

Aanbesteding schoolboeken

‘Er is veel winst te behalen’

Gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs. Dat betekent dat ook groene vmbo-scholen moeten nadenken over het lesmateriaal. Dit schooljaar gaan ze aan de slag met aanbestedingsprocedures. Dat zou scholen winst kunnen opleveren.



De overheid heeft dit voorjaar besloten om leerlingen in het voortgezet onderwijs gratis schoolboeken te leveren. Ouders hoeven niet elk jaar de portemonnee te trekken en scholen krijgen van de overheid straks een bedrag van 316 euro per leerling per jaar.

Scholen moeten nu wel een leverancier contracteren. In de meeste gevallen gaat hier een Europese aanbesteding aan vooraf. Dat geldt ook voor de groene vmbo-scholen.

Drie, vier scholen voor voortgezet onderwijs, onder meer in Venlo, namen vorig jaar het voortouw. Maar geen van die aanbestedingen is goed gelukt. Waar loop je tegenaan? En hoe kun je probleemloos een Europese aanbesteding voor schoolboeken uitvoeren? Twijfel daarover, en de vrees dat er schadeclaims vanwege lopende contracten zouden komen, was voor oppositiepartijen aanleiding om een speeddebat te vragen. Maar de overheid zal kosten van scholen voor afkopen van schoolboekencontracten niet vergoeden, zei staatssecretaris van Bijsterveldt op 7 oktober. Die scholen kunnen volgens haar heel goed zelf afspraken maken met leveranciers.

Er is ter ondersteuning van scholen en ouders bovendien een Taskforce Gratis Schoolboeken opgericht bij OCW. En scholen kunnen juridische adviseurs inschakelen. Want er ligt wel wat prikkeldraad waar je aan kunt blijven haken. Alvast een aantal antwoorden, opgesteld in samenwerking met Marco Meurink, marketingmanager bij het Ontwikkelcentrum.

Wat, hoe, wanneer en waarom

Waarom wordt er eigenlijk Europees aanbesteed?

Er is op Europees niveau in 1992 uitgesproken dat het ongewenst is

dat overheidsorganisaties grote opdrachten kunnen gunnen aan wie ze willen. Iedereen zou in een open markt kans moeten maken op verwerving van deze opdrachten. Daarmee wordt feitelijk een aanbestedingsdwang opgelegd. Dat geldt in het onderwijs bijvoorbeeld ook voor schoolgebouwen, schoonmaakdiensten, computers of meubilair. Dit gebeurt volgens een bericht in De Volkskrant lang niet altijd, en voor schoolboeken was het al helemaal ongebruikelijk. Er bestond ook veel onzekerheid over de verplichting. Maar dit verandert nu. In theorie zou het dan kunnen zijn dat een Spaanse boekhandelaar inschrijft op een aanbesteding van een Nederlandse vmbo-groenschool en een offerte levert, maar dat is niet erg waarschijnlijk.

Is dat de argumentatie voor OCW?

OCW vindt dat de markt voor schoolboeken niet goed werkt. School en docent hebben te weinig belang bij economisch gekozen materialen, legt Meurink uit. Ze beslissen slechts. Maar in de nieuwe situatie zijn ze behalve beslisser ook betaler geworden. Daarmee hoopt OCW te stimuleren dat scholen nadenken over wat ze met lesmateriaal willen. Daarnaast wil het ministerie voorkomen dat kinderen zonder lesboeken in de klas zitten omdat ouders deze niet kunnen betalen. In de toekomst is dit de verantwoordelijkheid van de school.

Er is toch een drempel? We zitten er vast onder.

Reken daar maar niet op. De aanbestedingsdrempel is in dit geval 206.000 euro. Als de kosten van schoolboeken in vier jaar boven dit bedrag uitkomen, moeten scholen Europees aanbesteden. Daartoe moet je alle bedragen voor waarde van boeken, inkoop en levering bij elkaar optellen. Stel je voor dat je berekend hebt dat de jaarprijs op een 100.000 euro uitkomt, dan kom je ruim boven de drempel. Op een school met



OCW wil met de aanbestedingsprocedure scholen stimuleren na te denken over wat voor lesmateriaal ze willen

340 leerlingen zou je ongeveer op dat bedrag kunnen uitkomen, zegt Meurink. Die vuistregel wordt gehanteerd. Op een kleine vmbo-locatie zitten misschien minder leerlingen, maar zo'n opdracht gaat meestal over meerdere vestigingen. Alleen 'bevoegd gezag' mag de zaak uitzetten. Je mag ook niet gaan splitsen, bijvoorbeeld voor een bepaald vak of een afdeling, om onder de drempel te komen en zo onder de aanbestedingsplicht uit te komen.

Het is veel werk en er is risico dat het misloopt; wat is voor ons dan de winst?

Het is inderdaad niet leuk ergens veel tijd in te stoppen met het gevaar dat het afgewezen wordt, erkent Meurink. "De

Dit schooljaar krijgen de ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs 316 euro per leerling van de overheid; volgend schooljaar gaat het geld naar de scholen, in de lumpsum, en verzorgen zij de inkoop



Ook het eigen lesmateriaal van de school valt onder de 'gratis schoolboeken'

aanbesteding zelf is een beetje een naar bijeffect van de gratis schoolboeken." Zelfs als je je laat ondersteunen bij alle formele zaken is het veel werk. Scholen kiezen er dan voor om het voor vier jaar te regelen en zich voor die periode vast te leggen, in plaats van elk jaar opnieuw. Als je de aanbesteding maar laat zitten, kan elke schoolboekenleverancier die zich gepasseerd voelt, een civiele procedure starten. Er is volgens Meurink echter veel winst mogelijk. "Als scholen er slim mee omgaan, kunnen ze er een aardig bedrag aan overhouden en daarmee zelf materiaal ontwikkelen of bijvoorbeeld het geld aan een lekkend dak besteden." En winst is volgens hem ook dat scholen bewuster met lesmateriaal zullen omgaan. "Hoger management hield zich nooit zo met lesmateriaal bezig. Het is alleen maar goed als ze dat nu wel doen."

Kom je niet met ongewenste methodes en materiaal te zitten?

Dat hoeft niet want scholen kunnen tot op isbn-niveau inkopen; docenten kunnen dus de gewenste uitgeverij, methode en boek vastleggen. Meurink: "Daarom zie je ook dat de aanbesteding vooral een gevecht tussen schoolboekhandelaren aan het worden is." De vraag is wel of je

jezelf niet vier jaar lang vastlegt op bepaalde materialen en methodes.

Waar kan het op mislopen?

Je moet volledig en specifiek zijn en vooraf duidelijk maken waarop gewogen wordt; het gunningscriterium. Wordt bijvoorbeeld ook de kwaliteit van aangeboden lesmethoden en logistieke diensten mee beoordeeld? Achteraf moet je namelijk de partijen die het niet zijn geworden, kunnen uitleggen waarom ze zijn afgewezen. Het zal nog wel regelmatig mislopen, verwacht Meurink, maar uiteindelijk zal het zich stabiliseren. "Dan zijn er uitgeteste formats die het risico op een mislukking verminderen."

Wat ging er mis in Venlo? Was de moeizame start te voorzien?

Jawel, denkt Chris de Koning, lid van het College van Bestuur van de Onderwijsgemeenschap Venlo & Omstreken (OGVO). "Uiteindelijk wel, want er is veel beweging op die markt. Met nieuwe partijen die meeconcurreren. Dat ligt gevoelig. Andere partijen zien dan de zaak ontglippen en proberen dat uit alle macht via de rechter tegen te houden. Dat is bij ons ook gebeurd. Uiteindelijk

was een relatief klein puntje (onvolgende duidelijkheid vooraf over kortingspercentages) reden voor de rechter om te besluiten dat de gunning onrechtmatig was." Ze waren vanwege de Europese uitspraak over grote opdrachten aanbesteding sowieso al van plan, zegt De Koning. Het betrof lesmateriaal voor drie scholen onder OGVO, totaal ongeveer anderhalf miljoen euro. Ze zijn aldus De Koning niet rouwig over de mislukte procedure en gaan vol goede moed opnieuw aan de slag. "Onze procedure heeft de markt voor een deel wel opengebrouwen. Dat is voor het voortgezet onderwijs alleen maar winst."

Wanneer begin je met de procedure?

Vo-leerlingen krijgen sinds dit jaar al gratis schoolboeken. Maar algehele invoering gaat in twee fasen. Voor 2008-2009 wordt geld overgemaakt aan de ouders, 316 euro per leerling. En volgend schooljaar gaat het geld naar de scholen, in de lumpsum, en verzorgen zij de inkoop. De Taskforce adviseert scholen nu te beginnen met aanbesteding. Dan kun je zorgvuldig te werk gaan. Bijvoorbeeld wat beëindiging van het huidige contract betreft. En zodra de aanbesteding gepubliceerd is, moet je

potentiële inschrijvers vijf tot zes weken ruimte geven. Straks hebben leveranciers dan meer tijd. Wil je de voorbereiding serieus aanpakken en daarbij goed nadenken over een leermiddelenbeleid, dan moet je zeker een maand of negen uittrekken, denkt Meurink. Staatssecretaris van Bijsterveldt had het eerder over een periode van vier tot acht maanden, afhankelijk van ervaring en de procedure om tot een bestek te komen.

Zijn er al groene scholen bezig?

Ja, het Groenhorst College bijvoorbeeld. Daar is een werkgroep opgericht met twee locatiedirecteuren en twee beleidsmedewerkers vanuit de Centrale Dienst en ze zoeken nu een bureau of externe adviseur die het proces kan ondersteunen. “We gaan een aanbesteding uitvoeren voor alle locaties”, vertelt Ieke van Velden, beleidsmedewerker vmbo. Totaal ruim 3.000 leerlingen. Ze verwacht dat het niet zo moeilijk is. “Als je maar zorgvuldig bent. Daar zit wel de grootste valkuil.”

Wat doet het Ontwikkelcentrum?

Het Ontwikkelcentrum, dat zich profileert als specialist in educatieve content voor groen onderwijs, is partij in dit geheel. Het zou wellicht kunnen inschrijven op het ‘groene perceel’ van een aanbesteding (andere onderdelen betreffen algemene vakken). Ze ontwikkelen nu een workshop voor groen vmbo. Niet zo zeer rondom advies over aanbesteden; dat is, aldus Meurink, meer het terrein van juridische adviseurs. Maar over wat je als school met leermiddelen wil. Welke alternatieven zijn er en welke keuzes kun je maken als school?

Hoe bereid je je voor op een aanbesteding?

Je zou eerst moeten nadenken over de leermiddelen en de randvoorwaarden moeten vaststellen. Wil je bijvoorbeeld een intern of een extern boekenfonds, wat zijn de leveringsvoorwaarden, wil je ook ander lesmateriaal gebruiken, welke methodes wil je gebruiken of aan welke didactische eisen moet het materiaal voldoen? (Intern boekenfonds wil zeggen dat de leverancier de boeken aan school levert, het schoolbestuur is eigenaar; extern is het als de leverancier di-

rect aan leerlingen levert. De meeste scholen hebben zo’n extern fonds.) Een andere keuze die je vooraf moet maken, is of je samenwerkt met andere scholen. Dan bekijk je hoe je die keuzes op een duidelijke manier in de openbare aanbesteding kunt neerzetten, bijvoorbeeld op aanbestedingskalender.nl. De meeste scholen zullen daarbij de hulp van een gespecialiseerde adviseur inroepen, denkt Meurink. Daar is dit jaar extra geld voor; 10.000 euro per school en 31 euro per leerling.

Welke stappen zijn er in de procedure?

Dan kom je bij het technische deel en daar is van alles over te vinden op de site van de Taskforce (gratischoolboeken.nl). De Taskforce onderscheidt in elk geval vier fasen: voorbereiding, opstellen offerteaanvraag, selectie (toetsen gunningscriteria) en uiteindelijk gunnen en contracteren.

Gaat het alleen om boeken?

Behalve bijvoorbeeld leer- en werkboeken, examenbundels en bijbehorende cd’s valt ook het eigen lesmateriaal van de school onder ‘gratis schoolboeken’. En ook de ontsluiting van digitaal lesmateriaal (de kosten van licenties) voor een leerling in het betreffende leerjaar. Zo heeft het Ontwikkelcentrum bijvoorbeeld voor haar lesmateriaal dat via de Educatieve Contentcatalogus (ECC) beschikbaar is, contracten afgesloten met scholen. “We zijn nog in kaart aan het brengen wat daar de consequenties van zijn”, zegt Meurink. Ander ondersteunend materiaal, zoals atlanten, woordenboeken, rekenmachines en agenda’s worden niet gratis. Net zomin als laptops, sportkleding, gereedschap, schriften en pennen.

Wat zijn de lessen van ontwikkelingen tot nu toe?

Het gaat er dus om dat een school een partij zoekt die goed en goedkoop lesmateriaal kan leveren. Je hebt aan de ene kant grote gespecialiseerde schoolleveranciers en kleinere, vaak plaatselijke boekhandels en je hebt aan de andere kant uitgeverijen die educatief materiaal ontwikkelen, bijvoorbeeld het Ontwikkelcentrum voor groen materiaal en

Malmberg, Noordhoff en ThiemeMeulenhoff voor de algemene vakken. Leveranciers en boekhandels moeten nog altijd contact opnemen met uitgeverijen, maar in Venlo deed Malmberg mee, schakelde andersom een leverancier in en won. Dat was een schok voor de deelnemende leveranciers, aldus De Koning. Een ander punt is dat veel kleine boekhandelaren eruit gaan vallen. Dat is bijvoorbeeld in Venlo gebeurd.

Wat voor ondersteuning kun je krijgen voor aanbesteding?

Allereerst is er de Taskforce Gratis Schoolboeken van OCW (gratischoolboeken.nl), met behulp van de VO-raad opgezet en gestart op 1 augustus. En je kunt juridisch adviseurs inschakelen. Dat is de belangrijkste steun. Wat doen AOC Raad en LNV (Directie Kennis) dan? Zij praten mee over leermiddelenbeleid, en dan vooral over de randvoorwaarden. De Directie Kennis stimuleert bovendien het gebruik van innovatieve leermiddelen.

Waarom doet het mbo eigenlijk niet mee?

“Daar is wel over gesproken”, zegt Meurink. Maar de gratis schoolboeken kosten de overheid een hoop geld, voor het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld al zo’n 300 miljoen euro. “Het geld was op. Maar het zou wel zo eerlijk zijn, want als je nu na het vmbo (gl of tl) voor de keuze staat, dan heb je op de havo gratis schoolboeken en in het mbo niet. Dat kan voor groepen ouders meespelen in de beslissing.”

Veilige koers

Ten slotte de boodschap van staatssecretaris van Bijsterveldt. Ze verwacht dat scholen door zorgvuldig, weloverwogen en goed geadviseerd te handelen, krachten te bundelen en goede ervaringen uit te wisselen, de risico’s als gevolg van niet-juist uitvoeren van aanbestedingsprocedures kunnen minimaliseren. De Taskforce volgt in de advisering een ‘veilige koers’ bij de interpretatie van de regels rond aanbesteding. Het Ontwikkelcentrum doet dit ook. Daarmee willen ze voorkomen dat scholen vanwege keuzes rondom aanbesteding in de problemen komen. □