

Kenmerk	W05.07.0428/I
Datum advies	14 december 2007
Vindplaats	Kamerstukken II 2007/08, 31 325, nr 4

Volledige tekst

Voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 19 november 2007, no.07.003779, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting. Het wetsvoorstel verplicht scholen ertoe om het lesmateriaal aan leerlingen in het voortgezet onderwijs om niet ter beschikking te stellen. De kosten die de scholen daarvoor maken worden door het Rijk vergoed.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen over de doelstellingen van het voorstel en de middelen die worden ingezet om die doelen te bereiken. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Doel en middelen

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het doel van het wetsvoorstel is: het verlagen van de schoolkosten voor de ouders. Tevens wordt beoogd om te komen tot een betere marktwerking op de educatieve boekenmarkt. *(zie noot 1)* De toelichting geeft aan dat het totale bedrag dat met dit wetsvoorstel gemoeid is 290 miljoen euro per jaar is. *(zie noot 2)*

De Raad gaat hierna in op de doelstellingen van het wetsvoorstel, de mogelijke effecten op de kwaliteit van leermiddelen en op de wijze waarop het wetsvoorstel deze doelen beoogt te bereiken. Hij doet dat tegen de achtergrond van hetgeen in het advies over de miljoenennota 2008 is opgemerkt. *(zie noot 3)*

a. Verlaging schoolkosten

Het om niet ter beschikking stellen van lesmaterialen wordt voorgesteld, zo blijkt uit de toelichting, omdat er de laatste jaren veel signalen zijn dat de totale schoolkosten voor ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs zwaar kunnen drukken op het gezinsinkomen: kinderen in het voortgezet onderwijs zijn duur. Vervolgens wordt gewezen op een aantal maatregelen dat in de afgelopen jaren is getroffen deze kosten te beperken.

Uit de toelichting wordt niet duidelijk in welke mate het gesignaleerde probleem zich in de praktijk voordoet, om hoeveel gevallen het gaat en welk effect de reeds getroffen maatregelen hebben gehad. Ook wordt niet ingegaan op de vraag in welke gevallen en in welke mate het ten laste van de ouders komen van schoolkosten onevenredig moet worden

geacht in relatie tot het gezinsinkomen. Het komt de Raad voor dat dit niet voor alle ouders het geval moet worden geacht. Het voorstel toont naar het oordeel van de Raad onvoldoende aan welk probleem het wetsvoorstel beoogt op te lossen.

b. De keuze voor een generieke maatregel

Gezinnen met een inkomen beneden een bepaalde grens komen thans in aanmerking voor een tegemoetkoming in de schoolkosten op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). Het wetsvoorstel verlaagt de tegemoetkoming voor ouders van deze leerlingen met de kosten van een gemiddeld schoolboekenpakket, nu het lesmateriaal voortaan om niet door scholen zal worden verstrekt. Het gevolg hiervan is dat het wetsvoorstel per saldo de grootste lastendaling teweegbrengt voor ouders uit de midden- en hogere inkomens die thans geen tegemoetkoming krijgen voor deze kosten voor schoolboeken. De gezinnen met lagere inkomens die nu een tegemoetkoming in de schoolkosten op grond van de WTOS krijgen, profiteren minder of in het geheel niet van de voorgestelde maatregel. Juist diegenen die over zoveel draagkracht beschikken dat zij niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming op grond van de WTOS, zullen daardoor het meest van de thans voorgestelde maatregel profiteren. Aldus geeft het voorstel vooral ondersteuning aan diegenen die ondersteuning het minste nodig hebben en zullen gezinnen met lagere inkomens er per saldo niet of nauwelijks op vooruitgaan.

c. Prioriteiten in het onderwijs

Uit de toelichting op het voorstel blijkt niet welke prioriteit het voorstel heeft, afgezet tegen andere dringende behoeften in het onderwijs. (zie noot 4) De overheid dient verantwoord om te gaan met publieke middelen; dat dwingt tot een zorgvuldige afweging en prioritering, en eveneens tot een doelmatige vormgeving en uitvoering van elk van de voorgenomen maatregelen in het onderwijs. De Raad betwijfelt of met de thans gemaakte keuze aan deze eisen is voldaan; de vrijgevigheid van dit voorstel, zonder dat de noodzaak van het voorstel is aangetoond, is moeilijk te begrijpen in het licht van de algehele financieringsproblematiek van het onderwijs.

d. Marktwerving

De toelichting geeft aan dat naast het verlagen van de schoolkosten het doel van het voorstel is, te komen tot een betere marktwerving op de educatieve boekenmarkt. Als schoolboeken door scholen worden betaald, wordt bereikt dat degene die bepaalt, ook betaalt, aldus de toelichting. (zie noot 5) De Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma) heeft een onderzoek verricht naar de stijging van de prijzen voor schoolboeken. (zie noot 6) De Nma constateert dat de schoolboekenmarkt een aantal specifieke kenmerken heeft waardoor deze markt afwijkt van het model van volledige mededinging. Deze kenmerken zijn: een gebrek aan prijsprikkel, een aanbodgestuurde markt en een inelastische vraag (het aantal afnemers is aan het begin van het schooljaar bekend en ouders kunnen er niet voor kiezen de voorgeschreven boeken niet aan te schaffen). De schoolboekenmarkt kenmerkt zich tevens door een hoge mate van concentratie op zowel uitgevers- als distributieniveau, aldus de Nma. (zie noot 7)

De Raad onderkent dat het onderhavige wetsvoorstel van invloed is op de vraagzijde van de boekenmarkt. Doordat degene die bepaalt - de school - ook betaalt, kan dit een gunstig effect hebben op de prijs van de schoolboeken. De vraag is echter of dit een substantieel effect zal zijn, gezien de bijzondere kenmerken van de schoolboekenmarkt.

Daarenboven is van belang dat de overheid in het voorstel in belangrijke mate de verantwoordelijkheid voor de financiering van schoolboeken op zich neemt; zij kan door de betrokken partijen daaraan worden gehouden en de verantwoordelijkheid kan op de overheid worden afgewenteld. (zie noot 8)

e. Conclusie

De Raad komt tot de conclusie dat de noodzaak van overheidsingrijpen niet is komen vast te staan en dat niet wordt aangetoond welk probleem met het voorstel wordt opgelost. De in het voorstel opgenomen maatregel komt vooral ten goede aan diegenen die uit inkomenspolitieke overwegingen het minste daarvoor in aanmerking komen. Daar komt bij dat niet wordt aangetoond dat deze maatregel enig positief effect heeft op de kwaliteit van het onderwijs. Het voorstel roept verder vragen op over de (budgettaire) prioriteitstelling. Tot slot kunnen vraagtekens worden gezet bij de beoogde betere marktwerking.

De Raad is daarom van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

Onverminderd het bovenstaande merkt de Raad het volgende op.

2. Effecten van de keuze

De overheid trekt met het voorstel de financiering van lesmaterialen naar zich toe en verplicht de scholen voortaan de benodigde lesmaterialen ter beschikking te stellen. Zij neemt daarmee de verantwoordelijkheid van ouders over om de benodigde lesmaterialen zelf aan te schaffen. Deze keuze heeft een aantal gevolgen die direct de kwaliteit van het onderwijs raken. (zie noot 9) De Raad wijst in dit verband op het volgende.

a. Differentiatie

De VO-Raad (zie noot 10) en de Nederlandse bond Boekverkopers (zie noot 11) pleiten voor een differentiatie in de financiering per school, aangezien er significante verschillen zijn in het uitgavenpatroon tussen schoolsoorten en schooljaren. Zo zijn de boekenpakketten van veel zelfstandige gymnasia en grote scholengemeenschappen met meer dan 900 leerlingen bovengemiddeld duur. (zie noot 12) In de toelichting wordt hieraan geen aandacht besteed. Wel geeft de staatssecretaris in haar antwoord op kamervragen aan, dat een vergoeding van een gemiddeld bedrag per leerling met zich meebrengt dat er scholen zullen zijn waar een schoolboekenpakket nu meer kost dan de rijksbijdrage, zoals er ook scholen zullen zijn waar dit gelijk of minder is. (zie noot 13) De Raad meent dat nu al vastgesteld kan worden bij welke schoolsoorten het bedrag per leerling ontoereikend zal zijn en welke schoolsoorten er juist geld aan over zullen houden. Wanneer de bijdrage niet wordt gedifferentieerd kan dit bij bepaalde scholen ten koste gaan van de kwaliteit van de beschikbaar te stellen leermiddelen. De Raad adviseert dit punt nader toe te lichten.

b. Digitalisering

In de toelichting wordt gesteld dat een belangrijk voordeel van deze maatregel is dat scholen met de verstrekte financiële middelen een instrument in handen krijgen om innovatief leermiddelenbeleid te voeren. Hierbij kunnen verbanden worden gelegd met de ontwikkeling van digitale leermiddelen en de inzet van personele capaciteit. (zie noot 14)

De Nederlandse uitgeverbond geeft in zijn advies aan dat het belang van ICT voor het onderwijs toeneemt, maar dat hiermee de schoolkosten verder zullen stijgen. Digitaal lesmateriaal is interactief lesmateriaal, dat video's en animaties bevat en mede daarom snel veroudert. (zie noot 15) Ook de Nederlandse bond Boekverkopers wijst op het feit dat het wenselijk is rekening te houden met de impact van de prijzen van de digitale leermiddelen, het hogere btw-tarief en de hardware en ICT-ondersteuning op scholen. (zie noot 16)

De Raad meent dat het onderhavige wetsvoorstel het risico in zich heeft dat, door de hoge kosten van de digitalisering, de beschikbaarheid van digitale leermiddelen op de scholen juist wordt afgeremd. De Raad adviseert in de toelichting aandacht hieraan te besteden.

c. Voldoende middelen

In de toelichting wordt aangegeven dat de benodigde bedragen gebaseerd zijn op

onderzoeksgegevens van SLO/NICL en daadwerkelijke bestellingen bij één van de grootste distributeurs van schoolboeken. (zie noot 17) In het Plan van aanpak wordt uitgelegd dat de gemiddelde kosten voor het boekenpakket in 2005 door SLO/NICL geschat werden op 300 euro en dat op basis van de informatie van Iddink van 2006 de daadwerkelijke kosten van de bestelde boeken gemiddeld 304 euro per boekenpakket bedroegen. De geschatte kosten van gratis boeken voor leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn volgens de toelichting vastgesteld op 290 miljoen euro per jaar. (zie noot 18) Noch uit de toelichting noch uit het Plan van aanpak blijkt echter hoeveel kinderen in het schooljaar 2008 - 2009 daadwerkelijk voortgezet onderwijs zullen volgen en het blijft derhalve onduidelijk of de 290 miljoen euro voldoende zal zijn.

Blijkens de toelichting dient onder gratis boeken alle lesmateriaal te worden verstaan dat voor een specifiek leerjaar nodig is en dat naar vorm en inhoud is gericht op informatie-overdracht in onderwijsleersituaties. Dit betreft schoolboeken, werkboeken, bijbehorende cd-roms/ DVD's, examenbundels, project- en tabellenboeken, door de school gemaakt materiaal, licenties voor online materiaal. De VO-raad is van mening dat het bedrag slechts toereikend is voor leerboeken en werkboeken (in een combinatie van huur- en koopboeken). (zie noot 19) Ook de Groep educatieve uitgevers heeft berekend dat er een minimaal budget van 350 miljoen euro per jaar nodig is, indien de huidige kwaliteit en innovatie van leermiddelen gewaarborgd dienen te worden. (zie noot 20) Voorts blijkt uit onderzoek dat 53 procent van de scholen meent dat het bedrag dat de overheid reserveert voor gratis schoolboeken te laag is. (zie noot 21)

Ten slotte is de toelichting onduidelijk over de vraag of rekening gehouden is met een compensatie voor prijsstijgingen van de schoolboeken.

Gegeven het uitgangspunt van het voorstel om voortaan lesmateriaal door de scholen om niet ter beschikking te stellen, acht de Raad het van belang dat de omvang van het budget toereikend is en adviseert in de toelichting aandacht te schenken aan bovengenoemde adviezen.

d. Uitvoeringslasten scholen

Aan het voorstel zijn aanzienlijke uitvoeringslasten voor scholen verbonden. De VO-Raad en de Nederlandse bond Boekverkopers geven aan dat er een hoger bedrag aan scholen dient te worden verstrekt, dan alleen de prijs voor het boekenpakket, aangezien de scholen bijkomende kosten zullen krijgen. Gedacht wordt aan de administratie van scholen voor het borgsysteem, de personeelskosten, de verzekering, de opslag, de verzendkosten van de distributeur, de verlieskosten boven het bedrag van de borg, de vervanging van beschadigde boeken, het eigen materiaal van de school en het docentenmateriaal. Daarnaast moet er rekening gehouden worden met de inflatie. (zie noot 22) Voorts moeten de scholen vaker op grond van Europese richtlijnen gaan aanbesteden.

In de toelichting wordt evenmin ingegaan op de invoeringsproblematiek; er wordt een overgangsbudget beschikbaar gesteld van 15 miljoen euro per jaar voor een periode van drie jaar. (zie noot 23) De Raad meent dat dit wetsvoorstel de scholen verplicht een geheel nieuw stelsel voor beheer, opslag en administratie op te zetten. Niet duidelijk is of het bedrag dat aan de scholen wordt uitgekeerd hiervoor toereikend is, in het bijzonder voor het eerste jaar.

De toelichting geeft geen inzicht in de omvang van deze invoerings- en uitvoeringslasten. Evenmin wordt duidelijk gemaakt dat de aanvullende bekostiging voor de periode augustus 2008 tot het nieuwe kalenderjaar 2009 toereikend zal zijn om de eerste aanschaf van de schoolboeken in augustus 2008 te financieren.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de lasten voor scholen die verband houden met de invoering en de jaarlijkse uitvoering van het gratis beschikbaar stellen van al het lesmateriaal.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Nader rapport (reactie op het advies) van 18 januari 2008

1. Doel en middelen

1a. Verlaging schoolkosten

Uit de opmerkingen van de Raad van State maak ik in het algemeen op dat hij dit wetsvoorstel met inkomenspolitieke doelstellingen verbindt. Met het wetsvoorstel wordt gestreefd naar ontlasting van alle ouders met kinderen die onderwijs volgen op bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs. Deze gezinnen hebben te maken met forse kostenposten die door het wetsvoorstel deels worden verminderd. Het is de bedoeling van de regering om de gezinnen die zich in deze situatie bevinden, ongeacht de inkomenspositie, te ontlasten. De tweede doelstelling van het wetsvoorstel is het bevorderen van een betere werking van de schoolboekenmarkt. Beide doelstellingen van de maatregel zijn terug te vinden in de gekozen financiering van de maatregel. Het gratis maken van schoolboeken/lesmateriaal wordt namelijk niet alleen uit de onderwijsenveloppe betaald, maar ook uit de extra middelen die het kabinet voor verbetering van de koopkracht en lastenvermindering ter beschikking heeft gesteld.

De regering kiest in dit kader niet voor een fijnmazige inkomenspolitieke benadering, maar wil met het in de toekomst gratis ter beschikking stellen van schoolboeken aan ouders/ leerlingen de lijn doortrekken die met de afschaffing van het lesgeld is ingezet. Daarnaast is er sprake van een vermindering van de omvang van inkomensafhankelijke regelingen en daarmee van de zogenaamde marginale wig. Dit heeft een gunstig effect op het functioneren van de arbeidsmarkt.

Er zijn ook effecten voor ouders die in de huidige situatie aanspraak (kunnen) maken op een vergoeding in het kader van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS). Hierop wordt onder punt 1b nader ingegaan.

Ouders, vooral ouders met een middeninkomen, hebben de afgelopen jaren dringend aandacht gevraagd voor de stijgende schoolkosten en met name de stijgende kosten voor schoolboeken. Ook het parlement heeft herhaaldelijk aandacht gevraagd voor dit probleem.

De schoolboeken maken circa 40 - 45% van de totale schoolkosten uit.

PricewaterhouseCoopers heeft in haar rapport van 15 december 2005 geconstateerd dat de kosten van schoolboeken in de periode 2000 - 2005 met ruim 35% zijn gestegen, terwijl het besteedbaar inkomen van een twee-oudergezin met kinderen gedurende deze periode met ruim 18% toenam. (zie noot 24) Ook in de periode hierna zijn de kosten van schoolboeken aanzienlijk méér gestegen dan de inflatie. Volgens de Schoolkostenmonitor 2006 - 2007 zijn de kosten van de schoolboeken, gecorrigeerd voor inflatie, in de onderbouw van vmbo, havo en vwo met respectievelijk 5, 7 en 12% gestegen en in de bovenbouw van vmbo, havo en vwo met respectievelijk 21, 12 en 8%. (zie noot 25)

Het beleid is er, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, de afgelopen jaren op gericht geweest de kosten voor ouders beheersbaar te houden door scholen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid en door het bieden van transparantie. Het ouderdeel van de medezeggenschapsraad heeft instemmingsrecht over de financiële bijdragen die door de school van ouders worden gevraagd. Daarnaast is de vaste boekenprijs voor schoolboeken in

2005 afgeschaft, waardoor meer prijsconcurrentie mogelijk is geworden, en is een gedragscode voor de schoolkosten ingevoerd. Een belangrijk probleem dat door deze maatregelen niet werd opgelost, is dat er volgens de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) 'sprake is van een aanbodgestuurde markt met als belangrijkste kenmerk het gebrek aan prijsprikkels. Dit leidt tot een vorm van marktfalen en kan worden aangemerkt als de belangrijkste oorzaak van de bovengemiddelde stijging van de schoolboekenprijzen in de afgelopen jaren'. (zie noot 26) In de huidige situatie is de betaler (= ouder) niet de bepaler (= school). Door dit wetsvoorstel gaan scholen het lesmateriaal betalen, waardoor het budget van de ouders wordt ontzien en tevens wordt bereikt dat degene die bepaalt ook betaalt, waardoor een betere prijs-kwaliteitverhouding kan worden bereikt. Bovendien staan scholen als blok sterker tegenover de uitgeverijen dan de individuele ouders, zodat er meer countervailing power van de vraagzijde van de markt uitgaat richting de aanbodzijde van de markt. De NMa heeft om deze reden onderschreven dat de invoering van gratis schoolboeken een positieve invloed heeft op de marktwerking in deze branche.

Ik kan de Raad dan ook niet volgen in zijn oordeel dat het wetsvoorstel onvoldoende aantoont welk probleem het wetsvoorstel beoogt op te lossen. Wel heb ik in dit onderdeel van het advies aanleiding gevonden de memorie van toelichting aan te vullen.

1b. De keuze voor een generieke maatregel

Zoals de Raad ook aangeeft, heeft de maatregel een direct inkomenseffect voor degenen die gezien de hoogte van hun inkomen niet van de WTOS kunnen profiteren. Daarbij is vooral gedacht aan de middeninkomens die (net) niet of slechts gedeeltelijk voor een tegemoetkoming op grond van de WTOS in aanmerking komen. Het betreft ouders met een inkomen vanaf circa 32.000 euro. Anders dan de Raad meent, moet echter ook het indirecte effect van de maatregel voor de lagere inkomens niet worden onderschat. De WTOS is slechts gemiddeld kostendekkend; in veel gevallen moeten ouders zelf geld voor schoolkosten bijleggen.

De Raad gaat in dit onderdeel van het advies alleen in op de inkomenspolitieke kant. Aan de maatregel is ook een aspect verbonden dat op de bestedingskant ziet. De WTOS kent namelijk geen bestedingsplicht, waardoor in de huidige situatie het risico aanwezig is dat ouders de ontvangen middelen aan andere doelen besteden dan aan schoolboeken. Met name de wethouders van de grote steden hebben op deze problematiek gewezen, die zich daar in de praktijk heeft voorgedaan. Daarnaast is het een bekend probleem dat een groot deel van de ouders (ca. 37%)(zie noot 27) de mogelijkheden van de WTOS niet benut. Dit betekent dus dat een aanzienlijk deel van de gezinnen met een lager inkomen die nu geen gebruik maken van de WTOS ook van het voorstel profiteert. Beide problemen worden met dit voorstel opgelost.

1c. Prioriteiten in het onderwijs

Bij de totstandkoming van dit voorstel is de regering niet over één nacht ijs gegaan. De Tweede Kamer heeft aangedrongen op een plan van aanpak over het afschaffen van de kosten van schoolboeken voor ouders in het voortgezet onderwijs. Dit plan van aanpak is op 4 december 2006 aan de Tweede Kamer toegezonden. (zie noot 28) Vervolgens is in het Coalitieakkoord van dit kabinet het voorstel opgenomen om de schoolboeken voor ouders/leerlingen gratis te maken en door de scholen te laten verstrekken en is dit voorstel eveneens opgenomen in het Beleidsprogramma van het kabinet Balkenende IV "Samen werken samen leven" (zie noot 29). Voor het overgrote deel (ongeveer 2/3 deel) vindt de financiering van het voorstel plaats buiten de enveloppe onderwijs. Oorspronkelijk was in dat Beleidsprogramma invoering per 1 augustus 2009 voorgesteld. De Tweede Kamer heeft in juni 2007 aangedrongen op versnelde invoering per 1 augustus 2008. (zie noot 30) De extra middelen die hiervoor nodig zijn, komen gedeeltelijk ten laste van de algemene middelen, als

gevolg van het aannemen van de motie Van Geel (zie noot 31). Het voorstel heeft dus een lange voorgeschiedenis (die begonnen is met de intentie om de stijgende schoolkosten voor ouders beter beheersbaar te maken) en is de resultante van zorgvuldige afweging en prioritering, die ook in de financiering tot uitdrukking komt. De voorgeschiedenis is in de memorie van toelichting ter sprake gebracht. Naar mijn mening - en in dit opzicht ben ik het niet met de Raad eens - dient in de toelichting van het wetsvoorstel niet uiteen te worden gezet welke prioriteit het voorstel heeft, afgezet tegen andere dringende behoeften in het onderwijs. Vanzelfsprekend dienen dergelijke afwegingen te worden gemaakt doch daarvoor zijn andere kaders. In het kader van de begroting van het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap worden alle beleidsterreinen, beleidsthema's en beleidsprioriteiten in een totaalkader gepresenteerd en vinden, in samenspraak tussen regering en Parlement, de uiteindelijke afwegingen plaats. Ook bij de jaarlijkse algemene politieke beschouwingen is er volop gelegenheid over de volle breedte van de begrotingsmiddelen te discussiëren en een keuze te maken waar de middelen aan worden besteed. De door de Raad bedoelde afwegingen vinden hier departementoverstijgend en zorgvuldig plaats.

Afsluitend hecht ik eraan afstand te nemen van de kwalificatie "vrijgevigheid" die de Raad aan het voorstel koppelt. Ik meen dat daardoor geen recht wordt gedaan aan de situatie van ouders met kinderen op het voortgezet onderwijs, waarvoor de regering bewust een financiële verbetering beoogt te bewerkstelligen die zeker gerechtvaardigd is.

1d. Marktwerving

De Raad van State besteedt in zijn advies onder 1.d. ook aandacht aan de marktwerving. De Raad vermeldt de specifieke kenmerken van de huidige schoolboekenmarkt en bevestigt dat het onderhavige wetsvoorstel door de beïnvloeding van de vraagzijde een gunstig effect zal hebben op de schoolboekenprijs. De Raad betwijfelt of dit effect groot kan zijn, gezien de bijzondere kenmerken van de schoolboekenmarkt.

Ik ben van mening dat de marktkenmerken in de toekomst als gevolg van dit wetsvoorstel substantieel zullen wijzigen, en wel in drieërlei opzicht. In de eerste plaats krijgen de bepalers aan de vraagzijde (de scholen) - zoals de Raad van State ook aangeeft - een uitdrukkelijk belang juist bij de prijs van die boeken, en zal die prijs dus ook voor de aanbieders een meer relevante factor bij de keuzen voor ontwikkeling, productie en distributie worden. Scholen krijgen namelijk een prikkel om een goede afweging te maken tussen de prijs-kwaliteitverhouding van verschillende soorten lesmateriaal. In die zin brengt het voorstel een institutionele verbetering van de boekenmarkt met zich mee. In de tweede plaats wordt het toegenomen financieel belang van de bepalers aan de vraagzijde gecombineerd met het feit dat zij zich veel meer direct actief op de markt zullen begeven door het wegvallen van de intermediaire boekenfondsen of ouders. Docenten, vakgroepen, schoolleiders en schoolbesturen, betrokkenen bij interne boekenfondsen en ouders verenigen zich als het ware tot één vragende partij. Daardoor zal de vraagzijde zich meer deskundig, meer geconcentreerd en meer gemotiveerd (op een goede prijs-kwaliteitverhouding) en dus met meer marktmacht manifesteren ten opzichte van uitgevers en distributeurs (en externe boekenfondsen). De vraagzijde zal zich sterker ten opzichte van de aanbodzijde kunnen opstellen. In de derde plaats wordt in het verlengde van het eerste punt voor de vraagzijde een alternatieve invulling van het bestedingsgeheel mogelijk. In plaats van het daarvoor nu beschikbare geld geheel te besteden aan boeken c.a. kunnen scholen, indien zij dit wenselijk en efficiënt achten, ook deels kiezen voor een andere (meer doelmatige) inzet van die middelen. Uiteraard blijft daarbij kwalitatief goed onderwijs met alle bijkomende voorwaarden het uitgangspunt. Als inderdaad mede door de traditionele vormgeving van de boekenkeuze en de institutionele inrichting van de boekenmarkt er veel geld voor boeken werd uitgegeven, dan is hierin voordeel gelegen. Omdat de scholen de beschikking krijgen over het hoge oude

bedrag dat nu met schoolboeken is gemoeid, is de uitdaging voor hen gelegen in het vinden van een meer optimale toedeling van het budget door bijvoorbeeld ook te investeren in de eigen ontwikkeling van optimale lesmethoden met bijhorende boekenkeuze, en in het realiseren van een sterke positie op de boekenmarkt.

Daarom ben ik, anders dan de Raad, van mening dat - zij het op termijn - niet alleen een daling van de boekenprijs zal optreden, maar ook dat de gemiddelde boekenprijsstijging op den duur minder naar boven zal afwijken van de algemene prijsstijging dan in de laatste jaren het geval was. Bovendien kan dus uit deze constellatie - op termijn - door de verbeterde prikkelwerking op de markt enige financiële ruimte voor de scholen resulteren.

De constatering van de Raad dat een gevolg van deze maatregel is dat de overheid een verantwoordelijkheid neemt waarop zij kan worden aangesproken, is op zichzelf juist. Ik zie daarin evenwel geen reden om deze maatregel niet te nemen. Daarvoor zijn immers goede argumenten aangevoerd.

1e. Conclusie

Aan de hand van de vorige vier onderwerpen waarover de Raad adviseert, heb ik het voorstel opnieuw op zijn merites gezien. Ik ben van oordeel dat ik de noodzaak tot overheidsingrijpen adequaat heb beargumenteerd. Aan het voorstel ligt bewust mede ten grondslag het voornemen van de regering om voor alle ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs te streven naar een aanmerkelijke verlaging van de kosten die verbonden zijn aan het volgen van dat onderwijs. Dat het voorstel geen directe bijdrage levert aan de kwaliteit van het onderwijs, is op zichzelf juist. Dit neemt niet weg dat het voorstel een institutionele verbetering van de boekenmarkt met zich meebrengt die (op termijn) tot een kwalitatief betere inzet van middelen kan leiden. Scholen krijgen zelf een groter belang bij een goede afweging ten aanzien van de verschillende kostenposten binnen het onderwijs en kunnen ook voor innovatieve alternatieve invullingen van te gebruiken lesmateriaal kiezen. Op de opmerkingen van de Raad over de (budgettaire) prioriteitstelling en de marktwerking ben ik apart ingegaan. Door het onderhavige voorstel levert de regering een bijdrage aan de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs, zoals die voor het "secundair onderwijs" is voorzien in artikel 13, tweede lid, onder b, van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten van 16 december 1966 (Trb. 1969, 100, herziene versie Trb. 1978, 178). Als gevolg van het wetsvoorstel zal niet langer sprake zijn van een bevoegdheid van de scholen en een verplichting van de ouders met waar nodig specifieke financiële ondersteuning. De school wordt in staat gesteld de keuze van de schoolboeken, één aspect van kwalitatief goed onderwijs, te regelen in overeenstemming met alle andere aspecten. Daardoor kan de afweging ter zake door de meest gerede partij in een faire verhouding tot de aanbieders in de juiste context worden gemaakt, en nemen ook de administratieve lasten voor ouders en leerlingen af.

Ik verbind dan ook aan het voorgaande de conclusie dat op goede gronden de indiening van het wetsvoorstel kan worden bevorderd.

2. Effecten van de keuze

2a. Differentiatie

Het bedrag wordt niet gedifferentieerd naar schoolsoort of leerjaar en wordt toegevoegd aan de lumpsumbekostiging. De VO-raad en de Nederlandse Boekverkopersbond hebben naar aanleiding van het plan van aanpak destijds voor differentiatie gepleit. Uit een peiling binnen een klankbordgroep van VO-scholen door de VO-raad bleek dat de mening over differentiatie divers is. Uit nader onderzoek van Van Dijk Educatie (aangesloten bij de Nederlandse Boekverkopersbond) bleek dat, in tegenstelling tot de mening van de Raad, het niet mogelijk was om duidelijke categorieën te onderscheiden. Ook de AOC Raad is de mening toegedaan

dat het uitermate ingewikkeld wordt differentiatie tussen schoolsoorten aan te brengen. De verschillen tussen én binnen schoolsoorten en leerjaren zijn te groot om zinvolle criteria voor differentiatie op te stellen. Daarnaast past differentiatie niet in het streven naar een vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs. Door het bedrag toe te voegen aan de lumpsum hebben de scholen de grootst mogelijke vrijheid om het bedrag naar eigen inzicht te besteden en de beste prikkel om tot een doelmatige inzet van de middelen te komen.

De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

2b. Digitalisering

De Raad meent dat het onderhavige wetsvoorstel het risico in zich heeft dat, door de hoge kosten van de digitalisering, de beschikbaarheid van digitale leermiddelen op de scholen juist wordt afgeremd. Hoewel een dergelijk risico niet valt uit te sluiten, ben ik van mening dat er dusdanige ontwikkelingen (kunnen) zijn die het beeld op zijn minst gemengd maken.

Digitalisering is een autonome ontwikkeling die niet tegen te houden is. Scholen zijn stap voor stap bezig zowel hun secundaire als hun primaire processen te automatiseren.

Leerlingvolgsystemen en leerlingenadministraties zijn steeds meer geautomatiseerd. Dit heeft ook zijn wisselwerking naar het lesgeven als primair proces in de school. Dus financiering van digitalisering dient te passen binnen een brede visie van de school en financiering vindt plaats uit verschillende budgetten. Of interactief materiaal sneller veroudert dan een boek, ligt vanzelfsprekend aan het onderwerp: een video over de stelling van pythagoras boet nooit aan waarde in. Een video over actualiteiten verliest mogelijk steeds meer waarde. Dat is niet anders voor papieren materiaal. Scholen zullen hiermee vanzelfsprekend rekening moeten houden. In relatie tot het hogere btw-tarief en de hardware en ict-ondersteuning staat dat de kosten van verspreiding van digitaal materiaal nul zijn. In tegenstelling tot het gebruik van een boek gaat het gebruik van een website niet ten koste van het gebruik dat een ander ervan wil maken. Kennisnet ict stelt dat het niet op voorhand duidelijk is of digitalisering kostenbesparend of kostenverhogend werkt. Dat hangt sterk af van de wijze waarop een school digitalisering invoert en welk ontwikkelpad ze kiest. Door toevoeging aan de lumpsumbekostiging hebben scholen hier zelf de vrijheid in. Deze ontwikkelpaden zijn op een rij gezet in het onderzoek (*zie noot 32*) dat ik 6 juni 2007 naar de Tweede Kamer gestuurd heb (*zie noot 33*). Samen met de Tweede Kamer heb ik al besloten een project te starten waarop scholen hun zelf ontwikkelde digitale materiaal kunnen plaatsen, zodat het ook door andere scholen gebruikt kan worden. Daarnaast zullen volgens Kennisnet ict de maatschappelijke opbrengsten van digitalisering hoog zijn. Als voordelen worden genoemd: digitalisering kan zo worden ingezet dat het kwaliteit en aantrekkelijkheid van het leerproces vergroot, beter aansluit bij de belevingswereld van de leerlingen en de positie en effectiviteit van de inzet van de leraar versterkt.

2c. Voldoende middelen

Voor de berekening van het benodigde budget is uitgegaan van het aantal leerlingen en de kosten per leerling. Op de teldatum 1 oktober 2006 bedroeg het aantal leerlingen 941.000. Over de berekening van de kosten per leerling heb ik op 4 december 2007 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd (*zie noot 34*). Hierin wordt uiteengezet hoe de kosten per leerling berekend zijn door de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO/NICL) en getoetst zijn aan de gegevens uit de praktijk van één van de grootste distributeurs van schoolboeken. Het verschil tussen de berekening van SLO/NICL (€ 300 op basis van gegevens van 2005) en de toets van bedoelde distributeur (€ 304 op basis van gegevens van 2006) was slechts marginaal, waarmee naar mijn oordeel aangetoond is dat de berekening de toets der kritiek kan doorstaan. Het gemiddelde bedrag per leerling is daarna, op prijspeil 2007, vastgesteld op €308 per leerling. Het aantal van 941.000 leerlingen met gemiddeld € 308 aan kosten voor

lesmateriaal levert € 290 miljoen per jaar op aan kosten. Daarnaast zal er nog prijscompensatie plaatsvinden voor de invoering per 1 augustus 2008, waardoor het bedrag per leerling in 2008 iets hoger zal uitvallen. Vanaf 2009 zal het lesmateriaal meelopen met de jaarlijkse prijscompensatie van de reguliere bekostiging. Overeenkomstig de suggestie van de Raad van State, heb ik de memorie van toelichting op dit punt uitgebreid. Daarbij ben ik evenwel niet ingegaan op de door de Raad specifiek genoemde adviezen. De reden daarvoor is dat ik er de voorkeur aan geef mij te baseren op algemene bronnen, zoals ik hierboven heb aangegeven.

2d. Uitvoeringslasten scholen

Ik ben het met de Raad eens dat er invoeringslasten voor scholen zijn verbonden aan de invoering van het gratis lesmateriaal. Daarom wordt in de eerste jaren, beginnend met 2009 een aanvullend bedrag beschikbaar gesteld aan de scholen om hieraan tegemoet te komen. In de 'tijdelijke regeling aanvullende bekostiging lesmateriaal' wordt het volgende opgenomen:

- een vast bedrag per school als tegemoetkoming voor de invoeringskosten;
- een bedrag dat aan scholen ter beschikking wordt gesteld die werken met een relatief duur boekenpakket en daarvan niet onmiddellijk kunnen afstappen, de zogenaamde ingroeikosten.

Ik ben het niet met de Raad eens dat dit wetsvoorstel de scholen verplicht een geheel nieuw stelsel voor beheer, opslag en administratie op te zetten. De scholen hebben al systemen voor de administratie waar de boekenadministratie in kan worden opgenomen. De opslag en het beheer van de boeken gebeuren nu in 30% van de gevallen ook al in en door de school. Daarnaast heeft de school de mogelijkheid om, zoals hierboven al aangegeven, een extra bijdrage te ontvangen.

Dit onderdeel van het advies heeft mij aanleiding gegeven mij nader te beraden op de invoering. Ik heb besloten de verplichting voor scholen om gratis schoolboeken ter beschikking te stellen een jaar later in te laten gaan. De ouders van leerlingen of leerlingen zelf in het bekostigd voortgezet onderwijs zullen in plaats daarvan voor het schooljaar 2008-2009 een financiële tegemoetkoming ontvangen in de vorm van een eenmalige "schoolboekentoeslag" van € 308,- die zal worden uitgekeerd door de Sociale verzekeringsbank of de Informatie Beheer Groep. In dit kader is het wetsvoorstel aangevuld met een invoeringsbepaling.

Met betrekking tot de wijze van invoering zal ik de Tweede Kamer op korte termijn nader per brief informeren.

De suggestie om in de toelichting nader in te gaan op de lasten voor scholen die verband houden met de invoering en de jaarlijkse uitvoering van het gratis beschikbaar stellen van al het lesmateriaal is overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt nog enkele redactionele aanpassingen in het voorstel van wet en in de memorie van toelichting aan te brengen.

Ik moge U, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

(1) Memorie van toelichting, § 1. Algemeen, 1.1. Inleiding.

(2) Memorie van toelichting, § 1.7. Financiële gevolgen.

- (3) Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 3, blz. 12. De Raad heeft aandacht gevraagd voor een aantal essentiële vragen die bij de beleidsvorming niet uit het zicht mag verdwijnen: "Is de overheid als eerste aan zet of is de verantwoordelijkheid van maatschappelijke organisaties en burgers in het geding? (...) Wegen overheidsoptreden en de lasten, verbonden aan uitvoering, toezicht en controle voldoende op tegen wat wordt beoogd te bewerkstelligen?"
- (4) Zie in dit verband ook het advies van de Raad over de Miljoenennota 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 3, blz. 7).
- (5) Memorie van toelichting, § 1. Algemeen, 1.1. Inleiding.
- (6) Nederlandse mededingingsautoriteit, Schoolboekenscan 2006, november 2006.
- (7) Nederlandse mededingingsautoriteit, Schoolboekenscan 2006, november 2006, blz. 9 e.v..
- (8) Zie in dit verband ook het advies van de Raad over de Miljoenennota 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 3, blz. 12).
- (9) Zie in dit verband ook het advies van de Raad over de Miljoenennota 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 3, blz. 12).
- (10) Brief VO-Raad, 15 november 2006, kenmerk VOR 06.2176, bijlage 1.
- (11) Brief Nederlandse bond Boekverkopers-Educatief, 14 november 2006, referentie: NBb/060.0739/BP/JE, bijlage 2.
- (12) Artikel in Trouw d.d. 9 mei 2007, "Meer geld nodig voor gratis boeken".
- (13) Kamerstukken II, 2007/08, Aangangs, 234.
- (14) Memorie van toelichting, § 1.2. Wijzingen van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), innovatie leermiddelen.
- (15) Brief groep educatieve uitgevers, bijlage 1, 'Onderbouwing budget 350-400 miljoen euro voor invoering lumpsumfinanciering'.
- (16) Brief Nederlandse bond Boekverkopers-Educatief, 14 november 2006, referentie: NBb/060.0739/BP/JE, bijlage 2.
- (17) Memorie van toelichting, § 1.5. Overleg met het veld.
- (18) Kamerstukken II, 30 800 VIII, nr. 78.
- (19) Brief VO-Raad, 15 november 2006, kenmerk VOR 06.2176, bijlage 1.
- (20) Brief groep educatieve uitgevers, bijlage 1 'Onderbouwing budget 350-400 miljoen euro voor invoering lumpsumfinanciering'.
- (21) Artikel in Trouw d.d. 9 mei 2007, "Meer geld nodig voor gratis boeken".
- (22) Brief VO-Raad, 15 november 2006, kenmerk VOR 06.2176, bijlage 1 en Brief Nederlandse bond Boekverkopers-Educatief, 14 november 2006, referentie: NBb/060.0739/BP/JE, bijlage 3.
- (23) Memorie van toelichting, § 1.7 Financiële gevolgen.
- (24) PWC Rapport 15/12/05: Analyse van de Gebruikskosten van Schoolboeken in het Voortgezet Onderwijs 2000 - 2005.
- (25) Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 142.
- (26) Schoolboekenscan 2006, Nederlandse Mededingingsautoriteit, November 2006
- (27) Rapport "Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen"; d.d. 5 juni 2007, pag. 78.
- (28) Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 78.
- (29) Kamerstukken II 2006/07, 31 070, nr. 1.
- (30) Kamerstukken II 2006/07, 31 070, nr. 13.
- (31) Kamerstukken II 2006/07, 31 200, nr. 16 en Kamerstukken II 2007/08, 31 200, nr. 41
- (32) Digitale leermiddelen: Kosten, kansen en bedreigingen van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO).

(33) Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VIII, nr. 142.

(34) Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 64.

Ontwerpregeling met toelichting (doc, 104 kB)