevatten die op andere ROC's waarschijnlijk onder een andere bijdrage vallen. De vrijwillige (ouder)bijdrage wordt op beperkte schaal anders geïnd, maar dat heeft nauwelijks gevolgen voor de hoogte ervan. Het aantal vrijstellingen neemt niet af.

1 ACHTERGROND EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

1.1 Inleiding

Uit recent onderzoek komt naar voren dat de gemiddelde schoolkosten in het voortgezet onderwijs (VO) en de Beroepsopleidende leerweg (BOL) de afgelopen drie jaar fors zijn gestegen. Hoewel ook uit eerder onderzoek is gebleken dat de schoolkosten een stijgende ontwikkeling vertonen, zijn de geconstateerde stijgingen tussen het schooljaar 2000-2001 en het schooljaar 2003-2004 onverwacht groot. Deze recente stijging in de schoolkosten baart zorgen. Het Ministerie van OCW heeft RegioPlan gevraagd onderzoek te doen naar de oorzaken van de stijging en de variaties die zich daarin voordoen. Deze rapportage vormt de weerslag van dit onderzoek.

In dit inleidende hoofdstuk gaan we in op de achtergrond van het onderzoek en op de onderzoeksvragen. Vervolgens beschrijven we de opzet van het onderzoek, de steekproef en de respons.

1.2 Achtergrond

Stijging schoolkosten

In het meest recente schoolkostenonderzoek (Research voor Beleid, 2004) wordt geconcludeerd dat in de afgelopen drie jaar, gecorrigeerd voor inflatie, de gemiddelde schoolkosten in zowel vmbo, havo als vwo tussen de 21 en 50 procent zijn gestegen. Er zijn grote verschillen in de mate van stijging tussen onderbouw en bovenbouw: in de onderbouw en het vwo is de stijging het sterkst, in de bovenbouw van vmbo en havo is de stijging minder sterk. In de BOL is de stijging tussen de drie onderzochte sectoren verschillend: bij Techniek en Milieu ligt de stijging tussen de 0 en 20 procent, maar bij Gezondheid en Verzorging en Economie en Handel ligt deze boven de 50 procent.

Onder schoolkosten vallen al die kosten die door de school of instelling zelf worden vastgesteld of die een gevolg zijn van de inrichting van het onderwijs door de school of instelling.¹ Onder schoolkosten vallen:

- de vrijwillige (ouder)bijdrage;
- de kosten voor schoolboeken;

¹ We volgen hier de definitie die in alle recente onderzoeken (RvB 2004, NIBUD 2001, SEO 2002) en door het ministerie (Ministerie van OCW, Dossier Schoolkosten, 2004) gehanteerd wordt.

- vaste bijdrage en bijkomende kosten voor materialen en gereedschappen;
- kosten voor door de school georganiseerde uitstapjes en excursies;
- kosten voor overige schoolbenodigdheden;
- reiskosten (woon-school verkeer).

Uit het onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat de stijging van de schoolkosten zich met name voordoet bij de boekenkosten. Het onderzoek waar hier over wordt gerapporteerd richt zich dan ook met name op de boekenkosten. Daarnaast wordt ingegaan op de hoogte en diversiteit van de vrijwillige (ouder)bijdrage. De andere schoolkosten blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

Stijging boekenkosten

Van alle schoolkosten vormen de kosten voor boeken ongeveer de helft. Juist de kosten van boekenpakketten zijn gemiddeld genomen zeer sterk gestegen, zo blijkt uit het onderzoek van Research voor Beleid. Per onderwijssoort in het VO en per onderwijssector in de BOL zijn er verschillen in de mate waarin de stijging in de boekenkosten zich heeft voorgedaan, maar in alledrie de schooltypen zijn de boekenkosten meer dan 50 procent gestegen.² In onderzoek dat SEO in 2001 uitvoerde naar de vaste boekenprijs werden ook sterke kostenstijgingen voor de boekenkosten gevonden. Het gaat daarbij om een kostenstijging van 50 procent in 1998-1999 ten opzichte van de jaren daarvoor. Deze stijging werd onder andere aan de invoering van de Tweede Fase toegeschreven. In het onderzoek 'Kennis over Kosten' van SEO uit 2002 wordt een kostenstijging van schoolboeken gevonden van ruim 90 procent voor de havo en ruim 50 procent voor het vwo tussen 1998-1999 en 2000-2001. De boekenkosten in het vmbo stegen toen nauwelijks. In de BOL daalden de boekenkosten in die periode zelfs.

De rapportage over het meest recente onderzoek naar schoolkosten roept wel een aantal vragen op over de betrouwbaarheid van de gegevens en de vergelijkbaarheid met eerdere onderzoeksgegevens uit 2001.³ De richting van de geconstateerde ontwikkeling is echter zo eenduidig (op vrijwel alle punten is immers sprake van een stijging) en dermate in lijn met eerdere bevindingen dat ervoor gekozen is om niet nog eens de stijging van de school- en in het bijzonder de boekenkosten te meten, maar op zoek te gaan naar een verklaring voor de stijging.

² Uit de brief aan de Tweede Kamer van 19 februari 2004 blijkt dat de stijging gemiddeld 80 procent is voor het voortgezet onderwijs en 62 procent voor de BOL.

³ Zo is het vreemd dat de boekenkosten van ouders die zowel boeken kopen als gebruik maken van een boekenfonds gemiddeld circa tweemaal hoger zijn dan die van ouders die alle boeken kopen of die uitsluitend gebruikmaken van een fonds. Ook is niet duidelijk op hoeveel scholen de gegevens betrekking hebben. De benadering van respondenten in het onderzoek van RvB verschilt van die van het NIBUD. Wel is in beide onderzoeken (van NIBUD en RvB) dezelfde vragenlijst gehanteerd.

De markt voor schoolboeken en de wijze van distributie

Om enig inzicht te krijgen in hoe de kosten voor schoolboeken kunnen zijn gestegen, is het van belang te schetsen op welke manier ouders voorzien in de benodigde schoolboeken voor hun kinderen. Ouders (die de vraagkant van de schoolboekenmarkt vormen) hebben in de eerste plaats de keuze om boeken (en bijbehorende zaken als werkboeken en cd-roms) te kopen of te huren. Voor koop is er vervolgens de keuze om nieuwe of gebruikte boeken aan te schaffen. In de praktijk kiest men veelal voor een combinatie van huur en koop via een boekenfonds en ouders laten zich daarbij in belangrijke mate leiden door de mogelijkheden die de school aanbiedt. Ongeveer veertig procent van de scholen in het voortgezet onderwijs heeft een intern boekenfonds. Dat houdt in dat de school boeken koopt bij een educatieve boekhandel en daar voor de leerlingen pakketten van maakt waarin zowel hand- als werkboeken zitten. De handboeken worden enkele jaren achtereen verhuurd, waarna de school opnieuw inkoopt bij de boekhandel. Vijftig procent van de scholen voor voortgezet onderwijs maakt gebruik van een extern boekenfonds, waarbij een boekhandel de boekenpakketten levert aan de leerlingen.⁴ Ook deze pakketten bestaan uit zowel hand- als werkboeken. De boekhandel dient bij verhuur van een boek leenrecht af te dragen aan de uitgever ter hoogte van circa drie procent van de consumentenprijs van het boek.⁵ Naast het volledig uitbestede boekenfonds komt ook de variant voor waarbij de school de eigenaar blijft van het boekenfonds, maar de processen aan de boekhandel heeft uitbesteed (ongeveer 5% van de scholen). Ten slotte zijn er ook scholen waar de leerlingen alle boeken of alleen de werkboeken zelf dienen aan te schaffen. Het aantal scholen waar dat voorkomt, is niet precies bekend.⁶ Niet geheel duidelijk is wat de omvang is van de tweedehandskoopmarkt, waar ouders boeken aanbieden. Dat doen ze privé, maar ook via door de school georganiseerde boekenmarkten. De NEVED schat dat vijf procent van de scholen een boekenbeurs organiseert.

In de sector Beroeps- en Volwasseneneducatie (BVE) komen interne boekenfondsen bijna niet voor, evenmin als uitbestede boekenfondsen. Regionale Opleidingscentra (ROC's) maken wel afspraken met boekhandels over kortingen of over de levering van boekenpakketten aan leerlingen, maar lang niet alle leerlingen van de school (opleiding) maken daar gebruik van. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat het overgrote deel van de leermiddelen in de BVE werkboeken en readers betreft. Hand- of leerboeken zijn bovendien veelal boeken die men ook in de beroepspraktijk nodig heeft en die dus eigendom van de student blijven na behalen van het diploma.

⁴ Informatie afkomstig van de NEVED, Nederlandse Vereniging voor Educatieve Distributeurs.

⁵ *Eindrapport Simulatie Inkoop Schoolboeken (2003)*. ESJ managementadviseurs.

⁶ *Eindrapport Simulatie Inkoop Schoolboeken (2003)*. ESJ managementadviseurs.

Oorzaken voor stijging van de boekenkosten

In divers, deels hierboven aangehaald onderzoek worden verschillende verklaringen geformuleerd voor de stijging van de kosten voor schoolboeken. Een deel van de verklaringen heeft betrekking op de stijging van de kosten van het boekenpakket, andere verklaringen richten zich op de redenen van een verhoging van de gemiddelde prijs van het leermiddel. Het boekenpakket zou duurder zijn geworden door uitbreiding van het aantal vakken ten gevolge van onderwijsvernieuwing zoals de Tweede Fase (1998-1999) en de invoering van de leerwegen in het vmbo (2001-2002). Onderwijsvernieuwing draagt ook op andere wijze bij tot het vergroten van het aantal leermiddelen in het boekenpakket. Onder andere door het streven naar meer zelfwerkzaamheid van de leerlingen, wordt meer gebruik gemaakt van werkboeken en andere extra leermiddelen (zie bijvoorbeeld Kennis over Kosten, SEO 2002). Diverse ontwikkelingen, waaronder ook onderwijsvernieuwingen, hebben vermoedelijk gevolgen voor de prijs van leermiddelen. Het ontwikkelen van mooiere, aantrekkelijke uitgaven en methoden door uitgevers is er daar een van. ICT-toepassingen zoals cd-roms die aan leerboeken worden toegevoegd, doen de prijs eveneens stijgen. Differentiatie van leermiddelen binnen methoden kan ook kostenverhogend werken, omdat er dan per product een kleinere afzetmarkt voor is (SEO 2002).

Andere mogelijke oorzaken voor een prijsstijging van leermiddelen hebben meer te maken met autonome prijsontwikkeling, zoals een prijsverhoging bij de invoering van de euro of het verhogen van de handelsmarges van de boekverkopers.

Weer andere oorzaken houden verband met de wijze van distributie en de rol van boekverkopers daarin. Op verschillende plaatsen is erop gewezen dat steeds meer scholen de boeken niet meer via een eigen boekenfonds verhuren, maar overstappen op een uitbesteed boekenfonds. De huurprijs voor boeken via een extern boekenfonds wordt in de regel zo'n tien procentpunt duurder geacht dan via een intern boekenfonds (SEO 2002). Daarnaast is geopperd dat scholen tegenwoordig vaker andere diensten uitbesteden aan de boekdistributeurs, waaronder bijvoorbeeld het innen van andere schoolkosten zoals de vrijwillige bijdrage. Wellicht maken scholen ook meer gebruik van aanvullende diensten die direct samenhangen met het boekenfonds, zoals een nabestelservice of advisering over het boekenpakket aan de school.

Het onderzoek was vooral gericht op het nagaan van het relatieve belang van deze en andere oorzaken voor de stijging in de boekenkosten. In paragraaf 1.3 worden de verschillende oorzaken in de vorm van hypothesen en onderzoeksvragen geordend naar de betrokken actoren.

Vrijwillige (ouder)bijdrage

De vrijwillige bijdrage in het voortgezet onderwijs is tussen 2000 en 2003 gestegen (Research voor Beleid 2004). De stijging is met name hoog in de bovenbouw van het vmbo en

de onderbouw van het vwo (meer dan 50%). Voor andere schooltypen van het voortgezet onderwijs is de stijging veel gematigder. In de bovenbouw van de havo is zelfs geen stijging geconstateerd. In de BOL kent de sector Economie en Handel een zeer sterke stijging van de vrijwillige bijdrage tussen 2000-2001 en 2003-2004 (meer dan 50%), terwijl bij de sector Gezondheid en Milieu een daling wordt geconstateerd. Bij veel instellingen blijkt de vrijwillige bijdrage ook nul te zijn. Het hier uitgevoerde onderzoek heeft zich gericht op de vraag welke factoren ertoe hebben bijgedragen dat de vrijwillige (ouder)bijdrage is gestegen en daarnaast op de vraag waardoor de variatie in hoogte en stijging wordt veroorzaakt.

Over de vrijwillige bijdrage in de BVE-sector lijkt veel onduidelijkheid te bestaan, met name bij deelnemers en ouders. Het gaat dan onder meer over de mate van vrijwilligheid van deze bijdrage en de kostenposten waaraan deze wordt besteed. Het onderzoek heeft daarom in de BVE-sector een neven doel, namelijk in kaart te brengen welk beleid instellingen voeren ten aanzien van de vrijwillige bijdrage en de wijze waarop zij daarover communiceren met ouders en leerlingen.

1.3 Onderzoeksvragen

De mogelijke verklaringen voor de gestegen boekenkosten die onderzocht zijn, verwijzen naar drie belangrijke actoren in de markt voor schoolboeken, namelijk de uitgevers, de schoolboekhandels en de scholen. De verklaringen zijn geformuleerd als hypothesen en als onderzoeksvragen. Over de vrijwillige bijdrage zijn apart enkele hypothesen/onderzoeksvragen opgenomen.

A) Oorzaken voor toename in de boekenkosten die liggen bij de uitgevers:

1. Een toename van het aantal producten per methode.⁷ De indruk bestaat dat een methode of een vak steeds meer producten telt. *Vraag: is er over de afgelopen drie jaar sprake van een groter aantal producten (boeken, werkboeken, cd-roms et cetera) per methode of vak?* Het gaat hier om verandering in de volumevraag die ertoe leidt dat de methode duurder wordt.
2. Kwaliteitsverbetering van leermiddelen door kostbaarder folio-uitgaven of meer ICT-producten in de methoden leidt tot verhoging van de prijs door uitgevers. *Vraag: zijn er over de afgelopen drie jaar gemiddeld genomen wijzigingen in de methoden/leermiddelen aangebracht die ertoe leiden dat de betreffende methode/leermiddelen duurder zijn geworden?* Het gaat hier om kwalitatieve veranderingen die geleid hebben tot een andere prijsstelling.

⁷ We volgen de brede definitie van SEO 2001 van een schoolboek. Naast tekstboeken vallen hier ook werkboeken, antwoordenboeken, toetsenboeken, docentenhandleidingen en ICT-leermiddelen zoals cd-rom's, diskettes of ondersteunende website.

3. Prijsverhoging door de uitgevers doordat zij een kleinere afzet per product en dus een lagere oplage verwachten (kwestie van prijsstelling). Dit zou kunnen komen door de vraag naar meer gedifferentieerd lesmateriaal en een kortere levensduur van methoden door onderwijsvernieuwingen en aanpassingen in lesmateriaal naar aanleiding van de euro-invoering. *Vraag: is er over de afgelopen drie jaar sprake van prijsverhogingen door de uitgevers doordat zij geconfronteerd werden met (verwachte) kleinere afzetten en oplagen?*
4. Prijsverhogingen door grote educatieve uitgevers als gevolg van de euro (kwestie van prijsstelling). *Vraag: is er sprake van prijsverhoging door grote educatieve uitgevers als gevolg van de introductie van de euro?*

B) Oorzaken voor toename in de boekenkosten die liggen bij de schoolboekhandels/boekenfondsen:

1. Kwaliteitsverbetering van dienstverlening aan scholen door levering van betere c.q. uitgebreidere service (kwestie van prijsstelling). *Vraag: is er de laatste drie jaar sprake van betere/andere dienstverlening door de boekhandelaars/fondsen? Waaruit bestaat deze (bijvoorbeeld ook innen overige schoolkosten) en welke gevolgen heeft dit voor de prijsstelling?*
2. Autonome prijsverhoging door de boekverkopers doordat hun handelsmarge onder druk staat (kwestie van prijsstelling). *Vraag: is er aanleiding te denken dat de handelsmarge van boekverkopers de afgelopen jaren onder druk heeft gestaan en zijn er aanwijzingen dat indien dit het geval was (of indien dit verondersteld werd) hiervan een prijsverhogend effect is uitgegaan?*
3. Boekenfondsen maken de afschrijvingsperiode van boekenpakketten korter (kwestie van prijsstelling) vanuit gedachte dat methoden minder lang mee gaan of dat door onderwijsvernieuwingen, euro-invoeringen en dergelijke bestaande methoden versneld moeten worden afgeschreven. *Vraag: hebben de boekverkopers de afschrijvingsperiode van boekenpakketten de afgelopen jaren korter gemaakt?*

C) Oorzaken voor toename in de boekenkosten die liggen bij de scholen:

1. Een toename van het aantal door de school voorgeschreven boeken of producten per vak (volumevraag die ertoe leidt dat de methode duurder wordt). *Vraag: is er de afgelopen jaren sprake van een toename van het aantal door de school voorgeschreven boeken of producten per vak?*
2. Scholen kiezen duurdere methoden dan in 2000-2001 (kwestie van prijsstelling). *Vraag: kiezen scholen gemiddeld voor duurdere methoden dan voorheen?*
3. Scholen bestellen extra uitgaven als gevolg van de invoering van de euro (volumevraag die ertoe leidt dat de methode duurder wordt). *Vraag: hebben scholen extra uitgaven be-*

- steld naar aanleiding van de invoering van de euro (bijvoorbeeld voor economie)? In welke mate hebben deze eventuele bestellingen effect (gehad) op de kostenontwikkeling?*
4. Prijsverhogingen die samenhangen met kosten van boekdistributie. Scholen gebruiken vaker dan vroeger commerciële boekenfondsen. *Vraag: wat zijn de verschillen in prijs tussen een boekenpakket dat via een intern fonds of een extern fonds wordt aangeschaft? Klopt het dat scholen inderdaad veel meer gebruik zijn gaan maken van een extern fonds?*
 5. Scholen besteden meer activiteiten uit die zij voorheen zelf deden. *Vraag: besteden scholen meer diensten uit die zij voorheen zelf deden?*

De hier genoemde hypothesen hebben te maken met voor de ouders kostenverhogende maatregelen die door de school worden genomen. Het gaat niet om de doorberekening aan ouders van extra kosten waarmee scholen zelf geconfronteerd worden.

D) Oorzaken voor toename in de boekenkosten die elders liggen:

1. Het toenemend aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs werkt door de stijgende vraag naar tweedehandsboeken indirect door op de boekenkosten. *Vragen: hoe ontwikkelt het leerlingaantal zich per schooltype? In welke mate heeft de nieuwmarkt de afgelopen jaren een stijging ten opzichte van de tweedehandsmarkt doorgemaakt?*
2. Prijsstijgingen op de boekenmarkt zijn groter dan gemiddeld (kwestie van prijsstelling). *Vragen: hoe verhoudt de stijging van de prijs van het schoolboek zich tot de prijsontwikkeling op de algemene boekenmarkt?*⁸
3. Het toenemende aantal vakken per leerling door de invoering van het vmbo. *Vraag: is door de invoering van het vmbo (ook in verband met de centrale examinering) het gemiddeld aantal vakken per leerling toegenomen?*

Naast bovengenoemde hypothesen/onderzoeksvragen is in het onderzoek ook aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- mogelijk (dempende) effecten van medezeggenschap van ouders en leerling voor de kosten van schoolboeken;
- mogelijke aanwijzingen voor prijsafspraken tussen uitgevers onderling, met prijsverhogende effecten tot gevolg.

E. Oorzaken voor toename vrijwillige (ouder)bijdrage:

Het onderzoek richtte zich op een verklaring voor de stijging van de vrijwillige (ouder)bijdrage en de verschillen die daarin optreden middels de volgende vragen:

⁸ Volgens de consumentenprijsindex van CBS zijn de kosten van boeken op de algemene boekenmarkt tussen 2000 en 2003 met 11 procent gestegen. Omdat we op basis van deze CBS-gegevens geen verklaring kunnen vinden voor de stijging van de schoolboekenkosten, wordt er in deze rapportage niet verder op ingegaan.

1. *Zijn er de afgelopen jaren meer/andere/nieuwe kosten gekomen die betaald worden uit de vrijwillige ouderbijdrage?*
2. *Is er inderdaad sprake van een verschil in ontwikkeling van de kosten van de vrijwillige bijdrage naar schooltype en leerjaar en zo ja, waar wordt deze uit verklaard?*
3. *Wordt de vrijwillige bijdrage de afgelopen jaren op een andere wijze geïnd en zo ja, welk effect heeft dit op de kosten daarvan?*
4. *Is er de afgelopen jaren minder vaak sprake van vrijstelling van de vrijwillige bijdrage, hangt dit samen met de wijze van innen?*

1.4 Onderzoeksopzet

Om bovengestelde onderzoeksvragen te beantwoorden, hebben wij een onderzoek uitgevoerd dat de volgende onderdelen omvatte:

- I. Deskresearch: literatuurstudie en interviews met onderzoekers en leveranciers van gegevens
- II. Data-analyse door Openboek Services
- III. Telefonische en face-to-face interviews met sleutelfiguren
- IV. Een telefonische enquête en face-to-face interviews onder scholen voor voortgezet onderwijs en ROC's

I. Deskresearch

Tijdens de deskresearch is, met behulp van bestaand gegevensmateriaal en bestaande onderzoeksresultaten, zoveel mogelijk informatie verzameld, gericht op de beantwoording van de onderzoeksvragen. De deskresearch bestond uit literatuurstudie, analyse van bestaand (statistisch) materiaal en aanvullende interviews.

Literatuurstudie

Eerdere onderzoeken naar schoolkosten en boekenprijzen zijn bestudeerd op argumenten die de verschillende hypothesen ontkrachten dan wel ondersteunen. Bij verschillende betrokken onderzoekers is om nadere toelichting op resultaten en conclusies gevraagd.

Analyse databestanden en marktgegevens

Een aantal verschillende databronnen is bij het onderzoek betrokken, waaronder:

- De integrale leerlingtellingen van CFI. Via deze bestanden kon de ontwikkeling in de leerlingaantallen per onderwijstype in beeld worden gebracht.
- Omzet- en afzetgegevens van de educatieve uitgevers en van educatieve boekhandels.

- CBS-gegevens over ontwikkeling van algemene prijsindex en prijsontwikkeling op de algemene boekenmarkt.

Navraag bij bestandsleveranciers en onderzoeksbureaus

Bij een aantal bestandsleveranciers en onderzoekers (NIPO, NICL, CBS, SEO) is navraag gedaan naar de aard van de beschikbare gegevens en mate van bruikbaarheid van die gegevens voor het onderzoek. Bij Research voor Beleid is vooral navraag gedaan naar de gegevensverzameling bij het eerder uitgevoerde onderzoek.

II. Analyse van de database van Openboek Services

Deze database is opgezet door de drie belangrijkste educatieve boekhandels. Het bestand wordt gevuld met de bestellijsten van (leerlingen van) scholen voor voortgezet onderwijs die hun boekenfonds hebben ondergebracht bij een van deze boekhandels. De database bevat een volledig overzicht op leerlingniveau van bestelde leermiddelen, zowel koop als huur, over meerdere jaren voor deze externe boekenfondsen. Openboek heeft in opdracht van RegioPlan een aantal analyses uitgevoerd, met behulp waarvan een deel van de onderzoeksvragen kon worden beantwoord. Onder andere is de ontwikkeling van het prijspeil door de tijd heen in beeld gebracht, is nagegaan of er sprake is van een groter aantal boeken per leerling en of er sprake is van een verschuiving naar gemiddeld duurdere boeken.

Kenmerken en reikwijdte van de database

Het bestand van Openboek bestaat uit de boekenlijstgegevens van 571 'boekenlijstseenheden' (scholen en vestigingen van scholen die een eigen boekenlijst en beleid ten aanzien van boekendistributie hanteren).⁹ Voor 267 boekenlijstseenheden bevat het bestand gegevens over de onderzochte periode, namelijk 2000-2001 tot en met 2003-2004. Dat betreft een totaal van 768.605 boekenlijsten in de onderzochte jaren. Per jaar bevat de analyse gegevens van minimaal 134.109 leerlingen (in 2000-2001) en maximaal 222.647 leerlingen (in 2003-2004). Per jaar beslaat het bestand daarmee bijna een kwart van het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs en ruim de helft van het totaal aantal uitbestede boekenfondsen.

In de database van Openboek bevinden zich gegevens van de boeken die zijn besteld op basis van de boekenlijsten van scholen. Het betreft zowel alle door de school verplicht gestelde boeken, als eventueel niet verplichte titels zoals examenbundels en uitwerkboeken.¹⁰

⁹ Openboek schat het aantal boekenlijstseenheden in Nederland op circa 1000, wat wil zeggen dat de meeste scholen uit twee boekenlijstseenheden bestaan.

¹⁰ Een uitzondering is gemaakt voor woordenboeken en atlassen. Deze zitten om redenen van vergelijkbaarheid voor de scholen (waar het bestand primair voor bedoeld is) niet in de analyse. Daar waar dat relevant is, wordt in het rapport weergegeven wat opname van de woordenboeken en atlassen betekent voor de kostenstijging.

Andere leermiddelen, zoals bijvoorbeeld een tekendoos of een rekenmachine, zijn niet in de analyses opgenomen. Ook eventuele aanvullende artikelen of betalingen (voor een kluisje bijvoorbeeld) blijven buiten beschouwing. Boekenlijsten van ouders die niet de gehele boekenlijst bij het extern boekenfonds bestellen, zijn uit het bestand verwijderd. In de regel gaat het daarbij om minder dan één procent van de boekenlijsten per school.¹¹

De database van Openboek heeft dus betrekking op een groot deel van de markt in het voortgezet onderwijs. De gegevens hebben geen betrekking op interne boekenfondsen of op ouders die al hun boeken zelf kopen. De kostenstijgingen die in dat deel van de markt zijn opgetreden, zijn in de belronde onder scholen onderzocht. De omvang van kostenstijgingen die mogelijk veroorzaakt zouden kunnen zijn doordat scholen overstappen van een intern naar een extern boekenfonds is eveneens met behulp van de belronde onderzocht.

Helaas is het niet mogelijk gebleken met behulp van achtergrondkenmerken van de scholen een responsanalyse uit te voeren. Openboek bevat geanonimiseerde gegevens van de scholen. Uit commerciële overwegingen kiezen de boekleveranciers die het bestand van Openboek vullen ervoor om hun klantgegevens af te schermen en zij hebben hierop voor dit onderzoek geen uitzondering gemaakt.

III. Interviews met sleutelfiguren

Aanvullend op de analyse van gegevens en bestanden zijn interviews gehouden met sleutelfiguren die vanuit hun positie de ontwikkelingen op de markt voor schoolboeken kennen en kunnen duiden. Er zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van uitgeverijen (waaronder kenniscentra) en educatieve boekhandels, boekenfondsen van scholen, leraren als vertegenwoordigers van vaksecties en organisaties zoals Ouders & Co, Schoolmanagers VO, de BVE-Raad en JOB.

IV. Belronde en interviews met scholen voor voortgezet onderwijs en MBO (BOL)

Een deel van het onderzoek vond plaats onder scholen. Dit onderdeel was erop gericht meer kwalitatieve informatie verzamelen over de ontwikkelingen die school- en met name boekenkosten hebben doorgemaakt de afgelopen jaren. In uitgebreide face-to-face interviews zijn daarbij de factoren, die via de andere onderzoeksfases als verklaringen voor kostenstijgingen werden gevonden, getoetst en nader uitgediept.

¹¹ Theoretisch is het mogelijk dat ouders de afgelopen jaren minder vaak buiten het extern boekenfonds zijn gaan kopen, hetgeen tot een verhoging of verlaging van de kosten kan hebben geleid voor die ouders. Deze kostenverandering kunnen we met behulp van de data in Openboek niet waarnemen. Aangezien het echter om een zeer kleine groep gaat, zal dit voor de totale kostenontwikkeling tot geen of een zeer geringe verandering hebben geleid.

Brede belronde

Het onderzoek onder scholen is begonnen met korte telefonische interviews onder ruim honderd scholen voor voortgezet onderwijs.¹² In de BVE-sector zijn alle ROC's benaderd. De belronde diende twee doelen. In de eerste plaats om onderzoeksinformatie te verzamelen, zoals het aantal scholen dat is overgestapt naar een extern boekenfonds en de invloed van de komst van de euro op de aanschaf of vervanging van boeken. Verder was de belronde bedoeld om scholen te selecteren voor de uit te voeren face-to-face interviews.

In het voortgezet onderwijs zijn de interviews afgenomen op schoolniveau, dat wil zeggen met een respondent die de gang van zaken rond schoolboeken en vrijwillige bijdrage overziet voor de instelling als geheel. In de BVE-sector zijn enkele vragen gesteld over de vrijwillige bijdrage op centraal niveau (bureau van College van Bestuur) en is voor de vragen over de schoolboeken minimaal één van de locaties van de instelling benaderd. Het beleid rond de keuze en distributie van leermiddelen wordt in de ROC's op locatie- of opleidingsniveau vastgesteld. Bij de selectie van locaties hebben we ervoor gezorgd dat de verschillende sectoren in voldoende mate vertegenwoordigd waren.

Verdiepende interviews

Met achttien scholen is vervolgens een uitgebreid face-to-face interview gehouden. Deze interviews gingen over het proces van de keuze van leermiddelen, veranderingen in het boekenpakket en de boekenkosten, over (veranderingen in) de boekdistributie en de redenen daarvoor en over de vrijwillige (ouder)bijdrage. Daarbij is onder andere ingegaan op vragen over veranderingen in de kostenposten die onder deze bijdrage vallen en over de wijze waarop besluitvorming over de vrijwillige (ouder)bijdrage plaatsvindt. Uiteraard is het aantal interviews te gering om uitkomsten geldig te verklaren voor alle scholen in Nederland. Dat is echter ook niet het doel van dit deel van het onderzoek. Het gaat erom de in de andere fasen van het onderzoek gevonden verklaringen te toetsen en na te gaan wat de achterliggende redenen zijn voor keuzes die scholen de afgelopen jaren hieromtrent hebben gemaakt.

1.5 Steekproef en respons belronde en interviews

Voortgezet onderwijs

Om de gewenste respons van 100 scholen voor voortgezet onderwijs te behalen, is een gestratificeerde a-selecte steekproef getrokken uit de 556 scholen voor voortgezet onderwijs. In totaal zijn 126 scholen benaderd voor het beantwoorden van enkele vragen. Bij 101 scholen is een kort telefonisch interview afgenomen; het responspercentage komt hiermee op 80

¹² We konden bij de benadering van scholen niet aansluiten bij het onderzoek van RvB. In dat onderzoek zijn ouders benaderd en is niet gevraagd naar de naam van de school waarop hun kind zit. Hierdoor kon ook geen koppeling worden gemaakt met de brinnummers van de scholen.

procent. Twee cases bleken niet bruikbaar voor de verwerking, waarmee de netto respons op 99 scholen komt. Die scholen vormen een goede afspiegeling van de totale populatie.¹³ De gesprekken zijn gevoerd met (con-)rectoren, locatieleiders of met hoofden of medewerkers van de administratie.

De scholen die deelnamen aan de belronde is ook gevraagd of zij eventueel mee wilden werken aan een verdiepend interview. Uit de betreffende scholen is een selectie gemaakt van twaalf scholen voor voortgezet onderwijs en zes ROC's. Bij de selectie is rekening gehouden met de volgende criteria:

- de stijging van de boekenkosten zoals door de school zelf ingeschat;
- een intern of extern boekenfonds;
- een recente overstap van een intern naar een extern boekenfonds;
- de spreiding over het land;
- het onderwijstype (de GPL-indeling).

Voor de verdiepende interviews hebben we circa achttien scholen benaderd. Zes daarvan weigerden uiteindelijk de deelname met name omdat er geen mogelijkheid was om op korte termijn (voor de meivakantie) een afspraak te maken. Op de twaalf scholen die aan een interview deelnamen is gesproken met degene (of degenen) die het best op de hoogte was (waren) van de gang van zaken rond de boekenlijsten en de boekdistributie.

BVE-sector

De informatie over de boekenkosten bij de ROC's is in de meeste gevallen niet op centraal niveau beschikbaar, maar moet gehaald worden bij de sectoren en opleidingen. De gegevens over de boekenkosten zijn dan ook op decentraal niveau verzameld. Om te zorgen voor vertegenwoordiging van meerdere sectoren binnen ROC's, hebben we ernaar gestreefd om op een deel van de ROC's respondenten uit twee verschillende sectoren te benaderen.

Alle 42 ROC's zijn minimaal éénmaal benaderd. Op dertien ROC's hebben we respondenten van twee verschillende sectoren gesproken. Deze ROC's hebben dus dubbel gerespondeerd. Bij vier ROC's is het helemaal niet gelukt om iemand aan de lijn te krijgen die vragen kon beantwoorden over de boekenkosten danwel over de vrijwillige bijdrage. De gewenste informatie bleek hier niet centraal beschikbaar en ook op het niveau van de sectoren en opleidingen bleek het niet mogelijk om respondenten te vinden die onze vragen binnen de looptijd van het onderzoek konden beantwoorden.

Uiteindelijk hebben we in totaal met 52 respondenten gesproken. Vier van hen konden alleen de vragen beantwoorden over de vrijwillige bijdrage en één respondent kon alleen de vragen

¹³ Zie bijlage 1.1 voor de responsanalyse voor het voortgezet onderwijs.

beantwoorden over de boekenkosten. Van de andere 47 respondenten hebben we zowel informatie over de boekenkosten als over de vrijwillige bijdrage.¹⁴

Tabel 1.1 Informatie over boekenkosten en/of de vrijwillige bijdrage

	Aantal respondenten
Alleen info over boekenkosten	1
Alleen info over vrijwillige bijdrage	4
Info over boekenkosten en vrijwillige bijdrage	47
Totaal	52

Van de 48 respondenten die informatie leverden over de boekenkosten konden er maar vier antwoord geven voor het gehele ROC. De overige respondenten hebben de vragen alleen beantwoord voor de specifieke sector of opleiding waarvoor zij werkzaam zijn. Bij de selectie van respondenten is erop gelet dat de verschillende sectoren goed zijn vertegenwoordigd. De uiteindelijke verdeling is weergegeven in tabel 1.2.

Tabel 1.2 Informatie over boekenkosten

	Aantal respondenten
Voor de gehele instelling	4
Voor de sector Techniek	16
Voor de sector Economie	15
Voor de sector Gezondheid en welzijn	13
Totaal	48

Van deze 48¹⁵ respondenten gaven er 24 (50%) aan dat ze mee wilden werken aan een face-to-face interview. Van de rest van de respondenten zijn er acht die aangaven dat ze niet mee wilden werken aan vervolgonderzoek. De overige twaalf respondenten waren niet geschikt omdat ze onvoldoende op de hoogte waren van het onderwerp of omdat ze pas na de onderzoeksperiode tijd hadden om ons te woord te staan.¹⁶ Er zijn in totaal zeven instellingen gebeld om te komen tot zes afspraken voor face-to-face interviews. Drie van de interviews zijn

¹⁴ Voor informatie over de vrijwillige bijdrage moest in een aantal gevallen een andere vertegenwoordiger binnen de instelling gebeld worden. We tellen degene met informatie over de boekenkosten en degene met informatie over de vrijwillige bijdrage als één respondent.

¹⁵ Bij de overige interviews is niet meer gevraagd of men mee wilde werken aan vervolgonderzoek, omdat hiervoor inmiddels de benodigde zes scholen waren gevonden.

¹⁶ Mogelijk is er sprake van een selectieve non-respons in dit gedeelte van het onderzoek. Op het merendeel van die instellingen die zijn bezocht is in ieder geval één iemand die een goed overzicht heeft over de boekenlijsten en de boekenkosten. Deze instellingen blijken vaak ook actief bezig met het zo laag mogelijk houden van de boekenkosten. Het is goed mogelijk dat deze instellingen eerder geneigd zijn om mee te werken aan het onderzoek dan instellingen waar minder overzicht is en waar het kostenbewustzijn lager is.

gehouden met vertegenwoordigers van technische opleidingen, twee interviews met vertegenwoordigers van de sector gezondheidszorg en welzijn en één interview is gehouden met een vertegenwoordiger van de sector economie en handel.¹⁷

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de ontwikkeling van de boekenkosten, zoals die uit de gegevens die in het kader van dit onderzoek zijn verzameld en geanalyseerd naar voren komt. In hoofdstuk 3 beschrijven we de onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de rol van de uitgevers, de hypothesen van blok A. Hoofdstuk 4 behandelt de hypothesen die gaan over de rol van de boekdistributeurs (blok B). In hoofdstuk 5 en 6 wordt ingegaan op de resultaten voor respectievelijk de scholen voor voortgezet onderwijs en de BVE-sector, de hypothesen van blok C. De vrijwillige bijdrage komt in ook in deze hoofdstukken aan de orde. Hoofdstuk 7 bevat een overkoepelende analyse.

¹⁷ In eerste instantie wilden we de interviews gelijkmatig verdelen over de drie sectoren, maar door de korte looptijd van het onderzoek in combinatie met de vakantieperiode is dit niet gelukt.

2 BEVINDINGEN OVER DE STIJGING VAN DE BOEKENKOSTEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen in ons onderzoek ten aanzien van de stijging van de boekenkosten. We plaatsen die in het perspectief van de resultaten van het eerdere onderzoek naar de schoolkosten door Research voor Beleid. We beginnen met nog eens de belangrijkste resultaten van dat onderzoek weer te geven en komen vervolgens op de bevindingen uit het huidige onderzoek. Daarbij willen we nogmaals benadrukken dat het hier niet gaat om een contra-expertise van het onderzoek van RvB. Aangezien er echter grote verschillen zijn tussen onze bevindingen en die van Research voor Beleid, is het van belang hier aandacht aan te besteden voordat we in kunnen gaan op de verklaringen voor de stijging van de boekenkosten.

2.2 Stijging van de boekenkosten in het onderzoek van Research voor Beleid

Uit het onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat de gemiddelde boekenkosten voor het vmbo liggen op 392 euro, voor de havo op 478 en voor het vwo op 477 euro. In tabel 2.1 zijn de kosten voor schoolboeken uitgesplitst naar onderwijstype en bouw weergegeven.

Tabel 2.1 Prijzen van boekenpakketten naar schooltype en bouw (in euro)

	2003-2004
vmbo onderbouw	449
vmbo bovenbouw	344
havo onderbouw	500
havo bovenbouw	454
vwo onderbouw	474
vwo bovenbouw	480

Bron: Research voor Beleid

In de BVE (BOL) worden de volgende kosten voor boeken waargenomen: voor de sector Economie en Handel gemiddeld 529 euro, voor Techniek en Milieu 605 euro en voor Gezondheid en Verzorging 503 euro.

Uit het onderzoek van Research voor Beleid kwam tevens naar voren dat de boekenkosten in het voortgezet onderwijs tussen 2000-2001 en 2003-2004 voor elk van de schooltypen in

het VO en in alle sectoren in de BOL met meer dan 50 procent zouden zijn gestegen.¹ Alleen in de bovenbouw van havo en vwo is de stijging iets minder sterk. Het gaat hier om stijgingen waarbij voor inflatie is gecorrigeerd.

2.3 Resultaten op basis van de belronde in voortgezet onderwijs en BVE

In de belronde van dit onderzoek is de respondenten gevraagd of de stijging van de boekenkosten op hun school een vergelijkbare ontwikkeling heeft doorgemaakt als die waar het rapport van Research voor Beleid melding van maakt. Ruim driekwart van de respondenten in het voortgezet onderwijs is van mening dat de boekenkosten wel gestegen zijn, maar met minder dan 80 procent (tabel 2.2). Volgens zeven procent van de respondenten zijn de boekenkosten in vergelijkbare mate gestegen.

Tabel 2.2 Aantal scholen met een stijging van de boekenkosten van 80 procent

	Aantal	Percentage
Ja	7	7,1%
Nee, de kosten zijn minder sterk gestegen	77	77,8%
Nee, de kosten zijn sterker gestegen	1	1,0%
Nee, de kosten zijn niet gestegen	4	4,0%
Nee, de kosten zijn gedaald	1	1,0%
Weet niet	9	9,1%
Totaal	99	100,0%

Aan de 77 respondenten die hebben aangegeven dat de boekenkosten in de afgelopen drie jaar met minder dan 80 procent zijn gestegen, hebben we een inschatting gevraagd van de werkelijke stijging. Uiteindelijk levert dat het volgende beeld van de stijging op:

- bijna de helft van de respondenten (48%) denkt dat de boekenkosten in de afgelopen drie jaar zijn gestegen, maar met minder dan 30 procent;
- ongeveer een kwart (23%) denkt dat de boekenkosten met 30 tot 50 procent zijn gestegen;
- nog eens ongeveer een kwart denkt dat de boekenkosten met meer dan 50 procent zijn gestegen.

De meeste scholen voor voortgezet onderwijs schatten de stijging van de boekenkosten dus ergens tussen 10 en 50 procent in, waarbij ze overigens doelen op stijgingen niet gecorrigeerd voor inflatie. Verder valt op dat op scholen met een intern boekenfonds de stijging van de boekenkosten lager wordt ingeschat dan op scholen met een extern boekenfonds.

¹ Uit de brief aan de Tweede Kamer van 19 februari 2004 blijkt dat het gaat om 80 procent stijging in het voortgezet onderwijs en 62 procent stijging in de BVE-sector.

Tabel 2.3 Inschatting stijging boekenkosten over de afgelopen drie jaar

	Aantal	Percentage
0%	5	6
1 tot 10%	5	6
10 tot 20%	21	27
20 tot 30%	12	15
30 tot 40%	12	15
40 tot 50%	6	8
50 tot 80%	10	13
80% of meer	8	10
Totaal	79*	100

* Negen respondenten konden niet aangeven of de kosten gestegen waren, elf respondenten konden alleen aangeven dat de kosten minder dan 80 procent waren gestegen, maar geen percentage noemen.

In de belronde onder ROC's zijn we eveneens nagegaan of de respondenten de indruk hadden of bij hen op school de boekenkosten net zo zeer zijn gestegen in de afgelopen drie jaar als blijkt uit de onderzoeken van RvB en het NIBUD. Slechts een klein gedeelte van de respondenten (6) gaf aan dat de boekenkosten inderdaad met 62 procent zijn toegenomen. Volgens de meeste respondenten zijn de boekenkosten weliswaar gestegen, maar geen 62 procent. Het gaat volgens hen eerder om een toename van ongeveer 20 à 30 procent in de afgelopen drie jaar (niet gecorrigeerd voor inflatie). Overigens blijken veel respondenten in de BVE-sector weinig zicht te hebben op de boekenkosten, omdat de leerlingen ze rechtstreeks via de boekhandel aanschaffen zonder dat de school ertussen komt.

We pretenderen niet op basis van de resultaten op basis van de belronde harde gegevens over de stijging van de kosten voor schoolboeken in handen te hebben. Daarvoor zijn de inschattingen van de respondenten niet voldoende controleerbaar. Wel geven ze een indicatie dat scholen de stijging van de schoolkosten zoals die in het onderzoek van Research voor Beleid worden gerapporteerd niet herkennen en over het algemeen veel lager inschatten.

2.4 Resultaten op basis van Openboek

Ten behoeve van dit onderzoek hebben wij een analyse laten uitvoeren op het bestand van Openboek waarin de boekenlijstgegevens zijn opgenomen van ongeveer een kwart van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. Deze leerlingen zitten op scholen die gebruik maken van een extern boekenfonds. De analyse levert kwantitatieve informatie over de hoogte van de kosten voor boekenpakketten en de kostenstijging tussen 2000-2001 en 2003-2004.

Kostenontwikkeling boekenpakketten

Allereerst schetsen we in tabel 2.4 de ontwikkeling van de pakketprijzen naar onderwijstype en bouw tussen 2000-2001 en 2003-2004. Zoals eerder toegelicht gaat het om gegevens van leerlingen in het voortgezet onderwijs van wie de scholen gebruik maken van een extern

boekenfonds. Het betreft gemiddeld rond 190.000 leerlingen per jaar, in totaal 768.605 boekenlijsten (zie bijlage 2.1).

Tabel 2.4 Gemiddelde pakketprijzen tussen 2000-2001 en 2003-2004 (in euro's)

	2000*	2001	2002	2003
vmbo onderbouw	237	257	284	304
vmbo bovenbouw	178	212	239	248
havo onderbouw	247	275	299	315
havo bovenbouw	275	290	306	313
vwo onderbouw	251	281	314	331
vwo bovenbouw	305	330	342	341
Totaal	238	265	289	302

* 2000 verwijst hier naar schooljaar 2000-2001, 2001 naar schooljaar 2001-2002 et cetera.

Bron: Openboek

Tabel 2.5 Ontwikkeling pakketprijzen tussen 2000-2001 en 2003-2004 (in percentages, na inflatiecorrectie)

	00-01*	01-02	02-03	2000-2003
vmbo onderbouw	3,8	7,2	5,0	16,8
vmbo bovenbouw	14,7	8,7	1,8	26,9
havo onderbouw	6,8	5,5	3,0	16,1
havo bovenbouw	1,1	2,3	0,2	3,7
vwo onderbouw	7,3	8,2	3,4	20,1
vwo bovenbouw	3,7	0,4	-2,4	1,6
Totaal	6,8	5,6	2,3	15,3

* Met 00-01 wordt bedoeld de ontwikkeling tussen schooljaar 2000-2001 en 2001-2002. Met 2000-2003 wordt bedoeld de ontwikkeling tussen schooljaar 2000-2001 en 2003-2004.

Bron: Openboek

Tabel 2.4 laat zien dat met name voor de vmbo bovenbouw het boekenpakket aanvankelijk relatief goedkoop was en langzamerhand richting de prijs van de boekenpakketten van de andere onderwijstypen en bouwen kruipt. In tabel 2.5 zijn de percentages weergegeven waarmee de prijzen stijgen, gecorrigeerd voor inflatie.² Het eerste wat opvalt in tabel 2.5 zijn de percentages waarmee de boekenkosten in de periode van cursusjaar 2000-2001 tot en met cursusjaar 2003-2004 gestegen zijn. Gemiddeld is dat bijna 27 procent, niet gecorrigeerd voor inflatie. Gecorrigeerd voor inflatie gaat het om een kostenstijging van ruim 15 procent.³

² Gemiddelde jaarommutatie consumentenprijsindex. Deze was in 2001 4,2 procent, in 2002 3,3 procent en in 2003 2,1 procent (bron: Statline CBS.).

³ Gekeken is ook of de kostenstijging anders uitvalt wanneer ook de woordenboeken en atlanten worden meegerekend. In dat geval kost het gemiddelde boekenpakket in 2000 €243, in 2003 € 309. De gemiddelde kostenstijging is dan 15,4 procent.

De bovenbouw van het vmbo heeft de hoogste stijging gehad, namelijk bijna 27 procent (gecorrigeerd voor inflatie), terwijl de havo en vwo bovenbouw de laagste stijging van de boekenkosten laten zien. Hoewel geen geringe stijging, is deze bij lange na niet zo hoog als die gevonden is in het meest recente onderzoek naar de schoolkosten.

Dit onderzoek niet is bedoeld als een herhaalde meting van het onderzoek van Research voor Beleid. Desondanks moeten op basis van de door Openboek uitgevoerde analyses kanttekingen worden geplaatst bij de eerdere bevindingen die wezen op kostenstijgingen van meer dan 50 procent. Het ligt niet voor de hand dat de ontwikkeling zoals die bij de externe boekenfondsen plaatsvindt, sterk afwijkt van die bij de interne boekenfondsen of de scholen waar de leerlingen alle boeken zelf aanschaffen. De kostenstijgingen zouden bij de interne boekenfondsen of bij de externe boekenfondsen die niet in het bestand van Openboek zitten veel hoger moeten zijn dan de gemiddelde kostenstijging om op 80 procent voor het voortgezet onderwijs uit te komen.⁴ Er zijn geen redenen denkbaar waarom dit het geval zou kunnen zijn.

Naar aanleiding van de verschillen heeft overleg plaatsgevonden tussen de opdrachtgever, RegioPlan en Research voor Beleid waar de afwijkingen tussen beide onderzoeken besproken zijn. Mede op basis van dit overleg komen wij tot de volgende conclusies over de verklaringen voor de verschillen: Een belangrijke mogelijke verklaring is dat de vraagstelling die oorspronkelijk is gehanteerd in het onderzoek van het Nibud en voor de vergelijkbaarheid is overgenomen door Research voor Beleid inmiddels niet meer goed aansluit bij de wijze van distributie van schoolboeken. Respondenten is gevraagd aan te geven welke kosten zij hebben gemaakt voor het boekenfonds, vervolgens welke kosten zij hebben gemaakt voor de nieuwe boeken, daarna voor tweedehands boeken. Aangezien tegenwoordig veel vaker dan vroeger zowel gehuurde als gekochte boeken in één pakket worden afgenomen, kan het zijn dat ouders in de war zijn geraakt en bedragen dubbel hebben opgegeven. De hoogte van de bedragen in de categorie ‘fonds en koop’ uit het onderzoek van Research voor Beleid wijzen wel in die richting. Een andere mogelijke verklaring is dat door de wijze van benaderen van ouders degenen met hogere schoolkosten eerder gerepsondeerd zullen hebben. Deze selectiviteit in de respons wordt versterkt doordat bij het bereiken van de benodigde aantallen respondenten de daarna responderende ouders niet zijn meegenomen in het onderzoek.

⁴ Het bestand van Openboek waarop de analyse is uitgevoerd bevat een kwart van de uitbestede boekenfondsen in Nederland. Nog eens een kwart levert wel gegevens aan Openboek maar is bij de analyse buiten beschouwing gelaten omdat zij niet in alle jaren van de onderzoeksperiode in het bestand voorkwamen. In een toelichting op de analyses laat Openboek weten dat ook deze scholen elk jaar van de vergelijking dezelfde ontwikkeling laten zien als de scholen die wel bij de analyse zijn betrokken. De groei van het bestand houdt vooral verband met het overnemen van boekenfondsen door de bij Openboek aangesloten boekhandels, niet met een werkelijke groei van het aantal externe boekenfondsen.

We gaan er voor de rest van het onderzoek vanuit dat de stijging van de boekenkosten in de laatste jaren 15 procent gecorrigeerd voor inflatie is geweest.⁵ Dit is de stijging waarvoor we verschillende mogelijke verklaringen gaan onderzoeken.

⁵ In het voortgezet onderwijs. In de BVE gaat het om 20 tot 30 procent niet gecorrigeerd voor inflatie.

3 EDUCATIEVE UITGEVERIJEN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de eerste set van hypothesen (blok A). Deze hypothesen gaan over de mogelijke bijdrage van de educatieve uitgeverijen aan de ontwikkeling van de boekenkosten. We hebben bij de bespreking van de hypothesen gebruik gemaakt van informatie van de uitgeverijen zelf (gesprekken en door hen geleverde gegevens op basis van het jaarlijks door het TNS-NIPO verricht onderzoek), gegevens uit Openboek, interviews met scholen, met ROC's en sleutelinformanten. We beginnen met een korte schets van de markt voor boekdistributeurs.

3.2 De markt voor educatieve uitgeverijen

De markt voor educatieve uitgeverijen voor het voortgezet onderwijs en de BVE-sector valt eigenlijk in twee delen uiteen. In de eerste plaats zijn er de algemene educatieve uitgeverijen op actief (die bijvoorbeeld ook uitgaven voor het primair onderwijs en hoger onderwijs verzorgen). Daarnaast spelen de Kenniscentra voor Beroepsonderwijs & Bedrijfsleven (KBB's) een rol. Zij verzorgen heel specifieke uitgaven die volledig zijn gericht op een specifieke branche, zoals bijvoorbeeld Kentec voor het technisch onderwijs in de BOL/BBL¹. De algemene educatieve uitgeverijen zijn verenigd in de GEU en volgens eigen opgave heeft deze in het VO ongeveer 90 à 95 procent van de markt voor educatieve uitgaven in handen. De KBB's nemen naar schatting in de BVE-sector een redelijk deel van de markt voor hun rekening (schattingen lopen uiteen van 30 tot 40%). In bijlage 3.1 is een overzicht opgenomen van de leden van de GEU. Een lijst van de KBB's is opgenomen in bijlage 3.2.

De GEU laat jaarlijks een zogenaamde notarisstatistiek opstellen, waarbij door een onafhankelijk bureau (TNS-NIPO) omzetgegevens bij de afzonderlijke uitgeverijen worden verzameld, worden geaggregeerd en worden teruggereporteerd aan de afzonderlijke uitgeverijen. Hiermee kunnen de uitgeverijen inzicht krijgen in hun marktaandeel op diverse onderdelen. Een dergelijke benchmark is uiteraard behulpzaam bij het bepalen van een toekomststrategie.

¹ BBL staat voor Beroepsbegeleidende leerweg.

3.3 Mogelijke verklaringen van de stijging van kosten voor schoolboeken

In de inleiding is aangegeven welke mogelijke verklaringen voor de stijging van de kosten voor schoolboeken min of meer direct gerelateerd zouden kunnen worden aan de uitgaverijen. Het betreft een blok van vier hypothesen die betrekking hebben op een mogelijke toename van het aantal producten per methode, een prijsstijging van producten (door luxere uitgaven en door kleinere oplagen) en een autonome prijsverhoging door invoering van de euro.

3.3.1 Ontwikkeling aantal leermiddelen

Een deel van de hypothesen in het onderzoek richt zich op de veronderstelling dat met name door uitbreiding van het aantal vakken en door uitbreiding van het aantal producten per methode leerlingen steeds meer leermiddelen in hun boekenpakket hebben.

A1. Is er over de afgelopen drie jaar sprake van een groter aantal producten per methode of vak?

Uit de interviews bij scholen en ROC's komt een gemengd beeld naar voren. In de BVE-sector is geen indicatie voor een toename van het totaal aantal leermiddelen of het aantal leermiddelen per vak in genoemde periode volgens opgaaf van de respondenten. In het voortgezet onderwijs geeft een groep scholen aan dat er een toename van het aantal leermiddelen geweest is. Daarbij gaat het dan vooral om meer werkboeken (naast een handboek), de opkomst van de cd-rom als onderdeel van een. Het gaat hier om een ontwikkeling die al langer aan de gang is (voorafgaand aan schooljaar 2000-2001) én door het veld vooral in verband wordt gebracht met de invoering van het studiehuis (en soms de basisvorming). Het valt eigenlijk niet te verwachten dat het eenmalig effect van de invoering van het studiehuis nog doortelt in de stijging van de boekenkosten in de periode ná het schooljaar 2000-2001. De invoering van het studiehuis vond plaats in het schooljaar 1998-1999, toen de eerste groep in havo-4 en vwo-4 startte. In 2000-2001 bereikte een deel van die leerlingen vwo-6. Daarmee zijn de laatste 'niet-studiehuisleerlingen' (met hun oude boeken) uit havo en vwo verdwenen. Bij vergelijkingen van boekenkosten ná dat schooljaar worden nog slechts pakketten van alleen studiehuisleerlingen met elkaar vergeleken en zijn de 'invoeringseffecten' dus verdwenen.

Enkele respondenten geven aan dat in het vmbo (met name de beroepgerichte leerwegen in de bovenbouw worden genoemd) het aantal werkboeken en ICT-materiaal sinds de invoering wel duidelijk is toegenomen. Door sleutelinformanten wordt er ook op gewezen dat in genoemde periode in het vmbo het aantal leermiddelen is toegenomen. Met name door de

introductie van centrale examinering voor het voormalig vbo is eigen lesmateriaal van scholen vervangen door materiaal van educatieve uitgevers.

Via de analyse van Openboek kon de ontwikkeling van het aantal leermiddelen worden nagegaan. Deze is weergegeven in tabel 3.1 (de aantallen) en tabel 3.2 (de ontwikkeling in percentages).

Tabel 3.1 Gemiddeld aantal leermiddelen tussen 2000-2001 en 2003-2004

	2000*	2001	2002	2003
vmbo onderbouw	26	25	25	25
vmbo bovenbouw	18	21	22	22
havo onderbouw	27	27	26	26
havo bovenbouw	29	28	27	26
vwo onderbouw	28	27	27	27
vwo bovenbouw	31	29	28	27
Totaal	25	25	26	25

* 2000 verwijst hier naar schooljaar 2000-2001, 2001 naar schooljaar 2001-2002 et cetera.

Bron: Openboek

Tabel 3.2 Ontwikkeling aantal leermiddelen tussen 2000-2001 en 2003-2004 (in percentages)

	00-01*	01-02	02-03	2000-2003
vmbo onderbouw	-4,2	0,8	-0,7	-4,1
vmbo bovenbouw	16,7	5,2	-2,5	19,6
havo onderbouw	-0,9	-1,2	-1,9	-4,0
havo bovenbouw	-2,4	-2,9	-3,9	-9,0
vwo onderbouw	-2,1	1,4	-1,4	-2,1
vwo bovenbouw	-5,7	-3,0	-5,5	-13,6
Totaal	0,5	0,2	-2,4	-1,7

* Met 00-01 wordt bedoeld de ontwikkeling tussen schooljaar 2000-2001 en 2001-2002. Met 2000-2003 wordt bedoeld de ontwikkeling tussen schooljaar 2000-2001 en 2003-2004.

Bron: Openboek

De resultaten van tabel 3.1 en 3.2 spreken de verwachting tegen dat het aantal leermiddelen in de periode 2000-2003 over de gehele linie is gestegen. Er is zelfs sprake van een lichte daling. Het vmbo vormt hierop een uitzondering. Met name tussen schooljaar 2000-2001 en schooljaar 2001-2002 is er sprake van een toename van het aantal leermiddelen van 18 naar 21, een jaar later komt daar gemiddeld nog een boek bij. Het vmbo gaat daarmee meer lijken op de andere schooltypen, waar een lichte en soms wat sterkere afname van het aantal leermiddelen plaatsvindt. Het is duidelijk dat deze specifieke stijging voor het vmbo verband houdt met de invoering van de leerwegen: in het schooljaar 2001-2002 zijn de leerlingen voor het eerst gestart met de nieuwe leerwegen. Per saldo is het gemiddeld aantal vakken met de invoering van het vmbo niet toegenomen. De stijging van bijna 20 procent van het aantal leermiddelen in het vmbo komt dus voor rekening van de toename van het aantal leermiddelen per vak.

Verder zien we dalingen van het aantal leermiddelen (totaal én per vak, aangezien het aantal vakken ook in havo en vwo gelijk is gebleven), met name in de bovenbouw van havo en vwo. Hierdoor is het gemiddeld aantal leermiddelen (voor alle VO-onderwijstypen) per boekenpakket over de onderzochte periode min of meer gelijk gebleven (een lichte daling van nog geen 2%).

3.3.2 Prijsontwikkelingen van leermiddelen

Gemiddeld genomen is het aantal leermiddelen per boekenpakket in de periode 2000-2003 dus niet toegenomen. Hogere prijzen per pakket zouden daarom veroorzaakt moeten zijn door hogere prijzen per leermiddel. Daarom gaan we hier na welke prijsontwikkeling er is geweest in genoemde periode. Drie mogelijke oorzaken zijn voor deze prijsverhogingen naar voren gebracht in de hypothesen. In de eerste plaats een prijsverhoging door luxere uitgaven van methoden (plaatjes, foto's, kleurendruk, papierkwaliteit et cetera). Daarnaast kan een prijsverhoging worden veroorzaakt door kleinere oplagen. Bij een kleinere verwachte afzet van een methode (door bijvoorbeeld een breder onderwijsaanbod), moeten de ontwikkelkosten naar minder verkochte producten worden doorgerekend. In de derde plaats is het mogelijk dat de invoering van de euro een zelfstandig effect heeft gehad.

- A2. *Zijn er over de afgelopen drie jaren gemiddeld genomen wijzigingen in de methoden/leermiddelen aangebracht die tot duurdere methoden/leermiddelen hebben geleid?*
- A3. *Is er over de afgelopen drie jaar een sprake van prijsverhogingen door uitgevers omdat zij geconfronteerd worden met kleinere afzetten?*
- A4. *Is er sprake van een prijsverhoging door educatieve uitgevers als gevolg van de euro?*

Het onderwijsveld is eensgezind over de vraag of uitgaven luxer en duurder zijn geworden. Nagenoeg iedereen beaamt dat. Dat is overigens niet iets van de laatste drie jaren maar het gaat hier om een ontwikkeling die reeds langer aan de gang is. Dat neemt niet weg dat luxere uitgaven een bijdrage leveren aan de prijzenontwikkeling per leermiddel. Het wordt in verband gebracht met de 'leerling van vandaag' die gewend is aan televisie en internet en die bij het zelfstandig werken geholpen is met aantrekkelijk vormgegeven werkboeken. Een aantal scholen vraagt zich ook af of de manier waarop met name de werkboeken zijn vormgegeven niet veel eenvoudiger kan. Aangezien alle uitgevers aan deze trend meedoen, hebben scholen niet het idee dat ze hierin kunnen kiezen. De uitgevers zelf beamen ook dat uitgaven er luxer uitzien dan voorheen. Dat heeft volgens hen ook geleid tot een verhoging van de prijzen per product. Wel relativeren zij de stelling dat scholen weinig keus hebben. Nieuwe uitgaven worden door de uitgevers alleen na marktonderzoek ontwikkeld, waarbij met bijvoorbeeld docentenpanels voorkeuren van scholen worden gepeild. Uitgevers stellen zich

dan ook op het standpunt dat de uitgaven die zij verzorgen in feite niets meer zijn dan datgene waar de docenten om vragen.²

Een andere verklaring voor een stijging van de prijzen voor boeken is de daling van oplage. Bij kleinere oplagen stijgen in de regel de prijzen.

Om na te gaan of en hoeveel de prijzen van leermiddelen zijn gestegen, is in de eerste plaats op basis van de gegevens van Openboek bekeken wat de ontwikkeling is in de gemiddelde kosten per leermiddel (zie tabel 3.3). De omvang van het boekenpakket speelt in deze cijfers dus geen rol meer.

Tabel 3.3 Ontwikkeling kosten per leermiddel tussen 2000-2001 en 2003-2004 (in percentages) en gecorrigeerd voor inflatie

	00-01*	01-02	02-03	2000-2003
vmbo onderbouw	8,3	6,3	5,6	21,5
vmbo bovenbouw	-1,2	3,3	4,4	6,2
havo onderbouw	7,8	6,6	4,9	20,4
havo bovenbouw	3,9	4,5	3,9	13,0
vwo onderbouw	9,5	6,2	4,7	21,7
vwo bovenbouw	6,2	2,8	3,2	13,0
Totaal	6,0	5,0	4,6	16,3

* Met 00-01 wordt bedoeld de ontwikkeling tussen schooljaar 2000-2001 en 2001-2002. Met 2000-2003 wordt bedoeld de ontwikkeling tussen schooljaar 2000-2001 en 2003-2004.

Bron: Openboek

Over de gehele onderzoeksperiode is de gemiddelde prijs per gekozen leermiddel met iets meer dan 16 procent gestegen (gecorrigeerd voor inflatie). De grootste stijgingen doen zich voor in de onderbouw van elk van de drie onderwijstypen. Het vmbo, waar de kostenstijging voor het totale pakket het hoogst was, laat juist de laagste prijsstijging per leermiddel zien. De totale gemiddelde prijsstijging van 16,3 procent (gecorrigeerd voor inflatie) bestaat uit een deel algemene prijsverhogingen en een deel prijsverhoging door nieuwe producten. Om dat onderscheid te kunnen maken, is vervolgens nagegaan wat de ontwikkeling is geweest in gemiddelde prijzen per leermiddel van alleen de leermiddelen die over de periode 2000-2003 gelijk zijn gebleven.

Dus van de boekenlijsten waar alles tussen 2000-2001 en 2003-2004 hetzelfde is gebleven, zijn de prijsverhogingen van de leermiddelen berekend. In tabel 3.4 staat die prijsverhoging per leermiddel weergegeven. De gemiddelde prijsontwikkeling is dan bijna tien procent (gecorrigeerd voor inflatie).

Dit leidt tot de conclusie dat van de eerder beschreven 16 procent prijsstijging per leermiddel (gecorrigeerd voor inflatie) dus ongeveer 10 procentpunt kan worden toegeschreven aan het

² De grote vraag hierbij is natuurlijk of docenten in een docentenpanel wel zo geïnteresseerd zijn in de uiteindelijke kosten van een uitgave en dus veel meer op inhoud, kwaliteit en presentatie oordelen.

stijgen van de prijzen voor de *bestaande* leermiddelen op de boekenlijsten en 6 procentpunt kan worden toegeschreven aan het opnemen van *nieuwe (andere en luxere) leermiddelen* op de boekenlijsten.

Tabel 3.4 Ontwikkeling prijs per leermiddel tussen 2000-2001 en 2003-2004 gecorrigeerd voor keuzeveranderingen (in percentages) en gecorrigeerd voor inflatie

	2000-2003*
vmbo onderbouw	9,9
vmbo bovenbouw	9,8
havo onderbouw	10,6
havo bovenbouw	9,3
vwo onderbouw	10,4
vwo bovenbouw	9,2
totaal	9,9

* Met 2000-2003 wordt bedoeld de ontwikkeling tussen schooljaar 2000-2001 en 2003-2004.

Bron: Openboek

De 10 procent prijsverhoging die overblijft, na correctie voor aanpassingen in het pakket, kan zijn veroorzaakt door hogere verhuurprijzen door boekverkopers en/of door hogere prijsstelling door de uitgevers. Daarop we gaan in dit en het volgende hoofdstuk nader in.

We kijken hier eerst nog naar de 6 procent prijsstijging per leermiddel die we toeschrijven aan nieuwe (andere en/of luxere) leermiddelen. In deze 6 procent zit onder meer de toename van het aantal werkboeken ten opzichte van het aantal handboeken. Eerder constateerden we dat het aantal leermiddelen niet is toegenomen. Wel blijkt de verhouding tussen hand- en werkboeken veranderd.

Wat we in de tabellen (3.3 en 3.4) zien, zijn prijsstijgingen van leermiddelen uit de pakketten met hand- én werkboeken. Dus naast de aanschafprijs van werkboeken zit ook de verhuurprijs van de handboeken erin verwerkt. Gemiddeld neemt het aandeel huurboeken op het totale boekenpakket af van bijna zestig naar ruim vijftig procent. Voor de bovenbouw van het vmbo is de afname relatief het sterkst. De gemiddelde koopprijs van een werkboek ligt iets hoger dan de huurprijs van een handboek (in 2003 € 11,33 voor een huurboek en € 12,91 voor een koopboek) en dus levert deze verschuiving van huur naar koop per saldo een hogere prijs per leermiddel op. Het gaat wel om een betrekkelijk klein aandeel in de prijsverhoging per leermiddel. Wanneer we de prijzen van 2003 hanteren met de huur-koop-verhouding van 2000 en we vergelijken die met de werkelijke huur-koop-verhouding in 2003, dan blijkt nog geen procent verschil daartussen.

Tabel 3.5 Aandeel huurboeken op totaal (in percentages)

	2000*	2001	2002	2003
vmbo onderbouw	52%	51%	48%	47%
vmbo bovenbouw	58%	50%	45%	45%
havo onderbouw	52%	53%	49%	49%
havo bovenbouw	74%	73%	70%	68%
vwo onderbouw	57%	56%	53%	52%
vwo bovenbouw	75%	70%	67%	67%
Totaal	59%	57%	53%	52%

* 2000 verwijst hier naar schooljaar 2000-2001, 2001 naar schooljaar 2001-2002 et cetera.

Bron: Openboek

De conclusie daaruit is dat maximaal één procentpunt van de prijsstijging van 16,3 procent per leermiddel (gecorrigeerd voor inflatie) toegeschreven kan worden aan een (ook) beperkte verschuiving van handboeken naar werkboeken³. Daarnaast wordt ruim 5 procentpunt veroorzaakt door luxere uitgaven die deel uit zijn gaan maken van de boekenpakketten. Daarnaast blijft dan bijna 10 procent over voor het stijgen van de prijzen van bestaande leermiddelen.

De beschikbare afzet- en omzetcijfers van de bij de GEU aangesloten uitgeverijen kunnen weinig licht werpen op de vraag waaraan we die bijna 10 procentpunt prijsstijging (gecorrigeerd voor inflatie) van bestaande leermiddelen moeten toeschrijven. De beschikbare afzet- en omzetcijfers hebben betrekking op de jaren 2001 tot en met 2003. De ontwikkeling van de kosten van boekenpakketten in de periode 2000-2001 tot en met 2003-2004 worden echter voor een groot deel bepaald door boeken die door de uitgevers afgezet (en ‘omgezet’) zijn in de periode daarvoor. Dat komt omdat in de regel een groot deel van het boekenpakket wordt gehuurd waarbij één boek gemiddeld ongeveer vier jaar verhuurd wordt. Boeken die in bijvoorbeeld 2002 worden gehuurd, zijn ergens in de periode 1999-2002 door een boekhandel (of schoolboekenfonds) aangeschaft. Daarom is het niet goed mogelijk de afzet- en omzetcijfers van de bij de GEU aangesloten uitgeverijen van de periode 2001-2003 direct te vergelijken met ontwikkelingen in de prijzen van boeken zoals die door ouders betaald worden in de periode 2000-2003.⁴

Op grond van gesprekken met de GEU waarin is gesproken over de 10 procent prijsstijging voor bestaande leermiddelen (gecorrigeerd voor inflatie) kunnen we in de eerste plaats concluderen dat de GEU geen uitspraak kan doen over de mate waarin die bijna 10 procent veroorzaakt wordt door hogere uitgeversprijzen. De interne informatie is niet op zo’n manier beschikbaar te maken om dat cijfer van 10 procent te kunnen onderbouwen, omdat een der-

³ Uit interviews met de scholen komt naar voren dat de verschuiving naar meer koopboeken ook kan worden veroorzaakt door het voor meerdere jaren laten aanschaffen van handboeken die voorheen gehuurd werden. Een dergelijke ontwikkeling werkt door in de gegevens die Openboek verzamelt.

⁴ Overigens blijkt uit die afzet- en omzetcijfers een daling in de afgelopen drie jaren wat in de komende jaren zou moeten betekenen dat de kosten voor ouders minder hard zouden moeten stijgen.

gelijk gegeven voor de uitgevers niet relevant is. Wel kunnen de uitgevers bevestigen dat er per jaar een stijging is van prijzen van bestaande boeken (gecorrigeerd voor inflatie). Die stijging kan volgens de uitgevers eigenlijk volledig toegeschreven worden aan de ICT-toepassingen die onderdeel uitmaken van hand- en werkboeken. Waar een handboek en werkboek in de regel jarenlang mee kan (aangezien theorie en didactiek niet jaarlijks of tweejaarlijks veranderen) gaat de ontwikkeling van cd-roms en dergelijke veel sneller. Dat betekent dat het boek misschien over een aantal jaren hetzelfde lijkt, maar dat daar toch de nieuwste ICT-toepassingen bij geleverd worden. Dus bijgeleverd worden cd-roms die voor steeds meer systemen beschikbaar zijn (van bijvoorbeeld Windows 95, 98, 98ME, 2000, XP) of die steeds meer aangepast worden op mogelijkheden voor internetgebruik (door bijvoorbeeld de verspreiding van het aantal ISDN-, kabel- en ADSL-aansluitingen). Verhuurders berekenen hun verhuurpercentage vervolgens altijd over de nieuwprijs van een uitgave. Dat betekent dat zelfs als de stijging van 10 procent voor bestaande uitgaven voor rekening van de uitgevers zou komen, die ook als een 10 procentstijging doorgerekend wordt aan de ouders. Onduidelijk is evenwel of de uitgevers alleen voor die stijging verantwoordelijk zijn en of de verhuurders hun verhuurpercentage nog hebben aangepast (verhoogd) wat ook een deel van die 10 procent zou kunnen verklaren. Hierop komen we in het volgende hoofdstuk terug.

Eerst gaan we hier nog kort in op twee specifieke hypothesen, een mogelijk prijsopdrijvend effect door kleinere afzetten en oplagen en een mogelijk zelfstandig 'euro-effect'. We starten met de eerste. Beschikbare afzet- en omzetcijfers van de bij de GEU aangesloten educatieve uitgeverijen over de jaren 2001 tot en met 2003 laten zien dat de relatie tussen afzetten en prijzen per product niet eenduidig zijn. De veronderstelling in de hypothese dat lagere afzet leidt tot een hogere prijs per product zien we niet terug in de branchecijfers. Wanneer we de werkboeken als voorbeeld nemen, dan blijkt bijvoorbeeld dat tussen 2001 en 2002 de afzet toeneemt met 8 procent en de prijs per verkocht product eveneens met 8 procent stijgt. Tussen 2003 en 2002 zien we vervolgens de afzet met 14 procent toenemen en de prijs per product met 3 procent dalen. De GEU heeft ook in een interview aangegeven dat een directe relatie tussen prijsontwikkeling en afzetontwikkeling niet voor de hand ligt. Er worden bijvoorbeeld specifiekere uitgaven gemaakt voor doelgroepen van leerlingen, bijvoorbeeld een vmbo/havo-variant en een havo/vwo-variant van een bepaald boek. Weliswaar is de oplage en afzet per product dan lager, maar het gaat ook om dunnere boeken waardoor de prijs per product juist weer lager kan worden.⁵

Ten slotte behandelen we hier een verondersteld zelfstandig 'euro-effect'. De invoering van de euro vond plaats op 1 januari 2002. Naar aanleiding van de invoering van de euro is veel commotie geweest over de prijsstijgingen die in diezelfde periode door velen zijn waargeno-

⁵ En zonder dat het dan direct gaat om uitgaven waarvan er vaker een kleiner exemplaar van aangeschaft moet worden.

men. Het gemiddelde effect van de invoering van de euro wordt in de algemene inflatiecijfers weerspiegeld en komt dus tot uitdrukking in de inflatiecijfers voor 2002. Voor dit onderzoek is relevant te weten welke stijging buiten de normale inflatiecorrectie aan de euro-invoering toegeschreven zou moeten worden. In tabel 3.3 staat de gemiddelde kostenontwikkeling per leermiddel weergegeven zoals dat uit Openboek naar voren komt. De kostenstijging (na inflatiecorrectie) tussen de schooljaren 2001-2002 en 2002-2003 laat geen afwijkend patroon zien (gemiddeld 5,0) ten opzichte van het voorgaande en daaropvolgende jaar. Daarmee lijken er geen aanwijzingen te zijn voor een zelfstandig euro-effect.

We concluderen derhalve dat de stijging van het kosten voor het boekenpakket tussen 2001 en 2003 het gevolg is van de *gestegen prijzen* voor leermiddelen en niet door het *aantal* leermiddelen. Over het geheel is het aantal vakken of gemiddeld aantal leermiddelen per vak niet toegenomen. Het gaat om een prijsstijging per leermiddel van 16 procent na correctie voor inflatie. Daarvan komt 1 procentpunt voor rekening van een toename van het aantal werkboeken ten opzichte van het aantal handboeken. Ruim 5 procentpunt komt voor rekening van luxere uitgaven. De overige 10 procent komt voor rekening van de prijsstijgingen van bestaande boeken. Een deel van die 10 procent wordt veroorzaakt doordat nieuwe exemplaren van bestaande uitgaven door ICT-toevoegingen (die sneller aan vervanging toe zijn dan het boek zelf) duurder worden. Er zijn geen aanwijzingen voor een hogere prijsstelling door kleinere afzetten of oplagen. De relatie tussen prijs en afzet (of oplage) verschilt van product tot product en van jaar tot jaar. Verder zijn er geen aanwijzingen dat de invoering van de euro buiten de inflatiecorrectie voor consumentenartikelen tot een hogere prijsstelling van educatieve uitgaven heeft geleid.

4 BOEKDISTRIBUTEURS

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de onderzoeksresultaten die betrekking hebben op de hypothesen van blok B. Dit zijn de hypothesen die gaan over het gedrag van de boekdistributeurs, de educatieve boekhandels. We hebben bij de bespreking van de hypothesen gebruik gemaakt van informatie die door vertegenwoordigers van de boekverkopers is verstrekt, gegevens uit Openboek, interviews met scholen, ROC's en sleutelinformanten. We beginnen met een korte schets van de markt voor boekdistributeurs.

4.2 De markt voor educatieve boekhandels

De markt voor educatieve boekhandels kent een vijftal grote en een flink aantal kleinere, regionale spelers. De educatieve boekhandels hebben zich verenigd in twee organen: de NEVED (Nederlandse Vereniging van Educatieve Distributeurs) en de SEB (Samenwerkende Educatieve Boekverkopers). De NEVED bestaat uit Van Dijk Studietoeken, Iddink voortgezet onderwijs, VDO-studietoeken en de Rotterdamse Schoolboekhandel, aangevuld met de SEB als waarnemer. De SEB verenigt zelf zestien regionaal georiënteerde boekhandels. De belangrijkste activiteiten van de boekverkopers zijn het leveren van nieuwe boeken aan scholen en het verzorgen van boekenpakketten voor scholen met een extern boekenfonds. Die pakketten bestaan uit verhuurde en verkochte boeken. Ook worden gebruikte boeken verkocht. Daarnaast worden aanvullende diensten aangeboden die variëren van een retourservice (bijvoorbeeld als een leerling midden in het jaar verhuist) tot het innen van bijdragen voor garderobekastjes.

De omzetontwikkeling van de educatieve boekhandels binnen de NEVED is stijgend, over de afgelopen jaren gemiddeld met ongeveer vijf procent per jaar.¹ De marge voor de boekverkopers heeft de afgelopen jaren onder druk gestaan, maar zou zich de afgelopen drie jaar hebben gestabiliseerd.² Deze marge is de uitkomst van onderhandelingen tussen boekverkopers en de uitgeverijen.

¹ Er zijn geen branchecijfers bekend.

² Volgens opgave van de boekdistributeurs en zoals blijkend uit cijfers van de GEU.

4.3 Verklaring van de stijging van kosten voor schoolboeken: oorzaken die liggen bij schoolboekhandels

Met behulp van het databestand van Openboek is nagegaan in hoeverre de kostenstijging van schoolboeken kan worden toegeschreven aan een uitbreiding van het aantal leermiddelen, aan prijsstijgingen of aan een veranderende verhouding tussen het aantal huur- en koopboeken. In hoofdstuk 2 en 3 is al uitgebreid ingegaan op de resultaten van deze analyse. Hier volstaat om nog eens te verwijzen naar de kostenstijging die in die analyse is gevonden. Gemiddeld is, gecorrigeerd voor inflatie, een boekenpakket in het voortgezet onderwijs 15 procent duurder geworden tussen 2000-2001 en 2003-2004. Geconstateerd is ook dat de kostenstijging (met uitzondering van de vmbo bovenbouw) niet kan worden toegeschreven aan een toename van het aantal leermiddelen per leerling in die periode. De resultaten wijzen sterk in de richting van een keuze voor duurdere leermiddelen, gecombineerd met prijsstijgingen door de uitgevers. Een andere mogelijkheid is dat de externe boekenfondsen prijsverhogingen hebben doorgevoerd. In het onderstaande gaan wij aan de hand van de voor de boekverkopers geformuleerde hypothesen in op de mate waarin de prijzen door de boekverkopers hebben kunnen stijgen.

4.3.1 Prijsverhoging door uitbreiding dienstverlening

B1. Is er de laatste drie jaar sprake van betere/andere dienstverlening door de boekhandelaars/fondsen? Waaruit bestaat deze (bijvoorbeeld ook innen overige schoolkosten) en welke gevolgen heeft dit voor de prijsstelling?

Uit de interviews met vertegenwoordigers van de NEVED en de SEB blijkt dat de dienstverlening van boekverkopers aan scholen de laatste jaren aanzienlijk is uitgebreid. Het gaat om twee soorten dienstverlening: enerzijds om diensten die direct verbonden zijn aan de functie van extern boekenfonds of boekleverancier, anderzijds om diensten die daarmee niet direct verband houden. Diensten die direct verband houden met de rol als boekenfonds zijn bijvoorbeeld de controle ter plaatse van boeken die na gebruik worden ingeleverd (op school in plaats van bij de boekdistributeur), de mogelijkheid van bestellingen via internet, nalevering aan scholen of leerlingen, of voorlichting aan scholen over methoden en leermiddelenkeuze. Volgens de betrokkenen worden de kosten niet doorberekend aan de ouders in de vorm van hogere prijzen voor leermiddelen.³ Dat heeft te maken met het feit dat bepaalde vormen van

³ Wel is denkbaar dat voor ouders die een rekening van de boekleverancier ontvangen, het onderscheid tussen de kosten voor schoolboeken en bijvoorbeeld de vrijwillige bijdrage niet duidelijk is. Dit zou mogelijk tot ruis in het onderzoek naar de schoolkosten kunnen hebben geleid.

dienstverlening ook terugverdiend worden in de vorm van efficiencybesparing. Ook worden diensten uit concurrentieoverwegingen niet in de prijs doorberekend.

Voor het leveren van diensten zoals het innen van de huur van garderobekastjes, bijdragen voor pasjes of van de vrijwillige bijdrage geldt dat boekdistributeurs dit deels wel tegen kosten doen. Het innen van de vrijwillige ouderbijdrage bijvoorbeeld kost bij een van de grotere boekdistributeurs één euro per leerling. Een ander deel van de boekdistributeurs rekent ook hiervoor geen kosten.

Ook uit de belronde onder scholen en de face-to-face interviews komt naar voren dat de extra diensten die de boekhandels aanbieden weinig tot geen invloed hebben op de kosten van het boekenpakket. Overigens blijkt uit de belronde dat het aantal scholen dat daadwerkelijk meer diensten afneemt niet zo heel groot is. Zowel in het voortgezet onderwijs als in de BVE-sector gaat het om een kwart van de scholen.

De conclusie ten aanzien van hypothese B1 is dan ook dat de uitbreiding van diensten wel heeft plaatsgevonden, maar niet aan de kostenverhoging van de boekenpakketten kan hebben bijgedragen, omdat deze gratis of tegen een zeer geringe bijdrage wordt verricht.

4.3.2 Autonome prijsverhoging

B2. Is er aanleiding te denken dat de handelsmarge van boekverkopers de afgelopen jaren onder druk heeft gestaan en zijn er aanwijzingen dat indien dit het geval was (of indien dit verondersteld werd) hiervan een prijsverhogend effect is uitgegaan?

Er is aanleiding om te veronderstellen dat de marge van de boekverkopers onder druk heeft gestaan. De boekverkopers stellen dit zelf en geven aan dat de marge over een periode van tien jaar met drie à vier procent per jaar is gedaald, maar zich de laatste twee jaar heeft gestabiliseerd. Voor de nieuw verkochte boeken heeft dit niet tot een autonome prijsverhoging geleid, aangezien boekverkopers niet onafhankelijk tot een prijsstelling voor boeken kunnen komen. Zij mogen een hogere prijs dan de vaste boekenprijs vragen, maar doen dit in de praktijk vrijwel nooit.⁴ Een andere mogelijkheid is dat de boekverkopers via de prijs van verhuur van boeken in de externe boekenfondsen hebben getracht voor de dalende marges te compenseren. Mogelijk zijn de prijzen van verhuurde boeken sterker gestegen dan die van de verkochte boeken. De trend die betrokkenen schetsen, is dat de huurpercentages stabiel zijn en dat de boekdistributeurs de compensatie voor de lagere marge vooral hebben gezocht in uitbreiding van het aantal klanten.

⁴ Een van de sleutelinformanten geeft hierover het volgende aan: de vaste boekenprijs wordt gepubliceerd en het is vrij moeilijk uit te leggen aan klanten wanneer een boekverkoper meer dan de gepubliceerde prijs vraagt. Het gebeurt zeer incidenteel en met name wanneer boeken afkomstig zijn van zogeheten (kleine) 'branche-uitgevers' die een nog veel lagere marge aan de boekverkoper bieden.

We kunnen nagaan wat er met de prijzen die de boekverkopers vragen is gebeurd – en dan met name de huurprijzen – door de prijsontwikkeling van leermiddelen in de externe boekenfondsen tussen 2000-2001 en 2003-2004 uitgesplitst voor huur- en koopboeken weer te geven. Dit is gedaan in tabel 4.1. Zoals daar is af te lezen, is de prijsstijging van handboeken een procentpunt lager dan die van koopboeken.⁵ Vooralsnog hebben we geen aanwijzingen die wijzen in de richting van autonome prijsverhogingen door boekdistributeurs.

Overigens is er geen directe relatie tussen de prijsstelling door de uitgevers en de prijzen van de boekverkopers. Een reden hiervoor is dat de prijzen van *nieuwe* methoden of edities vertraagd doorwerken in de huidige boekenpakketten. De boeken die verhuurd worden bestaan maar voor een klein deel uit nieuwe aanschaf. Prijsstijgingen van uitgeverijen op *bestaande* edities werken daarentegen wél direct door in de verhuurprijzen. De verhuurprijs wordt jaarlijks berekend over de in dat jaar geldende nieuwprijs en geldt voor alle exemplaren van de desbetreffende titel.

Tabel 4.1 Prijsstijging leermiddelen externe boekenfondsen tussen 2000-2001 en 2003-2004 (in percentages, na inflatiecorrectie)

	Totaal	Huurboek	Koopboek
vmbo onderbouw	21,5%	17,6%	25,7%
vmbo bovenbouw	6,2%	11,2%	-0,9%
havo onderbouw	20,4%	17,9%	23,2%
havo bovenbouw	13,0%	16,3%	3,6%
vwo onderbouw	21,7%	19,6%	24,4%
vwo bovenbouw	13,0%	12,6%	14,1%
Totaal	16,3%	15,9%	16,8%

bron: Openboek

De conclusie over hypothese B2 luidt: de marges van de boekverkopers hebben onder druk gestaan. De prijsstijging die bij de externe boekenfondsen heeft plaatsgehad, ligt hoger dan die bij de uitgeverijen in dezelfde periode. Er zijn echter ook andere redenen dan een autonome prijsverhoging denkbaar voor dit verschil. Bovendien geven sleutelfiguren aan dat boekverkopers hun huur- noch verkoopprijzen extra zouden hebben verhoogd. Vooralsnog lijkt een autonome prijsverhoging voor boekverkopers daarom niet aannemelijk.

⁵ Overigens valt op dat de prijsontwikkeling van koopboeken zeer sterk varieert voor de verschillende onderwijstypen en bouwen. In de bovenbouw van het vmbo zelfs is een prijsdaling opgetreden voor de koopboeken.

4.3.3 Kortere afschrijvingsperioden van boeken in boekenfondsen

B3. Hebben de boekverkopers de afschrijvingsperiode van boekenpakketten de afgelopen jaren korter gemaakt?

Uit de interviews met de boekdistributeurs blijkt niet dat de afschrijvingsperioden van boeken de afgelopen jaren korter zijn geworden. Het gaat dan om de periode dat handboeken verhuurd worden. In de regel is dit vier jaar, waarbij per jaar ongeveer 35 procent van de nieuwprijs wordt gerekend. Soms worden hierover afspraken gemaakt in het contract met de scholen. De school legt zich dan vast op de verhuurtermijn van vier jaar. Tegelijkertijd wordt er door scholen gespaard voor het geval de school toch tussentijds van methode wil veranderen. Ook uit de interviews met de scholen komt naar voren dat met de boekenfondsen een verhuurtermijn van vier jaar wordt afgesproken waar maar moeilijk van afgeweken kan worden. Andersom maakt geen school melding van het eerder afschrijven van methoden door boekdistributeurs.

Er is eerder sprake van een omgekeerde beweging, namelijk dat in een aantal gevallen – hoeveel is niet precies bekend – boeken juist langer dan vier jaar worden verhuurd tegen bijvoorbeeld 30 procent van de nieuwprijs per jaar. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat scholen aangekondigde onderwijsvernieuwingen afwachten en beslissingen over nieuwe leermiddelen uitstellen.⁶ Voor de ouders leidt dit tot een lagere prijs voor handboeken, voor de uitgevers tot lagere inkomsten omdat pas een jaar later weer nieuwe boeken worden besteld en voor de boekverkopers tot een omzetverhoging.

Over hypothese B3 kan worden geconcludeerd dat de afschrijvingstermijnen niet korter zijn gemaakt door de boekverkopers, eerder juist langer. Dit leidt eerder tot een kostendaling voor ouders dan tot een kostenstijging.

⁶ Het leenrecht dat de boekdistributeurs afdragen aan de uitgeverijen is gebaseerd op een uitleentermijn van vier jaar. Onduidelijk is of over het vijfde jaar leenrecht wordt afgedragen aan de uitgeverijen.

5 SCHOOLKOSTEN IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten van de belronde die is gehouden in het voortgezet onderwijs, waaraan 99 scholen hebben deelgenomen. Daarnaast presenteren we de bevindingen uit de face-to-face interviews met vertegenwoordigers van twaalf scholen, die zijn geselecteerd uit de deelnemers aan de belronde. Er is in beide onderzoeksonderdelen gesproken over de boekenkosten en over de vrijwillige ouderbijdrage.

5.2 Ontwikkeling van de boekenkosten

In hoofdstuk 2 is al ingegaan op de stijging van de boekenkosten zoals die in de belronde werd geconstateerd. Daaruit kwam het volgende beeld van de stijging naar voren:

- bijna de helft van de respondenten (48%) denkt dat de boekenkosten in de afgelopen drie jaar zijn gestegen, maar met minder dan 30 procent;
- ongeveer een kwart (23%) denkt dat de boekenkosten met 30 tot 50 procent zijn gestegen;
- nog eens ongeveer een kwart denkt dat de boekenkosten met meer dan 50 procent zijn gestegen;
- op scholen met een intern boekenfonds wordt de stijging van de kosten lager ingeschat dan op scholen met een extern boekenfonds.

Tijdens de face-to-face interviews is ook ingegaan op de ontwikkeling van de boekenkosten en zijn waar mogelijk pakketprijzen voor verschillende jaren vergeleken. Daaruit komt een gevarieerd beeld naar voren. De pakketprijzen verschillen in de onderbouw van onderwijsrichting tot onderwijsrichting en van leerjaar tot leerjaar. In de bovenbouw hangen de kosten af van het gekozen vakkenpakket. De geïnterviewden benadrukken dat alle leerlingen hun eigen pakket hebben en dat er grote verschillen in de pakketprijzen en in de ontwikkeling van de pakketprijzen kunnen bestaan:

- verschillen van vestiging tot vestiging; vestigingen van gefuseerde scholen zijn autonoom in de keuze van de methoden en de vaststelling van de boekenlijst en het kan dan ook voorkomen dat er binnen één school verschillende pakketprijzen gelden voor dezelfde onderwijssoort;
- verschillen tussen onderwijsrichtingen; in de onderbouw zijn er verschillen tussen vmbo en havo/vwo, tussen vwo met en zonder klassieke talen, al dan niet tweetalig vwo;

- verschillen tussen profielen in de Tweede Fase havo/vwo; met name de pakketten voor de bètaprofielen lijken duurder dan de andere profielen (vooral door de prijzen van de boeken voor de verdiepingsonderdelen van de exacte vakken);
- verschillen tussen de leerwegen in het vmbo; de beroepsgerichte leerwegen in de techniek lijken door de verschillende specialisaties (en de kleine oplagen van specialistische boeken) duurder uit dan de andere leerwegen;
- verschillen tussen de gekozen vakkenpakketten; in de bovenbouw is de samenstelling van een boekenpakket afhankelijk van de vakkeuze van de leerlingen;
- verschillen in de verhouding huur- en koopboeken; twee respondenten wijzen erop dat er in de bovenbouw vwo eerder wordt gekozen voor het kopen dan voor het huren van boeken, omdat bepaalde handboeken toch drie jaar mee moeten en ze er later op de boekenmarkt nog wat geld voor terug kunnen krijgen.¹

Vanwege al deze verschillen is het voor de respondenten moeilijk om een algemene tendens aan te geven. Er kan in de regel alleen iets gezegd worden over de prijsontwikkeling van de pakketten in de onderbouw.

In bijlage 5.1 wordt een aantal voorbeelden van de ontwikkeling van pakketprijzen weergegeven. Als we die cijfers bekijken, dan komt het beeld naar voren van een gemiddelde jaarlijkse stijging van de boekenkosten van circa 6 tot 14 procent, met uitschieters naar beneden (een daling) en naar boven (een stijging van circa 20%). Over een periode van twee jaar genomen stijgen de kosten met circa 17 tot 24 procent, eveneens met uitschieters naar boven en naar beneden. Op de bezochte scholen zou de stijging dus lager uitvallen dan het in het onderzoek van RvB gepresenteerde percentage. Uitgaande van een gemiddelde jaarlijkse stijging van 10 procent zou dat neerkomen op circa 30 procent stijging in de afgelopen drie jaar.

Er zijn echter uitzonderingen: scholen waar de stijging wat hoger of lager uitvalt. Als voorbeeld zijn twee scholen met een intern boekenfonds in de bijlage opgenomen. Op één van deze scholen is de stijging lager, op de andere hoger. Op de school met de hoge stijging is het boekenfonds enkele jaren geleden uitgebreid met werkboeken, terwijl de betreffende school voor die tijd geen werkboeken gebruikte. Tegelijkertijd is er overgestapt van een systeem van relatief lage eenheidsbedragen voor de onderbouw en voor de bovenbouw naar een gedifferentieerd systeem per leerjaar en onderwijsrichting. Na twee jaar werken met een gedifferentieerd systeem heeft de school nu besloten om terug te keren naar het oude systeem met een vastgestelde eenheidsbedragen voor alle leerjaren. Alleen voor de bovenbouw vwo wordt een hoger bedrag gerekend dan voor de andere leerjaren.

¹ Verschuivingen in de verhouding huur- en koopboeken werken door in de gegevens die in het kader van Openboek worden verzameld en zijn dan ook meegenomen in de analyses van hoofdstuk 2.

Op enkele andere scholen zijn de kostenstijgingen moeilijk vast te stellen, omdat op deze scholen sinds kort ook de kosten voor een tekendoos en een rekenmachine en respectievelijk een vergoeding voor softwarelicenties in de boekenkosten zijn opgenomen.

5.3 Besluitvorming over de boekenpakketten

Een aanvullende vraag van de opdrachtgever had betrekking op de (mogelijk dempende) effecten van medezeggenschap van ouders en leerlingen op de stijging van de boekenkosten. Daarom is in het onderzoek ook ingegaan op het proces van besluitvorming over de boekenlijsten. In deze paragraaf gaan we eerst in op het besluitvormingsproces en vervolgens op de criteria die een rol spelen bij de besluitvorming. De paragraaf wordt afgesloten met de rol van de medezeggenschapsraad en de wijze waarop ouders worden geïnformeerd over de boekenkosten.

In de face-to-face interviews werd door de respondenten een beeld gegeven van het besluitvormingsproces. Dat verloopt op de bezochte scholen min of meer gelijk. In de eerste plaats kan worden vastgesteld dat op sommige scholen de vestigingen autonoom zijn bij het bepalen van de boekenlijst. Het betreft dan vooral scholen die in de afgelopen jaren gefuseerd zijn en waarvan de vestigingen op het onderwijskundig vlak hun eigen koers bepalen. Binnen de scholen of vestigingen beslissen de vaksecties over de te gebruiken boeken en leermiddelen. Aan het begin van het kalenderjaar vindt er bij de secties een inventarisatie plaats van de mutaties die moeten worden doorgevoerd op de bestaande boekenlijst. Die mutaties worden doorgegeven aan de coördinator boekenlijst: dat is vaak een directielid of het hoofd van de administratie, soms een docent of (bij een intern fonds) een lid van het ondersteunend personeel die het boekenfonds in het takenpakket heeft. Het externe boekenfonds of de boekenleverancier heeft soms een adviserende rol als de school wil overstappen op een andere methode door alternatieven aan te dragen en prijsberekeningen te maken.

Een deel van de geïnterviewden vertelt dat voorstellen van de secties om van methode te wisselen altijd kritisch worden beoordeeld. Dat gebeurt dan door een lid van het managementteam, de coördinator boekenfonds of soms door een commissie onderwijs. Dan wordt er kritisch gekeken naar de inhoudelijke aspecten van de overstap, het verwachte gebruik van de nieuwe methode en in voorkomende gevallen ook naar de prijs. Hoewel op veel scholen benadrukt wordt dat inhoudelijke argumenten de doorslag geven, kan ook een al te forse verhoging van de kostprijs dan tot een heroverweging van de overstap leiden.

Criteria bij de besluitvorming

De secties stellen dus de lijst van te gebruiken boeken en lesmaterialen vast. Ze zijn daarbij op vrijwel alle bezochte scholen gehouden aan afschrijvingstermijnen. Die afschrijvingster-

mijnen kunnen variëren en zijn ook afhankelijk van afspraken met het boekenfonds. Op de scholen met een extern boekenfonds is de minimale afschrijvingstermijn meestal bepaald op drie à vier jaar, op scholen met een intern fonds op vier à vijf jaar. Enkele geïnterviewden benadrukken dat de school de afschrijvingsperiode langer oprekt indien mogelijk.

Op geen van de bezochte scholen wordt er gewerkt met budgetten voor de boekenlijst. Noch de school of de vestigingen, noch de onderwijsrichtingen of de secties zijn aan budgetten gebonden.

“Het kostenbewustzijn is bij de secties nog niet sterk ontwikkeld”, stelt één van de geïnterviewden. De secties laten zich leiden door onderwijskundige overwegingen en niet door de prijs van de boeken. Dit beeld wordt bevestigd in een telefonisch interview met een leraar Nederlands, die daarnaast meldt dat de prijsverschillen tussen de educatieve uitgeverijen klein zijn. Enkele vertegenwoordigers van scholen wijzen er bovendien op dat het kostenbewustzijn op de school vermindert bij een overstap van intern op een extern boekenfonds.

Op enkele bezochte scholen worden de prijzen van de boeken wél kritisch bekeken door de betreffende coördinatoren. Een deel van de coördinatoren vergelijkt zelf de ontwikkeling van de pakketprijzen door de jaren heen. Dit gebeurt dan meestal op basis van informatie van de boekleverancier of van de Stichting Openboek, waarmee de school de eigen situatie kan vergelijken met landelijke gemiddelden. Op andere scholen wordt die ontwikkeling veel minder in beeld gebracht. Door de grote verschillen die er zijn in de pakketten en de pakketprijzen met name in de bovenbouw, lijkt het overzicht op de kostenontwikkeling af te nemen.

Enkele respondenten merken op dat de boekenlijst ook kritisch wordt bekeken op de noodzaak van een bepaalde methode of werkboek of naar het daadwerkelijke gebruik ervan. Twee scholen hebben het gebruik bijvoorbeeld onderzocht door middel van een enquête onder ouders en leerlingen. Een grondige beoordeling van de lijst naar prijs en gebruik kan ertoe leiden dat er boeken worden geschrapt en dure methoden worden vervangen door goedkopere of door zelf geproduceerde of gedrukte syllabi. Ook kan een school besluiten over te gaan op centrale aanschaf van bepaalde dure boeken, die ter inzage in de bibliotheek komen te liggen. Enkele geïnterviewden konden voorbeelden van dit soort kostenverminderingen geven.

Tot slot wezen enkele respondenten er nog op dat ook de fysieke kwaliteiten van een boek in de beoordeling worden meegenomen: een huurboek moet dan een harde kft hebben.

Rol medezeggenschapsraad

Uit de resultaten van de belronde werd duidelijk dat de medezeggenschapsraad in de meeste gevallen (62%) niet betrokken wordt bij besluiten over het boekenpakket of het door leerlingen aan te schaffen materiaal (tabel 5.1). Is dat wel het geval, dan leidt de betrokkenheid meestal niet tot een verlaging van de kosten voor ouders of leerlingen (tabel 5.2). In totaal geven acht respondenten (8% van het totaal) aan dat de bemoeienissen van de MR leiden tot een verlaging van de kosten.

Tabel 5.1 Belronde: wordt de MR betrokken bij besluiten over het boekenpakket?

	Aantal	Percentage
Ja	33	33,3%
Nee	61	61,6%
Weet niet	5	5,1%
Totaal	99	100,0%

Tabel 5.2 Belronde: leidt de betrokkenheid van de MR tot een verlaging van de kosten?

	Aantal	Percentage
Ja	8	24,2%
Nee	21	63,6%
Weet niet	4	12,1%
Totaal	33	100,0%

Tijdens de interviews is uitgebreider ingegaan op de rol van de MR. De MR heeft op de bezochte scholen geen inspraak of zeggenschap over de samenstelling van de boekenlijst. Wel wordt de MR ingelicht en geraadpleegd bij fundamentele besluiten, zoals de overgang van een intern naar een extern boekenfonds of de overstap naar een andere leverancier. Verder komen de boekenkosten, volgens sommige geïnterviewden, met enige regelmaat terug in het overleg, wanneer de ouderraad of oudergeleding opheldering vraagt over de hoogte van de boekenkosten en de ouderbijdrage.

Op de scholen met een intern boekenfonds bleek de invloed van de ouders wat directer. Het intern boekenfonds is vaak ondergebracht in een stichting, waarin ook vertegenwoordigers van de ouders zitting hebben. Op die manier zijn zij meer betrokken bij de gang van zaken rond de boekenlijsten.

Ouders van nieuwe leerlingen worden op de bezochte scholen op de open dag op de hoogte gesteld van de boekenkosten. Later gebeurt dit op ouderavonden, met name wanneer er keuzes gemaakt moeten worden voor een onderwijsrichting en voor profielen of leerwegen in de bovenbouw. Ook de schoolgids geeft informatie over de boekenkosten, maar die is vaak summier en beperkt zich in vrijwel alle gevallen tot de gemiddelde kosten voor het eerste jaar of voor de basisvorming. Een deel van de scholen stuurt ook een speciale brief over de boekenkosten naar de ouders van nieuwe brugklassers. Enkele scholen doen dit voor alle leerjaren. Verder worden de ouders op de hoogte gesteld via de bestellijsten van het boekenfonds.

5.4 De boekdistributie

In deze paragraaf gaan we in op de boekdistributie. De geconstateerde prijsverhogingen zouden namelijk kunnen samenhangen met de kosten van boekdistributie. Scholen gebruiken vaker dan vroeger commerciële boekenfondsen en de gemiddelde kosten van een extern boekenfonds zouden hoger liggen dan bij een intern boekenfonds.

C4. Wat zijn de verschillen in prijs tussen een boekenpakket dat via een intern fonds of een extern fonds wordt aangeschaft? Klopt het dat scholen inderdaad veel meer gebruik zijn gaan maken van een extern fonds?

In de belronde is een beeld gekregen van de wijze waarop de boekdistributie plaatsvindt (tabel 5.3). Slechts drie procent van de scholen laat het regelen van boeken geheel aan de leerlingen en hun ouders zelf over. Meer dan de helft van de scholen heeft een intern boekenfonds (59%). Op een deel van deze scholen regelen de leerlingen daarnaast ook zelf hun boeken of is er ook een extern boekenfonds. In totaal maakt ongeveer de helft van de scholen gebruik van een extern boekenfonds (49%), eventueel gecombineerd met een intern boekenfonds. Uit de interviews blijkt dat wanneer er sprake is van een combinatievorm, er vaak een verschil is tussen de onder- en de bovenbouw (bijvoorbeeld een intern fonds voor de onderbouw, of een extern fonds in de bovenbouw). Ook kan een combinatievorm het gevolg zijn van een fusie, waarbij de vestigingen nog elk hun eigen systeem hebben behouden.²

Tabel 5.3 Resultaten belronde: op welke wijze komen de leerlingen aan hun boeken?

	Aantal	Percentage
De boeken worden door de leerlingen zelf geregeld	3	3,0%
De boeken worden deels zelf geregeld, deels via een intern boekenfonds	3	3,0%
We hebben een intern boekenfonds	44	44,4%
We hebben een extern boekenfonds	37	37,4%
We hebben een intern en een extern boekenfonds	11	11,1%
Anders	1	1,0%
Totaal	99	100,0%

Op ongeveer tien procent van de ondervraagde scholen (9 van de 99) is de wijze waarop leerlingen aan hun boeken komen in de afgelopen drie jaar veranderd. Zes scholen (6% van het totaal) zijn overgestapt op een extern boekenfonds.³ Hoewel het aantal scholen met een extern fonds dus langzaam groeit, is het niet zo dat er juist in de afgelopen drie jaar een groot aantal scholen is overgestapt op een extern fonds. Dit strookt ook met de bevindingen uit de interviews met sleutelrespondenten, waarin naar voren werd gebracht dat het merendeel van de scholen de overstap al eerder heeft gemaakt, namelijk bij de invoering van de Tweede Fase in het schooljaar 1998-1999.

² Als er sprake is van combinatievormen met een extern boekenfonds werken de gegevens van het externe fonds door in de gegevens die in het kader van Openboek worden verzameld en zijn dan ook meegenomen in de analyses van hoofdstuk 2.

³ De overige drie scholen stapten over op een systeem waarbij de leerlingen de boeken zelf regelen (2) of op een intern boekenfonds (1).

In de interviews is uitgebreid ingegaan op de boekdistributie, de verschillen tussen een intern en een extern boekenfonds en de reden waarom scholen overgaan op een extern fonds. Van de bezochte scholen hadden er:

- zes een extern boekenfonds (waarvan er twee recent en twee iets langer geleden waren overgestapt);
- twee een intern fonds;
- twee een combinatie van een intern en een extern fonds;
- twee een extern fonds gecombineerd met een boekenmarkt in de bovenbouw.

Het boekenfonds verzorgt de boekpakketten voor de leerlingen. De pakketten bestaan uit huurboeken en koopboeken (veelal werkboeken). Uit de interviews komt naar voren dat de kosten voor een extern boekenfonds wat hoger liggen dan voor een intern fonds. Als de scholen werken met een extern fonds, ligt de afschrijvingstermijn van de boeken in de regel op drie tot vier jaar. De huurprijs van de boeken is in de meeste gevallen vastgesteld op een bedrag dat ongeveer overeenkomt met eenderde van de nieuwwaarde van het boek plus een opslag van 3,5 procent leenrecht. In een enkel geval is het bedrag iets lager (bijvoorbeeld 28% op een school die de hele administratieve en logistieke afwikkeling zelf uitvoert) of iets hoger (bijvoorbeeld 5% meer voor de boeken voor de bovenbouw). Ten slotte komt er nog een bedrag bij voor administratiekosten en verzendkosten wanneer de boeken thuis worden afgeleverd.

Uit de interviews op scholen die vroeger of die nog altijd beschikten over een intern fonds bleek dat de kosten voor de ouders daar lager waren. Er werd een afschrijvingstermijn gehanteerd van vier tot vijf jaar en een huurbedrag berekend van circa een kwart van de nieuwwaarde. Daar komt bij dat er geen leenrecht wordt berekend en geen verzendkosten in rekening worden gebracht, omdat de boeken op school worden opgehaald.

Twee scholen met een intern fonds hadden een afwijkend systeem. In het ene geval waren de prijzen afhankelijk van de gehanteerde afschrijvingstermijnen, die per boek konden variëren van één tot vijf jaar. In het andere geval werd er sinds 2003 niet meer gedifferentieerd, maar werden er respectievelijk voor de onder- en voor de bovenbouw twee gemiddelde eenheidsbedragen voor de boekenpakketten berekend.

Twee scholen gaven aan dat er in de bovenbouw meer boeken worden gekocht door de ouders, omdat ze vaak enkele jaren mee moeten. De scholen ondersteunden dit door het organiseren van boekenmarkten, waarop gebruikte boeken konden worden doorverkocht. Indien dit fenomeen zich op veel scholen voordoet, zou dit tot een kostenstijging hebben kunnen leiden. De analyses op basis van Openboek, waarin gekeken is naar de invloed van de verschuiving tussen huur- en koopboeken, tonen aan dat dit zich niet heeft voorgedaan.

De redenen om over te stappen van een intern op een extern boekenfonds zijn vaak van organisatorische aard. De betreffende scholen vonden het te moeilijk om alle werkzaamheden voor een intern fonds te blijven organiseren, vanwege:

- de omvangrijke en gedifferentieerde pakketten die zijn ontstaan na de invoering van de basisvorming en de Tweede Fase;
- de schaalvergroting van de school zelf (door groei en fusies);
- een besluit om de werkzaamheden van het personeel te beperken tot “de core business”: het onderwijs zelf;
- het financiële risico van methodevervangingen door onderwijsvernieuwingen;
- het financiële risico van wanbetalen en de inspanningen die ermee gemoeid zijn om de gelden te innen.

Concluderend kunnen we stellen dat de kosten voor het huren van boeken bij een intern boekenfonds uitkomen op ongeveer een kwart van de nieuwwaarde en bij een extern fonds ongeveer op eenderde van de nieuwwaarde met een extra opslag van 3,5 procent leenrecht. Het kostenverschil bedraagt dus circa 10 procent van de huurprijs. Slechts 5 procent van de scholen is de afgelopen drie jaar overgestapt van een intern op een extern fonds. Het merendeel van de scholen is al eerder overgestapt. Op het totaal genomen is het effect van het overstappen op een extern fonds te beperkt om de hoge kostenstijging in de afgelopen drie jaar te verklaren.

5.5 Uitbreiding van de dienstverlening

Een veronderstelling voor het onderzoek was dat scholen meer activiteiten uitbesteden aan de boekleverancier die zij voorheen zelf deden en dat een betere c.q. uitgebreidere service gevolgen heeft voor de kosten.

C5. Besteden scholen meer diensten uit die zij voorheen zelf deden?

Op de voor een interview bezochte scholen werd duidelijk dat het externe boekenfonds in de regel diensten uitvoert die een directe relatie hebben met de boekdistributie. In de eerste plaats worden de mutaties die in de boekenlijst moeten worden doorgevoerd geïnventariseerd bij de scholen. Vervolgens wordt de definitieve lijst opgesteld die met het bestelformulier rechtstreeks of via de school naar de ouders wordt gestuurd, die ze ingevuld terugsturen. De bestellingen worden vervolgens rechtstreeks naar de thuisadressen gestuurd of kunnen op school worden afgehaald. De rol van de scholen varieert afhankelijk van de afspraken die er met het externe boekenfonds zijn gemaakt. Het fonds int in vrijwel alle gevallen de betalingen voor de boeken en rappelleert bij wanbetalers.

Als scholen geen gebruik maken van onderdelen van de reguliere dienstverlening dan kunnen er lagere kosten in rekening worden gebracht. Eén van de bezochte scholen doet alleen de bestellingen van de boeken bij het externe fonds en organiseert het voorwerk (de bestellingen van de ouders) de distributie en de betalingen zelf. Daardoor worden er kortingen verkregen die worden gebruikt om de boeken tegen een lagere huurprijs te leveren.

In de belronde is de scholen die gebruik maken van een extern boekenfonds gevraagd of de diensten van het boekenfonds zijn uitgebreid. Bij één op de vier scholen is dat het geval.

Tabel 5.4 Resultaten belronde: uitbreiding diensten extern fonds in de afgelopen drie jaar?*

	Ja	Nee
Extern boekenfonds	7	24
Extern boekenfonds in combinatie	2	6
Totaal	9	30

* Voor 39 scholen is het antwoord op deze vraag bekend.

In de belronde en bij de telefonische interviews zijn de volgende uitbreidingen genoemd:

- het geven van overzichten van mutaties in de pakketkosten;
- het adviseren bij de vervanging van een methode;
- het bieden van internetdiensten (informatie voor de school, on-line bestellen voor ouders);
- het verstrekken van ander materiaal zoals een tekendoos of een rekenmachine;
- het innen van een vergoeding voor door de school uitgegeven materiaal;
- het innen van een vergoeding voor softwarelicenties;
- het innen van de vrijwillige bijdrage;
- het innen van overige bijdragen (bijvoorbeeld voor excursies).

Volgens de geïnterviewden zijn met de vier eerstgenoemde diensten, die min of meer behoren tot de reguliere dienstverlening van het fonds, geen extra kosten voor de ouders of de school gemoeid. Het innen van andere vergoedingen en bijdragen levert wel kosten op voor de school, maar wordt gecompenseerd doordat de scholen hier zelf geen personeelskosten meer voor hoeven te maken. Wel bestaat de mogelijkheid dat door het innen van extra bijdragen, de ouders het verschil tussen de boekenkosten en de andere kosten uit het oog verliezen.

Concluderend stellen we dat uitbreiding van de dienstverlening geen extreme prijsstijgingen tot gevolg heeft gehad. Slechts een klein deel (10%) van de scholen is de afgelopen drie jaar gebruik gaan maken van extra dienstverlening van het externe boekenfonds. Voor een deel van deze scholen is de reguliere dienstverlening uitgebreid en staan daar geen extra kosten tegenover. Scholen die vergoedingen en bijdragen laten innen via het boekenfonds betalen daar wel kosten voor, maar bezuinigen op de eigen administratie.

5.6 Ontwikkeling leerlingaantal en tweedehandsmarkt

Eén van de hypothesen van het onderzoek was dat het toenemende aantal leerlingen mogelijk indirect doorwerkt op de boekenkosten door de stijgende vraag naar tweedehandsboeken.

D1. Hoe ontwikkelt het leerlingaantal zich per schooltype? In welke mate heeft de markt voor nieuwe boeken de afgelopen jaren een stijging ten opzichte van de tweedehands markt doorgemaakt?

Informatie over de omvang van de tweedehandsmarkt is niet op basis van goed controleerbare bronnen te reconstrueren. Op basis van een enkele observatie van een schooldirectie waar bijvoorbeeld een boekenmarkt op school georganiseerd wordt, komen we tot een schatting van *zeker niet meer* dan 10 procent van de ouders die daarvan gebruik maakt. Deze markt zou vooral voor een stijging van de prijzen kunnen zorgen als het leerlingaantal groeit. Tabel 5.5 laat zien dat van een dergelijke stijging inderdaad sprake is in de periode 2000 tot en met 2003.

Tabel 5.5 Aantal leerlingen voortgezet onderwijs tussen 2000-2001 en 2003-2004

	2000*	2001	2002	2003	stijging in %
Basisvorming 1 en 2	332300	329200	334300	339000	2
VMBO 3 en 4	181200	184700	180800	177200	-2
HAVO/VWO 3	78100	77500	78800	80600	3
HAVO/VWO 4, 5 en 6	173300	177200	183700	190200	10
Totaal vo (excl. zorg)	764900	768600	777600	787000	3

* 2000 verwijst hier naar schooljaar 2000-2001, 2001 naar schooljaar 2001-2002 et cetera.

Bron: Ministerie van ocv

In het voortgezet onderwijs is het leerlingaantal met ongeveer 3 procent gegroeid. Tussen niveaus zijn weliswaar verschillen (met name in de Tweede Fase een groei van 10%) maar die zijn niet zodanig dat daarvan een substantieel effect op de prijs van de boeken op de tweedehands markt van uitgegaan zal zijn. Een eventueel effect op de gemiddelde prijs van tweedehands en nieuwe boeken kan daarmee ook zonder meer verwaarloosd worden.

5.7 Omvang en samenstelling van boekenpakketten

In deze paragraaf gaan we in op de mogelijke ontwikkelingen op de scholen die ertoe hebben geleid dat de omvang van de boekenpakketten is toegenomen. We bespreken het aantal voorgeschreven boeken per vak en de toename van het aantal vakken.

- C1. Is er de afgelopen jaren sprake van een toename van het aantal door de school voorgeschreven boeken of producten per vak?*
- D3. Is door de invoering van het vmbo (ook in verband met de centrale examinering) het gemiddeld aantal vakken per leerling toegenomen?*

Een toename van het aantal door de school voorgeschreven boeken of producten per vak kan ertoe leiden dat de kosten per vak hoger worden. De geïnterviewden op de scholen zien de afgelopen jaren geen grote toename meer van het aantal methoden dat wordt gebruikt. De belangrijkste toename is, volgens de respondenten, veroorzaakt door de invoering van de basisvorming (in 1993) en van de Tweede Fase havo/vwo (gestart in schooljaar 1998-1999). Dat is dus een ontwikkeling geweest die is ingezet vóór de nu onderzochte periode en die niet meer van invloed is geweest op de boekenkosten van de afgelopen jaren.

Ondertussen zijn de scholen in 2001-2002 gestart met de leerwegen in de bovenbouw van het vmbo. Dat heeft (buiten de mogelijkheid om extra examenvakken te kiezen) niet geleid tot een toename van het aantal vakken, maar wel tot meer keuzemogelijkheden voor de leerlingen. De combinatie van leerwegen (theoretisch, basisberoepsgericht, kaderberoepsgericht, gemengd), sectoren en intrasectorale programma's levert een grote variatie aan mogelijke vakkenpakketten op. Dit leidt volgens een respondent tot een grote versnippering en een behoefte aan specialistische boeken voor relatief kleine groepen leerlingen.

In enkele gevallen neemt het aantal vakken en daarmee het aantal voorgeschreven leermiddelen toe omdat de betreffende school zich op een bepaald terrein wil profileren. Voorbeelden daarvan uit de interviews waren Grieks in het eerste leerjaar van het gymnasium en extra cultuurvakken in de bovenbouw vwo.

Op één van de bezochte scholen zijn in de onderzochte periode de boekenpakketten uitgebreid met boeken en cd-roms die voorheen klassikaal werden gebruikt en door de school werden aangeschaft.

Een groot deel van de geïnterviewden wijst in verband met de gestegen boekenkosten op het aantal werkboeken dat de afgelopen jaren over de gehele linie toeneemt. Dat komt volgens deze respondenten vooral door de onderwijsvernieuwingen die leiden tot een afname van het aantal contacturen en tot een toename van de zelfwerkzaamheid. Het is echter de vraag of deze toename van werkboeken de afgelopen jaren sterker heeft doorgezet. Er komen weliswaar werkboeken bij, maar bestudering van de boekenlijsten lijkt erop te wijzen dat deze trend al eerder is ingezet. Eén van de bezochte scholen vormt een uitzondering. Deze school is enkele jaren geleden pas gebruik gaan maken van werkboeken in het onderwijs. Voor die tijd werden er geen werkboeken gebruikt.

Enkele respondenten constateren ook een stijgend aanbod van uitwerkboeken. Uit bestudeerde boekenlijsten blijkt dat deze koopboeken weliswaar niet verplicht, maar bij aanschaf wel relatief duur zijn.⁴

Ten slotte wijzen ook enkele respondenten op het feit dat er, onder andere naar aanleiding van de discussie over de zwaarte van de boekentas, boeken gesplitst worden en dat ook dit tot kostenstijgingen leidt. Voor enkele vakken zijn de afgelopen jaren boeken vervangen door meerdere katernen. Ook deze wijzigingen hebben nadelige gevolgen voor de boekenkosten.⁵

Het aantal boeken per vak lijkt dus vooral toe te nemen door een toename van het aantal werkboeken en in bepaalde gevallen door het splitsen van boeken. De veranderingen lijken echter al eerder ingezet en er zijn geen aanwijzingen dat de toename de afgelopen drie jaar sterker is geweest dan in de jaren daarvoor.

5.8 Duurdere methoden

Kostenstijgingen kunnen ook veroorzaakt worden doordat er vaker voor een duurdere methode wordt gekozen.

C2. Kiezen scholen gemiddeld voor duurdere methoden dan voorheen?

Alle geïnterviewden zien een verandering naar luxer uitgevoerde leermiddelen die eveneens leidt tot een stijging van de kosten. Dit uit zich op twee manieren:

- een toename van het aantal duurder uitgevoerde boeken: kleurendrukken met foto's en tekeningen;
- een stijging van het aantal cd-roms dat bij bepaalde methoden wordt geleverd.

Volgens enkele respondenten zijn de scholen hierbij sterk afhankelijk van het aanbod van de uitgevers. Zij worden geconfronteerd met een luxere uitgave of met een handboek of werkboek dat is uitgebreid met een cd-rom, terwijl ze niet kunnen kiezen voor een minder luxe uitvoering of voor het weglaten van de cd-rom.

Andere respondenten merken op dat ook het onderwijs om deze luxere uitgaven vraagt. Het accent op zelfwerkzaamheid vraagt om lesmateriaal dat boeiend is voor de leerling, die veel meer audiovisueel gericht is dan vroeger. Zoals een geïnterviewde leraar vertelt, ontkomen ook de secties op de scholen niet aan de discussie over de keuze voor een eenvoudige goed-

⁴ Voorzover er niet-verplichte boeken op de lijst van het externe boekenfonds staan, zijn ze opgenomen in de gegevens die in het kader van Openboek worden verzameld en zijn ze meegenomen in de analyses van hoofdstuk 2.

⁵ In principe zou dit moeten leiden tot een toename van het aantal leermiddelen in het boekenpakket, maar een dergelijke toename hebben we niet kunnen constateren. Waarschijnlijk betreft het toch een gering aantal scholen.

kope uitgave en een duurdere kleurrijke. Eén van de geïnterviewde sleutelrespondenten benadrukt dat de uitgevers de luxere uitgaven op de markt brengen op basis van marktonderzoek onder de scholen.

5.9 Afschrijvingsperiode

De prijzen van de benodigde boeken zouden gestegen kunnen zijn omdat boekenfondsen de afschrijvingsperiode van boekenpakketten korter maken vanuit de gedachte dat methoden minder lang meegaan of dat door onderwijsvernieuwingen, de euro-invoering en dergelijke bestaande methoden versneld moeten worden afgeschreven.

B3. Hebben de boekverkopers de afschrijvingsperiode van boekenpakketten de afgelopen jaren korter gemaakt?

Hiervoor is al beschreven dat de afschrijvingstermijnen afhankelijk zijn van de aard van de afspraken over de boekdistributie. Voor de bezochte scholen die werken met een extern fonds ligt de afschrijvingstermijn van de boeken in de regel op drie tot vier jaar en voor de scholen met een intern fonds op vier tot vijf jaar. De geïnterviewden benadrukken dat er aan die afgesproken afschrijvingstermijnen strak wordt vastgehouden. Een snellere vervanging van een methode gaat in tegen de afspraken die er met het externe fonds gemaakt zijn en levert de school, “afhankelijk van de coulance van de boekleverancier”, extra kosten op. Een geïnterviewde meldde dat op zijn school de kosten dan worden verhaald op het budget van de sectie die de methode voortijdig wil vervangen. Ook bij interne boekenfondsen worden versnelde afschrijvingen vermeden vanwege de ermee verbonden kosten. Een versnelde vervanging kan slechts bij hoge uitzondering en slechts na overleg met en toestemming van het management. Overigens meldden enkele geïnterviewden dat scholen door de boekenfondsen wel in staat gesteld worden om te sparen voor een eventuele eerdere vervanging.

De invoering van de Tweede Fase in het schooljaar 1998-1999 heeft wel geleid tot snellere afschrijvingen; toen moesten er veel methodes vervangen worden. De toen ingevoerde methoden bereiken nu het einde van de afschrijvingstermijn. Enkele respondenten verwachten dat er de komende periode veel van deze methoden zullen worden vervangen.

De invoering van de leerwegen in het vmbo heeft, volgens enkele geïnterviewden, tot veel minder voortijdige afschrijvingen geleid.

Uit de interviews op de scholen kan niet geconcludeerd worden dat zij geconfronteerd worden met kortere afschrijvingsperioden van de boekenfondsen. Een enkeling merkt wel op dat ook met een extern boekenfonds soms bekeken wordt of de termijn niet met een jaar verlengd kan worden.

5.10 De invoering van de euro

In de door ons onderzochte periode viel ook de euro-invoering. Het is mogelijk dat scholen extra uitgaven hebben besteld als gevolg van de invoering, methodes hebben aangepast of vervangen en aanvullend materiaal hebben aangeschaft.

C3. Hebben scholen extra uitgaven besteld naar aanleiding van de invoering van de euro (bijvoorbeeld voor economie)? In welke mate hebben deze eventuele bestellingen effect (gehad) op de kostenontwikkeling?

Tijdens de belronde hebben we enkele vragen gesteld over de invloed van de invoering van de euro in 2002. Uit de resultaten blijkt dat het regelmatig voorkomt dat scholen één of meer methodes eerder hebben vervangen door de komst van de euro (tabel 5.6). Ruim eenderde van de respondenten in de belronde heeft aangegeven dat er methodes eerder vervangen zijn. Vaak gaat het om één methode, zoals economie of handel. Op bijna de helft van de scholen zijn geen methodes eerder vervangen vanwege de euro. Eenvijfde van de scholen heeft vanwege de komst van de euro tussentijds materiaal aangeschaft.

Tabel 5.6 Eerdere vervanging methoden of tussentijdse aanschaf door euro-invoering

	<i>Eerdere vervanging</i>		<i>Tussentijdse aanschaf</i>	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Ja	38	38,4	20	20,2
Nee	47	47,5	73	73,7
Weet niet	14	14,1	6	6,1
Totaal	99	100,0	99	100,0

* Alleen gevraagd aan scholen met een intern boekenfonds.

Het merendeel van de respondenten die deelnamen aan een face-to-face interview zei dat de euro-invoering geen grote consequenties had gehad voor de boekenkosten. Eventuele eerdere vervangingen van methoden waren op deze scholen opgevangen in de overgang naar de leerwegen of de overstap naar een extern boekenfonds, of werden betaald uit via het boekenfonds opgebouwde reserves. Een klein deel vond dat er wel sprake was van verhoging van de prijzen, maar dat die verhoging overeenkwam met de ontwikkelingen op de rest van de markt. Slechts een enkeling vond dat er sprake was geweest van een forse stijging (van 10%). Een analyse van de boekenlijsten van één van de bezochte scholen bevestigt dit laatste beeld en laat na de invoering van de euro voor bepaalde boeken stijgingen zien die variëren van 12 tot 20 procent. Voor de andere scholen beschikten we over onvoldoende gegevens om een stijging vast te stellen.

We concluderen dat op eenderde van de scholen methoden eerder zijn vervangen en dat er op een vijfde deel tussentijdse aanschaffen zijn gedaan. We hebben geen aanwijzingen dat dit tot hogere kosten heeft geleid. Het lijkt erop dat de euro-invoering gepaard is gegaan met een stijging van boekenprijzen, maar we kunnen op grond van de gegevens van de scholen niet vaststellen of die stijging hoger is geweest dan de inflatie die het gevolg was van de euro-invoering.

5.11 Vrijwillige ouderbijdrage

In deze laatste paragraaf gaan we in op de stijging van de vrijwillige (ouder)bijdrage en de verschillen die daarin op zouden kunnen treden tussen de verschillende onderwijssoorten en leerjaren.

E2. Is er sprake van een verschil in ontwikkeling van de kosten van de vrijwillige bijdrage naar schooltype en leerjaar en zo ja, waar wordt deze uit verklaard?

Op vijf van de twaalf bezochte scholen wordt er één bedrag gehanteerd voor alle leerlingen: er zijn op deze scholen dus geen verschillen tussen leerjaren of de onderwijssoorten. Er zijn drie scholen die verschillende bedragen rekenen voor onderbouw en bovenbouw of voor verschillende onderwijssoorten. De bedragen verschillen op deze scholen dan hooguit tien euro. Op de andere drie scholen wordt er voor elk leerjaar een ander bedrag berekend. Deze bedragen kunnen behoorlijk verschillen en dat is dan met name omdat er naast een aantal vaste bedragen vaak ook een variabel deel voor excursies en activiteiten in is opgenomen. In de interviews konden we alleen op deze laatste scholen verschillen in ontwikkeling constateren en die werden vooral veroorzaakt door het variabele deel van de ouderbijdrage.

De hoogte van de vrijwillige ouderbijdrage wordt, volgens de geïnterviewden, in de meeste gevallen overlegd met de ouderraad en de oudergeleding van de MR. Zij praten ook mee over de bestedingsdoelen van de bijdrage. De overige ouders worden in de regel op de hoogte gesteld via de schoolgids, soms via een aanvullende brief. Op een deel van de scholen wordt een ondertekende overeenkomst van de ouders gevraagd. Daarin kunnen de ouders in de regel kiezen uit een gecombineerd pakket van bestedingen en aangeven waarvoor zij wel en waarvoor zij niet wensen te betalen. De diensten en producten waarvoor zij niet wensen te betalen, worden niet verleend of geleverd.

Uit de interviews kwam naar voren dat de vrijwillige ouderbijdrage op de scholen voor verschillende doelbestedingen werd gebruikt. In de meeste gevallen wordt de vergoeding gebruikt voor:

- schoolactiviteiten (vieringen, sportdagen, sociaal-culturele activiteiten);
- introductiedagen, excursies en werkweken;
- druk- en kopieerkosten voor ouders en leerlingen (nieuwsbrief, schoolkrant, overig drukwerk);
- een bijdrage voor de ouder- en leerlingenraad;
- verzekeringen;
- kluisjeshuur;
- bepaald door de school verstrekt materiaal;
- het gebruik van ICT en audiovisuele middelen.

Naast deze vrijwillige bijdrage betalen ouders vaak ook nog een verplicht bedrag voor door de school aangeschaft of geproduceerd vakgerelateerd lesmateriaal, studie- en beroepskeuzebegeleiding en voor enkele andere posten. Bovendien worden op veel scholen extra bedragen in rekening gebracht voor excursies en werkweken. In sommige gevallen worden die bedragen, zoals we gezien hebben, meegenomen in de vrijwillige bijdrage.

E1. Zijn er de afgelopen jaren meer/andere/nieuwe kosten gekomen die betaald worden uit de vrijwillige ouderbijdrage?

Uit de belronde kwam naar voren dat de vrijwillige ouderbijdrage op ruim de helft van de scholen de afgelopen jaren niet is gestegen (tabel 5.7). Op ruim eenderde van de scholen nam de ouderbijdrage wel toe. Op een kwart van deze scholen werd de stijging veroorzaakt doordat het aantal doelbestedingen toenam. Daarbij betrof het met name extra druk- en kopieerkosten en extra bedragen voor excursies, werkweken en introductiedagen.

Tabel 5.7 Stijging vrijwillige bijdrage in de afgelopen jaren

	Aantal	Percentage
Ja	36	36,4
Nee	54	54,5
Weet niet	4	4,0
Anders, namelijk	5	5,1
Totaal	99	100,0

Ook tijdens de interviews bleek de vrijwillige ouderbijdrage op één op de drie scholen gestegen te zijn. De verhogingen waren in enkele gevallen het gevolg van eenmalige aanpassingen van de bedragen voor de bestedingsposten die verder niet gewijzigd werden. In andere gevallen werd het verschil voornamelijk veroorzaakt door de kosten voor excursies die in de ouderbijdrage waren opgenomen en die varieerden per leerjaar en schooljaar. In een enkel geval was er een post bijgekomen: een vergoeding voor reprotrechten.

E3. Wordt de vrijwillige bijdrage de afgelopen jaren op een andere wijze geïnd en zo ja, welk effect heeft dit op de kosten daarvan?

De bedragen worden op de bezochte scholen geïnd door de school zelf of (bij grote besturen) door het bestuursbureau. In die situatie is de afgelopen jaren geen verandering gekomen en het innen wordt op deze scholen dus niet uitgevoerd door een externe instantie. Eerder in het hoofdstuk is gebleken dat aan het uitbesteden van deze taak aan het externe boekenfonds kosten voor de school zijn verbonden, maar dat die weer gecompenseerd worden door de besparingen op de school zelf.

E4. Is er de afgelopen jaren minder vaak sprake van vrijstelling van de vrijwillige bijdrage, hangt dit samen met de wijze van innen?

Als ouders niet betalen, dan wordt er in de regel enkele malen gerappelleerd. Op enkele scholen wordt vervolgens een incassobureau ingeschakeld. Scholen met een overeenkomst, maar ook enkele scholen die geen overeenkomst afsluiten, passen in sommige gevallen sancties toe (leerlingen krijgen dan geen kluisje, ontvangen bepaalde materialen niet of mogen niet meedoen aan een bepaalde activiteit).

De scholen bieden de ouders wel de mogelijkheid tot gespreid betalen en in bepaalde gevallen zijn er ook betalingsregelingen mogelijk. Ouders die melden dat zij vanwege financiële problemen niet kunnen betalen, worden gewezen op de Bijzondere Bijstand en soms op de Stichting Leergeld die ondersteuning kunnen bieden.

Het aantal kwijtscheldingen is klein. Enkele respondenten gaven een indicatie: circa één à twee procent van de ouders. Het lijkt op de bezochte scholen door de jaren heen gelijk te blijven.

6 BVE-SECTOR

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de boekenkosten en de vrijwillige bijdrage in de BVE-sector. In paragraaf 6.2 worden de ontwikkelingen rondom de boekenkosten van de BOL-opleidingen in de BVE-sector beschreven. Paragraaf 6.3 gaat verder in op de besluitvorming over de boekenpakketten. Vervolgens komt in paragraaf 6.4 de wijze van boekdistributie aan de orde. In paragraaf 6.5 wordt ingegaan op de ontwikkeling van het deelnemersaantal en tweedehandsmarkt. In paragraaf 6.6 gaan we na of de omvang en de samenstelling van de boekenpakketten zijn veranderd in de afgelopen jaren. Paragraaf 6.7 behandelt de hypothese dat de boekenkosten zouden zijn gestegen als gevolg van duurdere methoden. In paragraaf 6.8 wordt kort iets gezegd over de afschrijvingsperiode van boeken en in paragraaf 6.9 gaan we in op de invoering van de euro. Als laatste behandelen we in paragraaf 6.10 de vrijwillige bijdrage. In tegenstelling tot in het VO hebben we voor de boekenkosten in de BVE-sector geen ondersteuning van kwantitatieve informatie van een overkoepelend orgaan voor educatieve boekhandels. Het grootste gedeelte van de resultaten is dus gebaseerd op de informatie die we hebben verkregen van 48 respondenten uit de belronde, enkele interviews met sleutelinformanten en uit de zes diepte-interviews die we hebben gehouden.

6.2 Ontwikkeling van de boekenkosten

In de belronde hebben we 48 respondenten gesproken over de boekenkosten. In de meeste gevallen gaat het hierbij om de informatie op sector- of op opleidingsniveau. De zes respondenten die we hebben geïnterviewd in het kader van de diepte-interviews gaven informatie over het algemene beleid van de boekenkosten op unit- of instellingsniveau en over de algemene ontwikkeling van de boekenkosten. Hierbij zijn ter ondersteuning gegevens over de boekenkosten uit de boekenlijsten van een bepaald leerjaar van een willekeurige opleiding binnen de instelling geraadpleegd.¹

Uit de onderzoeken van Research voor Beleid en het NIBUD bleken de boekenkosten van de BOL-opleidingen in de BVE-sector in de afgelopen drie jaar te zijn gestegen met 62 procent. Zoals in hoofdstuk 2 al is beschreven, zijn de meeste respondenten in de BVE-sector die zijn benaderd in de belronde van mening dat de boekenkosten niet met 62 procent (gecorrigeerd voor inflatie) zijn gestegen, maar met 20 à 30 procent (niet gecorrigeerd voor inflatie) in de

¹ De reden hiervoor is dat er de boekenkosten van opleiding tot opleiding en van leerjaar tot leerjaar verschillen binnen een instelling.

afgelopen 3 jaar. De zes ROC's die we hebben gesproken in het kader van de diepte-interviews geven aan dat de boekenkosten hooguit met het 'gewone leven' zijn meegestegen. Drie van de geïnterviewde ROC's benadrukken daarbij dat de boekenkosten pas echt stijgen wanneer er veranderingen in het onderwijsprogramma of in de eindtermen plaatsvinden. Eén van de respondenten zegt dat dit in 1997 en in 2000 het geval is geweest. In de afgelopen drie jaar is dit echter volgens deze ROC's niet voorgekomen.

Twee andere respondenten die zijn geïnterviewd geven in het kader van de boekenkosten wel aan dat er veranderingen gaande zijn in het onderwijsprogramma. Het onderwijs is minder gericht op afzonderlijke vakken waarin de deelnemers theorie krijgen voorgeschoteld die ze moeten leren. Tegenwoordig werkt men meer met competenties. Kennis en vaardigheden worden geïntegreerd in thematisch onderwijs. Lessen in Engels en Nederlands worden simpelweg niet meer gegeven. In plaats daarvan moeten de deelnemers voor een ander vak bijvoorbeeld een werkstuk in het Engels schrijven. Deze ontwikkeling brengt eerder een daling dan een stijging in de boekenkosten met zich mee, doordat het aantal leermiddelen daalt. Bij een ROC die we tijdens een interview hebben gesproken, hebben deelnemers gemiddeld nog maar drie boeken nodig. Ze geven jaarlijks nog maar rond de 100 euro uit aan boeken.

Kijken we naar de informatie in de boekenlijsten die we hebben meegekregen bij de geïnterviewde instellingen, dan zien we een zeer gevarieerd beeld. De bedragen in de eerste rij hebben betrekking op de boekenkosten middenkaderopleiding bouwkunde. De boekenkosten voor het eerste leerjaar van deze opleiding waren in 2002-2003 740 euro. Het jaar daarop betaalden de deelnemers van hetzelfde leerjaar 754 euro voor hun boeken. Dit is een stijging van nog geen twee procent. Bij een BOL-opleiding helpende welzijn zien we een daling in de boekenkosten. Eerstejaars deelnemers betaalden 192 euro voor hun boeken in het cursusjaar 2002-2003 en 140 euro in het cursusjaar 2003-2004. Bij een opleiding voor beeldtechniek zien we daarentegen weer een stijging van de boekenkosten. Eerstejaars deelnemers betaalden in het cursusjaar 2002-2003 347 euro en in het cursusjaar 2003-2004 456 euro. Dit komt neer op een stijging van 31 procent. Al deze percentages zijn niet gecorrigeerd voor inflatie.

Tabel 6.1 Voorbeelden boekenkostenontwikkeling

Opleiding*	2002-2003	2003-2004	Percentage stijging/daling
Middenkaderopleiding bouwkunde leerjaar 1	740	754	2%
Helpend welzijn leerjaar 1	192	140	-27%
Beeldtechniek leerjaar 1	347	456	31%

* Het gaat om opleidingen van drie verschillende ROC's.

6.3 Besluitvorming over de boekenpakketten

Tijdens de diepte-interviews is aan de respondenten gevraagd hoe de besluitvorming rondom de keuze van boeken en methoden plaatsvindt. De docenten maken in eerste instantie de keuze welke boeken er op de lijst komen. Zij stellen de lijsten samen of geven mutaties door aan de afdelingshoofden of de directie. De afdelingshoofden of de directie stemmen de lijsten op elkaar af en kijken eventueel naar het kostenplaatje. Een respondent geeft aan dat er niet echt een proces is met betrekking tot de boekenkeuze. Soms komt het initiatief voor een verandering van een individuele docent, soms van een groepje docenten en soms van de afdelingsmanager. Bij één instelling speelt het open leercentrum een rol bij het samenstellen van de boekenlijsten. Zij controleren bijvoorbeeld of er geen rare items op de lijst staan.

Criteria bij besluitvorming

Tijdens de diepte-interviews is gevraagd wat de criteria zijn voor de keuze van bepaalde methodes en boeken. Voorzover respondenten criteria voor de boekenkeuze konden noemen, werden de volgende aspecten genoemd: aansluiting bij de eindtermen, inhoud, continuïteit, eenduidigheid, kwaliteit en redelijkheid. Dit laatste criterium – redelijkheid – is het enige prijs criterium dat genoemd is. Twee respondenten gaven bovendien expliciet aan dat willekeur een rol speelt in de keuze omtrent boeken en methodes. Een respondent wees hierbij op het feit dat er soms sprake is van belangenverstrengeling, omdat sommige docenten als auteur aan een uitgeverij zijn gebonden.

Bij de zes geïnterviewde ROC's wordt verschillend met kostenbeheersing omgegaan. Bij drie van de zes geïnterviewde instellingen speelt kostenbeheersing geen rol. Er wordt simpelweg geen aandacht besteed aan de hoogte van de boekenkosten. Twee andere respondenten zeggen dat er wel aandacht wordt besteed aan kostenbeheersing. Een van hen geeft aan dat deelnemers wanneer zij boeken niet gebruiken, ze deze weer mogen inleveren bij de school en dat de afdeling dan voor de kosten opdraait. Op deze manier worden de afdelingen gedwongen om de boekenlijst nauwkeurig in de gaten te houden. Een andere respondent zegt dat de instelling het lesmateriaal in eigen beheer ontwikkelt als men materiaal of boeken te duur vindt.

Bij een instelling voor gezondheidszorg en welzijn worden de kosten laag gehouden doordat de school (in het kader van de BBL-opleidingen) samenwerkt met zorginstellingen die fungeren als beroepspraktijkvormingsinstellingen die de leermiddelen voor de deelnemers van de BBL-opleidingen betalen. Aangezien die instellingen zelf voor de kosten opdraaien, proberen zij deze ook zo laag mogelijk te houden. De deelnemers van de BOL-opleidingen profiteren mee van het kostenbewustzijn van de beroepspraktijkvormingsinstellingen, omdat zij dezelfde boeken gebruiken als de deelnemers van de BBL-opleidingen.

Rol medezeggenschapsraad

De MR wordt bij geen van de geïnterviewde instellingen betrokken bij de samenstelling van het boekenpakket. Indirect heeft de MR wel een signalerende functie op één instelling: als de boekenkosten te hoog worden, trekken zij aan de bel. Bij een andere instelling stellen ouderpanels en deelnemersvertegenwoordigers af en toe de boekenkosten aan de orde. Van de 48 respondenten die in de belronde zijn gesproken, gaven er drie aan dat de medezeggenschapsraad wordt betrokken bij de totstandkoming van de boekenlijst. Een respondent uit de belronde gaf aan dat de medezeggenschapsraad alleen wordt betrokken bij de procedure omtrent de aanschaf van boeken, maar niet bij de concrete samenstelling van de lijst, bij een andere instelling wordt de MR alleen betrokken bij de hoogte van de kosten van de boeken en niet bij de inhoudelijke samenstelling van het boekenpakket. Het was deze laatste respondent niet bekend of de betrokkenheid van de MR ook heeft geleid tot lagere boekenkosten. Bij de overige twee gevallen waar de MR werd betrokken bij de boeken, heeft deze betrokkenheid niet geleid tot een daling van de boekenkosten. Elf respondenten uit de belronde wisten niet of de medezeggenschapsraad wordt betrokken bij de samenstelling van het boekenpakket of hadden geen antwoord gegeven op deze vraag.

Tabel 6.2 Belronde: wordt de MR betrokken bij besluiten over het boekenpakket?

	Aantal	Percentage
Ja	4	8%
Nee	33	69%
Weet niet	11	23%
Totaal	48	100,0%

Communicatie naar ouders en deelnemers

De meeste geïnterviewde instellingen communiceren over de hoogte van de boekenkosten via schriftelijk informatiemateriaal, een prospectus of de studiegids, of lijsten die op open dagen worden verspreid. Een instelling geeft aan tijdens open avonden ouders en deelnemers te informeren over de opbouw van de schoolkosten en de keuzecriteria voor leermiddelen.

6.4 Boekdistributie

Met de belronde hebben we ook voor de BVE geïnventariseerd op welke wijze deelnemers aan hun boeken komen. De verwachting was dat veel instellingen gebruik zouden maken van een extern boekenfonds. In de BVE-sector vervullen educatieve boekhandels echter een andere rol dan in het voortgezet onderwijs. Er worden minder boeken verhuurd en de boekhandels kunnen veelal niet alle deelnemers van een ROC of opleiding waar men afspraken mee heeft tot hun klanten rekenen. Hoewel de rol van de educatieve boekhandels in bepaalde opzichten lijkt op die van de externe boekenfondsen in het voortgezet onderwijs, kunnen we

in de BVE-sector beter niet spreken van externe boekenfondsen. In de BVE-sector komt het in vergelijking met het voortgezet onderwijs een stuk minder vaak voor dat deelnemers hun boeken huren. Zoals sleutelinformanten van de NEVED en de SEB aangeven, is huur vaak niet mogelijk omdat deelnemers voornamelijk gebruikmaken van werkboeken. Veelal kopen de deelnemers de boeken bij educatieve boekhandels.

Tijdens de belronde is aan de respondenten gevraagd hoe de deelnemers aan hun boeken komen. Bij bijna alle instellingen komt het erop neer dat de deelnemers een lijst met boeken krijgen die ze moeten gebruiken in het komend cursusjaar en de naam van een (en in een enkel geval meerdere) boekhandel(s) waar ze de boeken kunnen krijgen. De instellingen hebben in de meeste gevallen afspraken met bepaalde boekhandels die ervoor zorgen dat de boeken voorradig zijn. De deelnemers zijn daarnaast vrij om naar andere boekhandels te gaan. Feitelijk gaan de meeste deelnemers naar de geadviseerde boekhandels. Soms krijgen de deelnemers korting op de boeken wanneer ze naar de betreffende boekhandel gaan en soms krijgt de school zelf een bepaald percentage van de verkoop van de betreffende boeken aan de deelnemers. Negen van de 48 respondenten geven expliciet aan dat de betreffende boekhandel een grote boekenleverancier is zoals Stam, Van Dijk, Brinkman of VDO.² Bij deze leveranciers kunnen de deelnemers hun boeken zowel kopen als huren. Eén instelling geeft aan dat de school de boeken koopt en de deelnemers de boeken op de school kunnen gebruiken. De overige instellingen hebben afspraken met plaatselijke boekhandels alwaar de deelnemers hun boeken kunnen kopen. Bij deze kleinere boekhandels is meestal geen huurmogelijkheid. In een enkel geval kunnen de deelnemers wel hun boeken terugverkopen aan het einde van de gebruiksperiode.

Drie van de instellingen waar we respondenten hebben geïnterviewd hebben een contract met een grote educatieve boekhandel (Stam, Van Dijk en Brinkman). Hoewel deelnemers vrij zijn om de boeken aan te schaffen waar ze willen, maken de meeste van hen wel gebruik van deze boekhandels. Een van de geïnterviewde instellingen stapt volgend cursusjaar over van een kleine plaatselijke boekhandel naar Van Dijk. De reden hiervoor is dat de deelnemers daar ook hun boeken kunnen huren en terug kunnen verkopen.

C4. Wat zijn de verschillen in prijs tussen een boekenpakket dat via een intern fonds of een extern fonds wordt aangeschaft? Klopt het dat instellingen inderdaad veel meer gebruik zijn gaan maken van een extern fonds?

Aangezien geen enkele van de benaderde instellingen in de belronde of in de diepte-interviews gebruikmaakt van een intern boekenfonds is het eerste gedeelte van de hypothese niet aan de orde. Het antwoord op het tweede gedeelte van de hypothese luidt 'nee'. De werkwijze van de meeste instellingen omtrent de distributie van boeken is in de afgelopen drie jaar niet veranderd. Er zijn slechts acht respondenten die aangeven dat er wel wat veranderd

² Wellicht zijn het er meer, omdat we niet steeds naar de naam van de boekhandel hebben gevraagd.

is in de wijze waarop de deelnemers aan hun boeken komen, maar in de meeste gevallen is er dan sprake van een overstap van de ene naar de andere boekhandel. Eén instelling is van een systeem waar deelnemers boeken moeten aanschaffen bij de boekhandel, overgestapt op een systeem waarbij de deelnemers op school gebruik kunnen maken van boeken die de school heeft ingekocht. Slechts één instelling is overgestapt van een intern boekenfonds naar een externe boekleverancier.

Al met al is een antwoord op deze hypothese niet aan de orde in de BVE-sector omdat ROC's en opleidingen daarbinnen nauwelijks met interne dan wel externe boekenfondsen werken.

C5. Besteden instellingen meer diensten uit die zij voorheen zelf deden?

Zoals eerder opgemerkt kunnen we in de BVE-sector beter niet spreken van externe boekenfondsen. De educatieve boekhandels waar de ROC's mee samenwerken kunnen wel extra diensten aanbieden.³

Vier respondenten uit de belronde geven aan dat de diensten van de educatieve boekhandel zijn uitgebreid. De extra diensten zijn:

- het innen van de vrijwillige bijdrage (2x);
- het innen van andere kosten zoals excursies en licentiekosten (1x);
- het verstrekken van schoolbenodigdheden zoals tekendozen en agenda's (1x);
- de kosten voor de ID-kaart en de kluishuur (1x).

6.5 Ontwikkeling deelnemersaantal en tweedehandsmarkt

D1. Hoe ontwikkelt het cursistaantal zich per schooltype? In welke mate heeft de markt voor nieuwe boeken de afgelopen jaren een stijging ten opzichte van de tweedehandsmarkt doorgemaakt?

Drie respondenten uit de belronde gaven expliciet⁴ aan dat deelnemers via de school hun boeken tweedehands kunnen kopen en verkopen. Tijdens een diepte-interview gaf een respondent van nog een andere instelling aan dat op deze instelling ook een boekenmarkt wordt georganiseerd aan het begin van het jaar. Informatie over de omvang van de tweedehandsmarkt is niet op basis van goed controleerbare bronnen te reconstrueren. In het voortgezet onderwijs wordt geschat dat ten hoogste 10 procent van de ouders er gebruik van maakt. Deze markt zou vooral voor een stijging van de prijzen kunnen zorgen als het deelnemer-

³ Totaal hebben 25 respondenten geantwoord op de vraag of de diensten in de afgelopen drie jaar zijn uitgebreid.

⁴ We hebben in de belronde niet expliciet gevraagd of instellingen een boekenmarkt organiseren. Mogelijk zijn er dus meer instellingen waar dit het geval is dan de drie die dit hebben aangegeven.

aantal groeit. Tabel 6.3 laat zien dat van een dergelijke stijging inderdaad sprake is in de periode 2000 tot en met 2003.

Tabel 6.3 Aantal deelnemers BOL tussen 2000-2001 en 2003-2004

	2000*	2001	2002	2003	
BOL niveau 1 en 2	47600	52000	57900	60100	1,26
BOL niveau 3 en 4	207200	201900	208500	211500	1,02
Totaal BOL	254800	253900	266400	271600	1,07

* 2000 verwijst hier naar cursusjaar 2000-2001, 2001 naar cursusjaar 2001-2002 et cetera.

Bron: Referentieraming 2003

In de BOL is de groei van het aantal deelnemers in totaal 7 procent. De groei op niveau 1 en 2 is maar liefst 26 procent en dit zal op de tweedehandsmarkt tot stijgingen van de prijs voor tweedehandsboeken hebben geleid. Tegelijkertijd verwachten we door de naar verwachting beperkte omvang van de tweedehandsmarkt en de beperkte omvang van de deelnemers aan niveau 1 en 2 (een kwart van het totaal) een zeer beperkt effect op de gemiddelde totale prijzen. Benadrukt moet worden dat voor de BVE-sector geen inschatting van de omvang van de tweedehandsmarkt kon worden gemaakt, waardoor we op dit punt geen harde conclusies kunnen trekken.

6.6 Omvang en samenstelling van boekenpakketten

C1. Is er de afgelopen jaren sprake van een toename van het aantal door de school voorgeschreven boeken of producten per vak?

Er zijn geen aanwijzingen dat deelnemers in de BVE-sector meer boeken of andere materialen nodig zouden hebben voor de opleiding dan voorheen. Bij drie van de zes geïnterviewde instellingen is aangegeven dat de omvang van de boekenpakketten helemaal niet is gewijzigd. De BVE-raad geeft aan dat door de komst van ICT in het onderwijs er steeds meer via internet zal worden gewerkt en er in de toekomst zelfs minder boeken nodig zullen zijn. Twee respondenten zeggen tijdens de diepte-interviews dat het aantal boeken inderdaad is afgenomen. Bij een ROC was deze afname het gevolg van onderwijsvernieuwing. Het gaat hierbij om praktijkgestuurd thematisch onderwijs. Er worden nauwelijks nog theorielessen gegeven. De theorie die de deelnemers leren, halen ze uit readers of via het internet. Bij het andere ROC waar het aantal boeken is afgenomen, is de boekenlijst kritisch tegen het licht gehouden en zijn alle overbodige boeken geschrapt. Daarnaast heeft ook op deze school het werken met competentiegebieden, waarbij vakken met elkaar worden geïntegreerd, geleid tot een afname van het aantal vakken en dus ook van het aantal boeken.

6.7 Duurdere methoden

C2. Kiezen instellingen tegenwoordig duurdere en luxere methoden dan in 2000-2001?

Volgens respondenten vanuit de boekhandels en de managers van VO-instellingen spelen uitgevers in op de behoefte van instellingen om het onderwijs zo aantrekkelijk mogelijk te maken voor de deelnemers. Dit betekent dat methodes luxer en duurder worden. Volgens sommige sleutelinformanten zijn er ook niet echt meer goedkopere en eenvoudigere alternatieven die instellingen kunnen kiezen in het kader van de kostenbesparing. Analyse van de cijfers van Openboek doen vermoeden dat deze ontwikkeling in het VO tot een flinke stijging van de prijs van boeken heeft geleid. De nadruk op zelfstandig leren maakt dat er steeds meer werkboeken komen. Deze kunnen niet tweedehands worden aangeschaft.

Dit blijkt ook uit de diepte-interviews die we bij BVE-instellingen hebben gehouden. Zo geeft een respondent vanuit de sector voor techniek en milieu aan dat ontwikkelingen bij de ICT-opleidingen zo snel gaan, dat er steeds nieuwe herdrukken van boeken nodig zijn. Bij een andere school die is gesproken worden weliswaar geen duurdere methoden gekozen als daar geen aanleiding voor is vanuit de eindtermen, maar moeten deelnemers van bepaalde opleidingen wel een laptop kopen. Ook uit interviews bij de sectoren economie en handel en gezondheidszorg en welzijn blijkt dat de kosten voor lesmaterialen oplopen als gevolg van diverse ICT-toepassingen waar het onderwijs tegenwoordig gebruik van maakt. Hoewel de boekenkosten niet direct stijgen door nieuwe methoden, komen er dus wel andere kosten bij.

6.8 Afschrijvingsperiode

B3. Hebben de boekverkopers de afschrijvingsperiode van de boekenpakketten de afgelopen jaren korter gemaakt?

Omdat er in de BVE-sector minder boeken verhuurd worden dan bij de VO-scholen, speelt de afschrijvingsperiode een minder grote rol. In de interviews is er door respondenten dan ook niet veel verteld over de afschrijvingstermijn van boeken. Een instelling die volgend jaar overstapt op Van Dijk gaf wel een toelichting bij de afschrijvingstermijn van de boeken die de deelnemers huren of kopen. De school heeft een eenjarig contract afgesloten met Van Dijk. Het contract is voor de school in principe budgettair neutraal. Ze hebben afgesproken dat de school minimaal drie jaar dezelfde boeken gebruikt. Er kunnen wel uitzonderingen op deze regel worden gemaakt. Als de school boeken langer dan drie jaar gebruikt, dan wordt een soort spaarpotje gemaakt waarop de school kan teren als ze andere boeken in minder dan drie jaar wil vervangen.

Een respondent van een instelling voor gezondheidszorg en welzijn geeft tijdens een interview aan dat de inhoud van medische standaardwerken nauwelijks verandert door de jaren heen. Dit betekent dat methoden ook niet sneller worden afgeschreven op deze instelling. De overige respondenten die zijn gesproken in het kader van de diepte-interviews geven aan evenmin het idee te hebben dat de afschrijvingstermijnen zijn verkort. Een respondent van een unit voor techniek zegt daarentegen dat door de snelle ontwikkelingen in de techniek methodes sneller worden vervangen en er vaker herdrukken verschijnen. Dit kan een probleem opleveren wanneer deelnemers hun boeken willen terugverkopen aan de boekhandel. Vanuit de BVE-raad wordt eveneens aangegeven dat de methodes steeds sneller worden aangepast. Dit komt doordat de ROC's moeten aansluiten bij de ontwikkelingen in het bedrijfsleven en die gaan soms heel hard.

6.9 De invoering van de euro

C3. Hebben instellingen extra uitgaven besteld naar aanleiding van de invoering van de euro?

In de sectoren techniek en milieu en gezondheidszorg en dienstverlening heeft de invoering van de euro niet geleid tot hogere boekenkosten voor de deelnemers. De boekenkosten zijn hier met de komst van de euro evenals de kosten van het dagelijks leven weliswaar gestegen, maar het gaat niet om een enorme toename van de kosten. Dit blijkt zowel uit de belronde als uit de diepte-interviews. Bij de sector economie en handel geeft meer dan de helft van de respondenten in de belronde aan dat de komst van de euro wel heeft geleid tot vervanging van methodes. Dit wordt ook in een diepte-interview met een respondent van de sector economie en handel onderstreept. Door de komst van de euro moesten deelnemers de meest recente druk van een uitgave hebben. Hierdoor konden ze hun oude boeken niet meer op de tweedehands markt verkopen.

6.10 Vrijwillige bijdrage

Zoals in hoofdstuk 2 staat beschreven, zijn er in de belronde 51 respondenten van 35 verschillende ROC's gesproken over de vrijwillige bijdrage. Daarnaast hebben we de zes respondenten die we hebben gesproken tijdens de diepte-interviews een aantal extra vragen over de vrijwillige bijdrage voorgelegd. Van deze zes ROC's zijn ook de Colleges van Bestuur benaderd met vragen over de wijze waarop zij de vrijwillige bijdrage sturen en de wijze waarop

over de vrijwillige bijdrage wordt gecommuniceerd met lagere niveaus. Bij vier ROC's is het gelukt om een persoon van het College van Bestuur te spreken.⁵

Het onderzoek van Research voor Beleid laat zien dat er een grote diversiteit heerst rondom de hoogte en het beleid inzake de vrijwillige bijdrage in de BVE-sector. In de afgelopen jaren is er in de BVE-sector veel te doen geweest over de vrijwillige bijdrage. De vragen in hoeverre deze bijdrage vrijwillig is en welke kostenposten onder deze bijdrage vallen, spelen daarbij een centrale rol. Nog steeds blijkt er veel onduidelijkheid te bestaan rondom de vrijwillige bijdrage, zowel bij de instellingen als bij de deelnemers en/of hun ouders. Dit beeld wordt bevestigd door gesprekken met het JOB en met de BVE-raad die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden. Daaruit blijkt dat de vrijwillige bijdrage van opleiding tot opleiding kan verschillen binnen ROC's en dat het vaak niet helder is wat vrijwillig is en wat tot de verplichte uitgaven voor materialen behoort.

Bevindingen omtrent de vrijwillige bijdrage: gebrek aan eenduidigheid en begripsverwarring

Deze verwarring en onduidelijkheid hebben ook consequenties gehad voor het onderzoek: we kunnen lastig generaliseerbare uitspraken doen over de vrijwillige bijdrage in de BVE-sector. Er zijn twee aspecten die daarbij een rol hebben gespeeld.

1. Verschillen tussen ROC's in de wijze van vaststellen van de vrijwillige bijdrage: centraal versus decentraal

Ten eerste wordt de bijdrage bij ROC's op verschillende niveaus vastgesteld. Bij een deel van de ROC's die we in de belronde hebben gesproken, werd er een centraal bedrag voor de vrijwillige bijdrage genoemd dat geldt voor het gehele ROC, dus voor alle deelnemers in de BOL. Een ander deel van de respondenten noemde bedragen die alleen golden voor een bepaalde sector of unit. De overige respondenten gaven aan dat hoogte van het bedrag verschilt per opleiding en zelfs per leerjaar. Bij de ROC's waar alleen de hoogte van de bijdrage op het niveau van de opleiding kon worden aangegeven, hebben we soms niet op centraal nagevraagd wat het hoogste en het laagste bedrag was. Op basis van onze informatie is het dus niet mogelijk om voor elk ROC in zijn geheel afzonderlijk uitspraken te doen over de hoogte en de variatie van de vrijwillige bijdrage.

2. Verschillen in aanduiding en de mate van vrijwilligheid tussen ROC's

Ten tweede is er sprake van begripsverwarring. Een aantal ROC's heeft namelijk geen vrijwillige bijdrage meer, maar vraagt wel een andere bijdrage, bijvoorbeeld een schoolbijdrage of een deelnemersbijdrage. Onder deze bijdragen vallen veelal dezelfde soort kostenposten als de kosten die bij andere instellingen onder de vrijwillige bijdrage vallen. In de meeste ge-

⁵ Bij een van deze vier ROC's hebben we geen lid van het College van Bestuur gesproken, maar de secretaris.

vallen worden de kostenposten die onder deze bijdragen vallen ook uitvoerig gespecificeerd zodat voor de deelnemers en / of hun ouders duidelijk is waarvoor ze betalen.

Het verschil is dat deze bijdragen niet als vrijwillig worden bestempeld. Bij zeven van de in de belronde geïnterviewde instellingen werd als antwoord op de vraag naar de hoogte van de vrijwillige bijdrage een bedrag genoemd waarbij expliciet werd vermeld dat deze bijdrage niet vrijwillig was of dat de bijdrage een andere naam had. Daarnaast waren er zeven verschillende ROC's waarbij de respondenten aangaven dat de vrijwillige bijdrage is afgeschaft, zonder dat ze daarbij aangaven dat er een alternatief voor in de plaats was gekomen. De overige respondenten gaven weliswaar een bedrag aan als antwoord op de vraag hoe hoog de vrijwillige bijdrage was, maar door de antwoorden van andere respondenten zoals hierboven beschreven, kunnen we ons afvragen of het hierbij echt om een vrijwillige bijdrage ging. Via enkele opleidingsgidsen die we op het internet hebben bekeken, bleek dat inderdaad de bedragen die door de instellingen werden genoemd niet altijd betrekking hadden op de vrijwillige bijdrage, maar op min of meer verplichte bijdragen.⁶

Al met al betekent dit dat we op basis van de informatie verkregen uit de belronde geen harde uitspraken kunnen doen over de hoogte van de bijdragen die ROC's vragen. De resultaten moeten dus ook als indicatie gezien worden van de bijdragen die instellingen vragen. Daarnaast zijn de resultaten vooral een indicatie van de onduidelijkheid en de verwarring die omtrent het begrip vrijwillige bijdrage bestaan.

De hier volgende beschreven resultaten gaan over alle bedragen die respondenten genoemd hebben als antwoord op de vraag: *“hoe hoog is de vrijwillige bijdrage?”*. In sommige gevallen heeft het bedrag hier geen betrekking op een daadwerkelijk vrijwillige bijdrage of wordt de bijdrage niet meer vrijwillig genoemd, maar uit de resultaten kunnen we geen eenduidig onderscheid maken wanneer er nu daadwerkelijk sprake is van een vrijwillige bijdrage en wanneer er sprake is van een andersoortige bijdrage. Om de resultaten leesbaar te houden, houden we wel de term vrijwillige bijdrage aan voor al de bedragen die de respondenten hebben genoemd in antwoord op onze vraag.

E2. Is er sprake van een verschil in ontwikkeling van de kosten van de vrijwillige bijdrage naar schooltypen en leerjaar, en zo ja, waar wordt deze uit verklaard?

Bij de ROC's waar de vrijwillige bijdrage op centraal of op sectoraal niveau wordt geïnd, liggen de bedragen in de meeste gevallen tussen de 40 en de 50 euro. Het laagst genoemde bedrag bij deze instellingen is 12 euro en het hoogste bedrag is 70 euro. Daarnaast zijn er instellingen die aangeven dat de vrijwillige bijdrage 0 euro is of dat die is afgeschaft.

⁶ We zijn dit nagegaan voor zeven ROC's waarbij we een direct antwoord hadden gekregen op de vraag naar de hoogte van de vrijwillige bijdrage, zonder dat de respondent er bij zei dat deze anders heet, dan wel niet vrijwillig is. Bij vijf van de zeven instellingen bleek dat in de opleidingsgids deze bijdrage geen vrijwillige bijdrage wordt genoemd.

Bij instellingen waarbij de hoogte van de vrijwillige bijdrage per opleiding of per leerjaar wordt bepaald, lopen de bedragen uiteen van 0 tot 400 euro. Bij deze instellingen zijn meer uitschieters naar boven dan bij de instellingen die op centraal of op sectoraal niveau bedragen hebben aangegeven. Mogelijk komt dit doordat de instellingen die op opleidingsniveau de vrijwillige bijdrage vaststellen, hieronder ook kosten voor leermiddelen scharen. Uit de diepte-interviews konden we niet concluderen dat in bepaalde leerjaren, sectoren of opleidingen de vrijwillige bijdrage meer zou zijn gestegen dan bij andere.

Vijf van de zes respondenten die we hebben geïnterviewd geven aan dat de MR wordt betrokken op het moment dat er beslissingen worden genomen omtrent het beleid, de hoogte en de bestedingsdoelen van de vrijwillige bijdrage. Een van de respondenten weet niet of dit het geval is. De ouders en de deelnemers worden op de hoogte gesteld van de vrijwillige bijdrage door middel van de introductiegids of de schoolgids. Bij een bezochte school worden deelnemers alleen op de hoogte hiervan gesteld bij het tekenen van de onderwijsovereenkomst.

E1. Zijn er de afgelopen jaren meer/andere/nieuwe kosten gekomen die betaald worden uit de vrijwillige bijdrage?

De ROC's waar we diepte-interviews hebben gehouden, geven onder meer de volgende onderwerpen aan die worden gedekt door de vrijwillige bijdrage: catering, introductieactiviteiten, buitenschoolse activiteiten, diploma-uitreiking, mediarechten, softwarelicenties, verzekeringen, sociale veiligheid en chipkaarten.

Er zijn drie respondenten uit de belronde die aangeven dat de vrijwillige bijdrage substantieel gestegen is in de afgelopen drie jaar. Een school geeft aan dat dit komt door een nieuw tekenprogramma en readers, een andere school geeft aan dat de introductieactiviteiten duurder zijn geworden. Bij geen enkele van deze drie instellingen is de MR geraadpleegd bij de stijging. Een ROC geeft tijdens een face-to-face interview aan dat de kosten van de vrijwillige bijdrage sinds het cursusjaar 2001-2002 zijn gestegen van 18 euro naar 85 euro.⁷ Deze stijging is het gevolg van het toevoegen van andere kostenposten. De bijdrage is sindsdien ook niet meer vrijwillig. Deze verandering is doorgevoerd, omdat het voorheen vaak voorkwam dat deelnemers de vrijwillige bijdrage niet betaalden. De kostenposten die zijn toegevoegd zijn kosten die voorheen onder de boekenkosten vielen. Het gaat dus om kosten voor leermiddelen die noodzakelijk zijn voor het volgen van het onderwijs en daarom is men ook verplicht om de bijdrage te betalen. Het bedrag dat de deelnemers moeten betalen wordt nu, in tegenstelling tot vroeger, uitvoerig gespecificeerd.

Tijdens de belronde zeiden respondenten van zeven verschillende ROC's dat de vrijwillige bijdrage bij hen op school is afgeschaft.⁸ Ook een van de ROC's die we hebben gesproken in

⁷ Vreemd genoeg was hier bij het telefonische interview aangegeven dat de vrijwillige bijdrage niet is gestegen.

⁸ Tijdens een gesprek in de belronde geeft een sectorcoördinator echter aan dat er een bijdrage wordt gevraagd van 20 tot 100 euro.

een face-to-face interview gaf aan dat de vrijwillige bijdrage al sinds een jaar of zeven is afgeschaft. Op deze instelling worden kosten voor kopiëren, introductieactiviteiten excursies en overige leermiddelen apart geïnd. De respondent sprak voor één sector en kon niet zeggen hoe het bij andere sectoren zat.

Volgens het grootste gedeelte van de respondenten in de belronde is bij hen op school slechts sprake van een stijging van een paar procent voor de vrijwillige bijdrage. Bovendien geeft een aantal (negen) respondenten aan dat de vrijwillige bijdrage is gedaald. Dit komt doordat er kostenposten zijn uitgehaald. Ook bij een ROC dat we tijdens een face-to-face interview hebben gesproken, is vanaf het cursusjaar 2002-2003 een aantal kostenposten uit de vrijwillige bijdrage gehaald. Het gaat hierbij om kosten voor leermiddelen en excursies. Voorheen verschilde de hoogte van bijdrage per opleiding, maar nu betalen alle deelnemers hetzelfde bedrag van 25 euro. De school noemt het overigens geen vrijwillige bijdrage, maar schoolbijdrage. Wanneer het vrijwillige karakter van de bijdrage wordt onderstreept, vreest men dat niemand meer zal betalen.

E3. Wordt de vrijwillige bijdrage de afgelopen jaren op een andere wijze geïnd en zo ja, welk effect heeft dit op de kosten ervan?

Twee van de 48 respondenten die we hebben gesproken in de belronde gaven aan dat het innen van de vrijwillige bijdrage is uitbesteed aan een educatieve boekhandel. Bij de overige instellingen is de wijze van innen van de vrijwillige bijdrage niet veranderd in de afgelopen jaren.

E4. Is er de afgelopen jaren minder vaak sprake van vrijstellingen van de vrijwillige bijdrage, hangt dit samen met de wijze van innen?

Uit de interviews blijkt niet dat de instellingen tegenwoordig minder vrijstellingen van de vrijwillige bijdrage zouden geven. Wel blijkt er een andere ontwikkeling gaande met betrekking tot de vrijwillige bijdrage.

Een paar instellingen geven aan dat door de vrijwilligheid van de bijdrage veel deelnemers verzuimen te betalen. Een ROC zegt hierover dat de bijdrage bij deelnemers onder de achttien jaar op de ouders wordt verhaald. Wanneer de deelnemers echter achttien zijn, dan wordt het geld rechtstreeks op henzelf verhaald. Vooral dan komt het vaak voor dat ze niet meer betalen.

Er lijkt dan ook een tendens gaande waarbij de instellingen de vrijwillige bijdrage verplicht maken of een andere naam geven en tevens de kostenposten waaraan de bijdrage wordt besteed uitvoerig specificeren, zodat het voor de deelnemers en of hun ouders duidelijk wordt waarvoor zij betalen. Bij twee instellingen die bezocht zijn, blijkt dat de bijdrage eigenlijk helemaal niet vrijwillig is. Op deze instellingen tekenen de deelnemers voor de vrijwillige

bijdrage als ze de onderwijsovereenkomst tekenen bij aanvang van de opleiding. Op deze instellingen zijn ook kostenposten in de vrijwillige bijdrage betrokken die onmisbaar zijn voor het volgen van de lessen. Eén van de instellingen zet ook deurwaarders in om de bijdragen te innen. Bij een andere bezochte instelling betekent het niet betalen van de vrijwillige bijdrage dat men geen korting krijgt op kluisjes of excursies. Bij nog een derde instelling verliest de bijdrage vanaf het cursusjaar 2004-2005 zijn vrijwilligheid. Ook hier zal een passage in de onderwijsovereenkomst worden opgenomen over de bijdrage.

Aansturing en communicatie rondom de vrijwillige bijdrage

Bij vier van de zes ROC's waar we diepte-interviews hebben gehouden, hebben we ook gesproken met personen van het College van Bestuur om na te gaan hoe de communicatie en de aansturing van de vrijwillige bijdrage nu precies in zijn werk gaan.

Deze vier ROC's bleken nogal te verschillen in de mate waarin het College van Bestuur de besluitvorming rondom de vrijwillige bijdrage aanstuurt. Bij een ROC is sinds enkele jaren de vrijwillige bijdrage gecentraliseerd. Alle cursisten betalen hetzelfde bedrag en dit bedrag is door het College van Bestuur in overleg met de MR vastgesteld.

Bij een ander ROC worden er twee verschillende soorten bijdragen gevraagd; de collegebijdrage en de afdelingsbijdrage. De collegebijdrage is centraal vastgesteld en is hetzelfde voor alle locaties. De afdelingsbijdrage verschilt per afdeling.

Bij de twee overige ROC's verschilt de hoogte van de bijdrage per unit of sector. Op een van deze twee ROC's is bij sommige units de vrijwillige bijdrage helemaal afgeschaft. Bij de andere units waar nog wel een vrijwillige bijdrage wordt gevraagd, wordt de hoogte van de bijdrage vastgesteld door de unit-directeuren. Dit moeten zij achteraf laten goedkeuren door de directeur van de centrale administratie. Bij het andere ROC is de hoogte van de bijdrage een zaak is voor de sectordirecteuren.⁹ Zij stellen het bedrag vast in samenspraak met de opleidingsmanagers. Het College van Bestuur houdt zich bij dit ROC alleen maar bezig met de hoofdlijnen omtrent de vrijwillige bijdrage.

Bij alle vier de ROC's vindt er wel op de een of andere manier communicatie plaats tussen de verschillende niveaus met betrekking tot de vrijwillige bijdrage.

Een ROC heeft per afdeling een contactpersoon die de informatie-uitwisseling met het College van Bestuur onderhoudt, bij een ander ROC komt de vrijwillige bijdrage zo nu en dan aan de orde tijdens het routineoverleg tussen de opleidingsdirecteuren en het College van Bestuur. Bij de twee andere ROC's is de communicatie tussen het College van Bestuur en de lagere niveaus met betrekking tot de vrijwillige bijdrage minder structureel geregeld. Zo is bij een ROC met name de directeur van de financiële administratie degene die vanuit centraal

⁹ In het diepte-interview op een van de locaties werd daarentegen gezegd dat sinds twee jaar de vrijwillige bijdrage gecentraliseerd is tot een bedrag dat door het College van Bestuur is vastgesteld.

niveau zicht houdt op de vrijwillige bijdrage en bij het andere ROC wordt de hoogte van de vrijwillige bijdrage besproken in overleg tussen het sectormanagement en het afdelingsmanagement.

Ook de betrokkenheid van de MR verschilt per ROC. Bij twee ROC's is hoogte van de bijdrage besloten in overleg tussen de centrale MR en het College van Bestuur. Op beide ROC's gaat het om een bedrag dat centraal voor alle deelnemers wordt gevraagd. Bij een van deze twee ROC's wordt de centrale MR gevoed door deelraden op decentraal niveau. Bij het andere ROC is het bij de respondent niet bekend of de centrale MR met overige gelederen op lagere niveaus communiceert over de vrijwillige bijdrage. Op de twee overige ROC's wordt de MR minder structureel betrokken bij de vrijwillige bijdrage. Op een ROC spelen de centrale en de decentrale MR alleen een rol bij het vaststellen van het beleid omtrent de vrijwillige bijdrage, maar niet bij de hoogte ervan. Bij het andere ROC was het helemaal niet bekend of de MR op centraal dan wel op decentraal niveau een rol speelt bij beslissingen rondom de vrijwillige bijdrage.

Concluderend kunnen we stellen dat twee van de vier geïnterviewde Colleges van Bestuur het beleid en de hoogte van de vrijwillige bijdrage vrij strak aansturen. Een van deze twee ROC's vraagt naast de vrijwillige bijdrage (die overigens collegebijdrage wordt genoemd) echter ook nog een afdelingsbijdrage die een stuk minder overzichtelijk lijkt. De hoogtes van deze afdelingsbijdragen variëren en bij sommige afdelingen is de bijdrage helemaal afgeschaft.

Bij de andere twee ROC's blijkt uit de interviews dat er vrijwel niet wordt gestuurd op de vrijwillige bijdrage door het College van Bestuur. Het is hier meer een zaak van de opleidingen en de afdelingen en het College van Bestuur wordt hier slechts zijdelings of achteraf betrokken. Ook de rol van MR bij het vaststellen van de vrijwillige bijdrage is bij deze ROC's minimaal.

7 OVERKOEPELENDE ANALYSE

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk brengen we alle bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken met elkaar in verband, zodat we kunnen nagaan welke verklaring gegeven kan worden voor de stijging van de boekenkosten. Ook trekken we conclusies over de diversiteit en de stijging van de vrijwillige bijdrage. We laten hierbij het perspectief van de afzonderlijke hypothesen los en proberen te komen tot een meer overkoepelende analyse.

7.2 Boekenkosten

De boekenkosten in het voortgezet onderwijs zijn de afgelopen drie jaar, gecorrigeerd voor inflatie, gestegen met ruim 15 procent in het voortgezet onderwijs. Niet gecorrigeerd voor inflatie gaat het om bijna 27 procent. In de BOL wordt de stijging, niet gecorrigeerd voor inflatie, geschat op 20 tot 30 procent. Waardoor wordt deze kostenstijging veroorzaakt?

Factoren die de stijging van de boekenkosten *niet* kunnen verklaren

Het onderzoek startte met veertien hypothesen over de stijging van de boekenkosten in het voortgezet onderwijs en de BVE-sector. Van de meeste van deze hypothesen is in het onderzoek komen vast te staan dat zij niet aan de orde zijn, danwel dat de processen die zij beschrijven de stijging van de boekenkosten niet kunnen verklaren. We lopen deze hypothesen die we kunnen verwerpen een voor een langs. Zowel voor het voortgezet onderwijs als voor de BVE-sector geldt dat zij geen verklaring voor de stijging van de boekenkosten vormen.

1) *Prijsverhoging van boeken als gevolg van de euro.* Buiten de inflatiecorrectie voor consumentenartikelen heeft de invoering van de euro niet tot een hogere prijsstelling van educatieve uitgaven geleid.

2) *Prijsverhoging door uitgevers doordat zij een lagere afzet per uitgave verwachten.* De uitgevers geven aan dat er meer specifieke uitgaven met kleinere afzetten worden ontwikkeld. Scholen spreken van het opsplitsen van boeken in meerdere katernen. We hebben niet kunnen vaststellen dat dit tot een kostenverhoging leidt, omdat de uitgaven tegelijkertijd dunner worden, wat prijsverlagend werkt. Indien de aanschaf van meerdere katernen veel voor zou komen, zou dit tot een uitbreiding van het aantal leermiddelen hebben moeten leiden, maar de analyse op basis van Openboek toont aan dat dit niet het geval is.

3) *Hogere kosten door uitbreiding van de dienstverlening door boekhandels aan scholen, doordat scholen meer diensten uitbesteden.* Er is wel sprake van de uitbreiding van dienst-

verlening door boekhandels. Zowel diensten die direct verband houden met het verkopen en verhuren van boeken als diensten die daar min of meer los van staan (innen vrijwillige bijdrage, kluisjesverhuur), worden vaker afgenomen door scholen. De kosten voor schoolboeken stijgen er echter niet door, omdat deze diensten gratis of tegen zeer lage kosten worden verricht.

4) *Autonome prijsverhoging door de boekverkopers doordat hun handelsmarge onder druk staat.* Hoewel de marge van boekverkopers onder druk heeft gestaan de afgelopen vier jaar, is het niet aannemelijk dat boekverkopers hun prijzen hebben verhoogd. Alleen in het geval van uitgeverijen die geen handelsmarge bieden, wordt een prijs boven de vaste boekenprijs gevraagd. De verhuurpercentages voor boeken zijn evenmin gestegen.

5) *Boekenfondsen maken de afschrijvingsperiode van boeken(pakketten) korter.* Dit is niet het geval, het komt tegenwoordig voor dat boeken juist langer dan vier jaar worden verhuurd.

6) *Doordat veel scholen overstappen op een extern boekenfonds worden de kosten hoger.* De overstap van scholen naar externe boekenfondsen heeft vooral plaatsgehad bij de invoering van de Tweede Fase in het schooljaar 1998-1999. De huidige groei van het aantal externe boekenfondsen is zeer gering en kan de stijging van de boekenkosten niet verklaren.

7) *Het aantal leerlingen neemt toe, waardoor de vraag naar nieuwe en tweedehands boeken stijgt, hetgeen de prijs doet stijgen.* De stijging van het aantal leerlingen is in het voortgezet onderwijs laag. In de BVE-sector is deze hoger, maar ook daar moet de invloed op de prijs van tweedehands en nieuwe boeken zeer beperkt worden geacht.

8) *Het aantal vakken per leerling is toegenomen met de invoering van het vmbo.* Dit is niet het geval. Leerlingen volgen net als in vbo en mavo zes à zeven vakken.

9) *Prijsafspraken door uitgeverys onderling.* Hiervoor hebben wij geen aanwijzingen kunnen vinden.

Factoren die de stijging van de boekenkosten geheel of gedeeltelijk verklaren

Uitbreiding van het aantal leermiddelen in het vmbo

De analyse van gegevens van boekenlijsten in Openboek heeft uitgewezen dat het aantal leermiddelen in het vmbo is uitgebreid van 18 naar 22. In datzelfde vmbo heeft zich nauwelijks een prijsstijging van de leermiddelen voorgedaan. De kostenstijging van schoolboeken kan in het vmbo dan ook voornamelijk aan de toename van het aantal leermiddelen worden toegeschreven. Het gaat daarbij vrijwel uitsluitend om een toename van het aantal werkboeken. In de andere onderwijstypen heeft zich geen uitbreiding van het aantal leermiddelen voorgedaan, gemiddeld genomen is er juist sprake van een geringe afname van het aantal leermiddelen in het boekenpakket.

Prijsverhoging ten gevolge van kwaliteitsverbetering

Met behulp van de gegevens uit Openboek hebben we kunnen nagaan dat de kostenstijging van 15 procent niet veroorzaakt wordt door een toename van het aantal leermiddelen, maar door een

stijging van de prijs per leermiddel (het vmbo vormt hierop dus een uitzondering). Die prijs is in de onderzochte periode gestegen met 16,3 procent¹, gecorrigeerd voor inflatie. Voor een deel, namelijk 10 procentpunt, bestaat deze prijsstijging uit prijsverhogingen van bestaande leermiddelen, dat wil zeggen bestaande uitgaven en edities.

De overige 6 procentpunt prijsstijging wordt veroorzaakt doordat de samenstelling van het boekenpakket veranderd is. Twee factoren spelen daarbij een rol. Ten eerste dat een groter deel van het boekenpakket uit werkboeken is gaan bestaan ten koste van het aantal (verhuurde) handboeken en ten tweede dat er luxere, mooier uitgegeven leermiddelen in de boekenlijst zijn opgenomen. Gemiddeld neemt het aandeel huurboeken op het totale boekenpakket af van bijna zestig naar ruim vijftig procent. De koopprijs van een werkboek ligt echter maar iets hoger dan de huurprijs van een handboek. Daarom kan maximaal één procentpunt van de prijsstijging van 16,3 procent per leermiddel (gecorrigeerd voor inflatie) toegeschreven worden aan de verschuiving van handboeken naar werkboeken. Ruim 5 procentpunt van de ruim 16 procent prijsstijging wordt veroorzaakt door luxere uitgaven die deel uit zijn gaan maken van de boekenpakketten.

Ongeveer 10 procentpunt van de geconstateerde 16,3 procent stijging van de prijs per leermiddel kan ten minste deels worden toegeschreven aan de prijsverhogingen die de uitgevers jaarlijks op de schoolboeken doorvoeren. Deze prijsverhoging wordt onder andere veroorzaakt doordat toevoegingen aan hand- en werkboeken, zoals cd-roms, tussentijds vernieuwd worden zodat ze geschikt zijn voor nieuwe ICT-toepassingen en aangepast worden op mogelijkheden voor internetgebruik. We kunnen niet met zekerheid vaststellen of de 10 procentpunt stijging geheel door prijsverhogingen door de uitgevers wordt veroorzaakt. Noch de gegevens van de uitgevers, noch die van Openboek lenen zich daarvoor. Een andere mogelijkheid is dat boekverkopers de huurprijs hebben verhoogd of boeken voor meer dan de vaste boekenprijs hebben verkocht. Door vertegenwoordigers en kenners van de branche is aannemelijk gemaakt dat dit niet is gebeurd, maar dit hebben we evenmin onafhankelijk kunnen vaststellen.

Bovenstaande analyse is gedaan op basis van gegevens voor het voortgezet onderwijs. Voor de BVE-sector konden we niet over vergelijkbare gegevens beschikken. Het is aannemelijk dat de verklaring van de kostenstijging met dezelfde factoren verband houdt. Immers, de ontwikkeling van de boekenkosten, zoals ingeschat door de instellingen wijkt, in de BVE niet af van die in het VO. Ook houden de factoren die voor de stijging van de boekenkosten worden aangewezen, net als in het VO, verband met kwaliteitsverbetering van de leermiddelen. Zo komen er vaker tussentijds nieuwe uitgaven op de markt, aangepast aan nieuwe ICT-toepassingen. Daarnaast heeft de invoering van de euro in de sector economie

¹ De prijsstijging ligt iets hoger dan de kostenstijging, omdat er gemiddeld een kleine afname van het aantal leermiddelen heeft plaatsgevonden.

en handel van de BVE ertoe geleid dat er tussentijds nieuwe boeken dienden te worden aangeschaft. Dit heeft daar naar verwachting tot een kostenstijging geleid.

7.3 Vrijwillige bijdrage

Voortgezet onderwijs

De stijging van de vrijwillige (ouder)bijdrage in het voortgezet onderwijs wordt niet veroorzaakt doordat er meer kostenposten aan deze bijdrage zijn toegevoegd. Dit is wel gebeurd, maar op slechts een klein deel van de scholen. De stijging is eerder toe te schrijven aan de stijging van met name het variabele deel van de bijdrage, waartoe onder andere excursies en reprokosten worden gerekend.

De variatie in de hoogte en stijging van de vrijwillige ouderbijdrage in het voortgezet onderwijs hebben we niet in onze gegevens bevestigd gezien. Op slechts een klein deel van de door ons onderzochte scholen voor voortgezet onderwijs was sprake van verschillende bedragen per leerjaar of onderwijstype. Daar waar zich verschillen voordoen in de ontwikkeling van de vrijwillige ouderbijdrage is dit gerelateerd aan het variabele deel van de ouderbijdrage.

BVE

Door de grote verschillen in de wijze waarop de vrijwillige bijdrage wordt vastgesteld en wordt genoemd in de BVE-sector, is het buitengewoon moeilijk uitspraken te doen over de hoogte en de ontwikkeling van deze bijdrage, alsmede over de oorzaken van stijging hiervan. In veel gevallen is de vrijwillige bijdrage afgeschaft, waarbij er een ander soort bijdrage wordt gevraagd met dezelfde doelbestedingen die dan wel gespecificeerd worden voor de deelnemers. Al met al hebben we op slechts enkele van de ROC's een grote stijging in de vrijwillige bijdrage kunnen constateren. Deze werd deels veroorzaakt door het toevoegen van kostenposten, deels ook door een stijging van al bestaande kostenposten.

Op een deel van de ROC's wordt de vrijwillige bijdrage op centraal of op sectoraal niveau vastgesteld. In die gevallen lopen de bedragen minder sterk uiteen dan op de ROC's waar de vrijwillige bijdrage op opleidingsniveau wordt vastgesteld. In het laatste geval kan het bedrag zeer hoog oplopen. Waarschijnlijk wordt dit veroorzaakt doordat er ook kosten voor leermiddelen onder worden geschaard.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1.1

REPRESENTATIVITEIT VAN DE RESPONS IN HET VO

Respons belronde VO-scholen

De onderstaande tabellen laten zien dat scholen die gerespondeerd hebben, een goede afspiegeling vormen van de totale populatie.

Tabel 1 Respons ten opzichte van de totale populatie naar GPL-groep*

GPL-groep	Populatie (N=556)		Respons (N=99)	
vmbo	89	16,0%	13	13,1%
havo/vwo	75	13,5%	18	18,2%
vmbo-tl/havo/vwo	112	20,1%	23	23,2%
vmbo/havo/vwo	280	50,4%	44	44,4%

* De verschillen zijn niet significant ($p > 0,05$).

Tabel 2 Respons ten opzichte van de totale populatie naar regio*

Regio	Populatie (N=556)		Respons (N=99)	
Noord	55	9,9%	8	8,1%
Oost	106	19,1%	23	23,2%
West	250	45,0%	44	44,4%
Zuid	145	26,1%	24	24,2%

* De verschillen zijn niet significant ($p > 0,05$).

Tabel 3 Respons ten opzichte van de totale populatie naar urbanisatiegraad*

Urbanisatiegraad	Populatie (N=556)		Respons (N=99)	
Zeer sterk stedelijk	124	22,3%	18	18,2%
Sterk stedelijk	185	33,3%	29	29,3%
Matig stedelijk	139	25,0%	31	31,3%
Weinig stedelijk	81	14,6%	19	19,2%
Niet stedelijk	27	4,9%	2	2,0%

* De verschillen zijn niet significant ($p > 0,05$).

Tabel 4 Respons ten opzichte van de totale populatie naar grote steden*

Urbanisatiegraad	Populatie (N=556)		Respons (N=99)	
Vier grote steden	84	15,1%	9	9,1%
21 overige GSB-steden	122	21,9%	24	24,2%
Overige steden	350	62,9%	66	66,7%

* De verschillen zijn niet significant ($p > 0,05$).

Tabel 5 Respons ten opzichte van de totale populatie naar leerlinggrootte*

Aantal leerlingen	Populatie (N=556)		Respons (N=99)	
Minder dan 500	57	10,3%	7	7,1%
500 tot 1000	118	21,2%	24	24,2%
1000 tot 1500	129	23,2%	24	24,2%
1500 tot 2000	100	18,0%	19	19,2%
2000 en groter	152	27,3%	25	25,3%

* De verschillen zijn niet significant ($p > 0,05$).

Tabel 6 Respons ten opzichte van de totale populatie naar denominatie*

Denominatie	Populatie (N=556)		Respons (N=99)	
Openbaar	158	28,4%	23	23,2%
Rooms-katholiek	155	27,9%	33	33,3%
Protestants-christelijk	118	21,2%	20	20,2%
Algemeen Bijzonder	53	9,5%	9	9,1%
Overig	72	12,9%	14	14,1%

* De verschillen zijn significant ($p < 0,05$).

BIJLAGE 2.1**AANTALLEN BOEKENPAKKETTEN IN ANALYSE VAN OPENBOEK****Tabel 1 Aantallen onderliggende leerlingen/boekenpakketten per jaar**

	2000*	2001	2002	2003	totaal
vmbo onderbouw	26.637	39.245	43.718	48.983	158.583
vmbo bovenbouw	30.134	45.137	47.548	48.809	171.628
havo onderbouw	42.810	55.838	59.567	58.880	217.095
havo bovenbouw	13.723	21.488	22.956	23.802	81.969
vwo onderbouw	7.505	15.011	16.418	17.824	56.758
vwo bovenbouw	13.300	21.886	23.037	24.349	82.572
Totaal	134.109	198.605	213.244	222.647	768.605

* 2000 verwijst hier naar schooljaar 2000-2001, 2001 naar schooljaar 2001-2002 et cetera.

BIJLAGE 3.1**BIJ GEU AANGESLOTEN EDUCATIEVE UITGEVERIJEN**

Amsterdam University Press BV
Angerenstein, Uitgeverij--

Biblion Uitgeverij
Boom uitgevers BV (Meppel), Koninklijke-- Boom/Uitgeverij SUN, Uitgeverij
Boom uitgevers BV (Meppel), Koninklijke-- Edu'Actief BV, Uitgeverij

Delta Press BV, Educatieve en technische uitgeverij--
Deviant, Uitgeverij--

Eenvoudig Communiceren
Eisma Edumedia BV
ENCI Media, Stichting--
Essener BV, Uitgeverij--

Fysio Educatief, Uitgeverij--

IntertaaL BV, Uitgeverij--

Jongbloed, Uitgeversgroep--

Lemma BV, Uitgeverij--

MAKLU BV
Malmberg BV

Nelissen BV, Uitgeverij H.--
Nienhuis Montessori BV

PCM Uitgevers NV ThiemeMeulenhoff (Utrecht)
PCM Uitgevers NV ThiemeMeulenhoff (Zutphen)
Pearson Education Benelux BV

Reed Elsevier Nederland BV Reed Business Information BV (Maarssen)

SDU v/h Staatsdrukkerij/Uitgeverij, NV-- Academic Service BV

SDU v/h Staatsdrukkerij/Uitgeverij, NV-- Sdu Uitgevers/Koninklijke Vermande BV

Tricht, Uitgeverij Van--

Uitgeverij Partners, Stichting--

Veen Bosch & Keuning Uitgevers NV Bekadidact BV, Uitgeverij

Veen Bosch & Keuning Uitgevers NV HBuitgevers

Veen Bosch & Keuning Uitgevers NV NijghVersluys BV

Visiria, Uitgeversmij.--

Wolters Kluwer NV (Amsterdam) EPN

Wolters Kluwer NV (Amsterdam) Wolters-Noordhoff (Groningen)

Wolters Kluwer NV (Amsterdam) Wolters-Noordhoff (Houten)

WPG Uitgevers BV Zwijzen Educatief BV, Uitgeverij

Zorn Uitgeverij BV

BIJLAGE 3.2

OVERZICHT KENNISCENTRA BEROEPSONDERWIJS BEDRIJFSLEVEN

Aequor

Kennis- en communicatiecentrum voor de groene sectoren

Ede

Bouwradius

Kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven voor de burgerlijke en utiliteitsbouw

Zoetermeer

ECABO

Kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven voor de economisch-administratieve, ICT- en veiligheidsberoepen

Amersfoort

Kenniscentrum GOC

GOC is het kenniscentrum voor Onderwijs, Arbeidsmarkt en Training & Advies in de grafimediabranche

Veenendaal

Innovam Groep

Het opleidings- en examencentrum van de mobiliteitsbranche

Nieuwegein

KC Handel

KennisCentrum Handel

Ede (GLD)

Kenteq

Kenniscentrum voor technisch vakmanschap

Hilversum

KOC NEDERLAND

Het kenniscentrum voor uiterlijke verzorging

Nieuwegein

LIFT Group

Het onderwijscentrum textiel en confectie
Zaltbommel

LOB HTV
Landelijk Orgaan Beroepsonderwijs Horeca, Toerisme en Voeding
Zoetermeer

Savantis
Vakcentrum Afbouw en Onderhoud, Presentatie en Communicatie
Waddinxveen

OVDB
Landelijk orgaan van het beroepsonderwijs Gezondheidszorg, Dienstverlening, Welzijn en Sport
Bunnik

SBW
Opleider voor de infrastructuur
Harderwijk

SH&M
Stichting Hout en Meubel
Woerden

SVGB, intermediair tussen branche en onderwijs
Kenniscentrum beroepsonderwijs bedrijfsleven voor de gespecialiseerde beroepsgroepen
Nieuwegein

SVO
Kennis- en opleidingscentrum voor de foodsector
Houten

VTL
Kenniscentrum Transport en Logistiek
Alphen aan de Rijn

VAPRO-OVP
Stichting Vakopleiding Procesindustrie
Leidschendam

VOC

Stichting Vakopleiding Carrosseriebedrijf
Sassenheim

BIJLAGE 5.1

ONTWIKKELING BOEKENKOSTEN OP BEZOCHTE VO-SCHOLEN

In deze bijlage geven we enkele voorbeelden van de ontwikkeling van de pakketprijzen op scholen die in bezocht zijn voor een face-to-face interview. De gegevens zijn gebaseerd op door de scholen zelf aangeleverd materiaal, dat soms afkomstig was van het externe boekenfonds en soms uit de eigen administratie is gehaald.

School 1 Ontwikkeling pakketprijzen tussen 2002 en 2004, extern boekenfonds

	pakketprijzen in €			stijging in %		
	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04
1 vmbo-t	241	274	293	14	7	22
1 havo/vwo	245	277	269	13	-3	10
1 vwo 2-talig	164	178	187	9	5	14
2 vmbo-t	301	349	373	16	7	24
2 havo/vwo	291	334	359	15	7	23
2 vwo+kl	321	366	390	14	7	21
2 vwo 2-talig	276	237	253	-14	7	-8
3 havo/vwo	281	300	335	7	12	19
3 vwo+kl	294	312	386	6	24	31
3 vwo 2-talig	211	219	254	4	16	20

School 2 Ontwikkeling pakketprijzen tussen 2002 en 2004, extern boekenfonds

	pakketprijzen in €			stijging in %		
	2002	2003	2004	02-03	03-04	02-04
1 vmbo-t	210	241	267	15	11	26
1 havo/vwo	210	239	263	14	10	24
2 vmbo-t	244	243	251	0	3	3
2 havo/vwo	245	243	257	-1	6	5
2 vwo+kl	267	252	279	-6	11	5
3 vmbo-t	252	282	288	12	2	14
3 havo/vwo	253	283	289	12	2	14
3 vwo+kl	315	308	275	-2	-11	-13

School 3 Ontwikkeling pakketprijzen tussen 2000 en 2003, extern boekenfonds

	pakketprijzen in €		stijging in %
	2000	2003	
havo onderbouw	219	290	32
havo bovenbouw	249	318	28
vwo onderbouw	218	290	33
vwo bovenbouw	251	315	25

School 4 Ontwikkeling pakketprijzen tussen 2000 en 2003, intern boekenfonds*

	pakketprijzen in €				stijging in %			
	2000	2001	2002	2003	00-01	01-02	02-03	00-03
brugklas	102	160	205	230	57	28	12	125
mavo2	102	162	226	230	59	40	2	125
mavo3	102	107	170	230	5	59	35	125
mavo4	102	90	113	230	-12	26	104	125
havo2	107	156	226	230	46	45	2	115
havo3	207	177	245	230	-14	38	-6	11
havo4	130	180	206	230	38	14	12	77
havo5	130	175	193	230	35	10	19	77
vwo2	107	156	226	230	46	45	2	115
vwo3	107	177	245	230	65	38	-6	115
vwo4	130	225	260	315	73	16	21	142
vwo5	130	206	260	315	58	26	21	142
vwo6	130	185	260	315	42	41	21	142

* Deze school is in 2001 overgegaan van een systeem van eenheidsbedragen op een gedifferentieerd systeem en heeft in 2003 weer een systeem van eenheidsbedragen ingesteld. We hebben geen informatie over het eventueel toevoegen van posten in de loop van jaren.

School 5 Ontwikkeling pakketprijzen tussen 2000 en 2003, intern boekenfonds*

	pakketprijzen in €				stijging in %			
	2001	2002	2003	2004	01-02	02-03	03-04	01-04
brugklas	160	160	180	190	0	13	6	19
ath 2	200	200	230	240	0	15	4	20
gymn 2	225	225	255	265	0	13	4	18
ath 3	210	210	210	240	0	0	14	14
gymn 3	270	270	280	290	0	4	4	7

* Deze school heeft een intern boekenfonds in de onderbouw en een extern boekenfonds in de bovenbouw.

School 6 Ontwikkeling pakketprijzen tussen 2000 en 2003, extern boekenfonds*

	pakketprijzen in €				stijging in %			
	2000	2001	2002	2003	00-01	01-02	02-03	00-03
1TL/havo	195	213	237	299	9	11	26	53
1 havo/vwo	186	211	226	286	13	7	26	53

* Deze school int sinds 2003 ook de kosten voor extra materiaal als een tekendoos en een rekenmachine via het boekenfonds. Dit verklaart de sterke stijging van de kosten in dat jaar.