

Format onderbouwing keuze stichting Edu-V

1. Inleiding

Aanleiding

Voor het borgen van publieke onderwijswaarden en realiseren van kwalitatief goed onderwijs en de ambities voor het onderwijs van morgen is een efficiënte, veilige, betrouwbare en toekomstbestendige digitale (leermiddelen)infrastructuur (als randvoorwaarde) noodzakelijk. Die infrastructuur is er (nog) niet en komt er niet vanzelf is gebleken.

Sectororganisaties PO-, VO- en MBO-raad, het ministerie van OCW en de brancheorganisaties van uitgeverijen (MEVW), van distributeurs (VEDN) en van educatieve softwareleveranciers (VDOD) hebben de handen ineen geslagen om gezamenlijk een dergelijke digitale (leermiddelen)infrastructuur te realiseren. Dit doen zij door in een gezamenlijk programma een sluitend afsprakenstelsel met nalevingsbeleid en keurmerken te ontwikkelen met werkende (open) standaarden, basisvoorzieningen en afspraken waar alle partijen zich aan houden.

Met dit programma realiseren de publieke en private partijen een dergelijk afsprakenstelsel en vernieuwde digitale (leermiddelen)infrastructuur en zorgen zij ervoor dat:

- digitale leermiddelen altijd werken en leerlingen en docenten ervanuit mogen gaan dat hun privacy en de informatiebeveiliging goed zijn geregeld;
- leerlingen en onderwijsinstellingen zeggenschap hebben over hun eigen data;
- docenten snel en probleemloos gebruik kunnen maken van innovaties die op de markt komen, zoals bijvoorbeeld 'virtual reality' toepassingen;
- de infrastructuur eenvoudiger wordt met duidelijke standaarden, dat zorgt voor een gelijk speelveld en een verlaging van de toetredingsdrempels voor nieuwe leveranciers.

Van programma naar Stichting Edu-V >tekst>

Wat gaat de stichting doen

Stichting Edu-V beheert het afsprakenstelsel, dat als normenkader kan worden gebruikt voor het realiseren van een meer efficiënt, veilig en betrouwbaar digitale (leermiddelen)infrastructuur. Daarnaast zal de stichting richten op herontwerp en inrichten proces/werkwijze om onderdelen van het herontwerp op een beheerste manier te implementeren met en in de onderwijspraktijk. Het herontwerp is integraal en sectoroverstijgend (PO/VO/MBO) en gebaseerd op gezamenlijke ontwerpprincipes. Bij de implementatie wordt rekening gehouden met de verschillen en huidige stand van zaken per sector.

Het afsprakenstelsel heeft als focus het leermiddelendomein in het po, vo, (v)so, mbo en zo mogelijk ho indien er op de onderwerpen uit de eerste versie van het afsprakenstelsel een verbinding met het ho gemaakt kan worden. In het afsprakenstelsel zullen onderwerpen als privacy en informatiebeveiliging, dataminimalisatie, flexibilisering, betrouwbaarheid, continuïteit en efficiency en voorwaarden voor zorgvuldige omgang met data aan bod komen. Er is juist voor deze onderwerpen gekozen, aangezien er al veel stappen zijn gezet op deze terreinen.

Het nu opnemen in het afsprakenstelsel van deze onderwerpen zorgt ervoor dat deze afspraken een formele status krijgen en afdwingbaar zijn. Tegelijkertijd levert het geen hoge toetredingsdrempels op, omdat veel partijen al aan de afspraken kunnen voldoen. Dat helpt om snel veel massa te krijgen in het afsprakenstelsel.

Wat stichting Edu-V níet gaat doen is zelf standaarden of voorzieningen leermiddelen ontwikkelen. Er zijn in het veld voldoende andere partijen die deze taken uitvoeren. Er zijn hierover werkafspraken gemaakt tussen stichting Edu-V en Edustandaard.

Alternatieven

In de aanvraag bij het Groeifonds alsook bij de totstandkoming van de statuten, zijn ook alternatieven onderzocht. In een gespreksronde met de betrokken ketenpartijen zijn de beelden, wensen en verwachtingen ten aanzien van de rechtsvorm/organisatiestructuur van stichting Edu-V geïnterviewd. De gesprekken zijn gebruikt om te inventariseren hoe de rechtsvorm/organisatiestructuur er wat betreft de ketenpartijen uit moet komen te zien en welke verwachtingen zij hebben ten aanzien van de route daar naartoe.

Bij de keuze voor een rechtsvorm is belangrijk dat in het geval van het afsprakenstelsel ook private partijen een belangrijke rol spelen. Binnen publieke rechtsvormen, zoals een afdeling op het Ministerie OCW of een zelfstandig bestuursorgaan, kan dit onvoldoende vorm krijgen. Resteren de private rechtsvormen zonder winstoogmerk, de stichting en de vereniging. Een 'stichting' kenmerkt zich door snelheid en onafhankelijkheid, een vereniging (of als speciale vorm: de coöperatie) door haar legitimiteit vanwege grote inspraak van leden (via ALV). Hierdoor kan de besluitvorming in een vereniging veel tijd kosten. Ook de afstand van leden tot de materie komt de kwaliteit van besluitvorming vaak niet ten goede. Dat, gecombineerd met de grote fragmentatie in de leermiddelenketen, maakt de kans groot dat een vereniging door te grote stroperigheid niet slagvaardig genoeg is bij het beheren en door ontwikkelen van het afsprakenstelsel. Een stichting kent dit probleem niet, omdat het bestuur eindverantwoordelijk is. Hoewel het democratisch gehalte van een vereniging groter is en er meer inspraak is van verschillende betrokkenen, kan ook in een stichting een goede relatie met het veld worden vormgegeven om de legitimiteit van de besturing te borgen. Daarom is er binnen de stichting Edu-V ruimte voor directe inspraak van deelnemende scholen en leveranciers door middel van een adviesraad.

2. Uitgangspunten van het stichtingenkader (normen)

A. Karakter van handelingen

I. Welke taken of activiteiten gaat de stichting uitvoeren?

Norm: er worden geen publiekrechtelijke rechtshandelingen verricht in een stichting.

Edu-V gaat onder andere de volgende taken uitvoeren:

- signaleren en agenderen van relevante ontwikkelingen in het kader van de infrastructuur van digitale leer- en onderwijsmiddelen;
- initiëren, faciliteren en regisseren van en bijdragen aan het gesprek tussen leveranciers, scholen, koepels, brancheorganisaties en andere stakeholders omwille van een goede werking van de infrastructuur van digitale leer- en onderwijsmiddelen;
- richting en sturing geven aan huidige en toekomstige ontwikkel-, implementatie- en beheeractiviteiten;
- ontwikkelen, door ontwikkelen en beheren van het Edu-V-afsprakenstelsel;
- ondersteunen van leveranciers om (wijzigingen in) het Edu-V-afsprakenstelsel te implementeren;
- laten toe- en uittreden van leveranciers.
- toezien op de naleving van afspraken uit het Edu-V-afsprakenstelsel door leveranciers;

- appelleren (zelf of via partners) van scholen op het vervullen van hun verantwoordelijkheden en het voldoen aan de randvoorwaarden.

II. Is er sprake van een publiek belang dat de overheid wenst op te pakken?

Norm: de overheid heeft alleen betrokkenheid bij de oprichting van een stichting wanneer expliciet kan worden aangegeven wat het publieke belang is.

Digitalisering is niet meer weg te denken in zowel samenleving als onderwijs. Het gebruik van open en gesloten digitale leermiddelen is exponentieel gegroeid in de afgelopen jaren, mede door de kansen die deze middelen bieden voor het vergroten van de kwaliteit van het onderwijs. Mede hierdoor ingegeven hebben de afzonderlijke sectoren (po, vo, (v)so en mbo) verregaande ambities geformuleerd, onder andere op het gebied van flexibilisering, het bieden van meer maatwerk en het toekomstbestendig maken van het onderwijs.

Goede leraren zijn de belangrijkste bepalende factor voor kwalitatief goed onderwijs. Leermiddelen zijn daarbij het belangrijkste instrument voor de leraar. Met de groeiende digitalisering in zowel samenleving als onderwijs zijn digitale leermiddelen als instrument voor de leraar steeds belangrijker geworden. Dat belang zal de komende jaren alleen maar toenemen. Het is daarom essentieel dat deze digitale leermiddelen goed en veilig werken en goed samenwerken met andere digitale hulpmiddelen, zoals leerlingvolgsystemen en elektronische leeromgevingen. In de fysieke wereld mogen leraren en leerlingen ervan uitgaan dat er een schoolgebouw is waar zij veilig kunnen (samen)werken en leren. Het gebouw ondersteunt het onderwijs- en leerproces op een efficiënte, veilige en betrouwbare wijze en sluit zo goed mogelijk aan op de behoeften van leraren en leerlingen. Binnen het gebouw zijn verschillende onderwijsconcepten mogelijk en kunnen leraren op verschillende manieren lesgeven. Tegelijkertijd is er een bepaalde fysieke basisinfrastructuur en is er een aantal basisvoorzieningen in het schoolgebouw, waar leraren en leerlingen op mogen vertrouwen. Een dergelijke veilige en betrouwbare 'digitale onderwijshuisvesting' is er nog niet. Ook op digitaal gebied mogen leraren en leerlingen vertrouwen op een digitale infrastructuur met een aantal basisvoorzieningen, zodat het digitale onderwijs- en leerproces op een efficiënte, veilige en betrouwbare manier wordt ondersteund. Het probleemloos kunnen bestellen, gebruiken en combineren van (open en gesloten) digitale leer- en hulpmiddelen is inmiddels een randvoorwaarde voor een succesvol onderwijs- en leerproces.

B. Ministeriële bevoegdheden

I. Welke verhouding tot de verantwoordelijke minister is gewenst? Moeten alle handelingen gecontroleerd kunnen worden, of is een zekere vrijheidsmarge nodig en mogelijk?

Norm: als de minister veel invloed wil hebben op de uitvoering van de taken, dan is de stichting niet de juiste rechtsvorm. De gewenste ministeriële bevoegdheden ten aanzien van de uitvoering van de taken moeten in verhouding staan tot de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de minister. Een ruime ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbij behorende ministeriële bevoegdheden passen niet bij een private rechtsvorm met een zelfstandig bestuur zoals de stichting.

Een grote mate van vrijheidsmarge is nodig voor de stichting om succesvol en onafhankelijk te kunnen opereren zodat zowel de publieke als private belangen geborgd is. Een van de belangrijkste succesfactoren die is geïdentificeerd is dat onafhankelijkheid essentieel is, zowel

van veldpartijen als van het ministerie van OCW. Dit is nodig om breed draagvlak en eigenaarschap in het veld te garanderen, en moet voorkomen worden dat het centrum 'meer hoort bij' de ene belanghebbende dan bij de andere.

De financiering van stichting Edu-V verloopt primair via een subsidie vanuit het Nationale Groeifonds. Deze subsidierelatie is het primaire sturingsinstrument, waarmee kan worden gecontroleerd op doelmatige en rechtmatige inzet van de overheidsmiddelen en dat de stichting de middelen blijft inzetten om het afgesproken doel na te streven.

Betrokken partijen hebben aangegeven dat het wenselijk is dat OCW als stelselverantwoordelijke zorgt voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid binnen de stichting. Dit is gedaan door te kiezen voor een rol bij de benoeming van de raad van toezicht alsmede instemming op een wijziging van de statuten. Zodoende kan er ultimo altijd worden bijgestuurd indien de situatie daarom vraagt. Door te verduidelijken waar er een rol voor de minister is, wordt er ook meteen duidelijk gemaakt waar hij niet over gaat en wordt de geschetste onafhankelijkheid geborgd. Dat betreft de rest van de statuten waaronder de activiteiten van de stichting. Daarmee wordt de onafhankelijkheid van de stichting ook geborgd is en de scheiding van beleid en uitvoering. Bovendien zijn deze bepalingen 'lijdend' geformuleerd, dat wil zeggen dat het initiatief niet bij de minister ligt maar bij de raad van toezicht en bestuur.

Indien niet voor deze betrokkenheid gekozen wordt, rest alleen sturing via subsidievoorwaarden gedurende de looptijd van het NGF-programma Edu-V (tot en met 2031). Deze sturing is mede gezien de lange looptijd beperkter en kan resulteren dat alleen nog de subsidie stop gezet kan worden. Omdat het programma volledig gefinancierd is met publieke middelen, zal dit betekenen dat het programma bij stopzetten van de subsidie ook vrijwel meteen zal moeten stoppen.

C. Samenwerking

I. *Zijn er andere publiek- of privaatrechtelijke partijen betrokken bij de activiteit en is hierbij gelijkwaardigheid van alle partijen gewenst?*

Norm 1: indien bij een bepaalde activiteit aannemelijk gemaakt kan worden dat er een private rechtspersoon (vanwege de eigen rechtspersoonlijkheid) nodig is, kan voor de stichtingsvorm gekozen worden. Er moet dus een noodzaak bestaan om uit eigen naam deel te nemen aan het rechtsverkeer.

Norm 2: indien bij een bepaalde activiteit publieke of private partijen betrokken zijn, waarbij gelijkwaardigheid van alle partijen gewenst is, dan moet deze gelijkwaardigheid ook tot uitdrukking komen door een significant deel van het budget van de stichting vanuit derden te laten komen.

Binnen het programma Edu-V werken de sectororganisaties PO-, VO- en MBO-raad, het ministerie van OCW en de brancheorganisaties van uitgeverijen (MEVW), van distributeurs (VEDN) en van educatieve softwareleveranciers (VDOD) samen om gezamenlijk een digitale (leermiddelen)infrastructuur te realiseren door een afsprakenstelsel binnen de leermiddelenketen te ontwikkelen.

Vernieuwing van de keten brengt hoge kosten met zich mee die zowel door publieke als private partijen moeilijk alleen kunnen worden opgebracht. Marktpartijen kunnen moeilijk zelf met (open) standaarden komen die door alle partijen worden geaccepteerd, omdat er sprake is van concurrentie en beperkt onderling vertrouwen (informatieasymmetrie). Herontwerp kan alleen als (bijna) alle publieke en private partijen uit het ecosysteem meedoen zodat 'free rider

gedrag' voorkomen wordt. Implementatie van het herontwerp vraagt om het zorgvuldig beproeven en gedegen implementeren op scholen/instellingen. De rol van Edu-V is daarmee een verbindende rol tussen de verschillende partijen in de keten. Ook vanwege de hierboven genoemde activiteiten zoals het laten toe- en uittreden van leveranciers en het toezien op de naleving van afspraken is het noodzakelijk dat stichting Edu-V zelf kan beslissingen kan nemen.

Voor de planvorming en inrichtingsfase wordt vanuit de stichting werkgroepen gevormd vanuit private en publieke partijen waarbij de deelname vanuit die partijen wordt gefinancierd. Voor de implementatiefase is gekozen voor een constructie van co-financiering, waarbij wordt uitgegaan dat private partijen minimaal 50% zelf financieren en tot 50% 'vergoed' krijgen. Deze vergoeding wordt gefinancierd uit de toegekende middelen vanuit het Groeifonds. De andere helft wordt gefinancierd door de bedrijven zelf.

D. Financiën

I. *Hoe vindt de financiering plaats?*

Norm: indien langdurige financiële verplichtingen voor het Rijk (kunnen) voortvloeien uit de oprichting van een stichting, moet dit expliciet aan de Staten-Generaal worden voorgelegd (budgetrecht).

Stichting Edu-V wordt gefinancierd uit het Nationale Groeifonds. In de NGF-aanvraag Digitaal Onderwijs Goed Geregeld uit 2022 is voor het programma Edu-V een bedrag van € 34,3 miljoen door de Ministerraad volledig toegekend met een looptijd tot en met 2031. Voor de periode na 2031 wordt er onderzocht of stichting Edu-V een rechtspersoon met een wettelijke taak kan worden met bijhorende en passende structurele financiering.

Jaarlijks rapporteert de stichting aan OCW en aan het Nationale Groeifonds, zodat voldaan wordt aan de basisvoorwaarden voor subsidieverstreking. De rapportages aan het Nationale Groeifonds worden ook aan de Tweede Kamer gestuurd.

E. Doelmatigheid

I. *Hoe kan de grootst mogelijke effectiviteit en efficiency in het uitvoeren van de taken worden bereikt en kunnen de lasten voor particulieren en bedrijven zoveel mogelijk worden beperkt?*

Norm: bij het uitvoeren van taken zoekt de Rijksoverheid naar optimale effectiviteit en efficiency met zo min mogelijk lasten voor particulieren en bedrijven. Indien aantoonbaar te maken is dat uitvoering van de taken door de overheid minder doelmatig is en/of meer lasten voor particulieren en bedrijven met zich meebrengt dan is dit een argument om te zoeken naar vormen van uitvoering van de taken buiten de overheid.

Zonder stichting Edu-V dat zorgt voor de verbinding tussen private en publieke partijen in de leermiddelenketen is de kans gering dat een digitale infrastructuur bereikt kan worden die efficiënt, veilig en betrouwbaar is. Vanwege de in dit document eerder beschreven noodzaak voor onafhankelijkheid, gecombineerd met het publiek-private karakter is het onwenselijk dat de overheid de activiteiten van stichting Edu-V uitvoert.

De doelmatigheid van stichting Edu-V wordt geborgd door de sturing vanuit de subsidierelatie. Daarbij is stichting Edu-V gevraagd om indicatoren te formuleren waarover het zal rapporteren de komende jaren.