

EVALUATIE 2011 WET GRATIS SCHOOLBOEKEN

EVALUATIE 2011 WET GRATIS SCHOOLBOEKEN

- eindrapport -

drs. Joris Brekelmans
drs. Lars Heuts
dr. Bjørn Dekker

Amsterdam, september 2011
Regioplan publicatienr. 2092

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie
van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

VOORWOORD

De Wet gratis schoolboeken (WGS) is in 2008 ingevoerd. Vanaf dat moment dragen ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs niet langer de kosten voor lesmateriaal, maar zijn scholen verantwoordelijk voor de inkoop en de kosten daarvan. In de WGS is opgenomen dat de wet in 2011 geëvalueerd moet worden, met daarbij aandacht voor de kosten van lesmateriaal, de bijkomende kosten voor ouders, de marktwerking in de markt voor lesmateriaal, de keuzevrijheid op scholen bij het voorschrijven van lesmateriaal en het Europees aanbesteden.

In opdracht van het ministerie van OCW heeft RegioPlan de Wet gratis schoolboeken geëvalueerd. Daarbij hebben we gebruik gemaakt van veel verschillende informatiebronnen zoals eerder uitgevoerde onderzoeken, gegevens van marktpartijen, gesprekken met betrokkenen en enquêtes. De resultaten van de analyse van al deze gegevens zijn samengebracht in dit rapport.

Deze evaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie. Naast vertegenwoordigers van de ministeries van OCW en EL&I bestond de begeleidingscommissie uit Pieter Dubois (Iddink), Erik Flentge (VOO), Werner van Katwijk (Ouders & COO), Annette Kerkstra (VO-raad), René Montenarie (GEU), Stephan de Valk (GEU/Noordhoff Uitgevers) en Hans van der Wind (Van Dijk Educatie). De begeleidingscommissie staat achter de feiten en de analyses in deze evaluatie. We willen de leden van de commissie graag bedanken voor de constructieve samenwerking en hun deskundige commentaar en advies.

Daarnaast gaat onze dank uit naar alle geïnterviewden en de respondenten die aan de enquêtes hebben meegewerkt (zowel docenten als vertegenwoordigers van schoolbesturen). Ten slotte bedanken we André de Moor en Caroline Wlodarczyk voor de algehele begeleiding van het onderzoek.

Bjørn Dekker
projectleider

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding en achtergrond	1
1.1	Achtergrond.....	1
1.2	Onderzoeksvragen.....	5
1.3	Werkwijze en bronnen	8
2	Kosten van lesmateriaal	11
2.1	Opbouw van de kosten	11
2.2	Ontwikkeling van kosten van lesmateriaal.....	13
2.3	Prijsontwikkeling en lumpsumbedrag.....	20
2.4	Omgang met tekort op lumpsumbedrag	22
2.5	Samenvatting	25
3	Bijkomende schoolkosten	27
3.1	Ontwikkeling van bijkomende schoolkosten	28
3.2	Samenhang met de WGS	31
3.3	Borg en andere met lesmateriaal samenhangende kosten	32
3.4	Samenvatting	34
4	Marktwerking educatieve boekenmarkt	35
4.1	Achtergrond: kenmerken van 'ideale' marktwerking.....	35
4.2	Aantal aanbieders	36
4.3	Toetredingsdrempels	37
4.4	Kostenbewustzijn afnemers	38
4.5	Prijsconcurrentie	38
4.6	Prijsontwikkeling lesmateriaal	39
4.7	Kwaliteit dienstverlening	41
4.8	Samenvatting	42
5	Keuzevrijheid en gebruik lesmateriaal	45
5.1	Keuzevrijheid voor lesmateriaal	45
5.2	Inzet van lesmateriaal	49
5.3	Leermiddelenbeleid.....	51
5.4	Samenvatting	54
6	Europees aanbesteden	57
6.1	Verloop aanbestedingen	57
6.2	Invoerings- en uitvoeringskosten	60
6.3	Leereffecten	62
6.4	Samenvatting	62
7	Samenvatting	65
Bijlage	Literatuur	71

1 INLEIDING EN ACHTERGROND

In 2008 is de Wet gratis schoolboeken (WGS) ingevoerd. De WGS heeft onder meer tot doel de schoolkosten voor ouders te verlagen en het functioneren van de markt voor schoolboeken te verbeteren. In de WGS is opgenomen dat er in 2011 een evaluatie plaatsvindt, waarbij de volgende vijf thema's aan de orde komen:

1. de ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal in relatie tot de hoogte van het bedrag per leerling;
2. de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten voor ouders;
3. de beoogde verbetering van de marktwerking op de educatieve boekenmarkt;
4. de keuzevrijheid op scholen tot het voorschrijven van lesmateriaal;
5. de gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van de wet.

In deze rapportage brengen we verslag uit van de evaluatie WGS. Voordat we in de volgende hoofdstukken de bevindingen presenteren, gaan we eerst in op de achtergrond, onderzoeksvragen en werkwijze.

1.1 Achtergrond

Aanleiding: discussie over stijgende schoolkosten

Voorafgaand aan de invoering van de WGS is er veel discussie geweest over de stijging van de schoolkosten voor ouders. De eerste signalen over kostenstijgingen van schoolboeken stammen uit het einde van de jaren negentig. In die periode zijn er verschillende studies uitgevoerd. Uit een van deze studies kwam naar voren dat de prijs per boektitel tussen 1994 en 1997 met gemiddeld vijf procent per jaar was gestegen.¹ Een latere studie liet zien dat de gemiddelde kosten voor schoolboeken per leerling waren gestegen met 35 procent tussen 2000 en 2005.² Een deel van deze stijging is terug te voeren op de invoering van de tweede fase in de bovenbouw van de havo en het vwo en de daarmee samenhangende uitbreiding van het aantal vakken per leerling.

Maatregelen om de schoolkosten voor ouders te beperken

Om de schoolkosten voor ouders te verlagen, werd in augustus 2005 het lesgeld voor leerlingen van zestien jaar en ouder afgeschaft. Daarnaast spraken schoolbesturenorganisaties, ouderorganisaties³ en de VO-raad in de Gedragscode Schoolkosten af om de schoolkosten voor ouders te beperken en inzichtelijker te maken. Op 1 januari 2005 werd bovendien de vaste

¹ SEO (2001). Zie voor de volledige verwijzingen de literatuurlijst in bijlage 1.

² PwC (2005).

³ Uitzonderd Vereniging Openbaar Onderwijs (VOO)

boekenprijs voor schoolboeken afgeschaft. De verwachting was dat hierdoor de concurrentie tussen uitgevers en distributeurs zou toenemen, waardoor de prijzen voor schoolboeken zouden dalen. Deze daling bleef echter uit.

De markt voor schoolboeken volgens de NMa (situatie 2006)

In 2006 concludeerde de NMa⁴ dat de schoolboekenmarkt geen goed functionerende markt was en benoemde daarbij de volgende oorzaken:

- Een gebrek aan prijsprikkels, doordat de partij die schoolboeken koos (de school) niet dezelfde was als de partij die ze betaalde (de ouder). Hierdoor had de school nauwelijks een prikkel om prijsbewust schoolboeken te kiezen.
- De aanbodgestuurde markt. Partijen aan de vraagzijde (scholen, docenten, leerlingen en ouders) hadden weinig invloed op de vorm en inhoud van lesmethoden. Daardoor konden uitgeverijen grotendeels onafhankelijk de vorm, inhoud en prijs van lesmethoden bepalen.
- De inelastische vraag. Het aantal afnemers (leerlingen) is aan het begin van een schooljaar bekend. Leerlingen zijn verplicht schoolboeken af te nemen. Hierdoor hebben prijsstijgingen weinig invloed op de vraag.
- Een beperkt aantal aanbieders. Zowel het aantal uitgevers als het aantal distributeurs is beperkt. Ook zijn de kosten om toe te treden tot de markt hoog, waardoor er niet gemakkelijk nieuwe partijen opstaan.

De gebrekkig functionerende schoolboekenmarkt verklaart volgens de NMa dat het loslaten van de vaste boekenprijs niet leidde tot dalende prijzen. Vóór het afschaffen van de vaste boekenprijs konden uitgevers ook al op prijs concurreren, maar door het gebrek aan prijsprikkels deden ze dat niet in grote mate. Het marktfunctioneren is door afschaffing van de vaste boekenprijs niet veranderd, waardoor het gebrek aan prijsprikkels voor uitgevers en distributeurs bleef bestaan.

De Wet gratis schoolboeken

Om de schoolkosten voor ouders te beperken en de schoolboekenmarkt open te breken, is in 2008 de Wet gratis schoolboeken (WGS) ingevoerd.⁵ Het eerste hoofddoel is de schoolkosten voor ouders te verlagen. De wet verplicht scholen in het voortgezet onderwijs (inclusief praktijkonderwijs en groen vmbo) om lesmateriaal kosteloos aan ouders te verstrekken. Dit betreft uiteraard schoolboeken, maar ook bijvoorbeeld digitaal lesmateriaal en syllabi. Zaken als atlanten, woordenboeken en tekendozen moeten ouders nog zelf aanschaffen. Een met dit eerste hoofddoel samenhangend neven-doel is te voorkomen dat kinderen zonder boeken op school verschijnen omdat ouders de kosten niet (kunnen) betalen. Dit was een probleem dat met name in grote steden voorkwam.

⁴ NMa (2006).

⁵ Memorie van toelichting bij de Wet gratis schoolboeken. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31325, nr. 3.

Naast kostenreductie voor ouders heeft de wet als tweede hoofddoel de werking van de schoolboekenmarkt te verbeteren. Het idee hierachter is dat er meer prijsprikkels ontstaan door kosten van schoolboeken bij de scholen neer te leggen, omdat de partij die de leermiddelen kiest nu ook betaalt. Daarnaast zouden scholen door hun grotere inkoopvolumes sterker tegenover uitgevers moeten staan dan individuele ouders.

Om het lesmateriaal te bekostigen, ontvangen scholen een extra bedrag per leerling in de lumpsum dat overeenkomt met de prijs van een gemiddeld boekenpakket (in het schooljaar 2010-2011 is dit bedrag € 321,50). Het staat scholen vrij om meer dan dat bedrag te besteden. Als scholen minder dan het normbedrag uitgeven, kan het overgebleven geld voor andere doeleinden ingezet worden. Daarmee krijgen scholen een prikkel om hun boeken zo goedkoop mogelijk aan te schaffen, een prikkel die er voorheen nauwelijks was.

Definitie lesmateriaal

In de WGS wordt lesmateriaal als volgt gedefinieerd: *“Lesmateriaal dat naar vorm en inhoud is gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties en waarvan het gebruik binnen het onderwijsaanbod door het bevoegd gezag specifiek voor het desbetreffende leerjaar is voorgeschreven.”* Concreet gaat dat om de volgende materialen:

- leerboeken, werkboeken, project- en tabellenboeken, examentrainingen en -bundels, eigen lesmateriaal van de school, bijbehorende cd's en/of dvd's die een leerling in dat leerjaar nodig heeft;
- de ontsluiting van digitaal lesmateriaal (de kosten van licenties) dat een leerling in dat leerjaar nodig heeft;
- lesmateriaal dat door docenten zelf ontwikkeld is;
- lesmateriaal van extra (keuze)vakken;
- lesmateriaal voor leerlingen met een leesbeperking, zoals visueel gehandicapten en leerlingen met dyslexie.

De laatste twee soorten lesmateriaal staan niet in de WGS, maar zijn naderhand door het ministerie van OCW aan de definitie toegevoegd.

Atlanten, woordenboeken, rekenmachines en agenda's zijn niet gratis. Dit geldt ook voor laptops, rekenmachines, sportkleding, gereedschap, schriften/multomappen, pennen en dergelijke. De school mag melden dat deze materialen onmisbaar zijn om de opleiding met succes te volgen.

In de praktijk betreft het gratis lesmateriaal met name schoolboeken en bijbehorende (methodegebonden) materialen als werkboeken en digitale oefenprogramma's.

Effect bij het Europees aanbesteden bij de inkoop van lesmateriaal

Sinds 1992 bestaat er een Europese aanbestedingsplicht voor grote aankopen van scholen, maar deze werd voor schoolboeken zelden nageleefd. Met de invoering van de WGS kreeg deze verplichting nieuwe relevantie. Boven een bepaald drempelbedrag werden scholen verplicht de aankoop van boeken Europees aan te besteden. Ondanks dat veel scholen al ervaring hadden met het aanbesteden van diensten als schoonmaak en ICT verliep de

aanbesteding van schoolboeken niet vlekkeloos: onervarenheid op dit gebied bij alle partijen (scholen, inkoopadviseurs en leveranciers) zorgde voor conflicten tussen scholen en leveranciers. Aanbestedingsprocedures werden afgebroken en rechtszaken dreigden.⁶ Om scholen te ondersteunen werd op 1 augustus 2008 vanuit het ministerie van OCW een Taskforce Gratis Schoolboeken ingesteld.

Convenant en voortgang

Om het moeizame proces van het Europees aanbesteden vlot te trekken is in december 2008 het convenant 'Europees aanbesteden en de educatieve boekenmarkt' afgesloten tussen distributeurs, de besturenorganisaties en de staatssecretaris van het ministerie van OCW. Hierin beloofden scholen deugdelijke aanbestedingsprocedures en distributeurs minimale juridisering.

Alle leerlingen ontvangen sinds schooljaar 2009-2010 hun lesmateriaal kosteloos via de school. Niet verrassend zijn daardoor de totale schoolkosten voor ouders flink gedaald.⁷ Een groot deel van de aankoopopdrachten van lesmateriaal is inmiddels Europees aanbesteed.

Vanaf de zomer van 2009 verschenen in de kranten berichten over borg die door een aantal scholen verplicht gesteld werd aan ouders. Ook bleek er verwarring te bestaan over het doorberekenen van de kosten voor verzending van boekenpakketten aan ouders door distributeurs. Inmiddels is hier ook meer duidelijkheid over gekomen. Het ministerie van OCW heeft aangegeven dat scholen borg mogen heffen, maar dat ouders individueel en expliciet de keuze voorgelegd moeten krijgen om borg af te dragen. Gaan zij hiermee niet akkoord, of maken zij geen keuze kenbaar, dan hoeven zij geen borg te betalen. Verzendkosten voor gratis lesmateriaal behoren tot de kosten die de school moet dragen.⁸

In de WGS is opgenomen dat in 2011 een evaluatie van de wet moet plaatsvinden en daarbij zijn vijf themagebieden benoemd. Deze thema's zijn: kosten van het lesmateriaal; bijkomende schoolkosten voor ouders; marktwerking in de educatieve boekenmarkt; keuzevrijheid op scholen in het voorschrijven van lesmateriaal; en Europese aanbestedingen. In de volgende paragraaf werken we de themagebieden verder uit in concrete onderzoeksvragen.

⁶ Zie bijvoorbeeld: NRC Handelsblad, 30 augustus 2008, *Aanbesteding schoolboeken faalt opnieuw*. Trouw, 4 november 2008, *Ruzie over aanbesteding gratis schoolboeken*. Volkskrant, 5 december 2008, *Aanbesteding schoolboeken mislukt*.

⁷ Sardes (2010).

⁸ Ministerie van OCW, 17 mei 2010, antwoord op Kamervragen 'Advies van de VO-raad over de borg bij de gratis schoolboeken', kenmerk 7524.

1.2 Onderzoeksvragen

Elk van de vijf in de WGS genoemde thema's hebben we hieronder gepresenteerd als een hoofdvraag. Deze hoofdvraag hebben we vervolgens uitgewerkt in een aantal deelvragen die we in de volgende hoofdstukken zullen beantwoorden. De eerste vraag heeft betrekking op de kosten(ontwikkeling) van het lesmateriaal.

Hoofdvraag 1: Wat is de ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal in relatie tot de hoogte van het bedrag per leerling sinds de invoering van de WGS?

Kostenontwikkeling

- Wat is de ontwikkeling en hoogte van de kosten voor het lesmateriaal sinds de invoering van de WGS (en de periode eraan voorafgaand, uitgesplitst naar schoolsoort)?
- Wat is de ontwikkeling en hoogte van het uitgekeerde bedrag per leerling sinds de invoering van de WGS?
- Hoe verhouden de kosten en de uitgekeerde bedragen zich tot elkaar en is daar een ontwikkeling in te zien?
- Dekt de jaarlijkse lumpsumbekostiging van € 321,50 voor het boekenpakket per leerling de gemiddelde kosten die scholen nu maken voor het gratis ter beschikking stellen van het voorgeschreven lesmateriaal aan leerlingen in het voortgezet onderwijs?

Achtergronden, kenmerken en oplossingen

- Wat zijn de achtergronden waarom scholen wel of niet uitkomen met de vastgestelde bedragen?
- Hebben scholen die niet uitkomen/uitkwamen specifieke kenmerken? Denk aan zelfstandige gymnasia of scholen met gehandicapte kinderen.
- Hoe lossen scholen (dreigende) tekorten op de post leermiddelen op? Denk hier aan het aanwenden van andere financiële bronnen en aanpassingen in boekenkeuze en leermiddelen.

De tweede hoofdvraag heeft betrekking op de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten en luidt:

Hoofdvraag 2: Wat is de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten voor ouders sinds de invoering van de WGS?

- Zijn de overige kosten voor ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs gestegen?
- Indien sprake is van een stijging, om welke kosten gaat het, hoe worden die benoemd en om welke bedragen per kind gaat het gemiddeld?
- Geldt een eventuele verhoging van de bijkomende kosten voor alle ouders/verzorgers of deelgroepen?

- Is het aannemelijk dat een eventuele verhoging te maken heeft met kosten die de scholen maken voor het gratis ter beschikking stellen van het voorgeschreven lesmateriaal?

De derde vraag gaat in op de vraag of de WGS in tegenstelling tot eerdere maatregelen wel heeft geleid tot een betere marktwerking op de educatieve boekenmarkt.

Hoofdvraag 3: Wordt met de invoering van de WGS de beoogde verbetering van de marktwerking op de educatieve boekenmarkt gerealiseerd?

- Hoe heeft het aantal aanbieders (uitgevers en distributeurs) op de educatieve boekenmarkt zich sinds de invoering van de WGS ontwikkeld? Hoe heeft het marktaandeel van aanbieders zich ontwikkeld? Welke rol speelt de invoering van de WGS hierbij precies?
- Heeft de invoering van de WGS een effect gehad op de aanwezigheid van concurrentie binnen de educatieve boekenmarkt? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, om welke reden(en) niet?
- Welk effect heeft de invoering van de WGS gehad op al dan niet aanwezige barrières voor nieuwe aanbieders om toe te treden tot de educatieve boekenmarkt?
- Heeft de invoering van de WGS een effect gehad op het gedrag van afnemers (scholen) die op basis van goede informatie kiezen tussen inschrijvers? Vertonen afnemers meer *bewust* gedrag?
- In welke mate wordt op de educatieve boekenmarkt geconcurrereerd op prijs, kwaliteit en/of differentiatie van het aanbod van educatieve boeken? Welke rol heeft de invoering van de WGS hierbij gespeeld?
- Heeft de invoering van de WGS een effect gehad op de kwaliteit en prijs van educatieve boeken? Zo ja, op welke wijze?

Hoofdvraag 4: Welk effect heeft de WGS op de keuzevrijheid van scholen tot het voorschrijven van lesmateriaal?

In de memorie van toelichting bij de WGS⁹ wordt als belangrijk voordeel van de wet genoemd dat scholen door het extra bedrag in de lumpsum een instrument in handen krijgen om een eigen en innovatief leermiddelenbeleid te voeren. Ze kunnen bijvoorbeeld sterker inzetten op digitaal of zelf ontwikkeld lesmateriaal. Tegelijkertijd wordt het van belang geacht dat de leraar binnen de randvoorwaarden van het management eigen lesmateriaal kan blijven selecteren. Gezien het belang dat in de memorie van toelichting aan leermiddelenbeleid wordt gehecht, plaatsen we hoofdvraag 4 in deze context. We gaan niet alleen in op de keuzevrijheid van docenten, maar ook op de alternatieven voor traditionele leermiddelen waarop scholen kunnen inzetten.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31325, nr 3.

- Hoeveel scholen kennen een leermiddelenbeleid? Is er sinds de invoering van de WGS een leermiddelenbeleid ontwikkeld of is het beleid aangepast?
- Is sinds de invoering van de WGS de verhouding tussen papieren, digitaal en zelf ontwikkeld lesmateriaal veranderd? Is er sprake van uitwisseling van zelf ontwikkeld lesmateriaal tussen docenten en tussen scholen?
- Wie zijn betrokken bij de besluitvorming rondom het verkrijgen (de aanschaf) van lesmateriaal? Is de besluitvorming sinds de invoering van de WGS veranderd?
- Is de keuzevrijheid van docenten of vaksecties voor lesmateriaal veranderd sinds invoering van de WGS?

Hoofdvraag 5: Wat zijn de gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van de WGS?

De vraag wat de gevolgen zijn van het Europees aanbesteden kan op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Vanuit de scholen (en indirect leerlingen en ouders) kan op verschillende niveaus naar de gevolgen van het Europees aanbesteden gekeken worden. Allereerst op het niveau van het aanbestedingsproces (bijvoorbeeld administratieve lasten), vervolgens naar de directe uitkomsten ervan (bijvoorbeeld uiteindelijke kosten) en tot slot naar de bredere effecten (bijvoorbeeld meer afstemming over boekenkeuze binnen bestuur). Uiteraard kan er ook vanuit de aanbidders (landelijke distributeurs, regionale boekhandels en educatieve uitgeverij) naar de gevolgen van het Europees aanbesteden worden gekeken. Dat perspectief komt overigens ook voor een groot deel aan de orde bij de vraag naar de marktwerking. We onderscheiden in dit onderdeel de volgende onderzoeksvragen:

- Zijn scholen daadwerkelijk in staat om Europees aan te besteden volgens de Europese richtlijnen?
- Wat zijn de invoeringskosten van de WGS voor scholen geweest?
- Wat is de extra tijdsinvestering die scholen nodig hebben om een aanbestedingsprocedure te voltooien ten opzichte van onderhandse gunning van opdrachten voor lesmateriaal? In hoeverre is er sprake van een leereffect bij besturen die meerdere malen aanbesteed hebben?
- Heeft de invoering van de WGS gevolgen gehad voor de wijze waarop scholen boeken aan leerlingen distribueren? Zijn veel scholen overgestapt van type boekenfonds?

Toelichting op boekenfondsen

Er zijn drie soorten boekenfondsen te onderscheiden. Bij een *intern boekenfonds (IBF)* is het bestuur eigenaar van de boeken en krijgt het de boeken geleverd van de leverancier. Vervolgens zorgt het bestuur zelf voor de distributie, administratie en beheer. Bij een *gefaciliteerd boekenfonds (GBF)* is het bestuur eigenaar van de boeken, maar is alle logistiek uitbesteed aan de leverancier. Een *extern boekenfonds (EBF)* betekent dat de leverancier eigenaar is van de boeken en ook zorgt voor distributie, administratie en beheer.

Naast deze vragen komen gevolgen van de WGS en het Europees aanbesteden ook in de andere onderdelen aan de orde. In de volgende paragraaf gaan we kort in op de werkwijze en de gebruikte bronnen.

1.3 Werkwijze en bronnen

Het uitgangspunt bij deze evaluatie was om zoveel mogelijk beschikbaar materiaal te gebruiken. Belangrijke redenen hiervoor zijn het brede spectrum van de onderzoeksvragen, de ruime beschikbaarheid van bronnen en de wens om de onderzoeksdruk voor de betrokken partijen zoveel mogelijk te beperken. In aanvulling hierop hebben we een aantal aanvullende enquêtes en informatievragen uitgezet. De volgende bronnen vormen de basis voor deze evaluatie:

1. *Beschikbare rapportages en databronnen.* De eerste stap was om beschikbare en relevante studies en (openbare) databronnen te raadplegen. Er is een grote hoeveelheid literatuur beschikbaar voor deze evaluatie (zie voor de geraadpleegde literatuur bijlage 1). Een belangrijke rol bij de beantwoording van de vraag over marktwerking is het onderzoek van de NMa, dat in de loop van 2011 beschikbaar kwam. Vanwege de expertise op het terrein van de marktwerking en om dubbeling van werkzaamheden te beperken, zijn de uitkomsten van het NMa-onderzoek het uitgangspunt geweest voor de beantwoording van hoofdvraag 3 over marktwerking.
2. *Gesprekken.* Vervolgens hebben wij gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende betrokken partijen.¹⁰
3. *Aanvullende bestandsinformatie.* In een aantal gevallen hebben we gebruik gemaakt van aanvullende gegevens. Het gaat daarbij onder meer om bestandsinformatie over prijzen, omzet en leermiddelengebruik.
4. Een *internetenquête op bestuursniveau.*¹¹ In deze enquête gaven 137 vertegenwoordigers van verschillende besturen antwoord op vragen over de ervaringen met de WGS, de Europese aanbesteding en het leermiddelenbeleid. De enquête is in maart 2011 uitgevoerd door RegioPlan.
5. Een *internetenquête op sectieleidersniveau.* In deze enquête hebben 550 docenten die ook sectieleider zijn, antwoord gegeven op vragen over het leermiddelenbeleid en de eventuele gevolgen van de WGS op hun school. Hierbij maakten we gebruik van een docentenpanel van DUO Market Research. De enquête is in maart 2011 uitgevoerd.

¹⁰ Dit zijn: Annette Kerkstra (VO-raad), Ron Zuijlen (Innovatieplatform VO), Erik Flentge (Vereniging Openbaar Onderwijs), Werner van Katwijk (Ouders&COO), Hans van der Wind (Van Dijk Educatie), Danny van den Bos (Van Dijk Educatie), Pieter Dubois (Iddink), Gert Mateboer (Iddink), Stephan de Valk (Groep Educatieve Uitgeverijen).

¹¹ Hierbij hebben we gebruikgemaakt van een (bijgewerkt) bestand van contactpersonen die binnen een bestuur goed zicht hebben op zowel het aanbesteden van het lesmateriaal als het leermiddelenbeleid. Omdat we naar personen met specifieke kennis binnen een bestuur hebben gevraagd is dat afhankelijk van de situatie iemand op (centraal)bestuursniveau, maar wordt er soms doorverwezen naar iemand op schoolniveau.

Op basis van de genoemde bronnen hebben we de antwoorden op de onderzoeksvragen geformuleerd. In de volgende vijf hoofdstukken worden de uitkomsten per onderdeel besproken.

2 KOSTEN VAN LESMATERIAAL

In dit hoofdstuk gaan we in op de kosten van lesmateriaal en de ontwikkeling daarin. Dit hoofdstuk start met een overzicht van de onderdelen waaruit de kosten van een boekenpakket zijn opgebouwd. Daarna wordt ingegaan op de ontwikkeling van de pakketprijzen en de componenten die daaraan ten grondslag liggen, zoals de catalogusprijzen van lesmateriaal, kortings- en verhuurpercentages. Ten slotte gaan we na in hoeverre besturen uitkomen met de lumpsumbekostiging voor lesmateriaal en hoe wordt omgegaan met eventuele tekorten.

2.1 Opbouw van de kosten

De prijs die scholen en voorheen ouders voor lesmateriaal betalen, komt in een keten van uitgevers, distributeurs en scholen tot stand.¹ Voordat we ingaan op de ontwikkeling van de kosten van lesmateriaal, staan we eerst kort stil bij de wijze waarop die kosten tot stand komen. Het meeste lesmateriaal betreft methodegebonden lesmateriaal. Daarnaast zijn er ook losse lesmaterialen op de markt, bijvoorbeeld digitale oefenprogramma's of losse grammaticaboekjes.

In de keten, die loopt vanaf de ontwikkeling van lesmateriaal bij uitgevers tot het boekenpakket in de tas van de leerling, zijn de volgende stappen te onderscheiden:²

- Educatieve uitgevers zoeken auteurs die de inhoud van lesmateriaal verzorgen. Deze auteurs werken een manuscript uit.
- Uitgevers besluiten bepaalde manuscripten uit te geven en verzorgen vervolgens het ontwerp, de productie en de marketing van de methode. Uitgevers stellen oplage en catalogusprijs van een (werk)boek of digitaal programma vast. De catalogusprijs is een functie van gemaakte kosten (voor onder meer ontwikkeling, ontwerp- en drukkosten, arbeidskosten, afschrijvingen, royalty's) en een winstopslag, waarbij rekening gehouden wordt met de prijs van concurrerende methoden en de oplage.
- Vaksecties kiezen voor hun vak het lesmateriaal, binnen eventueel op een school afgesproken kaders en randvoorwaarden (bijvoorbeeld aan vorm, inhoud of prijs). De keuze wordt gemiddeld eens in de vier à vijf jaar gemaakt. Daarnaast maakt de school een keuze voor een type boekenfonds.

¹ Zelf ontwikkeld en vrij beschikbaar lesmateriaal wordt hier buiten beschouwing gelaten. De kosten voor het ontwikkelen en zoeken van dit materiaal liggen eveneens bij de school.

² Zie voor een uitgebreide omschrijving van alle stappen in de productie- en distributieketen van lesmateriaal: PwC (2005), Ecorys (2009) en ESJ (2003).

- Scholen (en voorheen ouders) betrekken het aan te schaffen lesmateriaal doorgaans niet rechtstreeks bij uitgevers, maar via een boekhandelaar of distributeur (verder: distributeur). Distributeurs kopen lesmateriaal bij de diverse uitgevers. Daarbij ontvangen ze een korting op de catalogusprijs. Vóór het loslaten van de vaste boekenprijs voor educatieve boeken in 2005 hanteerden veel uitgevers een standaardkorting. Na 2005 heeft een aantal uitgeverijen de korting aan distributeurs afhankelijk gemaakt van omstandigheden als omvang van de bestelling, de tijdigheid ervan en het verstrekken van marktinformatie.
- Lesmateriaal wordt in het algemeen via een boekenfonds aan leerlingen verstrekt. Een boekenfonds beheert het lesmateriaal en leent dit uit aan de leerlingen. Afhankelijk van de keuze van de school gebeurt dit via een intern, een extern of een gefaciliteerd boekenfonds.³ Een uitzondering hierop zijn (enkele) scholen die alleen gebruikmaken van digitaal of vrij beschikbaar lesmateriaal. Vóór de invoering van de WGS was er daarnaast nog een kleine groep ouders die lesmateriaal rechtstreeks bij een boekhandel aanschafte.
- Bij *interne* boekenfondsen kopen distributeurs lesmateriaal van uitgevers en verkopen dat vervolgens door aan scholen. Daarbij berekenen distributeurs een deel van de korting die ze van uitgevers ontvingen door aan scholen. Vóór de WGS kon een school onderhandelen met distributeurs over deze korting, sinds de WGS is de korting een uitkomst van de Europese aanbesteding. Het verschil tussen de prijs die een distributeur betaalt aan uitgevers en de prijs die hij berekent aan een school bestaat uit de winstmarge en uit kosten voor het bestellen, bijeenbrengen en leveren van lesmateriaal aan de school. De distributie van lesmateriaal wordt door de school verzorgd. Ook het voorraadrisico wordt door de school gedragen.
- Bij *externe* boekenfondsen kopen distributeurs lesmateriaal van uitgevers en verhuren dat vervolgens aan scholen. Lesmateriaal dat leerlingen slechts één schooljaar gebruiken (zogenaamde verbruiksmaterialen zoals werkboeken) worden door de school gekocht. Verhuurd lesmateriaal wordt tegen een percentage van de nieuwprijs verhuurd. In dat huurpercentage zit de winstmarge besloten, evenals de kosten voor de distributie van het lesmateriaal (voorraadrisico, samenstellen van pakketten, administratie, verzending, logistiek rondom vervanging en retourzendingen, en het verhuurrecht⁴).
- Bij *gefaciliteerde* boekenfondsen ten slotte kopen distributeurs lesmateriaal van uitgevers en verkopen dat vervolgens door aan scholen. De kosten hiervoor zijn net zo opgebouwd als bij interne boekenfondsen. Daarnaast koopt de school aparte diensten rondom administratie en distributie bij de distributeur in tegen een bedrag per leerling.

³ Zie voor de definities van de drie typen boekenfondsen paragraaf 1.2.

⁴ Dit betreft een percentage dat distributeurs aan uitgevers afdragen om lesmateriaal te mogen verhuren. Dit percentage ligt op 3,75 procent (PwC, 2005).

Bovenstaande stappen in de keten van productie en distributie van lesmateriaal leiden uiteindelijk tot een totaalbedrag per leerling dat een school betaalt voor het gehele pakket aan lesmateriaal. Hieronder gaan we in op de ontwikkeling van deze pakketprijs en de opbouw van deze prijs.

2.2 Ontwikkeling van kosten van lesmateriaal

2.2.1 De gemiddelde pakketprijs

Een manier om de ontwikkeling van de kosten van lesmateriaal in beeld te brengen is door een overzicht te geven van de prijs van een gemiddeld pakket lesmateriaal (verder 'boekenpakket') over de jaren. In figuur 2.1 laten we op basis van verschillende bronnen de ontwikkeling van de prijs van een gemiddeld boekenpakket zien. Hierbij is tot 2005 een flinke stijging te zien: tussen 2000 en 2005 stijgt de gemiddelde pakketprijs met 35 procent. Dit geldt zowel voor alle boekenpakketten samen (zowel in interne als externe boekenfondsen) als voor externe boekenfondsen afzonderlijk. Voor externe boekenfondsen zijn gegevens per jaar beschikbaar. Het blijkt dat de stijging vooral sterk is in de eerste jaren na 2000. Dit hangt samen met de invoering van de tweede fase in 1998 en de hervorming van het vmbo in 2000.⁵ Vanaf 2003 vlakt de stijging van de pakketprijzen af.

Na 2008, het jaar van de invoering van de WGS, neemt de gemiddelde pakketprijs voor externe boekenfondsen af. Dit geldt voor beide grote distributeurs. De daling van de gemiddelde pakketprijs tussen 2007 en 2010 is voor Iddink (een daling van 13 procent) sterker dan voor Van Dijk Educatie (VDE)(5 procent). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat Iddink sterker vertegenwoordigd is onder havo- en vwo-scholen en dat met name deze scholen pakketten hebben moeten heroverwegen om binnen het lumpsumbedrag te blijven.

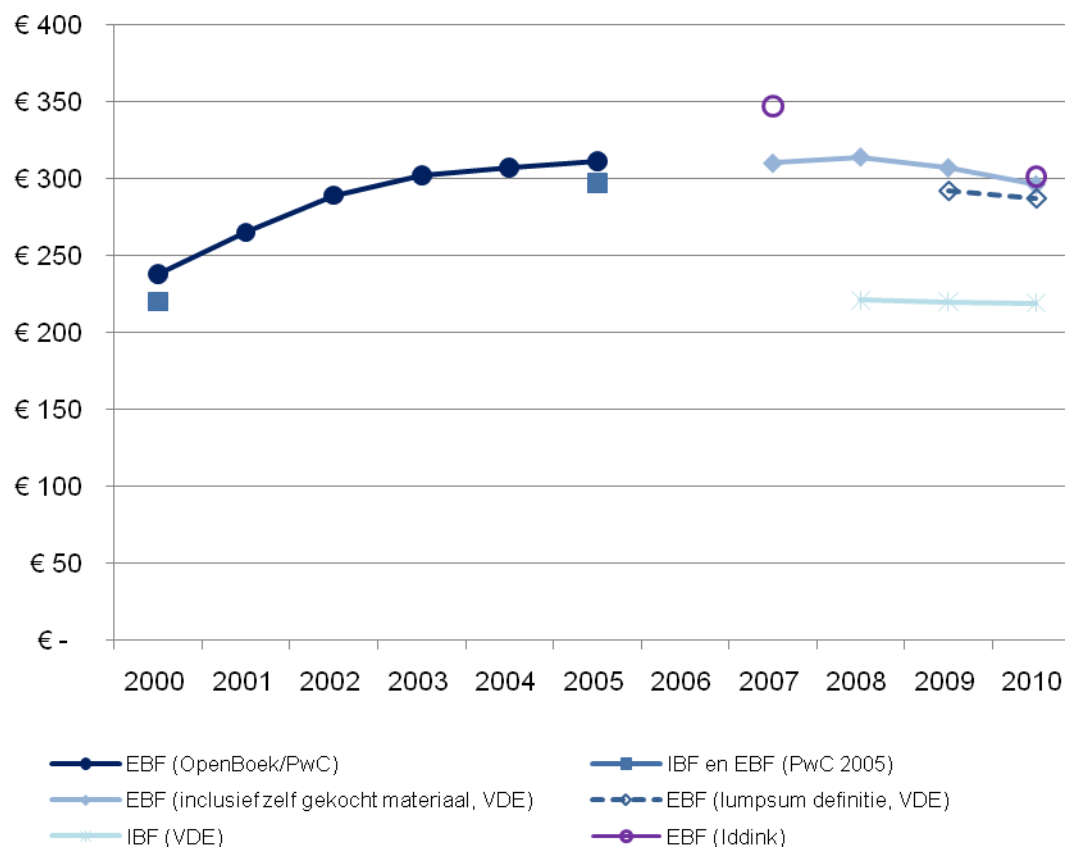
Uit figuur 2.1 leiden we verder af dat de gemiddelde pakketprijs voor interne boekenfondsen vrijwel stabiel blijft. Tussen 2008 en 2010 daalt de gemiddelde pakketprijs met één procent. Een verklaring hiervoor is dat de directe kosten⁶ voor scholen bij dit type boekenfonds lager liggen dan voor externe boekenfondsen, waardoor scholen met een intern boekenfonds minder hebben hoeven besparen op de kosten voor lesmateriaal. Ook blijkt dat een deel van de scholen is overgestapt van een extern naar een intern boekenfonds vanwege de lagere directe kosten daarvoor (zie paragraaf 1.4). Mogelijk hebben deze scholen daardoor niet of in mindere mate naar de samenstelling van het boekenpakket zelf gekeken.

⁵ PwC (2005).

⁶ Onder directe kosten verstaan we hier kosten die bij een school in rekening gebracht worden, in dit geval door een distributeur.

De gemiddelde pakketprijs ligt bij interne boekenfondsen in 2010 ongeveer 75 euro lager dan de gemiddelde pakketprijs bij externe boekenfondsen. Tussen 2008 en 2010 is het verschil tussen interne en externe boekenfondsen kleiner geworden. Het prijsverschil tussen interne en externe boekenfondsen wordt verklaard door het feit dat bij interne boekenfondsen alleen het lesmateriaal geleverd wordt, terwijl bij externe boekenfondsen ook allerlei diensten door de distributeur verzorgd worden. Deze diensten omvatten distributie en verzending, het aanhouden van een voorraad om schommelingen in pakketkeuze en leerlingaantallen op te vangen, de voorfinanciering voor de aankoop van lesmateriaal, de opslag en de verzekering van lesmateriaal en een ICT-systeem voor de distributie. Distributeurs zeggen dat als alle kosten meegerekend worden er voor de meeste scholen weinig verschil is tussen de kosten voor een intern en extern boekenfonds.

Figuur 2.1 Ontwikkeling van gemiddelde prijs van een boekenpakket 2000-2010, ongecorrigeerd voor inflatie. IBF = intern boekenfonds; EBF = extern boekenfonds. Bronnen: onderzoek PwC (2005); gegevensleveringen door distributeurs.

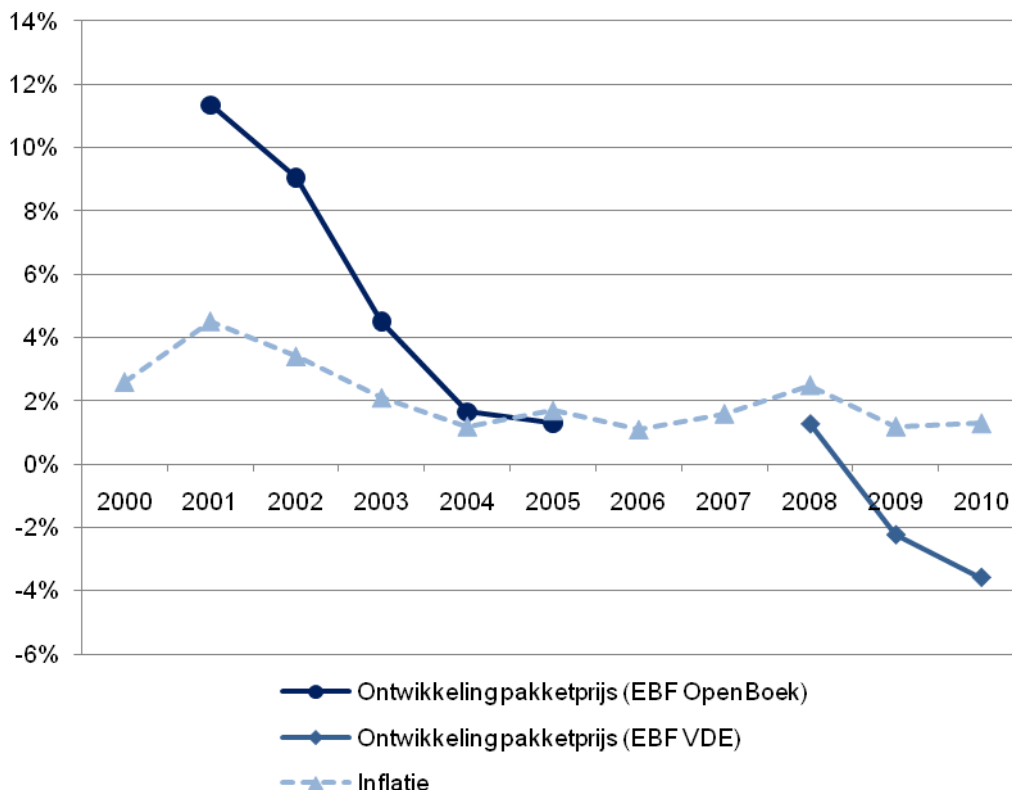


De bovenstaande cijfers zijn niet gecorrigeerd voor de inflatie. Ter vergelijking zetten we de prijsontwikkeling van de gemiddelde pakketprijzen en de inflatie in figuur 2.2 tegen elkaar af. De percentages gaan over de ontwikkeling ten

opzichte van het voorgaande jaar. Er zijn alleen bronnen betrokken waarin over een aantal opeenvolgende jaren gegevens bekend zijn.

Tot en met 2003 blijkt de stijging van de pakketprijzen (voor een extern boekenfonds) fors boven de inflatie te hebben gelegen. In 2004 en 2005 lag de prijsstijging ongeveer op het niveau van de inflatie. In 2008, het jaar van de invoering van de WGS, is er een kleine prijsstijging te zien ten opzichte van het jaar ervoor, een stijging die onder het inflatiepercentage ligt. In 2009 en 2010 dalen de pakketprijzen voor een extern boekenfonds met twee tot vier procent.⁷ Dit geldt voor alle schooltypen, waarbij de daling bij havo- en vwo-leerlingen het sterkst is.

Figuur 2.2 Ontwikkeling van gemiddelde prijs van een boekenpakket 2000-2010 in percentage ten opzichte van het vorige jaar, ongecorrigeerd voor inflatie. EBF = extern boekenfonds. Bronnen: onderzoek PwC (2005); gegevensleveringen door distributeurs; CBS Statline.



Wat zijn de achtergronden van de daling van de gemiddelde pakketprijzen sinds de invoering van de WGS? In de navolgende subparagrafen gaan we in op een aantal factoren die van invloed zijn op pakketprijzen.

⁷ De gegevens vanaf 2008 betreffen gegevens van VDE. Voor Iddink ligt de prijsdaling tussen 2007 en 2010 op 13 procent.

2.2.2 Samenstelling van boekenpakketten

De daling van de pakketprijzen wordt mede veroorzaakt door de wijze waarop scholen de boekenpakketten samenstellen. Scholen laten daarbij vooral steeds meer werkboeken achterwege. Uit gegevens van distributeurs blijkt dat het aantal koopboeken (dat zijn vooral werkboeken) per pakket daalt van gemiddeld 11 à 12 in 2007 tot ongeveer 8 in 2010.⁸ Het aantal huurboeken per pakket blijft bij de ene distributeur constant op circa 11; bij de andere daalt het aantal huurboeken van 12,5 in 2007 naar circa 11 in 2010.⁹

De verminderde vraag naar werkboeken is ook terug te zien in de afzet van de uitgeverijen. Gegevens van de Groep Educatieve Uitgeverijen (GEU) laten zien dat het aantal verkochte werkboeken per leerling tussen 2004 en 2007 met 16 procent toeneemt. Vanaf 2008 keert deze trend en neemt het aantal verkochte werkboeken weer af, tot in 2010 weer het niveau van 2004 is bereikt.

Docenten geven zelf ook aan dat sinds de WGS met name in de werkboeken gesneden wordt. In de enquête onder sectieleiders geeft ruim vier op de tien aan dat de eigen vaksecties minder onderdelen van de lesmethode kunnen aanschaffen dan gewenst. Dit komt met name voor bij sectieleiders op havo/vwo-scholen (bijna 60 procent) en in mindere mate op vmbo-scholen (ruim 20 procent). Uit dezelfde enquête kwam naar voren dat onder invloed van de WGS door een minderheid (16 procent) van de secties voor een andere methode is gekozen. Er zijn daarbij geen duidelijke verschillen tussen schooltypes te zien. Eén op de twaalf sectieleiders geeft aan dat als gevolg van de WGS hun sectie een andere methode heeft gekozen dan de methode van eerste keus.

2.2.3 Catalogusprijzen lesmateriaal

Uitgevers ontwikkelen en produceren lesmateriaal en stellen een catalogusprijs vast. Deze prijs fungeert als een soort richtprijs in de schoolboekenmarkt. Hoe hebben de catalogusprijzen zich ontwikkeld? We kijken hiervoor naar zowel (ongewogen) gegevens over al het op de markt *beschikbare* lesmateriaal, als naar gegevens over het *verkochte* lesmateriaal (naar marktaandeel gewogen gegevens). Uit beide bronnen komt een vergelijkbaar beeld naar voren.

Als we kijken naar de markt als geheel, dus over al het bij uitgeverijen beschikbare lesmateriaal, dan zien we een prijsstijging sinds 2008.¹⁰ Zowel

⁸ Dit betreft gegevens over externe boekenfondsen.

⁹ Overigens is sinds 2002 al een daling van het aantal boeken per pakket bij externe boekenfondsen te zien: in 2002 bestond een gemiddeld pakket nog uit ruim 25 boeken (13 huurboeken en 12 koopboeken). Deze daling vond vooral tussen 2002 en 2005 plaats.

¹⁰ Over de periode vóór 2008 zijn geen gegevens beschikbaar.

tussen 2008 en 2009 als tussen 2009 en 2010 lag deze stijging op twee à drie procent, wat hoger ligt dan de inflatie (ruim een procentpunt). De stijging geldt voor zowel gebruiksmateriaal (lesmateriaal dat meerdere schooljaren gebruikt kan worden, bijvoorbeeld schoolboeken) als verbruiksmateriaal (lesmateriaal dat één schooljaar gebruikt kan worden, bijvoorbeeld werkboeken). Het betreft steeds lesmateriaal dat in beide opeenvolgende jaren leverbaar was.¹¹

Het bovenstaande beeld over de gehele markt zegt niet alles. Zo wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met het marktaandeel van lesmethoden: alle methoden tellen even zwaar mee, ook de kleinere. Daarnaast komt het voor dat methoden die bijna uit de handel gaan in prijs worden verhoogd om scholen te stimuleren voor de nieuwe editie te kiezen. Daarom kijken we ook naar de catalogusprijs gewogen voor het marktaandeel van methoden. De indruk van een distributeur is dat de catalogusprijs van de boeken die hij van uitgevers afneemt (dit is dus een gewogen gemiddelde) gemiddeld twee procent per jaar stijgt. Op het niveau van een boekenpakket blijkt dat de gemiddelde waarde van een huurboek iets is gedaald. In de pakketten zitten dus iets goedkopere boeken dan voorheen. Uit gegevens van een andere distributeur komt naar voren dat de stijging van de catalogusprijzen sinds 2008 lager is dan tussen 2006 en 2008. In de jaren vóór de WGS lag de stijging van gebruiksmateriaal voor deze distributeur rond vier procent, terwijl die na 2008 rond drie procent bedroeg. Ook bij werkboeken is na 2008 een lagere prijsstijging te zien dan voorheen (van vier à vijf procent naar ruim twee procent).

Omzet van educatieve uitgeverijen per leermiddel

De verhouding tussen omzet en afzet (aantal leermiddelen) van de uitgeverijen geeft een ander beeld. Deze gegevens betreffen het gemiddelde bedrag dat per leermiddel wordt omgezet. Hiervoor wordt de totale omzet in een bepaald jaar gedeeld door het aantal leermiddelen dat in dat jaar is verkocht. In figuur 2.3 staat de ontwikkeling van de gemiddelde omzet per leermiddel, uitgesplitst voor gebruiksmateriaal (leerboeken) en verbruiksmateriaal (werkboeken).

Uit deze gegevens blijkt dat vóór de invoering van de WGS de stijging van de omzet per leermiddel veelal hoger was dan daarna.¹² Na invoering van de WGS steeg de omzet per leermiddel bij gebruiksmateriaal (leerboeken) licht (met 0,5 procent of minder). Bij verbruiksmateriaal (werkboeken) steeg het bedrag per leermiddel in 2009 licht, om vervolgens in 2010 met vier procent te dalen.

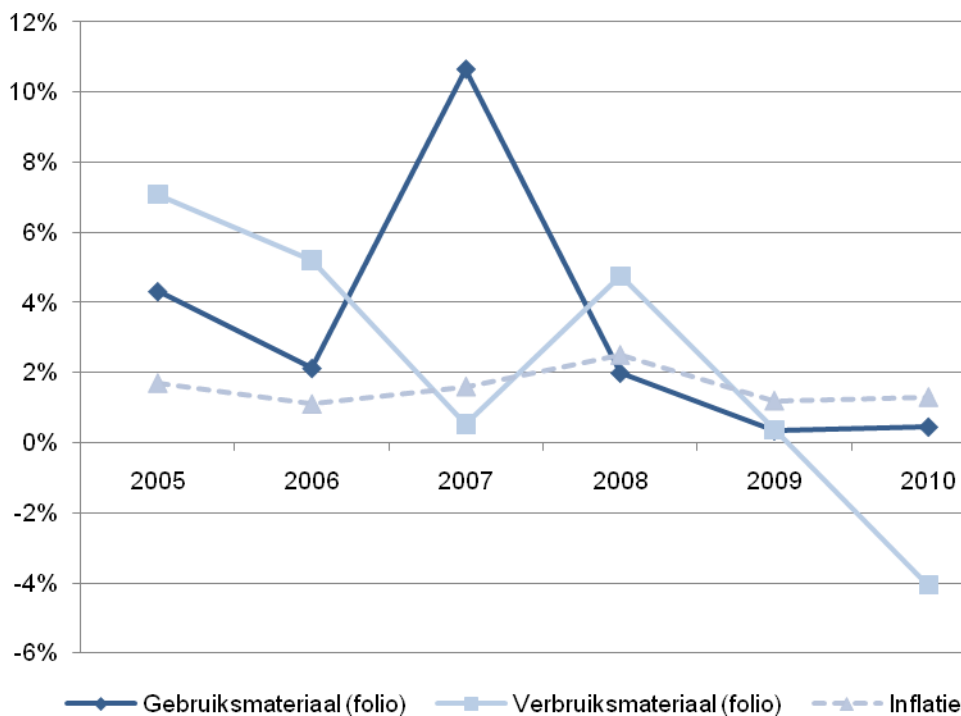
Deze ontwikkeling kan op verschillende manieren verklaard worden. Een eerste verklaring is dat scholen goedkoper lesmateriaal aanschaffen, waardoor uitgevers minder per leermiddel omzetten. Een tweede verklaring is dat de kortingen die uitgevers aan distributeurs verstrekken zijn gestegen. Een

¹¹ Gegevens van NMa (2011), op basis van een analyse van SLO.

¹² Opvallend is de sterke stijging in 2007 voor gebruiksmateriaal. De achtergrond daarvan is onduidelijk. Een mogelijke verklaring is de vernieuwing van de Tweede Fase in dat jaar, waarbij schoolvakken zijn samengevoegd en nieuwe vakken zijn ontstaan.

derde verklaring is dat de marge van uitgevers is gedaald, iets wat mogelijk samenhangt met een stijging van de kortingen aan distributeurs die groter is dan de stijging van catalogusprijzen die we eerder zagen. In het geval dat de marge op werkboeken hoger is dan op leerboeken, kan de totale marge van uitgevers ook gedaald zijn doordat op scholen vooral werkboeken zijn geschraapt.

Figuur 2.3 Ontwikkeling van de omzet per leermiddel (omzet gedeeld door afzet in aantal leermiddelen) voor gebruiksmateriaal (leerboeken) en verbruiksmateriaal (werkboeken), 2005-2010, ongecorrigeerd voor inflatie. Bron: GEU.



Korting van uitgevers aan distributeurs

Distributeurs onderhandelen met uitgevers over een kortingspercentage op de catalogusprijs, waarbij distributeurs extra korting kunnen krijgen bij afname van grotere volumes. Ook geven uitgeverijen bonussen voor onder meer omzetgroei, marktinformatie en voorraadorders met minimale omzetten.¹³ Het kortingspercentage op de catalogusprijs bepaalt vervolgens de uitgangspositie van distributeurs in de aanbiedingen die ze aan scholen doen. Kortingen van uitgevers op de catalogusprijs lagen vlak voor de invoering van de WGS tussen 20 en 25 procent.¹⁴ De NMa (2011) kan op basis van haar onderzoek geen eenduidig beeld geven van de ontwikkeling van de kortingspercentages sinds de WGS. Ook in onze gesprekken met distributeurs en GEU is geen helder beeld over de ontwikkeling naar voren gekomen.

¹³ NMa (2011).

¹⁴ PricewaterhouseCoopers (2005); NMa (2006); Ecorys (2009).

2.2.4 Kortings- en huurpercentages

Veelal ontvangen scholen van distributeurs kortingen op de catalogusprijzen, ofwel door een kortingspercentage op lesmateriaal in het geval van een intern boekenfonds, dan wel verrekend in het huurpercentage in het geval van een extern boekenfonds. Op de ontwikkeling van de kortings- en huurpercentages gaan we in deze paragraaf in. Ook gaan we in op de kosten voor de logistiek bij interne boekenfondsen.

Intern boekenfonds

Scholen met een intern boekenfonds krijgen van een distributeur het lesmateriaal geleverd. De school verzorgt de distributie van de boeken zelf. In het contract met de boekenleverancier is een kortingspercentage op de catalogusprijs van het bestelde lesmateriaal afgesproken. In het kader van de evaluatie is het interessant hoe hoog dit percentage is en hoe het zich in de afgelopen jaren ontwikkeld heeft.

Van beide grote distributeurs hebben we gegevens ontvangen over de gemiddelde kortingspercentages voor scholen sinds 2007. In 2007 lagen de kortingspercentages gemiddeld rond 13 procent, terwijl het gemiddelde in 2010 rond 16-18 procent ligt. De kortingen van distributeurs zijn sinds de WGS dus gestegen. Overigens heeft er in 2009, rondom de eerste grote aanbestedingen van lesmateriaal, een kortstondige prijenslag plaatsgevonden waarbij hoge kortingen aan scholen verstrekt zijn. De kortingen lagen volgens een distributeur in deze periode gemiddeld rond 20 procent.

Naast de directe uitgaven aan lesmateriaal bij de distributeur maken scholen bij een intern boekenfonds ook zelf kosten voor de distributie ervan. Dit zijn onder meer kosten voor personeel: bijvoorbeeld een conciërge die de boekenpakketten samenstelt en zorgt voor de logistiek rondom de verspreiding ervan onder leerlingen. Ook administratieve kosten, kosten voor foutieve bestellingen, voor vroegtijdige vernieuwing van lesmateriaal door bijvoorbeeld onderwijsvernieuwingen en de voorraadrisico's liggen bij de school. In de enquête onder besturen is gevraagd naar het bedrag per leerling voor deze kosten. Gemiddeld geven besturen aan hier bijna 23 euro per leerling per leerjaar aan uit te geven. Tachtig procent van de besturen betaalt naar eigen zeggen tussen 10 en 30 euro per leerling per jaar aan interne kosten voor een intern boekenfonds.

Extern boekenfonds

Bij een extern boekenfonds verkoopt de uitgever lesmateriaal aan een distributeur. De distributeur verhuurt op zijn beurt het lesmateriaal dat meerdere schooljaren gebruikt wordt aan de school tegen een zogenaamd huurpercentage. Dit is een percentage van de koopprijs van het boekenpakket dat de school per jaar betaalt. In dit percentage is een deel van de korting op de catalogusprijs van uitgever aan distributeur verwerkt, evenals alle kosten

voor zowel boeken als distributie. Werkboeken die voor één schooljaar bestemd zijn, worden wel door de school gekocht.

PwC concludeerde in 2005 dat het gemiddelde huurpercentage voor externe boekenfondsen tussen 30 en 35 procent ligt. De NMa vindt in haar laatste Schoolboekenscan (2011) dat de huurpercentages tussen 2006 en 2008 licht zijn gestegen. Vanaf 2008 (dus na invoering van de WGS) blijven de huurpercentages constant. We vinden hiervoor bevestiging in de gegevens van een distributeur over 2009 en 2010. In beide jaren liggen de huurpercentages rond 32 procent. Ook een andere distributeur geeft aan dat het huurpercentage vóór en na de WGS constant zijn. Distributeurs geven aan dat zij sinds de invoering van de WGS meer dienstverlening bieden voor hetzelfde huurpercentage. Zo zijn de verzendkosten van boekenpakketten (5 tot 7 euro per leerling) in tegenstelling tot voorheen in het huurpercentage opgenomen.¹⁵ Ook stellen scholen in hun aanbestedingsbestekken nu hogere eisen aan de nauwkeurigheid van levering, soms met een boetebeding als niet aan deze eisen wordt voldaan. Boetes zijn voor zover ons bekend nog niet voorgekomen.

Gefaciliteerd boekenfonds

Bij een gefaciliteerd boekenfonds verkoopt de distributeur de boeken aan de school, tegen een bepaald kortingspercentage. Dit deel gaat analoog aan de gang van zaken bij een intern boekenfonds. Daarnaast worden er kosten in rekening gebracht voor administratieve en logistieke diensten. Deze kosten zijn afhankelijk van welke diensten afgenomen worden en variëren grofweg tussen 15 en 100 euro, met een gemiddelde rond 60 euro. Bij afname van een volledig pakket van diensten betaalt een school volgens een distributeur ongeveer 265 euro per leerling voor het lesmateriaal plus de diensten. Een ontwikkeling door de tijd is bij gefaciliteerde boekenfondsen niet goed te geven, omdat dienstenpakketten per school en door de tijd kunnen variëren.

2.3 Prijsontwikkeling en lumpsumbedrag

Vanaf de invoering van de WGS is lesmateriaal voor ouders gratis. In het eerste schooljaar na invoering is direct aan de ouders een bedrag per leerling uitgekeerd. Vanaf schooljaar 2009-2010 verstrekken scholen het lesmateriaal gratis aan ouders. In tabel 2.1 staat een overzicht van het bedrag per leerling dat vanaf 2008 per schooljaar is uitgekeerd, ofwel aan ouders of aan school

¹⁵ In hoofdstuk 3 zal naar voren komen dat ouderorganisaties sinds de WGS wel een aantal klachten van ouders hebben gekregen over verzendkosten die bij hen in rekening zijn gebracht.

besturen. Het bedrag loopt op van 308 euro in schooljaar 2008-2009 tot 321,50 euro in 2010-2011.¹⁶

Tabel 2.1 Uitgekeerd bedrag per leerling voor lesmateriaal per schooljaar

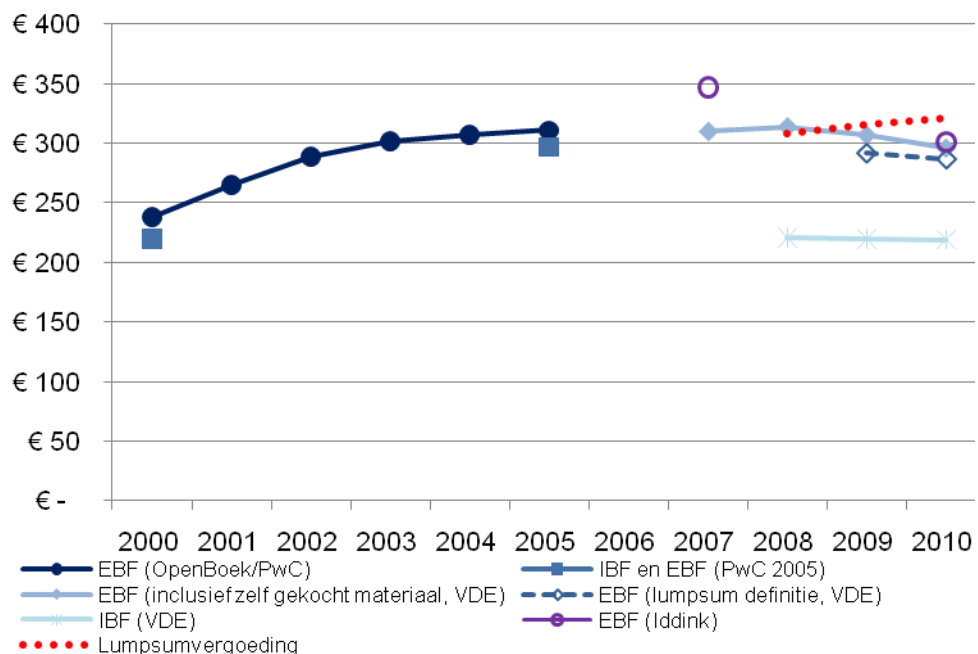
Schooljaar	2008-2009	2009-2010	2010-2011
Bedrag per leerling	€ 308*	€ 316	€ 321,50

* Bedrag uitgekeerd aan ouders.

Bronnen: ministerie van OCW, 'Stand van zaken invoering gratis lesmateriaal', brief aan Tweede Kamer (18 januari 2008, kenmerk VO/2008/53827); Regeling nummer VO/FBI-2008/42944, Staatscourant nr. 174, 9 september 2008; Regeling nummer VO/FBI/2009/148412, Staatscourant nr. 15136, 8 oktober 2009

Hoe verhoudt de (lumpsum)bekostiging voor lesmateriaal zich tot de gemiddelde prijs voor een boekenpakket? In figuur 2.4 staan de pakketprijzen en het lumpsumbedrag. Hieruit blijkt dat de *gemiddelde* pakketprijs vanaf 2009 onder het lumpsumbedrag ligt. Dit geldt voor zowel externe boekenfondsen als voor interne boekenfondsen, en voor beide distributeurs. Uit de gegevens van een distributeur blijkt dat in 2009 en 2010 de gemiddelde pakketprijs voor alle schooltypen onder het lumpsumbedrag uitkomt.

Figuur 2.4 Ontwikkeling van gemiddelde prijs van een boekenpakket 2000-2010 en lumpsumvergoeding. Ongecorrigeerd voor inflatie. IBF = intern boekenfonds; EBF = extern boekenfonds. Bronnen: onderzoek PwC (2005); gegevensleveringen door distributeurs.



¹⁶ Overigens is voor schooljaar 2009-2010 aan schoolbesturen een extra bedrag uitgekeerd om tegemoet te komen aan de kosten van de invoering. Deze kosten werden vooral veroorzaakt door het Europees aanbesteden. Scholen kregen (per BRIN-nummer) een bedrag van 10.000 euro uitgekeerd, plus 31 euro per leerling. Zie Regeling nummer VO/TGS/2008/45884, Staatscourant nr. 166, 28 augustus 2008.

Het gaat hier om gemiddelde pakketprijzen, wat betekent dat niet elke individuele school of bestuur minder besteedt dan het vastgestelde lumpsumbedrag. In de enquête onder besturen geeft bijna een derde van de besturen aan meer dan het lumpsumbedrag per leerling aan lesmateriaal te besteden. Dit betreft met name eenpitters en scholen onder een klein bestuur (tot en met vijf scholen). Als we rekening houden met het aantal leerlingen per bestuur, blijkt dat voor één op de vijf leerlingen het bestuur naar eigen zeggen meer besteedt dan de lumpsumbekostiging voor lesmateriaal. Tegenover de besturen die meer besteden dan het lumpsumbedrag staat een groep besturen die geld overhouden. Dit betreft besturen met bijna een kwart van de leerlingen.

Besturen met alleen interne boekenfondsen blijven vaker binnen het lumpsumbedrag per leerling dan besturen met alleen externe of gefaciliteerde boekenfondsen.¹⁷ Ten slotte blijken met name besturen met havo-/vwo-scholen meer dan het lumpsumbedrag voor lesmateriaal te besteden.

Binnen de groep besturen die aangeeft meer dan het lumpsumbedrag uit te geven is de gemiddelde overschrijding op de bekostiging per leerling 31 euro, waarbij er sprake is van een redelijke spreiding. Voor 80 procent van de besturen die meer besteden dan de bekostiging geldt dat de overschrijding tussen 15 en 40 euro per leerling ligt. Voor de groep besturen die geld overhoudt geldt dat het gaat om gemiddeld 28 euro, waarbij 80 procent van de besturen tussen 22 en 32 euro overhoudt.

2.4 Omgang met tekort op lumpsumbedrag

Hoe lossen scholen en besturen eventuele (dreigende) tekorten op de post leermiddelen op? De NMa (2011) stelde vast dat scholen die meer uitgeven dan de lumpsumvergoeding het resterende bedrag betalen uit materiële of personele budgetten, of dat zij de afschrijftermijn van lesmateriaal verlengen.

We onderscheiden diverse manieren waarop scholen tekorten kunnen opvangen. Allereerst zijn er verschillende manieren om op de directe uitgaven voor leermiddelen te besparen, bijvoorbeeld door de aanschaf van goedkopere methoden of door afname van minder onderdelen van een methode (zoals werkboeken, digitale oefenprogramma's). Ook kan meer zelf ontwikkeld of gratis beschikbaar lesmateriaal gebruikt worden, of kan een

¹⁷ In de vraagstelling is gevraagd om bij de kosten per leerling rekening te houden met alle kosten, dus ook de kosten voor distributie, administratie en voorraad bij een intern boekenfonds. Het is echter onduidelijk in hoeverre scholen daadwerkelijk met alle kosten hebben rekening gehouden in het geval van interne boekenfondsen. Wel blijken besturen die sinds de invoering van de WGS naar uitsluitend interne boekenfondsen zijn gewisseld vaker niet uit te komen met de lumpsumbekostiging voor lesmateriaal dan besturen met uitsluitend interne boekenfondsen die niet van boekenfonds zijn gewisseld.

school overstappen naar een ander type boekenfonds met minder hoge (directe) kosten.¹⁸

In plaats van lesmateriaal kan op andere posten op de begroting bezuinigd worden, zoals onderhoud of de inventaris. Ook kan geprobeerd worden om de inkomsten te vergroten. Hieronder gaan we na in hoeverre de hierboven genoemde mogelijkheden toegepast worden.

Besparen op uitgaven leermiddelen

Veel scholen zijn sinds de WGS kostenbewuster geworden bij de keuze van leermiddelen (zie ook hoofdstuk 5). RegioPlan (2009) vond dat bij bijna drie kwart van de besturen meer op de kosten van lesmateriaal wordt gelet als gevolg van de WGS. Dit uit zich in een grotere controle van de schoolleiding op de leermiddelenkeuze van vaksecties en docenten. In de meeste gevallen gaat het dan om het stellen van budgettaire kaders. Inhoudelijke keuzes worden aan vaksecties overgelaten. In 2011 geeft een ruime meerderheid (twee derde) van de besturen in de enquête aan dat het management meer nadruk legt op de kosten van lesmateriaal. In de meeste gevallen (ruim drie kwart) wordt gekeken of het totale boekenpakket niet te duur uitvalt. Ruim één op de vijf besturen werkt met een budgetbeperking per vaksectie.

In 2009 werd binnen 15 procent van de besturen gekeken of werkboeken achterwege gelaten of hergebruikt konden worden. Andere mogelijkheden kwamen bij minder dan tien procent van de besturen voor, zoals klassikaal gebruik van boeken (klassensets) (zeven procent), het aanschaffen van goedkopere methoden (vier procent), het hanteren van een langere afschrijftijd (vier procent) of kopiëren (een procent). Wat betreft de werkboeken lijkt de dalende trend in het gebruik zich de laatste jaren door te zetten: eerder in dit hoofdstuk zagen we al dat vier op de tien sectieleiders aangeeft dat er voor hun vak minder werkboeken aangeschaft worden. Daarnaast zijn er serieuze aanwijzingen dat met name van werkboeken op een aantal scholen kopieën verspreid worden, iets wat volgens de auteurswet niet is toegestaan. In 2010 kreeg de AOb signalen dat op scholen werkboeken gekopieerd of gescand worden.¹⁹ In de enquête geeft 28 procent van de sectieleiders aan dat sinds de WGS werkboeken meerdere malen gebruikt worden (dit kan door te kopiëren of te scannen, maar ook door leerlingen niet in de werkboeken te laten schrijven).

In 2011 geeft minder dan tien procent van de sectieleiders aan dat als gevolg van beperkingen vanuit het management voor hun vak een goedkopere methode gekozen is.

¹⁸ Van deze laatste mogelijkheid, de overstap naar een ander type boekenfonds, is het niet in alle gevallen zo dat een intern boekenfonds goedkoper is dan een extern of gefaciliteerd fonds. Onder meer administratieve kosten, kosten voor foutieve bestellingen, voor vroegtijdige vernieuwing van lesmateriaal door bijvoorbeeld onderwijsvernieuwingen en de voorraadrisico's liggen bij het bestuur.

¹⁹ Zie het artikel 'Gratis schoolboeken' in Het Onderwijsblad, nummer 14, 18 september 2010.

Alternatief lesmateriaal

De invloed van de WGS op de concrete inzet van zelf ontwikkeld en gratis beschikbaar lesmateriaal lijkt vooralsnog beperkt. Als gevolg van de WGS keek in 2009 17 procent van de besturen naar een grotere inzet van zelf ontwikkelde leermiddelen.²⁰ Gratis beschikbaar lesmateriaal speelde toen voor slechts een kleine minderheid (drie procent) van de besturen een rol. In 2011 is er binnen bijna drie op de tien besturen in het kader van een leermiddelenbeleid een visie op de inzet van zelf ontwikkeld lesmateriaal. Voor een op de tien besturen geldt dat een dergelijke visie sinds de WGS is ontwikkeld. Bij ruim een op de tien besturen is er binnen een leermiddelenbeleid een visie voor de inzet van vrij beschikbaar lesmateriaal. Deze is bij bijna de helft van deze besturen ontwikkeld sinds de WGS.

Als we kijken naar het daadwerkelijke gebruik van zelf ontwikkeld lesmateriaal door *docenten*, dan zien we over de periode 2008 en 2009 geen stijging.²¹ In de besturenenquête hebben we naar een iets langere periode gevraagd. Hieruit komt naar voren dat sinds de invoering van de WGS bij bijna tien procent van de besturen meer zelf ontwikkeld lesmateriaal wordt ingezet, en binnen vier procent van de besturen meer vrij beschikbaar lesmateriaal.

Besparen door wisseling van boekenfonds

Bij externe boekenfondsen zijn de bedragen die de school aan een distributeur betaalt hoger dan bij interne boekenfondsen. Een school kan deze directe kosten dus beperken door externe boekenfondsen te vervangen door interne. Overigens wordt vanuit diverse kanten aangegeven²² dat de besparing van interne ten opzichte van externe boekenfondsen betrekkelijk is. De school heeft weliswaar te maken met een lagere rekening van de distributeur, maar moet bijvoorbeeld wel zelf de voorraadrisico's dragen en voor de opslag en distributie van lesmateriaal zorgen.

Een distributeur geeft aan dat er voor de invoering van de WGS een trend bij scholen was om steeds meer taken uit te besteden, waardoor het aantal externe boekenfondsen toenam. Onder invloed van de WGS is een aantal scholen van een extern naar een intern of gefaciliteerd boekenfonds overgestapt.²³ Een distributeur geeft aan dat (gerekend in aantal leerlingen) sinds de invoering van de WGS circa tien procent van boekenfonds is gewisseld. Een doel van deze wisselingen is in veel gevallen kostenbesparing geweest. Dit blijkt ook uit de enquête onder besturen: ruim 80 procent van de besturen die wisselden van boekenfonds noemt kostenbesparing als een belangrijke overweging om te wisselen van boekenfonds.

²⁰ Regioplan (2009).

²¹ SLO (2008, 2010).

²² Interviews met distributeurs en VO-raad; NMa (2011)

²³ Ecorys (2009) en NMa (2011).

Besparen op overige posten

Uit de enquête onder besturen blijkt dat twee derde van de besturen die niet uitkomen met de lumpsumbekostiging voor lesmateriaal dat tekort opvangt door te bezuinigen op andere posten in de begroting. Voor een aantal besturen is dit overigens niet de enige strategie: ruim de helft van de besturen die niet uitkomen geeft aan ook in te teren op de eigen reserves.

Op welke posten wordt bezuinigd? Hier komt een gemengd beeld naar voren. Een aantal besturen zegt dit niet aan te kunnen geven: er is geen één-op-één-relatie te leggen tussen overschrijdingen op de post lesmateriaal en een bezuiniging die daar tegenover staat – het totale budget moet sluitend zijn. De meeste besturen met een tekort geven aan te bezuinigen op materiële kosten, zoals onderhoud, inventaris en ICT. Ook bezuinigt een aantal van deze besturen op personele kosten.

Vergroten inkomsten

Uit de enquête onder besturen blijkt dat vrijwel geen enkel bestuur tekorten op de lumpsumbekostiging compenseert door de inkomsten te vergroten. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de vrijwillige ouderbijdrage te verhogen, iets wat voor dit doeleinde overigens niet toegestaan is. De meeste scholen kunnen tekorten opvangen in de huidige begroting of bezuinigen op andere posten. Uit de Schoolkostenmonitor 2009/2010 blijkt dat de bijdragen die scholen bij ouders in rekening brengen, zijn gestegen sinds de WGS, maar dat dit vooral ten behoeve van excursies en dergelijke is gebeurd. Het is dus niet aannemelijk dat deze kosten als gevolg van de WGS gestegen zijn. In hoofdstuk 3 gaan we hier uitgebreider op in.

2.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk staat de prijsontwikkeling van lesmateriaal centraal. Als we kijken naar de ontwikkeling van de prijs van een gemiddeld boekenpakket, dan zien we dat tot ongeveer 2003 sprake is van een forse stijging hiervan. Deze stijging hangt samen met de invoering van de tweede fase in 1998 en de hervorming van het vmbo in 2000. Na 2003 vlakt de stijging af: in 2005 en 2008 stijgt de pakketprijs met het niveau van de inflatie. In de periode tussen 2000 en 2005 stijgt de gemiddelde pakketprijs met 35 procent. Daarna blijft de prijs stabiel tot 2008. Na 2008 daalt de gemiddelde pakketprijs voor externe boekenfondsen met 5 tot 13 procent. De gemiddelde pakketprijs voor interne boekenfondsen daalt in die periode licht met één procent. In 2009 en 2010 ligt de gemiddelde pakketprijs onder het bedrag per leerling dat scholen voor lesmateriaal in de lumpsum ontvangen.

De kortingspercentages op de catalogusprijzen die distributeurs doorberekenen aan scholen zijn voor interne boekenfondsen sinds de WGS met enkele procentpunten gestegen: van circa 13 procent naar 16 à 18 procent. De huurpercentages voor externe boekenfondsen zijn stabiel, waarbij distributeurs aangeven dat er sinds de WGS wel meer diensten in dat

percentage vervat zitten (bijvoorbeeld verzendkosten). Overigens is er in de eerste ronde van aanbestedingen in 2009 een korte periode geweest waarin hoge kortingen werden gegeven. Ten opzichte van die periode bezien zijn de kortingen wel gedaald.

De kortingen voor in ieder geval interne boekenfondsen zijn sinds de WGS dus gestegen. Tegelijkertijd blijken de catalogusprijzen van lesmateriaal niet gedaald, maar gestegen met een percentage dat net boven de inflatie ligt. De gestegen kortingen en de gestegen catalogusprijzen zijn min of meer in evenwicht. Daardoor lijkt de daling van de gemiddelde pakketprijs met name veroorzaakt door bezuinigingen van scholen op lesmateriaal. Deze bezuinigingen op lesmateriaal betreffen met name het schrappen van werkboeken: het gemiddeld aantal werkboeken neemt sinds de WGS af. In 2007 bevatte het gemiddelde pakket nog 11 à 12 werkboeken, in 2010 is dat aantal gedaald naar ongeveer 8. Ook zijn er serieuze aanwijzingen dat werkboeken op een aantal scholen gekopieerd of gescand worden. Het kiezen van goedkopere methoden is in mindere mate aan de orde, dit gebeurt op een minderheid van de scholen.

Scholen ontvangen voor lesmateriaal een bedrag per leerling in de lumpsum. Het bedrag per leerling was 316 euro in 2009/2010 en 321,50 euro in 2010/2011. De meeste besturen besteden ongeveer het lumpsumbedrag dat zij per leerling voor lesmateriaal ontvangen, of minder. Voor circa één op de vijf leerlingen wordt meer uitgegeven dan de lumpsumbekostiging. Dit betreft vooral besturen met havo/vwo-scholen en met externe boekenfondsen. Een aantal scholen is naar een boekenfonds met lagere (directe) kosten overgestapt. Dit geldt voor circa tien procent van de leerlingen. Ook wordt bezuinigd op andere posten op de begroting, zoals onderhoud en inventaris.

3 BIJKOMENDE SCHOOLKOSTEN

Een van de hoofdoelen van de WGS is het verminderen van schoolkosten voor ouders. Deze doelstelling is gerealiseerd: de totale schoolkosten voor ouders zijn sinds de invoering van de WGS flink gedaald door de overheveling van de kosten voor lesmateriaal naar de scholen. Uit een vergelijking van de laatste twee edities van de Schoolkostenmonitor¹ blijkt dat de gemiddelde totale schoolkosten voor ouders sinds de WGS met 48 procent zijn gedaald, oftewel bijna 400 euro. De daling is het grootst bij praktijkonderwijs (65 procent) en vmbo (50 procent). In de havo bedraagt de daling van de kosten 32 procent en in het vwo 41 procent.

Bijkomende schoolkosten

Scholen mogen sinds de WGS geen kosten voor voorgeschreven lesmateriaal meer in rekening brengen bij ouders. Voor een aantal posten is het toegestaan dat de school een bijdrage vraagt aan ouders. Dit betreft de volgende:

- Kosten voor vrijwillige ouderbijdrage (exclusief kosten voor extra activiteiten die apart in rekening gebracht worden, zie hiervoor het vierde punt). Deze bijdrage is vrijwillig en moet ook als zodanig aan ouders gepresenteerd worden. Scholen gebruiken de ouderbijdrage voor zaken waarvoor de school geen bekostiging krijgt van het ministerie van OCW, zoals feesten, werkweken en toegangspasjes.
- Kosten voor ICT. Sommige scholen stellen bijvoorbeeld het gebruik van een laptop verplicht. Dat mag alleen wanneer er naast het laptoponderwijs nog een volwaardig kosteloos alternatief wordt aangeboden aan de leerling. Als een leerling deze keuze niet heeft en de laptop dus onmisbaar is voor het leerproces dan moeten scholen zelf hierin voorzien.
- Kosten voor leermiddelen en gereedschappen. Dit zijn zaken die niet onder het lesmateriaal zoals bedoeld in de WGS vallen, bijvoorbeeld, atlassen, tekendozen, rekenmachines en gymkleding².
- Kosten voor extra schoolactiviteiten (bijvoorbeeld een excursie naar het buitenland). Deelname aan deze activiteiten is niet verplicht. Soms worden deze kosten afzonderlijk van de vrijwillige ouderbijdrage in rekening gebracht door scholen.
- Borg voor lesmateriaal. Scholen kunnen borg aan ouders vragen, maar ouders moeten expliciet de keuze voorgelegd krijgen of ze borg willen betalen of niet.

Andere kosten rondom het gratis lesmateriaal zoals verzendkosten en administratiekosten mogen niet aan ouders doorberekend worden.

¹ ITS (2007) en Sardes (2010).

² Voor sommige ondersteunende (les)materialen zoals atlassen, woordenboeken en rekenmachines ontvangen scholen geen financiële bijdrage van de overheid. In de Memorie van Toelichting behorende bij de Wet gratis schoolboeken wordt aangegeven dat deze zaken voor rekening blijven van de ouders. De gedachte hierachter is dat ze niet gebonden zijn aan één specifiek leerjaar en/of door meerdere kinderen uit een gezin kunnen worden gebruikt. Echter, een school kan er bijvoorbeeld ook voor kiezen om zelf te zorgen voor zaken als atlassen en daarvoor een gebruiksvergoeding te vragen aan ouders via de vrijwillige ouderbijdrage.

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten en beschouwen we de rol van de WGS daarin. Formeel betreffen al deze kosten een vrijwillige ouderbijdrage, maar om in de volgende paragraaf beschreven redenen maken we een onderscheid tussen een aantal soorten kosten. In dit hoofdstuk gaan we daarnaast in op de gang van zaken rondom met het lesmateriaal samenhangende kosten, zoals borg en verzendkosten.

3.1 Ontwikkeling van bijkomende schoolkosten

Sinds schooljaar 2001/2002 wordt de Schoolkostenmonitor uitgevoerd. In deze monitor wordt ouders en scholen gevraagd naar de kosten die ouders hebben voor schoolgaande kinderen in onder meer het voortgezet onderwijs. Om na te gaan of de schoolkosten (exclusief schoolboeken) sinds de invoering van de WGS zijn gestegen, vergelijken we de laatste twee edities van de Schoolkostenmonitor (schooljaren 2006/2007 en 2009/2010). We concentreren ons hier op de kosten die door scholen bij ouders in rekening wordt gebracht.

In de Schoolkostenmonitor wordt een aantal posten onderscheiden die scholen bij ouders in rekening kunnen brengen. Deze posten vallen formeel onder de vrijwillige ouderbijdrage.³ Toch wordt een onderscheid naar verschillende posten gemaakt om een zo zuiver mogelijk beeld te krijgen van de hoogte en de bestemming van de bedragen die scholen vragen.⁴ Ook scholen maken in hun communicatie naar ouders vaak onderscheid tussen verschillende kosten. De volgende posten worden onderscheiden:

- vrijwillige ouderbijdrage (exclusief kosten voor excursies en schoolreisjes);
- kosten voor extra schoolactiviteiten (excursies, schoolkampen, schoolreizen, als bijzonder onderdeel van de vrijwillige ouderbijdrage);
- kosten voor leermiddelen en gereedschappen (anders dan voorgeschreven gratis lesmateriaal);
- kosten voor ICT (computers of laptops).

In de Schoolkostenmonitor 2009/2010 is niet naar de kosten voor lesmateriaal dat onder de WGS valt gevraagd, omdat dit geacht wordt geheel gratis te zijn voor ouders.

³ Onder het begrip ouderbijdrage (zoals bedoeld in artikelen 24a en 27 tweede lid van de WVO) wordt formeel verstaan: elke geldelijke bijdrage die vanwege het bevoegd gezag van een school wordt gevraagd aan ouders voor schoolkosten, ongeacht de aard van de voorziening, activiteit of bestemming van die gevraagde bijdrage (zie het "Richtinggevend kader handhavingstoezicht ouderbijdrage 2011" van de Inspectie van het Onderwijs)

⁴ Zie brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 13 juli 2010, referentie 222207.

Kosten voor ICT

Een klein deel (acht procent) van de scholen bracht in schooljaar 2009/2010 kosten voor ICT in rekening.⁵ In schooljaar 2006/2007 was dat 14 procent van de scholen, maar dat was inclusief licenties en digitaal lesmateriaal. Deze lesmaterialen zijn sinds de WGS (voor zover ze noodzakelijk zijn voor het volgen van onderwijs) grotendeels gratis geworden.

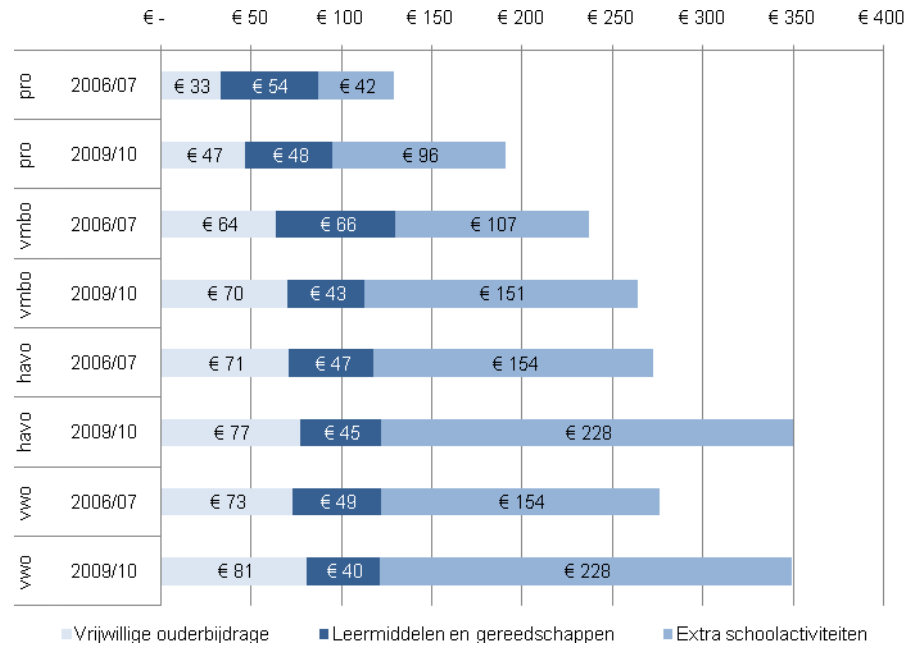
De kosten voor ICT bedroegen in schooljaar 2009/2010 gemiddeld per ouder 2 tot 3 euro. In 2006/2007 ging het om een soortgelijk bedrag. Omdat de meeste scholen (los van de vrijwillige ouderbijdrage) geen aparte kosten voor ICT in rekening brengen en het gemiddelde bedrag per ouder daardoor gemiddeld genomen verwaarloosbaar klein is, laten we deze post in deze evaluatie verder buiten beschouwing. Overigens is het wel zo dat als scholen kosten voor ICT in rekening brengen, het soms om grote bedragen gaat, bijvoorbeeld doordat de aanschaf van een laptop verplicht gesteld wordt. Door de digitalisering van het onderwijs is het mogelijk dat ICT-kosten voor ouders in de toekomst gaan stijgen.

Vrijwillige ouderbijdrage, leermiddelen en gereedschappen, extra schoolactiviteiten

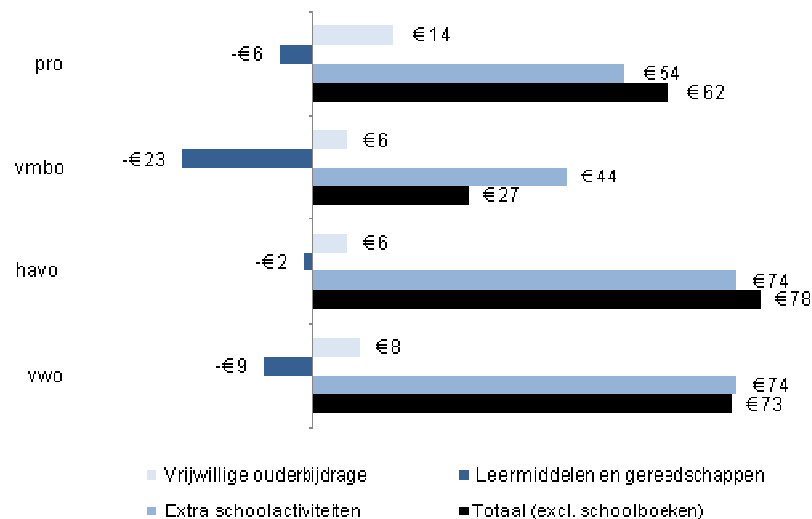
In figuur 3.1 geven we de schoolkosten in de drie overige categorieën voor en na invoering van de WGS weer. Zoals eerder aangegeven vallen deze kosten formeel onder de vrijwillige ouderbijdrage. In figuur 3.2 zijn de veranderingen in de schoolkosten (per post en totaal) sinds de WGS weergegeven. Dit zijn de kosten volgens opgave van de scholen.

⁵ In de Schoolkostenmonitoren wordt zowel aan ouders als aan scholen gevraagd hoe hoog de kosten voor ouders zijn. We kiezen ervoor om de kosten volgens de scholen te rapporteren. De verschillen tussen de opgave van ouders en van scholen zijn over het algemeen klein. Voor de vrijwillige ouderbijdrage en de extra schoolactiviteiten zijn er geen statistisch significante verschillen tussen ouders en scholen. Wel schatten ouders de kosten van leermiddelen en gereedschappen hoger in dan scholen. Dit laatste komt mogelijk doordat ouders andere kosten bij deze post betrekken dan enkel de kosten die door de school in rekening gebracht worden.

Figuur 3.1 Schoolkosten in rekening gebracht door scholen, naar schooltype en schooljaar. Bedragen gecorrigeerd voor inflatie. Bron: Schoolkostenmonitor 2006/2007 (ITS) en Schoolkostenmonitor 2009/2010 (Sardes).



Figuur 3.2 Verandering van schoolkosten in rekening gebracht door scholen, 2009/2010 ten opzichte van 2006/2007. Bedragen gecorrigeerd voor inflatie. Bron: Schoolkostenmonitor 2006/2007 (ITS) en Schoolkostenmonitor 2009/2010 (Sardes).



Bij alle schooltypen, van praktijkonderwijs tot vwo, blijken de totale overige kosten die scholen in rekening brengen sinds de WGS (tussen schooljaar 2006/2007 en 2009/2010) te zijn gestegen. Deze stijging bedraagt in het praktijkonderwijs 62 euro, in het vmbo 27 euro, en in havo en vwo rond 75 euro.

Deze stijgingen zijn bij alle onderwijstypen vrijwel geheel toe te schrijven aan de stijging in de kosten voor extra schoolactiviteiten, zoals excursies en feesten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er in toenemende mate dure reizen gemaakt worden. Overigens is de deelname aan deze reizen niet verplicht. Bij minder dan tien procent van de scholen blijkt uit de schriftelijke overeenkomst die met ouders gesloten wordt dat minder draagkrachtige ouders korting of vrijstelling voor de ouderbijdrage krijgen.⁶

Kosten die scholen gemiddeld in rekening brengen voor leermiddelen en gereedschappen zijn juist gedaald. Voor het vmbo en vwo is deze daling ook statistisch significant.⁷ Sinds de invoering van de WGS is er een sterke daling te zien in het aantal scholen dat kosten voor leermiddelen en gereedschappen in rekening brengt. In 2006/2007 deed 90 procent van de scholen dit, in 2009/2010 lag het aandeel op 51 procent. Niet alle ouders hebben dus meer met deze kosten te maken.

De post 'vrijwillige ouderbijdrage' uit de Schoolkostenmonitor⁸ steeg in de genoemde periode in het praktijkonderwijs met 14 euro, in de andere onderwijstypen met 6 tot 8 euro. De stijging voor vmbo, havo en vwo is door de grote spreiding in de bedragen tussen scholen niet statistisch significant. De stijging bij praktijkonderwijs is wel statistisch significant.

3.2 Samenhang met de WGS

In hoeverre is er een samenhang tussen de stijging van de bijkomende schoolkosten en de Wet gratis schoolboeken? Hierboven zagen we dat de stijging van de kosten die scholen in rekening brengen vooral zit in kosten voor extra schoolactiviteiten.

⁶ Zie brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 13 juli 2010, referentie 222207 en Inspectie van het Onderwijs (2010). Uit het onderzoek van de inspectie blijkt dat 26 procent van de scholen een schriftelijke overeenkomst met ouders kent, waarbij in 28 procent van de gevallen een reductie- of kwijtscheldingsregeling is opgenomen.

⁷ De ontwikkeling van de kosten sinds 2006/2007 volgens opgave van ouders is vergelijkbaar. Bij de vrijwillige ouderbijdrage is ook een stijgende trend te zien. Leermiddelen en gereedschappen laten eveneens een dalende trend zien. Bij extra schoolactiviteiten is het beeld iets anders: bij vmbo en havo is een lichte stijging te zien volgens ouders, bij vwo juist een daling. Voor deze drie posten samen is er bij vmbo en havo een kleine stijging van de kosten te zien (2-4 procent), bij vwo een daling (6 procent).

⁸ Deze aanduiding is zoals eerder aangegeven formeel niet accuraat, omdat alle bovengenoemde posten onder de vrijwillige bijdrage vallen.

Het is mogelijk dat de kosten voor extra schoolactiviteiten zijn gestegen als gevolg van de WGS, maar het lijkt niet aannemelijk. In de eerste plaats stijgen de kosten voor extra schoolactiviteiten al langer. In de Schoolkostenmonitor van 2006/2007 werd al een sterke stijging ten opzichte van 2003/2004 gemeld. Het is echter onduidelijk waardoor deze doorlopende stijging precies veroorzaakt wordt. Ten tweede, de rekening die het meest bijdraagt aan de kostenstijging, de extra schoolactiviteiten, is een geheel andere post dan lesmateriaal; het is daarom onwaarschijnlijk dat scholen juist deze post gebruiken om tekorten als gevolg van de gratis schoolboeken te dichten. Ook hier is echter geen zekerheid te geven.

Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs voor schooljaar 2008/2009⁹ (dus voordat de scholen de kosten voor lesmateriaal droegen) blijkt wel dat op veel scholen niet altijd helder is welke kosten onder welke posten opgevoerd worden. Het is niet bekend in hoeverre dat op dit moment gebeurt en in hoeverre daarmee kosten voor lesmateriaal opgevoerd worden.

In de enquête onder schoolbesturen is de vraag gesteld hoe omgegaan wordt met tekorten op het lumpsumbedrag van lesmateriaal. Van de besturen die meer besteden dan het lumpsumbedrag geven veruit de meeste aan in te teren op de eigen reserves en/of te bezuinigen op andere posten in de begroting. Het verhogen van de inkomsten door meer kosten aan ouders door te berekenen komt vrijwel niet voor.

3.3 Borg en andere met lesmateriaal samenhangende kosten

In 2009 is er discussie geweest over mogelijke kostenposten voor ouders rondom het (inmiddels gratis) lesmateriaal. Dit ging onder meer over scholen die een borg verplicht stelden of verzendkosten, administratiekosten en/of aanmaningskosten doorberekenen.¹⁰

Borg

Een school kan aan ouders een borgsom vragen voor het gebruik van gratis lesmateriaal. Voor het vragen van borg heeft het schoolbestuur de instemming nodig van de medezeggenschapsraad.¹¹ De keuze of er borg wordt gevraagd ligt bij de school: distributeurs vragen dus alleen borg als de school daarvoor opdracht geeft. Ouders zijn niet verplicht om borg te betalen.

In het schooljaar 2009/2010 ontvingen ouderorganisaties klachten van ouders over het verplicht stellen van de borg. Een aantal ouders gaf aan onder druk

⁹ Inspectie van het Onderwijs (2010).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld het antwoord op vragen van Tweede Kamerlid Jasper van Dijk (SP) over klachten rond gratis schoolboeken, 8 december 2009, referentie VO/167088.

¹¹ Zie de brochure 'Uw bijdrage aan de schoolkosten' (2009), ministerie van OCW.

gezet te zijn door het schoolbestuur om de borg te voldoen, of door de (online) bestelprocedure gedwongen te zijn akkoord te gaan met het betalen van een borg (middels een akkoord met de algemene voorwaarden, zonder welke de bestelprocedure niet kon worden afgerond). In juli 2010 is ouderorganisatie VOO gestart met een zwarte lijst van scholen waar borg verplicht gesteld werd. Uiteindelijk is eind 2010 door het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs een lijst voorwaarden voor borg opgesteld. Kern daarvan is dat het betalen van borg voor ouders vrijwillig is en dat ouders individueel en expliciet de keuze moeten krijgen voorgelegd of ze borg willen betalen. Dit alles geldt zowel voor scholen met een intern als met een extern boekenfonds.

Als gevolg van de ophef rond de borg in 2009/2010, heeft een aantal scholen afgezien van borg. Volgens een grote distributeur was er in 2009 op vrijwel alle scholen met een extern boekenfonds sprake van borg. Dat is in 2010 gedaald tot ongeveer drie kwart van de scholen met een extern boekenfonds. Uit de enquête onder besturen blijkt dat er bij besturen met interne boekenfondsen minder vaak borg wordt gevraagd dan bij besturen met externe boekenfondsen.

Als er een borg gevraagd wordt, ligt de hoogte daarvan meestal op 75 euro per leerling. Dit bedrag komt zowel uit de informatie van distributeurs naar voren als uit de enquête onder besturen. Lagere en hogere borgbedragen komen voor, maar gelden voor een kleine groep van alle leerlingen. Ondanks de eerdere discussies over borg blijkt volgens ouderorganisaties en VO-raad dat vrijwel alle ouders de borg betalen.

Verzendkosten, administratiekosten en aanmaningskosten

Vóór de invoering van de WGS werden bij externe boekenfondsen de kosten voor het verzenden van het boekenpakket vaak aan ouders doorberekend. Distributeurs geven aan dat sinds de WGS de verzendkosten in het huurpercentage verwerkt zijn. Dit gebeurt op verzoek van scholen, die dit zo in hun bestekken opgenomen hebben. Verzendkosten die doorberekend worden aan ouders zouden daarom bijna niet meer voor moeten komen.¹² Bij VOO zijn voor schooljaar 2009/2010 echter nog wel meldingen van ouders binnengekomen die voor de gratis leermiddelen te maken hebben gehad met verzendkosten. Het is niet duidelijk bij welk deel van alle scholen voor dat schooljaar verzendkosten zijn doorberekend aan ouders.

Volgens ouderorganisaties gebeurt het nog dat administratie- en aanmaningskosten aan ouders doorberekend worden. VOO ontvangt daarover klachten, waarbij gecheckt wordt of het wel echt om kosten rondom de gratis leermiddelen gaat. Scholen wijzen bij dit soort klachten overigens vaak naar

¹² Wanneer ouders zélf extra leermiddelen bestellen die buiten de definitie van gratis lesmateriaal vallen (denk aan atlanten, woordenboeken, door de school aanbevolen lesmateriaal) dan kunnen wel verzend-, administratie- of eventueel aanmaningskosten in rekening gebracht worden. Die kosten hebben dan betrekking op een transactie tussen ouders en distributeur, waarbij de school geen rol speelt.

distributeurs, die weer terug naar de scholen verwijzen. Op basis van de klachten is niet af te leiden op welke schaal administratie- en aanmaningskosten doorberekend worden.

3.4 Samenvatting

Een van de hoofddoelen van de WGS is het verminderen van schoolkosten voor ouders. Deze doelstelling is gerealiseerd: de totale schoolkosten van ouders zijn sinds de invoering van de WGS met de helft (oftewel bijna 400 euro) gedaald door de overheveling van de kosten voor lesmateriaal naar de scholen.

Tussen 2007 en 2010 zijn in alle schooltypen de totale bijkomende schoolkosten die scholen aan ouders vragen gestegen. De stijging is het hoogst in havo en vwo, waar de kosten met circa 75 euro per leerling gestegen zijn. In het praktijkonderwijs bedraagt de stijging 62 euro, in het vmbo 27 euro. De stijging van de totale bijkomende schoolkosten wordt vrijwel geheel veroorzaakt door een stijging in de kosten van excursies en andere extra schoolactiviteiten. De kosten voor leermiddelen en gereedschappen zijn in vmbo en vwo gedaald, terwijl deze kosten in andere schooltypen gelijk bleven. De algemene post die in de Schoolkostenmonitor wordt aangeduid als vrijwillige ouderbijdrage is niet significant gestegen in vmbo, havo en vwo; in het praktijkonderwijs is een lichte stijging te zien van 14 euro.

De bijkomende schoolkosten voor ouders zijn sinds de WGS gestegen, maar het is niet duidelijk of deze kosten voor ouders stijgen doordat scholen nu de kosten voor lesmateriaal dragen. De stijging zit met name in de kosten voor excursies. Voor de ingang van de WGS was er ook al sprake van een stijging van deze post. Daarnaast is door de specificiteit van deze post (in tegenstelling tot een meer algemene post als de vrijwillige ouderbijdrage) niet waarschijnlijk dat tekorten als gevolg van lesmateriaal juist hier gecompenseerd worden door scholen; het is op basis van de ons beschikbare gegevens echter ook niet geheel uit te sluiten.

Naast de ouderbijdrage keken we ook naar met het lesmateriaal samenhangende kosten als borg, verzendkosten, administratiekosten en aanmaningskosten. Bij ongeveer drie kwart van de leerlingen wordt een borg geheven; deze bedraagt meestal 75 euro. In schooljaar 2009/2010 is er discussie geweest over het verplicht stellen van de borg door scholen. Uiteindelijk is door het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs bepaald dat ouders individueel en expliciet de keuze voor het betalen van borg voorgelegd moeten krijgen. Sinds de discussies over de borg in 2009 is het aantal besturen dat een borg vraagt gedaald.

Sinds de WGS worden verzend- en administratiekosten voor het gratis lesmateriaal door de school betaald. Ouderorganisaties ontvangen nog wel klachten van ouders bij wie ten onrechte dergelijke kosten worden doorberekend. Op basis van de klachten is echter niet af te leiden op welke schaal deze kosten doorberekend worden.

4 MARKTWERKING EDUCATIEVE BOEKENMARKT

In februari 2011 heeft de NMa haar eerdere Schoolboekenscan uit 2006 geactualiseerd. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen over marktwerking op het terrein van educatief lesmateriaal is bij aanvang van de evaluatie afgesproken de analyse van de NMa als uitgangspunt te nemen. In dit hoofdstuk wordt daarom veelvuldig verwezen naar de uitkomsten van het NMa-onderzoek.

4.1 Achtergrond: kenmerken van 'ideale' marktwerking

Als uitgangspunt voor de beoordeling van de marktwerking op de schoolboekenmarkt nemen we de ideaal werkende markt. Een ideaal werkende markt komt in de praktijk niet voor, maar is een nuttig concept om een markt mee te vergelijken. In dit hoofdstuk spiegelen we de schoolboekenmarkt aan deze 'ideale' marktwerkingsituatie. Op deze wijze kan geanalyseerd worden in hoeverre er sprake is van marktwerking op de schoolboekenmarkt en of dat is veranderd sinds de WGS.

We beginnen met een korte beschrijving van een ideaal werkende markt. In een 'ideale' marktwerkingsituatie zijn er op een bepaalde markt meerdere aanbieders actief, waarvan er geen zo dominant is dat deze een onevenredige machtspositie heeft. De aanbieders op de educatieve boekenmarkt¹ zijn de uitgevers en distributeurs van lesmateriaal voor het voortgezet onderwijs. Verder dienen in een ideale marktwerkingsituatie de barrières voor nieuwe aanbieders om toe te treden op de markt relatief laag te zijn, zodat een goede doorstroom van toe- en uittreeders mogelijk is. Op deze manier kan er sprake zijn van voldoende concurrentie op die markt, hetgeen het prijs- en kwaliteitsniveau van de geboden producten/diensten van aanbieders in beginsel kan verbeteren (ten gunste van de afnemers). Ten aanzien van de verbetering van het prijs- en kwaliteitsniveau is het daarnaast belangrijk dat de afnemers (scholen in het geval van de educatieve boekenmarkt) een bewuste keuze (kunnen) maken ten aanzien van de producten/diensten van de aanbieders.

In de volgende paragrafen zullen we voor de genoemde kenmerken (aantal aanbieders, toetredingsdrempels en kostenbewustzijn bij afnemers) de ontwikkeling sinds de invoering van de WGS beschrijven. Vervolgens zullen we ook kort ingaan op ontwikkelingen in prijsconcurrentie, prijs en kwaliteit.

¹ In dit hoofdstuk worden, net als in de schoolboekenscan van de NMa, de termen 'educatieve boekenmarkt' of 'schoolboekenmarkt' gebruikt. Hiermee worden niet alleen schoolboeken (folio) bedoeld, maar alle onder de WGS bekostigde lesmaterialen, voor zover deze door scholen worden aangeschaft.

4.2 Aantal aanbieders

4.2.1 Uitgevers

Op de educatieve boekenmarkt zijn drie grote uitgevers voor het voortgezet onderwijs actief, te weten Noordhoff, Malmberg en ThiemeMeulenhoff. In totaal hebben deze drie uitgevers een marktaandeel van 80-90 procent op de educatieve boekenmarkt. Deze uitgevers hebben in vergelijking met kleinere educatieve uitgevers een breder aanbod voor verschillende vakken, verschillende opleidingsvormen en voor opeenvolgende klassen van een opleiding. Voor de invoering van de WGS in 2008 waren er nog vier grote uitgevers met een gezamenlijk marktaandeel van ongeveer 80 procent actief. Uitgever Nijgh-Versluys, toen één van de grotere uitgevers, is in 2009 overgenomen door ThiemeMeulenhoff. Naast de grote uitgevers is er nog een aantal kleinere spelers op de markt actief.

4.2.2 Distributeurs

Distributeurs leveren lesmateriaal aan scholen en ouders. Op de Europese aanbestedingen van lesmateriaal hebben de afgelopen jaren in de praktijk met name distributeurs ingeschreven. Er zijn twee distributeurs actief op de educatieve boekenmarkt die een gezamenlijk marktaandeel van 95-100 procent hebben; dit zijn de distributeurs Van Dijk Educatie en Iddink. In het onderzoek van de NMa van 2006 kwam naar voren dat de twee grote distributeurs een gezamenlijk marktaandeel van 60-70 procent hadden.²

Volgens de NMa waren er in de periode direct na de invoering van de Wet gratis schoolboeken nog zes grote distributeurs. Ook waren er lokale boekhandels actief op de schoolboekenmarkt. Van de zes grote distributeurs zijn er daarna twee gestopt (met de distributie van educatieve boeken) en zijn er twee overgenomen door distributeur Van Dijk. Overigens wordt vanuit de distributeurs aangegeven dat er sinds de invoering van de WGS wel enkele kleinere interne boekenfondsdistributeurs zijn bijgekomen.

Volgens de NMa hebben de Europese aanbestedingen de concentratie van distributeurs versterkt, omdat de eisen van de aanbestedingsprocedures voor kleinere boekhandels te zwaar en te duur zijn. In meerdere aanbestedingen waren eisen voor financiële garanties en maatwerk opgenomen die voor de kleinere boekhandels niet haalbaar zijn. Daarnaast komt in het rapport van de NMa naar voren dat kleine boekhandels niet over voldoende liquide middelen beschikken om grote percelen te kunnen distribueren en dat ze door gebrek aan schaalgrootte te weinig korting kunnen geven.

In een van onze interviews geeft een distributeur aan dat er sinds de invoering van de WGS diverse kleinere (algemene) boekhandels zijn gestopt met de

² NMa (2006).

distributie van educatief lesmateriaal. Daarbij wordt de kanttekening geplaatst dat dit wellicht ook zonder de WGS was gebeurd; al voor de invoering van de WGS was er een sterke concentratietrend waarneembaar, omdat de marges voor kleinere distributeurs steeds kleiner werden als gevolg van de prijspolitiek van uitgevers (kortingen op basis van de tijdigheid en omvang van een bestelling en het verschaffen van marktinformatie³) en er steeds hogere eisen werden gesteld door scholen.

4.3 Toetredingsdrempels

4.3.1 Uitgevers

In 2006 constateerde de NMa dat de uitgeversmarkt in het algemeen hoge toetredingsdrempels kent, omdat toetreding met een nieuwe lesmethode zeer lastig is en het ontwikkelen daarvan kostbaar en complex is. Daarnaast zijn scholen terughoudend in het overstappen naar andere lesmethodes. In het recente onderzoek van de NMa wordt geconstateerd dat de toetredingsdrempels voor nieuwe uitgevers nog steeds erg hoog zijn. Volgens de NMa was en is het wel mogelijk om met nieuw lesmateriaal op nichemarkten toe te treden. Volgens de Groep Educatieve Uitgeverijen (GEU) gebeurt toetreding echter niet alleen op nichemarkten.

4.3.2 Distributeurs

Voor nieuwe distributeurs zijn de reeds hoge toetredingsdrempels verder verhoogd. In 2006 gaf de NMa al aan dat nieuwe toetreders een bepaalde schaalomvang moeten hebben om hoge kortingen bij de uitgevers te kunnen bedingen en voor de distributie van lesmateriaal een uitgebreid logistiek proces moeten opzetten. Door het Europees aanbesteden moeten distributeurs nu ook deelnemen aan een complexe en kostbare procedure. De omvang van aanbestede opdrachten, al dan niet door een gebundelde aanbesteding, versterkt de noodzaak van een minimum schaalgrootte bij distributeurs. Kleinere boekhandels kunnen vaak niet voldoen aan in sommige bestekken gestelde eisen voor financiële garanties en maatwerk, en voldoen niet over voldoende liquide middelen om grote percelen te kunnen distribueren. Tot slot zijn de toetredingsdrempels verder verhoogd door een hoger kostenbewustzijn bij scholen (zie paragraaf 2.4) met onder meer als gevolg dat veel scholen hogere eisen zijn gaan stellen aan de dienstverlening van een distributeur bij een aanbesteding.

³ PwC (2005).

4.4 Kostenbewustzijn afnemers

Door de invoering van de WGS zijn scholen en niet langer de ouders van leerlingen (zoals in het verleden) de afnemers van educatieve boeken. Hierdoor zijn scholen kostenbewuster geworden en zijn zij de samenstelling van het boekenpakket gaan overwegen. Het gevolg daarvan is dat veel scholen minder of ander lesmateriaal zijn gaan gebruiken (zie ook hoofdstuk 2). Besparingen op het gebruik van lesmateriaal zijn met name het gevolg van de invoering van de vaste lumpsumvergoeding per leerling, waardoor scholen vooral minder (werk)boeken zijn gaan bestellen. Het toegenomen kostenbewustzijn heeft er niet voor gezorgd dat scholen op grote schaal van lesmethodes wisselen. Dat blijkt zowel uit de analyse van de NMa als uit de enquête onder besturen. Volgens de NMa heeft het toegenomen kostenbewustzijn onder scholen niet geleid tot een verlaging van de prijs van lesmateriaal.

De invoering van de WGS in combinatie met het Europees aanbesteden heeft volgens de NMa geleid tot de overstap van meerdere scholen van een extern boekenfonds (EBF) naar een intern boekenfonds (IBF) of gefaciliteerd boekenfonds (GBF). Dit wordt bevestigd door gegevens van de distributeurs (zie hoofdstuk 2). De NMa geeft aan dat het onduidelijk is of de overstap van een EBF naar een IBF of GBF zich doorzet. Slechts voor een beperkt aantal scholen is de overstap van een EBF naar een IBF of GBF de grootste besparingspost geweest. Uit het onderzoek van de NMa is daarbij gebleken dat in de praktijk het beheer van een IBF voor veel scholen moeilijker en duurder blijkt dan verwacht.

4.5 Prijsconcurrentie

Tussen uitgevers is volgens de NMa in beperkte mate sprake van prijsconcurrentie, onder meer als gevolg van de hoge toetredingsdrempels voor nieuwe uitgevers (zie paragraaf 4.3). Ook heeft de beperkte mate van prijsconcurrentie te maken met de terughoudendheid van scholen om over te stappen op een andere lesmethode. Wanneer een school een lesmethode heeft gekozen, stapt deze in het algemeen niet snel over naar een andere methode. De Groep Educatieve Uitgeverijen (GEU) geeft aan dat prijsconcurrentie wel degelijk gevoeld wordt, omdat scholen sinds de WGS de prijs in sterke mate bij de keuze van methoden betrekken. Een distributeur bevestigt dat scholen net zo vaak als vroeger wisselen van lesmethode (eens per vier of vijf jaar), maar dat scholen nu veel vaker de prijs betrekken bij hun keuze voor een nieuwe methode. Daarnaast ontstaat er volgens uitgevers ook concurrentiedruk door concurrentie op de nieuwe markt voor digitaal lesmateriaal; op deze markt treden ook nieuwe spelers toe.

De NMa geeft ten slotte aan dat uitgevers in zekere mate concurrentiedruk ondervinden van initiatieven van scholen om zelf lesmateriaal en -methodes te ontwikkelen; dit gebeurt overigens wel nog op kleine schaal (zie hoofdstuk 5).

Vanuit het perspectief van de distributeurs is er ondanks de vermindering van aantal inschrijvers op de aanbestedingen voor zowel interne als externe boekenfondsen, sprake van scherpe(re) prijsconcurrentie. In onze interviews geven zij als argument hiervoor onder meer het feit dat diverse grote en kleine schoolbesturen door de aanbesteding van distributeur zijn gewisseld. Daarnaast zijn volgens een distributeur de huurpercentages de facto gedaald, omdat er nu meer kosten in dat percentage zijn opgenomen (bijvoorbeeld verzendkosten) dan voor de WGS (zie ook hoofdstuk 2).

4.6 Prijsontwikkeling lesmateriaal

Stijging catalogusprijzen

Volgens de NMa zijn de catalogusprijzen van schoolboeken in de afgelopen jaren in het algemeen harder gestegen dan het inflatiecijfer; daarbij bestaan verschillen per vakgebied.⁴ Volgens de NMa zijn uitgevers de afgelopen jaren niet geconfronteerd met een exceptionele stijging van bijvoorbeeld druk- en/of personeelskosten, maar hebben zij eerder met kostenbesparingen te maken gehad door bulkbestellingen in het buitenland te laten drukken of andere efficiëntieslagen in het productieproces. In onze interviews stelt de Groep Educatieve Uitgeverijen (GEU) zelf echter dat de productiekosten een relatief klein deel van de kosten uitmaken: de meeste kosten worden gemaakt in de ontwikkeling van de methode. De kosten voor de ontwikkeling van nieuw lesmateriaal, met name voor digitaal lesmateriaal, zijn volgens uitgevers de laatste jaren toegenomen.

Ten aanzien van de ontwikkeling van kortingspercentages die worden verstrekt door uitgevers aan distributeurs, heeft het onderzoek van de NMa geen eenduidig beeld opgeleverd. Hetzelfde geldt ook voor de margeontwikkeling bij uitgevers.

Hogere kortingen voor scholen

Volgens de NMa zijn de huidige kortingspercentages die inschrijvers op aanbestedingen (meestal distributeurs) aan scholen aanbieden iets hoger dan voor de invoering van de WGS, met daarmee samenhangende betere voorwaarden. In de periode na de invoering van de WGS hebben inschrijvers hoge kortingen verleend aan scholen. De NMa geeft daarbij aan dat de kortingspercentages met meerdere procentpunten zijn gedaald nadat eind

⁴ Zie ook hoofdstuk 2. In het onderzoek van de NMa wordt uitgegaan van 'ongewogen' cijfers, die niet zijn gecorrigeerd naar het marktaandeel van verschillende lesmethodes. Wanneer uitgegaan wordt van gewogen cijfers (zie hoofdstuk 2) is er sprake van een iets lagere prijsstijging. Overigens is er discussie mogelijk over welke methode (gewogen/ongewogen) onder welke omstandigheden het best toegepast kan worden.

oktober 2009 Van Dijk en Iddink de enige overgebleven grote distributeurs waren. Daarna zijn scholen volgens de NMa in het algemeen weer meer gaan betalen voor schoolboeken.

Uit ons onderzoek blijkt dat ten opzichte van de situatie vóór de WGS de kortingen gestegen zijn. Volgens twee distributeurs is de gemiddelde korting wat betreft interne boekenfondsen in de periode 2007 tot en met 2010 gestegen van circa 13 procent tot 16 à 18 procent. Een distributeur geeft aan dat bij de eerste grote aanbestedingen in 2009 die kortingen korte tijd nog enkele procentpunten hoger waren; dat niveau bleek volgens die distributeur niet duurzaam haalbaar en leidde tot versnelde uitval van een aantal spelers.

Het gemiddelde huurpercentage voor externe boekenfondsen vertoont volgens twee distributeurs sinds 2007 een licht dalende trend, waarbij opgemerkt wordt dat hierin in vergelijking met 2007 meer diensten en kosten verdisconteerd zitten.

Goedkopere maar ook kleinere boekenpakketten

In hoofdstuk 2 zagen we al dat sinds de WGS de gemiddelde prijs van een boekenpakket is gedaald. Dit betreft met name pakketten binnen externe boekenfondsen; bij interne boekenfondsen is een kleine daling waarneembaar. Een belangrijke verklaring van de daling van de pakketprijzen is de afname van het aantal leermiddelen per pakket. Scholen bezuinigen op het aantal leermiddelen per leerling, wat met name ten koste gaat van het aantal werkboeken.

Een distributeur geeft ten aanzien van de prijsontwikkeling van het lesmateriaal aan dat de catalogusprijs per boek wellicht niet sterk is afgenomen, maar dat de prijs per leerling met circa 20 euro is gedaald. Dat komt volgens die distributeur deels door een hogere korting (IBF)/lager huurpercentage (EBF) en deels door het schrappen van (werk)boeken door scholen. Een andere distributeur geeft ook aan dat de gemiddelde prijs van een boekenpakket voor externe boekenfondsen een dalende trend vertoont. De invoering van een lumpsumbedrag per leerling heeft volgens die distributeur gezorgd voor een natuurlijk plafond voor scholen: scholen die boven het budget zaten, hebben besparingen doorgevoerd door boeken in het pakket te schrappen.

In hoofdstuk 2 kwam al aan bod dat het aantal koopboeken (dat zijn vooral werkboeken) per pakket is gedaald van gemiddeld 11 à 12 in 2007 tot ongeveer 8 in 2010.⁵ Het aantal huurboeken per pakket blijft bij de ene distributeur constant op circa 11; bij de andere is het aantal huurboeken gedaald van 12,5 in 2007 naar circa 11 in 2010. Doordat scholen meer zijn gaan werken met klassensets, werkboeken zijn gaan hergebruiken en/of (delen van) boeken zijn gaan kopiëren en verspreiden, bestelden zij – in tegenstelling tot in 2007 – vaak geen volledig boekenpakket meer bij de distributeur. Dit wordt bevestigd door de resultaten van de enquête onder

⁵ Dit betreft gegevens over externe boekenfondsen.

sectieleiders. Daaruit bleek dat in 28 procent van de vaksecties sinds de WGS werkboeken meerdere malen gebruikt worden.

4.7 Kwaliteit dienstverlening

Concurrentie kan in beginsel niet alleen leiden tot een lagere prijs, maar ook tot een hogere kwaliteit van het geboden product voor de afnemers. Kwaliteit binnen de educatieve boekenmarkt kan op verschillende manieren worden uitgelegd. Zo kan het gaan om de inhoudelijke kwaliteit van het lesmateriaal, de kwaliteit van de vormgeving van het lesmateriaal en de kwaliteit van de dienstverlening (van distributeurs) aan scholen. In dit onderzoek gaan wij alleen in op de kwaliteit van de dienstverlening. Voor de kwaliteit van de dienstverlening bestaat een aantal indicatoren, te weten:

- *Tijdigheid*. Het boekenpakket is voor de gestelde deadline aanwezig bij scholen.
- *Compleetheid*. Het aantal bestelde boeken besteld versus het daadwerkelijk geleverde aantal boeken.
- *Juistheid*. De mate waarin de juiste bestelde boeken zijn geleverd.
- *Retouren*. Het aantal boeken dat verkeerd is besteld of geleverd.

De twee grote distributeurs geven in interviews aan dat zij zowel voor als na de invoering van de WGS goed scoorden op bovengenoemde kwaliteitsindicatoren. Hiervoor vinden we bevestiging in de enquête onder besturen waarin een grote meerderheid van besturen aangeeft tevreden te zijn met de uitvoering van het afgesloten contract.

Prijs-kwaliteitverhouding

Volgens een distributeur is de prijs-kwaliteitverhouding van de dienstverlening door distributeurs verbeterd: de gemiddelde prijs van een boekenpakket in een extern boekenfonds is anno 2010 inclusief verzendkosten, huurrecht⁶ en verdiscontering van risico's zoals de garantie van minimale leveringspercentages, vrijheid van retouren (retourrecht) en afkoop leerlingfluctuaties. Volgens die distributeur ontvangen scholen voor een lagere prijs nu een kwalitatief beter dienstenpakket. Ook de andere distributeur geeft aan dat prijs-kwaliteitverhouding beter is geworden.

Innovatie

Naast ontwikkelingen in prijs en kwaliteit kan ook innovatie een resultaat van marktwerking zijn. Aanbieders kunnen onder andere met elkaar concurreren door innovatieve producten aan te bieden. De NMa besteedt aan dit onderdeel geen aandacht. In deze evaluatie gaan we er kort op in.

In de schoolboekenmarkt betreft innovatie vooral de ontwikkeling en distributie van digitaal lesmateriaal. Uitgevers en distributeurs gaven aan steeds meer daarin te investeren. Desondanks is de concurrentie van digitaal lesmateriaal

⁶ Het huurrecht werd in 2007 vaak apart in rekening gebracht.

op folio vooralsnog beperkt. Uit onderzoeken van Kennisnet en SLO blijkt dat de digitalisering van het lesmateriaal (en de inzet daarvan) langzaam voortschrijdt. Hoewel steeds meer scholen digitaal lesmateriaal aanschaffen, is de actieve inzet daarvan nog beperkt. De trend naar digitalisering was al voor de invoering van de WGS waarneembaar, en is door de WGS niet verder versterkt.

Wel blijken steeds meer scholen bezig te zijn met een leermiddelenbeleid, waarin digitaal lesmateriaal een belangrijke plaats heeft (zie ook hoofdstuk 5). Hierdoor is de verwachting dat het aandeel van digitaal lesmateriaal in de komende jaren zal toenemen.

4.8 Samenvatting

In 2006 werd door de NMa geconstateerd dat de marktwerking van de educatieve boekenmarkt niet optimaal is. Eén van de hoofddoelstellingen van de Wet gratis schoolboeken was de verbetering van de marktwerking van de educatieve boekenmarkt. Anno 2011 is echter nog steeds geen sprake van een 'ideale' marktwerking. De concurrentie tussen uitgevers en tussen distributeurs (die tot nu toe overwegend inschreven op de aanbestedingen) is nog steeds beperkt en de toetredingsdrempels voor nieuwe aanbieders zijn hoog. Met de invoering van de WGS en het Europees aanbesteden zijn de toetredingsdrempels voor nieuwe distributeurs verder verhoogd en is het aantal distributeurs gedaald. De WGS heeft wel geleid tot meer kostenbewuste afnemers (scholen), met als gevolg veranderingen in de samenstelling van het pakket lesmateriaal, waarbij vooral bezuinigd wordt op het aantal werkboeken. Dit heeft geleid tot een daling van de gemiddelde prijs van een boekenpakket.

Wij hebben geen volledig zicht op de marges die in de markt gemaakt worden (en hoe deze precies verdeeld zijn over uitgevers en distributeurs), maar duidelijk is wel dat de omzet sinds de invoering van de WGS omlaag is gegaan en dat de distributeurs hogere kortingen aan scholen verstrekken dan voor de WGS het geval was. Dit geldt met name voor interne boekenfondsen. Volgens distributeurs betalen scholen minder voor boekenpakketten die tevens kleiner van omvang zijn geworden (minder items). De kwaliteit van de dienstverlening aan scholen is de afgelopen jaren, zowel voor als na de invoering van de WGS, van hoog niveau geweest.

In tabel 4.1 wordt de marktwerking in de educatieve boekenmarkt op een aantal onderdelen beoordeeld. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de situatie vóór en na de invoering van de Wet gratis schoolboeken.

Tabel 4.1 Marktwerking educatieve boekenmarkt voor en na invoering van de WGS

	Voor invoering WGS	Na invoering WGS
Aantal uitgevers	4 grote uitgevers (met marktaandeel van ca. 80%)	3 grote uitgevers (met marktaandeel van 80-90%)
Aantal distributeurs	2 grote distributeurs (met marktaandeel van 60-70%)	2 grote distributeurs (met marktaandeel van 95-100%)
Toetredingsdrempels uitgevers	Hoge toetredingsdrempels	Hoge toetredingsdrempels
Toetredingsdrempels distributeurs	Hoge toetredingsdrempels	Toetredingsdrempels verder verhoogd door Europees aanbesteden
Bewuste afnemers	Weinig bewuste afnemers (ouders van leerlingen)	Verhoogd kostenbewustzijn afnemers (scholen)
Kwaliteit (dienstverlening)	Hoge kwaliteit	Hoge kwaliteit
Prijs gemiddeld boekenpakket ⁷	IBF (2008): 221 euro EBF (2007): 310-347 euro	IBF (2010): 219 euro (daling 1%) EBF (2010): 296-301 euro (daling tussen 5 en 13%)
Catalogusprijs uitgevers	Jaarlijkse stijging boven inflatie	Jaarlijkse stijging boven inflatie, lager dan vóór WGS
Kortingspercentage/ huurpercentage distributeurs	Kortingspercentage IBF: ca. 13% Huurpercentage: EBF: ca. 30-35%	Kortingspercentage IBF: 16-18% Huurpercentage: EBF: 32-35% (constant; maar nu inclusief o.m. verzendkosten en huurrecht)

⁷ Het prijsverschil tussen IBF en EBF wordt grotendeels verklaard door het feit dat bij IBF alleen het lesmateriaal geleverd wordt, terwijl bij EBF ook allerlei diensten door de distributeur verzorgd worden. Zie ook hoofdstuk 2.

5 KEUZEVRIJHEID EN GEBRUIK LESMATERIAAL

In eerdere hoofdstukken zagen we al dat het gemiddelde boekenpakket sinds de WGS in omvang afneemt. Dit komt met name doordat er minder werkboeken aangeschaft worden door scholen. In dit hoofdstuk gaan we verder in op het gebruik van lesmateriaal en de keuzevrijheid van docenten bij het voorschrijven daarvan. Ook gaan we in op het aandeel besturen waarbinnen een samenhangend leermiddelenbeleid gevoerd wordt en op de inhoud van dat beleid.

5.1 Keuzevrijheid voor lesmateriaal

In deze paragraaf bekijken we de keuze voor lesmateriaal vanuit het perspectief van schoolleiders en -bestuurders aan de ene kant en docenten aan de andere kant. Vervolgens gaan we in op de vraag in hoeverre een eventueel veranderde keuzevrijheid gevolgen heeft voor gang van zaken in de lessen.

Perspectief schoolleiders en bestuurders

In 2002 bekeek SEO Economisch Onderzoek (SEO) het keuzeproces van leermiddelen binnen scholen. Hiervoor werden 60 schoolleiders ondervraagd. Hieruit bleek dat de keuze voor leermiddelen primair door vaksecties en/of docenten gemaakt werd, maar dat er op veel scholen ook randvoorwaarden bestonden. Op ruim een derde van de scholen waren docenten geheel autonoom in het maken van hun keuze. Op de overige scholen speelde de schoolleiding een controlerende rol op de achtergrond als docenten in hun keuze afweken van vooraf door de leiding opgestelde richtlijnen. Een voorbeeld hiervan is de vervanging van een lesmethode voor het aflopen van de afschrijvingsperiode. Schoolleiders bemoeiden zich vrijwel nooit inhoudelijk met de keuze voor leermiddelen. Ook waren schoolleiders op vrijwel geen enkele school van plan in de toekomst meer invloed uit te oefenen op het keuzeproces.

In 2009 was het keuzeproces als gevolg van de WGS volgens 43 procent van de besturen veranderd.¹ Daarbij werd met name op de kosten van lesmateriaal gelet: binnen een derde van de besturen worden meer budgettaire kaders aan de leermiddelenkeuze gesteld. RegioPlan vroeg schoolbesturen ook naar het keuzeproces van lesmateriaal vóór de invoering van de WGS. Hieruit komt naar voren dat binnen 16 procent van de besturen de vaksecties zelfstandig de keuze maakten. Binnen een grote meerderheid van de besturen gebeurde dat door vaksecties in overleg met de schoolleiding of het bestuur.

¹ RegioPlan (2009); er werden 139 besturen ondervraagd.

In 2011 blijkt uit de enquête onder besturen dat binnen bijna alle besturen (92 procent) richtlijnen of randvoorwaarden voor de keuze van lesmateriaal bestaan. Dit zijn vooral financiële randvoorwaarden: er wordt bekeken of het boekenpakket in zijn geheel niet te duur uitvalt (73 procent), of er wordt gewerkt met een budgetbeperking per sectie (22 procent). Ook is er binnen vier op de tien besturen een richtlijn voor de inzet van lesmateriaal, bijvoorbeeld voor werkboeken. Alles bij elkaar genomen leidt dat er volgens de helft van de besturen toe dat vaksecties sinds de WGS minder vrij zijn in de keuze van lesmateriaal.

Perspectief docenten

In haar onderzoek uit 2002 verwijst SEO naar een onderzoek uit 2001 onder ruim 200 vo-docenten, uitgevoerd door NIPO in opdracht van OpenBoek Services.² Docenten bevestigen het beeld dat in 2002 door schoolleiders geschetst werd. In bijna alle gevallen is de eigen vaksectie bij de keuze van een nieuwe lesmethode betrokken. Volgens ruim een derde van de docenten speelt (ook) de schoolleiding bij die keuze een rol.

Tussen 2008 en 2010 neemt volgens docenten de invloed van de schoolleiding op de aanschaf van lesmateriaal snel toe.³ Eind 2008 geeft ruim 80 procent van de docenten aan dat ze in hoofdzaak zelf of in overleg met collega's bepalen welke leermiddelen zij inzetten (figuur 5.1). Volgens bijna 20 procent van de docenten beslist vooral de schoolleider of er nieuwe leermiddelen aangeschaft worden.⁴ Overigens geeft maar een paar procent van de docenten aan dat er specifieke richtlijnen vanuit de school bestaan over welke leermiddelen ingezet moeten worden.

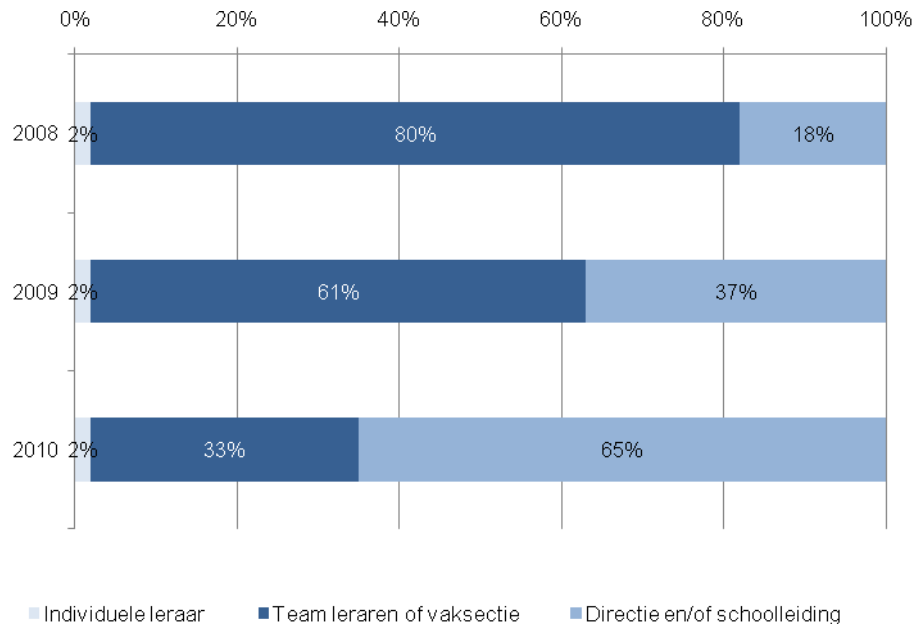
Een jaar later blijkt de schoolleiding een grotere stem te hebben over de aanschaf van leermiddelen (figuur 5.1). Eind 2009 geeft meer dan een derde van de docenten aan dat de schoolleiding beslist of er leermiddelen aangeschaft mogen worden. Deze invloed vergroot verder in 2010: dan geeft twee derde van de docenten aan dat de schoolleiding in hoofdzaak over de aanschaf van leermiddelen beslist.

² NIPO (2001). Keuzeprocess Leermiddelen. Naar dit onderzoek wordt verwezen in: SEO (2002).

³ SLO (2008, 2010, 2011).

⁴ Volgens minder dan 10 procent beslist de schoolleider welke leermiddelen er komen.

Figuur 5.1 Wie beslist er in hoofdzaak over de aanschaf van leermiddelen?
 Bron: SLO Leermiddelenmonitor 2008/2009, 2009/2010 en 2010/2011.



Ruim de helft van de ondervraagde vaksectieleiders geeft in 2011 in de enquête aan dat hun vaksectie minder vrij is in de keuze van lesmateriaal dan voor de WGS. Dit komt overeen met de resultaten van de enquête onder besturen. Dit leidt er overigens niet toe dat een meerderheid van de sectieleiders zich niet vrij voelt om lesmateriaal te selecteren: zeven op de tien sectieleiders zegt geheel vrij of grotendeels vrij te zijn bij de keuze van lesmateriaal.

Ruim 40 procent van alle vaksectieleiders geeft aan dat er in hun vaksectie minder onderdelen van een methode gekozen worden. Het gaat hier om vooral werkboeken en antwoordboekjes. Negen procent van de vaksectieleiders geeft aan dat er een andere methode is gekozen dan de methode van eerste keus.

De prijs is sinds de WGS belangrijker geworden bij de keuze van lesmateriaal. Volgens ruim de helft van de vaksectieleiders is dit het geval. Daarbij wordt meestal gekeken of het totale boekenpakket (over alle vakken) niet te duur uitvalt (55 procent). 20 procent geeft aan dat er een budgetbeperking bestaat per vaksectie.

Daarnaast geeft ruim een derde van de vaksectieleiders aan dat er door de WGS meer richtlijnen vanuit de schoolleiding zijn voor de inzet van lesmateriaal (zoals werkboeken en digitaal lesmateriaal). Ruim 80 procent van de vaksectieleiders heeft al met al te maken met randvoorwaarden vanuit de schoolleiding voor de inzet van lesmateriaal. Dat leidt er onder meer toe dat in

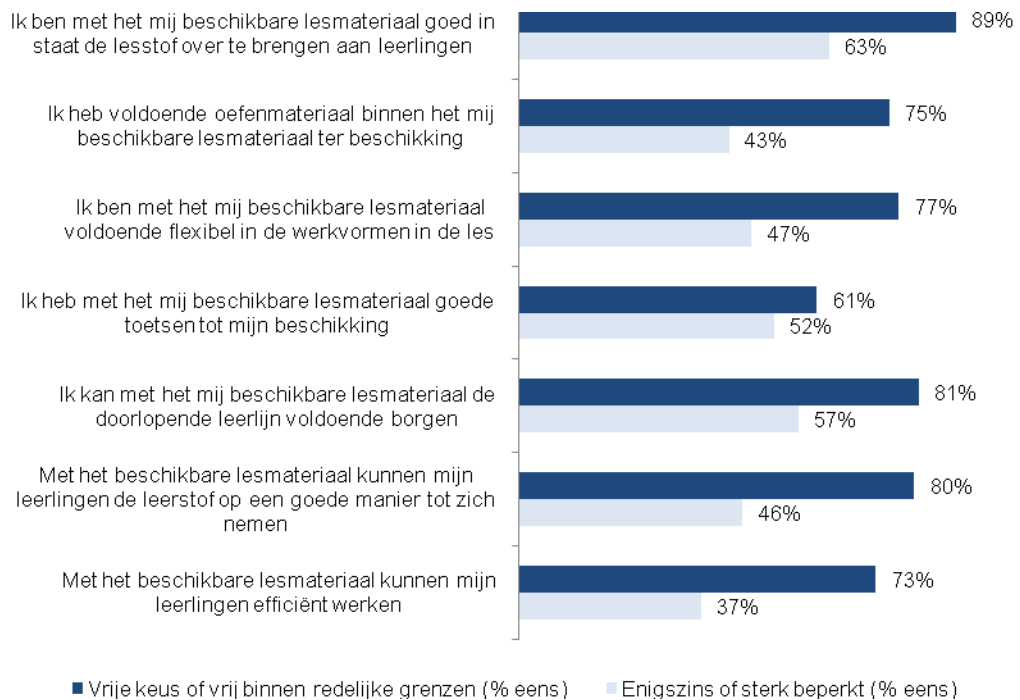
28 procent van de vaksecties sinds de WGS werkboeken meerdere malen gebruikt worden.

Gevolgen voor kwaliteit lessen

Als docenten beperkt worden in de keuze voor lesmateriaal, heeft dat dan gevolgen voor de manier waarop zij in staat gesteld worden om les te geven? Dit blijkt in de waarneming van vaksectieleiders het geval te zijn. Opvallend is dat schoolbesturen geen gevolgen van beperkingen in de keuzevrijheid voor de kwaliteit van de lessen zien.

We legden vaksectieleiders een aantal stellingen voor over de kwaliteit van hun lessen. We bekijken hier of vaksecties die een grote keuzevrijheid genieten de kwaliteit anders beoordelen dan vaksecties die te maken hebben met beperkingen.⁵

Figuur 5.2 Percentage sectieleiders dat het eens is met de stelling, uitgesplitst naar de mate van keuzevrijheid van lesmateriaal. Bron: enquête sectieleiders (n=547).



Vaksectieleiders die niet of nauwelijks beperkt worden in de keuze voor lesmateriaal zijn het in grote meerderheid eens met de meeste van de stellingen (figuur 5.2). De uitzondering daarop is dat relatief veel sectieleiders

⁵ De uitsplitsing is gebaseerd op de vraag: *In welke mate vindt u dat uw vaksectie op dit moment vrij is om lesmateriaal te kiezen?* Hier is het contrast tussen enerzijds de categorieën 'geheel vrij' en 'vrij binnen redelijke grenzen' (n=382; 70 procent) en anderzijds 'enigszins beperkt' en 'sterk beperkt' (n=165; 30 procent) bekeken.

zeggen geen goede toetsen ter beschikking te hebben binnen het beschikbare lesmateriaal; mogelijk maken ze toetsmateriaal vaak zelf. Op alle fronten ervaren vaksectieleiders die beperkt worden in de keuze van lesmateriaal dat ze met het hun beschikbare lesmateriaal minder goed les kunnen geven dan sectieleiders die niet beperkt zijn. Dit geldt met name voor het beschikbare oefenmateriaal, de flexibiliteit in werkvormen, de efficiëntie waarmee leerlingen met het materiaal kunnen werken en de mate waarin leerlingen de leerstof op een goede manier tot zich kunnen nemen.

Dezelfde vragen zijn ook in de enquête onder schoolbesturen voorgelegd. Bij schoolbesturen is er geen significant verschil te zien tussen de mate waarin vaksecties beperkt worden in de keuze van lesmateriaal⁶ en de kwaliteit van de lessen. Dit geldt voor alle aspecten die ook aan sectieleiders zijn voorgelegd (zie figuur 5.2). Mogelijk heeft dit te maken met de afstand die bestuurders hebben tot de gang van zaken in de lessen.

Aan sectieleiders die aangaven dat ze niet de methode van eerste keuze konden gebruiken of minder onderdelen van de methode konden bestellen (dat betreft 42 procent van alle sectieleiders), stelden we de vraag of dat gevolgen had voor de kwaliteit en efficiëntie van hun onderwijs. Ruim de helft (54 procent) van deze sectieleiders (oftewel 22 procent van alle sectieleiders) is het eens met de stelling dat het feit dat ze voor hun vak niet de methode(componenten) van eerste keuze kunnen gebruiken negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs heeft. 63 procent van deze groep (26 procent van alle sectieleiders) zegt dat het negatieve gevolgen heeft voor de efficiëntie van het onderwijs in hun vak.

5.2 Inzet van lesmateriaal

In deze paragraaf gaan we na of sinds de invoering van de WGS de mate waarin verschillende soorten lesmateriaal gebruikt worden, is veranderd. Daarbij gaat het om bijvoorbeeld een grotere inzet van digitaal materiaal ten koste van materiaal op papier, of om een grotere inzet van zelf ontwikkeld lesmateriaal ten koste van methodegebonden lesmateriaal. Ook bekijken we of er sprake is van uitwisseling van zelf ontwikkeld lesmateriaal tussen docenten en tussen scholen.

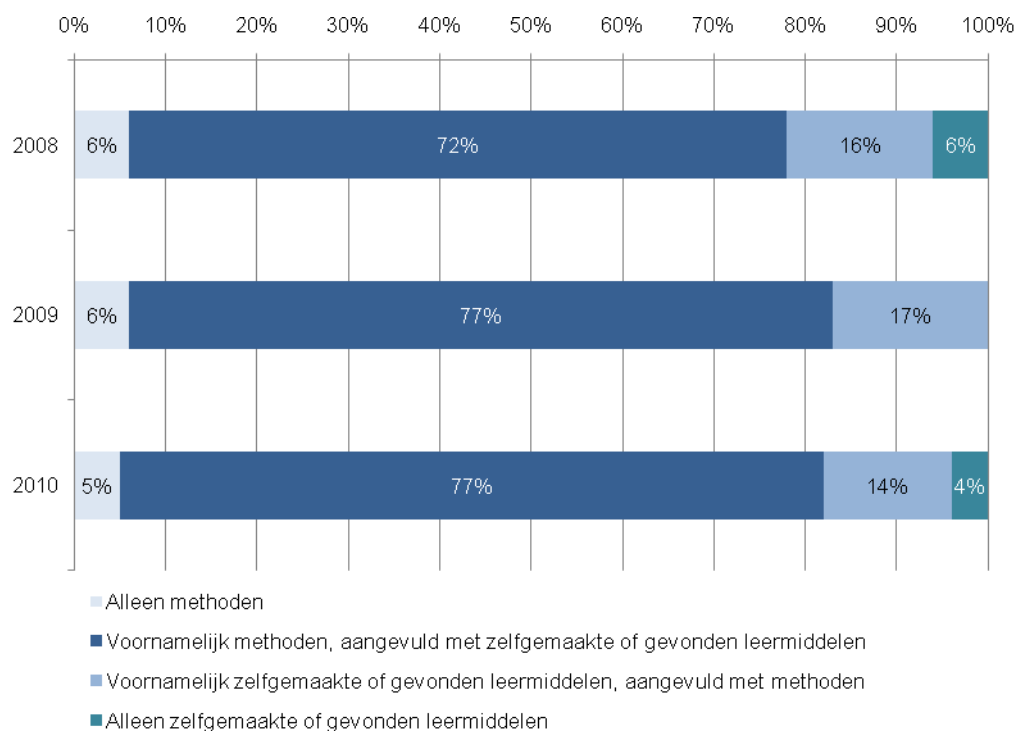
Methodegebonden lesmateriaal

Uit de Leermiddelenmonitoren van SLO blijkt dat er tussen eind 2008 en eind 2010 geen grote verschuiving heeft plaatsgevonden in het gebruik van methodegebonden lesmateriaal (figuur 5.3). Een grote meerderheid van rond 80 procent van de docenten gebruikt alleen of voornamelijk methodegebonden leermiddelen. Wel valt op dat er eind 2009 geen docenten zijn die uitsluitend

⁶ Gemeten met behulp van de vraag: In welke mate vindt u dat vaksecties binnen uw school/bestuur op dit moment vrij zijn om lesmateriaal te kiezen?

zelfgemaakte of gevonden leermiddelen in de les gebruiken, terwijl dat aandeel een jaar eerder nog op zes procent lag.⁷

Figuur 5.3 Deel lestijd besteed aan verschillende leermiddelen. Bron: SLO Leermiddelenmonitor 2008/2009, 2009/2010 en 2010/2011.



Digitaal lesmateriaal

Het aandeel digitaal lesmateriaal (al dan niet als onderdeel van een methode) is in de afgelopen jaren volgens docenten niet veranderd. Uit de Vier in Balans Monitor⁸ blijkt dat het aandeel van digitaal lesmateriaal volgens leraren tussen 2008 en 2010 stabiel op 16 à 17 procent ligt. Een soortgelijk beeld komt uit de Leermiddelenmonitoren van SLO naar voren. Uit omzettegegevens van de Groep Educatieve Uitgeverijen (GEU) blijkt echter wel dat de omzet van digitaal lesmateriaal toeneemt: tussen 2007 en 2010 is de omzet met bijna 75 procent gestegen.

Leraren verwachten dat het aandeel digitaal lesmateriaal zal stijgen naar 37 procent in 2013 (Vier in Balans monitor). Overigens bleek een soortgelijke verwachte stijging die in 2008 werd uitgesproken te hoog te zijn; mogelijk is dat ook voor de huidige verwachting het geval.

⁷ Dit is mogelijk het gevolg van een verschil in de respons tussen de monitoren van 2008/2009 en 2009/2010.

⁸ Stichting Kennisnet (2009 en 2010); ieder jaar zijn circa 250 docenten bevroegd.

Zelf ontwikkeld lesmateriaal

Uit een onderzoek uit 2009 onder ruim 200 vo-docenten in opdracht van Wikiwijs⁹ blijkt dat de meeste docenten nog geen ervaring hadden met het zelf ontwikkelen van *digitaal* lesmateriaal. Bijna drie op de tien docenten is volgens eigen zeggen enigszins tot uitermate ervaren met het maken en bewerken van digitale lesmaterialen. Twee derde van de docenten heeft nog nooit of slechts enkele keren zelf eenvoudige digitale lesmaterialen gemaakt; meer dan zeven op de tien docenten heeft nooit of zelden meer geavanceerde digitale materialen gemaakt.

Als het gaat om alle zelf ontwikkelde lesmaterialen (dus niet alleen digitale), dan blijkt dat ruim drie op de tien docenten regelmatig zelf lesmateriaal ontwikkelt.¹⁰ Nog eens ruim de helft van de docenten doet dat soms. De laatste twee jaar is daarin geen ontwikkeling te zien.

De bereidheid om zelf ontwikkeld lesmateriaal te delen is er, zo blijkt uit de Vier in Balans monitor (2009) en het onderzoek in opdracht van Wikiwijs. Zelf ontwikkelde lesmaterialen worden in toenemende mate ook daadwerkelijk gedeeld met collega's buiten de school. In 2010 geeft ruim een op de drie docenten aan zelfgemaakte leermiddelen op open websites te delen. Een jaar eerder lag dat percentage nog rond vijf procent.¹¹

5.3 Leermiddelenbeleid

Onder 'leermiddelenbeleid' kunnen verschillende dingen worden verstaan. Een smalle opvatting is de mate waarin de schoolleiding stuurt op het gebruik van lesmateriaal in de klas: hoe vrij of gebonden aan voorwaarden (financieel of anderszins) vaksecties zijn bij de selectie van lesmateriaal. Hierop gingen we eerder in dit hoofdstuk in.

Aan de andere kant is er een integrale opvatting van leermiddelenbeleid. Hierbij vertaalt een school zijn visie op leren naar een samenhangend beleid voor de inzet van lesmateriaal, waarbij ook rekening gehouden wordt met het ICT-beleid, personeelsbeleid, financieel beleid en kwaliteitsbeleid.¹² Om ander (bijvoorbeeld digitaal) lesmateriaal in te zetten of zelf lesmateriaal te ontwikkelen, dient namelijk de ICT-infrastructuur daarvoor geschikt zijn, moeten docenten voldoende geschoold zijn, moet er tijd en geld vrijgemaakt worden en moet geregeld zijn hoe de kwaliteit van lesmateriaal geborgd wordt.

Programma Leermiddelenbeleid

Sinds 2009 stimuleert de VO-raad dat scholen een samenhangend leermiddelenbeleid ontwikkelen. In 2009 is een groep van 33 scholen begeleid

⁹ Wikiwijs (2010).

¹⁰ SLO (2010, 2011).

¹¹ SLO (2010, 2011).

¹² VO-raad (2010).

bij het opstellen van een beleidsplan. De ervaringen uit dit eerste project zijn door het Innovatieplatform-VO gebruikt om in 2010 een veel grotere groep van 220 scholen (proces)ondersteuning te bieden bij het ontwikkelen van een beleidsplan.

Uit een analyse van de door scholen ingediende aanvragen voor het programma van 2009 blijkt dat relatief weinig scholen in hun voorstel voor een leermiddelenbeleid samenhang aanbrachten tussen hun visie op onderwijs, de inzet van lesmateriaal en ICT, personeel et cetera. Dit betrof 33 van de 118 aanvragen.¹³ De overige scholen richtten zich op losse aspecten, zoals digitalisering van lesmateriaal, op de aanschaf van ICT (smartboards, laptops, een elektronische leeromgeving), of op het zelf ontwikkelen van lesmateriaal. De meeste van de 33 scholen met een integrale visie bevonden zich na afronding van het ondersteuningsprogramma nog in een fase van bewustwording op het gebied van leermiddelenbeleid. Het belang van het onderwerp is onderkend, maar de volgende stap, het vertalen van voornemens naar concrete acties, moet vaak nog worden gezet. Ook de 220 scholen die in 2010 ondersteund werden door het Innovatieplatform-VO zijn veelal in de fase van plannen maken. De concreet andere inzet van lesmateriaal moet nog plaatsvinden.

Dat een leermiddelenbeleid op veel scholen nog in ontwikkeling is blijkt ook uit de eerste resultaten van de evaluatie van de drie deelprojecten van het Innovatieplatform-VO¹⁴. Voor die evaluatie zijn 154 scholen (veelal directeurs of schoolleiders) ondervraagd middels een digitale enquête.¹⁵ De meeste van deze scholen (74 procent) hebben een leermiddelenbeleidsplan in ontwikkeling of op de agenda staan. Een minderheid van zeven procent heeft het plan al in uitvoering; de rest heeft geen leermiddelenbeleid. Voor zover er een leermiddelenbeleid bestaat, is het nog te vroeg om de effecten in de klas te zien. De verwachting van de VO-raad is wel dat er in de komende jaren een veranderende inzet van lesmateriaal zichtbaar moet zijn.

Leermiddelenbeleid volgens besturen

Ook in de enquête onder besturen is gevraagd naar het leermiddelenbeleid. Daarbij moet aangetekend worden dat het leermiddelenbeleid veelal op schoolniveau opgesteld en uitgevoerd wordt. Daardoor zal niet iedereen op bestuursniveau goed zicht hebben op wat er op individuele scholen gebeurt.

In 2009 bleek¹⁶ dat een minderheid van de besturen (zeven procent) een zeer sterk of sterk ontwikkeld integraal leermiddelenbeleid kende. Bij de meeste

¹³ VO-raad (2010).

¹⁴ Hogeschool Arnhem Nijmegen/ITS/Innovatieplatform-VO (2011).

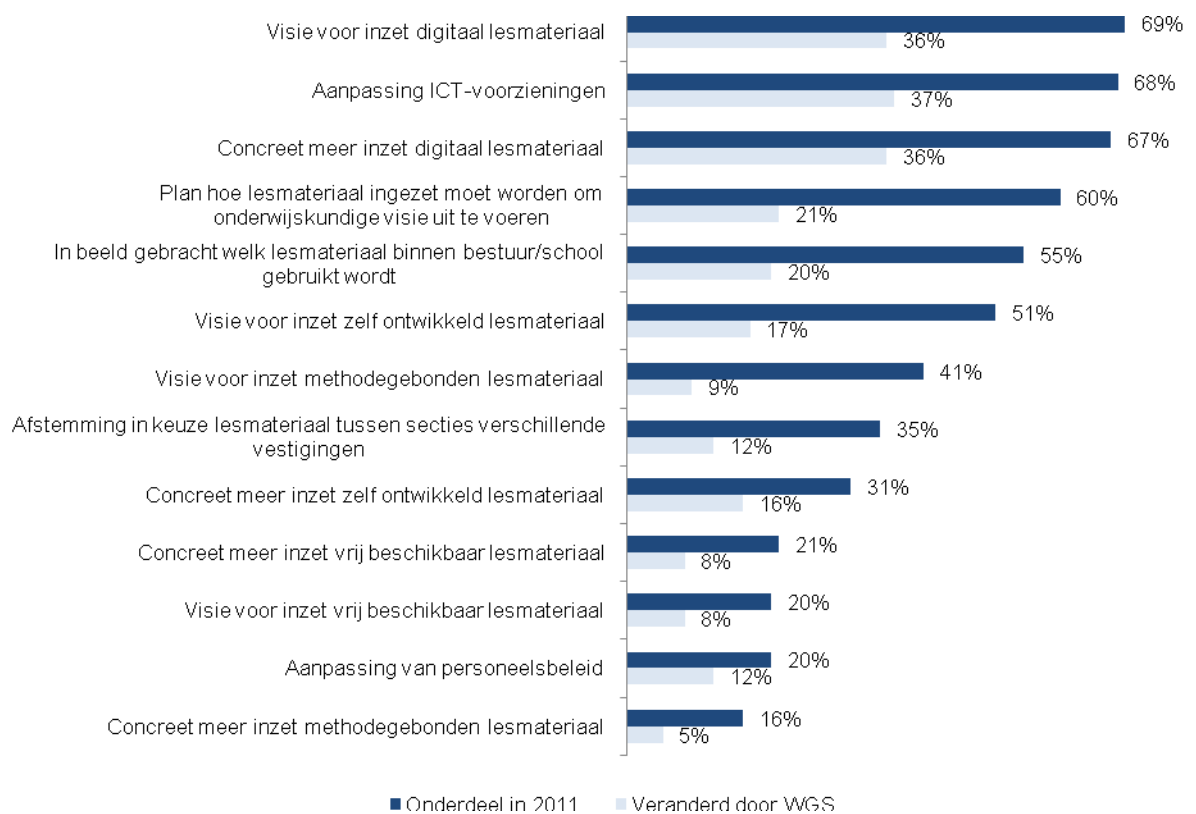
¹⁵ Het betrof hier met name directeurs en schoolleiders. In totaal zijn 802 schoollocaties voor een vragenlijst benaderd.

¹⁶ Regioplan (2009).

besturen (ruim acht op de tien) was sprake van een redelijk of nauwelijks ontwikkeld leermiddelenbeleid. Uit de enquête in 2011 blijkt dat deze situatie volgens besturen nauwelijks is veranderd.

Waaruit bestaat het leermiddelenbeleid en op welke punten is het onder invloed van de WGS aangepast? Of heeft de WGS geen invloed? Aan besturen met een redelijk, sterk of zeer sterk ontwikkeld leermiddelenbeleid vroegen we in de enquête uit welke onderdelen dit bestaat en op welke onderdelen aanpassingen zijn doorgevoerd sinds de WGS (figuur 5.4).

Figuur 5.4 Waaruit bestaat het leermiddelenbeleid? Is het leermiddelenbeleid van uw school veranderd sinds de invoering van de Wet gratis schoolboeken in 2008? Op welke punten? Bron: enquête onder besturen (2011); besturen met minimaal een redelijk ontwikkeld leermiddelenbeleid (n=75).



Het blijkt dat besturen zich in het kader van hun leermiddelenbeleid vooral richten op digitaal lesmateriaal, waarbij er ook aandacht is voor de ICT-voorzieningen. Bij een meerderheid van de besturen is daarnaast een plan voor de inzet van lesmateriaal binnen de onderwijskundige visie onderdeel van het leermiddelenbeleid. Ook is bij meer dan de helft van de besturen met een leermiddelenbeleid in beeld gebracht welk lesmateriaal binnen het bestuur gebruikt wordt. Ten slotte is er bij iets meer dan de helft van de besturen met

een leermiddelenbeleid een visie voor de inzet van zelf ontwikkeld lesmateriaal.

De WGS heeft met name invloed op de visie voor en inzet van digitaal lesmateriaal. Bij ruim een derde van de besturen met een leermiddelenbeleid is de aandacht voor digitaal lesmateriaal sinds de WGS veranderd. Sinds de WGS is er relatief weinig verandering in de visie op en inzet van methodegebonden lesmateriaal en de visie op en inzet van vrij beschikbaar lesmateriaal. Bij ruim een derde (37 procent) van de besturen met een leermiddelenbeleid is het beleid sinds de WGS niet veranderd.

5.4 Samenvatting

Onder invloed van de WGS hebben de kosten een groter gewicht gekregen bij de keuze van lesmateriaal. Hoewel ook vóór de WGS een deel van de docenten te maken had met randvoorwaarden bij de keuze, is dit in 2011 bij vrijwel alle besturen het geval. Deze randvoorwaarden zijn vooral van financiële aard: er worden grenzen aan de totale kosten van het boekenpakket gesteld, of iedere vaksectie krijgt een bepaald budget mee. Ook komt het voor dat het management richtlijnen geeft voor welke leermiddelen aangeschaft mogen worden (bijvoorbeeld wel of geen werkboeken).

De helft van de vaksectieleiders en besturen geeft aan dat docenten sinds de WGS minder vrij zijn in de keuze van lesmateriaal. Dat betekent niet dat een meerderheid van de vaksecties zich niet meer vrij voelt om lesmateriaal te selecteren: drie op de tien sectieleiders geeft aan enigszins of sterk beperkt te worden hierin; de rest voelt zich geheel of grotendeels vrij.

Het beperken van hun keuzevrijheid heeft volgens docenten een negatieve invloed op de mate waarin zij hun leerlingen goed kunnen laten leren.

Docenten die zich beperkt voelen in de keuze van lesmateriaal geven vooral aan over minder oefenmateriaal te beschikken en minder flexibel te zijn in hun werkvormen. Ook ervaren zij dat leerlingen het lesmateriaal minder efficiënt kunnen opnemen. Van de docenten die niet de methode van eerste keuze kunnen gebruiken of minder onderdelen van de methode kunnen bestellen (dat zijn vier op de tien docenten) vindt de helft dat dit negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van het onderwijs. Opvallend is dat de kwaliteit van de lessen volgens besturen niet wordt beïnvloed door minder keuzevrijheid bij vaksecties.

Ondanks het feit dat er meer (financiële) richtlijnen voor de keuze van lesmateriaal zijn, zijn er nog geen grote verschuivingen te zien in het gebruik van type lesmateriaal. De meeste docenten gebruiken overwegend methodegebonden lesmateriaal. Het aandeel digitaal lesmateriaal (als onderdeel van een methode of als los materiaal) blijft volgens docenten stabiel; de omzetcijfers van uitgevers laten wel een toenemende omzet van digitaal lesmateriaal zien.

De meeste scholen zijn op dit moment bezig om een integraal leermiddelenbeleid te ontwikkelen of hebben dat op de agenda staan. In een integraal leermiddelenbeleid wordt de koppeling gelegd tussen

onderwijskundige visie, de inzet van lesmateriaal, de ICT-infrastructuur en het personeelsbeleid. Minder dan één op de tien scholen heeft op dit moment een leermiddelenbeleid in uitvoering. Het leermiddelenbeleid en de aanpassingen daarin sinds de WGS richten zich met name op een visie voor en de inzet van digitaal lesmateriaal. Ook wordt gekeken naar de aanpassing van de ICT-infrastructuur.

6 EUROPEES AANBESTEDEN

Boven het huidige drempelbedrag van 193.000 euro (exclusief btw)¹ dient een schoolbestuur de opdracht voor lesmateriaal Europees aan te besteden. De verplichting tot Europees aanbesteden is sinds de WGS op de voorgrond gekomen. Voor die tijd waren besturen ook verplicht tot Europese aanbesteding van lesmateriaal (al liep de aankoop via ouders), maar gebeurde dat in praktijk niet.

Het Europees aanbesteden van lesmateriaal heeft een moeizame start gekend. In 2008 liepen enkele aanbestedingsprocedures, waaronder die van inkoopcollectief ProMereor, spaak door de kwaliteit van de bestekken en de doorlooptijd van de procedure. Hierdoor dreigden rechtszaken. Om escalatie te voorkomen is een convenant getekend door het ministerie van OCW, de VO-raad, distributeurs en schoolbesturenorganisaties.² Daarbij is afgesproken dat alle partijen streven naar deugdelijke bestekken en minimale juridisering.

Hoe is het aanbesteden sindsdien verlopen? Zijn besturen in staat om aan te besteden? Welke keuzes maken zij daarbij? Wat gaat goed en wat zijn knelpunten? Welke leerpunten benoemen besturen? Op deze punten gaan we in dit hoofdstuk in. Ook bekijken we wat de kosten (in tijd en geld) voor besturen zijn voor invoering en uitvoering van Europees aanbesteden.

6.1 Verloop aanbestedingen

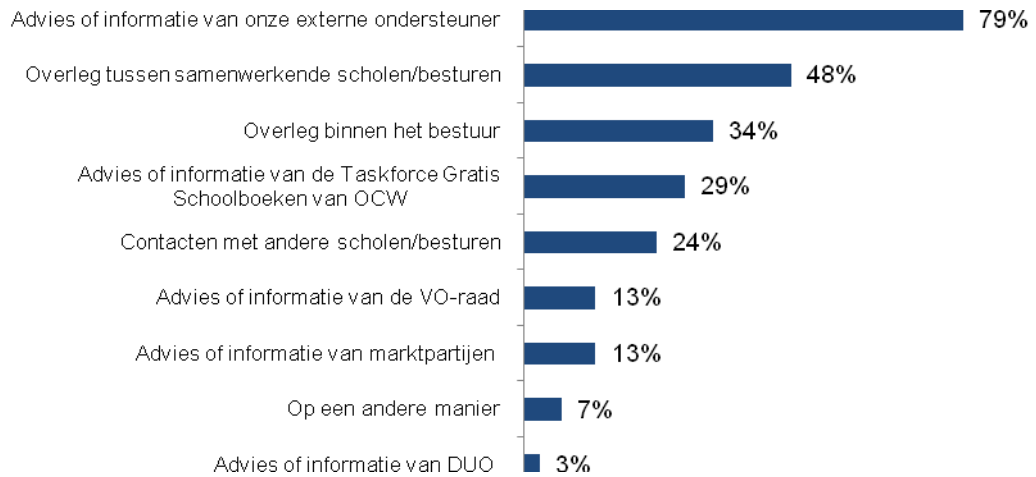
Vorbereiding

Besturen bereiden de concrete inrichting van het bestek voor op basis van overleg en advies van diverse kanten. Uit de enquête onder besturen blijkt dat een grote meerderheid van deze besturen advies krijgt van een externe ondersteuner (zie figuur 6.1). Ook wordt door de helft van de besturen keuzes gemaakt in overleg met andere besturen of scholen waarmee wordt samengewerkt. Ruim een derde van de besturen overlegt intern. Drie van de tien besturen heeft advies ingewonnen bij de voormalige Taskforce Gratis Schoolboeken van het ministerie van OCW.

¹ Zie <http://www.pianoo.nl/regelgeving/drempelwaarden>

² Convenant Europees aanbesteden en de educatieve boekenmarkt, getekend op 3 december 2008.

Figuur 6.1 Hoe is uw school/bestuur tot een keuze gekomen voor de concrete inrichting van het bestek? Bron: enquête onder besturen (2011). Basis: besturen met lopende of afgeronde aanbesteding (n=120).



Regioplan vroeg in 2009 hoe schoolbesturen het bestek van de aanbesteding inrichtten. Daaruit blijkt dat de helft van de 139 ondervraagde besturen de aanbesteding opdeelt in percelen. Bijna een kwart deelt deze percelen in op basis van de diverse boekenfondsen in het bestuur. Een kleine groep besturen maakt een perceelindeling op basis van scholen.

Het is niet duidelijk welke adviezen precies door de externe ondersteuners en andere externe partijen zoals de Taskforce Gratis Schoolboeken van het ministerie van OCW zijn verstrekt en welke gevolgen dat heeft gehad voor de wijze van aanbesteden door scholen. De indruk van diverse partijen (ouderorganisaties, VO-raad en uitgeverijen) is wel dat scholen veelal hebben aanbesteed op continuering van de situatie vóór de WGS. Dat betekent doorgaans dat boekenlijst en distributiewijze gehandhaafd bleven en gezamenlijk zijn aanbesteed. De NMa³ constateert verder dat scholen hoge eisen stellen aan de economische en financiële draagkracht en aan de technische bekwaamheid van inschrijvers. Hierdoor is het voor kleinere distributeurs en andere typen leveranciers moeilijk om in te schrijven op deze aanbestedingen.

Tevredenheid over verloop aanbesteden

In 2009 bleek dat de kleine groep besturen die tot op dat moment een aanbestedingsprocedure hadden afgerond in meerderheid tevreden was over het verloop daarvan.⁴ Deze voorlopers waren met name tevreden over de organisatorische afwikkeling, de interne besluitvorming en de financiële

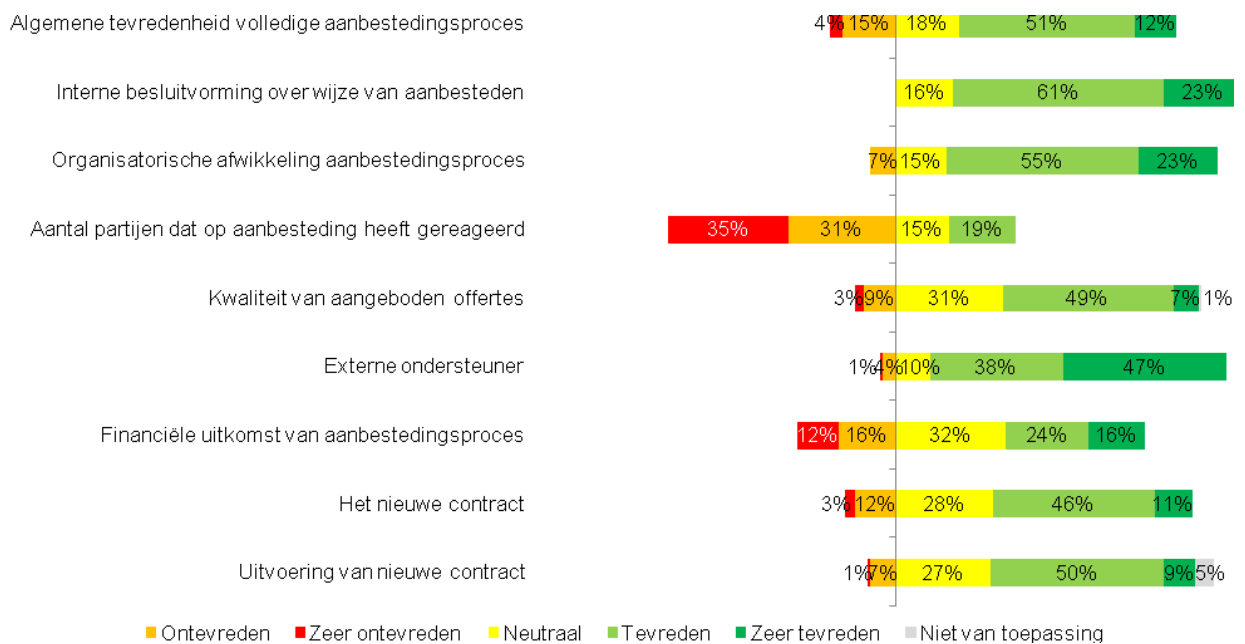
³ NMa (2011)

⁴ Regioplan (2009). Het betrof 17 van de 21 besturen (81 procent) die deelnamen aan de enquête en de aanbesteding afgerond hadden.

uitkomst. Ongeveer een kwart van deze besturen was ontevreden over het aantal partijen dat inschreef op de aanbesteding.

Hoe staat het met de tevredenheid in 2011, nu 80 procent van de ondervraagde besturen een of meer aanbestedingen achter de rug heeft? Het blijkt dat het enthousiasme bij deze bredere groep besturen minder groot is dan bij de voorlopers (figuur 6.2). 63 procent is tevreden over het aanbestedingsproces in zijn algemeenheid. Als het gaat om deelaspecten blijken besturen net als in 2009 het meest tevreden te zijn over de organisatorische afwikkeling en de interne besluitvorming. Ook de externe ondersteuner functioneerde doorgaans naar tevredenheid.

Figuur 6.2 In hoeverre is men binnen uw school/bestuur tevreden over de volgende aspecten van de laatste Europese aanbesteding van lesmateriaal? Bron: enquête onder besturen (2011). Basis: besturen met minimaal één afgeronde aanbesteding (n=110).



Veel minder besturen dan in 2009 zijn tevreden over de financiële uitkomst van het aanbesteden. In 2009 was drie kwart van de besturen tevreden hierover, in 2011 is dat teruggelopen tot 40 procent. Dit hangt waarschijnlijk samen met het feit dat de eerste besturen die aanbesteed hebben hogere kortingen hebben gekregen dan besturen die later volgden (zie ook hoofdstuk 2). Een ander opvallend verschil ten opzichte van twee jaar geleden is de ontevredenheid over het aantal partijen dat inschreef (24 procent ontevreden in 2009 tegen 66 procent ontevreden in 2011).

Als factor die ervoor heeft gezorgd dat het laatste aanbestedingstraject goed is verlopen, noemt 60 procent van de besturen de externe ondersteuner. Andere

factoren die genoemd worden zijn: de interne samenwerking, de samenwerking tussen de scholen die samenwerkten bij de aanbesteding, en de voorbereiding van het proces. Het meest genoemde knelpunt (door 22 procent) is het kleine aantal inschrijvers. Door minder dan tien procent van de besturen worden daarnaast onder meer genoemd: de grote tijdsinvestering die met aanbesteden is gemoeid, het opstellen van de eisen in het bestek (of gevolgen van gemaakte fouten daarbij) en de complexiteit van aanbesteden. Ook de NMa⁵ stelt vast dat de aanbestedingsprocedure als ingewikkeld wordt ervaren.

Samenvattend blijkt dat gezien de tevredenheid met de voorbereiding en de organisatorische kant van het aanbesteden de meeste besturen sinds het convenant Europees aanbesteden in staat zijn om Europees aan te besteden. Daarbij is er een belangrijke rol voor externe ondersteuners weggelegd. De knelpunten hangen vanuit het perspectief van de besturen vooral samen met het beperkte aantal inschrijvers en de financiële uitkomst. Gegeven de investering in tijd en geld (voor de externe ondersteuning) merkt een aantal besturen op dat aanbesteden veel moeite voor weinig is. Dit sluit aan bij de aanbeveling van de NMa⁶ om aanbestedingen anders op te zetten zodat ook kleinere partijen kunnen inschrijven.

Uitwerking contract

In het onderzoek van Regioplan (2009) werd gevraagd hoe tevreden besturen waren over de uitvoering van het nieuwe, via aanbesteding afgesloten, contract. Daarover was op dat moment nog geen goed zicht, omdat het contract pas recent afgesloten was. In 2011 blijken besturen in meerderheid tevreden te zijn over de uitvoering van het nieuwe contract. Minder dan tien procent is uitgesproken ontevreden.

6.2 Invoerings- en uitvoeringskosten

Er zijn diverse soorten kosten voor scholen denkbaar bij de invoering en uitvoering van het Europees aanbesteden. We onderscheiden de volgende:

- inkoop van externe ondersteuning voor het Europees aanbesteden;
- extra tijdsinvestering voor het Europees aanbesteden;
- afkoop van een oud contract.

Hieronder gaan we verder op bovenstaande kostenposten in.

⁵ NMa (2011).

⁶ NMa (2011)

Inkoop externe ondersteuning en extra tijdsinvestering

Bijna alle besturen maken gebruik van een externe ondersteuner om het aanbestedingsproces te begeleiden.⁷ Dit zijn partijen als Loyalis/Ixion, Berenschot en Inkada. In schooljaar 2008/2009 hebben scholen in de lumpsum een financiële tegemoetkoming van 10.000 euro plus 31 euro per leerling gekregen om dergelijke ondersteuning in te kopen.

Uit de enquête onder besturen blijkt dat het mediane⁸ bedrag dat besturen besteden aan externe ondersteuning op 9.900 euro ligt. Per leerling is dat een mediaan bedrag van 3,50 euro. 80 procent van de besturen besteedt een bedrag tussen 6.000 en 13.000 euro aan externe ondersteuning. Buiten de kosten voor externe ondersteuning zijn er nauwelijks andere directe kosten.

Naast de kosten voor externe ondersteuning is er sprake van interne personeelskosten als gevolg van de tijd die het kost om een Europees aanbestedingstraject voor te bereiden en uit te voeren. Dit betreft kosten voor de voorbereiding van het proces, het opstellen van de eisen in het bestek, de beoordeling van de offertes en de gunning. We vroegen de scholen een inschatting te maken van het aantal dagen dat gemoeid was met deze activiteiten. Deze tijdsbesteding is vervolgens omgerekend naar een bedrag voor de personeelskosten.⁹ Besturen blijken een mediaan bedrag van ruim 4.500 euro aan personeelskosten kwijt te zijn aan de aanbesteding. Dit gaat om mediaan 2 euro per leerling. 80 procent van de besturen geeft tussen 2.500 en bijna 9.000 euro uit aan personeelskosten.

De totale kosten voor het aanbesteden komen uit op een mediaan bedrag van ruim 14.000 euro, waarbij 80 procent van de besturen tussen 10.000 en 21.000 euro zit. Het gaat om een mediaan bedrag van 5,40 euro per leerling.

Extra tijdsinvestering ten opzichte van onderhands gunnen

Een grote meerderheid van 85 procent van de besturen geeft aan dat Europees aanbesteden van lesmateriaal meer tijd kost dan het onderhands gunnen van de opdracht. Volgens besturen die aangeven dat aanbesteden meer tijd kost dan onderhands gunnen, kost aanbesteden mediaan tien dagen meer tijd.

Afkoop oud contract

Veel scholen hadden voordat ze geacht werden de levering van lesmateriaal Europees aan te besteden een contract lopen met een boekenleverancier. Het voortijdig ontbinden van een dergelijk contract kan kosten met zich meebrengen. De leverancier kan bijvoorbeeld kosten in rekening brengen voor

⁷ Regioplan (2009); NMa (2011); Regioplan (2011), enquête onder besturen.

⁸ Vanwege de grote spreiding in bedragen en het vóórkomen van uitschieters maken we hier steeds gebruik van de mediaan in plaats van het gemiddelde. De mediaan is het midden van een verdeling. Met midden wordt het middelste bedrag in de verdeling bedoeld als alle bedragen in de steekproef van laag naar hoog geordend worden.

⁹ We gaan uit van 350 euro per dag aan kosten voor het personeel dat bezig was met de Europese aanbesteding.

nog niet afgelopen afschrijvingstermijnen of winstderving. Uit het onderzoek van RegioPlan in 2009 blijkt dat de meeste besturen (78 procent) inderdaad een contract met een leverancier hadden vóór aanbesteding van lesmateriaal. Doorgaans wordt dit contract uitgediend en niet verlengd (65 procent van alle besturen). Een minderheid van 13 procent van de besturen heeft het oude contract voortijdig beëindigd. Van de besturen die een contract hadden met een leverancier heeft 39 procent te maken gehad met financiële consequenties daarvan, of verwachtte dit in 2009. Deze kosten bestonden meestal uit een vergoeding voor boeken die nog niet afgeschreven waren bij beëindiging van het contract. Sommige besturen gaven aan bij beëindiging van het oude contract een afkoopsom voor winstderving van de leverancier te hebben betaald. De hoogte van deze bedragen is niet bekend.

6.3 Leereffecten

Omdat de meeste contracten recent zijn afgesloten, komt het nog weinig voor dat een bestuur voor een tweede keer heeft aanbesteed. In de enquête onder besturen gaat het om elf besturen, oftewel acht procent van het totaal. Leereffecten in de zin van een andere manier van handelen bij een nieuwe aanbesteding zijn daarom nog niet goed vast te stellen. Wel kunnen we kijken naar de leerpunten die benoemd worden na de eerste aanbesteding.

Uit het onderzoek van RegioPlan van 2009 blijkt dat enkele besturen die de aanbestedingsprocedure hebben afgerond leerpunten voor de volgende keer zien. Dit betreft bijvoorbeeld kleine fouten die gemaakt zijn in het bestek. Ook zijn er in de uitvoering enkele zaken voorgevallen die besturen niet van tevoren voorzien hadden, zoals de verzendkosten die voor rekening van de school blijken te komen en de wijze van communicatie tussen leverancier, ouders en school. Ook in de enquête van 2011 is naar leerpunten gevraagd. Hieruit komt wederom naar voren dat besturen de volgende keer beter letten op fouten die ze in de laatste aanbesteding hebben gemaakt. Ook wil een aantal besturen de volgende keer een aantal zaken beter in het bestek vastleggen, zoals bijvoorbeeld de link met de onderwijskundige visie of de vrijheid om een aantal leermiddelen zelf aan te schaffen.

Ten slotte blijkt dat de aanbevelingen van de NMa in de laatste Schoolboekenscan gezien zijn door besturen: een aantal besturen neemt zich voor om de volgende keer de opdracht in kleinere stukken (percelen) te verdelen om ervoor te zorgen dat meer partijen dan de huidige twee grote distributeurs op de aanbesteding kunnen inschrijven.

6.4 Samenvatting

Besturen lijken goed in staat te zijn om de Europese aanbesteding uit te voeren. Dit blijkt in de eerste plaats uit de grote tevredenheid met de

organisatorische afwikkeling van het aanbestedingsproces en de interne besluitvorming over de wijze van aanbesteden. Er is daarbij een grote rol van de externe ondersteuner: een meerderheid van de besturen noemt deze als een factor waardoor het aanbesteden goed ging. Ook bij de keuzes rondom de inrichting van het bestek speelt de externe ondersteuner bij de meeste besturen een rol.

Het belangrijkste knelpunt dat besturen bij het aanbesteden zien, is het beperkte aantal inschrijvers. De meeste besturen zijn hier ontevreden over. Een ander knelpunt dat vaak genoemd wordt, is de grote investering in tijd en geld die voor Europees aanbesteden nodig is. Leereffecten van de eerste ronde Europese aanbesteding zijn nog niet goed vast te stellen, omdat er nog weinig besturen zijn die meer dan één keer hebben aanbesteed. Besturen geven desgevraagd als leerpunten voor de volgende keer: het opdelen van het bestek in percelen om meer partijen de kans te geven in te schrijven; het beter beschrijven van diverse zaken in het bestek (zoals de onderwijskundige visie of de vrijheid zelf leermiddelen aan te schaffen) en het voorkomen van fouten die bij de laatste aanbesteding in het bestek werden gemaakt.

De totale invoerings- en uitvoeringskosten voor Europees aanbesteden liggen rond 14.000 euro per bestuur per aanbesteding, oftewel 5,40 euro per leerling. Dit betreft voor het grootste gedeelte (rond 10.000 euro) de inkoop van externe ondersteuning. De rest van het bedrag heeft te maken met de extra tijdsinvestering van het eigen personeel om de aanbesteding uit te voeren.

7 SAMENVATTING

In 2008 is de Wet gratis schoolboeken (WGS) ingevoerd. De WGS heeft tot doel om de schoolkosten voor ouders te verlagen en het functioneren van de markt voor schoolboeken te verbeteren. In de WGS is opgenomen dat er in 2011 een evaluatie plaatsvindt, waarbij de volgende vijf thema's aan de orde komen:

- de ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal in relatie tot de hoogte van het bedrag per leerling;
- de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten voor ouders;
- de beoogde verbetering van de marktwerking op de educatieve boekenmarkt;
- de keuzevrijheid op scholen tot het voorschrijven van lesmateriaal;
- de gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van de wet.

Hierna bespreken we de belangrijkste conclusies van deze evaluatie op ieder van de vijf onderdelen.

Ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal

Als we kijken naar de ontwikkeling van de prijs van een gemiddeld boekenpakket, dan zien we dat tot ongeveer 2003 sprake is van een forse stijging hiervan. Deze stijging hangt samen met de invoering van de tweede fase in 1998 en de hervorming van het vmbo in 2000. Na 2003 vlakt de stijging af: in 2005 en 2008 stijgt de pakketprijs met het niveau van de inflatie. In de periode tussen 2000 en 2005 stijgt de gemiddelde pakketprijs met 35 procent. Daarna blijft de prijs stabiel tot 2008. Na 2008 daalt de gemiddelde pakketprijs voor externe boekenfondsen met 5 tot 13 procent. De gemiddelde pakketprijs voor interne boekenfondsen daalt in die periode licht met één procent. In 2009 en 2010 ligt de gemiddelde pakketprijs onder het bedrag per leerling dat scholen voor lesmateriaal in de lumpsum ontvangen.

De kortingspercentages op de catalogusprijzen die distributeurs doorberekenen aan scholen zijn voor interne boekenfondsen sinds de WGS met enkele procentpunten gestegen: van circa 13 procent naar 16 à 18 procent. De huurpercentages voor externe boekenfondsen zijn stabiel, waarbij distributeurs aangeven dat er sinds de WGS wel meer diensten in dat percentage vervat zitten (bijvoorbeeld verzendkosten). Overigens is er in de eerste ronde van aanbestedingen in 2009 een korte periode geweest waarin hoge kortingen werden gegeven. Ten opzichte van die periode bezien zijn de kortingen wel gedaald.

De kortingen voor in ieder geval interne boekenfondsen zijn sinds de WGS dus gestegen. Tegelijkertijd blijken de catalogusprijzen van lesmateriaal niet gedaald, maar gestegen met een percentage dat net boven de inflatie ligt. De gestegen kortingen en de gestegen catalogusprijzen zijn min of meer in evenwicht. Daardoor lijkt de daling van de gemiddelde pakketprijs met name

veroorzaakt door bezuinigingen van scholen op lesmateriaal. Deze bezuinigingen op lesmateriaal betreffen met name het schrappen van werkboeken: het gemiddeld aantal werkboeken neemt sinds de WGS af. In 2007 bevatte het gemiddelde pakket nog 11 à 12 werkboeken, in 2010 is dat aantal gedaald naar ongeveer 8. Ook zijn er serieuze aanwijzingen dat werkboeken op een aantal scholen gekopieerd of gescand worden. Het kiezen van goedkopere methoden is in mindere mate aan de orde, dit gebeurt op een minderheid van de scholen.

Scholen ontvangen voor lesmateriaal een bedrag per leerling in de lumpsum. Het bedrag per leerling was 316 euro in 2009/2010 en 321,50 euro in 2010/2011. De meeste besturen besteden ongeveer het lumpsumbedrag dat zij per leerling voor lesmateriaal ontvangen, of minder. Voor circa één op de vijf leerlingen wordt meer uitgegeven dan de lumpsumbekostiging. Dit betreft vooral besturen met havo/vwo-scholen en met externe boekenfondsen. Een aantal scholen is naar een boekenfonds met lagere (directe) kosten overgestapt. Dit geldt voor circa tien procent van de leerlingen. Ook wordt bezuinigd op andere posten op de begroting, zoals onderhoud en inventaris.

Ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten voor ouders

Een van de hoofddoelen van de WGS is het verminderen van schoolkosten voor ouders. Deze doelstelling is gerealiseerd: de totale schoolkosten van ouders zijn sinds de invoering van de WGS met de helft (oftewel bijna 400 euro) gedaald door de overheveling van de kosten voor lesmateriaal naar de scholen.

Tussen 2007 en 2010 zijn in alle schooltypen de totale bijkomende schoolkosten die scholen aan ouders vragen gestegen. De stijging is het hoogst in havo en vwo, waar de kosten met circa 75 euro per leerling gestegen zijn. In het praktijkonderwijs bedraagt de stijging 62 euro, in het vmbo 27 euro. De stijging van de totale bijkomende schoolkosten wordt vrijwel geheel veroorzaakt door een stijging in de kosten van excursies en andere extra schoolactiviteiten. De kosten voor leermiddelen en gereedschappen zijn in vmbo en vwo gedaald, terwijl deze kosten in andere schooltypen gelijk bleven. De algemene post die in de Schoolkostenmonitor wordt aangeduid als vrijwillige ouderbijdrage is niet significant gestegen in vmbo, havo en vwo; in het praktijkonderwijs is een lichte stijging te zien van 14 euro.

De bijkomende schoolkosten voor ouders zijn sinds de WGS gestegen, maar het is niet duidelijk of deze kosten voor ouders stijgen doordat scholen nu de kosten voor lesmateriaal dragen. De stijging zit met name in de kosten voor excursies. Voor de ingang van de WGS was er ook al sprake van een stijging van deze post. Daarnaast is door de specificiteit van deze post (in tegenstelling tot een meer algemene post als de vrijwillige ouderbijdrage) niet waarschijnlijk dat tekorten als gevolg van lesmateriaal juist hier gecompenseerd worden door scholen; het is op basis van de ons beschikbare gegevens echter ook niet geheel uit te sluiten.

Naast de ouderbijdrage keken we ook naar met het lesmateriaal samenhangende kosten als borg, verzendkosten, administratiekosten en

aanmaningskosten. Bij ongeveer drie kwart van de leerlingen wordt een borg geheven; deze bedraagt meestal 75 euro. In schooljaar 2009/2010 is er discussie geweest over het verplicht stellen van de borg door scholen. Uiteindelijk is door het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs bepaald dat ouders individueel en expliciet de keuze voor het betalen van borg voorgelegd moeten krijgen. Sinds de discussies over de borg in 2009 is het aantal besturen dat een borg vraagt gedaald. Sinds de WGS worden verzend- en administratiekosten voor het gratis lesmateriaal door de school betaald. Ouderorganisaties ontvangen nog wel klachten van ouders bij wie ten onrechte dergelijke kosten worden doorberekend. Op basis van de klachten is echter niet af te leiden op welke schaal deze kosten doorberekend worden.

Marktwerking op de educatieve boekenmarkt

In 2006 werd door de NMa geconstateerd dat de marktwerking van de educatieve boekenmarkt niet optimaal is. Eén van de hoofddoelstellingen van de Wet gratis schoolboeken was de verbetering van de marktwerking van de educatieve boekenmarkt. Anno 2011 is echter nog steeds geen sprake van een 'ideale' marktwerking. De concurrentie tussen uitgevers en tussen distributeurs (die tot nu toe overwegend inschreven op de aanbestedingen) is nog steeds beperkt en de toetredingsdrempels voor nieuwe aanbieders zijn hoog. Met de invoering van de WGS en het Europees aanbesteden zijn de toetredingsdrempels voor nieuwe distributeurs verder verhoogd en is het aantal distributeurs gedaald. De WGS heeft wel geleid tot meer kostenbewuste afnemers (scholen), met als gevolg veranderingen in de samenstelling van het pakket lesmateriaal, waarbij vooral bezuinigd wordt op het aantal werkboeken. Dit heeft geleid tot een daling van de gemiddelde prijs van een boekenpakket.

Wij hebben geen volledig zicht op de marges die in de markt gemaakt worden (en hoe deze precies verdeeld zijn over uitgevers en distributeurs), maar duidelijk is wel dat de omzet sinds de invoering van de WGS omlaag is gegaan en dat de distributeurs hogere kortingen aan scholen verstrekken dan voor de WGS het geval was. Dit geldt met name voor interne boekenfondsen. Volgens distributeurs betalen scholen minder voor boekenpakketten die tevens kleiner van omvang zijn geworden (minder items). De kwaliteit van de dienstverlening aan scholen is de afgelopen jaren, zowel voor als na de invoering van de WGS, van hoog niveau geweest.

In tabel 4.1 wordt de marktwerking in de educatieve boekenmarkt op een aantal onderdelen beoordeeld. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar de situatie vóór en na de invoering van de Wet gratis schoolboeken.

Tabel 7.1 Marktwerking educatieve boekenmarkt voor en na invoering van de WGS

	Voor invoering WGS	Na invoering WGS
Aantal uitgevers	4 grote uitgevers (met marktaandeel van ca. 80%)	3 grote uitgevers (met marktaandeel van 80-90%)
Aantal distributeurs	2 grote distributeurs (met marktaandeel van 60-70%)	2 grote distributeurs (met marktaandeel van 95-100%)
Toetredingsdrempels uitgevers	Hoge toetredingsdrempels	Hoge toetredingsdrempels
Toetredingsdrempels distributeurs	Hoge toetredingsdrempels	Toetredingsdrempels verder verhoogd door Europees aanbesteden
Bewuste afnemers	Weinig bewuste afnemers (ouders van leerlingen)	Verhoogd kostenbewustzijn afnemers (scholen)
Kwaliteit (dienstverlening)	Hoge kwaliteit	Hoge kwaliteit
Prijs gemiddeld boekenpakket ¹	IBF (2008): 221 euro EBF (2007): 310-347 euro	IBF (2010): 219 euro (daling 1%) EBF (2010): 296-301 euro (daling tussen 5 en 13%)
Catalogusprijs uitgevers	Jaarlijkse stijging boven inflatie	Jaarlijkse stijging boven inflatie, lager dan vóór WGS
Kortingspercentage/ huurpercentage distributeurs	Kortingspercentage IBF: ca. 13% Huurpercentage EBF: ca. 30-35%	Kortingspercentage IBF: 16-18% Huurpercentage EBF: 32-35% (constant; maar nu inclusief o.m. verzendkosten en huurrecht)

Keuzevrijheid op scholen tot het voorschrijven van lesmateriaal

Onder invloed van de WGS hebben de kosten een groter gewicht gekregen bij de keuze van lesmateriaal. Hoewel ook vóór de WGS een deel van de docenten te maken had met randvoorwaarden bij de keuze, is dit in 2011 bij vrijwel alle besturen het geval. Deze randvoorwaarden zijn vooral van financiële aard: er worden grenzen aan de totale kosten van het boekenpakket gesteld, of iedere vaksectie krijgt een bepaald budget mee. Ook komt het voor dat het management richtlijnen geeft voor welke leermiddelen aangeschaft mogen worden (bijvoorbeeld wel of geen werkboeken).

De helft van de vaksectieleiders en besturen geeft aan dat docenten sinds de WGS minder vrij zijn in de keuze van lesmateriaal. Dat betekent niet dat een meerderheid van de vaksecties zich niet meer vrij voelt om lesmateriaal te selecteren: drie op de tien sectieleiders geeft aan enigszins of sterk beperkt te worden hierin; de rest voelt zich geheel of grotendeels vrij.

Het beperken van hun keuzevrijheid heeft volgens docenten een negatieve invloed op de mate waarin zij hun leerlingen goed kunnen laten leren.

Docenten die zich beperkt voelen in de keuze van lesmateriaal geven vooral aan over minder oefenmateriaal te beschikken en minder flexibel te zijn in hun werkvormen. Ook ervaren zij dat leerlingen het lesmateriaal minder efficiënt kunnen opnemen. Van de docenten die niet de methode van eerste keuze kunnen gebruiken of minder onderdelen van de methode kunnen bestellen

¹ Het prijsverschil tussen IBF en EBF wordt grotendeels verklaard door het feit dat bij IBF alleen het lesmateriaal geleverd wordt, terwijl bij EBF ook allerlei diensten door de distributeur verzorgd worden. Zie ook hoofdstuk 2.

(dat zijn vier op de tien docenten) vindt de helft dat dit negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van het onderwijs. Opvallend is dat de kwaliteit van de lessen volgens besturen niet wordt beïnvloed door minder keuzevrijheid bij vaksecties.

Ondanks het feit dat er meer (financiële) richtlijnen voor de keuze van lesmateriaal zijn, zijn er nog geen grote verschuivingen te zien in het gebruik van type lesmateriaal. De meeste docenten gebruiken overwegend methodegebonden lesmateriaal. Het aandeel digitaal lesmateriaal (als onderdeel van een methode of als los materiaal) blijft volgens docenten stabiel; de omzetcijfers van uitgevers laten wel een toenemende omzet van digitaal lesmateriaal zien.

De meeste scholen zijn op dit moment bezig om een integraal leermiddelenbeleid te ontwikkelen of hebben dat op de agenda staan. In een integraal leermiddelenbeleid wordt de koppeling gelegd tussen onderwijskundige visie, de inzet van lesmateriaal, de ICT-infrastructuur en het personeelsbeleid. Minder dan één op de tien scholen heeft op dit moment een leermiddelenbeleid in uitvoering. Het leermiddelenbeleid en de aanpassingen daarin sinds de WGS richten zich met name op een visie voor en de inzet van digitaal lesmateriaal. Ook wordt gekeken naar de aanpassing van de ICT-infrastructuur.

Gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van de wet

Besturen lijken goed in staat te zijn om de Europese aanbesteding uit te voeren. Dit blijkt in de eerste plaats uit de grote tevredenheid met de organisatorische afwikkeling van het aanbestedingsproces en de interne besluitvorming over de wijze van aanbesteden. Er is daarbij een grote rol van de externe ondersteuner: een meerderheid van de besturen noemt deze als een factor waardoor het aanbesteden goed ging. Ook bij de keuzes rondom de inrichting van het bestek speelt de externe ondersteuner bij de meeste besturen een rol.

Het belangrijkste knelpunt dat besturen bij het aanbesteden zien, is het beperkte aantal inschrijvers. De meeste besturen zijn hier ontevreden over. Een ander knelpunt dat vaak genoemd wordt, is de grote investering in tijd en geld die voor Europees aanbesteden nodig is. Leereffecten van de eerste ronde Europese aanbesteding zijn nog niet goed vast te stellen, omdat er nog weinig besturen zijn die meer dan één keer hebben aanbesteed. Besturen geven desgevraagd als leerpunten voor de volgende keer: het opdelen van het bestek in percelen om meer partijen de kans te geven in te schrijven; het beter beschrijven van diverse zaken in het bestek (zoals de onderwijskundige visie of de vrijheid zelf leermiddelen aan te schaffen) en het voorkomen van fouten die bij de laatste aanbesteding in het bestek werden gemaakt.

De totale invoerings- en uitvoeringskosten voor Europees aanbesteden liggen rond 14.000 euro per bestuur per aanbesteding, oftewel 5,40 euro per leerling. Dit betreft voor het grootste gedeelte (rond 10.000 euro) de inkoop van externe ondersteuning. De rest van het bedrag heeft te maken met de extra tijdsinvestering van het eigen personeel om de aanbesteding uit te voeren.

BIJLAGE

Literatuur

- DUO Market Research (2009). Onderzoek “gratis” schoolboeken in het voortgezet onderwijs – schoolmanagers & docenten.
- Ecorys/ResearchNed (2009). Onderzoek ten behoeve van evaluatie van de marktwerking educatieve boekenmarkt.
- ESJ Managementadviseurs (2003). Eindrapport simulatie inkoop schoolboeken: verslag van een simulatieproject in het voortgezet onderwijs.
- Hogeschool Arnhem Nijmegen, ITS, Innovatieplatform VO (2011). Innovatieplatform-VO nader onderzocht – leermiddelenbeleid, ICT-professionalisering en digitale leermiddelen: stand van zaken en succesfactoren. *De Kwestie nummer 5*.
- Inspectie van het Onderwijs (2010). Vrijwillige ouderbijdrage in het voortgezet onderwijs. De resultaten van een inspectieonderzoek in het schooljaar 2008/2009.
- ITS (2007). Schoolkostenmonitor 2006-2007.
- NMa (2006). Schoolboekenscan 2006.
- NMa (2011). Schoolboekenscan 2011.
- PricewaterhouseCoopers (2005). Analyse van de gebruikskosten van schoolboeken in het voortgezet onderwijs 2000-2005.
- Regioplan (2004). De stijging van de schoolkosten: verklarend onderzoek.
- Regioplan (2009). Het Europees aanbesteden van lesmateriaal: ervaringen van scholen en effecten op leermiddelenbeleid.
- Sardes (2010). Schoolkostenmonitor 2009-2010.
- SEO (2001). De vaste boekenprijs voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs: een evaluatie.
- SEO (2002). Kennis over kosten: de beheersing van schoolkosten in het voortgezet onderwijs en de BOL.
- SLO (2007). Leermiddelenmonitor 2007.
- SLO (2008). Leermiddelenmonitor 08/09.
- SLO (2010). Leermiddelenmonitor 09/10.
- SLO (2011). Leermiddelenmonitor 10/11.
- Stichting Kennisnet (2009). Vier in balans monitor 2009. Ict in het onderwijs: de stand van zaken.
- Stichting Kennisnet (2010). Vier in balans monitor 2010. Ict in het onderwijs: de stand van zaken.
- VO-raad (2010). Het leermiddel, de docent, zijn leerling en hun toekomst. Eindrapportage Programma Leermiddelenbeleid.
- Wikiwijs (2010). Rapport nulmeting 2009.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl