

Vergaderjaar 2007–2008

**31 325**

## **Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het door de scholen om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs**

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPSBELEID<sup>1</sup>**

Vastgesteld 25 april 2008

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstellingen van het wetsvoorstel, te weten vermindering van de aanzienlijk gestegen schoolkosten voor met name de middeninkomens en het bewerkstelligen van een betere marktwerking op de educatieve boekenmarkt. Niettemin bestaan er bij de leden van de CDA-fractie vragen omtrent de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

De leden van de **VVD**-fractie kunnen niet verhelen grote moeite met het wetsvoorstel te hebben. Naast een aantal vragen hebben deze leden voornamelijk een zeer kritisch commentaar. Mogelijk kan de regering reeds in het voorlopig verslag op de bezwaren van de fractie reageren. De leden van de VVD-fractie vinden het wel sympathiek dat nu ook eens de midden-groepen voordeel van een subsidieregeling hebben. Hoewel de Tweede Kamer vóór het wetsvoorstel heeft gestemd, vernemen de leden van de VVD-fractie van vele kanten ernstige bezwaren tegen de door de regering beoogde (dure) regeling. Een aantal van deze bezwaren geldt onverkort, ook na de beantwoording door de regering van de vele in de Tweede Kamer ter zake gestelde vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt het lesmateriaal in het voortgezet onderwijs gratis te maken. Hiertoe schaffen de scholen het door hen gewenste boekenpakket aan en stellen dit om niet aan de leerlingen beschikbaar. Naar het oordeel van de regering zullen boeken prijsbewuster aangeschaft worden als degene die het lespakket samenstelt ook degene is die het pakket bekostigt.

<sup>1</sup> Samenstelling

Schuurman (CU), Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Dölle (CDA) (voorzitter), Tan (PvdA) (vice-voorzitter), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Linthorst (PvdA), Biermans (VVD), Essers (CDA), Schouw (D66), Leijnse (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Goyert (CDA), De Boer (CU), Asscher (VVD), Hillen (CDA), Laurier (GL), Hermans (VVD), Ten Horn (SP), Meurs (PvdA), Leunissen (CDA), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Vliegthart (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

De leden van de PvdA-fractie onderschrijven de noodzaak om de boekenprijzen kritisch te bezien. Deze liggen in Nederland vele malen hoger dan in de omringende landen. Dit prijsverschil kan op geen enkele manier worden verklaard uit specifieke factoren zoals het betrekkelijk kleine taalgebied. Waarschijnlijker is dat de educatieve uitgeverijen de afgelopen jaren forse winstmarges hebben behaald. De leden van de PvdA-fractie vinden het terecht dat gepoogd wordt deze marges te verlagen en de marktpositie van de vraagzijde (scholen en docenten) te versterken. Ook twee andere effecten van het wetsvoorstel hadden de instemming van de aan het woord zijnde leden: er komt een einde aan het feit dat niet alle WTOS-gerechtigden worden bereikt en aan het gegeven dat sommige leerlingen – soms ook als wel van de WTOS gebruik wordt gemaakt – niet over lesboeken beschikken. In de doelstelling van het wetsvoorstel kunnen de leden van de PvdA-fractie zich vinden. Zij hebben echter grote zorgen over de wijze waarop dit wetsvoorstel deze doelstelling beoogt te bereiken.

De leden van de **SP**-fractie zijn voorstander van laagdrempelig onderwijs dat voor iedereen toegankelijk is. Deze leden beschouwen gratis schoolboeken voor alle scholieren van het voortgezet onderwijs (VO) hiertoe een belangrijke en goede stap. De leden van de SP-fractie delen dan ook niet de kritiek van de Raad van State op de keuze voor de generieke maatregel van gratis schoolboeken in het VO. Wel delen deze leden de kritiek van de Raad van State ten aanzien van de uitvoeringslasten voor scholen, waaronder administratieve rompslomp en Europese aanbesteding. Ook hebben deze leden grote vraagtekens bij de beoogde betere marktwerking in de schoolboekenmarkt. Aan de Europese aanbesteding kleven naar de mening van de leden van de SP-fractie vele en zeer ernstige bezwaren. Daarnaast achten de leden van de SP-fractie het feit dat het MBO buiten dit wetsvoorstel is gelaten kwalijk. Tegen deze achtergrond stellen deze leden de staatsecretaris een aantal vragen.

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** hebben met grote belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden achten het een goede zaak dat via dit wetsvoorstel meer financiële middelen ter beschikking komen voor het voortgezet onderwijs. Wel hebben deze leden nog een aantal vragen over dit wetsvoorstel.

De leden van de fractie van **D66** hechten grote waarde aan kwalitatief hoogwaardig onderwijs, op alle niveaus en voor iedereen. Voorstellen ter verbetering van het Nederlandse onderwijsveld, bezien deze leden dan ook altijd met veel interesse. Wat betreft het voorstel voor het verstrekken van gratis schoolboeken zijn deze leden echter nog niet overtuigd van de beleidseffectiviteit. De leden van de D66-fractie zijn zeer kritisch en hebben daarom een aantal vragen.

## **1. Algemene opmerkingen**

De leden van de **VVD**-fractie vragen zich allereerst af welk probleem met dit wetsvoorstel wordt opgelost. Er zijn toch regelingen voor gezinnen waarvoor de kosten van leermiddelen te hoog zijn?

De leden van de VVD-fractie vragen zich daarnaast af waarom eigenlijk niet de situatie gehandhaafd wordt die nu slechts voor één jaar is voorzien. Waarom niet de ouders zelf lesmateriaal laten aanschaffen, waarbij de school dan behulpzaam kan zijn door het organiseren van een tweedehandsboekenmarkt? Dit is toch veel simpeler en efficiënter?

De leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** constateren dat nu voor het schooljaar 2008–2009 een tegemoetkoming voor de kosten van

leermiddelen wordt gegeven aan ouders, omdat de noodzakelijke Europese aanbesteding invoering veel tijd vraagt. Deze leden blijven echter met de vraag zitten waarom de staatsecretaris die – naar aanname van deze leden – tijdig wist welke problemen met aanbesteding gemoeid zijn (tenslotte bestaat Europees aanbesteden immers al een aantal jaren) hierover niet breder met de Kamer heeft gecommuniceerd en niet gekozen heeft voor een andere route, bijvoorbeeld voor het toekennen van jaarlijks een extra bedrag aan leerlingen in het voortgezet onderwijs, bijvoorbeeld via de kinderbijslag. Deze leden leggen de regering de vraag voor waarom niet alsnog een andere route kan worden gevolgd, indien blijkt dat artikel 23 lid 6 van de Grondwet niet voldoende kan worden gewaarborgd.

Een ander punt dat de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP aan de orde stellen is de vraag, of het om niet beschikbaar stellen van leermiddelen in het voortgezet onderwijs wel zo nieuw is als soms wordt voorgesteld. Voor zover deze leden zich herinneren, was het tot in de jaren zestig van de vorige eeuw niet ongebruikelijk dat, in ieder geval in delen van wat thans het voortgezet onderwijs is, gratis leermiddelen beschikbaar werden gesteld. Deze leden doelen daarbij in ieder geval op het ULO en het MULO. De aan het woord zijnde leden stellen het op prijs door de regering te worden geïnformeerd over welke vormen van onderwijs na de lagere school destijds wel gratis schoolboeken aanboden en wanneer en waarom dat vervolgens is beëindigd. Deze leden nemen hierbij in aanmerking dat volgens vaste jurisprudentie het huidige voortgezet onderwijs valt onder de bepalingen van artikel 23 van de Grondwet.

## **2. Artikel 23 Grondwet**

Voor de leden van de fracties van **ChristenUnie** en **SGP** is fundamenteel dat lid 6 van artikel 23 van de Grondwet, waar het gaat over de deugdelijkheid van het onderwijs, klip en klaar aangeeft dat de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen wordt geëerbiedigd. Gezien de discussie over de vrijheidskeuze van leermiddelen bij het Europees aanbesteden verzoeken deze leden de regering de Kamer een helder en onderbouwd antwoord te geven op de vraag of de vrije keuze van leermiddelen voor de scholen – dus voor het bevoegd gezag ervan en niet voor de individuele docenten – met dit wetsvoorstel inderdaad voor 100% ook formeel wordt gewaarborgd. Deze leden hechten eraan hierbij op te merken dat dit voor de fracties van ChristenUnie en SGP een belangrijk toetsingspunt is. Deelt de regering de mening van de aan het woord zijnde leden dat dit punt veel fundamenteler is dan doelstellingen die zij zelf noemt, zoals marktwerking en de ontwikkeling van de kosten van het materiaal? En is de regering niet met deze leden van mening dat in principe kosteloos onderwijs aan alle leerlingen in de leerplichtige leeftijd moet worden aangeboden, omdat dit een concrete uitwerking is van de aanhoudende zorg die de overheid voor het onderwijs moet koesteren? Zo nee, waarom niet?

De leden van de **D66**-fractie vragen of de regering de stelling onderschrijft dat de vrijheid van onderwijs voldoende is gewaarborgd als scholen bij de aanbesteding lesmateriaal mogen uitvragen dat aansluit bij hun levensbeschouwelijke opvatting, zonder dat scholen daarbij noodzakelijkerwijs een specifieke lesmethode en/of boek (merk, auteur, ISBN) noemen? Zo nee, waarom niet?

### 3. Positie ouders

In de ogen van de leden van de **VVD**-fractie is het nu aan ouders uitgekeerde bedrag veel te laag, wat bij ouders tot ongenoegen en frustratie kan leiden. Een belangrijke postenkost vormen voorts de woordenboeken, atlassen e.d., terwijl deze nu juist niet onder de regeling vallen. De leden van de VVD-fractie verlangt van de regering antwoord op de vraag hoe de regering dit naar de scholen en de ouders verkoopt?

### 4. Positie MBO-leerlingen

De leden van de **VVD**-fractie verzoeken de regering de Kamer antwoord te geven op de vraag ten aanzien van de positie van ouders van kinderen die een MBO-opleiding volgen. Waarom is het MBO van deze regeling uitgezonderd? Het gaat immers deels om leerlingen van dezelfde leeftijd als in het overige VO.

Een punt van zorg van de leden van de **PvdA**-fractie betreft de positie van MBO-leerlingen. Zowel de leerlingen in het speciaal onderwijs als de MBO-leerlingen vallen niet onder het wetsvoorstel. Deze leden achten dit voor de leerlingen van het speciaal onderwijs begrijpelijk. Deze scholen ontvangen al bekostiging voor het lesmateriaal. Voor de MBO-leerlingen is dat niet het geval. De regering heeft het uitsluiten van MBO-leerlingen in de Tweede Kamer beargumenteerd door te wijzen op het grote verschil in kosten in de MBO-sector waardoor het niet mogelijk zou zijn een kostendekkende prijs te bepalen. De leden van de PvdA-fractie vinden het terecht dat de regering de MBO-sector niet wil confronteren met een eventuele extra kostenpost. Naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden zou dit echter niet mogen betekenen dat deze leerlingen en hun ouders geen tegemoetkoming ontvangen. Zij kunnen zich moeilijk voorstellen dat de uitspraak van de staatssecretaris dat het «pittig is voor mensen met kinderen op het voortgezet onderwijs en dat zij ondersteuning verdienen», niet voor deze groep zou gelden. Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie geldt dit des te meer omdat het VMBO, dat wel onder het wetsvoorstel valt, niet leidt tot een startkwalificatie. Om een startkwalificatie te behalen moeten VMBO-leerlingen doorstromen naar òfwel de HAVO, òfwel het MBO. De aan het woord zijnde leden zouden het onbegrijpelijk vinden als de HAVO wel onder het secundair onderwijs zou vallen zoals bedoeld in het Internationaal Verdrag op het gebied van Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESC) en het MBO niet. De leden van de PvdA-fractie zouden graag zien dat de regering hier nader op ingaat.

De leden van de PvdA-fractie verzoeken de regering voorts de Kamer een overzicht te geven van (het verschil in) de financiële tegemoetkomingen van VMBO-, HAVO-, VWO-, en MBO-leerlingen enerzijds en tussen MBO- en HBO-leerlingen anderzijds.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat verschillende partijen in en buiten de Kamer hebben aangekaart dat met dit wetsvoorstel sprake is van rechtsongelijkheid en van ongelijke behandeling van 16- en 17-jarigen in het MBO en in het VO. In het debat met de Tweede Kamer op 5 maart jl. beaamt de regering dat de situatie ongelijk is. Complicatie zou zijn dat in tegenstelling tot in het VO, waar over het algemeen uniform materiaal wordt gebruikt, er in het MBO met een variëteit van opleidingen van sterk verschillende kosten sprake is. De regering geeft echter ook toe dat de achterliggende gedachte achter het uitsluiten van het MBO is dat zij niet over budget beschikt. Waar het VMBO nog geen startkwalificatie geeft en genoemde MBO-leerlingen leerplichtig zijn, leggen de leden van de SP-fractie de regering de vraag voor hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt

tot de Algemene Wet Gelijke behandeling. Zijn er intussen alternatieve oplossingen uitgewerkt waardoor aan deze MBO-leerlingen wel gratis schoolboeken kunnen worden verschaft? Of zijn er andere verstrekkingen overwogen? Wanneer voor genoemde MBO-leerlingen zou worden gekozen voor ten minste een vergelijkbare tegemoetkoming in de schoolboekenkosten als bijvoorbeeld de € 308 per leerling VO in het schooljaar 2008–2009, is dan becijferd hoeveel geld hiermee gemoeid zal zijn? En heeft hierover binnen de regering overleg plaatsgevonden? Is de regering bereid tot het indienen van een reparatiewet?

## 5. Positie leerkracht

De leden van de **CDA**-fractie verzoeken de regering aan te geven in hoeverre de positie van de individuele leerkrachten ten opzichte van schoolbesturen als gevolg van dit wetsvoorstel zal worden verzwakt bij het voorschrijven van leermethoden en lesmateriaal. Hoe schat de regering bijvoorbeeld het risico in dat schoolbesturen om budgettaire redenen de vrijheid van leerkrachten zullen inperken om zelf leermethoden en lesmaterialen voor te schrijven?

Naar het oordeel van de leden van de **VVD**-fractie wordt de positie van de leraren door dit wetsvoorstel mogelijk ernstig uitgehold. Welke rol blijft er nog voor de leraar om zelf het lesmateriaal voor zijn of haar vak te kiezen? Zal niet de school zelf – en niet de leraren – kiezen voor het goedkoopste lesmateriaal, in plaats van het door de vakleraar gewenste materiaal?

Een zorg van de leden van de **PvdA**-fractie betreft de autonomie van de docenten bij de keuze van de lesmethode. De opvatting dat de autonomie van de docent moet worden versterkt, wordt breed gedragen. Dit blijkt zowel uit de reacties op het rapport van de Commissie Dijsselbloem als uit de resultaten van de salarisonderhandelingen van de minister van OCW met de bonden en besturen. De leden van de PvdA-fractie menen dat de keuze van de te gebruiken lesmethode één van de belangrijkste aspecten van deze autonomie vormt. Zij vrezen dat deze met dit wetsvoorstel onder druk kan komen te staan. De Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) stelt volgens deze leden terecht dat prijsprikkels het beste ontstaan in een situatie waarin degene die betaalt ook bepaalt. Bij dit wetsvoorstel wordt het budget voor de aanschaf van leermiddelen echter niet gelegd bij de individuele docent, maar bij het schoolbestuur. Het schoolbestuur zal uiteraard binnen het ter beschikking gestelde budget willen blijven. De grootste kortingen zijn te bedingen bij een grote afname. Een andere optie is het zelf ontwikkelen van lesmateriaal. In beide gevallen is het, naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie, niet denkbeeldig dat schoolbesturen een beperkt aantal methodes voorschrijven aan de aangesloten scholen. Hoe kijkt de regering tegen deze ontwikkeling aan? Deelt zij de zorg van de aan het woord zijnde leden dat dit de autonomie van de docent kan beperken? Ziet de regering mogelijkheden om de autonomie van de docent te waarborgen?

Een nieuwe ontwikkeling is de «open resource-benadering», waarbij docenten worden gestimuleerd zelf lesmethoden en -materiaal te ontwikkelen, dat vervolgens gratis of zeer laagdrempelig via internet beschikbaar wordt gesteld. Deze aanpak voegt niet alleen een interessante dimensie toe aan het leraarberoep, maar doorbreekt ook het aanbodmonopolie van uitgeverij en distributeurs. De leden van de PvdA-fractie menen te weten dat op dit terrein bij Kennisnet en het Ruud de Moor Centrum van de Open Universiteit kennis en inzicht aanwezig zijn. Zou deze aanpak geen soelaas kunnen bieden voor de middellange termijn?, zo leggen deze leden de regering voor. Welke mogelijkheden ziet de regering om deze ontwikkeling te bevorderen?

## 6. Aanbesteding

Volgens de leden van de **CDA**-fractie dient zoveel mogelijk zekerheid te bestaan over de gevolgen en uitvoerbaarheid van de aanbestedingsprocedure. Het recht van scholen en docenten om lesmethoden en boeken voor te schrijven mag niet worden aangetast. Ook mag de tijdige aanlevering van de boeken niet in gevaar komen. Verder moeten er garanties worden ingebouwd om de uitvoeringslasten die zijn verbonden aan de aanbestedingsprocedure zo gering mogelijk te laten zijn. In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie de regering om een uitgebreide reactie op de brief van Stibbe d.d. 11 april 2008 over de mogelijke gevolgen van het aanbesteden van lesmateriaal. Ook verzoeken de aan het woord zijnde leden de regering om een reactie op de brief van de Nederlandse Boekverkoopersbond van 16 april 2008 en met name op de bij die brief gevoegde notitie van mr. J. F. van Nouhuys over de aanbestedingsprocedure.

Het belangrijkste knelpunt wordt naar het oordeel van de leden van de **PvdA**-fractie gevormd door het feit dat de scholen, gezien de omvang van de scholen en de prijs van het gemiddelde boekenpakket, volgens het wetsvoorstel Europees zullen moeten aanbesteden. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is uitvoerig ingegaan op de risico's van deze Europese aanbesteding. Deze betreffen vooral de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel, de keuzevrijheid van de docent voor het lesmateriaal, het risico op juridische procedures en de financiële risico's. De leden van de PvdA-fractie willen deze discussie niet overdoen, maar nog wel enkele aanvullende vragen stellen.

De grootste zorg van de PvdA-leden op het punt van de Europese aanbesteding betreft de onzekerheden of beter de risico's die aan deze weg kleven. Hoewel dit onderdeel uitvoerig in de Tweede Kamer is behandeld, heeft de uitkomst van de discussie niet tot helderheid geleid; de deskundigen zijn het niet met elkaar eens. Daarmee is het ongewis of de Europese aanbesteding op de wijze die de regering voor ogen staat zal leiden tot een Europeesrechtelijke veroordeling en dus een boete.

Kan de regering nog eens uitleggen waarom zij dit risico wil nemen? Acht zij de kans dat dit zal intreden verwaarloosbaar klein, of ziet zij de eventuele boete als een prijs die dan maar betaald moet worden? Als dit laatste het geval is, aan wat voor boete moet in dit verband gedacht worden? Heeft de regering overwogen om, nu de eigen deskundige en zekere externe deskundigen met elkaar van mening verschillen en de bedragen waar het hier om gaat waarschijnlijk niet kinderachtig zijn, de rechtsvraag over de toelaatbaarheid voor te leggen aan een gezaghebbende autoriteit op het gebied van het Europese (aanbestedings)recht? Zo ja, waarom is daar niet toe overgegaan? Zo nee, waarom niet?

Voorts hebben deze leden nog wat vragen over andere dan financiële consequenties van deze route. Stel dat de aanbesteding vanwege juridische problemen wordt stilgelegd – zoals onlangs is gebeurd met het Elektronisch Kinddossier –, betekent dit dan dat de mogelijkheid bestaat dat een school niet tijdig over het benodigde lesmateriaal kan beschikken?

De leden van de **SP**-fractie merken op dat in de aanbesteding twee varianten worden gehanteerd. In de distributievariant, zo begrijpen deze leden, zouden volgens de regering alle problemen met vrije boekenkeuze, tot aan ISBN-niveau toe, oplosbaar zijn. Waarom is in dit wetsvoorstel dan niet voor alleen deze mogelijke variant gekozen, temeer daar naar deze leden begrijpen nu weinig scholen zelf de boekinkoop doen en in het debat met de Tweede Kamer op 11 maart de staatsecretaris aangaf dat de distributievariant het kader is waarmee de regering de komende tijd aan

de slag gaat. De scholen moeten met een *task force* en 45 miljoen euro invoeringskosten worden ondersteund bij de complexe aangelegenheid van aanbesteding. Hoeveel van deze inzet is alleen al met de afweging van de keuze voor de leverings- dan wel distributievorm gemoeid? En hoe zeker mogen de aan het woord zijnde leden volgens de regering ervan zijn dat de distributievorm, ingevuld met technische specificaties zoals auteur, titel en ISBN van het boek, niet wordt opgevat als ontduiking van het aanbestedingsrecht? En is er een kosten-batenanalyse gemaakt van te verwachten juridische kosten versus de te verwachten opbrengst, c.q. verlaging van de schoolmaterialenkosten via deze weg met aanbesteding? Wat is de uitkomst?

De leden van de **D66**-fractie vragen, of het juist is dat, ingevolge de aanbestedingsregels, scholen bij het inkopen van lesmethoden en/of boeken, in de aanbestedingsdocumenten niet de naam van de lesmethode en/of het boek (door middel van titel, auteur en/of ISBN) van hun voorkeur mogen vermelden? Indien dit onjuist is: waarom en uit welke bepalingen van de regelgeving blijkt dit?

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer sprak de staatssecretaris met regelmaat over de «distributiefiguur» en het aanbesteden van de «distributie». Wil de regering precies uiteenzetten hoe een aanbesteding via deze figuur verloopt? Wil de regering daarbij in het bijzonder uitleggen hoe en wanneer de school in deze constructie de gewenste lesmethoden en/of schoolboeken specificieert?

Wil de regering precies uiteenzetten hoe een aanbesteding via het «krachtig inkoopmodel» van NIC/BMC uur verloopt? Wil de regering daarbij in het bijzonder uitleggen hoe en wanneer de school in deze constructie de gewenste lesmethoden en/of schoolboeken specificieert?

In de Tweede Kamer betoogde de staatssecretaris dat scholen bij aanbesteding volgens de «distributiefiguur» en/of het «krachtig inkoopmodel» van NIC/BMC wél de lesmethode en/of boek van hun voorkeur (door middel van titel, auteur en/of ISBN) zouden mogen noemen. Hoe luidt de juridische onderbouwing van deze stelling? Meer in het bijzonder: waarom is het bepaalde in art. 23 (met name de leden 11 en 12) van het Besluit Aanbesteding Overheidsopdrachten («BAO») niet van toepassing bij inkoop volgens de «distributiefiguur» dan wel het «krachtig inkoopmodel»?

Is het waar dat volgens de aanbestedingsregels het noemen van een specifieke lesmethode dan wel kenmerken van een boek (titel, auteur en/of ISBN) slechts bij uitzondering is toegestaan en dat, wanneer die uitzondering toepassing vindt, steeds de woorden «of gelijkwaardig» daarachter moeten worden opgenomen? Zo niet, waarom en uit welke bepalingen van de regelgeving blijkt dit?

Is het waar dat indien de woorden «of gelijkwaardig» in de aanbestedingsdocumentatie zijn opgenomen, de school moet motiveren waarom zij een ander(e), in het kader van de aanbesteding aangeboden, lesmethode of boek niet gelijkwaardig acht? Zo niet, waarom en uit welke bepalingen van de regelgeving blijkt dit?

Het betoog van de staatssecretaris in de Tweede Kamer lijkt te impliceren dat in geval van aanbesteding volgens de «distributiefiguur» en/of het «krachtig inkoopmodel», in de aanbestedingsstukken geen omschrijving behoeft te worden opgenomen van het lesmateriaal en/of de boeken die de school zou willen verwerven. Is dit waar? Zo ja, waarom mag volgens de regering in deze gevallen worden afgeweken van art. 23 lid 1 BAO? Zo

nee, waarom mag in deze gevallen dan worden afgeweken van art. 23 lid 11 en 23 lid 12 BAO?

In de Tweede Kamer is door de staatssecretaris betoogd dat inkoop volgens de «distributiefiguur» de aanbesteding van een «dienst» zou betreffen. Wil de regering de Kamer aangeven waarom bij de aanbesteding van een dienst andere regels (als bedoeld in het BAO) gelden ten aanzien van technische specificaties (art. 23 BAO) dan bij de aanbesteding van een levering? Uit welke bepalingen van het BAO blijkt dat?

Onderschrijft de regering dat, wanneer een aan te besteden opdracht zowel een dienst als een levering omvat, slechts sprake is van een «dienst» als de waarde van de desbetreffende dienst hoger is dan die van de in de overheidsopdracht opgenomen producten? Zo niet, waarom en uit welke bepalingen van de regelgeving blijkt dit?

Moet het betoog van de staatssecretaris in de Tweede Kamer aldus worden begrepen, dat ten tijde van de aanbesteding volgens de «distributiefiguur» en/of het «krachtig inkoopmodel» de school nog niet specificereert welke lesmethoden en/of boeken de school zou willen inkopen? Zo ja, hoe verdraagt zich dit volgens de regering tot de eis in de jurisprudentie (bijvoorbeeld HR 25 januari 2001, NJ 2002, 227) dat het object van aanbesteding voldoende moet zijn gespecificeerd? Kan de regering tevens aangeven hoe een distributeur een verantwoorde aanbesteding aan een school kan doen als hij nog niet weet welk lesmateriaal hij uiteindelijk moet leveren?

Als scholen alleen de distributie aanbesteden, of het «krachtig inkoopmodel» hanteren, dan zijn producenten van boeken (uitgeverijen) niet in staat aan een aanbestedingsprocedure mee te doen. Zij kunnen immers alleen door henzelf geproduceerde boeken aanbieden. Hoe kan de door de regering gewenste marktwerking ontstaan als een groot deel van de markt niet aan de aanbestedingsprocedures kan gaan deelnemen?

Onderschrijft de regering dat ook de leasing, huur of huurkoop van lesmethoden en/of schoolboeken moet worden beschouwd als een «overheidsopdracht voor leveringen» als bedoeld in het BAO?

In haar brief d.d. 3 maart 2008 stelt de staatssecretaris dat de distributeur van boeken een «bestellijst» van de school ontvangt. Kan de regering aangeven waarom deze bestellijst niet als een «technische specificatie» in de zin van het BAO hoeft te worden beschouwd? Indien zo'n «bestellijst» buiten de werkingssfeer van het BAO zou vallen, is het dan – in de visie van de regering – ook mogelijk om in andere bedrijfstakken (denk aan de bouw) slechts de distributie van materialen aan te besteden en vervolgens, na aanbesteding, een «bestellijst» met specificaties naar merk en productnaam aan de distributeur te doen toekomen? Zo nee, wat is in dit verband het verschil tussen de (school)boekensector en andere sectoren van het bedrijfsleven?

In haar brief aan de Tweede Kamer d.d. 11 maart 2008 stelde de staatssecretaris dat boeken «rechtstreeks naar de ouders gaan» en dat er daarom geen sprake zou zijn van een «overheidsopdracht voor leveringen» in de zin van het BAO. Wil de regering deze redenering toelichten en daarbij de relevante bepalingen uit het BAO aanhalen? Wil de regering daarbij het feit betrekken dat de school uiteindelijk wel de distributeur voor de aanschaf van de boeken vergoedt?

In haar brief d.d. 11 maart 2008 refereert de staatssecretaris aan het *Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie*. Is het waar dat dit hand-

vest nog niet door Nederland is geratificeerd? Wil de regering toelichten waarom de in het handvest bedoelde vrijheid van onderwijs, niet-naleving van de bepalingen omtrent technische specificaties uit het BAO zou rechtvaardigen? Wil de regering voorts toelichten waarom, ook in geval van toepasselijkheid van het handvest, toch de term «of gelijkwaardig» zou moeten worden toegevoegd, zoals de staatssecretaris in haar brief van 11 maart 2008 betoogde?

Naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris d.d. 11 maart 2008 vragen de leden van de D66-fractie of de regering kan aangeven waarom een boek met een andere inhoud of volgordelijkheid dan een gevraagd boek, geen gelijkwaardig boek zou kunnen zijn. Kan de regering aangeven hoe een school in dat geval kan motiveren dat het boek niet gelijkwaardig is zonder het verwijt te krijgen te discrimineren of de aanbesteding naar een bepaalde producent toe te schrijven?

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap en de nationale rechter hebben bij herhaling geoordeeld dat constructies die er toe leiden dat het «nuttig effect» van de aanbestedingsrichtlijnen wordt omzeild, ontdoken of belemmerd, verboden zijn.<sup>1</sup> Verwacht de regering dat bij de aanbesteding van schoolboeken een andere uitleg van de regels zal worden gekozen? Kan de regering aangeven hoe bij de door haar genoemde aanbestedingsmethoden (het aanbesteden van de distributie, het «krachtig inkoopmodel») het nuttig effect van de aanbestedingsregels – met name ten aanzien van «technische specificaties» – wordt gewaarborgd?

Is de regering ermee bekend dat art. 32 lid 6 van het BAO het verbod bevat op oneigenlijk gebruik van raamovereenkomsten? Deelt de regering de zorg dat dit verbod toepassing zal vinden als, ná aanbesteding van een raamovereenkomst, door scholen een «bestellijst» met specificaties naar merk en productnaam aan de distributeur wordt verstrekt? Zo nee, waarom niet? Welke bepalingen van het BAO acht de regering daarbij relevant?

De staatssecretaris heeft in de Tweede Kamer aangegeven dat zij niet kan voorkomen dat er na een aanbesteding rechtszaken tegen scholen worden gestart. Een rechtszaak kan ertoe leiden dat een aanbesteding overgedaan moet worden. Kan de regering verzekeren dat een school daardoor niet te laat over haar lesmateriaal zal beschikken? Hoe zullen deze scholen onderwijs moeten geven als de regering deze garantie niet kan geven en een school onverhoopt zonder lesmateriaal komt te zitten?

## **7. Verwachte effecten van marktwerking op de schoolboekenmarkt**

De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af waarom de regering denkt dat de hoge prijs van de schoolboeken in Nederland met behulp van dit wetsvoorstel omlaag zal kunnen. De complexiteit van de aanbestedingsregels zou dit naar het oordeel van deze leden wel eens kunnen verhinderen.

De leden van de **SP**-fractie constateren dat Nederland het enige land in Europa is dat nu voor schoolboeken gaat aanbesteden. Dit is een gevolg van de hoge boekenkosten. In Nederland zouden de boekenprijzen relatief hoog zijn. Begrijpen deze leden het goed dat de regering van de marktwerking met aanbesteding een kostenverlagend effect verwacht? Zo ja, op welke vergelijkbare situatie, welk voorbeeld is deze verwachting gebaseerd? Kan de regering het te verwachten effect ook kwantificeren, zowel in geld als in kwaliteit(swinst)? Kan de regering concreet aangeven wat haar streefwaarden zijn voor de in artikel VIA, lid 1, genoemde evaluatie in

<sup>1</sup> Zie o.a.: Hof 's-Gravenhage 31 januari 2001, *NJ* 2001, 412 («Mortierepolder»), HvJ EG 12 juli 2001, *NJ* 2002, 11 («Scala»), HvJ EG 18 januari 2007, zaak C-220/05, («Auroux/ Roanne»).

2011? Acht de regering het effect van deze wet bijvoorbeeld doeltreffend bij een prijsdaling van minimaal 5%, 10%, 15% of bij welk ander percentage?

De leden van de SP-fractie merken op dat de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag d.d. 14 februari 2008 in antwoord op vragen van de CDA-fractie nog geen voorbeelden kon geven van scholen die door een scherpe inkoopstrategie invloed op de prijs van schoolboeken hebben kunnen uitoefenen. Zijn er inmiddels al wel enkele voorbeelden waaraan het veld inspiratie en moed kan ontleen? Het draagvlak in het veld voor uitvoering van het wetsvoorstel lijkt volgens de aan het woord zijnde leden namelijk steeds verder af te nemen.

## **8. Vergelijking situatie overgangsjaar en definitieve regeling**

De leden van de **CDA**-fractie verzoeken de regering om een reactie op de stelling dat de thans voor het schooljaar 2008–2009 gekozen overgangsregeling per saldo de voorkeur zou verdienen boven de thans in het wetsvoorstel gekozen vorm van lumpsumfinanciering van de scholen. Graag zien deze leden een overzicht van de voor- en nadelen van dit alternatief op de diverse onderdelen van dit wetsvoorstel, zoals tegemoetkoming voor de middeninkomens, marktwerking, uitvoeringslasten en financiële gevolgen, tegemoet.

## **9. Pilots**

De grootste zorg van de leden van de **PvdA**-fractie op het punt van de Europese aanbesteding betreft de daaraan verbonden onzekerheden. Hoewel het wetsvoorstel uitvoerig in de Tweede Kamer is behandeld, heeft de uitkomst van de discussie niet tot helderheid geleid: de deskundigen zijn het niet met elkaar eens. Daarmee is het ongewis of de Europese aanbesteding inderdaad zal leiden tot de ook in de Tweede Kamer genoemde risico's: verlies van keuzevrijheid voor de docent, juridische procedures en financiële risico's. Anders gezegd geven deze leden aan niet te kunnen overzien waar zij aan beginnen. Voor de Eerste Kamer, die met name wetsvoorstellen ook moet toetsen op uitvoerbaarheid, is dit een zwaarwegend punt. Zou het, in het licht van de mogelijke risico's, niet verstandig zijn eerst een pilot te starten?

De leden van de **D66**-fractie merken op dat de Commissie Onderwijsvernieuwingen in haar rapport zowel regering als Staten-Generaal oproept om geen ideologische en ondoordachte maatregelen in te voeren. Gezien de maatschappelijke tegenstand en mogelijke juridische problemen die dit voorstel met zich meebrengt, lijkt het verstandig eerst een proef met gratis schoolboeken te houden. Is de regering bereid allereerst pilots uit te voeren, alvorens tot invoering van voorliggend voorstel over te gaan?

## **10. Uitstel**

De leden van de **SP**-fractie constateren dat de regering de mogelijkheid heeft ingebouwd om de invoeringstermijn met een jaar te verlengen, mochten zich toch nog onvoorziene omstandigheden voordoen. Graag vernemen deze leden de datum waarvoor of waarop de beslissing omtrent wel of niet gebruik van deze verlengingsmogelijkheid wordt genomen, of moet zijn. Wie zal de regering en op basis van welke gegevens hieromtrent adviseren? Wat zijn de criteria? Op basis waarvan kan/mag/zal besloten worden tot een jaar extra uitstel? Welke procedure wordt in dezen gevolgd in relatie tot het veld en de Staten-Generaal?

## 11. Internationale vergelijking

De leden van de **SP**-fractie constateren dat volgens de schoolkostenmonitor schoolgaande kinderen in Nederland relatief veel kosten hebben. Er worden in Europa weliswaar verschillende definities voor schoolkosten gehanteerd die een vergelijking bemoeilijken. Is het de regering echter bekend of in landen met geringere schoolboekenkosten relatief grotere medewerking door docenten wordt gegeven aan het vervaardigen van schoolmaterialen? En hebben deze landen mogelijk een ander (minder les)urenbeslag en honoreringsstructuur in het VO dan voor de Nederlandse leraren geldt? Blijven zij mogelijk op die manier – door docenten meer uren en/of salaris te geven voor de vervaardiging van schoolmaterialen naast het lesgeven – onder de Europese aanbestedingsnorm? Met andere woorden, wordt in dergelijke landen verhoudingsgewijs mogelijk meer aan schoolpersoneelskosten (mede ten behoeve van schoolboeken) dan aan materiële kosten ten behoeve van schoolmaterialen/schoolboeken uitgegeven? Zo ja, heeft de regering een dergelijke aanpak van de relatief hoge boekenprijzen in Nederland overwogen? En zo ja, wat waren de pro's en contra's, wat de intrinsieke en extrinsieke motivatiefactoren en/of overwegingen, mede ten opzichte van de keuze voor marktwerking (incl. aanbesteding)?

## 12. Commissie Dijsselbloem

De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering naar aanleiding van de discussies over het onderzoeksrapport van de Commissie Dijsselbloem wellicht nog heeft overwogen om nader onderzoek te doen naar de meest profijtelijke aanpak in dezen, van het «produceren» van de (gratis) schoolboeken? Er wordt immers voor gewaarschuwd scholen niet met extra taken te belasten en de uitvoerbaarheid grondig te toetsen. Mogelijk dat niet alleen de schoolboekenprijs veel sneller daalt, maar dat ook het draagvlak in de scholen veel groter is voor het produceren van schoolboeken en schoolmaterialen, onder daartoe gunstige voorwaarden, dan voor uitvoering van het karwei van Europese aanbesteding. Heeft de regering het laatste overwogen?

## 13. Evaluatiebepaling

Is artikel VIA, EVALUATIEBEPALING, van de wet niet weinig principieel, zo vragen de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie**. In ieder geval is volgens deze leden artikel VIA niet concreet genoeg. Naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden is met deze omschrijving nauwelijks te bepalen of de wet succesvol is geweest.

## 14. Uitvoeringslasten voor scholen

De leden van de **CDA**-fractie hebben een aantal vragen over de administratieve lasten en financiële gevolgen voor de scholen die aan dit wetsvoorstel verbonden zijn. In dit verband betreuren deze leden het dat Actal het niet nodig heeft gevonden over dit wetsvoorstel advies uit te brengen. Kan de regering aangeven waarom geen advies door Actal is uitgebracht?

Volgens de leden van de **VVD**-fractie betekent het wetsvoorstel – vanwege de aan de scholen toegewezen rol bij de uitvoering – een enorme uitvoeringslast voor scholen. De vereiste Europese aanbesteding compliceert dit nog eens extra. De kosten voor de scholen om het leer materiaal aan te besteden worden alleen al op 50 miljoen euro geschat. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de scholen in staat zullen zijn om deze taken op zich te nemen.

In hoeveel tijd meent de regering dat een school met circa 1000 leerlingen een aanbestedingsprocedure voor de aankoop van lesmateriaal zou kunnen voorbereiden en vervolgens ten uitvoer leggen, zo vraagt de **D66**-fractie. Wil de regering daarbij aangeven welke stappen in het aanbestedingsproces zouden moeten worden doorlopen en hoeveel tijd met iedere «stap» naar verwachting gemoeid zal zijn?

### **15. Taskforce en helpdesk**

De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering aan te geven wat precies mag worden verwacht van de bijstand van het departement in de vorm van de beloofde *taskforce* en *helpdesk*. Ook de leden van de **SP**-fractie memoreren dat de staatsecretaris in het debat op 11 maart met de Tweede Kamer aangaf besloten te hebben een *taskforce* in te richten, alsook een *helpdesk*. De aan het woord zijnde leden vragen de regering de Kamer te informeren hoe het hier intussen mee staat.

### **16. Fiscale aspecten**

De leden van de **VVD**-fractie merken op dat de in het wetsvoorstel besloten regeling in principe voor alle ouders gelijk is. Dit betekent dat iedere ouder dit eerste jaar van de uitvoering van de wet (omdat er geen tijd meer is voor aanbesteding) een gelijk bedrag krijgt voor eigen aanschaf van leerboeken. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of hierover belasting moet worden betaald. Naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden lijkt niet redelijk, omdat bij invoering van het wetsvoorstel de bedragen rechtstreeks naar de scholen zullen gaan.

De leden van de **PvdA**-fractie merken op dat de staatssecretaris tijdens de behandeling in de Tweede Kamer heeft toegezegd dat bij onvoorziene omstandigheden invoering van het wetsvoorstel met een jaar kan worden uitgesteld. Zou een dergelijk uitstel betekenen dat opnieuw een éénmalige uitkering aan de ouders wordt verstrekt of leidt dit, zoals de aan het woord zijnde leden hebben horen verluiden, tot fiscale problemen?

De leden van de **SP**-fractie hebben tot slot nog een technische vraag: in de memorie van antwoord d.d. 14 februari 2008 wordt op pagina 18 toegelicht dat Nederland in de EU-discussie over de toekomst van de BTW-tarievenstructuur aandacht heeft gevraagd voor de ongelijke BTW-behandeling van schoolboeken en digitale leermiddelen. Er is volgens de regering geen enkel argument te bedenken waarom deze producten met dezelfde functie en inhoud verschillend worden behandeld. Is er al reactie op het verzoek van de regering? En zo ja, hoe luidt deze?

De voorzitter van de commissie,  
Dölle

De griffier a.i. van de commissie,  
Peter van Oort