

Vergaderjaar 2007–2008

**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. 11**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2008

Vorige week heeft uw Kamer het Voorstel van wet houdende 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 (31 325) in eerste termijn behandeld.

Met dit wetsvoorstel beoogt het kabinet de kosten voor ouders met schoolgaande kinderen aanmerkelijk te verlagen. Tegelijkertijd wordt een impuls gegeven om de schoolboekenmarkt beter te laten functioneren: het bepalen en betalen wordt in één hand gebracht.

Naar aanleiding van de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in eerste termijn stuur ik u deze brief en tevens een tweede Nota van Wijziging<sup>1</sup>. De brief bestaat uit een aantal onderdelen: de keuzevrijheid van de docent bij de aanbesteding, gevolgen voor de ouders die recht hebben op de WTOS, Schoolkostenmonitor en evaluatiebepaling, gratis lesmateriaal in het overgangsjaar 2008–2009, de uitvoeringskosten met betrekking tot het overgangsjaar en tenslotte de zorgvuldige invoering en ondersteuning van de scholen.

#### **1. De keuzevrijheid van de docent bij de aanbesteding**

In mijn eerste termijn heb ik uiteengezet hoe ik aankijk tegen de keuzevrijheid van de docent bij de aanbesteding, waarbij ik ook aandacht heb besteed aan de tweede brief van het advocatenkantoor Stibbe. Ik blijf bij mijn standpunt dat de keuzevrijheid van de docent kan blijven bestaan. Mijn betoog in eerste termijn is gebaseerd op de redenering dat het aanbesteden van de distributiedienst (beheer, inkoop en verspreiding) een breed pakket aan dienstverlening betreft. Stibbe lijkt uit te gaan van het gegeven dat de school de boeken krijgt en gaat dan voorbij aan het feit dat de boeken rechtstreeks naar de ouders gaan en er geen sprake is van aankoop, huur of lease door de school zoals in de definitie van levering is opgenomen. NIC/BMC beschrijft een variant op de distributiefiguur, en

<sup>1</sup> Kamerstuk 31 325, nr. 12.

illustreert daarmee dat er meerdere mogelijkheden zijn om binnen de aanbestedingsregelgeving de aanschaf van lesmateriaal te organiseren, waarbij ook de vrije keuze voor een lesmethode mogelijk blijft.

Naast deze redenering is overigens ook een andere benadering mogelijk. Deze benadering gaat ervan uit dat scholen vrij zijn hun onderwijs in te richten. Gegeven die keuzevrijheid voor scholen mogen scholen zelf het curriculum, de lesmethode en het daarbij behorende materiaal kiezen. Bij de aanbesteding moet deze vrijheid gerespecteerd worden, wat betekent dat de school de titel kan aanbesteden die past bij de gemaakte keuze voor het curriculum en de lesmethode. Hierbij moet in deze redenering de term «of gelijkwaardig» worden toegevoegd. Materieel is het vrijwel uitgesloten dat dit in de praktijk leidt tot de aantasting van de keuzevrijheid van de docent. Immers, gelijkwaardige titels – met dezelfde inhoud, dezelfde volgorde van het aanbod van de leerstof – zullen zelden voorkomen. In deze redenering doet het er niet toe of een levering of een dienst wordt aanbesteed.

Kortom: de betrokkenheid van de docent kan blijven bestaan, ongeacht de aanbestedingsroute die de school kiest.

De Landsadvocaat heeft aangegeven dit juridische betoog te onderschrijven.

## **2. Gevolgen WTOS-ouders in overgangsjaar en in structurele situatie**

Hieronder wordt aangegeven hoe de WTOS voor verschillende groepen ouders nu uitpakt, hoe dit uitpakt in het overgangsjaar en hoe in de structurele situatie. Ik verwijs hiervoor ook naar de Nota naar aanleiding van het Verslag.

### *Huidige situatie*

- In het huidige schooljaar (2007–2008) kent de WTOS een inkomensafhankelijke tegemoetkoming. De maximale tegemoetkoming bedraagt voor een leerling in de onderbouw van het voortgezet onderwijs € 588,-. Voor een leerling in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs is dit € 666,-. De tegemoetkoming wordt in 2 gelijke termijnen uitgekeerd: 50% in juli/augustus van een jaar en 50% in januari van het erop volgende jaar;
- In totaal krijgt 90% van de «WTOS-ouders» (ongeveer 270 000 kinderen) een maximale WTOS tegemoetkoming;
- Ouders van ongeveer 25 000 leerlingen krijgen een gedeeltelijke tegemoetkoming (inkomens boven € 30 000,-). In 2001 is dit mogelijk gemaakt, door invoering van een glijdende schaal om een armoedeval te voorkomen. Van iedere euro die men boven de inkomensgrens verdient, krijgt men 30 cent minder WTOS. D.w.z. boven een inkomen van € 32 000,- krijgt men geen WTOS. Voor ouders met meerdere kinderen komt deze grens nog hoger uit, omdat hiermee in de regeling rekening is gehouden;
- In de huidige situatie doet 37% van de WTOS-gerechtigden (ouders van ruim 100 000 leerlingen) geen beroep op de WTOS en ontvangt daardoor geen tegemoetkoming.

### *Overgangsjaar: eenmalige boekentoelage*

- De WTOS wordt voor ouders met ingang van dit schooljaar (op basis van het huidige wetsvoorstel) afgeroomd met € 308,- per leerling. Dit bedrag krijgen ouders in de vorm van boekentoelage in december

weer terug. Dit geldt uiteraard niet voor WTOS-gerechtigde ouders in het MBO;

- In 2008–2009 blijft er dan voor ouders in de onderbouw en voor ouders in de bovenbouw een bedrag over voor overige schoolkosten. Voor ouders in de onderbouw is dit € 280,- (= 588 – 308), voor deze ouders in de bovenbouw is dit € 358,- (= 666 – 308). Deze bedragen voor het schooljaar 2008–2009 lopen in de pas met wat deze ouders, onder het huidige WTOS-regime (schooljaar 2007–2008) ook in augustus zouden krijgen. Voor de onderbouw is dit € 294,- en voor bovenbouw is dit € 333,-. De Informatie Beheer Groep (IB-Groep) is in staat dit resterende bedrag *in augustus 2008 in één keer* uit te betalen. Deze groep krijgt dus in augustus een met het jaar daarvoor vergelijkbaar bedrag. De ouders die een hoge schoolboekenrekening moeten voorfinancieren, moesten dat ook doen in 2007;
- Ouders in de glijdende schaal (circa 25 000 leerlingen met ouders met een inkomen boven € 30 000,-) krijgen een gedeeltelijke tegemoetkoming. Bijvoorbeeld de inkomens tot € 31 500,- krijgen na afroaming van de boekentoeelage in augustus een bedrag van € 36,-, en in december de boekentoeelage van € 308,-;
- in totaal dus ook € 344,-. Deze ouders krijgen in totaal hetzelfde bedrag als voorgaand schooljaar. Er vindt alleen een verschuiving plaats. Dit is de enige groep die in augustus 2008 (ten opzichte van 2007–2008) de schoolboeken moet voorfinancieren (zie voor effecten op andere groepen de Nota naar aanleiding van het verslag p. 12–13).
- In de overgangssituatie ontvangt de categorie WTOS-gerechtigden die nu geen beroep doet op de WTOS (37%, ruim 100 000 leerlingen) de tegemoetkoming en gaat er dus van meet af aan op vooruit.

#### *Structurele situatie*

- Het vastgestelde bedrag van € 308,- per leerling wordt in mindering gebracht op de WTOS. Ouders ontvangen in 2009/2010 de gratis schoolboeken en de WTOS minus dit bedrag (zie overgangsjaar voor bedragen en groepen);
- Voor een grote groep «WTOS-ouders+ die meer kwijt was aan schoolboeken dan € 308,- is dit voordelig; zij komen niet meer tekort op de boekentegemoetkoming. De groep die voorheen minder dan € 308,- aan schoolboeken kwijt was, verliest dit relatieve voordeel. De grootte van deze groep is moeilijk in te schatten doordat er sprake is van grote spreiding in de boekenkosten tussen de schoolsoorten en leerjaren, maar ook *binnen* de schoolsoorten en scholen. De Schoolkostenmonitor geeft geen aantallen;
- Binnen de hierboven genoemde categorie vallen ouders in het praktijkonderwijs (in totaal 27 000 leerlingen); zij zijn op dit moment goedkoper uit dan in andere schoolsoorten. Deze groep WTOS-gerechtigden (circa 10 000 leerlingen volgens opgave IB Groep) verliest daardoor een relatief voordeel. Toch is ook daar een grote spreiding in pakketprijzen. Het goedkoopste pakket is € 143,- (relatief voordeel was € 165,-), het duurste pakket is € 270,- euro (relatief voordeel was € 38,-).
- Het probleem dat (WTOS-)leerlingen zonder boeken op school verschijnen wordt opgelost;
- 37% van de WTOS-gerechtigden (ruim 100 000 leerlingen) vraagt geen WTOS aan. In de structurele situatie ontvangt ook deze groep gratis schoolboeken.

#### *Koopkrachteffecten WTOS*

De koopkracht wordt *in het overgangsjaar* als volgt door de boekentegemoetkoming beïnvloed:

- Voor de *WTOS-gebruikers* is er geen effect: de WTOS verlaging wordt in de vorm van boekentegemoetkoming verstrekt. Voor een kleine groep treedt wel een verschuiving in de tijd op (van augustus naar december);
- Voor de *niet-WTOS-gebruikers* is er een netto koopkrachtvoordeel van € 308,-; dat is op minimumniveau een koopkracht effect van + 2% per leerling; NB: Dit betreft ook de groep) WTOS-gerechtigden die daarvan geen gebruik maakte. (37% van de WTOS-gerechtigden, ruim 100 000 leerlingen).

In de *structurele situatie* wordt het volgende koopkrachteffect bereikt:

- Voor de *WTOS-gebruikers* is het effect in koopkracht *gemiddeld* neutraal: de korting van de WTOS stemt overeen met het gemiddelde bedrag van de vervallende boekenrekening. Ouders die een goedkoop pakket betaalden, verliezen het relatieve voordeel dat zij hadden doordat zij een hogere vergoeding kregen dan de werkelijke kosten die zij maakten: er is geen boekentegemoetkoming meer waarop zij overhouden. Ouders die een duur pakket moesten aanschaffen hebben een voordeel, dit zijn dus ook ouders met een laag inkomen die dit het hardst nodig hebben;
- Voor de *niet-WTOS-gebruikers* is er *gemiddeld* een netto koopkrachtvoordeel van € 308,-;
- (Voor ouders met een duurder pakket is het voordeel navenant groter; voor ouders met een goedkoper pakket navenant kleiner);
- Door deze maatregel worden ouders verschoond van toekomstige nieuw prijsstijgingen. Dit geldt voor *alle* inkomensgroepen.

### **3. Schoolkostenmonitor en evaluatiebepaling**

Tijdens het debat heb ik aangegeven het amendement Kraneveldt-van der Veen c.s. (31 325, nr. 7) over te willen nemen. Uitvoering van de in dit amendement opgenomen evaluatiebepaling betekent dat ik een systeem van monitoring zal ontwikkelen dat de in de evaluatiebepaling opgenomen aandachtsgebieden effectief in beeld brengt. Dit heeft consequenties voor de opzet én de timing van de huidige schoolkostenmonitor die zich grotendeels richt op twee van de in de evaluatiebepaling opgenomen aandachtsgebieden, namelijk het in beeld brengen van de ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal en het in beeld brengen van de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten. Dit betekent dat de (aangepaste) Schoolkostenmonitor niet in 2009 uitkomt, maar één á anderhalf jaar later, waardoor in 2011 een goede evaluatie mogelijk is.

### **4. Gratis lesmateriaal in het overgangsjaar 2008–2009**

Tijdens het debat met u op 5 maart 2008, stelde mevrouw Dezentjé Hamming dat in het wetsvoorstel staat dat het lesmateriaal met ingang van het schooljaar 2008–2009 gratis wordt. Op basis van deze zin constateerde zij dat dat niet waar zou zijn omdat ouders die voor het schooljaar 2008–2009 meer dan € 308,- voor het boekenpakket betalen, deze kosten nog steeds zelf moeten betalen.

Op blz. 12 van de Memorie van Toelichting staat de volgende zin: «De toezegging dat lesmateriaal voor ouders/leerlingen gratis wordt met ingang van 2008, zal ik wel gestand doen.» Deze zin staat niet op zichzelf maar is de inleiding voor de uitleg die daarop volgt en waarin de aparte overbruggingsmaatregel voor het schooljaar 2008–2009 wordt aangekondigd waarmee ik ouders tegemoet kom in hun kosten voor lesmateriaal. Zonder deze aparte regeling, zouden ouders gedurende het schooljaar 2008–2009 helemaal niets ontvangen als gevolg van het uitstel van de maatregel voor de scholen met een jaar. De desbetreffende zin in de

memorie van toelichting kan niet anders worden gelezen dan dat met ingang van dat schooljaar wordt gestart met het gratis maken van lesmateriaal.

## **5. Uitvoeringskosten overgangsjaar**

Er is nog geen gedetailleerde kostenraming. Op basis van de concept – ministeriële regeling zullen SVB en IB – Groep, na een uitvoeringstoets, een zo efficiënt mogelijk uitvoeringsproces vorm geven en daarbij de kostenraming maken. Ik zal u daarover informeren zodra de informatie beschikbaar komt.

De totale kosten voor IBG en SVB worden geraamd op ca. € 3 miljoen. De eerste indicatie is dat er per leerling ca € 1,- nodig is voor verzenden van de beschikking (papier, porti, enz.). Voor communicatie is bij de uitvoering een bedrag nodig, maar hierin zal ook vanuit het departement in belangrijke mate worden voorzien. Daarnaast is een bedrag nodig voor het aanpassen van de systemen voor informatie-uitwisseling en betaling enz. Naar verwachting is dit bedrag van orde grootte 1 miljoen euro. Tenslotte is er een bedrag nodig voor de nazorg voortkomend uit bijvoorbeeld de aanvragen voor leerlingen die niet ambtshalve worden bereikt en wellicht een enkel beroep of bezwaar».

## **6. Zorgvuldige invoering en ondersteuning van de scholen**

Gedurende het hele traject van besluitvorming over en invoering van «gratis lesmateriaal» heeft zorgvuldigheid voortdurend centraal gestaan. Te beginnen met het Plan van Aanpak dat de vorige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap na goed overleg met alle betrokken actoren in december 2006 naar de Tweede Kamer stuurde en waarin verschillende aspecten die voor de uitvoering van belang zijn, staan genoemd. Van meet af aan is daarin voor scholen een bedrag van 45 miljoen, verspreid over drie jaar, gereserveerd om invoeringsmaatregelen te kunnen nemen. Om een zorgvuldige en uitvoerbare invoering te garanderen heeft uw Kamer vervolgens in september 2007, met de motie-Van Geel c.s., expliciet gekozen voor de invoering van gratis lesmateriaal in één keer. Eind 2007 bleek dat de scholen in het Voortgezet Onderwijs meer tijd nodig zouden voor een verantwoorde invoering op schoolniveau vanwege de termijnen die de Europese Aanbesteding met zich meebrengt. Daarom heb ik bij indiening van het wetsvoorstel de scholen een jaar extra de tijd gegeven om zich op invoering voor te bereiden.

Met het amendement Kraneveldt, waarbij in een evaluatiebepaling wordt voorzien, is nog een extra waarborg ingebouwd om de invoering in het veld goed te kunnen volgen. Ik heb aangegeven dit amendement over te nemen.

In aanvulling hierop heb ik inmiddels besloten een taskforce in te richten om scholen op goede en proactieve wijze te ondersteunen en waar nodig te faciliteren bij het proces van aanbesteding. Deze taskforce sluit aan bij initiatieven van derden en zal ervoor zorgdragen dat scholen onder meer ondersteuning krijgen bij de ontwikkeling van aanbestedingsdocumenten. Verder zal de taskforce scholen informeren en ondersteunen middels een helpdesk, good practices verzamelen en verspreiden, regionale workshops organiseren waarbij samenwerking tussen scholen wordt bevorderd en – waar nodig – ondersteuning bieden bij de afhandeling van eventuele juridische procedures, enz. enz. De taskforce zal de voortgang van de invoering nauwlettend monitoren, in principe per schoolbestuur.

Tenslotte heb ik heden bij Nota van Wijziging voor het kabinet de mogelijkheid gecreëerd om, indien dit door thans onvoorziene omstandigheden onontkoombaar zou zijn, de invoeringsperiode met hooguit één jaar te verlengen.

Ik ben van oordeel dat met het bovenstaande alle mogelijke waarborgen voor een zorgvuldige en geslaagde invoering van gratis lesmateriaal zijn geboden.

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