

Vergaderjaar 2022–2023

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 540

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2022

In het debat met de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo) d.d. 9 en 16 november jl. heeft uw Kamer diverse vragen gesteld over (de kosten van) leermiddelen in het mbo. Ik heb uw Kamer toegezegd een brief te sturen waarin ik in ga op de mogelijkheid om boeken en licenties centraal te laten inkopen. In deze brief ga ik daarom in op de volgende punten:

- Het inkopen van leermiddelen door instellingen in plaats van door de student (naar aanleiding van de motie van het lid De Hoop (PvdA));
- Het vergoeden van de kosten voor basisvaardigheden (naar aanleiding van de vraag van het lid Hagen (D66));
- Het gratis maken van onderwijs voor alle studenten zonder startkwalificatie (naar aanleiding van de vraag van het lid Kwint (SP)).

In deze brief schets ik een eerste verkenning van verschillende varianten om het schoolboekensysteem aan te passen naar aanleiding van de verzoeken van uw Kamer. Ik hecht eraan te zeggen dat er op dit moment voor geen van de geschetste varianten financiële dekking is.

Verantwoordelijkheid voor inkopen van schoolboeken

Studenten zijn op dit moment zelf verantwoordelijk voor de aanschaf van hun schoolboeken en eventuele licenties. Deze kunnen worden aangekocht bij een partij waar de school de leermiddelenlijst mee heeft gedeeld of studenten kiezen zelf een partij om de boeken aan te schaffen.

In de afgelopen periode is er herhaaldelijk aandacht geweest vanuit uw Kamer en vanuit JOBmbo voor knelpunten in dit systeem. Zo is er sprake van koppelverkoop, waarbij studenten die uitsluitend een licentie nodig hebben deze alleen kunnen krijgen bij het aanschaffen van het bijbehorende boek (of vice versa). Daarnaast ontvangt JOBmbo veel signalen over studenten die leermiddelen moeten aanschaffen die vervolgens niet of nauwelijks worden gebruikt in het onderwijs. Voor dat laatste probleem is afgesproken tussen mijn ministerie, de MBO Raad en JOBmbo dat

iedere instelling bij ingang van studiejaar 2021–2022 een regeling ongebruikte leermiddelen moet hebben. De signalen dat veel leermiddelen onvoldoende gebruikt worden in het leerproces zijn sindsdien echter nog niet afgenomen.

Het Kamerlid De Hoop (PvdA) heeft in zijn motie¹ de suggestie gedaan instellingen zelf verantwoordelijk te maken voor de inkoop van schoolboeken en licenties. Dit zou een vergelijkbaar systeem met het voortgezet onderwijs (hierna: vo) kunnen zijn, met de kanttekening dat voor het mbo de boeken niet gratis zullen zijn. Ik stel mij dan voor dat instellingen de boeken tegen vergoeding in bruikleen geven aan de student (bruikleenvergoeding). Het is aannemelijk dat dit de student lagere studiekosten zou opleveren, omdat boeken meerdere jaren meegaan en studenten niet jaarlijks voor alle boeken de nieuwprijs hoeven te betalen. Daarnaast worden instellingen op deze manier geprikkeld om leermiddelenlijsten, periodiek (bijvoorbeeld na de afschrijvingstermijn van de boeken) kritisch te herzien. Dit verkleint het risico dat leermiddelen door de student onvoldoende worden gebruikt in het leerproces. Bovendien draagt het hergebruik van boeken bij aan verduurzaming. Doordat instellingen de spullen moeten inkopen hebben zij goed zicht op de problematiek met betrekking tot koppelverkoop. Hierdoor kunnen zij doelgericht het gesprek voeren met uitgevers over dit probleem. Een instelling heeft ook een sterkere positie dan een individuele student. Naar aanleiding van de evaluatie van het servicedocument schoolkosten is al afgesproken dat instellingen de positie van uitgevers op de schoolboekenmarkt voor het mbo zouden doorbreken.

De invoering van zo'n systeem brengt ook een aantal uitdagingen met zich mee. Zo ontstaat er een grote uitvoeringstaak voor de instellingen, die zij op dit moment nog niet hebben. Dat vraagt voorbereiding en investeringen in een goed proces. Daarnaast zullen er jaarlijks uitvoeringskosten aan dit systeem verbonden zijn, onder andere voor medewerkers die het proces inrichten en onderhouden. Ook vraagt het eventueel wisselen van methode voordat de boeken zijn afgeschreven, een mogelijke extra investering vanuit de instelling. Voor studenten zorgt dit systeem ervoor dat zij boeken niet langer zelf bezitten. Dat betekent dat zij boeken na afloop van het vak of studiejaar niet thuis kunnen bewaren voor eventueel later gebruik. Ook kunnen studenten geen markeringen in hun boeken aanbrengen of anderszins aantekeningen in het boek maken, waar sommige studenten dat wel wenselijk vinden.

Financiering en uitvoering

Om het hiervoor geschetste systeem te laten slagen, is de prikkel voor instellingen om kritisch te kijken naar hun leermiddelenlijst een belangrijke voorwaarde. Daarom voorzie ik ook dat bij dit systeem de uitvoeringskosten door de instellingen zelf zouden worden gedekt uit de bestaande bekostiging. Zij zouden tevens de bruikleenvergoeding kunnen gebruiken om een deel van de uitvoeringskosten te financieren. Bij een (substantiële) financiële bijdrage van het Rijk is de prikkel om kritisch naar de boekenlijst te kijken een stuk kleiner. Voor de invoering en de uitvoeringskosten die daarbij komen kijken zullen wel eenmalig hoge kosten zijn. Ik ga uit van een incidenteel bedrag van ca. € 15 miljoen in het jaar voorafgaand aan invoering omdat instellingen dan een eenmalig hoge kostenpost hebben om het bruikleenproces op te zetten. Structureel zouden instellingen de kosten voor nieuwe leermiddelen en uitvoeringskosten met de bruikleenvergoeding moeten dekken.

¹ Kamerstuk 31 524, nr. 534.

Indien uw Kamer de verantwoordelijkheid voor de inkoop van schoolboeken en licenties zou willen verschuiven naar instellingen, vraagt dit een nadere uitwerking om de exacte werking en wijze van uitvoering te kunnen vaststellen.

Vergoeding van boeken en licenties

Uw Kamer heeft tevens vragen gesteld over het vergoeden van leermiddelen voor basisvaardigheden en jongeren zonder startkwalificatie. Deze vragen stimuleren om verder te kijken naar het schoolboekensysteem en de kosten daarvoor op dit moment voor de student. In het licht van mijn toezegging aan uw Kamer om ook te kijken naar de verschillende financiële regelingen voor verschillende groepen studenten en de vragen die uw Kamer heeft gesteld over schoolboeken en licenties in het mbo, stel ik hieronder een aantal varianten voor, om het kostenplaatje wat betreft schoolboeken en licenties voor studenten te kunnen verlagen. Daarbij toon ik de kosten voor de verschillende varianten op basis van een eerste analyse, waarbij de instelling de schoolboeken en licenties inkoopt. De kosten voor *devices* worden niet meegenomen in deze varianten.

Het gaat om:

- Een variant waarin schoolboeken en licenties voor basisvaardigheden worden vergoed voor enkel mbo-studenten jonger dan 18 jaar (1a) of voor alle mbo-studenten (1b);
- Een variant waarin alle schoolboeken en licenties voor alle studenten jonger dan 18 jaar worden vergoed (2);
- Een variant waarin alle schoolboeken en licenties voor alle mbo-studenten worden vergoed (3).

Variant 1a en 1b zijn gebaseerd op de vraag van het Kamerlid Hagen (D66) over het vergoeden van kosten voor basisvaardigheden. Variant 2 en 3 komen deels tegemoet aan het verzoek van het Kamerlid Kwint (SP) over het vergoeden van kosten voor het halen van een startkwalificatie. Ik ben in mijn analyse echter van een leeftijdsgrens uitgegaan, omdat dit administratief makkelijker hanteerbaar lijkt dan het criterium of een student wel of geen startkwalificatie heeft.

Kostenraming per variant

Variant	Kosten per student	Totaal structureel
1a	€ 60	ca. € 10 miljoen
1b	€ 60	ca. € 30 miljoen
2	€ 300	ca. € 50 miljoen
3	€ 300	ca. € 150 miljoen

Variant 1a en 1b: Vergoeden van boeken en licenties voor basisvaardigheden

Het vergoeden van kosten voor basisvaardigheden zou naar verwachting structureel circa € 10 miljoen per jaar kosten voor mbo-studenten jonger dan 18 jaar. Voor alle mbo-studenten kost het naar verwachting circa € 30 miljoen. De kosten voor de student worden met deze varianten gedeeltelijk verlaagd. Dit zou een eerste stap zijn op de drempel voor het mbo te verlagen.

Variant 2: Vergoeden van boeken en licenties voor mbo-studenten tot 18 jaar

Op dit moment is de situatie voor mbo-studenten tot 18 jaar niet gelijk aan die van studenten in het vo en hoger onderwijs (hierna: ho). In het vo

betalen jongeren tot 18 jaar namelijk niet voor schoolboeken, in het mbo wel. In het ho betalen jongeren tot 18 jaar wel hun schoolboeken, maar ontvangen ook studiefinanciering. Mbo-studenten tot 18 jaar ontvangen geen studiefinanciering. De ouders ontvangen wel kinderbijslag, maar van dit bedrag worden niet uitsluitend studiemiddelen betaald. Financiële aspecten kunnen dus op dit moment een rol spelen bij de studiekeuze of doorstroom van de student naar een opleiding.

Wanneer boeken en licenties voor mbo-studenten tot 18 jaar worden vergoed, wordt de situatie voor deze studenten gelijkgetrokken met die van leerlingen in het vo. De kosten voor lesgeld, boeken en licenties zouden dan voor alle jongeren zonder startkwalificatie jonger dan 18 jaar gelijkgeschakeld zijn. Dat betekent ook dat deze jongeren niet langer op basis van kosten een studiekeuze hoeven te maken: doorgaan in het vo (lagere kosten) in plaats van in te stromen in het mbo. Daarmee bouwt deze variant ook voort op eerdere stappen die zijn genomen, bijvoorbeeld mbo-opleidingen in 2015. Zo kan een student vrijer kiezen tussen een meer theoretische route (havo) of een meer praktische route (mbo).

Het vergoeden van de boeken en licenties voor alle mbo-studenten tot 18 jaar zou naar verwachting structureel € 50 miljoen per jaar kosten. Zoals hierboven toegelicht verlaagt dit de drempel naar het mbo en draagt het bij aan het meer gelijktrekken van regelingen voor vo, mbo en ho.

Variant 3: Vergoeden van boeken en licenties voor alle mbo-studenten

Met het vergoeden van de boeken en licenties voor alle mbo-studenten wordt de drempel tot het mbo sterk verlaagd. Een kostenpost voor alle mbo-studenten wordt hiermee weggenomen.

Deze variant levert wel op dat studenten, ondanks hun studiefinanciering, compensatie krijgen voor hun schoolboeken. Dit zou dus nieuwe ongelijkheden opleveren in vergelijking met het ho, omdat studenten daar wel betalen voor hun schoolboeken. Voor sommige (toekomstige) studenten kan deze variant dus nieuwe financiële prikkels veroorzaken bij het kiezen van een opleiding.

Vergoeding voor studenten zonder startkwalificatie

De kosten voor het verstrekken van gratis schoolboeken en licenties aan alle jongeren zonder startkwalificatie zullen tussen de kosten voor variant 2 en variant 3 liggen zoals hierboven beschreven. Een specifiekere kostenindicatie kan ik daar op dit moment niet voor geven. Daarnaast geeft het trekken van een leeftijdsgrens minder uitvoeringscomplicaties. Indien het uitsluitend om studenten gaat die een kwalificatieplicht hebben, zouden de kosten lager zijn.

Uitvoering

Net als het inkopen van leermiddelen door de instelling, vraagt ook het vergoeden van schoolboeken en licenties meer uitwerking. Ook zijn de effecten op de uitputting van andere financiële regelingen nog niet in kaart gebracht. Wel acht ik het aannemelijk dat met het vergoeden van (een deel van) de schoolboeken en licenties, het beroep en de hoogte van de uit te keren bedragen uit het MBO Studentenfonds zal dalen.

Tot slot

In deze brief heb ik naar aanleiding van vragen van uw Kamer getracht een eerste inzicht te geven in opties om het systeem van schoolboeken en

licenties in het mbo aan te passen. Het gaat dan om het inkopen van boeken door instellingen (motie van het lid De Hoop (PvdA)) en het vergoeden van schoolboeken en licenties n.a.v. vragen van de leden Hagen (D66) en Kwint (SP). Zoals ik in mijn inleiding al benoemde, gaat het om een eerste verkenning en is er nog geen financiële dekking voor een van de hierboven toegelichte opties. Indien uw Kamer uitwerking van (één van) bovenstaande maatregelen wenst, vraagt dat ook om tijd. Eventuele invoering van één van bovenstaande maatregelen, of een combinatie daarvan, kan niet eerder het studiejaar 2024/2025.

Ik hoop uw Kamer voldoende te hebben geïnformeerd om richting te geven aan verdere uitwerking van het schoolboekensysteem voor het mbo in de toekomst.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf