

Vergaderjaar 2011–2012

**33 088**

## **Evaluatie Wet gratis schoolboeken**

**Nr. 1**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 november 2011

De Wet gratis schoolboeken (WGS) is in augustus 2008 van kracht geworden. Wettelijk is voorgeschreven dat er een evaluatie plaatsvindt over de doeltreffendheid van de wet en een aantal specifieke onderdelen, te beginnen in 2011 en daarna elke vier jaar. Mede namens de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I), zend ik u hierbij het evaluatierapport «Evaluatie 2011 Wet Gratis Schoolboeken»<sup>1</sup> van het onderzoeksbureau Regioplan dat in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is uitgevoerd. Deze brief vat de belangrijkste bevindingen van de evaluatie samen en mijn reactie daarop.

De evaluatie is uitgevoerd door Regioplan, een onafhankelijk onderzoeksbureau. Regioplan heeft de analyses uitgevoerd door alle feiten en beschikbare informatie bij elkaar te brengen. De geactualiseerde Schoolboekenscan 2011<sup>2</sup> van de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) diende als uitgangspunt voor de analyses over marktwerking. De uitvoering van de evaluatie is begeleid door een commissie waarin naast vertegenwoordigers van OCW en EL&I alle relevante betrokkenen uit het veld (educatieve uitgevers, distributeurs, scholen, ouders) zitting hebben genomen.

Voordat ik inga op specifieke onderdelen, deel ik mijn algemene conclusies en visie op verdere verbetering met u:

- Het evaluatierapport toont aan dat de schoolkosten voor ouders substantieel zijn gedaald. Hiermee is de eerste hoofddoelstelling van de WGS, een verlaging van de schoolkosten voor ouders, gerealiseerd.
- Voor het behalen van het tweede hoofddoel, een beter functionerende schoolboekenmarkt, is een belangrijke aanzet tot verbetering gegeven, maar de situatie is nog steeds niet ideaal. Het beeld is gemengd en voor mij komt het in de kern op het volgende neer. Door de prijsprikkel bij scholen te leggen zijn scholen kostenbewuster geworden waardoor gemiddeld genomen een boekenpakket goedkoper is geworden. Forse prijsstijgingen zoals in de periode voor de WGS zijn niet meer

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

<sup>2</sup> In februari 2011 heeft de NMa haar Schoolboekenscan uit 2006 over de werking van de schoolboekenmarkt in het vo geactualiseerd. De Schoolboekenscan 2011 is te downloaden via [http://www.nma.nl/images/Schoolboekenscan\\_2011\\_def22-157301.pdf](http://www.nma.nl/images/Schoolboekenscan_2011_def22-157301.pdf).

- voorgekomen. Wel is een verdere verbetering van de lange-termijnmarktontwikkeling gewenst.
- Naar mijn stellige overtuiging zijn er verbeteringen in de toekomst mogelijk. Dit geldt voor zowel het functioneren van de schoolboekenmarkt, alsook voor de onderwijskwaliteit.
    - Zoals de NMa al aangeeft in haar Schoolboekenscan 2011, hebben scholen zelf de sleutel tot meer concurrentie in handen door een andere, meer innovatieve manier van aanbesteden. Daar valt belangrijke winst te behalen en dit zal ik samen met de minister van EL&I bij scholen onder de aandacht blijven brengen. Ook kan de overheid een bijdrage leveren door regels te vereenvoudigen. Zo wordt bij de Europese evaluatie van de aanbestedingsrichtlijnen ingezet op modernisering van de huidige Europese aanbestedingsregels. Ten slotte zijn in het Wetsvoorstel aanbestedingswet verschillende maatregelen voorgesteld die de lasten voor aanbestedende diensten en ondernemingen zullen verminderen.
    - Voor de onderwijskwaliteit is het belangrijk dat scholen hun grotere kostenbewustzijn in evenwicht brengen met hun onderwijskundige visie, de ICT-infrastructuur en het personeelsbeleid. Dit moet worden opgenomen in een integraal leermiddelenbeleid<sup>1</sup>. Op deze wijze kunnen kansen voor meer maatwerk en didactiek voor leerlingen worden benut, waarbij efficiëntie enerzijds en innovatie en kwaliteitsverhoging anderzijds in balans zijn. Met financiële steun van OCW leveren organisaties als het Innovatieplatform VO en Kennisnet in dit kader al de nodige ondersteuning.

Dit zijn mijn algemene conclusies en mijn visie op verdere verbetering. Ik ga hier in deze brief verder op in. Ik begin met het in herinnering brengen van de doelen van de WGS en wat er volgens de wet precies moest worden geëvalueerd. Daarna geef ik per evaluatieonderdeel de belangrijkste bevindingen weer inclusief mijn oordeel daarbij. Tot slot schets ik een totaalbeeld en hoe ik verdere verbeteringen in de toekomst gestalte wil geven.

## **A. Doel en evaluatie WGS**

De WGS heeft twee hoofddoelen: 1) het verlagen van de schoolkosten voor ouders van kinderen in het bekostigd voortgezet onderwijs en 2) het beter laten functioneren van de markt voor schoolboeken. De wet schrijft voor dat in 2011, en vervolgens telkens na vier jaar, de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk worden geëvalueerd. Hierbij wordt, conform het verzoek van de Tweede Kamer, in ieder geval aandacht besteed aan:

1. de ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal in relatie tot de hoogte van het bedrag per leerling;
2. de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten voor de ouders;
3. de beoogde verbetering van de marktwerking op de educatieve boekenmarkt;
4. de keuzevrijheid op scholen tot het voorschrijven van lesmateriaal en;
5. de gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van deze wet.

## **B. Belangrijkste bevindingen en reactie per evaluatieonderdeel**

In deze paragraaf geef ik per onderdeel de belangrijkste bevindingen van het WGS-evaluatierapport weer en mijn oordeel en weging daarbij. Zoals eerder vermeld, worden de feiten en analyses in het evaluatierapport door een brede begeleidingscommissie onderschreven en daarom beschrijf ik de bevindingen hier vrij beknopt onder verwijzing naar het evaluatie-rapport zelf.

---

<sup>1</sup> De school vertaalt hierbij zijn visie op leren naar een samenhangend beleid voor de inzet van lesmateriaal, waarbij ook rekening gehouden wordt met ICT-beleid, personeelsbeleid, financieel beleid en kwaliteitsbeleid (VO-raad).

## *1. de ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal in relatie tot de hoogte van het bedrag per leerling*

In het evaluatierapport is gekeken naar de ontwikkeling van de prijs van een schoolboekenpakket. Tussen 2000 en 2005 steeg de gemiddelde pakketprijs met 35 procent en tussen 2005 en 2008 steeg de pakketprijs met het niveau van de inflatie. Het evaluatierapport concludeert dat na de invoering van de WGS in 2008 de gemiddelde pakketprijs in het geval van externe boekenfondsen (EBF) is gedaald met vijf tot dertien procent. De gemiddelde pakketprijs voor interne boekenfondsen (IBF) is licht gedaald met één procent. De gemiddelde daling van de pakketprijs geldt voor alle schooltypen en is het sterkst voor havo- en vwo-pakketten. De daling lijkt vooral veroorzaakt doordat scholen kritischer naar de samenstelling van hun boekenpakketten zijn gaan kijken en titels zijn gaan schrappen, met name werkboeken.

Ook de aanbodkant heeft de nodige dynamiek getoond. Vlak na de invoering van de WGS is er een periode geweest waarin flinke kortingen zijn gegeven aan scholen. Bovendien bevatten met name EBF nu meer diensten dan voorheen tegen grofweg dezelfde prijzen. Dat betekent meer kwaliteit voor hetzelfde geld.

De meeste besturen besteden ongeveer het lumpsumbedrag dat zij per leerling voor lesmateriaal ontvangen, of minder. Dit geldt voor vier op de vijf leerlingen. Voor één op de vijf leerlingen wordt meer uitgegeven dan de lumpsumbekostiging. Vanaf 2009 ligt de *gemiddelde* pakketprijs voor alle schooltypen onder het bedrag per leerling dat scholen voor lesmateriaal in de lumpsum ontvangen. Dit geldt zowel voor IBF als EBF.

De prijsdaling van boekenpakketten is in beginsel een goede zaak. In de jaren vóór 2008 was soms sprake van heel forse prijsstijgingen van boekenpakketten; dergelijke stijgingen hebben zich sinds de invoering van de WGS niet meer voorgedaan. Door de prijsprikkel bij scholen te leggen, zoals de NMa in 2006 adviseerde, zijn scholen bewuster naar het schoolboekenpakket gaan kijken. Zo is een aantal scholen naar een ander boekenfonds overgestapt, maar er is ook geschrapt in titels (zie onderdeel 4). Dat laatste hoeft geen probleem te zijn, zolang dit maar gebeurt vanuit een integrale visie op goed onderwijs. Hier zijn in de toekomst nog verbeteringen mogelijk (zie onderdeel 4 en paragraaf C).

Op grond van bovenstaande bevindingen concludeer ik dat de WGS de ontwikkeling in de kosten van lesmateriaal gunstig heeft beïnvloed.

## *2. de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten voor de ouders*

Het evaluatierapport concludeert dat de WGS de totale schoolkosten voor ouders met de helft (ongeveer € 400 per leerling) heeft verminderd. Deze daling is substantieel en geldt voor alle schooltypen. Daarmee is een van de hoofddoelstellingen van de WGS gehaald.

Het beeld voor de totale bijkomende schoolkosten<sup>1</sup> die scholen aan ouders vragen (dus exclusief de «gratis schoolboeken») is anders, want deze zijn tussen 2007 en 2010 juist gestegen voor elk schooltype; het sterkst in havo en vwo. De stijging is vooral het gevolg van de hogere kosten voor excursies en andere extra schoolactiviteiten. De vrijwillige ouderbijdrage daarentegen is door de bank genomen niet significant gestegen. De kosten voor leermiddelen en gereedschappen zijn gedaald of gelijk gebleven.<sup>2</sup> Ten slotte vragen de meeste scholen sinds zij zelf de schoolboeken betalen per leerling een borg.

<sup>1</sup> Op pagina 27 van het evaluatierapport is een kader bijkomende schoolkosten opgenomen.

<sup>2</sup> Op pagina 30 van het evaluatierapport is in figuur 3.1 een overzicht opgenomen van de verschillende typen schoolkosten voor ouders voor en na de invoering van de WGS. Op dezelfde pagina zijn in figuur 3.2 de veranderingen in de schoolkosten sinds de WGS weergegeven.

Ik acht een verband tussen de invoering van de WGS en de stijging van de bijkomende schoolkosten onwaarschijnlijk. Ten eerste omdat het hier vooral gaat om de stijging van de kosten van excursies en andere extra activiteiten, waarbij het niet in de rede ligt dat deze specifieke kosten elders worden gecompenseerd. Ten tweede stegen deze kosten ook al vóór invoering van de WGS.

Over de borg is veel discussie geweest. Er bleek veel verwarring te bestaan of scholen borg van ouders mochten vragen, al dan niet verplicht. Die duidelijkheid heb ik eind 2010 gegeven door te bepalen dat de school de betaling van borg individueel en expliciet aan ouders moet voorleggen, zodat ouders een bewuste keuze kunnen maken over de betaling hiervan. De borg is voor ouders namelijk vrijwillig. Ook is er duidelijkheid gekomen over verzend- en administratiekosten van het gratis lesmateriaal; deze zijn voor rekening van de school.

### *3. de beoogde verbetering van de marktwerking op de educatieve boekenmarkt*

In 2006 stelde de NMa in haar eerste Schoolboekenscan dat de schoolboekenmarkt niet goed functioneerde; het was een geconcentreerde aanbodgestuurde markt met weinig prijsprikkels en weinig aanbieders. In de Schoolboekenscan 2011 concludeert de NMa dat de marktwerking nog steeds niet ideaal is. Aandachtspunten zijn de beperkte concurrentie tussen uitgeverij en de vermindering van het aantal distributeurs.

Wel heeft de WGS een aanzet gegeven tot verbetering, waaronder een grotere prijsprikkel aan de vraagkant; scholen zijn duidelijk kostenbewuster geworden. Scholen kijken kritischer naar de leermiddelen die worden besteld en mede daardoor daalt de gemiddelde prijs van een boekenpakket. Ook is het bedongen kortingspercentage licht gestegen ten opzichte van de periode voor de invoering van de WGS en worden er bij EBF meer diensten verleend voor dezelfde prijs (zie onderdeel 1).

Het totaalbeeld is gemengd. Tabel 4.1 uit het evaluatierapport toont positieve en minder positieve ontwikkelingen. Zo is de prijs-kwaliteitverhouding verbeterd, zijn er hogere kortingen gegeven, maar zijn er ook minder spelers en lijken de toetredingsdrempels verhoogd. Uiteindelijk overheerst voor mij een positief beeld; ik vind dat de marktwerking nog steeds niet ideaal is, maar dat de WGS wel een goede aanzet tot verbetering heeft gegeven. Ik zie ook mogelijkheden voor verdere verbetering en de sleutel daarvoor ligt met name in handen van de scholen zelf (zie onderdeel 5 en paragraaf C).

### *4. de keuzevrijheid op scholen tot het voorschrijven van lesmateriaal*

Het evaluatierapport laat zien dat inmiddels bijna alle besturen meer (financiële) randvoorwaarden of richtlijnen stellen betreffende de inzet van lesmateriaal, omdat er nu meer wordt gelet op de kosten. Door deze toenemende invloed van de schoolleiding geeft drie op de tien sectieleiders aan enigszins of sterk beperkt te worden in de keuze van lesmateriaal. Docenten die zich beperkt voelen in de keuze van lesmateriaal geven vooral aan dat zij over minder oefenmateriaal beschikken, minder flexibel zijn in werkvormen en dat leerlingen het lesmateriaal minder efficiënt kunnen opnemen. Vier op de tien docenten kunnen niet de methode van hun eerste keuze gebruiken of minder onderdelen van de methode bestellen. Van deze groep vindt de helft dat dit negatieve gevolgen heeft voor de onderwijskwaliteit. Daarentegen vinden schoolbesturen dat de kwaliteit van de lessen niet wordt beïnvloed door minder keuzevrijheid bij vaksecties.

Het voorgaande is voor mij een verbeterpunt. Nu lijkt de discussie nog te vaak te worden gevoerd vanuit de gedachte van «efficiëntiemogelijkheden» en niet vanuit visie op innovatie en kwaliteitsverhoging en de wijze waarop ICT en digitale leermiddelen hierbij behulpzaam kunnen zijn. Uit het evaluatierapport blijkt dat steeds meer scholen digitaal lesmateriaal aanschaffen, maar dit nog vrij beperkt actief inzetten. Dat is jammer, want ik denk dat er in het gebruik van (open) digitaal lesmateriaal, waarbij slim wordt gecombineerd met methoden, kansen liggen voor kwaliteitsverbetering. Mede om deze reden ondersteun ik de ontwikkeling van (open) digitaal lesmateriaal via Wikiwijs. Positief voor de toekomst vind ik dat de meeste scholen een plan voor integraal leermiddelenbeleid in ontwikkeling hebben. Ik denk dat hierin de sleutel tot verdere verbetering ligt en ik verwacht dat het aandeel van digitaal lesmateriaal in de toekomst zal toenemen (zie paragraaf C).

#### *5. de gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van deze wet*

De WGS heeft scholen bewust gemaakt van de verplichting om lesmateriaal Europees aan te besteden. Besturen lijken in beginsel goed in staat om een Europese aanbesteding uit te voeren, vaak met hulp van externe ondersteuners. Het beperkte aantal inschrijvers en de grote investering in tijd en geld worden nog als knelpunten ervaren voor Europees aanbesteden. Naar mijn mening zijn er verschillende manieren waarop dit verbeterd kan worden door de scholen zelf, maar ook de overheid.

Net als de NMA verwacht ik dat de schoolboekenmarkt door effectievere manieren van aanbesteding beter zal gaan functioneren. Bij de Europese evaluatie van de aanbestedingsrichtlijnen zet de Nederlandse overheid in op vereenvoudiging van de huidige Europese aanbestedingsregels. Verder zijn in het Wetsvoorstel aanbestedingswet enkele lastenverlichtende maatregelen voorgesteld, zoals de uniforme eigen verklaring, die de lasten voor ondernemingen en aanbestedende diensten zullen verminderen.

Ook scholen kunnen effectiever aanbesteden om meer inschrijvers aan te trekken. Een van de mogelijkheden is door Stichting Landstede uit Zwolle ontwikkeld. Zij heeft ervaring opgedaan met het verdelen van de aanbesteding in twee percelen en het contracteren van twee leveranciers. Eén leverancier levert op grond van een abonnementsmodel en de andere leverancier levert leermiddelen die (nog) niet onder het abonnementsmodel te leveren zijn.<sup>1</sup> Door op nieuwe manieren aan te besteden kan de concurrentie en toetreding tot de markt worden verbeterd. Om scholen bij de aanloop te ondersteunen, adviseert de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) scholen sinds 2009 over de inkoop van lesmateriaal. Deze ondersteuning wordt door OCW gesubsidieerd en loopt eind 2011 af. Het is vanaf 2012 aan het veld zelf om «best practices» uit te wisselen, bijvoorbeeld via het Inkoopplatform VO. In januari 2011 heeft DUO samen met een aantal grote schoolbesturen dit platform opgericht waar scholen en besturen ervaring en kennis delen over inkoop en aanbesteding.

### **C. Totaalbeeld en toekomst**

Wat is voor mij nu het totaalbeeld dat de evaluatie van de WGS oplevert? Allereerst dat het gelukt is om de schoolkosten voor ouders substantieel te verminderen. Daarvoor was de wet bedoeld en die doelstelling is ook gehaald. De bijkomende schoolkosten zijn voor ouders wel iets gestegen, maar dat lijkt geen verband te houden met de WGS. Andere aspecten waarmee ouders zijn geconfronteerd, zoals borg en verzendkosten, zijn opgelost door voorwaarden en regels helderder te formuleren.

---

<sup>1</sup> De kortgedingrechter heeft deze wijze van aanbesteden als rechtmatig beoordeeld. KG ZA 11-252, 7 juni 2011.

Voor het tweede hoofddoel van de WGS, een beter functioneren van de schoolboekenmarkt, is mijn beeld gemengd. Op de schoolboekenmarkt heeft de WGS een belangrijke aanzet tot verbetering gegeven. Zo zijn scholen kostenbewuster geworden en geven aanbieders hogere kortingen of meer kwaliteit in de dienstverlening voor dezelfde prijs. Wel is een verdere verbetering van de marktsituatie op lange termijn gewenst. Scholen hebben zelf een sleutel tot meer concurrentie in handen. Scholen steeds beter om hun wensen te formuleren en deze effectief via Europese aanbesteding in de markt te zetten. Zoals de NMA ook adviseert in haar Schoolboekenscan 2011, kunnen innovatieve vormen van aanbesteden, zoals het opdelen van aanbestedingsbestekken in kleinere percelen, helpen om meer concurrentie te krijgen. De overheid draagt een steentje bij door op Europees niveau in te zetten op vereenvoudiging van de Europese aanbestedingsregels en op nationaal niveau lastenverlichtende maatregelen voor te stellen.

Dat brengt mij op de visie op de toekomst. Het is goed dat scholen kostenbewuster zijn geworden en zorgvuldiger hun boekenpakketten kiezen. Tegelijk hebben die keuzes soms ook geleid tot het schrappen van titels en werkboeken, met name in havo en vwo, waar ook de pakketprijs het sterkst is gedaald. Dit hoeft geen probleem te zijn, zolang dit maar gebeurt vanuit een integrale visie op goed onderwijs. Hergebruik van werkboeken is een goede optie om de kosten te beperken, maar mag niet leiden tot het in strijd handelen met het auteursrecht. Een andere zorg is dat scholen nog terughoudend zijn om over te stappen op een andere lesmethode en nog beperkt gebruik maken van digitaal lesmateriaal in de klas. De bedoeling van de WGS was om scholen met de lumpsumvergoeding per leerling voor het lesmateriaal een middel in handen te geven om hun visie op goed onderwijs verder vorm te geven. Door innovaties als (open) digitaal lesmateriaal integraal hierin op te nemen, gaan de scholen met hun tijd mee en borgen zij hoge onderwijskwaliteit. Gelukkig is er een positieve ontwikkeling zichtbaar; steeds meer scholen werken aan een integraal leermiddelenbeleid waarin hun onderwijskundige visie, de ICT-infrastructuur en het personeelsbeleid in samenhang worden gezien. Zo een leermiddelenbeleid is essentieel om kwalitatief hoogwaardig en betaalbaar onderwijs te realiseren. Met financiële steun van OCW leveren organisaties als het Innovatieplatform VO en Kennisnet in dit kader al de nodige ondersteuning.

Ik hoop dat het debat met betrekking tot kwaliteit en innovatieve visie de komende tijd intensiever binnen scholen wordt gevoerd. Ik zie daarbij interessante ontwikkelingen, zoals de Digitale Klas en de ondersteuning die de VO-raad aan schoolbesturen biedt bij het integraal leermiddelenbeleid. Als minister van Onderwijs wil ik ook aan dit proces bijdragen, bijvoorbeeld via de actieplannen; de ambities voor de kwaliteit van het onderwijs zijn stevig. Daarom ga ik schoolbesturen erop aanspreken dat de lijn van een professioneler leermiddelenbeleid wordt doorgezet en in balans wordt gebracht met de financiële prikkels en mogelijkheden van de WGS. Dit vereist onder meer interne discussie met leraren voor een goede onderbouwing van de keuze van de verschillende soorten lesmateriaal.

Tot slot merk ik op dat deze evaluatie mij heeft geleerd dat het debat over leermiddelen en kwaliteit binnen school nu en de komende jaren nog zeer dynamisch zal zijn en tot veel innovatie bij scholen kan leiden en dat hier volop kansen liggen. Met een gezamenlijke inspanning kunnen wij ervoor zorgen dat deze kansen worden benut.

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