

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Voortgezet Onderwijs
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Onze referentie
1083769

Uw brief van
29 september 2016

Datum 11 november 2016
Betreft Commissiebrief inzake Lijst van feitelijk vragen over de evaluatie Wet gratis schoolboeken

Uw referentie
33088

Hierbij bied ik u de beantwoording aan van de vragen die gesteld zijn door de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 6 september 2016 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33088 nr. 4) en de daarbij behorende bijlage inzake de Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken.

de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

33 088

**Evaluatie Wet gratis schoolboeken
Lijst van vragen en antwoorden**

Onze referentie
1083769

Vastgesteld (*wordt door griffie ingevuld als antwoorden er zijn*)
De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 6 september 2016 en de daarbij behorende bijlage inzake de Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken (Kamerstuk 33 088, nr. 4). De daarop door de staatssecretaris gegeven antwoorden zijn hierbij afgedrukt.

Voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković

Nr Vraag

Bijlage Blz. (van) t/m

- 1 In hoeverre heeft u de afgelopen jaren bij de educatieve uitgeverijen creativiteit om de schoolboeken goedkoper te maken, kunnen bespeuren?
Veel scholen zijn, sinds de invoering van de Wet Gratis schoolboeken (WGS), bewuster gaan bestellen en voeren vaker een integraal leermiddelenbeleid. Ook zijn veel scholen voor de inkoop gaan werken met een vast totaal budget. Mijn inziens zijn dit de voornaamste redenen dat de kosten van boekenpakketten de afgelopen jaren zijn gedaald en zich nu stabiliseren.
- 2 Welke overwegingen liggen eraan ten grondslag dat de schoolboeken voor 16- en 17-jarige havisten en vwo'ers gratis worden verstrekt, maar de schoolboeken voor hun leeftijdgenoten op het mbo voor rekening van de ouders komen?
In 2008 is de Wet Gratis Schoolboeken ingevoerd met als doel om de kosten voor ouders te beperken én de marktwerking op de educatieve boekenmarkt te verbeteren. Met de invoering van de Wet Gratis Schoolboeken in het vo is de afweging gemaakt of dit ook zou moeten gelden voor minderjarige mbo-studenten. Toen is aangegeven dat het, gelet op de prioriteiten binnen het onderwijs en de hiervoor gereserveerde middelen, niet mogelijk is om ten behoeve van deze situatie middelen te reserveren.¹ Een verandering in deze situatie heeft stevige financiële gevolgen. Leerplichtige jongeren op het mbo moeten kosten maken voor de aanschaf van lesmateriaal. Voor 2016 is er daarom een tijdelijke regeling getroffen die er in voorziet dat mbo-instellingen met aanvullende middelen (€ 5 miljoen) voorzieningen kunnen treffen. Hiermee kunnen zij die minderjarige deelnemers, waarvan de instelling van mening is dat zij hiervoor in aanmerking komen, de benodigde leermiddelen ter beschikking stellen. Het doel van deze regeling is te voorkomen dat een minderjarige vanwege financiële redenen afziet van het volgen van de beroepsopleiding van zijn keuze. Voor een structurele voorziening voor deze doelgroep is € 10 miljoen beschikbaar vanaf 2017. Over de uitwerking daarvan wordt momenteel nagedacht.

¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2007/2008, 31 325, C

- 3 Welke overwegingen liggen eraan ten grondslag dat de vereniging Ouders van Waarde op geen enkele wijze werd betrokken bij de evaluatie van de Wet Gratis Schoolboeken? Werden ouder(organisatie)s op een andere wijze betrokken bij deze evaluatie?

Ik hecht veel waarde aan de mening van ouders en heb ook voor deze evaluatie expliciet gevraagd naar hun oordeel. Dit heb ik gedaan via Ouders & Onderwijs. Deze organisatie is sinds 1 januari 2014 de belangenbehartiger van ouders met schoolgaande kinderen en is namens deze ouders de gesprekspartner voor de onderwijssector en overheid. Dat er één landelijke ouderorganisatie is gekomen, is naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer. Het onderzoeksbureau dat de evaluatie van de Wet Gratis Schoolboeken heeft uitgevoerd heeft Ouders & Onderwijs betrokken bij het evaluatieonderzoek (zie bijlage 1 van evaluatierapport).² Zij zijn geïnterviewd en betrokken bij de afsluitende sessie ter toetsing van de conclusies. Tevens zijn er door de onderzoekers 19.166 uitnodigingen om deel te nemen aan de enquête verstuurd naar ouders van vo-leerlingen waarvan er 4.297 hebben gerespondeerd.

- 4 Hoe ziet u centrale aansturing op aanbesteding van leermiddelen in relatie tot de beginselen van goede aanbesteding (geen opdrachtbundeling)?

De aanbestedingswet zegt dat opdrachten niet onnodig samengevoegd mogen worden en stelt een aantal voorwaarden waaraan voldaan moet worden indien opdrachten wel samengevoegd worden.³ Zoals ik in mijn reactie op het evaluatierapport heb aangegeven, wil ik samen met de sector verkennen of een vorm van centrale coördinatie van de inkoop van lesmaterialen meerwaarde kan hebben voor het funderend onderwijs. Centrale coördinatie wil niet per definitie zeggen dat er door scholen opdrachten gebundeld moeten gaan worden. De op centrale coördinatie gerichte activiteiten in de sector zullen erop gericht zijn om de kwaliteit van de aanbestedingen te verbeteren. Een element daarin is het versterken van de vraagmacht van scholen, door bijvoorbeeld de vraag naar moderne digitale leermiddelen eenduidiger te formuleren of door het hanteren van sectorale inkoopvoorwaarden. Door deze bundeling kan er een beweging op de leermiddelenmarkt ontstaan.

- 5 Is het feit dat er sprake is van grote marktconcentratie en een zeer gering aantal partijen aanleiding om eens onderzoek te laten verrichten door de Autoriteit Consument en Markt?

De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is een onafhankelijke toezichthouder op de Mededingingswet die haar eigen prioritering vaststelt. Dit is geborgd in de Instellingswet ACM en in de Europese regelgeving. Het is niet aan mij of de minister van Economische Zaken om te bepalen waar de ACM onderzoek naar moet doen. De Mededingingswet vereist dat voorgenomen concentraties (die voldoen aan de omzetvereisten) vooraf moeten worden voorgelegd aan de ACM. De ACM kan dan vooraf naar de effecten van de voorgenomen concentratie op de markt kijken. De Mededingingswet bevat geen ex post concentratietoezicht. De Mededingingswet bevat wel bepalingen rondom misbruik van een economische machtspositie. In een dergelijk geval gaat ACM bekijken of er een machtspositie bestaat, vervolgens moet ACM kijken of er sprake is van misbruik van deze machtspositie.

² Kamerstukken 2016-2017, 33088-4

³ <https://www.pianoo.nl/metrokaart/mag-ik-opdrachten-samenvoegen>

- 6 Welke effectieve middelen hebben scholen nog om prijsverhoging zoveel mogelijk tegen te gaan wanneer een gelabelde lumpsumvergoeding verdwijnt? Wordt de positie van leveranciers hierdoor niet juist verbeterd? Onze referentie
1083769
- Het label wordt er afgehaald, omdat het bedrag voor lesmateriaal in de lumpsum te veel als de richtprijs is gaan fungeren, voor marktpartijen én scholen. Dit is een ongewenst effect. Door het bedrag per leerling voor lesmateriaal niet langer expliciet te duiden in de bekostiging, zal voor zowel scholen als marktpartijen geen uniform richtbedrag meer bestaan. Afhankelijk van het inkoopbeleid van de school en visie op leermiddelen kan de school bij de keuze voor een marktpartij de prijsstellingen meer gewicht geven. Scholen kunnen ervoor kiezen om deze middelen ook (deels) voor de aanschaf van hardware te gebruiken of om personeel (deels) vrij te maken voor het ontwikkelen van eigen content. Ik verwacht juist dat de positie van de scholen door deze aanpassing versterkt wordt.
- 7 Wordt bij het beoordelen van de kostenontwikkeling van leermiddelen voldoende rekening gehouden met de toenemende complexiteit van lesmateriaal (integratie met ICT)? Hoe verhoudt de geconstateerde kostenstabilisatie zich tot de ervaring van veel scholen op dit punt?
- In het totale lumpsumbedrag dat scholen vanuit de overheid ontvangen is ruimte voor scholen om op basis van hun eigen visie prioriteiten te stellen en keuzes te maken ten aanzien van hoe en of zij hun onderwijs willen digitaliseren. Dit is een integrale afweging van scholen waarbij naast het vaststellen van (integraal) leermiddelenbeleid, ook hun HRM-beleid, opleidingsbeleid en infrastructuur moet worden afgestemd. De mate en het tempo waarin scholen hun onderwijs digitaliseren is mede bepalend voor de kosten die zij maken voor lesmaterialen. Scholen die nu overschrijdingen melden, geven als oorzaak aan dat ze bewust kiezen voor een geleidelijke overgang en daarom tijdelijk zowel folio als digitaal lesmateriaal nodig hebben. Scholen noemen deze combinatie de belangrijkste oorzaak van de overschrijdingen van het normbedrag dat zij ontvangen voor lesmateriaal. Voor scholen is ook deze innovatie een investering die een herprioritering van de uitgaven vergt.
- 8 In hoeverre komt het voor dat scholen voor het voortgezet onderwijs geen digitaal lesmateriaal laptops of notebooks aanschaffen, maar de aanschaf onder het motto "bring your own device" afwentelen op ouders?
- In de Wet Gratis Schoolboeken is de term lesmateriaal formeel gedefinieerd. Al het materiaal dat gericht is op informatieoverdracht in specifieke onderwijssituaties en voor een specifiek leerjaar valt onder deze definitie. Het gebruik van (licenties voor) digitaal lesmateriaal valt onder deze definitie en dient door de school aangeschaft te worden. De zogenaamde informatiedragers, zoals laptops of notebooks vallen niet onder deze definitie. Scholen zijn daarom niet verplicht om deze apparaten aan te schaffen. Uit het onderzoek blijkt dat 53 procent van de onderzochte scholen de aanschaf van deze apparaten betaalt uit het totale lumpsumbedrag dat scholen van de overheid ontvangen. Scholen kunnen een bijdrage vragen van ouders. Maar voor ouders geldt dat zij niet verplicht kunnen worden om de kosten voor de aanschaf van een laptop of notebook te betalen. Scholen maken dus zelf een keuze ten aanzien van hoe zij hiermee omgaan. Eén van de scenario's waar scholen voor kunnen kiezen wordt 'bring your own device' genoemd. Hierbij worden de ouders gevraagd om zelf voor de aanschaf van een laptop of notebook voor hun kind te zorgen. Het apparaat is dan volledig eigendom van de leerling en kan ook door andere

familieleden gebruikt worden en voor andere doeleinden dan alleen schoolactiviteiten. Als ouders dit niet willen of kunnen betalen, dient de school voor een kosteloos alternatief te zorgen. Daarbij moeten scholen alert zijn dat de totale bijkomende schoolkosten voor ouders beheersbaar blijven. De oudergeleding van de medezeggenschapsraad heeft hierbij een belangrijke functie. Zij heeft instemmingsrecht op het schoolkostenbeleid van de school en op de hoogte en de besteding van de ouderbijdrage.

Onze referentie
1083769

- 9 Welke overwegingen lagen er destijds aan ten grondslag dat de extra kosten, die scholen maken voor de aanschaf van laptops en notebooks, buiten de definitie van lesmateriaal in de zin van de Wet Gratis Schoolboeken werden gehouden? In het kader van de Wet Gratis Schoolboeken is in 2008 consensus bereikt over wat onder de definitie van lesmateriaal valt en wat niet. Dat was noodzakelijk voor het bepalen van het normbedrag per leerling. Hardware viel en valt daar niet onder. Kosten die scholen, ook voor de invoering van de WGS in 2008, maakten voor de aanschaf van hardware, zoals pc's, printers, whiteboard werden en worden betaald uit de lumpsum. Het gebruik van mobiele apparaten, zoals tablets, notebooks en smartphones, was destijds geen gemeengoed, zeker niet in het onderwijs. Veel scholen voeren inmiddels integraal leermiddelenbeleid en afhankelijk van de visie en prioriteiten van de school kunnen scholen de aanschaf van laptops of notebooks bekostigen uit het lumpsumbedrag of ouders om een bijdrage vragen.
- 10 Heeft u ook overwogen om niet het label, dat nu nog is verbonden aan het lumpsumbedrag voor lesmateriaal, helemaal te schrappen, maar het te vervangen door een breder label dat bijvoorbeeld ook ruimte laat voor besteding van het geld aan digitale leermiddelen of laptops? Zo ja, waarom heeft u toch de voorkeur gegeven aan het helemaal schrappen van het label? Nu wordt in de begroting het bedrag van € 307 met het label 'lesmateriaal' expliciet benoemd in de begroting. Door het schrappen van het label blijft het bedrag in het totale lumpsumbedrag zitten, maar wordt het niet meer expliciet benoemd.

Gemiddelde bekostiging per leerling
(€7.500 per jaar)

Lumpsumbedrag t.b.v. personele- materiële kosten
(€7193 per leerling)

Gelabeld bedrag
voor lesmateriaal
(definitie WGS)
(€307 per leerling)

Huidige situatie met label in lumpsum voor bedrag 'lesmateriaal'

Gemiddelde bekostiging per leerling
(€7.500 per jaar)

Lumpsumbedrag t.b.v. personele – en materiële kosten
incl. (digitale) lesmaterialen (definitie WGS)
(€7.193 + €307 per leerling)

Situatie na verwijderen label voor 'lesmateriaal' in de lumpsum

Alle scholen ontvangen voor de bekostiging van hun onderwijs een lumpsumbedrag gebaseerd op een gemiddelde bekostiging van € 7.500 per leerling per jaar (prijspeil 2016). Dit is één budget voor materiële en personele kosten, waarbij het aan de schoolleiding is om te bepalen hoe zij dat binnen de wettelijke kaders besteedt. Bij de materiële kosten kan gedacht worden aan meubilair, apparatuur en schoonmaak. De definitie van lesmateriaal (zie WVO, artikel 6e, tweede lid) verandert niet door het schrappen van het label. Handhaven van de definitie van lesmateriaal blijft nodig om vast te stellen waar scholen verantwoordelijk voor zijn en blijven. De aanschaf voor (digitale) lesmaterialen valt onder de WGS. Scholen kunnen ervoor kiezen om, net als nu al het geval is, laptops of notebooks ook uit het totale lumpsumbedrag te bekostigen. Het verbreden van de wettelijke definitie is hiervoor dus niet nodig.

- 11 Per wanneer wordt het label dat aan het lumpsumbedrag voor lesmateriaal is verbonden, geschrapt?
Met de voorgestelde, vereenvoudigde bekostiging in het voortgezet onderwijs, wordt de basisbekostiging aangepast. In plaats van de huidige verschillende ratio's, normen en labels wordt in de toekomst gewerkt met een vastgesteld bedrag dat wordt uitgekeerd op basis van het aantal leerlingen en het aantal vestigingen van een bestuur. Hierbij wordt geen gebruik meer gemaakt van aparte labels zoals de personele en de materiële bekostiging (inclusief lesmateriaal). Het beschikbare budget wordt onderdeel van de voorgestelde, vereenvoudigde bekostigingssystematiek. Het aparte label voor lesmateriaal verdwijnt zodra het vereenvoudigde model is ingevoerd. Momenteel werk ik nog aan de verfijning van het vereenvoudigde bekostigingsmodel. Hierover heb ik uw Kamer per brief van 5 juli jongstleden geïnformeerd.⁴
- 12 Hoe bevordert het schrappen van het label de concurrentie op de markt?
Zie het antwoord op vraag 6
- 13 Hoe kan worden voorkomen dat door het schrappen van het label er onduidelijkheid ontstaat over de prijs van schoolboeken waardoor de prijs eventueel zelfs zou kunnen stijgen?
Zie het antwoord op vraag 6
- 14 In hoeverre kunnen de percentages voor foliomateriaal en digitaal materiaal worden gelijkgetrokken? Zo ja, wat is daarvoor nodig? Zo nee, waarom niet?
Ik neem aan dat u hier doelt op de verschillende btw-tarieven die worden gehanteerd bij de levering van gedrukt onderwijsmateriaal en digitaal materiaal. De Europese btw-wetgeving en jurisprudentie bieden op dit moment onvoldoende ruimte om het verlaagde btw-tarief op digitale leermiddelen toe te passen. Naar verwachting dient de Europese Commissie nog voor het einde van 2016 een voorstel in op grond waarvan lidstaten in de toekomst mogelijk meer nationale soevereiniteit krijgen op het gebied van de btw-tariefstelling voor e-publicaties. Naar verwachting biedt het voorstel meer ruimte aan

⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 31 289, nr. 335

lidstaten om het verlaagde btw-tarief ook op digitaal materiaal van toepassing te verklaren. Nederland is hier voorstander van, maar wijzigingen in btw-regelgeving vereisen unanimititeit in Europa. Eventueel nieuwe Europese regels zullen daarna geïmplementeerd moeten worden in de Nederlandse wet- en regelgeving. Daarnaast moeten de implementatie en toepassing in lijn zijn met het neutraliteitsbeginsel. Op basis van dit beginsel moeten gelijke prestaties die met elkaar concurreren, gelijk worden behandeld. Er mag dus geen sprake zijn van een verstoring van de mededinging als gevolg van de btw-behandeling.

- 15 Betekent het schrappen van het label, dat nu nog is verbonden aan het lumpsumbedrag voor lesmateriaal, dat de bijdrage, die scholen tegenwoordig aan ouders vragen voor ICT, straks wordt geïntegreerd in dat lumpsumbedrag? Of kunnen de kosten voor ICT voor ouders onbeperkt verder gaan stijgen?

Het schrappen van het label betekent niet dat de eventuele bijdrage die scholen nu aan ouders vragen wordt geïntegreerd in het totale lumpsumbedrag. De definitie van lesmateriaal in de zin van de Wet Gratis Schoolboeken wordt niet veranderd (WVO, artikel 6e, lid 2). Scholen zijn en blijven verantwoordelijk voor de aanschaf voor (digitale) lesmaterialen. Scholen zijn niet verplicht om notebooks of laptops voor leerlingen aan te schaffen. Zij kunnen hiervoor een vrijwillige bijdrage van ouders vragen. Scholen moeten alert blijven dat de totale bijkomende schoolkosten voor ouders beheersbaar blijven. De oudergeleding binnen de medezeggenschapsraad heeft hier een belangrijke stem.

- 16 Hoe vaak komt het voor dat scholen de inning van de vrijwillige ouderbijdrage overlaten aan een extern boekenfonds, met als gevolg dat ouders die de ouderbijdrage niet (geheel) wensen te betalen, meteen ook de levering van de schoolboeken mislopen?

Ongeveer veertig procent van de ouders ontvangt via een distributeur naast het basispakket aan lesmaterialen voor hun kind ook andere aanvullende diensten van de distributeurs, zoals de levering van aanvullende leermiddelen (atlas, woordenboek), ICT-middelen (notebook of laptop). De inning van de vrijwillige ouderbijdrage van hun kind voor de school kan ook door deze distributeurs uitgevoerd worden. Ouders zijn niet verplicht om de vrijwillige ouderbijdrage te betalen. Scholen zijn wel verplicht om de schoolboeken en lesmaterialen die door de schoolleiding voor een specifiek leerjaar zijn voorgeschreven gratis te verstrekken aan de leerlingen. De wijze waarop scholen de distributie van deze lesmaterialen organiseren, mag deze plicht niet in de weg staan. Ik heb geen signalen ontvangen dat ouders de levering van de schoolboeken mislopen, omdat zij de vrijwillige ouderbijdrage niet (geheel) betalen via de distributeur. Ook bij de Inspectie van het Onderwijs zijn hierover geen signalen binnen gekomen.

- 17 Is het de verwachting dat de kosten voor ICT in de komende jaren blijven stijgen of wordt er verwacht dat ook hier vanzelf stabilisatie zal optreden? Als dit niet het geval is, hoe kunnen te hoge kosten voor ICT

op scholen worden voorkomen?

Bij veel scholen heeft ICT een prominentere plek gekregen in het onderwijs als gevolg van verdere digitalisering van de maatschappij en realisatie van eigentijdser onderwijs. Dat is positief. De kosten voor ICT kunnen op termijn, net als de kosten voor lesmaterialen, ook stabiliseren. Dit kan als ICT op de scholen een integraal onderdeel uitmaakt van de visie en het beleid. Scholen moeten de goede prioriteiten in hun financieel beleid blijven stellen en kunnen samenwerking zoeken met andere scholen om zo een scherpe vraag bij de marktpartijen neer te leggen.

- 18 In hoeverre is het belang van de medezeggenschapsraad met betrekking tot de schoolkosten al onder de aandacht gebracht van de schoolleiders? Zo niet, op welke termijn zal dit gebeuren?
In de nieuwsbrief vo van oktober is dit onderwerp wederom onder de aandacht gebracht bij een grote groep schoolleiders en docenten. Ik heb toegezegd dat ik nogmaals in samenwerking met de VO-raad de belangrijke rol van de medezeggenschapsraad bij de besluitvorming over de schoolkosten onder de aandacht ga brengen bij schoolleiders. Verder wil ik hiervoor aandacht vragen op de website van scholenopdekaart.nl en direct de vrijwilligheid van de ouderbijdrage benadrukken. Ook ga ik aan de belangenvereniging Ouders & Onderwijs vragen om in hun communicatie met leden te blijven benadrukken dat de oudergeleding binnen de medezeggenschapsraad een belangrijk stem heeft op het gebied van schoolkosten.
- 19 Wat wordt er door de sector gedaan om de kennisachterstand ten opzichte van de distributeurs te verkleinen? In hoeverre hebben de initiatieven vanuit de sector het gewenste effect?
De sector zet professionalisering van de inkoop in als middel om zichzelf als vrager sterker te maken en de kennisachterstand te verkleinen. Zo worden schoolbesturen met kennis en kunde ondersteund in het aanbesteden van leermiddelen. Ook zijn er sectorale inkoopvoorwaarden opgesteld, is het programma van eisen geactualiseerd en start binnenkort een Tenderboard (aanbestedingsadviesraad) om schoolbesturen onafhankelijk te adviseren bij hun ICT-aanbestedingen, ook waar het leermiddelen betreft. Omdat we voorzien dat dit mogelijk niet voldoende is, verkent de sector hoe een snellere structurele oplossing voor een professionelere ICT-inkoop, met enige vorm van centrale coördinatie, eruit zou kunnen zien.
- 20 Is de keuze van scholen om de levering van leermiddelen weer vaker te organiseren via een extern boekenfonds alles welbeschouwd een bedrijfseconomisch verstandige keuze? Heeft u ook mogelijkheden verkend om het voor scholen bedrijfseconomisch aantrekkelijker te maken om de organisatie te regelen via een intern boekenfonds?
Hoewel het bedrijfseconomisch wellicht voordeliger kan zijn om de levering van leermiddelen via een intern boekenfonds te organiseren, geven scholen aan dat zij zich vergist hebben in de besparingsmogelijkheden van zo'n boekenfonds. Het beheren van een intern boekenfonds blijkt in de praktijk voor veel scholen moeilijker en

duurder dan verwacht. Er is specifieke kennis voor nodig en het vereist werkzaamheden in de zomervakantie. Ook zijn er scholen die in de loop van de tijd meer diensten zijn gaan afnemen van een distributeur ten aanzien van integrale oplossingen voor leermiddelen, distributie en verbinding met andere digitale mogelijkheden, zoals de elektronische leeromgeving (ELO). Scholen worden 'ontzorgd' door de levering van leermiddelen via een extern boekenfonds. Hoewel ik er van uit ga dat scholen verstandige keuzes maken, verken ik samen met de sector hoe op langere termijn het risico van een 'lock-in' voorkomen kan worden. Vendor lock-ins kunnen scholen afhankelijk maken van een leverancier, omdat zij niet in staat zijn om van leverancier te veranderen zonder substantiële omschakelingskosten. Omdat de huidige inspanningen om de inkoopfunctie te professionaliseren mogelijk niet voldoende zijn, wordt binnen het Doorbraakproject verkend hoe een structurele oplossing voor een professionelere, centralere ICT-inkoop vanuit het onderwijs eruit zou kunnen zien (zie ook antwoord op vraag 19).

- 21 Wat betekenen de 'one-stop-shops', die scholen willen voor de keuzevrijheid, voor vaksecties om lesboeken te gebruiken? Scholen willen 'ontzorgd' worden en stellen complexere, samenhangende en gekoppelde vragen. Zo vragen zij bijvoorbeeld vaak om integratie van verschillende diensten, zoals administratiesystemen, leerlingvolgsystemen, distributie en gebruik van (digitale) lesmaterialen en laptops of notebooks. Marktpartijen bieden, mede vanwege de vraag van scholen, steeds meer gekoppelde producten aan. 'One-stop-shops' ontstaan mede door de vraag van scholen. Om er voor te zorgen dat er voldoende balans blijft tussen 'ontzorgen' en keuzevrijheid is het belangrijk dat er voldoende open informatie is over het beschikbare aanbod (methodes, opencontent, zelfontwikkelde materialen) en deze informatie door leraren eenvoudig kan worden beoordeeld. Dit ga ik bevorderen door herkenbare labels en begrippen die kunnen worden gemetadateerd. Voor deze noodzakelijke metadatering van leermiddelen worden vanuit het Doorbraakproject afspraken gemaakt met marktpartijen.
- 22 Hoeveel scholen zijn betrokken bij het Doorbraakproject? Hoe divers zijn deze scholen en in hoeverre zijn deze gespreid over het land opdat alle scholen voor het voortgezet onderwijs lessen kunnen trekken uit de ervaringen die hierbij worden opgedaan? Op dit moment doen 210 vo-scholen mee in een leerlab. Het complete overzicht aan scholen is te vinden op de website van Leerling2020.⁵ De diversiteit is groot, zowel wat betreft de geografische ligging, de onderwijssoorten die aangeboden worden, de omvang van de scholen, als de mate waarin zij met ICT in het onderwijs bezig zijn. In de leerlabs zitten scholen uit Appingedam, Middelburg, Den Helder, Sittard, Almelo en vele scholen op een locatie hier tussenin. Het zijn scholen die praktijkonderwijs aanbieden, gymnasia en kleine en grotere scholengemeenschappen. In de leerlabs zitten de zogenaamde koplopers (al lange tijd bezig met ICT in het onderwijs) en pelotonscholen (scholen die voorzichtig eerste stappen zetten of nog

⁵ <http://leerling2020.nl/>

niet zijn begonnen). De eerste leerlabs zijn vorig schooljaar van start gegaan. De resultaten uit deze leerlabs worden op de bovengenoemde website gepubliceerd, via nieuwsbrieven wordt er aandacht aan geschonken en er worden diverse soorten bijeenkomsten in het land georganiseerd waar ervaringen en resultaten gedeeld worden, bijvoorbeeld tijdens de docentendagen, schoolleidersdagen en masterclasses.

- 23 Wat is het effect van de voorkeur, die scholen geven aan de 'one-stop-shop', op de marktwerking/concurrentie op de markt?
De onderzoekers geven aan dat dit op korte termijn de concurrentie vergroot, maar dat er een risico is op de lange termijn van afnemende concurrentie met sterke 'lock-in'-effecten en bijbehorende risico's voor scholen. Hiermee kan de gewenste groei naar een effectieve concurrentie op de leermiddelenmarkt stagneren.
- 24 Waardoor ontstaat het gevoel bij scholen dat ze niet zo veel controle hebben over het wel of niet overstappen naar een andere distributeur? In hoeverre kan dit gevoel verklaard worden door de geringe competitie tussen distributeurs aan de aanbodkant van de markt? Veel scholen richten zich bij het aanbesteden op de rechtmatigheid van de aanbesteding en gebruiken veelal standaard bestekken. Hierdoor is er nog te weinig focus op innovatie, maatwerk of doelmatigheid. Daarbij vragen veel scholen nog naar de bestaande methodes en vragen zij steeds vaker om complexere en integrale diensten. Uit het onderzoek blijkt ook dat nieuwe toetreders tot de distributiemarkt hoge toetredingsdrempels ervaren. In de praktijk komt dit er vaak op neer dat alleen de twee grootste distributeurs offertes uitbrengen en kan het gevoel ontstaan bij scholen dat zij weinig controle hebben over de overstap naar een andere distributeur. Om dit te doorbreken zijn er op dit moment schoolbesturen die hun bestekken op andere wijze proberen vorm te geven. Deze scholen besteden op meer functionele wijze aan. Zij beschrijven functioneel waar lesmateriaal aan moet voldoen en zetten die opdracht in de markt. Hierdoor kunnen ook andere, nieuwe marktpartijen offertes uitbrengen op percelen of onderdelen van het bestek.
- 25 Hoe groot is het verschil tussen de kosten voor een intern - en een extern boekenfonds?
Gegevens over de kosten van interne - en externe boekenfondsen zijn niet beschikbaar. Aanbestedingscontracten bevatten veelal geheimhoudingsclausules ten aanzien van de overeengekomen bedragen en gegeven kortingen.
- 26 Wat kan er gedaan worden aan de stijging van de kosten voor interne boekenfondsen om zo de keuze voor externe boekenfondsen terug te dringen?
Het onderzoek concludeert niet dat de kosten voor interne boekenfondsen stijgen. In het rapport over de WGS wordt gemeld dat de scholen weer vaker kiezen voor een extern boekenfonds, omdat dit hen werk bespaart en de mogelijkheden biedt om een externe aanbieder te vragen om een integrale oplossing te bieden voor

leermiddelen, distributie en digitale mogelijkheden (bijvoorbeeld koppeling met een digitale leeromgeving). Uit het onderzoek blijkt dat veel scholen zich indertijd vergist hebben in de besparingsmogelijkheden van een overstap naar een intern boekenfonds. Het is een keuze van scholen van welk type boekenfonds zij gebruik willen maken.

- 27 Wat zijn de gevolgen voor de professionaliteit van de inkoop nu steeds meer scholen overstappen op een extern boekenfonds?
Zie de antwoorden op vraag 19 en 20.
- 28 Hoe sterk groeit het aantal scholen dat overstapt op een extern boekenfonds ten opzichte van vorige jaren?
Hoeveel scholen overstappen naar een extern boekenfonds is niet apart gemeten. In het rapport wordt aangegeven dat elf procent van de scholen is overgestapt van boekenfonds. Dit betreft overstappers van intern boekenfonds naar extern boekenfonds, maar ook overstappers van extern boekenfonds naar intern boekenfonds of ander soort boekenfonds. Op basis van de gehouden interviews is wel het beeld ontstaan dat er nu meer wordt overgestapt van intern boekenfonds naar extern boekenfonds.
- 29 Hoe kan de transparantie aan de aanbodkant van de markt vergroot worden?
Bij het vergroten van de transparantie aan de aanbodkant van de markt gaat het over twee zaken. Enerzijds gaat het om beter inzichtelijk maken van het beschikbare aanbod aan leermiddelen, zodat besturen, schoolleiders, vaksecties en leraren weten wat er aan producten beschikbaar is. Hierbij kan gedacht worden aan een catalogus met alle beschikbare lesmaterialen waarin makkelijk gezocht kan worden. Anderzijds gaat het om het beter inzichtelijk krijgen van (de ontwikkeling van) de prijzen en de omzet- en winstcijfers van de leveranciers van leermiddelen. Voor zover scholen deze contractgegevens kunnen en willen delen, lijkt het technisch mogelijk om deze gegevens in een database te verzamelen. In het kader van het Doorbraakproject wordt verkend in hoeverre dit een effectieve maatregel kan zijn.
- 30 In hoeverre is er zichtbaar toegenomen concurrentie door het betreden van elkaars markt door aanbieders van oorspronkelijk verschillende producten?
Er kan worden gesteld dat zodra er een nieuwe aanbieder is op een markt de concurrentie toeneemt. Doordat aanbieders van verschillende markten elkaars markt betreden, kan er dus gesteld worden dat de concurrentie is toegenomen. Scholen hebben dan immers meer keuze dan voorheen.
- 31 Hoe kan een 'lock-in' in de toekomst voorkomen worden en de concurrentie dus gewaarborgd blijven?
De risico's op een 'lock-in' voor scholen kunnen verkleind worden door het gebruik van standaarden voor de toegang tot en het vinden van leermiddelen. Vanuit het Doorbraakproject wordt de sector

ondersteund bij de realisatie van deze vereiste standaarden. Zie ook het antwoord op vraag 38.

Onze referentie
1083769

- 32 Op welke termijn kan de Kamer de antwoorden op de vraag ontvangen of er aanvullende maatregelen nodig zijn om tot een beter functionerende leermiddelenketen te komen?
Begin 2017 informeer ik uw Kamer over de voortgang van het Doorbraakproject Onderwijs en ICT. U ontvangt dan ook nadere informatie over eventuele aanvullende maatregelen die nodig zijn om tot een beter functionerende leermiddelenketen te komen en om de transparantie van en over het aanbod te vergroten.
- 33 Welke organisaties krijgen een rol bij de beheersing van de dreiging van beperkte concurrentie in een verder geconsolideerde markt van distributeurs? Blijft het steken bij een oproep tot onderzoek of komt er een concrete aanpak die beperking van de concurrentie wegneemt? Zo ja, wat zal deze concrete aanpak behelzen?
De partners in het Doorbraakproject (PO-Raad, VO-raad, EZ en OCW, ondersteund door Kennisnet) hebben hier een belangrijke rol. Er wordt bijvoorbeeld al gewerkt aan de gewenste standaardisatie en aan het veranderen van het inkoopgedrag van scholen. Het is op dit moment te vroeg om aan te geven of er aanvullende maatregelen nodig zijn en zo ja hoe die eruit zien.
- 34 Constateert u slechts een verschil in wensen en verwachtingen tussen bestuurders en leraren bij de inrichting van lessen langs de leerlijn van de lesmethode? Zo u méér doet dan dat, welke rol ziet u dan hierbij voor zichzelf weggelegd?
Een constatering uit het onderzoek is inderdaad dat veel bestuurders aangeven dat zij graag sneller toe willen naar adaptieve en integrale leersystemen waarbij leraren maatwerk kunnen leveren aan de leerlingen. Terwijl leraren veelal nog vertrouwen op de voor hen bekende methodes. De dialoog over hoe uitvoering gegeven wordt aan het (integraal) leermiddelenbeleid van de school dient vooral in de school tussen schoolleiders en (vaksecties van) leraren gevoerd te worden. Ik zie dat dit gesprek momenteel steeds beter gevoerd wordt in veel scholen. Bestuurders, schoolleiders en leraren van de eerder genoemde leerlab-scholen worden hierbij ondersteund door de VO-raad. Zij krijgen bijvoorbeeld handreikingen mee over hoe zij gesprekken met het team kunnen voeren om dit ontwikkelproces met elkaar vorm te geven.
- 35 Op welke termijn kan de Kamer een update verwachten met betrekking tot het Doorbraakproject en in bijzonder over de vraag hoe alle betrokkenen om willen gaan met een verder geconsolideerde markt van distributeurs?
Zie het antwoord op vraag 32.
- 36 Op welke termijn kan de Kamer de uitkomsten verwachten van het overleg met partners in de sector over hoe de transparantie van en over het aanbod vergroot kan worden?
Zie het antwoord op vraag 32.

- 37 Welke gevolgen heeft de verplichting om de aanschaf en distributie van leermiddelen boven de drempelwaarde van € 209.000 Europees aan te besteden voor de mogelijkheden van vaksecties op scholen om lesmateriaal te kiezen van hun voorkeur?

De vrijheid van onderwijs brengt mee dat scholen in beginsel vrijelijk moeten kunnen bepalen welk lesmateriaal zij willen voorschrijven. Deze vrijheid wordt door de regelingen van de Aanbestedingswet op zich niet doorkruist. De aanbestedingsrichtlijn bevat geen bepalingen die de keuzevrijheid van (vaksecties van) scholen daadwerkelijk dwingend beperken. Scholen kunnen het gewenste lesmateriaal met naam en toenaam noemen.⁶

- 38 Op welke manieren wordt geprobeerd om de vraagarticulatie van scholen te verbeteren?

De sector werkt er hard aan om de regie te nemen op de vraag naar leermiddelen en op de keten van leermiddelen. De sectorraad heeft een visiedocument Leermiddelen VO opgesteld waarin zij toelicht hoe zij de regie wil vormgeven en geeft randvoorwaarden aan voor scholen die (integraal) leermiddelenbeleid willen formuleren. Op basis van dit visiedocument is ook een Programma van Eisen (PvE) opgesteld. Dit is een inventarisatie van eisen en wensen van scholen uit het primair- en voortgezet onderwijs op het gebied van (digitale) leermaterialen. Scholen kunnen gebruik maken van het Programma van Eisen bij het vormgeven van hun eigen leermiddelenbeleid en in de onderhandelingen met aanbieders en uitgeverijen van leermiddelen. Vanuit het Doorbraakproject wordt de sector ondersteund door de vereiste standaarden voor de toegang tot en het vinden van leermiddelen te realiseren. In het vorig jaar gestarte Edu-K platform vindt overleg plaats over deze standaarden en de implementatie ervan. Edu-K is een publiek-private samenwerking met als doel de educatieve contentketen beter te laten functioneren.⁷

- 39 Hoe kunnen de mogelijkheden van het aanbestedingsinstrumentarium en de aanbestedingswet 2012 worden verduidelijkt aan scholen?

Vanuit het Doorbraakproject kunnen schoolbesturen ondersteuning krijgen bij het aanbesteden door middel van een Tenderboard (aanbestedingsadviesraad) om aanbestedingen van schoolbesturen van onafhankelijk advies te voorzien. Mijn ambtenaren zijn samen met het ministerie van Economische Zaken aan het bekijken hoe we de mogelijkheden van de nieuwe aanbestedingswet 2016 goed onder de aandacht kunnen brengen bij schoolbesturen. Vanuit rijkswege speelt het onafhankelijke expertisecentrum aanbesteden PIANOo daarbij ook een rol.

- 40 In hoeverre komen scholen vaker uit boven de Europese aanbestedingsdrempels als zij hun vraag gaan bundelen? In hoeverre heeft dit een effect op de transparantie en concurrentie binnen de leermiddelenmarkt?

⁶ Kamerstuk, Eerste Kamer, 2007-2008, 31 325,C

⁷ <http://www.edu-k.nl/>

De drempelwaarde is € 209.000. Scholen die evenveel of boven dit bedrag aan diensten of leveringen inkopen, moeten Europees aanbesteden. Voor inkoopbedragen onder deze drempelwaarde gelden nationale aanbestedingsregels. Uit het rapport blijkt dat veel scholen het bedrag voor lesmateriaal in de lumpsum als richtprijs hanteren bij hun aanschaf en levering van lesmaterialen. Dit komt er globaal op neer dat een school met meer dan 700 leerlingen ($700 \times € 300 = €210.000$) al boven de drempelwaarde uit zou komen. Ruim 450 vorscholen hebben meer dan 700 leerlingen en komen als school alleen al boven de drempelwaarde voor Europees aanbesteden. Door vraagbundeling kunnen scholen een sterkere vuist maken richting marktpartijen. Zij kunnen dan generieke voorwaarden stellen en scherpere prijsafspraken overeenkomen. Voor marktpartijen kan vraagbundeling interessant zijn doordat zij meer zekerheid hebben dat er voldoende afzetmogelijkheden zijn voor hun (eventueel nieuw) te ontwikkelen producten.

- 41 Welke actoren zijn in de positie om verandering te brengen in de huidige wijze van inkopen, waarover de respondenten vrij eensgezind oordelen dat deze niet bijdraagt aan innovatie en waarschijnlijk remmend werkt?

Primair zijn schoolbesturen, als inkoopende organisatie, in positie om verandering te brengen in de wijze waarop zij dat doen. De sector heeft hier zelf de regie over, niemand anders. Door concrete ondersteuning en voorlichting kan het inkoopgedrag beïnvloed worden. Omdat we voorzien dat dit mogelijk niet voldoende is, verkent de sector hoe een structurele oplossing voor een professionelere ICT-inkoop, met enige vorm van centrale coördinatie, vanuit het onderwijs eruit zou kunnen zien. Ook hier zijn de schoolbesturen zelf uiteindelijk aan zet.