

No.W05.07.0428/I

's-Gravenhage, 14 december 2007

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.¹ De toelichting geeft aan dat het totale bedrag dat met dit wetsvoorstel gemoeid is 290 miljoen euro per jaar is.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.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*

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 overheidsop treden en de lasten, verbonden aan uitvoering, toezicht en controle voldoende op tegen wat wordt beoogd te bewerkstelligen?"

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.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. *Marktwerking*

De toelichting geeft aan dat naast het verlagen van de schoolkosten het doel van het voorstel is, te komen tot een betere marktwerking op de educatieve boekenmarkt. Als schoolboeken door scholen worden betaald, wordt bereikt dat degene die bepaalt, ook betaalt, aldus de toelichting.⁵ De Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma) heeft een onderzoek verricht naar de stijging van de prijzen voor schoolboeken.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 prijsprikkels, 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.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

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..

de betrokken partijen daaraan worden gehouden en de verantwoordelijkheid kan op de overheid worden afgewenteld.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.⁹ De Raad wijst in dit verband op het volgende.

a. *Differentiatie*

De VO-Raad¹⁰ en de Nederlandse bond Boekverkopers¹¹ 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.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.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

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, Aanhangsel, 234.

innovatief leermiddelenbeleid te voeren. Hierbij kunnen verbindingen worden gelegd met de ontwikkeling van digitale leermiddelen en de inzet van personele capaciteit.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 verouderd.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.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.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.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).¹⁹ Ook de Groep educatieve uitgeverij 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.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.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

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 uitgeverij, 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 uitgeverij, 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".

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.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.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,

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.