

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**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 13 mei 2008

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid danken voor de opmerkingen die zij in het voorlopig verslag hebben gemaakt en voor de vragen die zij hebben gesteld. In het onderstaande ga ik, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in op de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag. Bij de beantwoording van de vragen van de commissie zal zoveel mogelijk de volgorde worden aangehouden die zij zelf hanteert.

#### **Inleiding**

Ik ben verheugd over het feit dat de leden van de meeste fracties zich kunnen vinden in de doelstellingen van het wetsvoorstel. De zorgen die daarnaast door diverse leden worden uitgesproken over vooral de uitvoerbaarheid en effectiviteit hoop ik door onderstaande reactie weg te nemen.

#### **1. Algemene opmerkingen**

De leden van de VVD-fractie geven aan dat zij zich afvragen welk probleem met dit wetsvoorstel wordt ondervangen. Zij wijzen daarbij op het bestaan van regelingen voor gezinnen waarvoor de kosten van leermiddelen te hoog zijn.

Dit wetsvoorstel beoogt de lasten voor ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs (VO) te verminderen en bovendien de schoolboekenmarkt beter te laten functioneren door bepalen en betalen in één hand te brengen (zie paragraaf 7).

Daarnaast lost dit wetsvoorstel het probleem op van leerlingen die zonder boeken op school verschijnen en voorziet het wetsvoorstel in een oplossing voor het probleem dat een groot deel van de ouders de mogelijkheden van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) niet benut.

Dit wetsvoorstel wil niet alleen de kosten voor ouders die in de huidige situatie aanspraak kunnen maken op de WTOS verminderen, maar de kosten voor alle ouders van leerlingen in het VO. Het wetsvoorstel heeft een inkomenseffect voor alle inkomensgroepen: de ouders met een midden en hoger inkomen, maar ook ouders met een lager inkomen.

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens waarom de situatie voor het schooljaar 2008/2009 niet wordt gehandhaafd. Zij geven daarbij de suggestie de ouders zelf het lesmateriaal aan te laten schaffen, waarbij de school een tweedehands schoolboekenmarkt kan organiseren. Gezien de nadelen van de handhaving van de overgangssituatie versus invoering van de structurele situatie is het niet wenselijk de overgangssituatie te handhaven. Ik verwijs u hiervoor naar paragraaf 8.

De fractieleden van de ChristenUnie en SGP vragen waarom ik niet breder met de Kamer heb gecommuniceerd over de aanbestedingsgerelateerde problemen.

In mijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal dd. 18 januari 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 137) ben ik uitvoerig ingegaan op de redenen een overgangsjaar in te stellen alsook op de redenen waarom en de wijze waarop scholen moeten aanbesteden. Daarnaast heb ik de Kamer met de brieven van 3 maart 2008 en van 11 maart 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 31 325, nrs. 9 en 11) geïnformeerd over aanbestedingsgerelateerde vraagstukken en de keuzevrijheid van de leraar. Mijns inziens is hiermee – nog afgezien van hetgeen is gewisseld tijdens de plenaire behandeling – breed met de Tweede Kamer gecommuniceerd. In deze Memorie van Antwoord wordt overigens een aantal ontwikkelingen ten aanzien van aanbestedingsrechtelijke vraagstukken nader toegelicht. Ik verwijs u hiervoor naar paragraaf 6.

Vervolgens vragen deze leden waarom er niet is gekozen voor een andere route zoals een verhoging van de kinderbijslag en waarom deze, of andere, opties niet kunnen worden gevolgd indien de vrijheid van onderwijs (artikel 23, zesde lid, van de Grondwet) onvoldoende kan worden gewaarborgd.

De vrijheid van onderwijs en de keuzevrijheid van de school om het gewenste lesmateriaal te betrekken, wordt door dit wetsvoorstel op geen enkele wijze belemmerd. De suggestie van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP, waarbij een tegemoetkoming via de Algemene Kinderbijslag Wet (AKW) wordt aangeboden, heeft het kabinet voor de overgangssituatie overwogen. Deze optie had niet de voorkeur, mede vanwege het feit dat de uitbetaling van de AKW niet aan het begin van het schooljaar plaatsvindt, maar gespreid over het (kalender)jaar. Belangrijker is dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de doelgroep VO-leerlingen en de AKW-gerechtigden van 12 tot 18 jaar:

- Ten eerste bevinden zich ook leerlingen van het primair onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs in de groep van AKW-gerechtigden van 12 tot 18 jaar, waardoor ook ouders van deze leerlingen die dus geen VO volgen, de voor het VO bedoelde tegemoetkoming zouden ontvangen.
- Ten tweede zijn er leerlingen onder de 12 en boven de 17 die deelnemen aan het VO, en leerlingen in het VO waarvan de ouders over de grens wonen (de laatstgenoemden komen niet in aanmerking voor AKW). Dat wil zeggen dat niet alle ouders van leerlingen die in Nederland VO volgen, die tegemoetkoming zouden ontvangen.

Voor de structurele situatie geldt dat elke maatregel waarbij de «bepaler niet de betaler» is, zoals in de hierboven beschreven optie, voorbij gaat aan het beoogde effect van deze wetswijzigingen op de schoolboekenmarkt. Een dergelijke maatregel is om die reden niet vergelijkbaar met het voorliggend wetsvoorstel. Ik verwijs u tevens naar paragraaf 8 waarin een vergelijking tussen het overgangsjaar en de definitieve regeling aan de orde komt.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP hebben verder aan de orde gesteld dat leermiddelen in het verleden gratis werden verstrekt. Zij geven daarbij aan dat dit in elk geval op het ULO en MULO het geval was.

Zij gaan hierbij uit van de presumptie dat het ULO destijds deel uit maakte van wat thans het voortgezet onderwijs is en wensen te worden geïnformeerd over de vormen van onderwijs na de lagere school destijds gratis leermiddelen zijn aangeboden en waarom en wanneer dit is beëindigd. Het gratis ter beschikking stellen van het lesmateriaal is nooit eerder wettelijk voor het voortgezet onderwijs geregeld. Ik merk op dat het U.L.O. (Uitgebreid Lager Onderwijs) en het M.U.L.O. (Meer Uitgebreid Lager Onderwijs) destijds deel uitmaakten van het lager onderwijs. In de Wet op het lager onderwijs van 1857 is het M.U.L.O. geregeld en in de Lageronderwijswet 1920 werd het U.L.O. geïntroduceerd. Voor het lager onderwijs was het gratis verstrekken van lesmateriaal gebruikelijk, evenals dit nu voor het primair onderwijs geldt. Met de inwerkingtreding van de WVO in 1968 is het (M.)U.L.O opgenomen in het voortgezet onderwijs waar het lesmateriaal tot op heden niet gratis ter beschikking werd gesteld.

## **2. Artikel 23 Grondwet**

De leden van de fractie van de ChristenUnie en de SGP vragen of de vrije keuze van leermiddelen voor de scholen met dit wetsvoorstel inderdaad voor 100% kan worden gegarandeerd. De huidige keuzevrijheid voor scholen wordt door dit wetsvoorstel inderdaad niet aangetast: scholen kunnen het gewenste lesmateriaal met naam en toenaam noemen (zie ook paragraaf 6).

De fractieleden van de ChristenUnie en SGP vragen of de regering de mening deelt dat dit punt veel fundamenteler is dan de andere doelstellingen zoals marktwerking en de ontwikkeling van de kosten van het materiaal.

Uiteraard is de vrijheid onderwijs fundamenteler dan het bevorderen van marktwerking. De vrijheid van onderwijs en de keuzevrijheid van de school om het gewenste lesmateriaal te betrekken wordt door dit wetsvoorstel op geen enkele wijze belemmerd.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen of de regering niet met deze leden van mening is 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.

Sinds jaar en dag stelt de Nederlandse regering zich op het standpunt dat in het aanbieden van «kosteloos» onderwijs is voorzien door het hebben van een systeem dat de toegankelijkheid van dat onderwijs waarborgt. Hierbij blijft het mogelijk om bijvoorbeeld een vrijwillige ouderbijdrage te vragen of schoolkosten – zoals lesmateriaal – in rekening te brengen, mits ervoor gezorgd wordt dat belemmeringen die daardoor voor sommige groepen zouden kunnen ontstaan, worden weggenomen door een financiële compensatie toe te kennen. Hierin voorziet de WTOS. Voor het voortgezet onderwijs wordt met dit wetsvoorstel overgestapt naar een systeem waarbij het lesmateriaal niet door ouders wordt betaald. Voor de schoolkosten in andere onderwijssectoren en de overige schoolkosten in het voortgezet onderwijs, blijft een stelsel behouden waarbij deze kosten, voor die personen waar dat een belemmering voor de toegankelijkheid zou betekenen, gecompenseerd worden door middel van de WTOS.

In paragraaf 6 wordt ingegaan op het onderwerp aanbesteding dat aan de orde komt in de vragen van de leden van de D66-fractie in deze paragraaf.

### 3. Positie ouders

De leden van de VVD-fractie stellen dat het nu aan ouders uitgekeerde bedrag veel te laag is en dat een belangrijke kostenpost gevormd wordt door de woordenboeken, atlassen e.d., die niet onder de regeling vallen. Deze leden vragen hoe de regering dit naar de scholen en de ouders verkoopt.

Het beschikbare bedrag is voldoende. Dit bedrag is de gemiddelde prijs van de daadwerkelijk bestelde boekenpakketten en is gebaseerd op gegevens van het SLO/NICL. Uit de gegevens van de twee grootste distributeurs blijkt dat het beschikbare bedrag per leerling hiermee overeenkomt voor zover het lesmateriaal betreft dat met de invoering voor ouders/leerlingen gratis wordt conform de definitie van het nieuwe artikel 6e WVO (leerboeken, werkboeken, project- en tabellenboeken, examentrainingen/bundels, eigen leermateriaal van de school, bijbehorende cd's en/of dvd's die een leerling in dat leerjaar nodig heeft en de ontsluiting van digitaal leermateriaal = kosten van licenties). Daarbij is rekening gehouden met een afschrijvingstermijn van één jaar voor werkboeken (*verbruiksboeken*) en een afschrijvingstermijn van drie jaar voor de leerboeken (*gebruiksboeken*). Om de administratieve lasten voor ouders en scholen in de overgangssituatie tot een minimum te beperken, is gekozen voor een gemiddeld bedrag per leerling. Dit betekent dat er scholen en ouders zijn die nu hogere kosten hebben, maar dat anderen juist geld overhouden.

In tegenstelling tot de boeken die onder de regeling vallen, worden atlassen en woordenboeken bovendien vaak de gehele schoolperiode gebruikt, waarbij tevens verschillende leden van het gezin van hetzelfde exemplaar gebruik kunnen maken. Omdat atlassen en woordenboeken daarnaast ook na het voortgezet onderwijs gebruikt kunnen worden, heb ik besloten deze niet onder de regeling te laten vallen.

### 4. Positie MBO-leerlingen

De leden van de VVD-fractie willen weten waarom het MBO niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Zij geven daarbij aan dat het deels om leerlingen gaat van dezelfde leeftijd als in het VO. De leden van de SP-fractie vragen of er alternatieve oplossingen zijn uitgewerkt waardoor er aan 16- en 17-jarigen in het MBO gratis schoolboeken kunnen worden verschaft, en of er andere verstrekkingen zijn overwogen. Daarnaast willen deze leden graag weten of is becijferd wat de kosten zouden zijn indien een vergelijkbare regeling met de ouders van deze categorie MBO leerlingen zou worden getroffen als nu in het komende schooljaar met de ouders van VO-leerlingen wordt getroffen, of hierover binnen de regering overleg heeft plaatsgevonden en of de regering bereid is tot een reparatiewet. Ten eerste ontbreken op de rijksbegroting de benodigde middelen hiervoor. Daarnaast is het in het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) moeilijker dan in het voortgezet onderwijs om te bepalen hoe hoog de kosten van lesmateriaal (waaronder schoolboeken) zijn. Dit heeft te maken met het volgende:

- De variëteit in de opleidingen verschilt sterk alsook de hoogte van de kosten van lesmateriaal voor de verschillende opleidingen.
- Er is een aantal specifieke dure opleidingen waarvan de branche een deel van de kosten voor zijn rekening neemt.
- De branche neemt een deel van de kosten voor zijn rekening bij de opleidingen van de beroepsbegeleidende leerweg i.v.m. het overgrote deel aan beroepspraktijkvorming.
- Er is anders dan in het voortgezet onderwijs sprake van veelvuldig inschrijven, uitschrijven en overstappen, van deelnemers tussen opleidingen en leerwegen gedurende een leerjaar of een opleiding.

Dit maakt het moeilijker een gemiddelde prijs te bepalen die als adequate

tegemoetkoming kan worden gezien voor lesmateriaal in het MBO. Een zeer ruwe schatting van het totaal aan kosten voor tegemoetkoming van instellingen voor gratis schoolboeken voor alle deelnemers ongeacht leeftijd, leerweg en opleidingsniveau bedraagt circa € 180 mln. (na aftrek van de compenserende effecten door vermindering van de WTOS en studiefinanciering).

In het regeerakkoord is een duidelijke keuze voor het VO gemaakt. Op de rijksbegroting zijn in het verlengde daarvan geen middelen voor gratis lesmateriaal voor het MBO beschikbaar gesteld. In combinatie met de genoemde complicaties is overleg hierover binnen het kabinet om die reden niet zinvol bevonden en is een reparatiewet niet aan de orde.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of de regering een overzicht kan geven van (het verschil in) de financiële tegemoetkomingen van vmbo-, havo-, vwo- en mbo-leerlingen enerzijds en tussen mbo- en hbo-deelnemers anderzijds.

Hieronder heb ik twee tabellen opgenomen: één met de financiële tegemoetkoming van vmbo-, havo-, en vwo-leerlingen en mbo-deelnemers jonger dan 18 jaar en één met de studiefinanciering van mbo-deelnemers en hbo-studenten.

In de tabel hieronder is ook de éénmalige boekentoeelage opgenomen:

**Tegemoetkomingen voor het schooljaar 2008–2009 in € per schooljaar**

	Tegemoetkoming WTOS 2008–2009	Boekentoeelage 2008–2009*	Totaal 2008–2009
Voortgezet onderwijs onderbouw (vmbo, havo en vwo klas 1, 2 en 3)	286,41	308	<b>594,41</b>
Voortgezet onderwijs bovenbouw (havo 4 en 5 en vwo 4, 5 en 6)	366,61	308	<b>674,61</b>
Beroepsonderwijs (bol)	995,86	–	<b>995,86</b>

\* Vanaf schooljaar 2009–2010 vervalt de boekentoeelage en wordt vervangen door het verstrekken van lesmateriaal door de scholen.

In bovenstaande tabel is aangegeven hoeveel tegemoetkoming de ouders van leerlingen maximaal kunnen ontvangen. De tegemoetkoming is afhankelijk van het inkomen van de ouders. De boekentoeelage is onafhankelijk van het inkomen. Deze tegemoetkoming aan ouders van VO-leerlingen is bedoeld om te voorzien in de schoolkosten die ouders maken. De ouders van deelnemers in het MBO krijgen een totaalbedrag aan tegemoetkoming om te voorzien in de schoolkosten, zij ontvangen geen aparte boekentoeelage.

In het MBO-bol krijgen ouders van minderjarige deelnemers meer tegemoetkoming dan in het voortgezet onderwijs. De totale kosten in het MBO zijn hoger maar het lesmateriaal maakt een kleiner onderdeel uit van de totale kosten dan in het VO. Kosten voor overig lesmateriaal en reiskosten zijn in het MBO hoger.

Een vergelijking tussen de tegemoetkomingen voor MBO-bol deelnemers en studenten in het hoger onderwijs is te maken door aan te geven wat zij via de studiefinanciering ontvangen. MBO-ers ontvangen studiefinanciering zodra zij 18 worden en studenten in het hoger onderwijs ontvangen studiefinanciering vanaf het moment dat zij gaan studeren.

Hieronder is in een tabel opgenomen wat de studiefinanciering is die studenten in het hoger onderwijs en die deelnemers van 18 jaar en ouder in het MBO-bol ontvangen.

**Bedragen studiefinanciering (per maand in €)**

	Beroepsonderwijs (bol)		Hogeronderwijs	
	Uitwonend	Thuiswonend	Uitwonend	Thuiswonend
Basisbeurs	236	72	256	92
Aanvullende beurs	314	295	228	209
Lening	158	158	280	280
<b>Totaal</b>	<b>708</b>	<b>525</b>	<b>764</b>	<b>581</b>

In de tabel is te zien dat de MBO-ers minder basisbeurs en minder totaal budget ontvangen dan studenten in het hoger onderwijs. Het verschil in de toegekende bedragen is vooral te vinden in de hoogte van het lesgeld en het collegegeld. In het hoger onderwijs is het collegegeld hoger (€ 1565 per jaar) dan het lesgeld in het MBO (€ 993 per jaar). Ook de kosten voor het studie-/lesmateriaal zijn in het hoger onderwijs iets hoger dan in het MBO.

Waar het VMBO geen startkwalificatie geeft en 16- en 17-jarigen in het MBO leerplichtig zijn, vragen de leden van de SP-fractie naar de verhouding van dit wetsvoorstel ten opzichte van de Algemene wet gelijke behandeling.

Er vanuit gaande dat deze leden doelen op de vraag of het objectief gerechtvaardigd is dat er leerlingen van dezelfde leeftijd binnen verschillende onderwijstypen verschillend worden behandeld met oog op de Algemene wet gelijke behandeling, merk ik het volgende op. Niet de Algemene wet gelijke behandeling ziet op de non-discriminatiegrond leeftijd, maar de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid. De reikwijdte van laatstgenoemde wet is wat betreft het onderwijs beperkt tot het beroepsonderwijs. In die wet gaat het om het onderwijs dat toegang geeft tot de arbeidsmarkt en dat is beroepsonderwijs. Het gaat hier dus niet om funderend onderwijs (waaronder voortgezet onderwijs) in de zin van het Europese recht. Dit wetsvoorstel levert derhalve geen strijd op met de Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij de arbeid.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het havo wel en het MBO niet onder het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESC) van de VN valt.

Het beroepsonderwijs valt volgens de bepalingen van IVESC onder het secundaire onderwijs. Dit staat met zoveel woorden in de betreffende bepaling. Echter, dit betekent niet dat het Verdrag ons verplicht ook voor het MBO gratis lesmateriaal te verschaffen. In dit verdrag verbinden verdragsstaten zich tot het verwezenlijken van de in het verdrag erkende rechten. Het verdrag is in die zin een richtsnoer voor nieuwe wetgeving en beleid. Artikel 13 handelt over het recht op onderwijs. In dit artikel is geregeld dat voor het secundair onderwijs geldt dat het recht op onderwijs moet worden verwezenlijkt «*door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk te maken*». De verdragsstaten hebben dus een zekere beleidsvrijheid en dus beleidskeuze in de middelen om het secundair onderwijs voor allen toegankelijk te maken.

## 5. Positie leerkracht

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de PvdA hebben verzocht om aan te geven in hoeverre de positie en rol van de individuele leerkrachten ten opzichte van schoolbesturen als gevolg van dit wetsvoorstel zal worden verzwakt bij het voorschrijven van leermethoden en lesmateriaal, bijvoorbeeld doordat schoolbesturen om budgettaire redenen de

vrijheid van leerkrachten zullen inperken om zelf leermethoden en lesmaterialen voor te schrijven. De leden van de PvdA-fractie vragen daarnaast welke mogelijkheden de regering ziet om de autonomie van de leraar te waarborgen.

De vaksecties, en daarmee de leraren, blijven zonder meer aan de basis van het keuzeproces staan. Het voorliggende wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Het bevoegd gezag heeft de verantwoordelijkheid voor de verdeling van het totale schoolbudget, maar moet daarover, zoals is vastgelegd in de Wet medezeggenschap op scholen, wel verantwoording afleggen aan de medezeggenschapsraad. Leraren hebben hier het recht advies te geven over de besteding van het totale schoolbudget. Daarnaast hebben bevoegde gezagsorganen de deskundigheid van vaksecties nodig voor de keuze van leermethoden en lesmateriaal.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de «open-source-benadering», waarbij leraren worden gestimuleerd zelf lesmethoden en materiaal te ontwikkelen, dat gratis of laagdrempelig via internet beschikbaar wordt gesteld, soelaas kan bieden op de middellange termijn. Ook vragen zij welke mogelijkheden de regering ziet om deze ontwikkeling te bevorderen.

Met deze wetswijzigingen krijgen scholen de kans en de mogelijkheid om leraren in staat te stellen methodes te ontwikkelen en te delen. Ik geef de scholen hiermee de mogelijkheid een afweging te maken de middelen die zij voor het lesmateriaal ontvangen te besteden aan papieren lesmateriaal of in te zetten ten behoeve van digitalisering en/of personeel. Met de uitvoering van het amendement en de motie-Van Dijk (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VIII, nr. 119 en Kamerstukken II 2007/08, 31 325, nr. 15) wordt de uitwisseling van digitaal lesmateriaal gestimuleerd. Ter uitvoering hiervan is in de subsidietoekenning aan de Stichting Kennisnet een bedrag van € 250 000 toegekend.

## **6. Aanbesteding**

Voordat ik overga tot het beantwoorden van de door de leden van de diverse fracties op het gebied van aanbesteden gestelde vragen, een aantal opmerkingen vooraf.

- Scholen zijn al sinds 1992 verplicht om bij de inkoop van bijv. meubilair, computers, schoonmaak en schoolgebouwen de aanbestedingsregelgeving in acht te nemen. Dat scholen te beschouwen zijn als aanbestedende diensten doordat ze onder de definitie van publiekrechtelijke instelling vallen, staat niet (meer) ter discussie. Zeker niet gezien ook de Europese Commissie nu meerdere malen de aanbestedingsplicht van scholen heeft bevestigd (ik kom hier later op terug). Risico's die kunnen optreden bij het niet of niet-juist uitvoeren van aanbestedingsprocedures behoren daarmee tot de bedrijfsvoeringmatige risico's die scholen lopen, ook zonder dit wetsvoorstel.
- De aanbestedingsregelgeving, richtlijn 2004/18/EG (hierna ook: RL) en het daarop gebaseerde Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao), wordt door dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Uiteindelijk zekerheid over de betekenis van deze Europese aanbestedingsregelgeving voor het inkopen van lesmateriaal kan slechts worden gegeven door een nationale of Europese rechter. De onderhavige aanbestedingsregelgeving is op sommige onderdelen wel onderwerp geweest van juridische procedures voor het Hof van Justitie, maar voor wat betreft de exacte betekenis van de artikelen die door een aantal leden in de Tweede Kamer en anderen aan de orde zijn gesteld, is dat niet uitputtend gebeurd en zeker niet op het gebied van het inkopen van lesmateriaal. Een van de redenen daarvoor is dat lesmateriaal in de landen om ons heen nog amper onderwerp is geweest van Europese aanbestedingen.

Door zorgvuldig, weloverwogen en goed geadviseerd te handelen, krachten te bundelen en goede ervaringen uit te wisselen zijn eventuele risico's voor scholen als gevolg van het niet-juist uitvoeren van aanbestedingsprocedures te minimaliseren. Ik heb aan de Tweede Kamer toegezegd dat scholen worden ondersteund via een Taskforce Gratis Schoolboeken.

Waar scholen niet bij zijn gebaat, is juridisering van het proces. Ten aanzien van de advisering richting de scholen zal door de Taskforce dan ook een «veilige koers» worden gevaren bij de interpretatie van de aanbestedingsregelgeving. Uiteraard zijn scholen bij de inrichting van hun aanbestedingsproces vrij een andere interpretatie te hanteren. Ik ben van mening dat alle betrokkenen er belang bij hebben dat betreffende aanbestedingsprocedures onbelemmerd kunnen worden doorlopen, zonder tussentijdse (juridische) discussies of procedures over de betekenis van de regelgeving.

Dat er verschillend gedacht wordt over de mogelijkheden die de Europese aanbestedingsregelgeving biedt, is tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer met nadruk aan de orde gekomen. De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet overwogen heeft, nu de eigen deskundigen en zekere externe deskundigen met elkaar van mening verschillen, de rechtsvraag over de toelaatbaarheid voor te leggen aan een gezaghebbende autoriteit op het gebied van het Europese (aanbestedings)recht. Uiteraard is uitvoerig juridisch advies ingewonnen bij verschillende deskundigen, waaronder in het aanbestedingsrecht gespecialiseerde juristen van OCW en EZ, de landsadvocaat en anderen. Al deze adviezen ondersteunen de door mij getrokken conclusie dat scholen voor de aanschaf van hun lesmateriaal aanbestedingsplichtig zijn. Tevens ondersteunen ze de getrokken conclusie dat het van toepassing zijn van het aanbestedingsrecht de keuzevrijheid van leraren om het lesmateriaal van hun keuze te betrekken onaangetast laat: scholen kunnen het door hen gewenste lesmateriaal met naam en toenaam noemen.

Gegeven de discussie die gedurende de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is ontstaan ten aanzien van de mogelijkheden voor scholen binnen het aanbestedingsrecht, heb ik het raadzaam geacht mr. E.H. Pijnacker Hordijk (De Brauw Blackstone Westbroek N.V.), gezien zijn reputatie als expert op het Europees aanbestedingsrecht, te verzoeken een «second opinion» uit te brengen met betrekking tot de aanbesteding van schoolboeken. Ook dit advies ondersteunt de hierboven genoemde conclusies. Niettemin reikt het advies van mr. Pijnacker Hordijk op een aantal punten verder. De conclusies die op basis van dit advies getrokken zouden kunnen worden, zou scholen binnen de Europese aanbestedingsregelgeving nog meer ruimte bieden dan hetgeen ik op basis van eerder door mij ingewonnen adviezen reeds had geconcludeerd.

Ten einde, ten behoeve van een zorgvuldige advisering richting de scholen, meer helderheid te verkrijgen heb ik het voorts raadzaam geacht de voorliggende conclusies voor te leggen aan het directoraat-generaal Interne Markt van de Europese Commissie (hierna: de Commissie). Eind 2007 is door de Permanente Vertegenwoordiging bij de EU reeds bij hetzelfde directoraat-generaal namens OCW informatie ingewonnen omtrent de aanbestedingsplicht voor scholen.

Onlangs heeft de Commissie mij het volgende laten weten:

- de Commissie is van mening dat scholen boektitels mogen specificeren (met ISBN-nummer) bij de aanbesteding van schoolboeken, zonder daaraan toe te hoeven voegen «of gelijkwaardig». Dit geldt zowel in de leverings- als in de dienstenvariant. Gezien de bijzondere context is de Commissie van mening dat scholen het onderwerp van de overheidsopdracht mogen vaststellen door de enkele vermelding van de titel van een specifiek boek in de aanbestedingsdocumenten. Scholen zijn vrij om dit te doen voor schoolboeken die zij om pedago-



- gische redenen willen gebruiken. De Commissie merkt op dat zij dit ook in andere lidstaten heeft geaccepteerd. De Commissie merkt tevens op dat moet worden onderstreept dat niets eraan in de weg staat dat scholen de toevoeging «of gelijkwaardig» aan een boektitel toevoegen. Ook staat niets eraan in de weg dat scholen op een meer functionele manier de opdracht specificeren, zonder vermelding van titels van boeken, om op die manier meer mededinging te creëren;
- de Commissie acht het in principe mogelijk dat schoolboeken beschikbaar kunnen worden gesteld in een leverings- en een dienstenvariant. De Commissie acht het op grond van de beschikbare informatie echter waarschijnlijk dat in beide varianten leveringen een belangrijke component zullen zijn van de te gunnen opdracht. De overeenkomst zal, in ieder geval gedeeltelijk, betrekking hebben op de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten (artikel 1, tweede lid, onder c, RL). Als de leverancier van de schoolboeken daarnaast ook gevraagd wordt bepaalde diensten te verlenen, kan de overeenkomst als een overheidsopdracht voor diensten worden gekwalificeerd als de waarde van de desbetreffende diensten hoger is dan die van de in opdracht opgenomen producten (artikel 1, tweede lid, onder d, RL). De Commissie geeft aan dat het daarom afhangt van de respectievelijke waarde van de leveringen en de diensten of er sprake is van een overheidsopdracht voor leveringen of voor diensten. Op basis van de beschikbaar gestelde informatie, wordt door de Commissie ernstig betwijfeld of de waarde van de te verlenen diensten die van de te leveren producten overstijgt. Dit betekent volgens de Commissie dat de overheidsopdrachten in kwestie waarschijnlijk als overheidsopdrachten voor leveringen moeten worden gekwalificeerd;
  - de Commissie deelt mijn standpunt dat indien overheidsopdrachten voor de distributie van schoolboeken zouden moeten worden gekwalificeerd als overheidsopdrachten voor diensten – hetgeen zij twijfelachtig acht – deze contracten lijken te vallen onder Bijlage IIB, categorie 27 (overige diensten) van de richtlijn;
  - de Commissie oordeelt in beginsel verder dat op grond van artikel 9, vijfde lid, onder b, RL, dat als overheidsopdrachten voor de levering van schoolboeken voor verschillende vakken op hetzelfde moment worden gegund, door dezelfde aanbestedende dienst en voor hetzelfde (onderwijskundige) doel, dit een indicatie is dat de boeken «homogeen» zijn in de zin van de richtlijn, met als gevolg dat de waarde van deze boeken moet worden opgeteld. Maar zij stelt tevens dat de conclusie anders kan zijn indien de verschillende schoolboeken in het algemeen niet allemaal beschikbaar zijn bij één mogelijke leverancier, omdat dit een indicatie is dat de boeken niet «homogeen» zijn. Indien dat het geval is behoeft de waarde van de boeken niet te worden opgeteld om de totale waarde van de overheidsopdracht te berekenen;
  - de Commissie neigt er tevens naar, onder verwijzing naar jurisprudentie van het Hof van Justitie EG, het standpunt te delen dat indien een schoolboek om artistieke redenen of om redenen van bescherming van alleenrechten niet kan worden geleverd door enige andere leverancier, artikel 31, eerste lid, onder b, RL van toepassing is.

De reactie van de Commissie heeft mij gesterkt in de overtuiging dat de door mij reeds getrokken conclusie dat het van toepassing zijn van het aanbestedingsrecht de keuzevrijheid van leraren om het lesmateriaal van hun keuze te betrekken onaangetast laat op een juiste interpretatie van de Europese regelgeving berust: scholen kunnen het door hen gewenste lesmateriaal met naam en toenaam noemen.

Ook de genoemde «second opinion» van mr Pijnacker Hordijk ondersteunt deze conclusie, en zou scholen zoals gezegd binnen de Europese aanbestedingsregelgeving nog meer ruimte bieden. In het advies van mr. Pijnacker Hordijk komen onder meer de volgende noties naar voren:

- De vrijheid van onderwijs vormt een grondrecht dat niet alleen in de Nederlandse Grondwet maar ook in het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie is neergelegd. Het Handvest is als zodanig niet bindend, maar is wel een «instrument van de Europese Unie», waarin de grondrechten zijn neergelegd die integrerend deel uitmaken van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Wanneer de lidstaten het recht van de Unie ten uitvoer leggen, dienen hun handelingen verenigbaar te zijn met die algemene beginselen. Hoewel de Nederlandse Grondwet geen voorrang heeft boven het gemeenschapsrecht en het Handvest formeel niet bindend is, moet worden aangenomen dat de hoogste gemeenschapsrechter (het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen) zich rekenschap zal geven van het belang van dit grondrecht en dit mede in aanmerking zal nemen bij de beoordeling van de uitleg van de Europese aanbestedingsrichtlijn 2004/18/EG. De vrijheid van onderwijs impliceert in beginsel dat scholen niet alleen de leermethodiek, maar ook het te hanteren lesmateriaal vrijelijk moeten kunnen vaststellen.
- Indien scholen kiezen voor contracten met distributeurs die de gehele distributie van schoolboeken voor hun rekening nemen, waarbij distributeurs voor eigen rekening en risico de door de school voorgeschreven boeken inkopen, er geen sprake is van verkoop of verhuur aan leerlingen maar boeken om niet aan de leerlingen in bruikleen ter beschikking worden gesteld totdat ze zijn versleten of verouderd, en de distributeur/boekhandel niet alleen de fysieke terbeschikkingstelling maar ook het totale beheer van het schoolboekenbestand voor zijn rekening neemt, is er geen sprake (meer) van een opdracht voor leveringen, maar van een dienstverleningsopdracht. Dat de dienstverlener, de distributeur of boekhandel, producten inkoopt teneinde zijn diensten te kunnen verlenen, maakt de overeenkomst nog niet tot een leveringsopdracht.  
Deze opdracht voor dienstverlening moet worden aangemerkt als een opdracht voor zogenaamde IIB-diensten: de opdracht valt niet onder één van de dienstencategorieën die zijn opgesomd in Bijlage IIA, maar in één van de categorieën opgesomd in bijlage IIB van de richtlijn (meer in het bijzonder de categorie «overige diensten»). Voor IIB-diensten verplicht de richtlijn niet dergelijke opdrachten vooraf aan te kondigen en in concurrentie aan te besteden.
- Het staat scholen in beginsel vrij om lesmateriaal voor afzonderlijke vakken al dan niet gezamenlijk dan wel afzonderlijk in te kopen. Om te bepalen of de geschatte waarde van de opdracht méér bedraagt dan het drempelbedrag (€ 206 000) dienen «homogene leveringen» bij elkaar opgeteld te worden. Leveringen voor lesmateriaal voor uiteenlopende vakken kunnen in beginsel niet als homogene opdrachten worden aangemerkt. Uitgaven van één leergang voor opeenvolgende klassen moeten wél worden aangemerkt als homogene opdrachten.
- Artikel 23 van de aanbestedingsrichtlijn, waaruit blijkt dat aanbestedende diensten technische specificaties in beginsel «functioneel» dienen te omschrijven en slechts in uitzonderlijk gevallen mag worden verwezen naar een bepaald fabrikaat, is niet van toepassing op de keuze van schoolboeken. Het betreft hier geen «technische specificaties» maar onderwijskundige eisen.
- Scholen zijn niet gehouden in aanbestedingsstukken aan de aanbieder de mogelijkheid te bieden om alternatieve, volgens de aanbieder gelijkwaardig geachte, titels/uitgaven te offeren.

Zowel de reactie van de Commissie, alsook het advies van mr. Pijnacker Hordijk, ondersteunt, zoals gezegd, de door mij reeds getrokken conclusie dat scholen het door hen gewenste lesmateriaal met naam en toenaam

kunnen noemen. Beide stellen tevens dat het toevoegen van de woorden «of gelijkwaardig» daarbij niet nodig is.

De Commissie deelt niet de stellingname in het advies van mr. Pijnacker Hordijk dat de door hem beschreven situatie, waarbij alles in handen blijft van de distributeur, als een opdracht voor distributie is te beschouwen en is aan te merken als een IIB-dienst waarvoor de richtlijn niet verplicht dergelijke opdrachten vooraf aan te kondigen en in concurrentie aan te besteden. De Commissie geeft aan dat een opdracht voor distributie slechts te zien is als opdracht voor dienstverlening indien de waarde van de dienst groter is dan de waarde van de levering. Verwijzend naar een van mijn inleidende opmerkingen is hiermee genoegzaam helderheid gecreëerd t.a.v. de mogelijkheden voor scholen om binnen het aanbestedingsrecht exact het lesmateriaal van hun keuze te verkrijgen, en daarbij «juridisch veilige wegen» te bewandelen.

Op basis van hierboven genoemde juridisch adviezen en de uitspraken die zijn gedaan door de Commissie volgt hieronder een opsomming van de keuzes en mogelijkheden voor de scholen. De Taskforce zal zich hierop richten bij de ondersteuning van de scholen.

Hieronder treft u behalve een beknopte uitwerking van de te maken keuzes, ook de aanbestedingsrechtelijke typering van de verschillende mogelijkheden aan, met daarbij de vraagstukken die van belang zijn voor een goede uitvoering.

#### *Inkopen van bestaand lesmateriaal*

Om het inkopen van bestaand lesmateriaal te beschrijven, onderscheid ik twee situaties: er kan besloten worden te werken met een intern boekenfonds en men kan opteren voor een extern boekenfonds.

- *Intern boekenfonds*: er wordt (of is) besloten een intern boekenfonds in te richten, in eigen beheer van de school. De school bepaalt welke boeken in bruikleen worden gegeven, bepaalt of daarbij borg wordt gevraagd, zorgt voor het voorraadbeheer, zorgt voor de uitgifte van boeken aan leerlingen, zorgt voor vervanging van afgeschreven boeken, zorgt voor vernieuwing van lesmateriaal, enz. Voor de aanschaf van lesmateriaal kan de school rechtstreeks bij uitgevers terecht of bij leveranciers, c.q. boekhandels. Een dergelijke aanschaf is, indien het drempelbedrag wordt overschreden, te zien als een aanbestedingsplichtige opdracht voor levering, aangezien het begrip overheidsopdrachten voor leveringen ziet op opdrachten die betrekking hebben op de aankoop, leasing, huur of huurkoop van producten (artikel 1, tweede lid, onder c, RL). Scholen kunnen het gewenste lesmateriaal met naam en toenaam noemen, zonder de toevoeging «of gelijkwaardig»;
- *Extern boekenfonds*: het bevoegd gezag contracteert een distributeur/boekhandel, en beperkt de eigen betrokkenheid tot het bepalen van de boekenlijst. De distributeur/boekhandel zorgt verder voor alles, is voor eigen rekening en risico eigenaar van de door hem bij de uitgeverijen ingekochte boeken, verzorgt het totale beheer van het schoolboekenbestand, verzorgt de uitgifte van boeken aan de leerlingen, bepaalt zelf of daarbij borg wordt gevraagd, welke afschrijvingstermijn wordt gehanteerd, etc. Een dergelijke opdracht is te zien als opdracht voor dienstverlening als de waarde van de dienst de waarde van de levering overstijgt (artikel 1, tweede lid, onder d, RL). Dit zal meestal niet het geval zijn. In dat geval is ook deze opdracht een aanbestedingsplichtige opdracht voor levering indien het drempelbedrag wordt overschreden (artikel 1, tweede lid, onder c, RL). In beide gevallen kunnen scholen het gewenste lesmateriaal met naam en toenaam noemen, zonder de toevoeging «of gelijkwaardig».

### *Ontwikkelen van nog niet bestaand lesmateriaal*

Wanneer leraren kiezen nog niet bestaand lesmateriaal te (laten) ontwikkelen, zijn er grofweg twee mogelijkheden:

- leraren ontwerpen het lesmateriaal zelf, en leveren het ontwerp af bij een drukker, ict-bedrijf of anderszins (afhankelijk van het ontwerp). Afhankelijk van de omvang van de opdracht is de opdracht aan de drukker, het ict-bedrijf enz. een aanbestedingsplichtige opdracht voor levering (artikel 1, tweede lid, onder c, RL);
- leraren omschrijven functioneel waar lesmateriaal aan moet voldoen, en zetten die opdracht op de markt. De inschrijver met het beste plan van aanpak om te komen tot lesmateriaal dat voldoet aan de eisen van de leraar en het bevoegd gezag (prijs) wordt de opdracht gegund. Ook dit moet als een opdracht voor levering worden aanbesteed (artikel 1, tweede lid, onder c, RL).

### *Drempelbedrag*

Het drempelbedrag, bepalend voor de vraag of er daadwerkelijk moet worden aanbesteed, wordt bepaald door:

1. vraagstuk wel of geen homogene goederen, en
2. of het om wel of geen auteursrechtelijk beschermd werk gaat.

Ad. 1 Hoewel mr. Pijnacker Hordijk in zijn advies concludeert, dat leveringen van lesmateriaal voor uiteenlopende vakken in beginsel niet als homogene leveringen kunnen worden aangemerkt en omgekeerd uitgaven van één leergang voor opeenvolgende klassen wél moeten worden aangemerkt als homogene leveringen, is de Commissie, zoals hierboven is weergegeven, hierover minder uitgesproken. De Taskforce zal scholen daarom adviseren bij het bepalen of het drempelbedrag al dan niet gehaald wordt, alle afzonderlijke opdrachten bij elkaar op te tellen.

Ad. 2 Voor boeken die door één uitgever geleverd worden en niet voor boekhandels/distributeurs verkrijgbaar zijn, geldt de auteursrechtelijke bescherming. Dit zal slechts in beperkte mate voorkomen. Deze boeken tellen ook niet mee bij het bepalen van het drempelbedrag aangezien er geen concurrentie op de markt is voor een auteursrechtelijk beschermd, niet vrij op de markt verkrijgbaar werk. Inkoop van dit soort boeken valt niet onder het bereik van het aanbestedingsrecht. Mr. Pijnacker Hordijk stelt in het eerder aangehaalde betoog dat artikel 31, eerste lid, onder b, RL, zinledig zou zijn indien een school onverminderd onderwijskundige voorkeuren voor een bepaalde uitgave die op grond van auteursrechten feitelijk slechts bij één enkele leverancier verkrijgbaar is, alsnog een aanbesteding zou moeten uitschrijven om aanbieders van vermeend gelijkwaardige uitgaven een kans te geven. Zoals hierboven al is aangegeven, neigt de Commissie ernaar deze zienswijze te onderschrijven, maar geeft veiligheidshalve wel aan dat de bewijslast van het daadwerkelijke bestaan van deze uitzonderlijke omstandigheid ligt bij degene die zich erop wil beroepen, i.c. de school. De Taskforce zal in de advisering aandacht besteden aan deze voorwaarde.

### *Specificeren van aanbestedingsplichtige opdrachten en de toevoeging «of gelijkwaardig»*

Een vraag die door scholen op de markt gezet wordt moet op een juiste wijze worden gespecificeerd.

Het begrip overheidsopdracht voor leveringen ziet op opdrachten die betrekking hebben op de aankoop, leasing, huur of huurkoop van producten. Onder deze categorie vallen niet alleen overheidsopdrachten voor het leveren van producten aan de aanbestedende dienst zelf, maar ook op het leveren van producten in opdracht en voor rekening van de aanbestedende dienst aan derden. Schoolboeken vallen (uiteraard) onder het begrip «producten». Indien derhalve een school opdracht geeft aan een uitgever

of boekhandelaar om boeken te leveren aan scholieren, is in beginsel sprake van een opdracht voor leveringen.

In geval er sprake is van een aanbestedingsplichtige opdracht voor levering waarbij het drempelbedrag wordt overschreden, kan volgens de Commissie eveneens worden verwezen naar titels of ISBN-nummers, zonder dat dit vergezeld hoeft te gaan van de aanduiding: of gelijkwaardig.

Mr Pijnacker Hordijk komt tot dezelfde conclusie. Hij stelt dat artikel 23 van de richtlijn, waarop het moeten toevoegen van «of gelijkwaardig» is gebaseerd, niet van toepassing is op de materie die hier aan de orde is. Hij geeft aan dat men niet uit het oog moet verliezen dat deze bepaling betrekking heeft op «technische specificaties» en niet op alle mogelijke specificaties. Het begrip «technische specificaties» is in bijlage VI bij de richtlijn met betrekking tot opdrachten voor leveringen en diensten als volgt omschreven:

«een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product of dienst, zoals het niveau van kwaliteit, het niveau van milieuvriendelijkheid, een ontwerp dat aan alle eisen voldoet (met inbegrip van de toegankelijkheid voor gehandicapten) en de overeenstemmingsbeoordeling, gebruiksgeschiktheid, gebruik, veiligheid of afmetingen van het product, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake handelsbenaming, terminologie, symbolen, proefnemingen en proefnemingsmethoden, verpakking, markering en etikettering, gebruiksaanwijzingen, productieprocessen en -methoden, en overeenstemmingsbeoordelingsprocedures».

Het komt hem voor dat dit begrip niet geacht kan worden onderwijskundige specificaties te omvatten. De regeling van artikel 23 van de aanbestedingsrichtlijn is volgens hem niet van toepassing op onderwijskundige specificaties.

Deze conclusie wordt volgens hem versterkt door het gegeven dat op de achtergrond de vrijheid van onderwijs een wezenlijke rol speelt. De vrijheid van onderwijs brengt mee dat scholen in beginsel vrijelijk moeten kunnen bepalen welk lesmateriaal zij willen voorschrijven. Deze vrijheid wordt door de regelingen van de artikelen 23 en 31 van de aanbestedingsrichtlijn op zich niet doorkruist. Anders gezegd, de aanbestedingsrichtlijn bevat geen bepalingen die de keuzevrijheid van scholen daadwerkelijk dwingend beperken.

Richting de Tweede Kamer heb ik in eerdere instantie veiligheidshalve aangegeven dat het voor scholen verstandig ware bij een leveringsopdracht het noemen van titels en ISBN-nummers vergezeld te doen gaan van de woorden «of gelijkwaardig». Overigens heeft dit voor mij nooit betekend dat er een gerede kans bestaat dat de school ander lesmateriaal aangeboden krijgt dan het met naam en toenaam genoemde. Maar nu de Commissie heeft aangegeven dat in het geval schoolboeken worden aanbesteed, het niet noodzakelijk is het «of gelijkwaardig» toe te voegen, kunnen scholen het dus gewoon weglaten.

Met deze toelichting op onder meer het onderscheid tussen levering en diensten, het wel of niet van toepassing zijn van artikel 23 van richtlijn 2004/18/EG en het wel of niet toepassen van technische specificaties bij het aanbesteden van lesmateriaal of schoolboeken en de gronden waarop dit zou berusten, acht ik de vragen die door de leden van de SP en D66-fractie dienaangaande zijn gesteld beantwoord. Hieronder wordt vervolgd met het beantwoorden van de vragen die nog niet zijn behandeld.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat er zoveel mogelijk zekerheid dient te bestaan over de gevolgen en uitvoerbaarheid van de aanbestedingsprocedure, waarbij het recht van docenten en tijdige beschikbaarheid van lesmateriaal zorgpunten zijn, en garanties zouden moeten worden geboden om de uitvoeringslasten te beperken. De leden van de CDA-fractie vragen in dit kader om een uitgebreide reactie op de brief van Stibbe van 11 april jl. en een reactie op de brief van de Nederlandse Boekverkoopersbond en het daarbij behorende memo van mr. J.F. van Nouhuys. Met een verwijzing naar de uitvoerige inleidende opmerkingen, merk ik op dat het hier gaat om de mening van twee juristen die door een tweetal belangenbehartigers van spelers op de boekenmarkt zijn gevraagd hun reactie te geven. Ik ga ervan uit dat ik met de hier bovenstaande tekst de leden van de CDA-fractie voldoende duidelijk heb gemaakt welke wegen op een «juridisch veilige wijze» naar Rome leiden.

Dat laat overigens onverlet dat ik de in beide stukken voorkomende stellingen over mogelijke risico's die scholen lopen tijdens aanbestedingsprocedures met aandacht heb gelezen. Het uitvoeren van aanbestedingsprocedures vraagt inderdaad om kennis van zaken, niet alleen van het inkoopproces en de aanbestedingsregelgeving, maar ook van de markt waarop geopereerd gaat worden. De inzet van de Taskforce zal zich, daarbij gesteund door PIANOo en de VO-raad, zoals gezegd richten op het door scholen kiezen van de juiste procedure met inachtneming van de mogelijke risico's daarbij, het juist hanteren van de mogelijke geschiktheideisen, een juiste toepassing van de selectie- en gunningcriteria, waardoor juridische procedures voorkomen kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nog eens uit te leggen waarom zij het risico wil nemen dat de Europese aanbesteding op de wijze die de regering voor ogen staat kan leiden tot een Europeesrechtelijke veroordeling en dus een boete.

In dit wetsvoorstel wordt niet bepaald op welke wijze scholen hun aanbestedingsproces moeten inrichten. Scholen bepalen zelf of zij kiezen voor het (laten) ontwikkelen van lesmateriaal en de opdracht daartoe al dan niet op de markt van uitgeverijen zetten, of dat ze kiezen voor het inkopen van bestaand lesmateriaal op de markt van boekhandels, distributeurs of uitgeverijen. Zij maken daarbij zelf de keuze of zij dit doen door middel van het oprichten van een intern boekenfonds zonder of met enige inbreng van een distributeur of een extern boekenfonds waarbij al het werk door de distributeur gedaan wordt.

Er kan pas sprake zijn van een Europeesrechtelijke veroordeling nadat iemand bij de Europese Commissie een klacht heeft neergelegd over een concrete aanbesteding of in het geval dat de Europese Commissie ervan overtuigd is dat de lidstaat Nederland bijdraagt aan het ontduiken van de regelgeving. Met het instellen van een Taskforce en het voorlichten van scholen over hun aanbestedingsplicht, de aanbestedingsmogelijkheden en de mogelijke risico's die daar bij optreden, doe ik er alles aan om klachten over concrete aanbestedingen te voorkomen en ben ik er van overtuigd dat de Europese Commissie geen reden heeft om aan te nemen dat Nederland de Europese regelgeving niet serieus neemt. Integendeel, door alle commotie die is ontstaan, zijn scholen zich beter dan voorheen bewust dat zij aanbestedingsplichtig zijn.

Op de vraag van de leden van de fracties van PvdA en D66 of de mogelijkheid bestaat dat een school niet tijdig over het benodigde lesmateriaal kan beschikken, kan ik slechts herhalen wat hiervoor al is aangegeven. We doen er alles aan om te voorkomen dat scholen in juridische procedures terecht komen, maar om het risico op ongewenste toestanden zo klein mogelijk te maken is het voor scholen van groot belang om tijdig met de aanbestedingsprocedures te starten, opdat de gevolgen van een eventuele uitspraak in kort geding zonodig nog tijdig hersteld kunnen worden.

Overigens is het gebruikelijk dat de nationale rechter, alvorens tot een uitspraak te komen, de belangen van alle partijen afweegt die bij het geding betrokken zijn.

De leden van de SP-fractie vragen waarom niet alleen voor de distributievariant is gekozen, gezien de mogelijkheden die deze variant biedt voor de vrije schoolboekenkeuze. Deze leden vragen tevens hoeveel van de inzet van de 45 miljoen invoeringskosten alleen al met de afweging van de keuze voor de leverings- dan wel de distributievariant gemoeid is. Met de invoering van de lumpsumbekostiging in het voortgezet onderwijs, ligt de verantwoordelijkheid voor het besteden van het budget volledig bij het bevoegd gezag van de school. Aangezien het inkopen van lesmateriaal ook budgettaire gevolgen heeft, moet het bevoegd gezag van een school in alle vrijheid kunnen bepalen op welke wijze de inkoop van lesmateriaal tot stand komt en wat er ingekocht gaat worden. Aan het kiezen voor diensten van een distributeur, hangt ook een prijskaartje. De distributeur moet in dat geval wel betaald worden voor de inkoop van de boeken, de verspreiding onder de leerlingen, het beheer van het boekenfonds, de opslagruimte, enz. Of het bevoegd gezag er voor zal kiezen deze kosten te gaan betalen of het met vrijwilligers probeert op te lossen, is eveneens aan het bevoegd gezag om te bepalen. Tot op heden hoefde deze afweging niet zo scherp gemaakt te worden, omdat de ouders de kosten droegen voor de dienstverlening van de distributeur. Overigens is, zoals ik reeds heb aangegeven, vrije schoolboekenkeuze in alle gevallen mogelijk. Hoeveel geld er gemoeid zal zijn met het maken van de keuzes in de wijze waarop scholen hun aanbestedingsproces inrichten, is sterk afhankelijk van hoe scholen hun inkoopproces hebben georganiseerd.

De leden van de SP fractie vragen of er een kosten-batenanalyse is gemaakt van de te verwachten juridische kosten versus de te verwachten opbrengst c.q. verlaging van de schoolmaterialenkosten via deze weg van aanbesteding. Ook vragen zij naar uitkomst van deze analyse. Ik ben ervan overtuigd dat met de hulp van de Taskforce Gratis Schoolboeken de scholen prima in staat zijn om de aanbesteding tot een goed eind te brengen en juridische procedures weten te voorkomen. De scholen zullen juridische ondersteuning krijgen aangeboden en hiervoor een incidentele financiële tegemoetkoming ontvangen. De structurele kosten van lesmateriaal zijn in de afgelopen jaren aanzienlijk gestegen. Dit wetsvoorstel beoogt de stijging van de kosten van lesmateriaal nu juist tegen te gaan door een betere ordening van de schoolboekenmarkt (betalen en bepalen in één hand) en de professionalisering van het inkoopproces bij scholen. Daarom moet worden aangenomen dat de incidentele kosten die voor juridische ondersteuning worden gemaakt in geen verhouding staan tot de opbrengst van dit wetsvoorstel.

Nu door de waardevolle inbreng van de Commissie duidelijk is geworden dat zowel bij een opdracht tot levering als een opdracht tot dienstverlening er gebruik gemaakt mag worden van een boekenlijst waarop auteur, titel en zelfs ISBN-nummer wordt vermeld, hoop ik de zorg die deze leden uiten omtrent de ontduiking van het aanbestedingsrecht door op foutieve gronden toepassen van de distributievariant, te hebben weggenomen.

De leden van de D66-fractie vragen naar een nadere toelichting op het «krachtig inkoopmodel van NIC/BMC met daarbij specifieke aandacht voor de specificatie van de door de school gewenste lesmethoden en/of schoolboeken.

Het «krachtig inkoopmodel» is een model dat door een commercieel bedrijf, het NIC/BMC, in eerste instantie aan enkele fracties in de Tweede Kamer is aangeboden. Het NIC/BMC heeft later op mijn verzoek zijn juridische onderbouwing van het Krachtig Inkoop Model ter informatie aan mij

doen toekomen. Uit deze juridische onderbouwing blijkt dat het hier om aanbestedingen gaat waarbij raamovereenkomsten worden aanbesteed op grond van artikel 32 van de richtlijn. Het gaat hier om het aanbesteden van 2 percelen, te weten de levering van boeken en de levering van een logistiek servicepakket. Doel is om met ten minste 3 partijen een overeenkomst te sluiten voor of het leveren van boeken, of het bieden van de dienst of de combinatie. Kenmerkend voor het sluiten van raamovereenkomsten is dat in de loop van de contractduur er binnen de gestelde randvoorwaarden en het bereik van de overeenkomsten opnieuw leveringen of diensten kunnen worden afgenomen. Waarbij vanzelfsprekend steeds sprake is van het in concurrentie uitzetten van de nadere opdracht onder de raamovereenkomstpartijen binnen eenzelfde perceel.

Op de algemene vraag van de leden van de fractie van D66 naar de betekenis van artikel 1, tweede lid, onder c, RL, kan bevestigend geantwoord worden dat er sprake is van een dienst als de waarde van de desbetreffende dienst hoger is dan die van de in de overheidsopdracht opgenomen producten. Voor het overige wordt verwezen naar de hierboven gegeven toelichting.

Op de vragen van deze leden of het betoog voor de distributievorm ook inhield dat ik beweer dat ten tijde van de aanbesteding er nog geen specificatie van lesmethode en/of boeken voorhanden behoefde te zijn, is het antwoord: neen, dat is niet het geval. Voor een inhoudelijke verhandeling over specificaties wordt verwezen naar de hierboven gegeven toelichting.

Over de vragen van de leden van de fractie van D66 betreffende de door de regering gewenste marktwerking zou ik het volgende op willen merken. Afhankelijk van de keuzes die scholen maken, wordt aan uitgeverijen, distributeurs, boekhandels, drukkerijen, ict-leveranciers, lesmethode-ontwikkelaars, inkoop- en aanbestedingsadviseurs, enz. enz. de mogelijkheid geboden met elkaar de concurrentie aan te gaan. Doordat niet alle scholen dezelfde keuze zullen maken, zal er op verschillende segmenten concurrentie ontstaan. Dat is marktwerking in optima forma. Dat het kiezen voor het ene segment, nadelen kan hebben voor een ander segment op de markt, is inherent aan marktwerking. En zelfs binnen segmenten zullen bedrijven op grond van de aan hen gestelde eisen meer of minder kans maken om in de prijzen te vallen, ook dat is marktwerking en ondernemersrisico.

De leden van de D66-fractie vragen waarom een boekenlijst niet als een «technische specificatie» hoeft te worden beschouwd en of dit ook zou kunnen gelden voor andere bedrijfstakken, zoals de bouw. Met de toelichtende tekst over het specifieke aan onderwijsspecificaties ten opzichte van technische specificaties hiervoor in deze memorie, is hopelijk duidelijk gemaakt welke aspecten van de regelgeving daarvoor doorslaggevend zijn geweest. Het is niet aan mij om een uitspraak te doen of deze redenering ook voor andere bedrijfstakken buiten het onderwijs zou kunnen gelden.

De leden van de D66-fractie vragen of het juist is dat het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie nog niet is geratificeerd. Het Handvest van de grondrechten is eerder afgekondigd door de voorzitters van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, namelijk op 7 december 2000, toen de Europese Raad van Nice werd gehouden. Het ging toen slechts om een politieke verbintenis, die geen juridische verplichtingen inhield. Tijdens de Europese Conventie en de Intergouvernementele Conferentie van 2003–2004 is het Handvest, en met name de algemene bepalingen, aangepast om het Handvest juridisch bindend te maken. Het feitelijk juridisch bindend maken – het Handvest



zelf wordt niet geratificeerd – gebeurt pas door ratificatie van het Hervormingsverdrag (Verdrag van Lissabon).

De leden van de D66-fractie vragen of de regering bekend is met het voorschrift in artikel 32, zesde lid, van het Bao dat oneigenlijk gebruik van raamovereenkomsten verbiedt. Daar kan ik bevestigend op antwoorden. Voor het beantwoorden van de vervolgvragen wordt verwezen naar de eerder gegeven uitgebreide toelichting over het gebruik van onderwijs-specificaties en de mening van de Commissie over de bijzondere context die rechtvaardigt het «of gelijkwaardig» weg te mogen laten.

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

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering denkt dat de hoge prijs van de schoolboeken in Nederland met behulp van dit wetsvoorstel omlaag zal kunnen, omdat de complexiteit van de aanbestedingsregels dit naar het oordeel van de leden zou kunnen verhinderen. Scholen zijn al sinds 1992 aanbestedingsplichtig, en zaken als meubilair, computers en schoonmaak worden ook Europees aanbesteed. Het Europees aanbesteden van schoolboeken is echter nieuw. De Taskforce Gratis Schoolboeken (zie ook paragraaf 15) zal scholen ondersteunen bij de invoering van de maatregel, waarbij bijzondere aandacht zal zijn voor de complexe onderdelen van een goede Europese aanbesteding van schoolboeken. De scholen zullen dus niet allemaal zelf het wiel uit hoeven te vinden wat betreft de aanbestedingsregels. De overgang naar de nieuwe situatie op de educatieve boekenmarkt, waarbij bepaler en betaler één zijn, zal hiermee zo soepel mogelijk verlopen. De voordelen van een beter functionerende educatieve boekenmarkt zullen dus niet beperkt worden door aanbestedingsregels, maar juist bevorderd.

De leden van de SP-fractie menen dat Nederland het enige land in Europa is dat nu voor schoolboeken gaat aanbesteden, als gevolg van de hoge boekenkosten. In Nederland zouden de boekenprijzen relatief hoog zijn. Nederland is niet het enige land in Europa dat schoolboeken gaat aanbesteden, ook in Malta, Cyprus en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs in Finland worden, volgens onze informatie, schoolboeken aanbesteed. De hoge boekenkosten zijn niet de enige reden dat Nederlandse scholen moeten aanbesteden, ook het feit dat onze scholen gemiddeld genomen groter zijn, en daarmee eerder boven het drempelbedrag uit komen dan scholen in de andere EU-lidstaten, speelt een rol. Daarnaast is de schoolboekenmarkt in de verschillende lidstaten niet gelijk, soms wordt door de overheid voorgeschreven welke boeken moeten worden gebruikt of uit welke boekenlijst door de schoolbesturen kan worden gekozen.

Aansluitend op de vragen van de leden van de VVD-fractie vragen de leden van de SP-fractie of de regering een kostenverlagend effect verwacht van de marktwerking met aanbesteding en op welk voorbeeld deze verwachting gebaseerd is. Verder vragen de leden of de regering het te verwachten effect ook kan kwantificeren en streefwaarden kan aangeven voor de in artikel VIA, lid 1, genoemde evaluatie in 2011. Het kabinet verwacht dat de prijsstijging door invoering van het wetsvoorstel in de hand kan worden gehouden. Europese aanbesteding is een middel om de concurrentie tussen verschillende marktpartijen te versterken, en daarmee de prijs-kwaliteitverhouding te verbeteren. Voorheen was het de ouder die de rekening betaalde van hetgeen door de school werd voorgeschreven. Het bevoegd gezag wordt nu verantwoordelijk voor het om niet ter beschikking stellen van schoolboeken en krijgt daarvoor een bedrag dat aan de lumpsumbekostiging wordt toegevoegd. De prijsprikkel

komt hierdoor bij de juiste partij te liggen. Het bevoegd gezag zal hierdoor prijsbewuster gaan handelen. De marktpartijen zullen echter niet alleen sterker op prijs concurreren, maar ook op kwaliteit.

Prijsdaling uitgedrukt in percentages, zoals de leden van de SP-fractie voorstellen als streefwaarden voor de evaluatie in 2011 is geen zinvolle benadering, omdat de kwaliteit van lesmateriaal minstens zo belangrijk is. Bij de evaluatie in 2011 zal ik beide aspecten laten onderzoeken.

De leden van de SP-fractie vragen of er voorbeelden zijn van scholen die door een scherpe inkoopstrategie invloed op de prijs van schoolboeken hebben kunnen uitoefenen.

Scholengemeenschap Venlo en Omstreken (SGVO) is met ondersteuning van de VO-raad een aanbestedingstraject aan het doorlopen. Op dit moment zijn de signalen goed. Verschillende marktpartijen hebben belangstelling getoond voor de opdracht, er zijn (tot op heden) geen juridische procedures gestart tegen het bevoegd gezag van de school vanwege problemen met de aanbestedingsregels.

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

De leden van de CDA-fractie vragen om een reactie op de stelling dat de 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. Deze leden vragen tevens een overzicht van de voor- en nadelen van het verlengen van de overgangsregeling op de diverse onderdelen van het wetsvoorstel, zoals tegemoetkoming voor de middeninkomens, marktwerking, uitvoeringslasten en financiële gevolgen.

Vooropgesteld zij dat, anders dan in januari 2008 toen besloten is tot een overgangsjaar teneinde de scholen de gelegenheid te geven zich voor te bereiden op de nieuwe situatie, er nu geen aanleiding is om de overgangsregeling te willen continueren.

Het wetsvoorstel kent twee hoofddoelen. Het eerste is het verminderen van de lasten voor ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs (VO). De tweede is het verbeteren van de werking van de schoolboekenmarkt door betalen en bepalen in één hand te brengen. Ieder alternatief voor het voorliggend wetsvoorstel, waarbij bepalen en betalen niet in één hand worden gebracht, gaat voorbij aan dit beoogde effect van deze wetswijzigingen op de schoolboekenmarkt.

Het gevraagde overzicht van voor- en nadelen van het verlengen van de overgangsregeling laat zich als volgt schetsen:

Voor wat betreft *de tegemoetkoming in de kosten* die ouders maken dragen beide regelingen (zowel de overgangsregeling als de structurele regeling) bij aan de doelstelling van het verlagen van de kosten voor ouders met schoolgaande kinderen. De verlaging van de kosten betekent vooral een financieel voordeel voor die ouders die geen WTOS-tegemoetkoming ontvangen. Dat betreft de middenen hogere inkomens (de ouders met een inkomen boven modaal, zijnde de inkomensgrens van de WTOS), maar ook ouders in de laagste inkomensgroep die bijvoorbeeld door onbekendheid met de regeling geen gebruik maken van de WTOS. Voordeel van de structurele situatie is daarbij dat ouders in het geheel geen kosten meer maken voor lesmateriaal; deze kosten komen immers direct voor rekening van de scholen. In het overgangsjaar kan het voorkomen dat ouders voor wie de kosten van het boekenpakket hoger zijn dan de hoogte van de eenmalige tegemoetkoming, nog zelf moeten bijdragen aan deze kosten.

Nadeel van de overgangssituatie ten opzichte van de structurele situatie is tevens dat ouders aan het begin van het schooljaar uitgaven voor schoolboeken moeten doen, terwijl de betaling van de eenmalige uitkering plaatsvindt in december. Voor de ouders met een WTOS-tegemoetkoming

wordt dit effect in het overgangsjaar zoveel mogelijk gecompenseerd door de WTOS-tegemoetkoming in één keer in juli/augustus uit te betalen.

Voor wat betreft *de marktwerking* en de *kosten van het lesmateriaal* heeft de structurele regeling vanaf het schooljaar 2008/2009 als voordeel dat deze zal leiden tot een verbetering van de werking van de schoolboekenmarkt door betalen en bepalen in één hand te brengen. Zo worden scholen hiermee onder meer kritischer op de te maken keuzes ten aanzien van de samenstelling van de boekenlijst. Het voorliggend voorstel beoogt hiermee stijging van de kosten voor lesmateriaal, die zich in de achterliggende jaren in aanzienlijke mate heeft voorgedaan, in de hand te houden. Nadeel van de eenmalige tegemoetkoming in het overgangsjaar is dat deze niet tegemoetkomt aan deze doelstelling van het wetsvoorstel. De overgangsregeling wijzigt immers verder niets in de relatie tussen de boekenbranche, de scholen en de ouders, ten opzichte van de huidige situatie. Daarnaast biedt het geen oplossing voor het probleem van leerlingen die zonder schoolboeken op school verschijnen.

Verder zijn de *uitvoeringslasten van de eenmalige regeling ten opzichte van de structurele regeling* verschillend van aard. De eenmalige tegemoetkoming wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank en de Informatie Beheergroep. De kosten van de uitvoering van deze eenmalige tegemoetkoming worden vooralsnog geraamd op ca. € 3 miljoen. In de structurele regeling via de lumpsum van de scholen zullen de uitvoeringskosten kunnen worden gedekt uit de totale vergoeding die de scholen voor de kosten van het lesmateriaal krijgen. Nadeel daarbij is dat de administratieve lasten voor scholen in de structurele situatie enerzijds hoger zullen zijn, met name door de lasten van de inkoop van lesmateriaal, maar ook zullen verminderen door vereenvoudiging van de financiële relatie tussen scholen en ouders. Evident voordeel van de structurele regeling is dat de ouders minder administratieve lasten zullen hebben, omdat het aanschaffen van lesmateriaal, met de bijbehorende administratieve zaken, niet meer nodig is. De eenmalige tegemoetkoming in het overgangsjaar heeft deze effecten niet en betekent geen verandering in administratieve lasten van ouders of scholen.

De *financiële gevolgen voor de rijksbegroting* zijn voor beide situaties op termijn gelijk. In beide situaties (zowel bij de structurele financiering via de lumpsum, als bij een verlenging van de overgangsregeling) betreft dit uitgaven ter grootte van € 308 per leerling in het voortgezet onderwijs, terwijl de WTOS-tegemoetkoming per gerechtigde € 308 lager wordt vastgesteld.

Samenvattend kan worden gesteld dat in de overgangsperiode slechts aan één van de twee hoofddoelstellingen van dit wetsvoorstel in zekere mate wordt voldaan, terwijl de structurele invoering waarborgt dat aan beide hoofddoelstellingen (verbetering positie ouders, betere marktwerking) wordt voldaan.

## **9. Pilots**

De leden van de PvdA-fractie alsook de leden van de D66-fractie vragen of de regering bereid is pilots uit te voeren alvorens tot invoering van het voorliggende wetsvoorstel over te gaan.

Het uitvoeren van pilots brengt een aantal bezwaren met zich mee, terwijl het onduidelijk is wat de toegevoegde waarde in dit kader is. Alle partijen op de educatieve markt, dus vragers (scholen) én aanbieders (educatieve uitgeverijen en distributeurs/ boekhandels) zullen de komende jaren ervaring gaan opdoen met de uitvoering van de Europese aanbesteding en hun eigen weg daarin gaan vinden. Een pilot met een beperkte tijdsduur

en een beperkt aantal deelnemende scholen zal slechts in zeer beperkte mate een beeld opleveren waarvan geleerd kan worden ter voorbereiding op structurele invoering. Zo lijkt het inkooptechnisch niet verstandig slechts voor één jaar een aanbesteding te doen, hetgeen de mogelijkheden van een pilot op basis waarvan men kan leren aanzienlijk beperkt. Voor deelnemende scholen aan een eventuele pilot zou een keuze voor een intern boekenfonds terwijl men daarover in de huidige situatie nog niet beschikt, zo goed als onmogelijk zijn. Voorts wordt samenwerking bij een beperkt aantal deelnemende scholen niet bevorderd. Bovendien kan geen inkoopmacht worden gecreëerd. Daarnaast is het gevolg van een pilot dat ouders van leerlingen op een aan de pilot deelnemende school en daarmee schoolboeken geheel gratis krijgt minder kosten hebben dan ouders van leerlingen op niet deelnemende scholen. Het kabinet is onder meer om deze redenen dan ook niet bereid een pilot uit te voeren ter voorbereiding op structurele invoering. Daarnaast zij opgemerkt dat er naar het oordeel van het kabinet een pilot geen toegevoegde waarde heeft nu genoegzaam helderheid is gecreëerd, onder verwijzing naar paragraaf 6, ten aanzien van de mogelijkheden voor scholen binnen het aanbestedingsrecht.

## **10. Uitstel**

De leden van de SP-fractie stellen een aantal vragen over de gecreëerde mogelijkheid voor het kabinet om de invoeringsperiode met één jaar te verlengen. Zo vragen zij de datum waarvoor of waarop de beslissing omtrent wel of niet gebruik van deze verlengingsmogelijkheid genomen wordt of moet zijn, wie hieromtrent op basis van welke gegevens zal adviseren, wat de criteria zijn op basis waarvan kan, mag of zal worden besloten tot een jaar extra uitstel en welke procedure in dezen gevolgd wordt in relatie tot het veld en de Staten-Generaal.

Het kabinet acht de kans dat van deze mogelijkheid tot een jaar extra uitstel gebruik gemaakt zal worden, verwaarloosbaar. De beslissing tot een extra overgangsjaar zou bij koninklijk besluit genomen dienen te worden. In de brief (Kamerstukken II 2007/08, 31 325, nr. 11), d.d. 11 maart 2008, is aangegeven dat hiertoe slechts besloten wordt indien dit door thans onvoorziene omstandigheden onontkoombaar zou zijn. Het kenmerk van onvoorziene omstandigheden is nu juist dat deze thans niet te voorzien zijn. Het is dus niet mogelijk om op dit moment criteria te noemen op basis waarvan een dergelijk besluit genomen zou worden en wie hierover op basis van welke gegevens zal adviseren, noch om een datum te noemen waarvoor of waarop een dergelijk besluit genomen moet zijn. Slechts uit overwegingen van zorgvuldigheid is besloten tot het creëren van de mogelijkheid om de invoeringsperiode met hooguit één jaar te verlengen. Indien dit onverhoopt wel het geval zal zijn, zal de Staten-Generaal en alle betrokken partijen worden geïnformeerd.

## **11. Internationale vergelijking**

De leden van de SP-fractie vragen of het de regering bekend is of in landen met geringere schoolboekenkosten relatief grotere medewerking door docenten wordt gegeven aan het vervaardigen van schoolmaterialen. Tevens vragen deze leden of deze landen mogelijk een ander (minder les-)urenbeslag en honoreringsstructuur in het VO hebben dan voor de Nederlandse leraren geldt. Blijven zij mogelijk op die manier – door docenten meer uren en/of salaris te geven voor vervaardiging van schoolmaterialen naast het lesgeven – onder de Europese aanbestedingsnorm. M.a.w. wordt in dergelijke landen verhoudingsgewijs mogelijk meer aan schoolpersoneelskosten (mede t.b.v. schoolboeken) dan aan materiële kosten ten behoeve van schoolmaterialen/ schoolboeken uitgegeven? Over de wijze waarop de kostprijs van schoolboeken in andere landen

wordt bepaald zijn geen gegevens bekend. Er is geen indicatie dat dit gebeurt door leraren tijdens voor onderwijs bekostigde uren in te zetten voor het maken van lesmateriaal. De boeken worden in alle ons bekende gevallen verstrekt door commerciële uitgeverijen. Op de vraag naar een verklaring van het verschil tussen de Nederlandse prijzen van schoolboeken en de prijzen van schoolboeken in andere landen is het door docenten vervaardigde lesmateriaal niet als oorzaak genoemd door de landen die hebben gereageerd. Voor wat betreft de mogelijkheden in Nederland voor het zelfstandig vervaardigen door scholen van lesmateriaal verwijs ik naar het antwoord op de desbetreffende vraag van de SP-fractie in de volgende paragraaf.

### **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 heeft overwogen onderzoek te doen naar de mogelijkheid om schoolboeken en schoolmaterialen door scholen te laten produceren en hiertoe over te gaan, omdat het draagvlak in scholen daarvoor veel groter is dan voor de uitvoering van Europese aanbesteding.

Ik wil niet vooruitlopen op de discussie over het onderzoeksrapport van de Commissie Dijsselbloem die nog met het kabinet wordt gevoerd. Met dit wetsvoorstel geef ik de scholen de mogelijkheid om een afweging te maken om de middelen die zij voor het lesmateriaal ontvangen te besteden aan het produceren van schoolboeken en schoolmaterialen. Er is wel reeds onderzoek in afrondende fase naar de mogelijkheden van scholen voor het zelfstandig ontwikkelen van leermaterialen. Ik zal u hierover zo spoedig mogelijk informeren.

### **13. Evaluatiebepaling**

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vragen of artikel VIa van de wet niet weinig principiële is. Volgens deze leden is het desbetreffende artikel niet concreet genoeg en is daarmee nauwelijks te bepalen of de wet succesvol is geweest.

Artikel VI voorziet in de evaluatie van de beoogde uitwerking van het wetsvoorstel op de schoolboekenmarkt. Er zal naar aanleiding van dit artikel *in ieder geval* worden onderzocht in hoeverre het beoogde effect op de prijs van het lesmateriaal heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn in dat artikel nog de volgende concrete punten opgesomd:

- de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten voor de ouders,
- de beoogde verbetering van de marktwerking op de educatieve boekenmarkt,
- de keuzevrijheid op scholen tot het voorschrijven van lesmateriaal, en
- de gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van deze wet.

Naar mijn mening biedt de evaluatie van deze aspecten een voldoende beeld van de effecten van deze wet. Dit laat onverlet dat er ook aandacht kan worden besteed aan andere zaken.

### **14. Uitvoeringslasten voor scholen**

De CDA-fractie geeft aan dat er bij hen zorgen bestaan over de administratieve lasten en financiële gevolgen voor de scholen die hiermee verbonden zijn en vraagt waarom geen advies door Actal is uitgebracht.

Het wetsvoorstel is ter advisering voorgelegd aan Actal, maar zij selecteert zelf op welke wetsvoorstellen zij advies uitbrengen.

Europese aanbesteding brengt inderdaad administratieve lasten en financiële gevolgen met zich mee, maar de administratieve lasten en financiële gevolgen voor scholen zullen op een aantal onderdelen ook verminderen. Door het invoeren van «gratis schoolboeken» is er sprake van een versim-

peling van de contacten tussen ouders en scholen. Zo lost de invoering van «gratis schoolboeken» bijvoorbeeld ook het probleem op van ouders die de rekening van de schoolboeken niet (kunnen) betalen en het verschijnsel dat kinderen zonder boeken op school komen. De administratieve lasten en financiële gevolgen voor scholen die hiermee gepaard gaan, zullen verdwijnen. Daarnaast krijgen scholen een tegemoetkoming in de invoeringskosten van de nieuwe systematiek.

De leden van de VVD-fractie geven aan zich af te vragen of de scholen in staat zullen zijn om Europese aanbesteding op zich te nemen. De verantwoordelijkheid voor de aanschaf van het lesmateriaal ligt bij de scholen. De Taskforce Gratis Schoolboeken (zie ook paragraaf 15) zal scholen waar nodig ondersteunen. Samen doen we er zo veel mogelijk aan om de aanbesteding zo ordentelijk mogelijk te laten verlopen. Met de overgangsregeling hebben de scholen daarnaast meer tijd gekregen om de invoering op zorgvuldige wijze te regelen. Ik deel de zorgen van de fractieleden dan ook niet.

De leden van de D66-fractie vragen naar de tijd die ermee gemoeid is om een aanbestedingsprocedure voor de aankoop van lesmateriaal voor te kunnen bereiden en ten uitvoer te leggen.

Dit is sterk afhankelijk van de wijze waarop de school haar aanbestedingsproces inricht. Als richtlijn zou vier tot acht maanden genoemd kunnen worden. Van belang is onder meer welke ervaring de school heeft met het aanbesteden. Daarnaast is het relevant of gekozen wordt voor een openbare dan wel niet openbare procedure. Als een school precies weet wat ingekocht moet worden, de titels van boeken, het beschikbare budget en de aantallen leerlingen zijn bijvoorbeeld al bekend, is het eenvoudig om een bestek op te stellen. Wanneer de school besluit dat de tot dan toe gehanteerde onderwijsmethodieken opnieuw tegen het licht gehouden moeten worden, en in plaats van met een boekenlijst met functionele omschrijvingen wil gaan werken, kiest de school daarmee tevens voor een arbeidsintensiever proces.

#### **15. Taskforce Gratis Schoolboeken en helpdesk**

De leden van de CDA-fractie vragen wat precies verwacht mag worden van de bijstand van het departement in de vorm van de beloofde Taskforce Gratis Schoolboeken en helpdesk. De leden van de SP-fractie vragen naar de stand van zaken hieromtrent.

De Taskforce Gratis Schoolboeken wordt op dit moment ingericht, in overleg met partijen in het veld, waaronder de VO-raad. De Taskforce Gratis Schoolboeken zal scholen proactief ondersteunen en faciliteren bij het proces van aanbesteding van schoolboeken. De activiteiten van de Taskforce Gratis Schoolboeken bestaan in ieder geval uit het opzetten van een website waarop scholen bruikbare informatie kunnen vinden met betrekking tot het aanbesteden van schoolboeken. Daarnaast zal de Taskforce Gratis Schoolboeken in de eerste weken van schooljaar 2008–2009 een serie regionale bijeenkomsten organiseren om scholen goed te informeren. Tevens zal de Taskforce Gratis Schoolboeken een proactieve helpdesk inrichten die scholen actief zal benaderen, scholen waar mogelijk zal ondersteunen, en tevens de voortgang van de invoering nauwlettend zal monitoren.

#### **16. Fiscale aspecten**

De leden van de VVD-fractie vragen of over het gelijke bedrag dat elke ouder het eerste jaar ontvangt, belasting betaald moet worden. De tegemoetkoming wordt slechts, zo merken deze leden terecht op, voor het eerste jaar verstrekt. De systematiek van de Wet inkomstenbelasting

2000 strekt zich uit over periodieke uitkeringen. Doordat deze tegemoetkoming eenmalig is en dus niet periodiek, hoeft hierover geen belasting te worden betaald.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens of een uitstel als gevolg van onvoorziene omstandigheden tot gevolg heeft dat de eenmalige uitkering aan de ouders opnieuw wordt verstrekt en of dit tot fiscale problemen kan leiden.

Indien als gevolg van onvoorziene omstandigheden het besluit valt de invoering van de maatregel met een jaar uit te stellen, betekent dit inderdaad dat de eenmalige tegemoetkoming aan de ouders nogmaals voor een jaar wordt verstrekt. Mede gelet op het bovenstaande antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie betekent dit dat het dan wel gaat om een periodieke uitkering waarover belasting zou moeten worden afgedragen. Om de tegemoetkoming nog een jaar belastingvrij te kunnen verstrekken, moet de fiscale wetgeving worden aangepast, hetgeen een aparte afweging van het kabinet vereist. Nogmaals zij opgemerkt dat het kabinet de kans dat van deze mogelijkheid tot een jaar extra uitstel gebruik gemaakt zal worden, verwaarloosbaar is.

De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van de memorie van antwoord d.d. 14 februari 2008 naar de uitkomst van de Nederlandse inbreng in de EU-discussie omtrent de ongelijke BTW-behandeling van schoolboeken en digitale leermiddelen.

De lopende consultatie van de Europese Commissie over herziening van de lijst van goederen en diensten die onder het verlaagde tarief gebracht kunnen worden sluit 12 mei.

Nederland heeft inmiddels overeenkomstig het in de zomer van 2007 opgestelde BNC-fiche naar aanleiding van de Mededeling van de Europese Commissie over de toepassing van de verlaagde tarieven aangegeven dat het in paragraaf 7 van het consultatiedocument opgenomen voorstel – alleen – luisterboeken onder het bereik van het verlaagde tarief te brengen niet ver genoeg gaat: wat Nederland betreft moet meer in het algemeen een regeling voor elektronische informatiedragers getroffen worden. Naar het zich laat aanzien zal de Europese Commissie eerst een richtlijnvoorstel indienen om een aantal spoedeisende zaken te regelen, zoals het definitief maken van de regeling voor arbeidsintensieve diensten. De Ecofin zal dit richtlijnvoorstel naar verwachting vanaf half juli kunnen bespreken. Inzet van de Europese Commissie lijkt elektronische informatiedragers, zoals digitale lesmateriaal en milieuvriendelijke goederen en diensten te behandelen in de analyse die moet beginnen na de indiening van dat richtlijnvoorstel.

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