

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
18 januari 2008

Ons kenmerk
VO/2008/53827

Bijlage
Toelichting op het
Europees aanbesteden

Onderwerp
Stand van zaken invoering gratis lesmateriaal

Zoals ik u heb toegezegd naar aanleiding van vragen van het lid Slob tijdens de behandeling van de Onderwijsbegroting in uw Kamer op 13 december jl. informeer ik u mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hierbij over de manier waarop 'gratis lesmateriaal' in het voortgezet onderwijs vanaf komend schooljaar zal worden ingevoerd. Hierbij voldoe ik tevens aan het verzoek gedaan tijdens het ordedebat van 15 januari jl. om uw Kamer deze week te informeren.

Voorgeschiedenis

De maatregel 'gratis schoolboeken' is in februari van 2007 opgenomen in het Coalitieakkoord. Het Coalitieakkoord noemde geen concrete invoeringsdatum. Het beleidsprogramma, dat 14 juni werd gepresenteerd, voorzag in een gedeeltelijke invoering per 1 augustus 2008 en een volledige invoering per 1 augustus 2009. De Tweede Kamer gaf met de motie Van Geel c.s. (kamernummer 31200, nr. 16) tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in september 2007 breed uiting aan de wens om al voor komend schooljaar over te gaan tot integrale invoering van gratis lesmateriaal. Na het besluit tot integrale invoering, is het gereedliggende wetsvoorstel de spoedprocedure ingegaan en zijn de scholen zich, met actieve ondersteuning van de VO-Raad, feitelijk gaan voorbereiden op de implementatie van de maatregel. Binnen de onderwijsenveloppe en de enveloppen voor lastenverlichting Jeugd & Gezin en Koopkracht (SZW) waren voor geleidelijke invoering de benodigde middelen aangewezen, en de besluitvorming over de motie Van Geel vulde die uit de algemene middelen aan voor integrale invoering per 1 augustus 2008. Dit is formeel bekrachtigd tijdens de behandeling van de OCW begroting.

Traject voor de invoering van gratis lesmateriaal

Het kabinet heeft zich gebogen over de invoering van het gratis lesmateriaal. Hieronder wordt het gekozen traject voor de invoering beschreven, waarbij de keuze op onderdelen wordt toegelicht. Voor het schooljaar 2008 - 2009 is voor een andere modaliteit gekozen, namelijk een eenmalige uniforme financiële tegemoetkoming voor de ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Vanaf het jaar 2009 - 2010 zullen de scholen de boeken om niet aan de leerlingen ter beschikking stellen.

Uitgangspunt is dat invoering plaats vindt op een zo eenvoudig mogelijke manier, met minimale administratieve lasten voor ouders en scholen, met het hoogste bereik en maximale uitvoerbaarheid. Met name de uitvoerbaarheid voor de scholen is van groot belang.

Invoering gratis lesmateriaal in schooljaar 2008 - 2009

Voor dit schooljaar ontvangen de ouders voor iedere leerling een tegemoetkoming van € 308 voor de kosten van de schoolboeken. Deze eenmalige tegemoetkoming is onbelast. Het bedrag stemt overeen met de gemiddelde prijs van het boekenpakket. De tegemoetkoming wordt zo veel mogelijk in de maand december betaald op basis van reeds aanwezige gegevens. Op basis van reguliere gegevens bij de Informatie Beheer Groep (IBG) en de Sociale verzekeringsbank (Svb) wordt de gehele doelgroep van ingeschreven VO-leerlingen bereikt. Hiermee is de regeling budgettair neutraal t.o.v. het oorspronkelijke wetsvoorstel waarin scholen het gemiddelde bedrag van €308,- aan de lumpsum kregen toegevoegd.

Voor ten minste 95% van de VO-leerlingen zal de tegemoetkoming automatisch nog voor de jaarwisseling worden betaald. (Tegelijk ontvangt de 5% waarvoor gegevens ontbreken een brief met informatie hoe zij de tegemoetkoming kunnen verkrijgen, zodat het bereik daarmee op 100% komt.) Automatisch wil zeggen zonder dat scholen, ouders of leerlingen hiertoe enige extra actie hoeven te ondernemen. De uitvoering zal de scholen en de ouders en leerlingen dus niet extra belasten. Een zéér kleine groep van leerlingen – die niet in de eerste aanlevering door de scholen van de onderwijsnummerinformatie voorkomt – ontvangt noch geld noch een brief, maar is wel daadwerkelijk schoolgaand op 1 oktober 2008 bij het bekostigde voortgezet onderwijs. Deze leerlingen zijn ten onrechte (dan nog) niet gemeld via de leerlingentelling. De communicatie in het algemeen en (via de scholen) aan de ouders en leerlingen zal er op gericht zijn dat deze leerlingen zich na de jaarwisseling bij de school moeten melden: via correctie door de school van de leerling-gegevens in de onderwijsnummerregistratie ontvangen zij alsnog de tegemoetkoming. Eventuele extra uitvoeringskosten voor de uitvoeringsinstanties IBG en Svb zullen binnen de begroting van OCW worden ingepast.

De WTOS is de regeling die aan ouders met lage inkomens een tegemoetkoming in de studiekosten verstrekt. Betaling van de WTOS geschiedt normaal gesproken in twee termijnen, augustus en

januari. De vergoeding voor de kosten van de boeken maakte tot en met het huidige schooljaar onderdeel uit van de WTOS en zal, in het schooljaar 2008-2009 eenmalig op de hierboven beschreven wijze aan ouders worden uitgekeerd (308 euro belastingvrij voor de jaarwisseling). Om toch aan het overgrote deel van de WTOS ouders rond de tijd van de boekenrekening een met vorig jaar vergelijkbaar bedrag te betalen, zal de tweede betaling van de WTOS (in januari) wordt samengevoegd met de eerste betaling (in augustus).

Dit jaar wordt ook gebruikt om de invoering van de gratis boeken door scholen goed voor te bereiden. De middelen die daarvoor waren voorzien blijven dan ook beschikbaar: € 45 mln. gespreid over drie jaar. Ook scholen die al zijn begonnen met aanbesteden kunnen van deze gelden gebruik maken. In zoverre zij komend schooljaar al boeken aan de leerlingen ter beschikking stellen, zullen zij de rekening daarvoor nog door de ouders moeten laten betalen.

Gratis lesmateriaal vanaf schooljaar 2009 - 2010

Het gratis lesmateriaal wordt in het schooljaar 2009 - 2010 integraal ingevoerd. Omdat scholen voldoende tijd moeten krijgen om ordentelijk het gratis lesmateriaal in te voeren, kan dit niet direct in komend schooljaar. Hiermee is gewaarborgd dat de invoering zorgvuldig kan gebeuren. Scholen hebben via de VO-raad duidelijk aangegeven meer tijd nodig te hebben. De verantwoordelijkheid voor de aanschaf van lesmateriaal komt bij de gratislesmateriaalregeling namelijk bij hen te liggen. Scholen zijn aanbestedingsplichtig en moeten opdrachten die het drempelbedrag van € 206.000 exclusief btw overschrijden Europees aanbesteden. Gezien het feit dat de wet naar verwachting pas dit voorjaar in werking treedt, is de termijn echter te kort om het lesmateriaal voor het komende schooljaar tijdig aanbesteed te hebben.

In de afgelopen periode is nagegaan of binnen de kaders van Europese aanbestedingsregelgeving een tijdelijke ontheffing van de plicht tot Europees aanbesteden mogelijk is. Een juridisch advies uitgebracht aan een grote schoolboekendistributeur, dat aan veel scholen is toegezonden, maakt melding van deze mogelijkheid.

Op grond van ingewonnen juridisch advies kom ik tot de conclusie dat deze redenering onvoldoende grond vindt in regelgeving en jurisprudentie. Ook gesprekken van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU met het Directoraat Generaal Interne Markt van de EC geven geen aanknopingspunt voor de veronderstelling dat ontheffing zou kunnen worden verkregen. Op basis van deze gegevens kom ik tot de conclusie dat scholen aanbestedingsplichtig zijn. De termijn voor de scholen om het lesmateriaal komend schooljaar zorgvuldig aanbesteed te hebben is echter te kort. In de bijlage worden de achtergrond van de Europese aanbesteding en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan toegelicht.

Circa 20% van de scholen heeft in 2008 al wel een begin gemaakt met Europees aanbesteden of zelfs dat al geheel op orde. Deze scholen hebben zichzelf een voorsprong gegeven voor het schooljaar 2009 - 2010. Immers, ze hoeven dan alleen de formele gunning nog aan te gaan en zijn goed voorbereid op het uitvoeren van de maatregel. Omdat ik die scholen graag financieel wil tegemoetkomen voor de inspanningen die zij zich hebben getroost, bied ik daarvoor een mogelijkheid in de uitwerking van de overgangsmaatregel zoals die was voorzien in het Plan van Aanpak van december 2006, waarmee de bovengenoemde € 45 mln. zullen worden ingevuld.

Andere overwogen invoeringsvarianten

Uiteraard zijn er meer invoeringsvarianten voor het eerstkomende schooljaar 2008 - 2009 onderzocht, dan bovenstaand voorstel. Geen van deze opties voldoet aan de voorwaarden van minimale administratieve lasten voor ouders en scholen, een goed bereik van de doelgroep, en probleemloze uitvoering door de scholen.

Integraal uitstel van de maatregel

Integraal uitstel tot 2009 - 2010 honoreert op geen enkele wijze de belofte van gratis schoolboeken. Alleen al om die reden is integraal uitstel voor het kabinet geen optie.

Het zogenaamde bonnetjesmodel en zijn varianten

Scholen zouden het ontvangen geld kunnen 'doorsluizen' naar de betalende ouders. Ouders laten declareren bij scholen of scholen die omgekeerd vergoedingen verstrekken aan ouders betekent extra administratieve lasten voor ouders en scholen. Deze variant stuit dan ook op grote weerstand bij de scholen. Daarmee komt deze variant onvoldoende tegemoet aan de gekozen uitgangspunten, om ouders en scholen niet extra administratief te belasten.

Tegemoetkoming via de AKW (Algemene Kinderbijslag Wet)

Als de rekening bij ouders blijft komen, zou ook een tijdelijke verhoging van het AKW-bedrag voor 12-18 jaar de doelgroep kunnen compenseren. Dit betekent, omdat de AKW werkt met jaarbedragen per kalenderjaar en niet per schooljaar, twee wijzigingen kort na elkaar. Ook zijn er aanzienlijke verschillen tussen de doelgroep VO-leerlingen en de AKW-gerechtigden van 12 tot 18 jaar, (bijvoorbeeld VO-leerlingen onder de 12 en boven de 17, kinderen met ouders over de grens of van expats, leerlingen van PO, SPO, SVO en MBO). Daarmee wordt deze variant duurder, terwijl de doelgroep niet goed wordt bereikt, zodat deze optie niet de voorkeur heeft.

Tenslotte: voorbereiding invoering schooljaar 2009 - 2010.

De voorbereidingen voor invoering met ingang van 1 augustus 2009, waaronder de uitvoering van de Europese aanbesteding door de scholen in het Voortgezet Onderwijs, gaan onverminderd door. Om te waarborgen dat scholen de aanbesteding correct uitvoeren en de interne procesgang, inclusief de bijbehorende cultuurveranderingen, aanpassen, heb ik in nauwe samenwerking met de VO-raad een zeer intensief informatie- en ondersteuningstraject gestart. Hierin is o.a. sprake is van een aantal regionale workshops. Ook kleine schoolbesturen, die van oudsher mogelijk over minder expertise en minder capaciteit beschikken voor deze majeure operatie, kunnen op deze manier al doende kennis opbouwen. Tevens biedt deze aanpak de scholen de ruimte om ook de innovatieve mogelijkheden van deze nieuwe situatie op te pakken.

Ik zal uw Kamer van de verdere ontwikkelingen rond dit traject op de hoogte houden. Een volgende mogelijkheid daartoe biedt in ieder geval de behandeling van het wetsvoorstel gratis lesmateriaal, dat uw Kamer volgende week bereikt.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart

Bijlage: Europees aanbesteden: het waarom en hoe.

De Europese richtlijn 2004/18/EG betreffende de coördinatie voor overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, geïmplementeerd in Nederland door middel van het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Staatsblad 408 en 650, 2005), heeft als belangrijkste doel de daadwerkelijke mededinging op het gebied van overheidsopdrachten binnen de Europese Unie te garanderen.

Een **overheidsopdracht** is in de richtlijn gedefinieerd als een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer ondernemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten en betrekking heeft op de uitvoering van werken (bijv. nieuw- of verbouw schoolgebouwen), de levering van producten (bijv. lesmateriaal, computers, potloden) of de verlening van diensten (bijv. schoonmaak, catering, distributie van lesmateriaal).

Het bevoegd gezag van alle bekostigde scholen in Nederland is op grond van deze richtlijn aangemerkt als **aanbestedende dienst**.

Zij zijn aanbestedende dienst omdat zij voldoen aan de in de richtlijn opgenomen definitie van publiekrechtelijke instelling, die als kenmerken heeft:

- opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang,
- het hebben van rechtspersoonlijkheid, en
- de activiteiten die verricht worden zijn voor meer dan 50% door de staat gefinancierd.

Aanbestedende diensten dienen bij het betreden van de markt de Europese **aanbestedingsdrempels** voor overheidsopdrachten in acht te nemen. Dat betekent dat wanneer scholen een opdracht op de markt willen zetten voor of het inkopen van lesmateriaal (levering) of het laten distribueren van een lespakket door een distributeur over ouders (dienst), en de raming van de te verwachten kosten over een periode van 48 maanden boven € **206.000, - excl. BTW** uitkomt, ze de Europese aanbestedingsregelgeving in acht moeten nemen.

Voor het op de markt zetten van een overheidsopdracht dienen scholen te kiezen uit voorgeschreven procedures (de meest voorkomende zijn “de openbare procedure” of “niet-openbare procedure”) en dienen ze de daarbij voorgeschreven termijnen in acht te nemen.

Bij een **openbare procedure** nodigt de school alle zichzelf daarvoor gekwalificeerde ondernemers binnen de Europese Unie (en een aantal WTO-landen) uit in te schrijven op een door de school gepubliceerde opdracht. Dit gebeurt door het beschrijvend document (ook wel bestek of programma van eisen genoemd) op de TenderElectronicDaily-bank van de Europese commissie of nationaal via www.Aanbestedingskalender.nl te plaatsen. De ondernemers hebben dan 52 dagen de tijd om offertes in te dienen.

Bij een **niet-openbare procedure** (die net zo transparant en niet-discriminerend behoort te zijn als de openbare procedure) plaats de school via dezelfde TED-bank of Aanbestedingskalender een aankondiging tevens uitnodiging tot inschrijving op de overheidsopdracht. Ondernemers hebben 37 dagen te tijd om zich in te schrijven. Uit de zich kwalificerende ondernemers kiest de school een minimum aantal van 5 ondernemers, aan wie zij het beschrijvend document ter beschikking stelt en geeft de ondernemers minimaal 40 dagen om een offerte in te dienen.

Deze termijnen kunnen verkort worden met maximaal 12 dagen als de school langs elektronische weg alle communicatie met de markt organiseert. De termijn kan ook verkort worden als voor de uiteindelijke publicatie er een vooraankondiging heeft plaatsgehad. Voor de openbare procedure kan de termijn voor het indienen van een offerte verkort worden tot 36 dagen en die voor de niet-openbare procedure tot 22 dagen. Voorwaarde is wel dat die vooraankondiging minimaal 52 dagen en maximaal 12 maanden voor de verzenddatum van de definitieve aankondiging van de overheidsopdracht is verzonden.

De scholen zijn vrij te kiezen tussen de openbare of niet-openbare procedure. Voor de niet-openbare procedure wordt vaak gekozen als er veel aanbieders op de markt zijn. Het screenen van bedrijven op hun kwaliteiten en een beperkt aantal offertes beoordelen is minder arbeidsintensief dan het screenen en beoordelen van een groot aantal bedrijven en de door hen ingediende offertes.

Scholen kunnen gunnen op grond van twee **gunningcriteria**:

- de economisch meest voordelige aanbieding, en

- de laagste prijs.

Gunnen op basis van de laagste prijs is alleen aan te bevelen voor goederen die exact te omschrijven zijn en de prijs inderdaad het enige onderscheidende criterium is. Te denken valt aan het inkopen van papier of potloden.

Voor het aanbesteden van lesmateriaal mag verwacht worden dat ook de kwaliteit van het te leveren materiaal, de planning, de nazorg e.d. van belang geacht worden.

Levering of dienst?

Scholen hebben de keus tussen het aanbesteden van de levering van schoolboeken – het zelf inkopen bij uitgevers - of de dienst distributie van schoolboeken onder de ouders - het door een distributeur laten inkopen van boeken en die onder de ouders laten verspreiden en regelen van nabestellingen e.d.

Het zelf inkopen van lesmateriaal bij uitgevers is een veel complexere opdracht dan het aanbesteden van de distributie. Om niet naar een bepaalde uitgever 'toe te schrijven' is een objectieve beschrijving van elke gewenste lesmethode nodig. Op grond van die gedetailleerde omschrijving – voorkomen moet worden dat er iets geleverd wordt waar leraren niet mee kunnen werken - kunnen partijen op de markt hun interesse kenbaar maken en aangeven hoe, wanneer en voor welke prijs zij denken het materiaal te kunnen leveren. Door de overheidsopdracht per vak of categorie van vakken onder te verdelen in percelen, is het goed mogelijk om kleine uitgeverijen in de positie te brengen ook mee te dingen naar een (deel)opdracht. (NB: alle percelen, ook als ze als aparte opdrachten door de school op de markt worden gezet, tellen onverkort mee voor de raming van de waarde van de totale overheidsopdracht 'het inkopen van lesmateriaal' . Het totale bedrag bepaalt of alle afzonderlijke onderdelen onder de Europese aanbestedingsregelgeving vallen).

Het aanbesteden van de distributie is eenvoudiger omdat daarbij slechts de dienst die de distributeur moet verrichten hoeft te worden omschreven. De distributeur aan wie de opdracht gegund wordt kan met de 'ouderwetse' boekenlijst de markt op, en is niet gebonden aan de regels voor overheidsopdrachten. Dat hierdoor kleine uitgeverijen mogelijk geen kansen krijgen omdat zij niet op kunnen tegen het aanbod dat de grote uitgeverijen kunnen doen, is niet denkbeeldig.

(NB: ook hier geldt dat niet alleen de kosten die in rekening gebracht gaan worden door de distributeur voor door de hem verrichte dienst meegerekend moet worden om te bepalen of de Europese aanbestedingsregelgeving van toepassing is, maar ook de waarde van het onderwerp van de dienst van die distributeur, de boeken zelf, moet meegeteld worden bij het bepalen of de Europese aanbestedingsdrempel wordt overschreden en de Europese aanbestedingsregelgeving van toepassing is.)

Ontheffingsmogelijkheid

In de afgelopen periode is nagegaan of binnen de kaders van Europese aanbestedingsregelgeving een tijdelijke ontheffing van de plicht tot Europees aanbesteden mogelijk is. Een juridisch advies uitgebracht aan een grote schoolboekendistributeur, dat aan veel scholen is toegezonden, maakt melding van deze mogelijkheid.

Op grond van ingewonnen juridisch advies kom ik tot de conclusie dat deze redenering onvoldoende grond vindt in regelgeving en jurisprudentie. Ook gesprekken van de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU met het Directoraat Generaal Interne Markt van de EC geven geen aanknopingspunt voor de veronderstelling dat ontheffing zou kunnen worden verkregen.