

Vergaderjaar 2009–2010

31 325

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

Nr. 33

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 september 2009

Op 27 mei 2008 is de wet «gratis schoolboeken» door de Eerste Kamer aanvaard. De wet voorzag in de invoering van gratis schoolboeken in twee stappen. Voor het schooljaar 2008–2009 is gekozen voor een éénmalige tegemoetkoming aan alle (ouders van) leerlingen in het voortgezet onderwijs. In mijn brief van 26 maart jl. [Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 325, nr. 32] liet ik u al weten dat deze uitkering voorspoedig is verlopen. Aan het begin van dit schooljaar zijn de schoolboeken door de scholen «om niet» aan hun leerlingen ter beschikking gesteld. Scholen en partijen in de educatieve boekenmarkt hadden zich hierop gedegen voorbereid, ook dit is voorspoedig verlopen. Daarmee is de implementatie van de wet «gratis schoolboeken» afgerond.

In 2011 zal een uitgebreide evaluatie van de wet plaatsvinden. De afronding van dit jaar van invoering is echter een goed moment om een tussenbalans op te maken en ten aanzien van een aantal onderwerpen de stand van zaken weer te geven.

1. Schoolkosten

Met de invoering van de gratis schoolboeken is een grote slag geslagen in het verder verlagen van de schoolkosten voor ouders met schoolgaande kinderen in het voortgezet onderwijs. Dit is het hoofddoel van de wet. De – sinds jaar en dag stijgende – kosten van de schoolboeken komen niet langer voor rekening van de ouders. Uit tussentijdse steekproeven van OCW blijkt het draagvlak voor deze kabinetsmaatregel bij ouders keer op keer zeer groot.

Nu de gratis schoolboeken zijn ingevoerd, richt de aandacht zich op de nog resterende schoolkosten. De vrijwillige ouderbijdrage en zaken als borg en verzendkosten genieten niet alleen uw en mijn aandacht, maar ook die van (de belangenbehartigers van) ouders en scholen. Het is van groot belang dat scholen ouders op een juiste en transparante manier

betrekken bij en informeren over de schoolkosten. Door dit te doen kunnen veel onduidelijkheden en misverstanden worden voorkomen. In het begin van dit jaar heb ik daarom samen met de ouderorganisaties de brochure «Uw bijdrage aan de schoolkosten» toegezonden aan alle medezeggenschapsraden en schoolbesturen in het voortgezet onderwijs. Ik heb niettemin signalen dat scholen zich niet in alle gevallen aan de wettelijke vereisten rondom de vrijwillige ouderbijdrage houden. De inspectie werkt momenteel aan een onderzoek dat in beeld brengt hoe er op scholen wordt omgegaan met de vrijwillige ouderbijdrage en zal hierover rapporteren in de Onderwijsverslagen 2009 en 2010. Als de inspectie constateert dat een school niet aan de wettelijke vereisten voldoet zal zij handhavend optreden. Van scholen en medezeggenschapsraden verwacht ik dat zij kritisch blijven op hun omgang met de vrijwillige ouderbijdrage en de overige schoolkosten.

2. Innovatie

Door scholen verantwoordelijk te maken voor het «om niet» ter beschikking stellen van lesmateriaal aan hun leerlingen is bepalen en betalen in één hand gebracht. Niet alleen geeft dit scholen meer reden om kostenoverwegingen te betrekken bij keuzes omtrent de leermiddelenvoorziening. Het geeft scholen tegelijkertijd meer reden en ruimte voor het voeren van leermiddelenbeleid. Uit onderzoek blijkt dat de keuze voor lesmateriaal hoofdzakelijk wordt bepaald door docenten en vaksecties. Wel is door de invoering van gratis schoolboeken het management meer betrokken bij deze keuze, vooral door budgettaire kaders te stellen. De invloed die de vaksecties hebben op de keuze van lesmateriaal neemt echter nauwelijks af. Sinds de invoering van de gratis schoolboeken wordt het leermiddelenbeleid van scholen (verder) ontwikkeld, waarbij er meer aandacht komt voor digitaal en zelf ontwikkeld lesmateriaal. Dit «vliegwiel-effect» van de invoering van gratis schoolboeken is ook beoogd. Keuzes omtrent leermiddelenbeleid moeten passen bij de onderwijsvisie van de school, maar ook bij het ict-beleid, het personeelsbeleid en het financieel beleid. Deze keuzes zouden dus in samenhang gemaakt moeten worden.

Om scholen te stimuleren in het voeren van integraal leermiddelenbeleid voert de VO-raad in mijn opdracht het programma Leermiddelenbeleid uit. De doelstellingen van dit project zijn het stimuleren van voorbeelden van integraal leermiddelenbeleid, de bevordering van vraagsturing en docentenparticipatie en informatievoorziening en kennisontwikkeling. Uit een tussenrapportage van het project komt naar voren dat er op de 32 deelnemende scholen een eerste, positieve stap is gezet. Scholen zijn zich meer dan voorheen bewust van het belang van leermiddelenbeleid. De betrokkenheid van de schoolleiding bij leermiddelen en leermiddelenbeleid wordt heel duidelijk gezien als een gevolg – een positieve bijvangst – van de gratis schoolboeken. Het is een nieuw onderwerp geworden waarover docenten nu gezamenlijk met de schoolleiding spreken. Groot is de wens om leermiddelen in samenhang te behandelen met het ict-beleid, en personeelsbeleid, maar ook hierin is pas een eerste stap gezet. Innovatie in leermiddelen en leermiddelenbeleid raakt de kern van het primaire proces en dus de kwaliteit in het onderwijs. Het behulpzaam zijn bij deze taak van docenten en schoolleiding is van groot belang. Dit project voorziet in die behoefte. Ik ben daarom voornemens om een vervolg van dit project in 2010 mogelijk te maken.

3. Europees aanbesteden en de educatieve boekenmarkt

Scholen zijn al sinds 1992 aanbestedingsplichtig op grond van Europese en nationale regelgeving. Europees aanbesteden van lesmateriaal was echter tot de discussies rondom de invoering van de wet «gratis school-

boeken» voor zowel scholen als partijen in de educatieve boekenmarkt een nieuw gegeven. Ondanks ieders inspanningen gaf het verloop van de aanbestedingen eind vorig jaar reden tot zorg. Die hing samen met het feit dat niet eerder in deze markt en op deze schaal ervaring was opgedaan met Europees aanbesteden. De zorg betrof zowel de kwaliteit van de bestekken als de logistiek in de keten op de educatieve boekenmarkt. Met de vertegenwoordigende organisaties van distributeurs en schoolbesturen heb ik eind vorig jaar geconstateerd dat het nodig was de onrust die deze zorg teweeg gebracht had weg te nemen. In het convenant «Europees aanbesteden en de educatieve boekenmarkt» zijn afspraken gemaakt om de rust en het vertrouwen op de educatieve boekenmarkt te herstellen en om elkaar de tijd en de ruimte te gunnen om ervaring op te doen met Europees aanbesteden en van deze ervaringen te leren. Ik heb, na consultatie van betrokken partijen, vastgesteld dat het convenant de beoogde werking heeft gehad. Ik acht het om die reden niet langer nodig om het convenant in stand te laten. Inmiddels heeft zo'n 23% van de scholen een aanbesteding van lesmateriaal afgerond. Het gaat daarbij om 34 aanbestedingstrajecten, 133 scholen die gezamenlijk een marktaandeel van ruim 240 000 leerlingen vertegenwoordigen. Een klein deel van de doorlopen aanbestedingsprocedure was reeds voor het lesmateriaal voor het schooljaar 2010–2011. De verwachting is dat daar de komende tijd zeker 40% van de scholen bij komt. Uit onderzoek in opdracht van de Taskforce Gratis Schoolboeken blijkt dat ruim 80% van de scholen die een aanbestedingsprocedure heeft doorlopen tevreden is over het verloop van het aanbestedingsproces.

4. Ondersteuning van de scholen

Om de implementatie van gratis schoolboeken goed te laten verlopen heb ik de scholen ondersteund, zowel financieel als inhoudelijk. Alle scholen hebben een tegemoetkoming ontvangen in de invoeringskosten van € 10 000,- per school en € 31,- per leerling. Tegen de achtergrond van het feit dat Europees aanbesteden zowel voor de scholen als voor partijen in de educatieve boekenmarkt een nieuw gegeven was, konden ook de kosten van scholen voor eventuele rechterlijke procedures in het invoeringsjaar – onder bepaalde voorwaarden – voor vergoeding in aanmerking worden gebracht. Van de zogeheten «Regeling schadevergoeding, vergoeding advocaat- en proceskosten aanbestedingsprocedures schoolboeken» is overigens minimaal gebruik gemaakt. In het afgelopen schooljaar heeft de rechter zich pas recent en slechts in één kort geding tussen een distributeur en schoolbesturen hoeven uitspreken.

De Taskforce Gratis Schoolboeken die de implementatie van de wet «gratis schoolboeken» heeft begeleid, heeft scholen inhoudelijk ondersteund. De regionale bijeenkomsten die door de Taskforce aan het begin van het vorige schooljaar organiseerde zijn goed bezocht en door de deelnemers over het algemeen als nuttig ervaren. Ook de website en de helpdesk van de Taskforce zijn regelmatig geraadpleegd. In mei organiseerde de Taskforce in samenwerking met de VO-raad het seminar Kies voor kansen!, Open leermiddelen & Europees aanbesteden. Inmiddels is zoals aangegeven – zelfs al voor het schooljaar 2010–2011 – een flink aantal aanbestedingen afgerond, zijn er voldoende adviesbureaus actief en zijn voldoende goede voorbeelden voorhanden. Nu de invoering van de gratis schoolboeken is afgerond, zal de Taskforce haar werkzaamheden dan ook beëindigen.

In de achterliggende tijd is duidelijk geworden dat de bekendheid met en de naleving van wet- en regelgeving op het gebied van Europees aanbesteden een aandachtspunt is. Ook is gebleken dat scholen die ervaring met een Europees aanbesteden hebben opgedaan daar over het alge-

meen positief over zijn. Ik zal de voorlichting op het gebied van wet- en regelgeving met betrekking tot Europees aanbesteden daarom voortzetten en de kennisontwikkeling en professionalisering van het inkoopbeleid van schoolbesturen verder stimuleren. Bij CFI en PIANOo wordt daartoe een project ingericht. CFI fungeert al als vraagbaak voor het onderwijs en heeft een breed netwerk bij de scholen. PIANOo, het Expertisecentrum Aanbesteden van het Ministerie van Economische Zaken, heeft veel expertise op het terrein van Europees aanbesteden en effectief inkopen. Samen zullen zij in mijn opdracht een programma ter hand nemen om het inkoopbeleid van schoolbesturen (verder) te professionaliseren.

5. Evaluatie 2011

In de wet is opgenomen dat in 2011 en vervolgens elke vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag gezonden zal worden over de doeltreffendheid en de effecten van de wet «gratis schoolboeken» in de praktijk. In de evaluatiebepaling is opgenomen dat in deze evaluatie de volgende facetten aan de orde komen:

- a. de ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal in relatie tot de hoogte van het bedrag per leerling;
- b. de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten voor de ouders;
- c. de beoogde verbetering van de marktwerking op de educatieve boekenmarkt;
- d. de keuzevrijheid op scholen tot het voorschrijven van lesmateriaal; en
- e. de gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van deze wet.

Het wettelijk vastgelegde evaluatiemoment, het jaar 2011, volgt relatief snel na invoering van de wet. Met de invoering van gratis schoolboeken is een transitie in gang gezet van een aanbodgeoriënteerde naar een vraaggestuurde educatieve boekenmarkt. Niet alle ontwikkelingen als gevolg van deze transitie, bijvoorbeeld op het terrein van innovatie van het leermiddelenbeleid en met betrekking tot de werking van de educatieve boekenmarkt, zullen volledig voltrokken zijn in 2011. Voor een aantal zaken, zoals de ontwikkeling van (bijkomende) schoolkosten, werden al regelmatig onderzoeken uitgevoerd, waarbij de evaluatie zal aansluiten. Zo wordt de huidige schoolkostenmonitor in enigszins aangepaste opzet uitgevoerd om een goede evaluatie op dit punt mogelijk te maken. Sommige ontwikkelingen hebben meer tijd nodig. De invloed van de invoering van gratis schoolboeken op bijvoorbeeld de marktwerking is op korte termijn niet volledig vast te stellen. Om de effecten op de marktwerking in 2011 wel zo goed mogelijk in beeld te brengen is dit jaar al een onderzoek uitgevoerd waarin een evaluatiekader ontwikkeld is en een nulmeting uitgevoerd. Uit de tot op heden uitgevoerde onderzoeken worden de eerste trends reeds zichtbaar. Deze trends zijn in lijn met de beoogde ontwikkelingen. Ik zie de resultaten van de evaluatie van deze wet in 2011 dan ook met vertrouwen tegemoet.

6. Tot slot

Tijdens de behandeling van deze wet in het parlement en in de periode daarop volgend is veel discussie geweest, niet alleen over het doel maar vooral ook over de uitvoerbaarheid van de wet «gratis schoolboeken». Nu de wet is ingevoerd, blijkt deze in de praktijk goed uitvoerbaar. De beoogde doelen, het verlagen van schoolkosten voor ouders en het verbeteren van de marktwerking op de educatieve boekenmarkt, worden zonder meer gerealiseerd. De komende tijd zullen we gebruiken om de puntjes op de i te zetten en de positieve ontwikkelingen verder te versterken.

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