

Vergaderjaar 2015–2016

33 088

Evaluatie Wet gratis schoolboeken

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2016

In deze brief informeer ik u, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, over de belangrijkste bevindingen uit het evaluatierapport «Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken (WGS)»¹. Per onderdeel geef ik mijn reactie op deze bevindingen. Eerst informeer ik u kort over het doel van de WGS en geef ik op hoofdlijnen mijn reactie op het evaluatierapport.

In 2008 is de WGS van kracht geworden. De WGS heeft twee hoofddoelen: de schoolkosten voor ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs beperken en de marktwerking op de leermiddelenmarkt verbeteren. In de WGS is een evaluatiebepaling opgenomen waarin staat dat er iedere vier jaar aan de Staten-Generaal verslag wordt gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk. De WGS schrijft voor dat de evaluatie zich in ieder geval moet richten op de volgende vijf elementen:

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.

De vorige evaluatie is uitgevoerd in 2011 (Regioplan) (Kamerstuk 33 088, nr. 1) en de huidige evaluatie is uitgevoerd door onderzoeksbureau Oberon in samenwerking met SEO economisch onderzoek. De onderzoekers hebben gebruik gemaakt van beschikbare cijfers uit de literatuur, enquêtes en interviews met betrokkenen en casestudies. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek: wat is het effect van de WGS? Dit onderzoek is afgelopen jaar gecombineerd met het

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

tweejaarlijkse onderzoek naar de schoolkosten in het vo en mbo. De reactie op deze tweejaarlijkse Schoolkostenmonitor 2015–2016 is op 30 juni jongstleden aan uw Kamer gestuurd.²

Ik concludeer, op basis van de onderzoeksresultaten, dat de WGS voldoende positieve effecten heeft bewerkstelligd en er nu geen aanleiding is om de WGS aan te passen. Maar we zijn er nog niet. Via onder andere het Doorbraakproject Onderwijs en ICT wordt gewerkt aan verbetering van de stagnatie op de (digitale) leermiddelenmarkt door in publiek-private samenwerkingen de belemmeringen in deze markt weg te nemen. Over de voortgang van het Doorbraakproject informeer ik uw Kamer dit najaar.

Belangrijkste bevindingen WGS en reactie per evaluatieonderdeel

In deze paragraaf worden per onderdeel beknopt de belangrijkste bevindingen van het evaluatieonderzoek beschreven en geef ik mijn reactie daarbij.

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

Uit de evaluatie blijkt dat de kosten per leerling voor lesmaterialen sinds de invoering van de WGS constant blijven. De trend dat deze kosten stabiliseren, na jaren van stijging voorafgaand aan de WGS, zet door. Het bedrag dat binnen de lumpsum voor lesmaterialen wordt gegeven aan scholen, functioneert als richtprijs in de markt. Toch rapporteren, ondanks dit algemeen beeld, diverse scholen over stijgende prijzen van leermiddelen. De oorzaken hiervan komen voort uit stijgende catalogusprijzen, dalende kortingen van distributeurs en een toenemende vraag van scholen naar integrale, complexe dienstverlening en digitale materialen. Overschrijdingen van het lumpsumbedrag voor leermiddelen is voor schoolleiders vaak een bewuste keuze, met name om de omslag naar digitale leermiddelen te maken. Scholen willen deze omslag stapsgewijs maken en kiezen er daarom voor om nog geruime tijd boeken en digitaal lesmateriaal aan te schaffen. Twee andere punten die de kosten voor digitale lesmaterialen hoger maken ten opzichte van boeken, zijn het hoge btw-tarief dat van toepassing is op digitaal lesmateriaal en de keuze die scholen maken om laptops of notebooks zelf aan te schaffen. De extra kosten die scholen maken voor de aanschaf van deze apparaten en complexe dienstverlening vallen niet binnen de definitie van lesmateriaal zoals in de WGS benoemd, maar scholen ervaren dit wel als toename van de kosten voor leermiddelen.

Ik vind het positief dat de WGS ertoe heeft geleid dat de kosten voor leermiddelenpakketten zich gestabiliseerd hebben. Dat het lumpsumbedrag dat vanuit de overheid beschikbaar wordt gesteld aan scholen voor lesmaterialen nu als dé richtprijs is gaan dienen voor zowel de scholen, als de aanbieders, vind ik minder positief. Dit kan een vrije prijsvorming in de weg staan. Ik wil benadrukken dat scholen, ook nu al, ruimte hebben om het totale lumpsumbedrag naar eigen inzicht en prioriteiten te besteden. Om de vrije prijsvorming van lesmateriaal verder te bevorderen en het lumpsumbedrag voor lesmateriaal minder als richtprijs te laten dienen, ga ik het label dat nu nog aan het lumpsumbedrag voor lesmateriaal is verbonden, schrappen.

² Kamerstuk 34 300-VIII, nr.155

2. De ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten voor de ouders

De WGS heeft direct geleid tot een scherpe daling van de totale kosten voor ouders doordat zij niet meer voor lesmaterialen hoeven te betalen. De problemen die in de beginperiode na de invoering van de WGS speelden met scholen die hiervoor toch kosten rekenden, zijn vrijwel voorbij. De andere bijkomende kosten voor ouders zijn ook gedaald ten opzichte van de vorige meting.³ Dit is toe te schrijven aan een daling van de vrijwillige ouderbijdrage, een daling van kosten voor extra schoolactiviteiten en de eenmalige schoolkosten. Wel komt uit de meting naar voren dat de kosten voor ICT voor ouders zijn gestegen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat, als gevolg van verdere digitalisering, ICT een prominentere plek heeft gekregen in het onderwijs en dat scholen hiervoor een bijdrage aan ouders vragen. Tevens zijn er signalen dat scholen soms kosten doorberekenen aan ouders wanneer een leerling afwijkt van het reguliere leermiddelenpakket, zoals materialen voor extra vakken of extra oefenmateriaal.

Het stelt mij gerust dat de daling van de totale bijkomende schoolkosten voor ouders van leerlingen in alle onderwijsniveaus zich doorzet. Ondanks deze positieve ontwikkeling moeten scholen alert blijven dat de kosten voor de extra schoolactiviteiten (en de overige schoolkosten) voor ouders beheersbaar blijven en scholen alternatieven bieden als blijkt dat kinderen vanwege de kosten bijvoorbeeld niet mee kunnen op buitenschoolse activiteiten. Scholen moeten transparant zijn over hun schoolkostenbeleid en hierover helder communiceren met ouders. Ik ga in samenwerking met de VO-raad de belangrijke rol van de medezeggenschapsraad bij de besluitvorming over de schoolkosten, zoals beschreven in de brochure «Schoolkosten en onderwijstijd», nogmaals onder de aandacht brengen bij schoolleiders.⁴ Dit kan onder meer door aandacht te besteden aan dit onderwerp in nieuwsbrieven of op de website van scholenopdekaart.nl.

3. De beoogde verbetering van de marktwerking op de educatieve boekenmarkt

3a Vraagzijde leermiddelenmarkt

De omvang van de vraagkant van de leermiddelenmarkt wordt grotendeels bepaald door het leerlingenaantal op de vo-scholen en het budget dat beschikbaar wordt gesteld in de lumpsum. Scholen vergroten sinds de WGS hun inkoopvolume, maar dit blijft beperkt. Dit komt vooral doordat vo-scholen onderling te veel verschillen en daarom nog vaak afzien van gezamenlijk inkopen. Wel zijn veel scholen professioneler gaan inkopen, zowel wat betreft kosten, als wat betreft inhoud van de dienstverlening. Scholen hebben nog wel een kennisachterstand ten opzichte van de distributeurs. Er worden door de sector zelf al maatregelen genomen om die achterstand te verkleinen en hun vraag beter te articuleren. Dit heeft in 2014 geleid tot een sectoraal programma van eisen. Dit programma kan binnenkort al worden aangepast, omdat de scholen nu scherper hebben wat zij verwachten van de aanbieders van leermiddelen. Daarnaast bundelen scholen in toenemende mate de inkoop van verschillende diensten. Voor het grootste deel bundelen scholen digitaal- en foliomateriaal, maar anderen voegen daar ook diensten aan toe als een digitale leeromgeving. Enkele vo-scholen hebben ten aanzien van de inkoop van leermiddelen de grenzen van de Mededingingswet of het aanbestedingsrecht opgezocht. Dit heeft in enkele gevallen tot rechtszaken geleid.

³ Zie Schoolkostenmonitor 2015–2016 (Oberon/SEO, juni 2016) (bijlage bij Kamerstuk 34 300 VIII, nr. 155)

⁴ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2014/02/27/schoolkosten-en-onderwijstijd.html>

Ook komt uit de evaluatie naar voren dat er een teruggaande beweging is naar externe boekenfondsen. De kosten van interne boekenfondsen blijken hoog te zijn en doordat de afstemming van leermiddelen met andere diensten steeds complexer wordt, wordt de distributie en levering van leermiddelen weer vaker middels een extern boekenfonds georganiseerd. De scholen willen een zogenaamde «one-stop-shop» om zo ontzorgd te worden. Uit het onderzoek blijkt dat scholen niet het gevoel hebben dat ze veel controle hebben over het wel of niet overstappen naar een andere distributeur. De keuze voor een distributeur volgt uit de wijze waarop de aanbestedende dienst het aanbestedingsbestek heeft opgesteld en de aanbiedingen van distributeurs. Uit de evaluatie blijkt echter dat scholen het opstellen van het bestek veelal bij aanbestedingsbureaus neerleggen en daar zelf niet actief in sturen.

Ik zie goede ontwikkelingen aan de vraagzijde van de markt, maar we zijn er nog niet. De gewenste verbetering op de leermiddelenmarkt is nog niet gerealiseerd. Het is belangrijk dat de vo-scholen de komende periode daadwerkelijk ander inkoopgedrag kunnen laten zien om stappen te zetten naar een effectievere leermiddelenmarkt. In zogeheten Leerlabs zijn leraren en schoolleiders in het Doorbraakproject samen aan de slag om hun vragen rond gepersonaliseerd leren met ICT op te lossen en deze oplossingen breed te delen met andere scholen. Scholen krijgen hierbij ondersteuning van experts. Ook worden vanuit het Doorbraakproject enkele vo-scholen ondersteund bij (functionele) aanbestedingstrajecten van leermiddelen. Op deze manier wordt gewerkt aan de verdere professionalisering van de inkoop.

3b Aanbodzijde leermiddelenmarkt

De verhoudingen op de leermiddelenmarkt zijn de afgelopen jaren nauwelijks veranderd. Twee grote distributeurs beheersen de markt van distributie van leermiddelen en drie uitgevers beheersen de markt van leermiddelen. Er zijn amper nieuwe toetreders in de (fysieke) distributie door hoge toetredingsdrempels, zoals de kortingspercentages van de huidige distributeurs en hun expertise met distributie. Er is wel beperkte nieuwe toetreding in de markt van (digitale) leermiddelen. De grenzen tussen de verschillende rollen in de traditionele leermiddelenketen zijn aan het vervagen en er komen nieuwe rollen bij. Dit is vooral het gevolg van de toenemende digitalisering en de wens van scholen tot een «one-stop-shop». Uitgevers, distributeurs en aanbieders van leerlingadministratiesystemen (LAS), leerlingvolgsystemen (LVS) en elektronische leeromgevingen (ELO) betreden elkaars markt om scholen alle diensten te kunnen bieden. Op korte termijn vergroot dit de concurrentie, op langere termijn vergroot dit het risico op «lock-in». De onderzoekers geven aan dat het lastig is om objectieve gegevens te verzamelen over de aanbieders, omdat uiteindelijk contractgegevens, prijzen, kortingen, etc. niet openbaar gemaakt hoeven te worden. Om bewustere keuzes door scholen mogelijk te maken is meer informatie nodig. Het aanbod, (de ontwikkeling van) de prijzen, omzetten en winstcijfers zijn nu onvoldoende transparant om onomstotelijk vast te kunnen stellen of de markt voldoende effectief concurrerend is.

Ik ga, in samenhang met de reeds lopende activiteiten van het Doorbraakproject waarin ook het Ministerie van Economische Zaken participeert, bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn om tot een beter functionerende leermiddelenketen te komen. In het Doorbraakproject worden voorzieningen gerealiseerd en wordt er versneld gewerkt aan open standaarden en de implementatie daarvan. Dat gebeurt voor de toegang tot leermiddelen, maar ook voor de verbinding tussen leermateriaal, leerdoelen en leerinformatie. Het gaat dan om zaken als het kunnen inzetten van digitale leermiddelen op verschillende technische platforms,

het kunnen variëren met leermiddelen uit verschillende bronnen en het realiseren van een leermiddel- en aanbiedersoverstijgend inzicht in de voortgang van het leren van leerlingen. Een goede metadatering (beschrijving) van leermiddelen is hiervoor randvoorwaardelijk. Recent zijn hier in het publiek-private Edu-k overleg hernieuwde afspraken overgemaakt.⁵ Op deze manier wordt gestreefd naar meer flexibiliteit en keuzevrijheid voor leraren bij het gebruik van (digitale) leermiddelen. De oproep van de onderzoekers aan alle betrokkenen om te onderzoeken hoe ze om willen gaan met (de dreiging van beperkte concurrentie in) een verder geconsolideerde markt van distributeurs wordt opgepakt binnen het Doorbraakproject.

4. De keuzevrijheid op scholen tot het voorschrijven van lesmateriaal

Het overgrote deel van de onderzochte scholen maakt intern afspraken over het beschikbare budget en het type leermiddelen per vak. Dit grotere kostenbewustzijn is op deze scholen vooral aanwezig op bestuurs- en schoolniveau en blijkt een direct effect van de WGS te zijn. Uit het onderzoek komt naar voren dat er een verschil is tussen de wens van de bestuurder en de leraar. De bestuurder wil vaak innovatieve leermiddelen, terwijl de docent een praktisch product wil, dat goed in elkaar zit en betrouwbaar is. De keuze van leermiddelen gebeurt vooral op basis van (gepercipieerde) kwaliteit, maar binnen de bestuurlijke randvoorwaarden ten aanzien van de kosten. De lespakketten zijn kleiner geworden en het aandeel digitaal lesmateriaal neemt toe. Een flink deel van de leraren maakt zich zorgen over het feit dat de boekenpakketten kleiner zijn geworden. Ook hadden zij graag meer keuzemogelijkheden gehad met name vanwege de wens om meer maatwerk aan leerlingen te kunnen leveren. Ondanks dit zijn veel leraren wel tevreden met de kwaliteit van de lesmaterialen en daardoor vaak methodetrouw. Vaak zijn de lessen ingericht langs de leerlijn van de lesmethode en vergt overstappen naar een andere uitgever veel extra tijd. Bestuurders en leraren verschillen hierin in hun wensen en verwachtingen. Bestuurders willen snellere innovatie naar adaptieve en integrale leersystemen, waarbij leraren maatwerk kunnen leveren. Leraren willen vooral op de methode vertrouwen en de tijd die ze nodig hebben voor het voorbereiden van de lessen en leren kennen van de methode beperken.

Ik vind het belangrijk dat leraren alle open en betaalde lesmaterialen kunnen vinden, zodat ze zelf in staat zijn om maatwerk te leveren aan hun leerlingen. Er is namelijk veel materiaal dat leraren, naast de door hun gekozen methode, kunnen gebruiken. Leraren kunnen deze leermaterialen nog niet altijd gemakkelijk vinden. Ik onderzoek daarom in samenwerking met partners in de sector op welke wijze de transparantie van en over het aanbod bevorderd kan worden, zodat leraren makkelijker de gewenste leermiddelen kunnen vinden, arrangeren, bewerken en gebruiken. Schoolbesturen hebben ook een verantwoordelijkheid ten aanzien van de ervaren keuzevrijheid door docenten. Door verdere professionalisering van de docenten om het curriculumbewustzijn te ontwikkelen, leren docenten om te denken en te werken vanuit leerlijnen en leerdoelen en zoeken de daarbij benodigde leermiddelen in plaats van het trouw volgen van de methode. In de eerder genoemde Leerlabs, maar ook daarbuiten, zijn verschillende initiatieven van docenten om dit curriculumbewustzijn te ontwikkelen, al dan niet met ondersteuning van ICT.⁶

⁵ Edu-k is het platform voor po, vo en mbo waarin brancheorganisaties van educatieve uitgevers, distributeurs en softwareleveranciers met koepelorganisaties van scholen het gesprek aangaan over een goed functionerende educatieve leermiddelenketen (www.edu-k.nl).

⁶ <http://leerling2020.nl/leerlab-curriculumbewustzijn/>

5. De gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van deze wet

De WGS zorgt ervoor dat scholen vaker met de aanbestedingsplicht te maken krijgen, aangezien scholen met publiek geld leermiddelen inkopen. Indien zij boven de drempelwaarde van € 209.000 inkopen, hebben ze te maken met Europese aanbestedingsprocedures. Afwijken van de Europese aanbestedingsregels is juridisch niet mogelijk. Ook zonder WGS zijn scholen verplicht om de aanschaf en distributie van leermiddelen boven de drempelwaarde Europees aan te besteden. Scholen zijn inmiddels beter in staat hun vraag te formuleren en de eventuele hiaten en problemen in de aanbestedingsbestekken worden gedicht. De wijze waarop de aanbestedingsplicht door scholen ingevuld wordt draagt echter wel bij aan de beperkte toetreding van nieuwkomers en complexere inkoopprocessen met als resultaat beperkte concurrentie en versterkte marktverhoudingen op de leermiddelenmarkt. Daarbij lijkt het dat scholen hun vraagarticulatie soms nog onvoldoende scherp hebben en nog onvoldoende de mogelijkheden van het aanbestedingsinstrumentarium en de mogelijkheden van de Aanbestedingswet 2012 benutten. Zo biedt de Aanbestedingswet ruimte voor marktconsultatie en innovatiegerichte inkoop. Ook zonder aanbestedingsregelgeving is er een geconsolideerde markt met hoge toetredingsdrempels en hebben scholen een achterstand aan inkoopexpertise en inhoudelijke kennis van dienstverlening.

In het Doorbraakproject zijn acties in gang gezet ten aanzien van verdere professionalisering van de inkoopfunctie van scholen. Scholen worden onder andere ondersteund door middel van het bieden van ondersteunende tools en informatie, door het versterken van de vraagmacht van scholen door een gezamenlijke vraag te formuleren richting de markt en door het versnellen van een passend aanbod door begeleiding van (functionele) inkooptrajecten. Daarnaast wordt voor de langere termijn in het Doorbraakproject verkend hoe een wenselijke structurele oplossing voor een professionelere ICT-inkoop vanuit het onderwijs eruit zou kunnen zien. Het gaat dan om een breder terrein dan alleen digitale leermiddelen: ook de aanleg en instandhouding van snel internet, wifi op school, devices, beveiliging etc. zijn in beeld. Uitgangspunt hierbij is dat scholen nog meer de regie nemen. Door gezamenlijk aanbesteden kunnen scholen hun behoeften duidelijker kenbaar maken aan de markt. Verkend wordt of een vorm van centrale coördinatie meerwaarde kan hebben in het po en vo.

Conclusie en vervolgstappen

Geconcludeerd kan worden dat de WGS positieve effecten heeft, maar dat de beoogde effectieve concurrentie op de leermiddelenmarkt nog niet is gerealiseerd. De vraag van scholen is professioneler geworden, maar nog niet voldoende. Daarom ga ik de komende periode expliciet beoordelen of de activiteiten van het Doorbraakproject haar vruchten voldoende hebben afgeworpen. Dit project loopt nog door tot eind 2017. Belangrijke elementen in het Doorbraakproject zijn het verbeteren van de vraagmacht, zodat scholen gezamenlijk scherpere voorwaarden kunnen stellen, en het verbeteren van de publiek-private samenwerking om de aansluiting tussen die veranderende eisen en wensen van de vraagzijde beter aan de laten sluiten op het aanbod op de (digitale) leermiddelenmarkt.

Ik acht de effectiviteit van de WGS voldoende op basis van de resultaten van het onderzoek. Om de effectiviteit van de WGS verder te verbeteren, onderneem ik het volgende:

1. ik ga het label van het lumpsumbedrag voor lesmateriaal eraf halen, zodat dit bedrag minder als richtprijs in de markt dient;

2. ik breng onder de aandacht dat scholen alert moeten blijven om de schoolkosten voor ouders beheersbaar te houden, nu en in de toekomst;
3. ik zie of de reeds lopende activiteiten van het Doorbraakproject en andere activiteiten tot een beter functionerende leermiddelenketen leiden en of aanvullende maatregelen nodig zijn, en
4. ik onderzoek in samenwerking met partners in de sector op welke wijze de transparantie van en over het aanbod van leermiddelen bevorderd kan worden om leraren meer keuzevrijheid en flexibiliteit te bieden en om de inkoopfunctie van scholen verder te professionaliseren.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker