



Gratis maakt nog niet goed(koop)

Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken

M. Imandt, E. van den Berg, Y. Brouwer (SEO Economisch Onderzoek)

A.L. van der Vegt, E. van Aarsen (Oberon)

seo economisch onderzoek

Oberon
onderzoek | advies

Managementsamenvatting

In 2008 is de Wet Gratis Schoolboeken (WGS) ingevoerd, met als doel om de kosten voor ouders te beperken en de marktwerking op de educatieve boekenmarkt te verbeteren.¹ In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben Oberon en SEO Economisch Onderzoek de werking van de wet geëvalueerd. Hoofdvraag van het onderzoek is:

Werkt de Wet Gratis Schoolboeken en de (daaruit voortvloeiende) aanbestedingsplicht?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een onderzoeksvraagstelling op basis van een reconstructie van de beleidstheorie: wat waren de doelen van de wet, welke maatregelen zijn genomen en waarom verwachtte de beleidsmaker dat deze maatregelen tot de gewenste effecten zouden leiden? Daarnaast is gekeken naar risico's die in het debat over de WGS werden benoemd en is het begrip 'gezonde marktwerking' dat een centrale rol speelt in de beleidstheorie geoperationaliseerd. Uiteindelijk is onderzoek gedaan met een vraagstelling in vier deelvragen.

Doelen:

1. Wat is de ontwikkeling in kosten, beschikbaarheid en kwaliteit van leermiddelen voor ouders en scholen sinds invoering van de WGS?

Mechanismen:

2. Is er effectieve(re) concurrentie op de educatieve boekenmarkt ontstaan sinds invoering van de WGS?
3. Hoe heeft het leermiddelenbeleid van scholen zich ontwikkeld sinds invoering van de WGS?
4. Hoe heeft het functioneren van de aanbodzijde van de leermiddelenmarkt zich ontwikkeld sinds invoering van de WGS?

Voor de beantwoording van deze vragen is gebruikgemaakt van beschikbare literatuur, een survey onder ouders, leraren en schoolleiders, 21 interviews en zes casestudies. De conclusies van het onderzoek zijn ter toetsing voorgelegd aan betrokkenen. Om de opbrengst van de interviews te maximaliseren is ervoor gekozen in de rapportage geen uitspraken te doen die tot individuele respondenten zijn te herleiden.

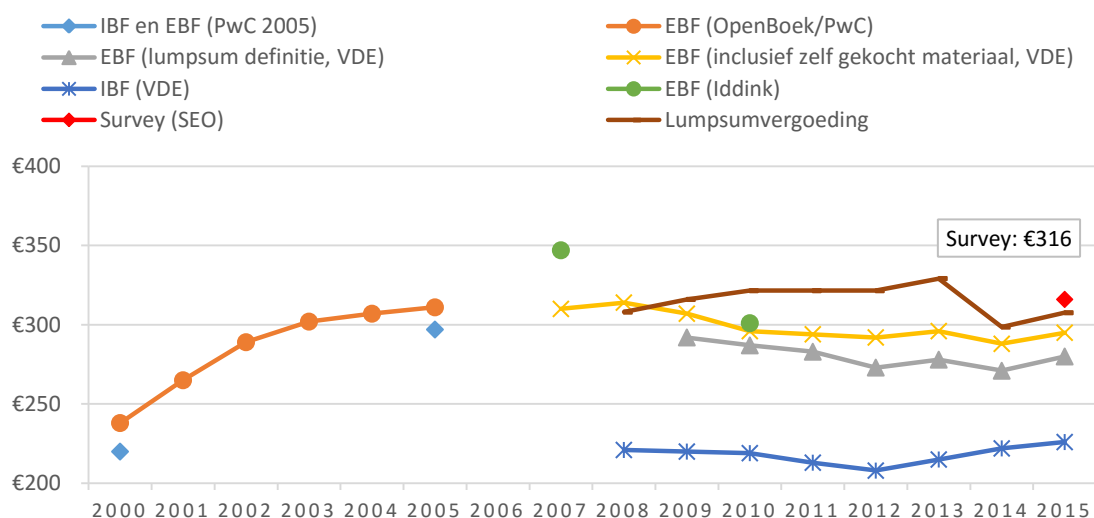
Conclusie 1: totale kosten blijven beperkt door kleinere boekenpakketten en beperkte innovatie

Het budget dat binnen de lumpsum voor leermiddelen wordt gegeven, functioneert als richtprijs in de markt. De totale kosten blijven stabiel, doordat scholen en aanbieders (kleinere) leermiddelenpakketten samenstellen die binnen het budget passen, afschrijvingstermijnen verlengen of andere aanpassingen doen aan hun inkoop. Daarmee worden stijgende kosten door stijgende catalogusprijzen, dalende kortingen van distributeurs en een toenemende vraag naar duurdere, (integrale) complexe dienstverlening en digitale producten in de hand gehouden. De totale kosten voor leermiddelen lijken daarom per leerling vrijwel constant te zijn over tijd (zie figuur S.1).

¹ Memorie van Toelichting bij de WGS. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31325, nr. 3.

De kosten voor ouders zijn sterk gedaald door de WGS, waardoor leerlingen voor hun leermiddelen niet langer afhankelijk zijn van de inkomenspositie of het betalingsgedrag van hun ouders. De problemen die in de beginperiode na de WGS speelden met scholen die toch kosten rekenden, zijn vrijwel voorbij. Wel zijn de leermiddelenpakketten kleiner geworden ten opzichte van de situatie van voor de WGS en is de samenstelling aan het verschuiven van foliomateriaal naar digitaal materiaal. Verschillen tussen scholen zitten met name in de mate waarin ouders (mee)betalen voor de aanschaf van devices voor digitale leermiddelen of voor de aanschaf van leermiddelen voor specifieke wensen van de leerling (maatwerk, extra vakken en/of extra materiaal).

Figuur S.1 Totale kosten per leerling blijven constant



Bron Vermeld per grafiek.

* Ontwikkeling van pakketprijs, niet gecorrigeerd voor inflatie.

** Metingen Regioplan (2011) aangevuld met metingen survey en navraag bij Van Dijk.

*** IBF is een intern boekenfonds, EBF een extern boekenfonds.

De kwaliteit van leermiddelen in Nederland is nooit onderzocht, maar is volgens geïnterviewden internationaal gezien op hoog niveau. De innovatie en digitalisering in het onderwijs gaan echter volgens veel partijen (onder andere schoolleiders) te traag. Hetzelfde beeld geldt voor de distributie: de distributie van foliomateriaal is zeer goed geregeld, maar er zijn klachten over de levering van digitaal materiaal. Oorzaken voor de achterblijvende innovatie in de onderwijspraktijk zijn deels te vinden aan de aanbodzijde. Maar de achterblijvende innovatie is ook een gevolg van het conservatieve inkoopbeleid van scholen zelf dat volgt uit het belang dat leraren hechten aan gepercipieerde kwaliteit en de door scholen gehanteerde budgetsystematiek, die grote investeringen bemoeilijkt.

Conclusie 2: scholen voeren bewuster leermiddelenbeleid, maar er is nog veel te winnen

De structuur van de vraag naar leermiddelen ligt grotendeels vast, doordat deze bepaald wordt door het leerlingenaantal en het budget per leerling. De Nederlandse markt is relatief klein, doordat het taalgebied beperkt is. Scholen vergroten sinds de WGS hun inkoopvolume. Er is echter geen massale schaalvergroting, met name doordat scholen onderling te veel verschillen om gezamenlijk in te kopen en

omdat distributeurs initiatieven blokkeren die de grenzen van de mededingingswet of het aanbestedingsrecht opzoeken.

Het is daarom vooral interessant of de WGS invloed heeft gehad op het gedrag van scholen. Scholen zijn kostenbewuster geworden en hun vraag wordt steeds integraler en complexer. Dit uit zich vooral bij de aanbestedingen voor distributie van leermiddelen. De keuze van methode gebeurt nog steeds vooral op basis van (gepercipieerde) kwaliteit, waarbij het management wel vaker randvoorwaarden stelt ten aanzien van de kosten. Voor zowel distributie als de leermiddelen zelf geldt dat 'ontzorging' naast de kosten een zeer belangrijk criterium is. Scholen en leraren willen kunnen vertrouwen op de kwaliteit van de dienstverlening en willen vooral extra of innovatieve dienstverlening als dit (betrouwbaar) gemak oplevert. Een gevolg van deze wens tot ontzorging is dat scholen vaker gebruikmaken van een extern boekenfonds en in toenemende mate verwachten dat leermiddelen, distributie, elektronische leeromgeving en leerling-administratie goed op elkaar aansluiten.

De keuze voor een distributeur volgt uit het aanbestedingsbestek en de aanbiedingen van distributeurs. De wijze waarop de bestekken worden opgesteld vergroot de kans voor toetreders en/of alternatieve aanbieders niet, mede omdat die er naar het oordeel van de scholen niet zijn. Op het gebied van leermiddelen is meer keuze. Daar kiezen scholen vaak voor de methode waarmee ze vertrouwd zijn, maar kunnen andere aanbieders zich met een goed product wel naar binnen vechten.

Het inkoopproces van scholen is aan het professionaliseren, met name ten aanzien van de aanbestedingen van distributie, maar er is nog wel veel te winnen. De inkoop van leermiddelendistributie wordt beheerst door de regels van de Aanbestedingswet. De bestekken worden steeds professioneler, er treden minder rechtmatigheidsproblemen op en scholen leggen steeds meer eisen bij de aanbieders neer. Maar de scholen blijven relatief weinig kennis van de Aanbestedingswet hebben en geven aan er vooral last van te hebben door de complexere procedures, de beperkte mogelijkheden voor informatie-uitwisseling met marktpartijen, de beperkte flexibiliteit van de langetermijncontracten en de kosten voor ondersteuning. Wel zorgt het ervoor dat scholen vaker een offerteaanvraag uitzetten. Veel scholen maken gebruik van een aanbestedingsbureau om rechtmatigheid van het aanbestedingsproces te borgen en de proceslasten te beperken. De aanbestedingsbureaus bieden vooral standaardbestekken, omdat innovatieve bestekken meer geld kosten, terwijl de opbrengsten qua lagere kosten of hogere kwaliteit als beperkt worden beschouwd.

Bestuurders zijn zich actiever gaan bemoeien met de inkoop van leermiddelen. Het aanbestedingsproces wordt op bestuursniveau aangestuurd, maar ook op het gebied van de keuze van leermiddelen stellen bestuurders vaker randvoorwaarden. Toch blijft het duidelijk de sectie die de keuze voor een methode maakt. Ouders hebben in het proces nauwelijks een rol, maar vinden dat zelf ook logisch.

Bestuurders en leraren verschillen in hun verwachtingen en wensen, waardoor uitkomsten soms niet naar hun verwachting zijn. Bestuurders willen snellere innovatie naar adaptieve en integrale leersystemen, waarbij leraren maatwerk kunnen leveren met zelf samengestelde leerlijnen en zelf ontwikkeld extra materiaal. Leraren willen vooral op de methode kunnen vertrouwen en de tijd die ze nodig hebben voor het voorbereiden van lessen en leren kennen van de methode beperken. Aangezien leraren de uiteindelijke keuze van de leermiddelen bepalen, voldoende de daadwerkelijk aangeschafte leermiddelen meer aan het tweede dan het eerste profiel. Dit is mede een oorzaak voor de klachten onder bestuurders dat de innovatie niet snel genoeg gaat.

Scholen die bewust meer uitgeven dan de bijdrage in de lumpsum, dekken dit uit hun algemene middelen. Scholen die teveel uitgeven zonder dat daar een strategische keuze aan ten grondslag ligt, reageren door op de kosten voor leermiddelen te bezuinigen. Er zijn een aantal scholen die leermiddelen uit het pakket halen, waarbij ouders ze indien gewenst zelf kunnen aanschaffen. Slechts een beperkt aantal scholen ziet de lumpsumbekostiging als integraal bedrag en werkt zonder schotten tussen het leermiddelenbudget en andere budgetten.

Conclusie 3: de concurrentie tussen aanbieders is beperkt, vooral tussen distributeurs

De structuur in distributie en leermiddelenontwikkeling is de afgelopen jaren amper veranderd. Van Dijk (ca. 70 % marktaandeel) en Iddink beheersen de distributie, Noordhoff (meer dan 50 % marktaandeel), Thieme en Malmberg de leermiddelen. Per vakgebied is op de markt voor uitgevers nog veel meer concentratie, tot soms virtuele monopolisten. Op de markt voor leermiddelen is wel meer beweging in de verhoudingen dan op de markt voor distributie. Noordhoff en een aantal toetreders groeien, ten koste van Malmberg en vooral Thieme.

De belangrijkste verandering in de structuur van de leermiddelenketen is dat verschillende schakels aan het integreren zijn. Digitalisering verkleint de rol van de fysieke distributie en vergroot de vraag van scholen naar een 'one-stop-shop'. Uitgevers, distributeurs en aanbieders van leerlingadministratiesystemen, leerlingvolgsystemen en elektronische leeromgevingen betreden elkaars markt om scholen een samenhangend dienstenpakket te kunnen bieden. Op korte termijn vergroot dit de concurrentie, op langere termijn vergroot dit het risico op lock-in. Tegelijk moeten partijen wellicht diversifiëren en hun schaal vergroten om goede, geïntegreerde producten te kunnen bieden.

Toetreders richten zich dan ook met name op het digitale deel van de markt. Er zijn amper toetreders in de (fysieke) distributie, omdat de toetredingsdrempels te hoog zijn: de kortingspercentages van uitgevers voor de bestaande distributeurs, de schaalvoordelen in een krimpmarkt, de opgedane expertise met fijndistributie en de (juridische) kennis van aanbesteden, die wordt ingezet om toetreding te bemoeilijken. Er zijn wel toetreders in de uitgeefmarkt, vooral vanuit oefenmateriaal en digitale producten. Deze toetreding heeft echter nog geen significante omzet. In het algemeen is niet helemaal duidelijk hoe bestaande partijen omgaan met toetreders. Er zijn signalen dat toetreders worden ondersteund door partijen uit een andere schakel in de keten, maar ook dat toetreders minder goed toegang hebben tot platforms voor leermiddelen. In het verleden zijn partijen die groeien vaak opgekocht.

De oligopolistische structuur van de aanbodzijde, de toetredingsdrempels en de vastliggende omvang van de vraag heeft een beperkende uitwerking op de concurrentie in de markt. Distributeurs hebben geen belang bij een prijzenoorlog en/of veranderende marktverhoudingen, maar dat betekent niet dat sprake is van bewuste concurrentiebeperking (collusie of kartelvorming). De concurrentie tussen uitgevers is heviger, zowel op prijs, kwaliteit en innovatie. De prijsstelling is vooral gebaseerd op historie, de relatieve marktpositie en het beschikbare budget van scholen. Methoden die een sterke positie hebben in deelmarkten (bv. de wiskundemethoden van Noordhoff) realiseren een hogere marge. Het is onduidelijk hoe de verhoudingen tussen uitgevers en distributeurs liggen. Het lijkt er niet op dat distributeurs of uitgevers duidelijk meer marktmacht hebben en zich op basis daarvan een groter deel van de opbrengst kunnen toe-eigenen. Alle partijen in de keten zien het bedrag dat als vergoeding binnen de lumpsum is gekenmerkt als richtprijs voor een leermiddelenpakket.

De markt is enigszins intransparant. Alle partijen bieden, mede vanwege de vraag van scholen, gekoppelde producten aan en dit neemt alleen maar verder toe ('one-stop-shop'). De markt voor leermiddelen is per definitie een markt van koppelverkoop, namelijk de verkoop van methoden. Modulair aanbod is praktisch afwezig, los van wat leraren zelf ontwikkelen. Distributeurs experimenteren met nieuwe businessmodellen, zoals het abonnementsmodel. Tegelijk beschermen ze de koppeling van levering van folio en digitaal met juridische middelen. Uitgevers bieden deelproducten zoals leerboek, werkboek, oefenmateriaal en toetsen ontkoppeld aan, maar vaak is het toch duidelijk voordeliger om producten gezamenlijk aan te schaffen of worden scholen er in de praktijk toe gedwongen door de voorwaarden van contracten.

Er zijn weinig gegevens over kostprijzen en winst, omdat zowel distributeurs als uitgevers op verschillende binnen- en buitenlandse markten actief zijn en vaak onderdeel zijn van een holding. Op basis van verschillende bronnen is te schatten dat zowel de distributeurs als de uitgevers rond de 15 procent marge maken op hun omzet. Er is echter veel verschil van mening over welk deel van deze marge beschikbaar is voor aandeelhouders, doordat het enigszins ondoorzichtig is hoe afschrijvingen op boeken, management fees aan holdings, belastingen en andere kostenposten in de boekhouding terugkomen. Het is wel duidelijk dat het om 'echte' marktpartijen gaat: private investment partijen die zich richten op cash flow, winst en/of doorverkopen. Verschillende van de bedrijven staan te koop voor lagere prijzen dan de aanschafwaarde, wat aangeeft dat de winsten toch niet zo hoog zijn als gehoopt door hun eigenaars.

Conclusie 4: effect van de WGS is positief, maar heeft onderliggende problemen niet opgelost

De WGS heeft ertoe geleid dat scholen bewuster zijn gaan inkopen, met name door het introduceren van een budgetprikkel voor scholen. Scholen voeren vaker een integraal leermiddelenbeleid, waarin de visie op leermiddelen samenhangt met het type onderwijs dat ze willen geven. Daarnaast houden scholen dankzij de toenemende bemoeienis van het management meer rekening met de kosten. Leraren blijven bij de keuze van methoden wel aan zet, wat er mede toe leidt dat de implementatie van vernieuwende onderwijsconcepten en leermiddelen tot teleurstelling van bestuurders beperkt blijft, maar ook dat kwaliteit in de ogen van leraren het primaire keuzecriterium blijft.

De WGS heeft weinig positieve effecten gehad op de aanbodzijde van de markt. Weliswaar was ook voor invoering van de WGS de markt al sterk geconcentreerd, maar de WGS heeft de consolidatie in de markt verder versterkt en versneld. De vraag is nog inelastischer geworden, doordat marktpartijen het totaal beschikbare budget als een gegeven beschouwen. Gevolg is dat op de markt voor distributie toetreding vrijwel afwezig is en op de markt voor (digitale) leermiddelen de toetreding beperkt is. De marktverhoudingen zijn sinds de vorige evaluatie in 2011 niet meer veranderd met twee grote distributeurs en drie grote uitgevers.

Binnen de geconsolideerde structuur van de markt lijkt de concurrentie beperkt, met name tussen distributeurs en in mindere mate tussen uitgevers. Aanbieders hebben simpelweg onvoldoende belang bij harde concurrentie door de vastliggende marktomvang en -verhoudingen. De prijzen van leermiddelen en met name distributie lijken dan ook op te lopen, al ontbreken voor de distributiekortingen harde gegevens. Het is onduidelijk wat het effect is op de kwaliteit van de dienstverlening. Enerzijds geven veel partijen aan dat de kwaliteit van distributie en leermiddelen internationaal gezien hoog is en partijen fors investeren in innovatie. Anderzijds is de bulk van de

leermiddelen (mede door de conservatieve vraag van scholen) nog steeds foliomateriaal en blijft de implementatie van vernieuwende onderwijsconcepten en leermiddelen achter.

Uiteindelijk fungeert de vergoeding die de overheid binnen de lumpsum verstrekt onder de noemer leermiddelen als richtprijs in de markt. Deze richtprijs bepaalt samen met andere elementen van de markt, zoals de marktstructuur en de vraag van scholen, de ontwikkeling in kosten (prijsstijging per component en met name de distributie, stabilisatie in totaal), de afname van de hoeveelheden leermiddelencomponenten in het pakket en de achterblijvende innovatie. Zowel scholen als aanbieders stemmen hun inkoop- en verkoopbeslissingen af op dit budget.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de WGS weliswaar een positief effect heeft gehad op (de vraagzijde van) de markt en de kosten voor ouders fors heeft verlaagd, maar dat de problemen die mede ten grondslag lagen aan de totstandkoming van de WGS niet zijn opgelost. De vraag van scholen is onvoldoende professioneel, er is te weinig oog voor de marktverhoudingen op lange termijn, de huidige markt is te ver geconsolideerd, de toetredingsdrempels zijn te hoog met name voor wat betreft de distributie, de concurrentie is met name tussen distributeurs beperkt en het lijkt erop dat deze marktsituatie de innovatie en digitalisering van leermiddelen vertraagd en de prijzen verhoogd.

Conclusie 5: de aanbestedingsplicht draagt in deze markt onvoldoende bij aan haar doelen

De aanbestedingswet "is erop gericht dat de overheid op een transparante en effectieve manier inkoop tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding, waarbij (internationale, red.) ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht."²

De aanbestedingsplicht heeft het inkoopproces van scholen gestandaardiseerd en in theorie toegankelijk gemaakt voor alle aanbieders. De aanbestedingsplicht heeft de invloed van eventuele relaties tussen inkopers en aanbieders verminderd en scholen gedwongen eens in de zoveel jaar hun contract met een aanbieder te herzien. De uitkomst van het aanbestedingsproces is daarmee geobjectiveerd en de concurrentie op kosten is geïntensiveerd (binnen de bestaande marktverhoudingen). Scholen zijn steeds beter in staat hun vraag te formuleren en de eventuele hiaten en problemen in de aanbestedingsbestekken worden gedicht.

Maar de aanbestedingsplicht heeft er vooral toe bijgedragen dat de markt verder is geconsolideerd. Door de procedurele lasten van een aanbestedingsprocedure, de scherpere concurrentie op kosten en de steeds complexer wordende vraag van scholen is de markt voor distributie van leermiddelen effectief gesloten. De toetredingsdrempels die al hoog waren zijn onoverkomelijk geworden. Het is voorlopig niet te voorzien dat nieuwe, kleine of internationale spelers de markt betreden.

Daarnaast leiden de aanbestedingsregels ertoe dat de communicatie tussen scholen en aanbieders is verminderd. Dit belemmert de mogelijkheid om tot nieuwe, innovatieve producten te komen. Weliswaar zijn er binnen het aanbestedingsrecht mogelijkheden om hier meer ruimte voor te creëren (marktconsultatie, functioneel aanbesteden), maar deze worden in de praktijk onvoldoende benut. De vraag is ook of de vraagkant over voldoende expertise beschikt om deze mogelijkheden beter te benutten, zowel qua inkoopexpertise als qua inhoudelijke expertise.

² Tweede Kamer (2009).

Aangezien de aanbestedingsplicht haar potentieel positieve invloed niet realiseert, weegt extra zwaar dat met de inkoopprocedure lasten gepaard gaan. Er is een markt voor inkoopadviesbureaus ontstaan en scholen beschouwen de aanbestedingsprocedure als ondoorzichtig, complex en onnodig kostbaar. De problemen op de markt kunnen echter zeker niet geheel worden toegeschreven aan de Aanbestedingswet. Ook zonder Aanbestedingswet is er een geconsolideerde markt met hoge toetredingsdrempels, waarbij marktpartijen proberen hun machtspositie te handhaven en verder uit te bouwen. Ook zonder Aanbestedingswet hebben scholen een achterstand aan inkoopexpertise en inhoudelijke kennis van de dienstverlening, waardoor ze afhankelijk zijn van de mate waarin ze informatie van de aanbodkant krijgen en kunnen wegen.

Concluderend zijn de positieve ontwikkelingen en de kanttekeningen bij de negatieve effecten onvoldoende om een positief oordeel te geven over de werking van de Aanbestedingswet op de leermiddelenmarkt.

Conclusie 6: verbeteringen zijn mogelijk

Op basis van het onderzoek zijn zes categorieën van aanbevelingen geformuleerd.

- Aan de overheid: behoud de WGS, maar kijk opnieuw naar de beste afbakening van de wet en de bijdrage van overheid en ouders op basis van een gelijkgetrokken BTW-tarief voor digitaal en foliomateriaal.
- Aan de overheid: bevorder vrije prijsvorming op de markt.
- Aan alle betrokkenen: onderzoek of de werking van de Aanbestedingswet kan worden verbeterd.
- Aan overheid en scholen: vergroot de professionaliteit en assertiviteit van scholen.
- Aan alle betrokkenen: vergroot de transparantie van de markt.
- Aan alle betrokkenen: onderzoek hoe om te gaan met (de dreiging van beperkte concurrentie in) een verder geconsolideerde markt van one-stop-shops.

Voor wat betreft de WGS zelf, verdient het aanbeveling om de afbakening van de wet opnieuw te bezien en op basis van die nieuwe afbakening het budget dat onder de noemer leermiddelen wordt verschaft opnieuw te bepalen. Indien er budgettaire grenzen zijn voor de overheidsbijdrage kan worden overwogen een deel van de bijdrage toch door ouders te laten doen. Eventueel kan er dan gekozen worden voor een maximumbijdrage voor ouders om het onderwijs op alle scholen toegankelijk te houden voor alle leerlingen. Voor vaststelling van het budget zou ook gekeken moeten worden of het mogelijk is de btw-tarieven voor digitaal en foliomateriaal gelijk te trekken.

Tenslotte kan nagedacht worden of en hoe het leermiddelenbudget minder als richtprijs kan fungeren, mits er voldoende vertrouwen is dat de markt effectief zal concurreren. Dat kan door in de aanstaande vereenvoudiging van de bekostiging het bedrag voor leermiddelen niet langer te benoemen of doordat scholen het bedrag zelf minder als relevant budget beschouwen. Als echter de marktsituatie onvoldoende verbetert, dient het budget zichtbaar te blijven, omdat het de totale kosten in toom houdt.

Voor wat betreft de Aanbestedingswet geeft deze evaluatie voldoende aanleiding om de werking fundamenteel te herzien. In eerste instantie kan samen met alle betrokkenen gericht worden onderzocht of knelpunten rondom toetreding, informatie-uitwisseling en innovatie qua inkoopproces en dienstverlening kunnen worden weggenomen. Indien uit die analyse blijkt dat het onvoldoende reëel is dat deze belemmeringen in onvoldoende mate kunnen worden weggenomen, kan overwogen worden

om (delen van) de Aanbestedingswet voor de leermiddelenmarkt niet van toepassing te verklaren, indien dit mogelijk is binnen het Europees recht.

Onafhankelijk van de juridische situatie is er nog veel te winnen in de professionaliteit en assertiviteit van scholen. Scholen kunnen nog steeds grote stappen zetten in het formuleren van hun inkoopvraag. Bij het formuleren van hun vraag kunnen scholen beter gebruikmaken van de kennis van andere scholen of specialistische adviseurs. Ten opzichte van andere inkoopmarkten besteden scholen weinig middelen aan het inkoopproces, waardoor de adviseurs die ze inhuren weinig toegevoegde waarde kunnen leveren.

Om bewustere keuzes door scholen mogelijk te maken en om het debat over de marktsituatie te objectiveren is meer informatie nodig. Het aanbod, (de ontwikkeling van) de prijzen, omzetten en winstcijfers is simpelweg onvoldoende transparant om onomstotelijk vast te stellen of de markt voldoende effectief concurrerend is. Vandaar dat informatie over catalogusprijzen, de uitkomsten van aanbestedingen en de ontwikkeling van de omzet, kosten en winsten van de aanbieders beter inzichtelijk gemaakt zou moeten worden. Door hiervoor eventueel een onafhankelijke partij in te schakelen en op overkoepelend niveau te rapporteren, kan verstoring van de concurrentie beperkt worden.

De meest complexe uitdaging van de komende jaren is om vanuit de huidige marktsituatie te komen tot effectieve concurrentie, gegeven de trend van verdere consolidatie en de steeds integralere vraag van scholen. Alle betrokkenen zouden moeten onderzoeken hoe ze om willen gaan met (de dreiging van beperkte concurrentie in) een verder geconsolideerde markt van one-stop-shops. Het kan daarbij gaan om een duidelijk systeem van standaarden voor koppeling van diensten, ontbundeling van diensten, effectief mededingingstoezicht en het adresseren van de spanning tussen het belang van de individuele school op korte termijn (de beste prijs/kwaliteitverhouding nu) en het belang van een markt met effectieve concurrentie op lange termijn.

Voorwoord

Deze evaluatie van de Wet Gratis Schoolboeken is een bijzonder interessant en voldoening gevend traject geweest. Ten eerste inhoudelijk, omdat de Wet Gratis Schoolboeken al onder een vergrootglas lag nog voordat de wet in werking trad. Beleidsmakers, scholen en ouders waren de continu stijgende kosten voor leermiddelen zat. Daarnaast hadden verschillende rapporten er op gewezen dat de concurrentie op de leermiddelenmarkt beperkt was. De hoop bestond dat door de scholen duidelijker te positioneren als budgethouder en vrager, de concurrentie aan de aanbodzijde zou worden gestimuleerd, kosten zouden dalen en de kwaliteit zou toenemen. Een hoop die ook in 2008 al als ambitieus werd bestempeld. Wij hopen op ons beurt dat dit onderzoeksrapport bijdraagt aan een inhoudelijk gefundeerd debat over het leermiddelenbeleid van scholen, de situatie op de leermiddelenmarkt en het overheidsbeleid.

Ten tweede methodologisch, omdat informatie schaars is en voor een groot deel bij betrokkenen zelf ligt. Om tot een betrouwbaar beeld te komen moesten de onderzoekers voortdurend scherp zijn om informatie te achterhalen en informatie uit verschillende bronnen tegen elkaar af te wegen. Al blijven we zelf ook nieuwsgierig naar meer en objectievere informatie zijn we uiteindelijk vol vertrouwen dat de conclusies die we hebben getrokken de situatie in de leermiddelenmarkt goed weergeven.

Ten derde door de samenwerking met alle mensen die een rol hebben gespeeld bij dit onderzoek. We zijn hen dan ook zeer dankbaar. Ten eerste natuurlijk de 196 schoolleiders, 162 leraren/sectieleiders van 36 scholen en 4.297 ouders die hebben meegewerkt aan de survey en de medewerkers van de zes scholen waar we casestudie hebben verricht. Ten tweede de betrokkenen op de markt zelf die hebben meegewerkt aan de interviews en die er door hun openheid aan hebben bijgedragen dat een rijgeschakeerd beeld van de situatie op de leermiddelenmarkt hebben kunnen verkrijgen. Ten derde Sharon Olsthoorn, Ingrid van Erp, Dagna Vincentie en Ronald Slomp die zich namens het ministerie een flexibele opdrachtgever hebben getoond met een nieuwsgierigheid naar nieuwe informatie die onze eigen nieuwsgierigheid weerspiegelde.

Namens de onderzoekers,

Mark Imandt (SEO Economisch Onderzoek) en Anneluc van der Vegt (Oberon)

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
Voorwoord	11
1 Inleiding en hoofdvraag	15
2 Onderzoekskader en uitgewerkte vraagstelling	17
2.1 Beleidstheorie Wet Gratis Schoolboeken	17
2.2 Toelichting: beleidstheorie, ‘doelen van de wet’ en de evaluatiebepaling	18
2.3 Risico’s rond de WGS	18
2.4 Operationalisering gezonde marktwerking	19
2.5 Uitgewerkte vraagstelling	20
2.6 Uitkomsten van de vorige evaluatie	22
3 Onderzoeksaanpak	23
3.1 Kwaliteitsborging	23
4 Doelen en effecten	25
4.1 Kosten voor scholen	25
4.2 Kosten voor ouders en leerlingen	29
4.3 Beschikbaarheid van leermiddelen	31
4.4 Kwaliteit en innovatie van leermiddelen en distributie	32
4.5 Conclusie	37
5 Marktwerking: de vraagzijde	39
5.1 Structuur	39
5.2 Inkoopgedrag	43
5.3 Inkoopproces	49
5.4 De aanbestedingsplicht en de scholen	54
5.5 Conclusie	55
6 Marktwerking: de aanbodzijde	57
6.1 Ontwikkelingen in de leermiddelenketen	57
6.2 Structuur	60
6.3 Gedrag aanbodzijde	64
6.4 Kostprijs en winst	69
6.5 Conclusie	71
7 Conclusie: werkt de WGS?	73
7.1 Effect van de WGS	73
7.2 Invloed van de Aanbestedingswet	75
7.3 Aanbevelingen	76
Literatuur	79
Bijlage 1 Respondenten interviews	81
Bijlage 2 Respons op survey: ouders, leraren en instellingen	83
Bijlage 3 Casestudies	85

1 Inleiding en hoofdvraag

In 2008 is de Wet Gratis Schoolboeken (WGS) ingevoerd, met als doel om de kosten voor ouders te beperken en de marktwerking op de educatieve boekenmarkt te verbeteren.³

De WGS was het voorlopige sluitstuk van een langlopend debat over zowel steeds verder oplopende schoolkosten voor ouders⁴, als problematische marktwerking op de markt voor schoolboeken⁵. De kosten voor schoolboeken stegen met zo'n 5 procent per jaar, terwijl de NMa concludeerde dat de combinatie van een gebrek aan prijsprikkels voor vragers (scholen/ouders) en de (daaruit voortvloeiende) aanbodgestuurde markt te weinig innovatief en concurrerend was.

Door de keuze voor en betaling van leermiddelen in één hand te leggen (de school), zou de vraagzijde op de boekenmarkt kostenbewuster moeten worden. De kosten voor ouders zouden dalen, doordat deze volledig worden gedragen door de scholen op basis van een lumpsum bijdrage door de overheid.

De vraag is nu of de wet inderdaad de gewenste effecten heeft. De WGS wordt (wettelijk) elke vier jaar geëvalueerd. Na de eerste evaluatie in 2011 door Regioplan heeft het ministerie Oberon en SEO Economisch Onderzoek verzocht in schooljaar 2015/2016 de werking van de WGS te evalueren. Dit onderzoek is gecombineerd met het onderzoek voor de Schoolkostenmonitor⁶, omdat gegevens voor beide rapporten bruikbaar zijn en verzamelmethoden (vooral de enquêtes) op die manier maximaal benut kunnen worden.

Hoofdvraag van deze evaluatie is:

Werkt de Wet Gratis Schoolboeken en de (daaruit voortvloeiende) aanbestedingsplicht?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is eerst onderzocht welke maatregelen de wet bevat (interventies), hoe verwacht en/of gehoopt werd dat betrokkenen hierop zouden reageren (mechanismen) en welke resultaten hiermee werden beoogd (doelen). Daarnaast is gekeken of vanuit de vorige evaluatie en/of vanuit de literatuur nog bepaalde aanvullende aandachtspunten en/of risico's naar voren komen. Op basis van deze analyse, waarvan in hoofdstuk 2 verslag wordt gedaan, is de hoofdvraag uitgewerkt in een aantal deelvragen die verder leidend zijn geweest voor het onderzoek (zie paragraaf 2.3).

³ Memorie van Toelichting bij de WGS. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31325, nr. 3.

⁴ SEO Economisch Onderzoek (2001).

⁵ NMa (2006).

⁶ SEO Economisch Onderzoek (2016).

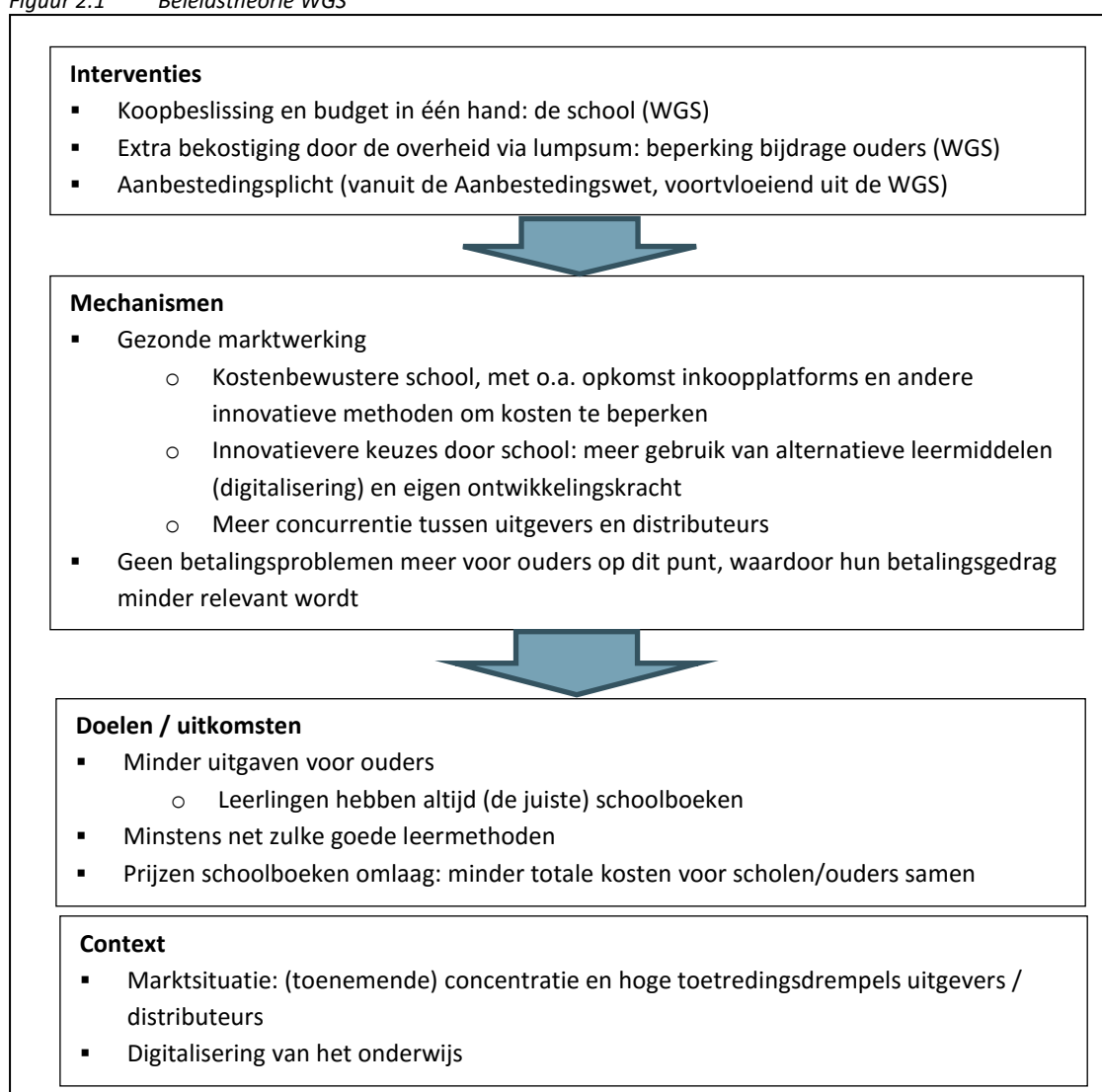
2 Onderzoekskader en uitgewerkte vraagstelling

De evaluatie van de WGS is verricht uitgaande van een uitgewerkte vraagstelling (paragraaf 2.5). De basis hiervoor is ten eerste de reconstructie van de beleidstheorie (paragraaf 2.1). Ten tweede is gekeken naar de mogelijke risico's die in het debat rond de totstandkoming van de wet zijn genoemd (paragraaf 2.3). Ten derde is het begrip marktwerking dat in de beleidstheorie een belangrijke rol speelt geoperationaliseerd op basis van een wetenschappelijk kader (paragraaf 0). Uiteindelijk zijn uitkomsten van de vorige evaluatie gebruikt om gedurende het onderzoek bepaalde vragen extra aandacht te geven (paragraaf 0).

2.1 Beleidstheorie Wet Gratis Schoolboeken

De evaluatie van overheidsbeleid start bij het reconstrueren van de beleidstheorie. De beleidstheorie beschrijft welke interventies de overheid inzet, welke effecten de overheid beoogt (doelen) en via welke mechanismen de interventies tot die effecten zullen leiden. Daarnaast is in de beleidstheorie aandacht voor de context waarbinnen het beleid wordt ingezet, zodat in de evaluatie een onderscheid gemaakt kan worden tussen effecten als gevolg van beleid of als gevolg van externe ontwikkelingen. *Figuur 2.1* geeft de beleidstheorie weer, op basis van de WGS en de Memorie van toelichting.

Figuur 2.1 Beleidstheorie WGS



2.2 Toelichting: beleidstheorie, 'doelen van de wet' en de evaluatiebepaling

Bij het opstellen van de WGS zijn verschillende doelen genoemd, die bij de reconstructie van de beleidstheorie niet zijn terug te vinden op het niveau van 'doelen'. Oorzaak hiervoor is dat de beleidsmaker vaak doelen op verschillende niveaus van de beleidstheorie formuleert. Het beste voorbeeld hiervan is de centrale doelstelling van de wet: verbetering van de marktwerking. In termen van de beleidstheorie is marktwerking een middel (mechanisme) waarmee achterliggende doelen (meer, betere of goedkopere leermiddelen) kunnen worden behaald.

Hetzelfde geldt voor de elementen die in de evaluatiebepaling van de WGS worden genoemd. De WGS schrijft voor dat de evaluatie zich in ieder geval moet richten op de volgende vijf elementen:

1. De kosten van het lesmateriaal: dalen ze?
2. De bijkomende kosten voor ouders: stijgen deze niet?
3. Marktwerking op de educatieve boekenmarkt: verbetert deze?
4. Keuzevrijheid op scholen in het voorschrijven van lesmateriaal: blijft deze geborgd?
5. De rol van Europese aanbestedingen: wat is deze rol?

Het eerste element is een doelstelling, het tweede element een mogelijk risico, en het derde, vierde en vijfde element zijn in termen van de beleidstheorie 'mechanismen'. Alle evaluatieonderdelen zijn daarmee onderdeel van de beleidstheorie en dus ook van de uitgewerkte vraagstelling.

2.3 Risico's rond de WGS

Naast de beleidstheorie, die de gewenste effecten van de wet weergeeft, is in het debat rond de totstandkoming ook veel aandacht geweest voor ongewenste neveneffecten en/of risico's van de wet.

Figuur 2.2 geeft de risico's weer die men voorzag vanuit het debat⁷ over de WGS en waaraan in de evaluatie dus aandacht besteed moet worden.

Figuur 2.2 Risico's rond de WGS

Afname van de kwaliteit (gedrag scholen)

- Doorgesloten focus op kosten i.p.v. gezonde correctie in kostenbewustzijn
- Verschuiving in gebruik boekenfondsen: verkeerde verwachtingen over mogelijkheden tot kostenbesparing (intern boekenfonds) of juist kostenbeheersing (externe boekenfondsen)
- Afname autonomie van de professional: minder invloed/vrijheid voor de leraar bij keuzen lesmethoden

Toename van de kosten voor scholen en ouders

- Bureaucratie door aanbestedingsplicht: extra kosten
- Scholen in financiële problemen
 - Verschuiving / afwenteling boekenkosten op andere posten
 - Verschuiving / afwenteling boekenkosten op andere ouderbijdragen

Verdere consolidatie op de leermiddelenmarkt

- Aanbestedingsplicht en toenemend kostenbewustzijn leiden tot groter (belang) schaalvoordelen en hogere toetredingsdrempels voor zowel uitgevers als distributeurs

⁷ Zie Tweede Kamer (2007).

2.4 Operationalisering gezonde marktwerking

Om deze evaluatie uit te kunnen voeren is het nodig te operationaliseren wat wordt bedoeld met gezonde marktwerking: waaraan is gezonde marktwerking te meten? ‘Gezonde marktwerking’ is een centraal begrip in de WGS en speelt ook een centrale rol in de beleidstheorie. ‘Gezonde marktwerking’ moet ertoe leiden dat scholen betere leermiddelen tegen betere voorwaarden kunnen inkopen.

In de economie gebruikt men in plaats van ‘gezonde marktwerking’ liever de term ‘effectieve concurrentie’, omdat dit aansluit bij de economische term ‘volledige mededinging’. Volkomen mededinging is een theoretisch ideaal, dat voor praktische toepassing te algemeen kan zijn. Een meer praktische benadering gaat uit van effectieve mededinging. Dit concept wordt voor het eerst beschreven in de economische literatuur van de jaren '40. Vervolgens wordt in de literatuur van die tijd gediscussieerd over de vraag of afwijkingen van volkomen mededinging koste wat kosten moeten worden voorkomen. Een invloedrijk artikel is dat van Clark (1940)⁸. Hij stelt ten eerste dat volkomen mededinging “does not and cannot exist and has presumably never existed”, waarna hij probeert “to formulate concepts of the most desirable forms of competition, selected from those that are practically possible”. Tabel 2.1 geeft een uitwerking weer van een analysekader van voorwaarden/elementen waarmee effectieve concurrentie is waar te nemen.⁹

Tabel 2.1 Analyse kader voor ‘gezonde marktwerking’

Indicatoren:	Criteria:
Resultaten voor consumenten	Nationale consumenten hebben voordelen die beter of net zo goed zijn als het beste wat het buitenland heeft te bieden; Er is een ruim scala aan goederen en diensten beschikbaar voor de consumenten; Consumenten zijn tevreden met de kwaliteit van de goederen en diensten; Prijzen reflecteren de onderliggende kostenstructuur (afwezigheid van permanent hoge winsten).
Consumentengedrag	Consumenten hebben toegang tot alle informatie die nodig is om effectief te kiezen; Consumenten zijn van mening dat ze over voldoende informatie beschikken en dat ze kunnen profiteren van de voordelen van de markt; Geen belemmeringen voor consumenten om van aanbieder te veranderen.
Gedrag aanbieders	Actieve mededinging op het gebied van prijs, kwaliteit en innovatie; Afwezigheid van concurrentiebeperkende gedragingen; Afwezigheid van kartels; Aanbieders komen tegemoet aan de behoeften en wensen van consumenten; Efficiënte levering van diensten; Recente toetreding op de markt.
Structuurkenmerken	Geen of slechts beperkte toetredingsbarrières waardoor (de dreiging van) toetreding mededinging stimuleert; Het ontbreken van inefficiënte aanbieders; Beperkte mogelijkheid voor aanbieders om met behulp van marktmacht in gerelateerde markten (door bijvoorbeeld verticale of horizontale integratie) marktmacht uit te oefenen op de relevante markt; Veranderingen in de marktstructuur in de tijd, waarbij vooral de vermindering van concentratie belangrijk is.

⁸ Clark, John M., ‘Toward a Concept of Workable Competition’, *The American Economic Review*, Vol. 30, No. 2. (Jun., 1940), p. 241-256.

⁹ Kader opgesteld door SEO Economisch Onderzoek, o.a. op basis van Scherer, Frederic M. & David Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston: Houghton Mifflin Co (1990) en The Office of Telecommunications (Oftel), *Implementing Oftel's strategy: effective competition review guidelines*, februari 2000, < http://www.oftel.gov.uk/publications/about_oftel/crev0800.htm >.

Relevante toelichting bij dit schema is dat de structuur van de markt van invloed is op de concurrentie, maar dat het gedrag van aanbieders en vragers uiteindelijk de mate van effectieve concurrentie bepaalt. Ook binnen de oligopolistische structuur van de markt (zie paragraaf 6.2.1) kan sprake zijn van effectieve concurrentie. Wanneer partijen elkaars prijzen (omhoog) volgen, kleine partijen middels rooftprijzen van de markt worden gedreven of partijen samenwerken (collusie, kartels) is er minder effectieve concurrentie. Wanneer voor de scholen keuzevrijheid bestaat tussen verschillende opties waarvan de eigenschappen en de prijs transparant zijn en vergelijkingen mogelijk is, is er effectieve concurrentie. Wanneer bepaalde eigenschappen van producten en diensten niet waarneembaar zijn of producten en diensten (onnodig) aan elkaar zijn gekoppeld, is er minder effectieve concurrentie.

2.5 Uitgewerkte vraagstelling

Op basis van een verdere analyse van de beleidstheorie (*Figuur 2.1*), de risicoanalyse achter de WGS (*Figuur 2.2*) en een operationalisering van het begrip marktwerking (*Tabel 2.1*) is de vraagstelling voor dit onderzoek verder uitgewerkt (*Figuur 2.3* op de volgende pagina).

Bij de vraagstelling zijn een drietal punten van belang om te vermelden. Ten eerste is uit de beleidstheorie niet helemaal duidelijk wat het ambitieniveau van de WGS was. De wet kan als succesvol beschouwd worden als a) de wet een positieve bijdrage levert aan de doelstellingen die de wet heeft, of b) de wet de onderliggende problemen die aanleiding waren voor de wet volledig heeft opgelost. In de conclusie van dit onderzoek wordt de wet daarom op beide ambitieniveaus beschouwd.

Ten tweede volgen we in de uitgewerkte vraagstelling niet de term ‘schoolboeken’, maar de term ‘leermiddelen’. De afbakening die in de wet wordt gegeven voor de term schoolboeken is namelijk ruimer dan alleen boeken. Het bevat bijvoorbeeld ook digitale leermiddelen. In het onderzoek wordt ook gekeken naar ontwikkelingen op markten voor leermiddelen die niet onder de definitie van de WGS vallen, zoals de markten voor elektronische leeromgevingen (ELO’s), leerlingadministratiesystemen (LAS’n), leerlingvolgsystemen (LVS’n), niet-verplicht oefenmateriaal, etc. Hier wordt naar gekeken, omdat ontwikkelingen op deze markten relevant zijn voor de doelen van de WGS (beperking kosten voor ouders) en omdat ontwikkelingen op deze markten gevolgen kunnen hebben voor de marktsituatie in de WGS-leermiddelenmarkt (zie paragraaf 6.1). Ter begripsverduidelijking volgen we de volgende onderverdeling:

- Het leermiddelenpakket: alle leermiddelen die de school onder de afbakening van de WGS per leerling beschikbaar stelt. De definitie in de WGS luidt: “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 desbtreffende leerjaar is voorgeschreven.”¹⁰
- De methode: het leerboek per vak en de leermiddelen die hier onlosmakelijk aan verbonden zijn.
- Leermiddelen: onderdelen van het leermiddelenpakket en/of de methode, zoals het leerboek, werkboeken, oefenmateriaal, toetsen, etc.
- Extra materiaal: materiaal dat scholen niet onder de WGS ter beschikking stellen.

Ten derde wordt gesproken over ‘de (daaruit voortvloeiende) aanbestedingsplicht’. In de praktijk zijn scholen na invoering van de WGS hun leermiddelen gaan aanbesteden. In interviews is aangegeven dat de Aanbestedingsplicht juridisch gezien wellicht ook al vóór ingang van de WGS zou hebben gegolden, maar toen door scholen en aanbieders niet is geëffectueerd. De aanbestedingsplicht zou dan juridisch

¹⁰ Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 6e, tweede lid.

gezien geen gevolg van de WGS zijn. Het is geen doel van dit onderzoek om juridisch vast te stellen of de aanbestedingsplicht wel of niet geldt, los van de WGS. In de vraagstelling worden de effecten van de WGS en de aanbestedingsplicht los van elkaar beschouwd, omdat het twee verschillende juridische kaders en twee verschillende interventies vanuit de overheid betreft.

Figuur 2.3 *Uitgewerkte vraagstelling van de evaluatie van de WGS*

Hoofdvraag

Wat is het effect van de WGS en de (daaruit voortvloeiende) aanbestedingsplicht?

Doelen / uitkomsten

1. Wat is de ontwikkeling in kosten, beschikbaarheid en kwaliteit van leermiddelen voor ouders en scholen sinds invoering van de WGS?
 - a. Wat is de ontwikkeling in kosten voor leermiddelen voor scholen ten opzichte van de totale bekostiging per leerling en de bekostiging voor leermiddelen in het bijzonder?
 - b. Wat is de ontwikkeling in totale schoolkosten voor ouders en specifiek voor leermiddelen en wat heeft dit voor invloed op hun betalingsgedrag?
 - c. Welke veranderingen zijn er in de samenstelling van de lesmateriaalpakketten en hebben leerlingen altijd de juiste leermiddelen beschikbaar?
 - d. Wat is de ontwikkeling in de kwaliteit van de leermiddelen en dienstverlening, specifiek ten aanzien van digitalisering?

Mechanismen / gedrag / verklaringen

2. Is er effectieve(re) concurrentie op de educatieve boekenmarkt ontstaan sinds invoering van de WGS?
3. Hoe heeft het leermiddelenbeleid van scholen zich ontwikkeld sinds invoering van de WGS?
 - a. Welke veranderingen zijn er in structuur aan de vraagzijde van de markt voor educatieve boeken (o.a. inkoopplatforms, boekenfondsen, aanbestedingsbureaus)?
 - b. Bevorderen scholen concurrentie via hun inkoopgedrag (kostenbewustzijn, overstapgedrag, professioneel inkopen)?
 - c. Hoe lossen scholen dreigende overschrijdingen op, wat doen ze met overschotten?
 - d. Wie zijn betrokken bij het ontwikkelen van het leermiddelenbeleid en welke vrijheid hebben leraren bij het kiezen van lesmateriaal?
4. Hoe heeft het functioneren van de aanbodzijde van de leermiddelenmarkt zich ontwikkeld sinds invoering van de WGS?
 - a. Welke veranderingen zijn er in structuur aan de aanbodzijde van de markt voor educatieve boeken, bijvoorbeeld ten aanzien van de samenstelling van de keten, marktverhoudingen en toe- en uittreding?
 - b. Welke veranderingen zijn er in gedrag aan de aanbodzijde van de markt voor educatieve boeken, bijvoorbeeld ten aanzien van intensiteit van concurrentie (prijsleiderschap, concurrentiebeperving, kartel rooftprijzen), transparantie van het aanbod en keuzevrijheid (prijsdiscriminatie, koppelvekoop)?
 - c. Wat is de ontwikkeling in kosten en winstmarges van leveranciers in de keten?

2.6 Uitkomsten van de vorige evaluatie

De uitkomsten van de eerste evaluatie van de WGS in 2011¹¹ zijn als input gebruikt voor punten binnen de vraagstelling waarna extra aandacht uit is gegaan in het onderzoek, zoals de samenstelling van de leermiddelenpakketten, de juridisering van het inkoopproces en de invloed van de consolidatie op de markt op het gedrag van aanbieders. In deze tweede evaluatie onderzoeken we of ontwikkelingen uit de eerste evaluatie zijn doorgezet en of conclusies uit die analyse nog steeds gelden.

In de evaluatie van 2011 is getoetst of de wet heeft geleid tot een verlaging van de schoolkosten, hoe de keuzevrijheid voor scholen en leraren om een eigen (integraal) leermiddelenbeleid te voeren is beïnvloed en of de marktwerking op de educatieve boekenmarkt is verbeterd.

Uit de evaluatie bleek dat de totale schoolkosten voor ouders met ongeveer 400 euro zijn gedaald door de overheveling van de kosten voor lesmateriaal naar de scholen. Scholen krijgen een bedrag per leerling in de lumpsum. De totale schoolkosten kunnen worden opgedeeld in kosten voor lesmateriaal en bijkomende schoolkosten.

De kosten van het *lesmateriaal* zijn in de periode 2008 – 2011 afgenomen, waarbij er wel een verschil is tussen interne en externe boekenfondsen. De catalogusprijzen van lesmateriaal zijn niet gedaald, maar de distributeurs bieden hogere kortingen en er zitten minder (werk)boeken in de boekenpakketten.

De *bijkomende schoolkosten* voor ouders zijn in de periode 2008 – 2011 gestegen, met name de kosten voor excursies. De onderzoekers gaven daarbij aan niet te kunnen concluderen dat dit veroorzaakt werd door de invoering van de WGS, aangezien deze bijkomende schoolkosten ook al jaarlijks stegen in de periode voor 2008 .

De invoering van de WGS in 2008 had in 2011 nog niet geleid tot 'ideale' marktwerking. De concurrentie tussen uitgevers en tussen distributeurs was nog steeds beperkt en de toetredingsdrempels voor nieuwe aanbieders waren nog hoog. Door de invoering van de WGS en het verplicht aanbesteden door scholen waren de toetredingsdrempels zelfs verder verhoogd. De WGS had wel geleid tot een groter kostenbewustzijn bij de scholen. Dit had ook gevolgen voor de keuzevrijheid van leraren in het kiezen van lesmateriaal: de helft van de vaksectieleders en besturen gaf aan dat docenten minder vrij zijn in de keuze van het lesmateriaal. Dit ging volgens een ruime meerderheid van de besturen en docenten overigens niet ten koste van de kwaliteit van de lessen.

¹¹ Regioplan (2011).

3 Onderzoeksaanpak

Figuur 3.1 geeft de vijf fases weer die gedurende het onderzoek zijn doorlopen. Het onderzoek heeft gebruikgemaakt van beschikbare cijfers uit de literatuur, enquêtes die zijn ingevuld door 196 schoolleiders, 162 leraren/sectieleiders van 36 scholen en 4.297 ouders (zie Bijlage 2), interviews met betrokkenen (zie Bijlage 1) en casestudies (zie Bijlage 3). De uiteindelijke resultaten van het onderzoek zijn ter toetsing voorgelegd aan betrokkenen, alvorens de rapportage definitief op te leveren.

Figuur 3.1 Onderzoeksaanpak in vijf fasen



3.1 Kwaliteitsborging

In de opzet van het onderzoek is zeer veel aandacht besteed aan de selectie van de respondenten en de wijze waarop de verkregen informatie is geanalyseerd. Op basis van verkennende gesprekken met betrokkenen en een korte literatuurscan is namelijk al bij de start van het onderzoek vastgesteld dat het verkrijgen van objectieve informatie over kosten van leermiddelen, marktaandeel, prijzen, samenstelling van leermiddelenpakketten en dergelijke een uitdaging zou zijn. De bronnen van dit onderzoek zijn vooral de interviews, surveys en rapporten die ook veelal zijn gebaseerd op interviews en surveys.

De respondenten (zie Bijlage 1 en Bijlage 3) zijn geselecteerd, zodat een beeld kan worden gevormd van de perspectieven van alle typen betrokken bij de leermiddelenmarkt. Aan de aanbodkant zijn de grote uitgevers en distributeurs gesproken, plus twee toetreders tot de (digitale) leermiddelenmarkt. Aan de vraagkant zijn vertegenwoordigers van scholen en ouders gesproken, schoolleiders zelf, twee aanbestedingsbureaus en binnen de casestudies een zestal scholen en ouders. Daarnaast zijn een aantal partijen gesproken die vanuit een expertrol een blik op de ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt hebben (SLO, Kennisnet, het ministerie, deelnemers aan het Doorbraakproject ICT en een onderzoeker van Tipping Point). Interviews, survey en literatuurreview zijn verricht door onderzoekers van SEO Economisch Onderzoek, de case studies door onderzoekers van Oberon. verslagen van de interviews zijn teruggelegd bij de geïnterviewde, waarbij soms extra informatie is verkregen en soms correcties zijn doorgevoerd. De onderzoekers hebben hierbij altijd beoordeeld of reacties op de verslagen in plaats van teksten in het verslag kwamen (correctie) of dat het als kanttekening is geplaatst bij een opmerking die de interviewer had genoteerd (extra informatie).

Aan geïnterviewden en respondenten in case studies en enquêtes is beloofd dat gerapporteerde informatie niet herleidbaar naar hen is. Dit maakt dat de onderbouwing van de analyse minder transparant is, maar het was in de ogen van de onderzoekers noodzakelijk om de gewenste informatie op te halen. Ten eerste willen betrokkenen hun concurrentiestrategie niet openbaar maken. Ten tweede hebben partijen zakelijke banden met elkaar, die zouden kunnen conflicteren met het delen van hun visie op en kennis van de markt. Uiteindelijk is het beeld van de onderzoekers dat respondenten wel vanuit hun belang informatie hebben gedeeld, maar dat veel respondenten daarin open en uitgesproken waren en dat op basis van triangulatie (meerdere bronnen) een betrouwbaar beeld is verkregen.

Bij de analyse van de verkregen informatie is het volgende protocol gevolgd. Ten eerste is de verkregen informatie uit alle bronnen (interviews, survey, literatuur en case studies) gefragmenteerd en gecodeerd naar de verschillende deelvragen. Alle informatie is volgens deze codering samengebracht in één brondocument. Dit brondocument is door de hoofdonderzoekers van SEO en Oberon gelezen, waarna ze onafhankelijk van elkaar een document hebben opgesteld met per deelvraag een analyse en conclusie. In een bijeenkomst hebben ze verschillen besproken en is een gezamenlijke analyse geformuleerd. Deze conclusies zijn vervolgens getoetst in een sessie met het ministerie en een sessie met (een groot deel van) de geïnterviewden. Tenslotte is de analyse uitgeschreven in voorliggend rapport. betrokken onderzoekers van Oberon en SEO Economisch Onderzoek hebben geen lopend onderzoek of andersoortige banden met betrokkenen, die de onafhankelijkheid van het onderzoek zouden kunnen beïnvloeden.

4 Doelen en effecten

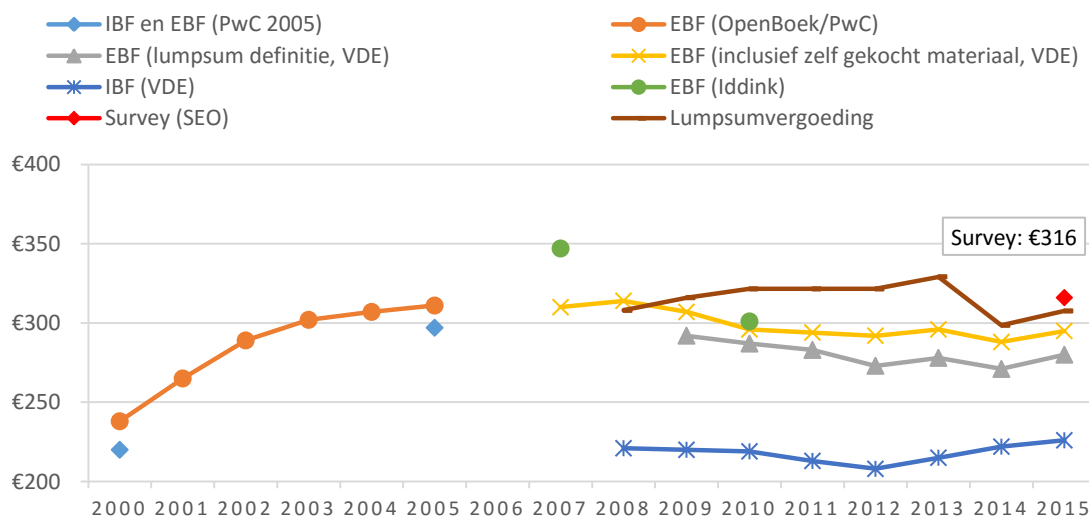
4.1 Kosten voor scholen

Het budget dat binnen de lumpsum voor leermiddelen wordt gegeven, functioneert als richtprijs in de markt. De kosten voor leermiddelen lijken daarom per leerling vrijwel constant te zijn over tijd. Scholen rapporteren desondanks stijgende prijzen. Oorzaken hiervoor lijken stijgende catalogusprijzen, dalende kortingen van distributeurs en een toenemende vraag naar (integrale) complexe dienstverlening en digitale producten. De totale kosten blijven stabiel, doordat scholen en aanbieders (kleinere) leermiddelenpakketten samenstellen die binnen het budget passen.

Totale kosten lijken stabiel

De kosten per leerling voor leermiddelen lijken sinds de invoering van de WGS constant te blijven, zelfs wanneer niet wordt gecorrigeerd voor inflatie (zie *Figuur 4.1*). Daarmee lijkt de trend dat de kosten per pakket stabiliseren te hebben doorgezet.¹² Kanttekening hierbij is wel dat de voornaamste bron voor de afgelopen jaren distributeur Van Dijk is, waardoor niet met zekerheid is te zeggen of de cijfers de gehele markt dekken en een onafhankelijke spiegeling van de markt zijn. Tegengeluid is dat uitgever rapporten dat over de gehele markt (alle onderwijssectoren, alle producten en diensten) een omzetstijging van ongeveer 25 procent over het jaar 2013 is gerealiseerd.¹³ Aan de andere kant volgt uit de survey dat scholen over 2015/2016 gemiddeld € 316¹⁴ uitgeven met een mediaan van € 300, wat redelijk in lijn ligt met de opgave van Van Dijk. Daarbij is wel de vraag welke kosten scholen precies onder leermiddelen hebben gerapporteerd, gezien de steeds toenemende integratie en diversificatie van dienstverlening (zie paragraaf 5.2.1 en 6.1).

Figuur 4.1 Kosten per leerling blijven constant



Bron Vermeld per grafiek.

* Ontwikkeling van pakketprijs, niet gecorrigeerd voor inflatie.

** Metingen Regioplan (2011) aangevuld met metingen survey en navraag bij Van Dijk.

*** IBF is een intern boekenfonds, EBF een extern boekenfonds.

¹² Regioplan (2011)

¹³ GEU (2015)

¹⁴ Bij de berekening van dit gemiddelde zijn alleen scholen meegenomen die een waarde hoger dan nul hebben opgegeven. Het grootste deel van de scholen geeft kosten op tussen de € 200 en € 400. Er zijn wel enkele uitschieters van enkele tientjes tot € 1000 en € 1500.

Kosten per leermiddel en voor distributie gestegen

Hoewel de totale kosten lijken te stabiliseren, rapporteren veel schoolleiders toch kostenstijgingen. 43 procent van de schoolleiders in de survey geeft aan dat de kosten duidelijk zijn gestegen, terwijl slechts 5 procent ze heeft zien dalen en 50 procent de kosten ongeveer constant acht. De kosten voor de scholen zijn opgebouwd uit verschillende componenten.

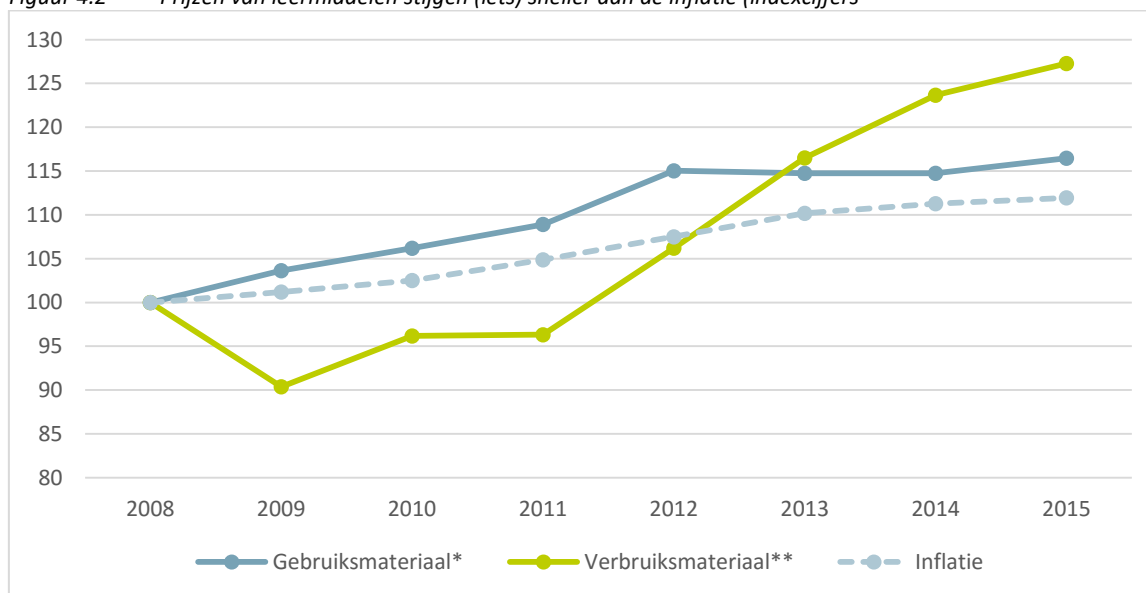
Ten eerste de methode. Scholen kiezen de methode nog steeds vooral op basis van kwaliteit (zie paragraaf 5.2.1). De keuze van methode lijkt dan ook geen belangrijke oorzaak voor ontwikkelingen in kosten.

Ten tweede het aantal componenten van de methode dat wordt aangeschaft. Sinds de WGS is het aantal componenten van de methode gedaald en verschoven richting digitale componenten (zie verderop in deze paragraaf onder 'overschrijdingen zijn bewuste keuze' en in paragraaf 4.3).

Ten derde de aanvullende dienstverlening die distributeurs leveren. Eventuele kostenvoordelen in de distributie van digitale leermiddelen ten opzichte van de distributie van foliomateriaal treden nog beperkt op, doordat deze distributie investeringen vergt en/of distributeurs kostenbesparingen (nog) niet doorgeven. Scholen vragen steeds meer dienstverlening van distributeurs (zie paragraaf 5.2.1), waardoor de dienstverlening verschuift van logistiek ("dozen schuiven") naar een integraal dienstverleningspakket. De leermiddelenketen is hierdoor aan het veranderen, waarbij het onderscheid tussen producenten van leermiddelen, distributeurs van leermiddelen en leveranciers van andere diensten en producten vervaagt (zie paragraaf 6.1). Het is niet helemaal duidelijk welk deel van het integrale dienstenpakket scholen onder het budget voor leermiddelen scharen. Scholen die geen 'ingewikkelde dingen' willen, houden volgens enkele geïnterviewden geld over ten opzichte van de vergoeding in de lumpsum.

Ten vierde de catalogusprijs van de componenten: de prijs die uitgevers openbaar adverteren. Op basis van gegevens van SLO blijkt dat de prijzen van leermiddelen iets sneller stijgen dan de inflatie, maar dit verschil is beperkt wanneer in aanmerking genomen wordt dat digitalisering tot hogere investeringen noopt en schaalvoordelen voor methoden kleiner worden. Opvallend is dat vooral de prijzen voor verbruiksmateriaal (werkboeken e.d.) na een eerste daling in 2009 stevig zijn gestegen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat digitale leermiddelen met een licentievergoeding per jaar onder deze categorie vallen, hun aandeel is toegenomen over de jaren en de prijs voor deze middelen hoger is dan voor traditioneel verbruiksmateriaal. 26 procent van de schoolleiders geeft een stijging van de prijzen van leermiddelen als oorzaak voor stijging van kosten. Ook geven enkele respondenten in de interviews aan dat de kosten in Nederland fors hoger liggen dan in de rest van Europa, deels door de hogere ontwikkelkosten voor een klein taalgebied, deels door beperkte concurrentie.

Figuur 4.2 Prijzen van leermiddelen stijgen (iets) sneller dan de inflatie (indexcijfers)



Bron Eigen bewerking van SLO-prijgegevens en CBS-inflatiegegevens.

* Onder gebruiksmateriaal vallen leermiddelen die meerdere jaren meegaan.

** Onder verbruiksmateriaal vallen leermiddelen waarvoor per jaar betaald moet worden (licentiemodel) en/of die in principe één jaar mee gaan (werkboeken e.d.).

*/** Leermiddelen met een prijs boven de € 100 zijn niet meegeteld. Dit gaat bijvoorbeeld om klaslicenties (dus geen prijs per leerling per jaar).

Ten vijfde het kortingspercentage dat distributeurs aan scholen bieden ten opzichte van de catalogusprijs. In verschillende interviews wordt aangegeven dat de periode van agressieve prijsaanbiedingen met kortingspercentages van rond de 20 procent van net na de invoering van de WGS¹⁵, met name voor externe boekenfondsen, voorbij is. De kortingen op de catalogusprijs die distributeurs bieden zijn weer gedaald, mede doordat de aanbieders van hogere kortingen van de markt zijn verdwenen via overnames of faillissementen. 69 procent van de respondenten in de survey ziet de afgelopen jaren een stabilisatie in de kortingspercentages, waarbij meestal kortingen van rond de 10 procent worden gemeld. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat er bij een recente aanbestedingen zelfs geen korting is geboden.

Ten zesde de kosten van het inkoopproces. Deze lijken verwaarloosbaar te zijn. Om het aanbestedingsproces te doorlopen huren veel scholen een aanbestedingsbureau in voor relatief lage kosten (ca. € 3.000,-). Er zijn geen signalen dat het aanbestedingsproces en/of de jaarlijkse keuze van leermiddelen hoge kosten vergt of duurder aan het worden is.

Lumpsumvergoeding fungeert als richtprijs

Het lijkt er op dat de stabilisatie van de totale kosten vooral heeft plaatsgevonden door de impliciete budgetlimiet vanuit de lumpsumvergoeding van de overheid en niet door de gewenste verhevigde concurrentie of door kostenvoordelen vanuit schaalvergroting¹⁶. De tegenspraak tussen de beleving van schoolleiders en de daadwerkelijke totale kosten is te verklaren doordat prijzen van onderliggende diensten stijgen, schoolleiders meer dienstverlening vragen (digitale leermiddelen en extra diensten van de distributeur, zie paragraaf 4.4), maar de totale kosten voor producten en diensten binnen de definitie

¹⁵ Regioplan (2011).

¹⁶ NMa (2010)

van de WGS toch stabiliseren doordat uiteindelijk de leermiddelenpakketten op het lumpsumbedrag worden afgestemd.

Respondenten in de interviews geven aan dat de bijdrage die de overheid binnen de lumpsum voor leermiddelen kenmerkt als richtprijs in de markt fungeert voor de kosten van het totale pakket per leerling. Uitgevers bepalen de prijs voor een methode als een percentage van het lumpsumbedrag dat zich verhoudt tot het relatieve belang van het betreffende vak (zie ook paragraaf 6.3.1). Op die manier blijft een pakket aan lesmethoden in principe binnen het lumpsumbedrag. Alleen wanneer een school extra diensten wil (digitale leermiddelen, werkboeken, etc.) neemt het bedrag toe. Scholen sturen ook op het totale budget, door wanneer het bedrag hoger dreigt uit te vallen, minder onderdelen van een methode aan te schaffen (zie ook paragraaf 4.3).

Overschrijdingen zijn vaak een bewuste keuze

De schoolleiders die (forse) overschrijdingen rapporteren ten opzichte van het budget dat binnen de lumpsum is gemarkeerd, kiezen hier vaak bewust voor, met name om de omslag naar digitale leermiddelen te maken¹⁷ (zie ook paragraaf 4.4 en 5.2.1). Van de 107 schoolleiders die kosten hebben opgegeven in de survey, geven 44 schoolleiders een overschrijding op en 63 schoolleiders blijven onder het budget. Dat is ongeveer evenveel als in 2011.¹⁸ Als scholen overschrijden, dan blijft dat binnen een marge van € 200 overschrijding (€ 500 per leerling aan totale kosten).¹⁹

55 procent van de respondenten uit de survey geeft digitale leermiddelen als oorzaak voor stijging van de kosten en 29 procent van de respondenten noemt het als reden voor overschrijding van het lumpsumbedrag voor leermiddelen. Omdat scholen deze omslag stapsgewijs willen maken, kiezen ze ervoor nog geruime tijd zowel folio als digitaal materiaal aan te schaffen. De schoolleiders en docenten die geïnterviewd zijn in het kader van de case studies, noemen de combinatie van digitaal en folio als belangrijkste oorzaak van de kostenstijging, vooral doordat er volgens hen een verplichte koppeling in de aanschaf is tussen beide. Dat is duurder dan alleen folio of alleen digitaal materiaal. Het grootste deel (76 procent) van de overschrijdende schoolleiders geeft dan ook aan te verwachten ook de komende jaren het budget te overschrijden. Er zijn signalen dat scholen structureel tekortkomen.²⁰

Specifiek punt in de kosten voor digitale leermiddelen is dat het btw-percentage voor die middelen met 21 procent fors hoger ligt dan het 6 procent-tarief voor foliomaterialen. Een ander specifiek punt in de kosten voor digitale leermiddelen is dat scholen een keuze moeten maken hoe zij omgaan met de kosten voor het device. Wanneer zij ervoor kiezen deze zelf te dragen of wanneer ouders niet bereid zijn hieraan bij te dragen²¹, betekent dit een flinke stijging in de kosten voor scholen.

Kostenverschillen per onderwijsniveau

Een punt dat uit de casestudies naar voren komt en ook bij enkele open vragen in de survey, is dat er kostenverschillen zijn tussen de verschillende onderwijsniveaus. 12 procent van de respondenten die de lumpsumbijdrage overschrijden noemt het onderwijsniveau als verklaring. In de survey worden op vmbo-kl en –bl-niveau iets minder vaak overschrijdingen en vaker onderschrijdingen gerapporteerd (zie *Tabel 4.1*). Er is niet getest op significantie van de verschillen. Het valt niet binnen de scope van dit

¹⁷ VO-raad (2015) en Sectorraden PO/VO (2013)

¹⁸ NMa (2011) meldt dat 62% van de enquêterespondenten zegt net tot ruim niet uit te komen met de lumpsum. Regioplan (2011) meldt dat voor ca. twintig procent van de leerlingen meer wordt uitgegeven dan de vergoeding in de lumpsum.

¹⁹ Vier scholen geven meer dan € 500 totale kosten op met waarden van € 550, € 721, € 1000 en € 1500.

²⁰ Kennisnet (2013) geeft aan dat scholen sinds 2011 jaarlijks ca € 190 miljoen tekortkomen.

²¹ Scholen kunnen ouders vragen aan deze kosten bij te dragen, maar hen hiertoe niet verplichten.

onderzoek om vast te stellen of de hogere kosten voor leermiddelen ook nopen tot een hogere lumpsum-bijdrage, aangezien dit ook afhankelijk is van eventuele verschillen in andere kostenposten tussen schoolsoorten.

Eenzijds geven respondenten op het niveau van praktijkonderwijs aan dat hun markt dermate klein is, dat uitgevers specifieke leermiddelen alleen aanbieden tegen hogere kosten ten opzichte van andere sectoren. Anderzijds geven respondenten op de hogere niveaus (met name vwo en gymnasium) aan dat de kosten voor leermiddelen kunnen oplopen, doordat ze meer vakken aanbieden of meer leermiddelen nodig hebben om leerlingen het juiste onderwijs te bieden. Ook in de casestudies worden dit soort punten aangegeven. “Op een gymnasium zijn de kosten hoog. Wij geven alleen ‘boekenvakken’ en bovendien volgt een groot deel van de leerlingen één of twee extra vakken. Die kosten komen allemaal voor rekening van de school.” Maar ook voor een vmbo-afdeling kan het lastig zijn om binnen het budget te blijven. “Werkboeken kunnen we eigenlijk niet schrappen. Deze leerlingen hebben behoefte aan oefening en structuur.”

Tabel 4.1 Budget op vmbo-niveau vaker toereikend

Type school	Overschrijding		Onderschrijding	
	Aantal	% van totaal in de survey	Aantal	% van totaal in de survey
Vwo/atheneum/gym	31	43%	41	57%
Havo	26	39%	41	61%
VMBO-TL	28	42%	38	58%
Vmbo-GL	11	37%	19	63%
Vmbo-KL	13	30%	31	70%
Vmbo-BL	13	30%	31	70%
Praktijkonderwijs	9	38%	15	63%

Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek.

4.2 Kosten voor ouders en leerlingen

De kosten voor ouders zijn sterk gedaald door de WGS. De problemen die in de beginperiode na de WGS speelden met scholen die toch kosten rekenden, zijn vrijwel voorbij. Verschillen tussen scholen zitten met name in de mate waarin ouders (mee)betalen voor de aanschaf van devices voor digitale leermiddelen en het aanvullen van leermiddelenpakketten met leermiddelen voor de leerling met aanvullende wensen (maatwerk en/of extra materiaal).

De WGS heeft direct geleid tot een scherpe daling van de kosten voor ouders, simpelweg omdat ze niet meer hoeven te betalen voor de leermiddelen. Dit effect volgt direct uit de wet. De evaluatie heeft zich daarom vooral gericht op de vraag of ouders via andere kanalen alsnog (moeten) bijdragen aan de kosten voor leermiddelen.

De aanloopproblemen van de eerste jaren na de invoering van de WGS zijn voorbij. Zowel uit de Schoolkostenmonitor²² als uit de interviews in het kader van de WGS komt naar voren dat ouders vrijwel geen problemen meer ervaren. Ouders betalen borg (ca. 20 procent) en dragen bij aan de aanschaf van

²² SEO ECONOMISCH ONDERZOEK (2016)

niet in de WGS-opgenomen leermiddelen (bv. eenmalige aanschaf van rekenmachine), maar er zijn geen aanwijzingen dat scholen kosten voor het leermiddelenpakket (zie onder de WGS-definitie vallen) via hogere ouderbijdragen proberen door te rekenen aan ouders.

Uit de interviews, casestudies en de survey onder ouders komt niet naar voren dat scholen massaal de bijdragen van ouders opschroeven, ook niet wanneer zij veel budget aan leermiddelen willen besteden. In 2011²³ waren er nog geen aanwijzingen dat scholen de ouderbijdrage verhoogden. De ouderbijdragen zijn over de afgelopen jaren zelfs gedaald.²⁴ In de survey geeft 12 procent van de schoolleiders die het lumpsumbudget overschrijden aan dat ze extra inkomsten willen genereren om een tekort op het leermiddelenbudget te dekken, maar daarbij is niet gevraagd of ze dat via een hogere ouderbijdrage willen doen.

Het debat rondom de ouderbijdrage voor lesgebonden middelen speelt zich nu vooral af rond de thema's maatwerk en digitalisering. Scholen lijken regelmatig kosten door te berekenen, wanneer een leerling afwijkt van het reguliere leermiddelenpakket. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om extra vakken of om oefenmateriaal om leerlingen bij te spijkeren. Scholen leven daarbij wel de regels van de WGS na, maar het is de vraag of het in de geest van de wet is wanneer ouders hogere kosten hebben wanneer ze voor hun kind een specifiek type onderwijs willen. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat er de afgelopen jaren een levendige, private markt is ontstaan voor aanvullend onderwijs, zoals huiswerkbegeleiding, bijlessen en examentraining, waarbij ouders ook regelmatig extra leermiddelen aanschaffen, vooral oefenmateriaal en toetsen.

Daarnaast berekenen scholen regelmatig kosten door voor de digitalisering van het onderwijs. In totaal vragen 57 scholen in de survey ouders om ICT-middelen te betalen via een bijdrage en/of via eigen aanschaf en 65 scholen niet. Deze kosten zijn niet verplicht, maar worden in de regel wel betaald.²⁵ Meestal gaat het bij ICT-middelen om het aanschaffen van een tablet of laptop (zie *Tabel 4.2*). Gemiddeld vragen scholen die een bijdrage vragen ongeveer € 120 per jaar aan ouders.

Tabel 4.2 Bij aanschaf door ouders gaat het vaak om laptop of tablet

Scholen vragen ouders om zelf aan te schaffen...	Frequentie	% van scholen die om een bijdrage vragen
Softwareprogramma's/ICT-applicaties	2	5%
CD's en DVD's	1	2%
Een laptop	19	45%
Een tablet	21	50%
Anders	12	29%

Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek 2015.

n = 42.

Daarnaast zijn er signalen dat ouders soms ook voor het lidmaatschap van een platform (ELO) of voor softwarepakketten betalen. In de case studies geven de scholen aan geen bijdrage te vragen, omdat ze op het standpunt staan dat dit niet geoorloofd is. "Bij ons is een iPad een noodzakelijk leermiddel, daar moeten we dus zelf voor zorgen, we kunnen ouders niet vragen dit aan te schaffen." Andere scholen

²³ Regioplan (2011)

²⁴ SEO ECONOMISCH ONDERZOEK (2016)

²⁵ SEO ECONOMISCH ONDERZOEK (2016)

zien hier geen bezwaar in en vragen ouders voor devices te betalen, net zoals voor eenmalige uitgaven zoals atlanten en woordenboeken.

Geen van de geïnterviewden geeft echter aan dat er veel discussie over bestaat. Weliswaar vragen sommige geïnterviewden om duidelijkheid, vooral ten aanzien van de aanschaf van de devices, maar de meesten geven aan de ouders een bijdrage niet als onredelijk beschouwen. Sterker nog, sommige respondenten geven aan dat het beperken van een bijdrage van ouders als belemmerend wordt gezien, omdat het school en ouders de kans ontnemt gezamenlijk te investeren, bijvoorbeeld om digitaal onderwijs te realiseren. Dat laat onverlet dat de betaling door ouders voor aanschaf van devices in tegenspraak is met (de bedoeling achter) de WGS, alhoewel scholen het vrijwillig doorberekenen en het buiten de definitie van lesmateriaal volgens de WGS valt (zie paragraaf 2.5).

4.3 Beschikbaarheid van leermiddelen

De WGS heeft ervoor gezorgd dat leerlingen voor hun leermiddelen niet langer afhankelijk zijn van de inkomenspositie of het betalingsgedrag van hun ouders. Tegelijk zijn de leermiddelenpakketten kleiner geworden ten opzichte van de situatie van voor de WGS en is de samenstelling aan het verschuiven van foliomateriaal naar digitaal materiaal. Er zijn signalen dat wanneer leerlingen maatwerk of extra materiaal willen, de kosten hiervoor bij ouders terechtkomen.

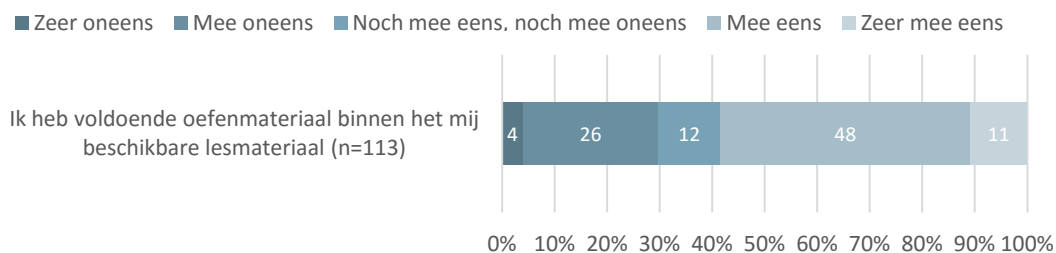
Een direct gevolg van de daling in kosten voor ouders is dat alle leerlingen de (basis)boekenpakketten hebben, wat vooral gevolgen heeft voor het leerproces en leerlingen op scholen met minder draagkrachtige ouders. Maar deze pakketten bevatten wel minder leermiddelen dan voor de WGS. Daarnaast neemt het aandeel digitale leermiddelen toe. Van Dijk rapporteert dat na de verkleining van de pakketten tussen 2008 en 2011 in de periode van 2011 tot en met 2015 de pakketomvang constant is gebleven op 19 artikelen. Daarbinnen heeft een verschuiving van koop folio (van 7,7 naar 6,3) en in mindere mate van verhuur folio (van 10,8 naar 10,1) richting digitaal (van 0,3 naar 2,4) plaatsgevonden.

De trend die in 2011 al zichtbaar was²⁶ heeft doorgezet: scholen schrappen oefenmateriaal, werkboeken en (oefen)toetsen uit de pakketten. 62 procent van de schoolleiders geeft aan beduidend minder werkboeken aan te schaffen sinds de laatste aanbesteding. 34 procent van de schoolleiders die veranderingen rapporteren in de samenstelling van lesmateriaal geven aan dat dit een gevolg is van de wens op kosten te besparen. Dit legt een grotere druk op leraren om vervangend materiaal te bieden. Scholen lossen dit onder andere op door oefenmateriaal te hergebruiken of te kopiëren.

Een flink deel van de leraren maakt zich zorgen om deze ontwikkeling. *Figuur 4.3* laat zien dat ongeveer een derde van de leraren aangeeft onvoldoende toetsen en oefenmateriaal ter beschikking te hebben. Daarnaast geeft meer dan de helft van de leraren aan dat beperkingen in de aanschaf van leermiddelen negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit en efficiëntie van hun vak.

²⁶ Regioplan (2011)

Figuur 4.3 Een derde van de leraren heeft onvoldoende oefenmateriaal

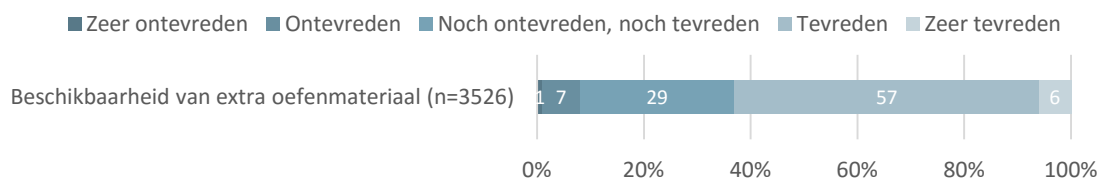


Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek.

Optelling procenten kan ongelijk zijn aan 100 door afronding.

Ouders zijn tevreden over de beschikbaarheid van extra oefenmateriaal (zie *Figuur 4.4*). De vraag is of ouders daarmee wijzen op het beschikbare oefenmateriaal binnen het leermiddelenpakket vanuit de school, of dat ze hiermee (ook) wijzen op oefenmateriaal dat ze zelf extra kunnen aanschaffen. Verschillende geïnterviewden geven aan dat er een levendige markt is ontstaan van levering van oefenmateriaal en –toetsen direct aan ouders, onder andere rondom diensten als bijles, huiswerkbegeleiding en examentraining. Wanneer scholen het gebruik van werkboeken beperken, begrijpen ouders dit wel, maar het wordt niet als plezierig ervaren.

Figuur 4.4 Ouders zijn tevreden over beschikbaar extra oefenmateriaal



Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek.

Een andere trend is dat scholen meer digitaal lesmateriaal in het pakket hebben opgenomen. 86 procent van de schoolleiders rapporteert beduidend meer digitale leermiddelen aan te schaffen sinds de laatste aanbesteding. 56 procent van de schoolleiders die veranderingen rapporteren in de samenstelling van lesmateriaal geven aan dat dit als gevolg van de overgang naar digitaal lesmateriaal is gebeurd.

4.4 Kwaliteit en innovatie van leermiddelen en distributie

De kwaliteit van leermiddelen in Nederland is nooit onderzocht, maar is volgens geïnterviewden internationaal gezien op hoog niveau. De innovatie en digitalisering in het onderwijs gaan echter volgens veel partijen te traag. Hetzelfde beeld geldt voor de distributie: de distributie van foliomateriaal is zeer goed geregeld, maar er zijn klachten over de levering van digitaal materiaal.

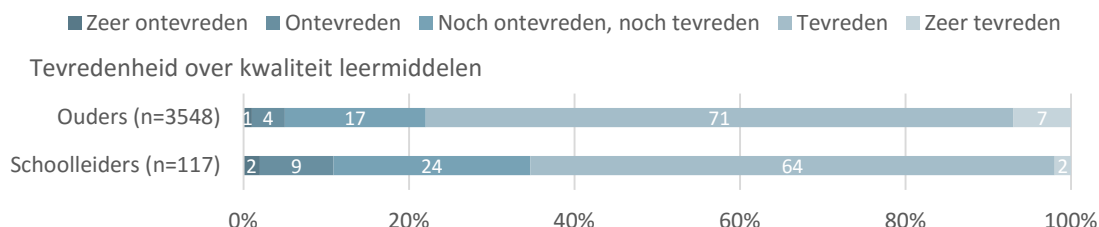
Leermiddelen

Opvallend is dat geen van de respondenten bij de interviews aangeeft (effect)onderzoek te kennen naar de kwaliteit van leermiddelen. Er is simpelweg geen (openbaar) onderzoek gedaan.²⁷ De beoordeling van de kwaliteit van leermiddelen gebeurt volledig op basis van percepties van leraren. Zo geeft de helft van de schoolleiders in de survey aan zijn oordeel te baseren op de mate van tevredenheid van zijn leraren.

²⁷ Kennisnet (2015) en SLO (2014)

Een beoordeling van de kwaliteit van lesmethoden en foliomateriaal op basis van percepties van leraren, schoolleiders en betrokkenen levert vrijwel onverkort een zeer positief beeld op. Op de directe vraag of schoolleiders en ouders tevreden zijn met de leermiddelen geeft minder dan 10 procent aan niet tevreden te zijn (zie *Figuur 4.5*).

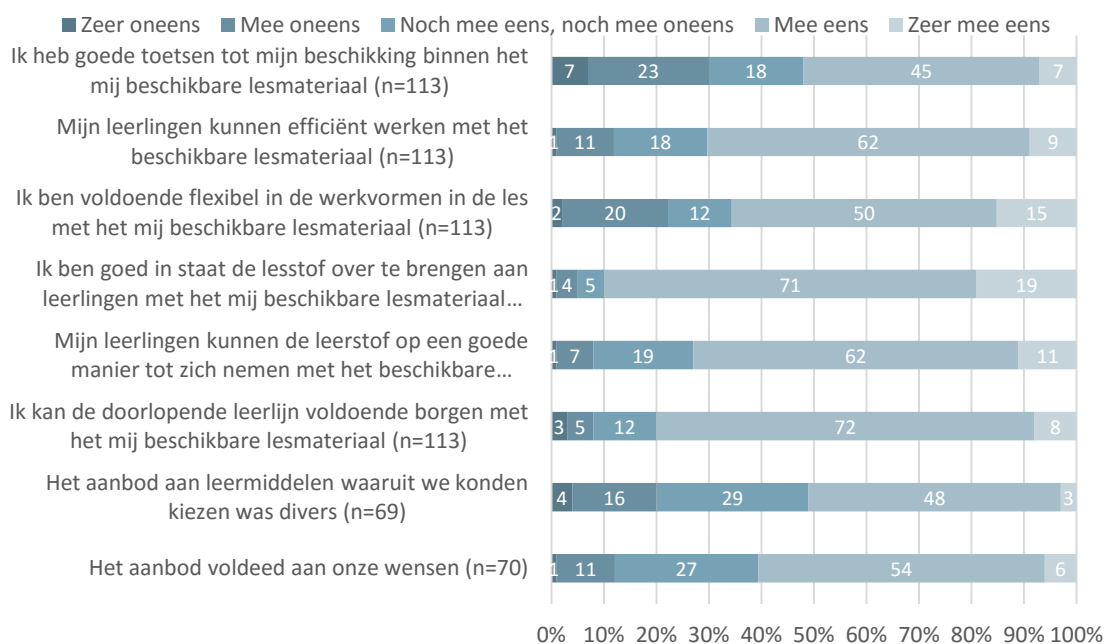
Figuur 4.5 Ouders en schoolleiders zijn tevreden over kwaliteit leermiddelen



Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek 2015.
n = 117 schoolleiders. Optelling procenten is ongelijk aan 100 door afronding.

Leraren zijn over het algemeen tevreden met de leermiddelen, maar ongeveer de helft van de leraren is het niet eens met de stelling dat het aanbod voldoende divers is of voldoet aan hun wensen (zie *Figuur 4.6*). Leraren werken dagelijks met de leermiddelen, vandaar dat hen veel uitgebreider is gevraagd welke aspecten van de leermiddelen wel en niet bevalen. Ze zijn daarbij vooral enthousiast over de doorlopende leerlijn in de methoden en de mate waarin ze kunnen instrueren op basis van de leermiddelen. Ze zijn iets minder enthousiast, maar nog steeds tevreden, over de flexibiliteit van de methode en de mate waarin leerlingen efficiënt zelfstandig kunnen werken. Leraren lijken het meest kritisch over het aanbod aan leermiddelen. Ondanks de tevredenheid over de uiteindelijke methode, hadden ze graag meer keuzemogelijkheden gehad en hadden ze meer verwacht van het aanbod in de markt.

Figuur 4.6 Leraren zijn tevreden met hun leermiddelen, maar willen meer keuze



Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek 2015.
Optelling procenten kan ongelijk zijn aan 100 door afronding.

De naam van een methode wordt als synoniem voor kwaliteit gezien.²⁸ Zozeer dat wanneer leermiddelen worden aangeboden door (gerenommeerde) uitgeverijen, leraren er automatisch vanuit gaan dat de kwaliteit is geborgd.²⁹ In de interviews wordt aangegeven dat het opstellen van een methode ook een vak is, waar voordelen te halen zijn door specialisatie. De meeste leraren willen niet zelf hun leerlijn vormgeven, omdat dat teveel tijd kost en de kwaliteit niet hoger zal zijn. Zoals één respondent meldt: “de toegevoegde waarde van een leraar zit in het contact met de leerling en in maatwerk, niet in het ontwikkelen van een algemene methode.”

Innovatie en digitalisering

Verschillen van mening over de kwaliteit van leermiddelen focussen zich op de mate van innovatie, met name ten aanzien van de mogelijkheden die digitalisering biedt. Sinds de vorige evaluatie³⁰ lijkt er wel meer beweging gekomen te zijn³¹, met name als het gaat om de verbinding van lesmateriaal / schoolboeken aan andere diensten tot een integraal aanbod aan de school: ELO, LAS, devices, oefenmateriaal, toetsontwikkeling.³² Het aanbod aan leermiddelen is vergroot en blijft zich ontwikkelen³³. De mate waarin leraren digitale leermiddelen inzetten is toegenomen van 15 procent in 2007/2008 naar 35 procent in 2015.³⁴ Slechts 1 procent maakt geen gebruik van digitale materialen.³⁵ 24 procent van de vo-scholen geeft aan ingrijpend te veranderen. 25 procent van de scholen experimenteert met digitaal onderwijs.³⁶ De uitgeverijen geven zelf aan relatief veel middelen te steken in innovatie.³⁷ Ook in de interviews wordt aangegeven dat er steeds meer beweging is naar de wensen van de scholen, zoals die in het programma van eisen³⁸ is geformuleerd. De stap van ‘content achter glas’ naar adaptieve leermiddelen wordt (langzaam) gemaakt. De aanbodkant wijst erop dat Nederland internationaal gezien voorop loopt.

De knelpunten die scholen ervaren bij leermiddelen hangen echter vrijwel allemaal samen met de wens meer maatwerk aan leerlingen te kunnen leveren: gepersonaliseerd onderwijs op basis van modulair vormgegeven (digitale) leermiddelen.³⁹ Ministerie en VO-raad concluderen “Op dit moment stuit het flexibel verwerken, betalen en gebruiken van digitaal leer materiaal op problemen.”⁴⁰ De verwachtingen over digitalisering zijn altijd hoger geweest dan de realiteit.⁴¹

Het aanbod aan digitale leermiddelen wordt als te beperkt gezien.⁴² Leraren twijfelen over de kwaliteit en vakinhoud van digitaal materiaal. De aansluiting bij de methode is soms beperkt, wanneer het niet om direct methodegebonden materiaal gaat.⁴³ Veel leraren geven de voorkeur aan papieren methodes, want digitaal (TNS, 2013) kost de docent tijd, de beschikbaarheid is onzeker, inzet is afhankelijk van ict-

²⁸ NOG (2014)

²⁹ IVA (2012)

³⁰ Regioplan (2011) rapporteerde nog dat er geen toename was in gebruik van leermiddelen.

³¹ Maes in GEU (2015)

³² SLO (2014).

³³ iECK (2013), Sectorakkoord (2014)

³⁴ Kennisnet (2015)

³⁵ Kennisnet (2015)

³⁶ NOG (2014)

³⁷ GEU (2015)

³⁸ Sectorraden (2014)

³⁹ Sectorraden PO/VO (2013)

⁴⁰ Sectorakkoord (2014)

⁴¹ FD (2015)

⁴² VO-raad (2015)

⁴³ Kennisnet (2013)

infrastructuur en leraren voelen zich onvoldoende in staat om met het materiaal om te gaan.⁴⁴ De digitale middelen die er zijn, worden vooral gezien als additioneel aan in plaats van vervangend voor de folio-methode. 67 procent van de leraren geeft aan de digitale middelen die ze gebruiken bij de methode te krijgen.⁴⁵ Ook leraren in de survey die ontevreden zijn over lesmateriaal, geven vooral het gebrek aan digitale mogelijkheden als reden (open vraag). Het digitale materiaal dat nu op de markt is, is vaak nog niet geschikt, vinden docenten die zijn geïnterviewd tijdens de case studies. “Methoden zijn weliswaar meer en meer digitaal, maar nog niet adaptief.” “Dit biedt weinig meerwaarde boven de gratis content die ik zelf bij elkaar zoek.” Daarnaast zijn er andere redenen waarom geïnterviewde docenten nog niet enthousiast zijn over digitale leermiddelen:

- Bij digitalisering ben je meer afhankelijk van de techniek. Zowel op school als thuis.
- Digitaal aangeboden stof zou minder goed beklijven. “Stof blijft beter hangen als het papier staat.”
- Docenten zijn nog niet gewend aan het digitale materiaal. “Voor veel docenten is het nog zoeken.”
- Leerlingen zijn er niet positief over. Ze missen het boek.

Als oorzaken voor beperkte innovatie wordt gewezen naar:

- de kosten: digitaliseren vergt in ieder geval initieel een investering van zowel scholen als aanbieders en er geldt een hoger btw-tarief voor digitale middelen dan voor folio;
- de marktverhoudingen: bestaande partijen hebben geen belang bij digitalisering;
- het beperkte afzetgebied: Nederland is een klein taalgebied, waardoor investeringen beperkt kunnen worden terugverdiend. Dit probleem is nog groter voor ‘kleine’ vakken die dorre relatief weinig leerlingen worden gevolgd;
- weinig innovatieve scholen: beperkte capaciteiten en vernieuwingsdrang bij leraren en problemen met de infrastructuur op scholen;
- de inkoopsystematiek: scholen liggen vast in distributiecontracten voor vijf jaar en kiezen hun methodes ook voor dat soort termijnen.

Respondenten zijn er vrij eensgezind in dat de huidige wijze van inkopen niet bijdraagt aan de innovatie, en waarschijnlijk remmend werkt. Men wijst op de beperkte mogelijkheden om innovatief uit te vragen, op de marktverhoudingen en op de termijnen waarop contracten worden uitgesloten.

Veel respondenten in de interviews geven aan dat de (disruptieve) innovatie bij toetreders en de kleinere uitgevers vandaan komt. Men geeft aan dat de bestaande uitgevers, waaronder met name Noordhoff als grootste en groeiende uitgever (zie paragraaf 6.2), te weinig te winnen hebben bij innovatie naar fundamenteel nieuwe producten (lees: digitalisering), omdat die innovatie deels de opbrengsten van hun foliomateriaal zal kannibaliseren. Daarnaast wijst men erop dat deze partijen inmiddels vrijwel allemaal private-equity-owned zijn, waardoor volgens de respondenten de focus ligt op cashflow en de investeringen daardoor laag zijn. Aan de andere kant geven respondenten daarbij onmiddellijk aan dat investeringen ook lastig kunnen worden terugverdiend doordat Nederland een klein taalgebied is en het aantal leerlingen aan het afnemen is.

Tegelijk geven respondenten ook aan dat de mate van innovatie afhankelijk is van de vraag van scholen en dat die in de praktijk helemaal niet innovatief is. Er is een verschil in wensen van leraren en bestuurders. Zoals een geïnterviewde stelt: “bestuurders klagen dat de innovatie niet snel genoeg gaat en wijzen dan naar de aanbieders, terwijl hun leraren niet kiezen voor de innovatieve middelen.” Er

⁴⁴ TNS (2013)

⁴⁵ SLO (2014)

wordt onder andere verwezen naar een activiteit binnen het Doorbraakproject, waarbij alle beschikbare leermiddelen in kaart zijn gebracht. Bestuurders gaven aan verrast te zijn over wat er beschikbaar is.

Er zijn tal van (samenwerkings)initiatieven om de digitalisering te versnellen. Respondenten stellen vooral hun hoop op het Doorbraakproject Onderwijs en ICT: een initiatief van de VO-raad, de PO-raad en het ministerie van OCW en het ministerie van EZ. Doel van dit project is in samenwerking met publieke en private partijen een doorbraak te bewerkstelligen zodat het invoeren van vormen van gepersonaliseerd leren versneld wordt gerealiseerd.⁴⁶

Distributie

*Voor boekenfondsen dient een distributeur over een omvangrijke logistieke organisatie te beschikken. Het opzetten van een boekenfonds vergt gespecialiseerde kennis van de schoolboekenmarkt, logistieke investeringen (onder meer voor de pakketsamenstellingen, de beheersing van het administratieve proces, voorraadbeheer en ontsluiting van digitale content voor klanten) en investeringen in ICT-toepassingen die hiervoor nodig zijn. In het marktonderzoek hebben verschillende distributeurs en uitgevers gewezen op voornoemde investeringen die nodig zijn om VO-studieboeken in deze vorm te kunnen distribueren.*⁴⁷ (NMa, 2010)

Bovenstaand citaat is nog onverkort geldig. De respondenten in de interviews zeggen bijvoorbeeld dat de distributeurs qua fysieke distributie “iets bijzonders”, “kwaliteit”, “veel waarde in de logistiek”, “goede dienstverlening” en “weinig klachten” leveren. Minder dan 10 procent van de schoolleiders is ontevreden met de distributeur. Als reden voor hun tevredenheid noemen ze vooral de goede samenwerking (38 procent), de feitelijke levering (44 procent) en weinig klachten (13 procent).

Tabel 4.3 Schoolleiders zijn tevreden over de service van de distributeur

"Ik ben tevreden met de service van onze distributeur van schoolboeken"				
Zeer oneens	Oneens	Noch eens, noch oneens	Eens	Zeer eens
2%	8%	22%	59%	9%

Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek 2015.

n = 116.

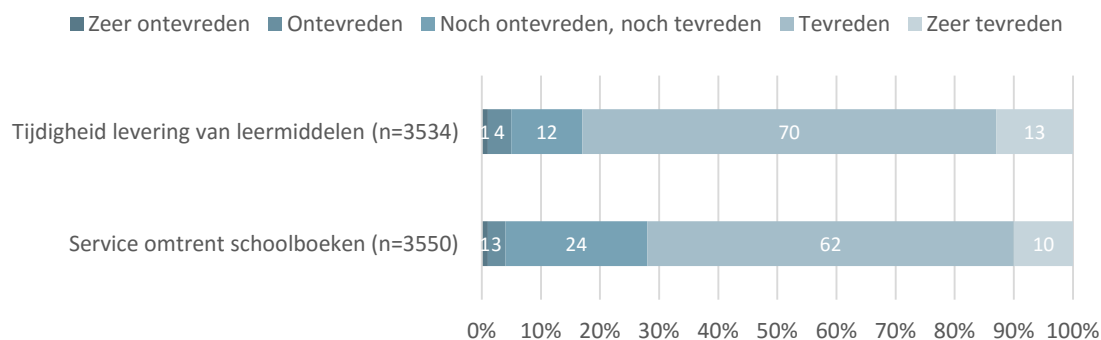
De kwaliteit van de distributie lijkt vrij stabiel. Ongeveer 60 procent van de leraren ziet geen vermindering of vermeerdering van problemen. 22 procent van de leraren geeft aan dat er de afgelopen jaren minder problemen zijn met leerlingen die niet de juiste boeken hebben. Als reden voor deze verbetering geeft de helft aan dat het door verbeteringen aan de schoolkant komt en de andere helft wijst op verbeteringen bij de distributeur. De 15 procent die meer problemen meldt, klaagt vooral over onjuiste of ontijdige levering.

Ook ouders zijn tevreden over de distributie, zo blijkt uit *Figuur 4.7*. Minder dan 5 procent van de ouders is ontevreden. 40 procent van de ouders maakt naast het basispakket aan leermiddelen ook gebruik van aanvullende diensten van de distributeurs, zoals de levering van aanvullende leermiddelen, ICT-middelen, de inning van de ouderbijdrage voor de school of het beheer van de elektronische leeromgeving van hun kind. Ook over deze diensten geeft nooit meer dan 8 procent van de ouders aan ontevreden te zijn.

⁴⁶ Sectorakkoord (2014)

⁴⁷ NMa (2010)

Figuur 4.7 Tevredenheid bij ouders over service en levering distributeur groot



Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek 2015.

Innovatie en digitalisering

Net als voor de productie van leermiddelen, geldt ook voor de distributie dat als schoolleiders, leraren en ouders ontevreden zijn, die ontevredenheid zich vooral richt op het digitale domein. Scholen verwachten veel van de geïntegreerde levering van leermiddelen en leerlingvolgsystemen. De toenemende complexiteit van de vraag van scholen vergroot de kans op leveringsproblemen. De ontwikkeling van distributiesystemen zoals DTDL, waarvan inmiddels 85 procent van de scholen gebruikt maakt, kunnen hierin nog onvoldoende gegarandeerd oplossingen voor leveren.⁴⁸ Aan de start van het huidige schooljaar is er bijvoorbeeld veel negatieve berichtgeving geweest over Noordhoff.⁴⁹ Respondenten geven tijdens de interviews aan dat leveringsproblemen bij meer partijen spelen. Levering van digitale leermiddelen is nog veel meer dan foliomateriaal een kwestie van ketensamenwerking. Een probleem ergens in de keten tussen uitgever, distributeur en school komt op deze manier altijd terecht bij de gebruiker. Geïnterviewden geven aan dat het lastig is om dan scherp te krijgen of klachten over één van de partijen terecht zijn.

Scholen geven daarnaast aan dat de overgang naar flexibelere contractvormen te traag gaat. Scholen willen bijvoorbeeld een modulair aanbod, sneller kunnen overstappen tussen folio en digitaal, of de distributie naar percelen met verschillende aanbieders kunnen indelen. De respondenten geven aan dat pogingen hiertoe niet worden ondernomen uit angst voor juridische procedures van de (verliezende) distributeur(s). Gedurende het onderzoek zijn vier zaken geïdentificeerd (De Samenwerkende Scholen, groep scholen rond Nassau de Capo, Landstede en de Orio-groep), waarvan alleen in de zaak rond Landstede in het voordeel van de scholen is besloten.

4.5 Conclusie

De totale kosten van leermiddelen binnen de definitie van de WGS lijken te zijn gestabiliseerd. Dit komt vooral doordat de vergoeding die de rijksoverheid binnen de lumpsum voor leermiddelen vaststelt, als richtprijs fungeert. Scholen maximaliseren hun besteedbaar budget en uitgevers stellen de prijzen van leermiddelcomponenten zo dat een leermiddelenpakket in principe is samen te stellen binnen het budget.

Onderliggend zijn er wel een aantal trends zichtbaar. Ten eerste stijgen de prijzen voor distributie en leermiddelcomponenten. Ten tweede vragen de scholen meer dienstverlening, adaptieve methoden en

⁴⁸ GEU (2014)

⁴⁹ FD (2015)

verder geïntegreerde dienstverlening. Het is niet helemaal duidelijk welk deel van de extra dienstverlening scholen onder het leermiddelenbudget scharen. Ten derde is sinds de WGS in werking is getreden het aantal componenten dat scholen van een methode aanschaffen vermindert en is een verschuiving gaande richting digitaal materiaal. De optelsom van deze trends leidt blijkbaar tot een stabilisatie in de totale kosten net onder het niveau van de lumpsumvergoeding.

De kosten voor ouders voor leermiddelen zijn duidelijk gedaald, sinds de WGS in werking is getreden. Deze kosten zijn ook niet via andere posten alsnog bij ouders neergelegd. Wel hebben ouders kosten voor leermiddelen of aanverwante diensten die (net) buiten de afbakening van de WGS vallen, bijvoorbeeld voor devices.

5 Marktwerving: de vraagzijde

5.1 Structuur

5.1.1 Omvang van de vraag

De Nederlandse markt is relatief klein, doordat het taalgebied beperkt is. Daarnaast is de leermiddelenmarkt een krimpmarkt, doordat het aantal leerlingen daalt, zonder dat de budgetten per leerling stijgen.

De omvang van de leermiddelenmarkt in het vo dat onder de definitie van de WGS valt is ongeveer € 240 tot € 300 miljoen.⁵⁰ De omvang van de vraag is afhankelijk van vier factoren: 1. het aantal leerlingen, 2. het budget dat de overheid per leerling beschikbaar stelt, 3. de mate waarin scholen dit budget onder- of overschrijden en 4. de mate waarin markt buiten Nederland bediend kan worden met dezelfde producten. Het vo heeft in totaal ongeveer 950.000 leerlingen, waarvoor de overheid over 2014 een budget van € 308 per leerling beschikbaar stelt onder de noemer leermiddelen. Uit paragraaf 4.1 weten we dat scholen niet structureel lijken te over- of onderschrijden. Doordat het Nederlands taalgebied klein is, zijn leermiddelen buiten Nederland eigenlijk niet bruikbaar.

Vanuit de aanbodkant bezien is de markt natuurlijk groter, omdat ook aanvullende leermiddelen, leerlingvolgsystemen, oefenmateriaal en andere diensten tot het dienstverleningspakket behoren. Op basis van schattingen over de omzet van de twee grootste distributeurs komt deze markt uit op ongeveer € 440 miljoen.⁵¹

De omvang van de markt zal gaan krimpen (*ceteris paribus*), aangezien het leerlingaantal daalt. De afgelopen jaren is het leerlingenaantal echter nog gestegen van ca. 940.000 naar ca. 985.000 leerlingen.⁵² Wat betreft het budget per leerling is de vergoeding van de overheid onder de noemer leermiddelen over 2010-2012 stabiel gebleven, in 2013 weer iets gestegen, maar in 2014 verlaagd met bijna 10 procent (van € 329 in 2013 naar € 299 in 2014) onder de noemer van een 'efficiencykorting'. Het karakter van de wijze van vergoeding (onderdeel van de lumpsum) betekent theoretisch dat scholen dit bedrag niet verplicht hoeven uit te putten en er ook voor kunnen kiezen het te overschrijden, door een groter bedrag binnen de lumpsum voor leermiddelen te bestemmen. Zo kan een school er voor kiezen om middelen die oorspronkelijk vanuit aparte ICT-regelingen in de lumpsum zijn opgenomen, voor (ICT-)leermiddelen te bestemmen.⁵³

De voornaamste potentiële wijzigingen in de vraagkant zitten daarmee in de mate waarin scholen hun inkoopvolume bundelen (paragraaf 5.1.2), andere typen boekenfondsen gaan gebruiken (paragraaf 5.1.3) of zich anders organiseren (paragraaf 5.1.4).

⁵⁰ Dit bedrag is vastgesteld op basis van eigen berekening afgaande op het aantal leerlingen en het budget per leerling, informatie uit interviews en FD (2015).

⁵¹ NOG (2014)

⁵² Gegevens op basis van de Statline databank van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁵³ Het gaat om middelen uit de Regeling vergoeding exploitatiekosten voor scholen voor vwo, havo, mavo, vbo en praktijkonderwijs, schooljaar 2002-2003 (Gele katern, nr. 6, 30/1/2002) en de Regeling vergoeding exploitatiekosten voor scholen voor vwo, havo, mavo, vbo en praktijkonderwijs, schooljaar 2004-2005 (Gele katern, nr. 16, 28/1/2004). Bron: OCW.

5.1.2 Inkoopbundeling

Scholen vergroten sinds de WGS hun inkoopvolume. Er is echter geen massale schaalvergroting, met name doordat scholen onderling te veel verschillen om gezamenlijk in te kopen en omdat distributeurs initiatieven blokkeren die de grenzen van de mededingingswet of het aanbestedingsrecht opzoeken.

Scholen vergroten hun inkoopvolume, maar met mate. De voornaamste manier om het inkoopvolume te vergroten is door leermiddelen met meerdere scholen tegelijk te gaan inkopen. 16 procent van de schoolleiders geeft aan bij de laatste aanbesteding een groter inkoopvolume te hebben gerealiseerd. 60 procent van hen doet dat door gezamenlijk in te gaan kopen met andere scholen onder hetzelfde bestuur. 40 procent is zelfs gezamenlijk gaan inkopen met andere besturen. Toch kent inkoopbundeling ook zijn grenzen. In de interviews en de cases studies wordt aangegeven dat scholen onderling verschillen in hun wensen, bijvoorbeeld doordat ze verschillen in de mate waarin ze digitaal materiaal kunnen inzetten of zelf materiaal ontwikkelen. Deze verschillen bemoeilijken het formuleren van een gezamenlijke vraag, creëren coördinatielast en leiden volgens sommige geïnterviewden tot “gedrochten van aanbestedingsbestekken”. Schoolleiders en docenten van de bezochte scholen zien enerzijds de voordelen van gezamenlijk inkopen, tenminste als je op elke school dezelfde methoden hanteert en je een intern boekenfonds hebt. “Dan kun je tekorten op school A opvangen met overschotten op school B.” Anderzijds hebben ze ook de ervaring dat het moeilijk is om op één lijn te komen. Dit betekent in de praktijk dat de minderheid ‘mee moet’ met de keuze van de meerderheid.

Daarnaast zijn verschillende pogingen om de inkoop te bundelen, rekening houdend met verschillen tussen scholen, onvoldoende rechtmatig vormgegeven en dus door de (verliezende) distributeur juridisch aangevochten. Ten slotte geven enkele geïnterviewden aan dat inkoopbundeling relatief weinig oplevert qua betere prijs-kwaliteitverhouding. Aangezien de marktverhoudingen min of meer vast staan en inkoopbundeling weinig kostenbesparing voor de distributeur oplevert, zouden distributeurs geen hogere kortingspercentages bieden aan een inkoopcollectief ten opzichte van een individuele school. Hierover zijn geen objectieve gegevens beschikbaar.

Daarnaast bundelen scholen in toenemende mate de inkoop van verschillende diensten. Voor het grootste deel gaat het hierbij om de bundeling van digitaal en foliomateriaal, maar sommige schoolleiders geven in de survey aan ook andere diensten, zoals de elektronische leeromgeving (ELO) tegelijk in te kopen. Uit de interviews komt naar voren dat toenemende bundeling een algemene trend is, maar dat het daarbij voorlopig nog beperkt wordt tot bundeling van digitaal en foliomateriaal en dat bundeling met ELO's nog beperkt blijft. Ook in de case studies zijn geen voorbeelden gevonden van inkoopbundeling van leermiddelen of distributie met ELO's.

Op sectorniveau is in 2014 een “Programma van Eisen”⁵⁴ geformuleerd, waarmee de sectorraad namens haar aangesloten besturen wil aangeven welke ontwikkelingen zij graag in het aanbod zou terug zien. Het gaat dan om de ontwikkeling van leermiddelen die gepersonaliseerd leren ondersteunen, individuele leerroutes faciliteren en meer mogelijkheden bieden voor adaptief toetsen. De mate waarin scholen gebruik maken van dit programma bij aanbesteden van distributie of keuze van leermiddelen is echter onduidelijk. Uit de interviews komt het beeld naar voren dat het Programma van Eisen vooral een ambtelijk document is dat de wensen op bestuursniveau vertolkt, maar dat de keuze van leermiddelen

⁵⁴ Sectorraden PO/VO (2013)

door leraren gebeurt op basis van hun eigen afweging. Toch geven de geïnterviewden ook aan dat het Programma van Eisen het gesprek rondom de ontwikkeling van leermiddelen heeft verscherpt.

5.1.3 Boekenfondsen

In de periode direct na ingang van de WGS was een beweging van extern naar intern boekenfonds zichtbaar. Die beweging is nu weer omgekeerd, omdat de kosten van interne boekenfondsen tegenvielen en omdat de steeds complexere afstemming van leermiddelen en andere diensten de capaciteiten van scholen overstijgen. De scholen zoeken een 'one-stop-shop'.

Scholen maken gebruik van drie typen boekenfondsen. Ten eerste een intern boekenfonds (IBF), waarbij de school de boeken centraal inkoopt en daarna verhuurt aan de ouders. Scholen uit de case studies nemen kostenbesparing en flexibiliteit de belangrijkste voordelen van een IBF. "Je kunt schuiven met boeken tussen de locaties." Ten tweede een extern boekenfonds (EBF), waarbij de distributeur de boeken in bezit houdt en verhuurt aan de ouders (via de school). Het voordeel van een EBF is dat het 'ontzorgt'. Een van de geïnterviewde schooldirecteuren: "Een extern fonds kost veel, maar ontlast ook veel. Alles is in één keer geregeld." Ten derde een gefaciliteerd boekenfonds, waarbij de school de boeken in eigendom neemt, maar de distributeur alsnog (delen van) het distributie- en verhuurproces regelt.

Qua omvang is slechts in één interview een concrete schatting gemaakt over het aantal leerlingen per type boekenfonds. Daar wordt geschat dat ca. 500.000 leerlingen onder een extern boekenfonds vallen, ca. 400.000 leerlingen onder een intern boekenfonds en nog ongeveer 100.000 leerlingen onder een gefaciliteerd boekenfonds.

Scholen kiezen steeds vaker voor een extern boekenfonds, omdat dit hen werk bespaart en de mogelijkheid biedt een externe aanbieder te vragen een integrale oplossing te bieden voor leermiddelen, distributie en digitale mogelijkheden (ELO). 11 procent van de scholen is overgestapt van boekenfonds, met als voornaamste reden de hoop kosten te besparen (43 procent). Sommige geïnterviewden geven wel aan dat de marges op interne boekenfondsen lager liggen dan op externe boekenfondsen, maar dit compenseert blijkbaar onvoldoende voor de extra kosten en het gedoe van een intern boekenfonds.

Daarmee is de trend van de eerste jaren na invoering van de WGS gekeerd, toen nog veel scholen overstapten naar interne boekenfondsen.⁵⁵ Veel partijen gaven ook in 2011 al aan dat scholen zich vergisten in de besparingsmogelijkheden van een overstap naar een intern boekenfonds. In de praktijk blijkt het beheren van een IBF voor veel scholen moeilijker en duurder dan verwacht. "Zo geeft 20 procent van de scholen die meer zijn gaan betalen dan vóór de invoering van de WGS aan, dat het overstappen naar een IBF de grootste kostenpost is geweest. Er is specifieke kennis voor nodig en het vereist werkzaamheden in de zomervakantie. Voor enkele scholen betekende dit dat er voor het beheer van het fonds een extra persoon in dienst moest worden genomen. Ook zijn er scholen die in de loop der tijd alsnog meer diensten van een distributeur zijn gaan afnemen."⁵⁶ Daarnaast zijn de hoge kortingspercentages die in de beginjaren (door toetredende distributeurs) werden geboden weer gedaald, zo blijkt uit de interviews (zie ook paragraaf 4.1).

⁵⁵ Regioplan (2011)

⁵⁶ NMa (2011)

5.1.4 Aanbestedingsbureaus

Veel scholen maken gebruik van een aanbestedingsbureau om rechtmatigheid van het aanbestedingsproces te borgen en de proceslasten te beperken. De aanbestedingsbureaus bieden vooral standaardbestekken, omdat innovatieve bestekken teveel geld kosten en te weinig opleveren.

De aanbestedingsplicht die uit de WGS volgt, heeft een belangrijke rol gecreëerd voor partijen die het aanbestedingsproces begeleiden. Vrijwel alle (grote) scholen kiezen er voor zo'n partij in te huren. De vele juridische problemen waarmee scholen in de beginjaren werden geconfronteerd, hebben deze ontwikkeling sterk in de hand gewerkt. Over de aanbestedingsbureaus is nog weinig geschreven en in de survey ook weinig gezegd, waardoor de interviews de voornaamste bron van informatie zijn.

De aanbestedingsbureaus focussen zich op de rechtmatigheid van de aanbesteding en het uit handen nemen van de proceslast voor scholen. Ze gebruiken daarvoor veelal standaardbestekken die voor de betreffende school worden aangepast. De standaardbestekken ontwikkelen zich wel langzaam door. Ze worden steeds professioneler. Zo is er steeds beter oog voor potentiële risico's voor de school en worden die vaker richting de distributeur verplaatst.

De focus op rechtmatigheid in plaats van innovatie, maatwerk of doelmatigheid komt ten eerste doordat scholen de aanbestedingsbureaus ook specifiek daarvoor inhuren. Meestal krijgt een bureau ongeveer € 3.000 en daarvoor is intensievere begeleiding of een maatwerkbestek niet leverbaar. Daarnaast is de opbrengst van intensievere begeleiding en een maatwerkbestek volgens een geïnterviewde ook relatief laag. "Uiteindelijk willen de meeste scholen relatief hetzelfde en zijn er maar twee distributeurs, die hogere kortingen geven, naarmate de vraag meer gestandaardiseerd is. Logisch dat je dan gewoon een standaardbestek opstelt." Enkele geïnterviewden geven ook aan dat de expertise bij de bureaus ontbreekt om tot andere type bestekken te komen, die juridisch standhouden tegenover de "beste juristen van Nederland, die bij de distributeurs zitten".

De scholen van de case studies hebben gemengde gevoelens bij de aanbestedingsbureaus. Positief is dat de bureaus doen wat de school van ze verwacht: het risico op juridische problemen afdekken. Maar de prijs daarvoor is aanzienlijk. Enkele geïnterviewde schoolleiders hebben ca. €8.000 betaald, zonder dat er veel maatwerk is geleverd.

De markt voor aanbestedingsbureaus lijkt vrij competitief. In de interviews zijn de volgende bureaus genoemd: Inkada, Yellowway, Pro Mereor, Loyalis, Het Onderwijskantoor, NIC, De Inkoopmeesters, Ixxion of Vondenhoff Sijthoff Advocaten. De bureaus zijn relatief bescheiden van omvang (max. twintig mensen) en er treedt regelmatig een nieuwe partij toe.

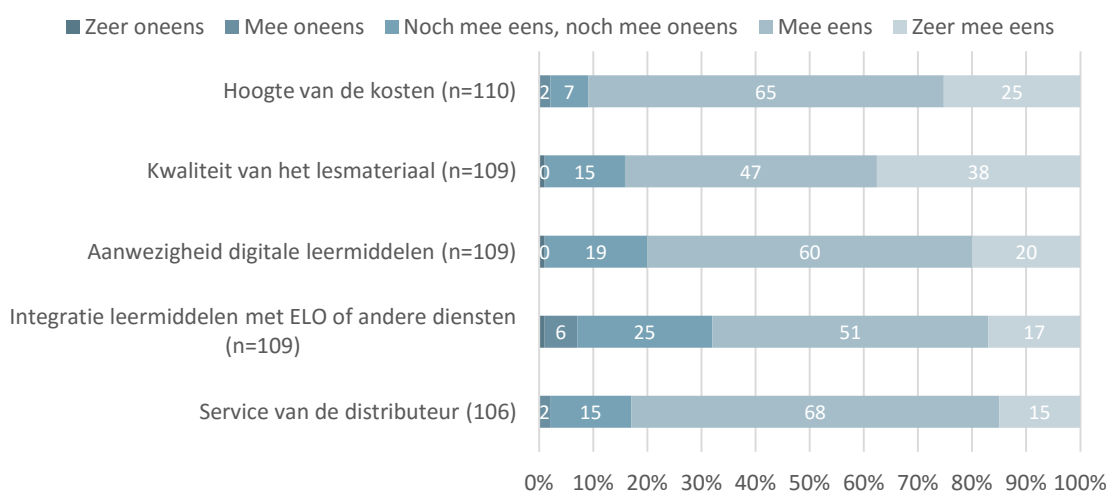
5.2 Inkoopgedrag

5.2.1 Inhoudelijke keuzes en kostenbewustzijn

Scholen zijn kostenbewuster geworden. Dit uit zich vooral bij de aanbestedingen voor distributie van leermiddelen. De keuze van methode gebeurt nog steeds vooral op basis van (bewezen) kwaliteit, maar binnen randvoorwaarden ten aanzien van de kosten. Voor zowel distributie als de leermiddelen zelf geldt dat 'ontzorging' naast de kosten een zeer belangrijk criterium is.

Scholen zijn kostenbewuster geworden. Deze trend was in 2011 al zichtbaar⁵⁷, toen 95 procent van de respondenten van de NMa-enquête aangaf pogingen gedaan te hebben om op kosten te besparen sinds invoering van de WGS⁵⁸ en is sindsdien alleen maar duidelijker geworden⁵⁹. De kosten zijn vooral bij de keuze van distributeur het belangrijkste criterium, waarbij de aanbesteding wordt beslist op basis van Economisch Meest voordelige Inschrijving (EMVI). Zoals een geïnterviewde stelt: "een bestek formuleert veel kwalificatievragen, dan nog een paar vragen naar service en beoordeelt tenslotte op de prijs". *Figuur 5.1* geeft weer dat 90 procent van de schoolleiders dit aspect (zeer) belangrijk vindt. 19 procent van de schoolleiders heeft prijs een groter aandeel gegeven bij de gunningsbeslissing bij de laatste aanbesteding.

Figuur 5.1 Hoogte van kosten belangrijk criterium bij keuze distributeur



Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek 2015.

Optelling procenten kan ongelijk zijn aan 100 door afronding.

Ook bij de keuze van de leermiddelen zijn kosten belangrijker geworden. 70 tot 90 procent van de scholen maakt intern afspraken over het beschikbare budget en het type leermiddelen per vak.⁶⁰ Dit kostenbewustzijn heeft volgens de geïnterviewden niet zozeer invloed op keuze van methode, maar vooral op de samenstelling van het pakket (wel/niet werkboeken, oefenmateriaal, etc.). Docenten die tijdens de case studies zijn geïnterviewd zijn eensgezind: ze kijken alleen naar de kwaliteit van de methode. Daarbij wordt geen vaste set criteria gehanteerd, dat verschilt van sectie tot sectie. Budget

⁵⁷ Regioplan (2011)

⁵⁸ NMa (2011)

⁵⁹ TNS (2013).

⁶⁰ SLO (2014)

speelt in dit stadium geen rol. Een sectieleider zegt: “Ik vertel de prijs er niet eens bij.” Volgens een respondent in de interviews moet je wel zeer sterk onder de prijs gaan zitten, wil je een methode die langer bestaat en goed bekend staat op basis van prijs verslaan. Het kostenbewustzijn is op de scholen van de case studies vooral aanwezig op bestuurs- en schoolniveau. De bezochte scholen hanteren geen budgetten per sectie, alleen op schoolniveau. Enkele voorbeelden van beleid gericht op kostenreductie:

- beperken op bestuursniveau van het aantal verschillende methoden voor een bepaald vak;
- overstappen van een extern naar een intern boekenfonds, zodat langer met de boeken kan worden gedaan (“We doen 6 jaar met de boeken. Wat we besparen reserveren we voor devices.”);
- werkboeken op school houden en er niet in laten schrijven, zodat ze meerdere jaren kunnen worden gebruikt;
- Geen boeken op de lijst zetten die weinig of slechts gedeeltelijk worden gebruikt.
- Stimuleren dat docenten zelf lesmateriaal ontwikkelen (“Sommige secties werken nu al methode-loos.”) en een deel van het budget reserveren voor repro-kosten;

Het toenemende kostenbewustzijn van scholen wordt volgens de geïnterviewden ingegeven, doordat scholen de leermiddelen nu zelf moeten betalen. Volgens de respondenten is dat een gezonde ontwikkeling, want scholen hielden voor invoering van de WGS te weinig rekening met de kosten. Het kostenbewustzijn lijkt beperkt tot het realiseren van een leermiddelenpakket binnen de grenzen van de vergoeding binnen de lumpsum. Deze functioneert volgens de geïnterviewden als richtbudget. Of zoals een respondent stelt: “Men kijkt vanuit een vast bedrag per leerling. Wie daarvoor het meeste biedt, die kiezen ze”. Dit beperkt volgens sommige respondenten ook de mogelijkheden om tegemoet te komen aan de tweede wens: ontzorging via digitalisering. Zij vragen zich af of scholen hier niet te zeer focussen op de korte termijn en op suboptimalisatie van het leermiddelenbudget ten koste van bijvoorbeeld de mogelijkheid een adaptieve leer methode te kunnen gebruiken en leraren te ontlasten van nakijkwerk. Besparing is volgens deze respondenten juist mogelijk via digitalisering, maar dat vergt een bewuste keuze en op de korte termijn een investering.

Scholen willen ontzorgd worden, zowel bij de distributie als bij het gebruik van leermiddelen. Scholen nemen steeds meer aspecten als beschikbaarheid/ levertijden, verzendkosten en terugname van boeken in hun bestek op.⁶¹ Scholen leggen (de risico's van) de coördinatielast vaker neer bij de distributeur. De vraag van scholen wordt diverser⁶², integraler en veeleisender⁶³. Bij de keuze van leermiddelen zijn tijdsbesparing en hulp bij het leveren van maatwerk belangrijke criteria.⁶⁴ Daarbij wordt veel belang gehecht aan vroegere ervaringen, betrouwbaarheid en gemak.⁶⁵ De steeds complexere en integrale vraag met hoge eisen aan de distributeur maakt enerzijds dat kleine partijen zich moeilijker kunnen kwalificeren en anderzijds dat prijsvergelijking op delen van de dienstverlening steeds ingewikkelder wordt.⁶⁶

Het kost scholen moeite om hun vraag duidelijk te stellen (zie ook paragraaf 5.3.1). Ze hebben in beperkte mate zicht op wat er mogelijk is. Terwijl procedures waarbij ze een opener vraag formuleren, vaak sneuvelen om juridische redenen. Zo geven verschillende respondenten aan behoefte te hebben aan een ‘Blendle-model’, waarbij ze alle leermiddelen kunnen gebruiken tegen betaling naar rato van

⁶¹ NMa (2011)

⁶² GEU (2014)

⁶³ Regioplan (2011)

⁶⁴ TNS (2013)

⁶⁵ TNS (2013)

⁶⁶ Kennisnet (2015)

werkelijk gebruik of zelfs aan een ‘Spotify-model’ (onbeperkt gebruik tegen een vast bedrag). Deze modellen krijgen ze echter nog onvoldoende vertaald in bestekken.

Digitalisering speelt hierbij een sleutelrol, maar wel aanvullend aan de papieren methode. 90 procent van de leraren wil namelijk nog steeds instrueren met behulp van een boek.⁶⁷ Sinds 2011 is een duidelijke groei zichtbaar in het aantal scholen dat stuurt op digitalisering van leermiddelen. In 2014 gaf 75 procent van de leraren en 81 procent van de leidinggevenden aan te sturen op digitalisering.⁶⁸ Scholen investeren echter wel stapsgewijs, om het budget niet te zeer te belasten.

Er is veel debat over de rol van de school bij het remmen van innovatie. Het budget is een beperking, maar veel respondenten geven ook aan dat er een verschil zit tussen de wens van de bestuurder (actief in het debat) en de leraar (afwezig in het debat). De bestuurder wil een innovatief, adaptief en integraal product. De leraar wil een praktisch product, dat pedagogisch-didactisch goed in elkaar zit en betrouwbaar is.

Dat debat richt zich bijvoorbeeld op de mate waarin scholen om een modulair aanbod vragen of zelf materiaal willen ontwikkelen. Bestuurders willen dit⁶⁹, maar, zo zegt een respondent, “als er dan een keer een modulair aanbod komt, is de eerste vraag of de uitgever daarbinnen dan wel een leerlijn wil aangeven”. 30⁷⁰ tot 50 procent⁷¹ van de leraren geeft aan soms eigen materiaal te ontwikkelen, waarbij het dan vooral om oefenmateriaal gaat⁷². De gemiddelde leraar heeft beperkte tijd, beperkte wil en beperkte competenties om zelf een leerlijn samen te stellen. Wel reageert de markt op deze wens door licenties en abonnementsmodellen aan te bieden, waarbij in ieder geval binnen een methode vrij kan worden overgestapt tussen folio en digitaal.

Een ander typisch punt waar leraren en bestuurders verschillen is de mate waarin door leraren en scholen zelf ontwikkeld materiaal in het leermiddelenpakket een plek krijgt. Bestuurders hopen en willen vaker dat scholen materiaal zelf gaan ontwikkelen, terwijl de meeste leraren dit qua tijdsinvestering niet mogelijk achten en/of niet willen en kunnen.

5.2.2 Overstappedrag

De keuze voor een distributeur volgt uit het aanbestedingsbestek en de aanbiedingen van distributeurs. De wijze waarop de bestekken worden opgesteld vergroot de kans voor toetreders en/of alternatieve aanbieders niet, mede omdat die er naar het oordeel van scholen niet zijn. Op het gebied van leermiddelen is meer keuze. Daar kiezen scholen vaak voor de methode waarmee ze vertrouwd zijn, maar kunnen andere aanbieders zich met een goed product wel naar binnen vechten.

Distributie

Scholen stappen maximaal eens in de vier á vijf jaar over van distributeur, door zich bij aanbestedingen voor zo’n termijn vast te leggen.⁷³ Door voor een langere periode aan te besteden, maken scholen de aanbesteding aantrekkelijker voor distributeurs en besparen ze op aanbestedingskosten, aldus de

⁶⁷ GEU (2014). In interviews wordt bevestigd dat de grote bulk van de leraren werkt vanuit de methode.

⁶⁸ SLO (2014)

⁶⁹ Sectorraden PO/VO (2014)

⁷⁰ Kennisnet (2015)

⁷¹ SLO (2014)

⁷² SLO (2012)

⁷³ TNS (2013)

geïnterviewden. De langlopende contracten die, indien mogelijk, vaak ook nog worden verlengd maken de toetreding door nieuwe distributeurs lastig. Ook bemoeilijkt het de overstap van methode of type leermiddel, omdat in de contracten vaak beperkingen (lees: kosten) zijn opgenomen voor de overstap.⁷⁴

Wanneer scholen hun distributeur heroverwegen (aanbesteden), leidt dat regelmatig tot een overstap. Hoe vaak is lastig te zeggen. In de survey geeft 31 procent van de schoolleiders aan van aanbieder te zijn gewisseld en 25 procent van de leraren. Maar in de interviews geven vrijwel alle respondenten aan dat de mate waarin wordt overgestapt beperkt is en in ieder geval niet leidt tot verschuivingen in marktverhoudingen. Reden voor beperkte overstap is volgens de respondenten dat de bestaande distributeur vaak iets scherper kan bieden, omdat hij geen overstapkosten hoeft te rekenen en meer informatie heeft over de school, dus beter weet wat hij kan bieden. Zo verwijst een respondent naar een aanbesteding waarin een collectief van scholen had aanbesteed met een perceel per school. Alle percelen werden gewonnen door de zittende distributeur.

Of een school overstapt, is niet zozeer het gevolg van een hele bewuste keuze voor een andere distributeur, maar vooral van de uitkomst van de aanbesteding. Alle schoolleiders in de survey geven aan dat de overstap van distributeur volgde uit de aanbesteding. En van degenen die niet zijn overgestapt geeft bijna de helft aan dat dit simpelweg het resultaat van de aanbesteding was. In interviews wordt daarom ook aangegeven dat scholen niet het gevoel hebben dat ze veel controle hebben over het wel of niet overstappen. “Het voelt als een mechanisch proces, waar een naam uitrolt.” Dat betekent wel dat de situatie van voor de WGS, waarin scholen op basis van persoonlijke contacten continu verlengden, is doorbroken. Een geïnterviewde geeft aan dat zonder de aanbestedingsplicht het aantal overstappers veel lager zou liggen.

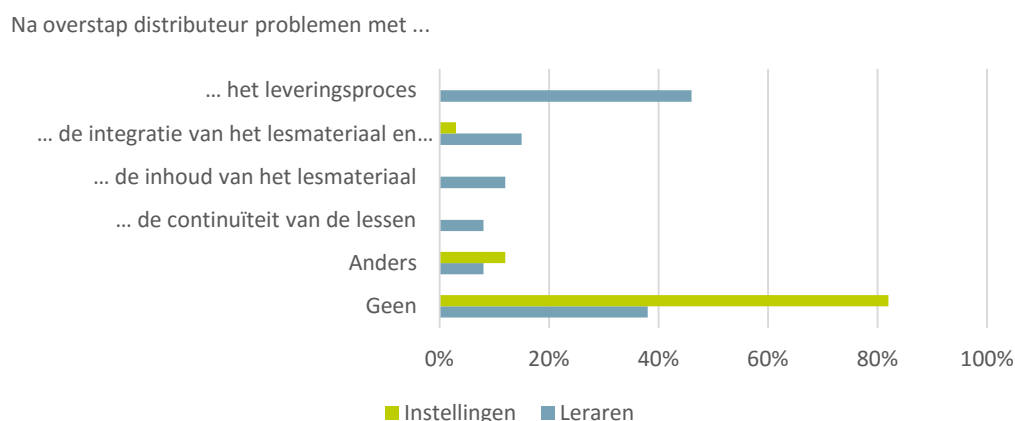
Scholen richten hun aanbesteding in met als doel de beste uitkomst voor de eigen school. Daarmee ontstaat een tegenstelling tussen het microbalans van de school op korte termijn (de beste aanbieding) tegenover het macrobelang op lange termijn (effectieve concurrentie en ruimte voor toetreders). Een geïnterviewde stelt expliciet dat scholen het belang van “een gezonde markt op lange termijn” een groter gewicht moeten geven.

Wel zijn er een aantal gevallen waarin scholen bewust hebben geprobeerd om de distributeur uit de keten te snijden, door een aanbesteding zo in te richten dat uitgevers zouden kunnen toetreden. In de praktijk is dat echter stukgelopen, deels op het gebrek aan expertise en wil bij de uitgevers, deels op juridische problemen. Overigens geeft een geïnterviewde aan dat scholen binnen het aanbestedingsbestek ruimte kunnen creëren om leermiddelen buiten het contract aan te schaffen, bijvoorbeeld leermiddelen voor specifieke vakken of leerlingen.

Indien scholen overstappen levert dat in beperkte mate problemen op. 82 procent van de schoolleiders uit de survey die zijn overgestapt geeft aan geen problemen te hebben ondervonden. Leraren zijn kritischer. Slechts 38 procent meldt geen problemen te ondervinden, terwijl 46 procent zegt problemen met het leveringsproces te ondervinden (zie *Figuur 5.2*). Naarmate het aantal diensten dat een distributeur levert toeneemt en de integraliteit van die diensten belangrijker is en de diensten complexer, wordt overstappen steeds lastiger. Volgens de geïnterviewden leggen scholen meestal in het aanbestedingsbestek vast hoe na afloop van het contract wordt omgegaan met bestaande voorraden van boeken (bij een extern boekenfonds). Vaak is opgenomen dat de bestaande voorraden tegen afschrijvingskosten worden overgedragen aan de nieuwe distributeur.

⁷⁴ Kennisnet (2015)

Figuur 5.2 Schoolleiders ervaren minder problemen met overstap dan leraren



Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek 2015.
n instellingen = 34, n leraren = 26.

Leermiddelen

De vraag van scholen wekt concurrentie tussen aanbieders van leermiddelen op. Nieuwe methoden of leermiddelen hebben een kans. De leraren maken een afweging tussen de eventuele voordelen van de nieuwe methode (digitaal, adaptief, etc.) versus de voordelen van de bestaande methode (bewezen kwaliteit, gewinning, etc.). Methoden die erg goed bekend staan en een dominante marktpositie hebben, hebben ook een hogere retentie (scholen die blijven).

Scholen stappen minder vaak over van uitgever dan van distributeur, maar het gebeurt wel. 23 procent van de leraren geeft aan de afgelopen drie jaar overgestapt te zijn van methode en meer dan een derde van degenen die niet zijn overgestapt geven aan een overstap wel overwogen te hebben. Aangezien een specifieke methode meestal ongeveer vier tot vijf jaar meegaat is het logisch dat ongeveer de helft van de leraren in drie jaar een nieuwe beslissing maakt. In de interviews wordt aangegeven dat de scholen gemiddeld zes tot zeven jaar bij dezelfde uitgever blijven. De lange-termijnrelatie en het persoonlijke contact met een vertegenwoordiger van de uitgever is van groot belang.⁷⁵

In principe zijn leraren methodetrouw.⁷⁶ Vaak hebben ze hun lesprogramma helemaal ingericht langs de leerlijn van de methode en vergt de adoptie van een nieuwe methode dus veel werk. Daarvoor hebben ze geen tijd en/of daarvoor willen ze niet zoveel tijd investeren. Zoals een geïnterviewde zegt: “de overstapbeslissing is vooral gebaseerd op gezonde nachtrust: garantie op kwaliteit, beschikbaarheid en gemak/ontzorging. Vandaar dat leraren niet zo avontuurlijk kiezen, want ze willen garantie op kwaliteit. Dat is ook logisch, want leraren hebben veel te doen. De onderwijsmethode moet dan geen onverwachte extra belasting opleveren. En daarbij is het onderwijs risico-avers ingericht: geen onvoldoendes, want “dan krijg je de baas/inspectie op je dak”.

Leraren stappen alleen over van methode, wanneer ze zeker weten dat het een verbetering betreft of wanneer ze een strategisch andere keuze maken.

De geïnterviewden geven aan dat alternatieve uitgevers vooral een kans hebben als scholen willen digitaliseren of met een andere invalshoek het onderwijs anders willen vormgeven. Van de leraren die

⁷⁵ TNS (2013)

⁷⁶ NMa (2011)

een overstap hebben overwogen, maar het niet hebben gedaan, geeft 37 procent aan niet te zijn overgestapt vanwege de kwaliteit. Van degene die overstappen niet eens hebben overwogen, geeft 65 procent als reden dat ze tevreden zijn of de prijs/kwaliteitsverhouding niet te evenaren zou zijn.

Naarmate de methode meer verweven is met de manier van werken binnen een school, wordt het lastiger om over te stappen. Wanneer bijvoorbeeld historische data van leerlingen belangrijk is voor de adaptiviteit van een methode, is dat in het voordeel van de bestaande methode. Deze data-afhankelijkheid neemt de afgelopen jaren toe.⁷⁷ De helft van de leraren geeft aan problemen te hebben ervaren bij de overstap van methode. Een derde van hen rapporteert problemen met de integratie van de nieuwe methode met andere diensten (zie *Tabel 5.1*).

Tabel 5.1 Overstap van methode levert problemen op met integratie

Problemen	Frequentie	%
Geen problemen	13	52%
Problemen met...	12	48%
De inhoud van het lesmateriaal	4	16%
De continuïteit van de lessen	3	12%
De integratie van lesmateriaal met andere diensten	9	36%
Anders	4	16%
Totaal	25	100 %

Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek 2015.

Verschillende geïnterviewden geven aan dat kosten van overstappen van beperkt belang zijn. Uitgeverijen geven een extra korting, wanneer een school overstapt (transitievergoeding) en beperkingen voor overstappen (boeteclausules) die nu nog in de contracten met de distributeurs zitten, worden in toenemende mate door scholen ondervangen. Bijvoorbeeld door vaker te vragen naar licentiemodellen, die overstap van methode of van folio naar digitaal vergemakkelijken en de kosten ervan verlagen. Toch spelen kosten nog wel een rol bij overstappen. In de casestudies geven docenten voorbeelden dat is overgestapt van methode voor de contractueel afgesproken minimumperiode van bijvoorbeeld drie jaar is verstreken. "Eén jaar nadat we een nieuwe biologiemethode hebben gekozen, kwam er een gymnasiumeditie op de markt. Dat was voldoende reden om over te stappen." Maar ze geven daarbij wel aan dat dit uitzonderingen zijn. Ze verwachten dat naarmate het bestuur meer invloed heeft bij de inkoop tussentijds overstappen nog minder zal gebeuren, tenzij de contracten hiertoe meer ruimte geven of de vergoedingen van de nieuwe uitgever de boetes van de distributeurs compenseren.

⁷⁷ Kennisnet (2015)

5.3 Inkoopproces

5.3.1 Professioneel inkopen

De inkoop van leermiddelendistributie wordt beheerst door de regels van de Aanbestedingswet. Scholen worden, ondersteund door aanbestedingsbureaus, steeds professioneler in de inkoop van distributie. De inkoop van leermiddelen is nog vrijwel ongewijzigd ten opzichte van de periode voor de WGS.

Scholen voeren steeds actiever beleid op de inkoop van (distributie van) leermiddelen. 85 procent van de schoolleiders en 53 procent van de leraren meldt dat er een leermiddelenbeleid is op de school. 21 procent van de leraren vindt dat er geen beleid is en 26 procent weet het niet. 40 procent (leraren) tot 70 procent (leidinggevenden) zegt dat het beleid ook wordt uitgevoerd.⁷⁸

Distributie

Scholen worden steeds professioneler in het inkoopproces⁷⁹, maar hebben nog wel een kennisachterstand ten opzichte van de distributeurs. Hoe scholen procesmatig gezien inkopen wordt gedictieerd door de Aanbestedingswet. Het aantal onrechtmatigheden en (dus) het aantal rechtszaken neemt af, wat aangeeft dat scholen rechtmatiger zijn gaan inkopen. Toch worden de meeste rechtszaken die er zijn door de distributeur gewonnen, wat aangeeft dat de distributeur een beter beeld heeft van wat mogelijk is en wat niet. Als reactie hierop kopen de meeste scholen risico-avers in. Een geïnterviewde ziet wel een duidelijke ontwikkeling in de rondes aanbestedingen. In de eerste ronde na de WGS lukten alleen de aanbestedingen die zeer standaard waren, terwijl in de tweede ronde al meer innovatieve elementen zijn verweven.

Voornaamste uitdaging voor scholen is om hun vraag scherp te krijgen en zo te formuleren dat het voldoet aan de Aanbestedingswet. Geïnterviewden geven aan dat er nog steeds problemen ontstaan, zodra scholen van de gebaande paden af willen, bijvoorbeeld bij het aanbesteden in percelen, bij het bundelen van de vraag van verschillende scholen, bij het creëren van ruimte voor toetreders en/of uitgevers om in te schrijven of bij een vraag naar modulair aanbod. Soms komt dat ook door interne communicatieproblemen of problemen in de samenwerking tussen scholen. Een geïnterviewde geeft een voorbeeld van een bestuurder die een innovatief product wil, terwijl de verantwoordelijke medewerker een standaardbestek gebruikt dat stelt dat “de rolcontainer met materiaal moet worden afgeleverd op de tweede verdieping”.

Een geïnterviewde vraagt zich af of scholen de achterstand ooit kunnen inlopen. De scholen hebben qua informatie over wat er beschikbaar is altijd een achterstand. Bestuurders geven daarom aan dat ze functioneler willen aanbesteden, meer gericht op de functie dan de precieze vorm, zodat distributeurs worden uitgedaagd nieuwe modellen te ontwikkelen. Een voorbeeld dat bij één van de casestudies werd genoemd is een bestek dat uitgaat van het principe ‘all you can teach’: scholen kunnen desgewenst gebruik maken van verschillende methoden per vak. Pogingen hiertoe lopen echter stuk op problemen bij het opstellen van een objectief beoordelingskader. Alternatieve procedures, bijvoorbeeld met een marktconsultatie vooraf, worden nog amper gebruikt.

Procesmatig worden scholen ondersteund door aanbestedingsbureaus (zie paragraaf 5.1.4). De adviesbureaus stellen op basis van gesprekken met de school het aanbestedingsbestek op. Hierbij

⁷⁸ SLO (2014). Vergelijking met eerdere jaren is niet gerapporteerd, ook niet in eerdere versies van de Leermiddelenmonitor.

⁷⁹ Sectorraden PO/VO (2013)

adviseren de adviesbureaus bijvoorbeeld over de geschiktheidseisen of over selectiecriteria, zoals de ervaring van inschrijvers en benodigde referenties, en de gunningscriteria. Het aanbestedingsproces is enerzijds juridisch complex, anderzijds redelijk recht-toe-recht-aan volgens een geïnterviewde. Aanbestedingsbureau doorlopen de benodigde stappen volgens hun gestandaardiseerde procedures.

De ondersteuning vanuit partijen aan de vraagkant was in de eerste jaren na de WGS zeer intensief via de Taskforce Gratis Schoolboeken en vanuit de sectorraden⁸⁰, maar is nu beperkter. Wel is er vanuit het Doorbraakproject de mogelijkheid om tien innovatie aanbestedingstrajecten te ondersteunen en wordt er in het sectorakkoord aandacht besteed aan de ondersteunende rol van de VO-raad⁸¹.

Leermiddelen

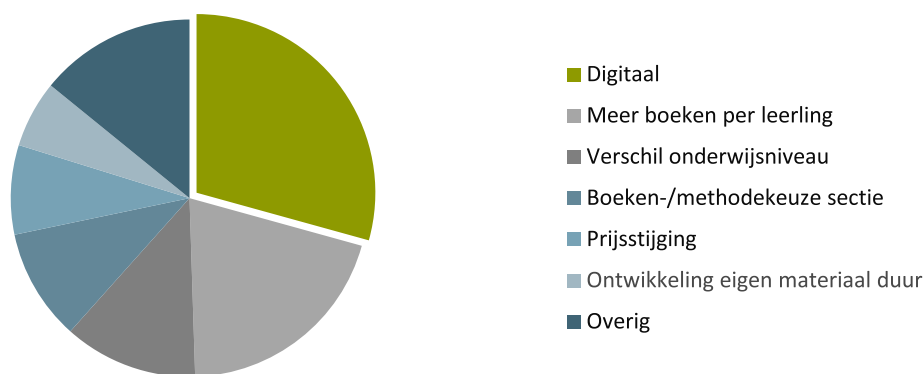
De inkoop van leermiddelen is sinds de invoering van de WGS niet gewijzigd. Wanneer het tijd is om de methode (eventueel) te vernieuwen, verkent de school de mogelijkheden. Ze bezoekt een leermiddelenbeurs, nodigt een aantal uitgevers uit voor een presentatie en/of vraagt om een proefzending van de methode.⁸² Leraren geven aan dat zij behoefte hebben aan een vereenvoudiging van het zoekproces. Tegelijk maken zij nog weinig gebruik van oriëntatieportalen.⁸³

5.3.2 Omgang met overschrijdingen en overschotten

Scholen die bewust meer uitgeven dan de bijdrage in de lumpsum, dekken dit uit hun algemene middelen. Scholen die teveel uitgeven zonder dat daar een strategische keuze aan ten grondslag ligt, reageren door op de kosten voor leermiddelen te bezuinigen. Er zijn een aantal scholen die leermiddelen uit het pakket halen, waarbij ouders ze indien gewenst zelf kunnen aanschaffen. Slechts een beperkt aantal scholen ziet de lumpsumbekostiging als integraal bedrag en werkt zonder schotten tussen het leermiddelenbudget en andere budgetten.

Zoals in paragraaf 4.1 gemeld overschrijdt 40 procent van de scholen het budget dat de overheid in lumpsum gemarkeerd heeft. Schoolleiders die het budget overschrijden, geven verschillende oorzaken, zoals zichtbaar in *Figuur 5.3*.

Figuur 5.3 Budgetoverschrijding door diverse redenen



Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek. N = 47.

⁸⁰ Convenant (2008)

⁸¹ Sectorakkoord (2014)

⁸² TNS (2013)

⁸³ TNS (2013)

In de survey geeft 76 procent van de schoolleiders die nu het budget overschrijden aan te verwachten ook in de toekomst te overschrijden. 24 procent (acht scholen) gaat het budget terugbrengen, waarbij ze net als in 2011⁸⁴ vooral aangeven leermiddelen uit het pakket te halen, zelf middelen te gaan ontwikkelen of meer digitaal materiaal te willen gebruiken. Een overstap van boekenfonds wordt slechts door één schoolleider genoemd, waarmee geconcludeerd kan worden dat dit niet meer als bezuinigingsoptie gezien wordt in tegenstelling tot de situatie in 2011⁸⁵.

De schoolleiders die overschrijden, dekken dit voor het grootste deel uit de reserves (35 procent) of door te bezuinigen op andere posten (86 procent). 12 procent van de schoolleiders gaat extra inkomsten genereren om het gat te dekken. Er is niet gevraagd waarmee. In de interviews wordt aangegeven dat scholen de schotten tussen leermiddelen en andere posten handhaven. Scholen maken geen integrale business case voor de adoptie van een bepaalde innovatieve methode, waarbij eventuele investeringen kunnen worden terugverdiend door bezuinigingen op andere posten. Het is eerder andersom: de scholen willen innoveren en dus zullen ze ergens anders moeten bezuinigen.

Er zijn ook scholen die bewust bezuinigen op leermiddelen om geld vrij te spelen voor andere doelen. In de case studies zijn hiervan verscheidene voorbeelden genoemd. Docenten worden bijvoorbeeld gestimuleerd om zelf materiaal te ontwikkelen of werkboeken te schrappen uit het pakket, om devices te kunnen bekostigen. Partijen in de keten maken zich hier zorgen over, omdat daardoor de ruimte voor kwaliteitsinvesteringen vermindert. Daarbij geven ze aan het wel logisch te vinden, wanneer zulke beslissingen integraal worden genomen, dus bijvoorbeeld een investering in leermiddelen gepaard gaat met investeringen in andere elementen die van belang zijn. Vanzelfsprekend speelt bij deze opmerkingen ook eigenbelang, aangezien deze partijen er minder door verdienen.

5.3.3 Betrokkenen en de keuzevrijheid van leraren

Bestuurders zijn zich actiever gaan bemoeien met de inkoop van leermiddelen. Het aanbestedingsproces wordt op bestuursniveau aangestuurd, maar ook op het gebied van de keuze van leermiddelen stellen bestuurders vaker randvoorwaarden. Toch blijft het duidelijk de sectie die de keuze voor een methode maakt. Ouders hebben in het proces nauwelijks een rol, maar vinden dat zelf ook logisch.

De verantwoordelijkheid voor de aanbesteding van de distributie van leermiddelen ligt op bestuursniveau, terwijl de keuze van leermiddelen gebeurt door vaksecties. Het schoolmanagement is ook meestal aan zet bij de vraag *of* er middelen worden aangeschaft en geeft enkele randvoorwaarden aan, terwijl de vaksectie dan bepaalt *welke* middelen er worden aangeschaft.⁸⁶ Overigens zijn leraren bij de aanbesteding wel betrokken. 36 procent van de leraren in de survey geeft aan betrokken te zijn geweest bij de laatste aanbesteding van lesmateriaal, 27 procent was er zijdelings bij betrokken en 37 procent niet.

Voor alle inkoopprocessen geldt dat de trend uit 2011⁸⁷ zich heeft voortgezet en bestuurders zich er actiever mee zijn gaan bemoeien de afgelopen jaren⁸⁸, maar de keuze van leermiddelen wordt nog

⁸⁴ Regioplan (2011), NMa (2011)

⁸⁵ Regioplan (2011)

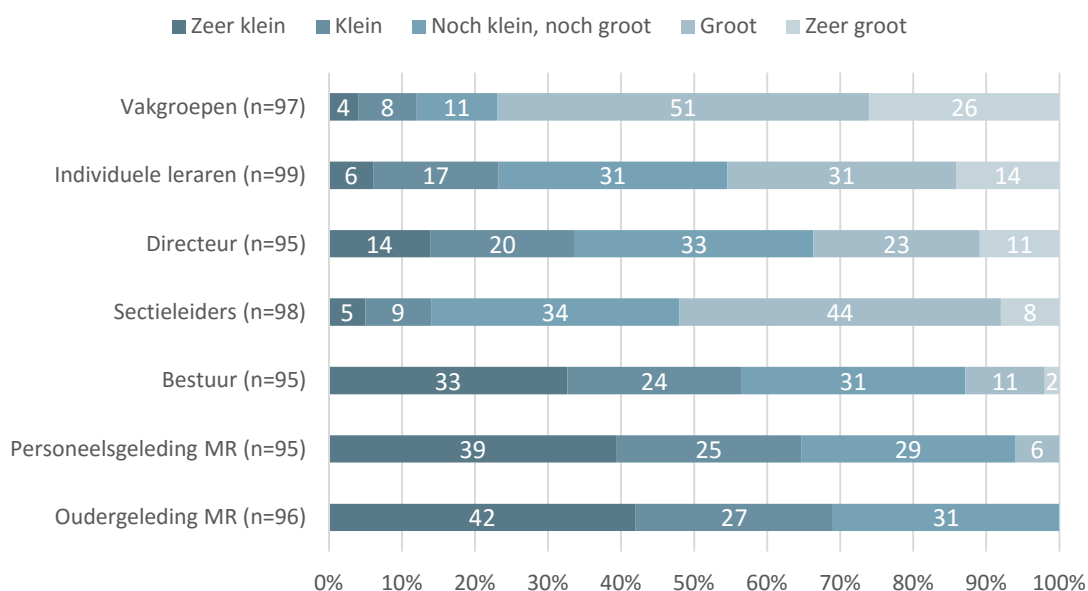
⁸⁶ SLO (2014)

⁸⁷ Regioplan (2011), SLO (2012)

⁸⁸ TNS (2013)

steeds vooral gemaakt door de vaksecties, de sectieleider en individuele leraren⁸⁹. De survey geeft hierover een gemengd beeld. Enerzijds is het aantal leraren dat zegt beperkt te zijn in de keuze van leermiddelen gegroeid van 30 procent⁹⁰ naar 60 procent. Rechtstreeks gevraagd of hun vrijheid is veranderd over de afgelopen drie jaar geeft 63 procent echter aan dat er niets is veranderd, terwijl 15 procent minder vrijheid ervaart, 5 procent meer vrijheid ervaart en 17 procent aangeeft het niet te weten. Anderzijds is de rol van de sectie, de sectieleider en individuele leraren nog steeds het grootst (zie *Figuur 5.4*) en geeft 90 procent van de respondenten aan dat er in die rolverdeling niet veel is veranderd. In de casestudies geven enkele docenten aan te verwachten dat hun invloed zal afnemen wanneer vaker bestuursbreed wordt ingekocht. Scholen zullen de keuze van leermiddelen dan meer op elkaar gaan afstemmen. Overigens is de rol van individuele leraren zelden doorslaggevend.⁹¹ Bij het keuzeproces zijn gemiddeld zes mensen betrokken.⁹²

Figuur 5.4 Vakgroepen hebben grootste invloed op leermiddelenbeleid



Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek.

Optelling procenten kan ongelijk zijn aan 100 door afronding.

De randvoorwaarden die het bestuur meegeeft bij de keuze van leermiddelen betreffen de kosten. De helft van de besturen stuurt op de totale kosten voor leermiddelen en ongeveer 30 procent geeft een budgetmaximum per vaksectie (zie *Figuur 5.5*). Ook worden in twintig procent van de gevallen randvoorwaarden gegeven voor het type materiaal, waarbij in de open antwoorden worden genoemd de afschrijvingstermijn van een methode, de samenstelling van het pakket (werkboeken, oefenmateriaal) of de overgang naar digitale leermiddelen. De helft van de leraren geeft aan dat er door het management de afgelopen drie jaar meer nadruk gelegd wordt op de kosten van het lesmateriaal. 19procent zegt dat er meer richtlijnen zijn voor de inzet van het lesmateriaal. Een derde geeft aan dat er geen verandering heeft plaatsgevonden.

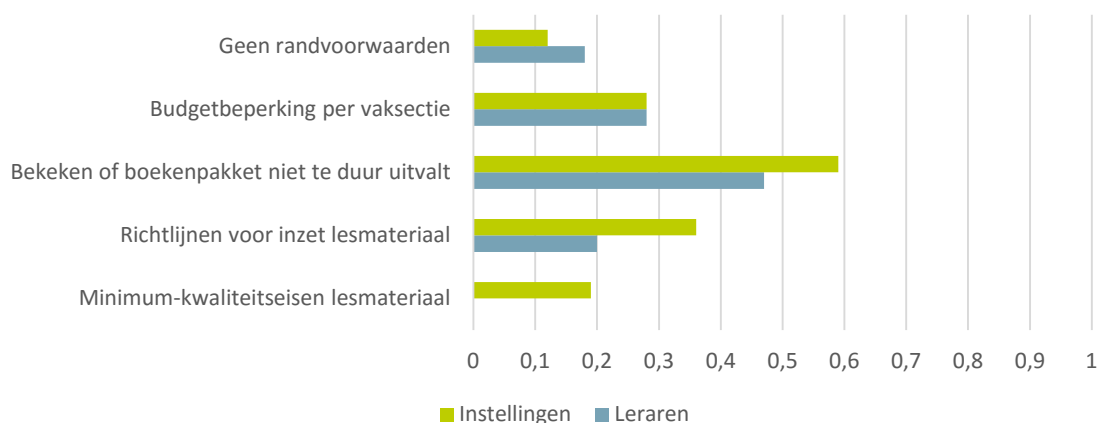
⁸⁹ NOG (2015)

⁹⁰ Regioplan (2011)

⁹¹ SLO (2014)

⁹² TNS (2013)

Figuur 5.5 Het schoolmanagement let op de kosten



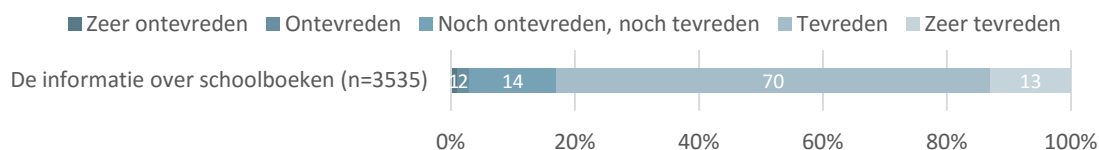
Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek.
N instellingen = 123, n leraren = 100.

De meeste geïnterviewden benadrukken dat de toenemende rol van besturen een gezonde kostenprikkel geeft en essentieel is voor een integrale aanpak bij de digitalisering van het onderwijsproces. Het bestuur moet een rol hebben in de strategische ontwikkeling van de school. Daarnaast benadrukken de geïnterviewden dat de keuze uiteindelijk nog steeds bij de vaksectie ligt. In de survey geeft twaalf van de vijftien leraren die zegt de afgelopen jaren minder vrijheid in keuze van lesmateriaal te hebben gekregen aan dat de vaksectie nog steeds methode van eerste keuze methode heeft gekozen. Twee derde geeft wel aan minder componenten van een methode te hebben gekozen dan gewenst.

Het voornaamste punt van aandacht dat uit de interviews volgt heeft te maken met de snelheid van innovatie. De geïnterviewden geven aan dat er een verschil is tussen de wensen van bestuurders en de wensen van leraren. De bestuurders willen relatief sneller en meer digitaliseren en meer modulair, adaptief aanbod, waarmee scholen (lees: leraren) zelf hun leerlijnen vorm kunnen geven. Leraren willen vooral een betrouwbare methode, die hen vastigheid biedt en werk bespaart. In de publiciteit lijken vooral de bestuurders aanwezig te zijn met klachten over gebrekkige innovatie, terwijl in de praktijk de scholen zelf conservatieve keuzes maken bij de aanschaf van leermiddelen. Zo geeft een geïnterviewde aan dat toen bestuurders een keer een inventarisatie voorgelegd kregen van welke leermiddelen er op de markt zijn, ze verbaasd waren over het ruime en diverse aanbod. Ze zien die diversiteit en innovatie weinig terug in hun scholen.

Ouders hebben in alle processen amper een rol, maar hebben daaraan ook weinig behoefte. In theorie buigen ze zich via de MR over de begroting en het algemene beleid, maar in de praktijk vertrouwen ze op de verantwoordelijkheid van de school. Ouders lijken dat ook geen probleem te vinden, omdat het ze aan kennis ontbeert om een actievere rol te spelen. 80 procent van de ouders is tevreden met de informatievoorziening (zie Figuur 5.6). Ouders hebben vanzelfsprekend wel een (beperkte) rol bij middelen die buiten het WGS-budget worden aangeschaft door school of ouders, maar ook daarvoor geeft de school meestal aan wat moet worden aangeschaft. Ouders hebben dan enige keuze in bijvoorbeeld de prijsklasse.

Figuur 5.6 Ouders zijn tevreden over de informatievoorziening over leermiddelen



Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek.

5.4 De aanbestedingsplicht en de scholen

Het inkoopproces van scholen wordt beheerst door de Aanbestedingswet. De inkoop van distributiediensten gebeurt door een aanbesteding waarmee ook direct de voorwaarden worden vastgelegd waaronder jaarlijks leermiddelen worden gekocht. Scholen hebben weinig kennis van de Aanbestedingswet en geven aan er vooral last van te hebben door de complexere procedures, de beperkte mogelijkheden voor informatie-uitwisseling met marktpartijen, de beperkte flexibiliteit van de langetermijncontracten en de kosten voor ondersteuning. Wel zorgt het ervoor dat scholen vaker een offerteaanvraag uitzetten.

Aanbesteden op zich is beperkt tot de dienstenlevering, maar legt daarmee ook de randvoorwaarden vast waaronder jaarlijks de keuze van leermiddelen en budget worden gemaakt.⁹³ Het lijkt erop dat scholen ook voor de WGS al hadden moeten aanbesteden, maar ze daarvan niet op de hoogte waren.⁹⁴ Een geïnterviewde verbaast zich erover dat andere diensten weinig worden aanbesteed, terwijl de geïnterviewde wel verwacht dat dit eigenlijk zou moeten.

Scholen ontberen volgens de geïnterviewden nog steeds diepgaande kennis van de regels. Weliswaar zijn de problemen met de rechtmatigheid uit de eerste jaren na invoering grotendeels opgelost, door het opdoen van ervaring, door het Convenant Aanbesteden⁹⁵ en door extra ondersteuning vanuit overheid en sectorraad inmiddels grotendeels zijn opgelost. Maar scholen vertrouwen nog steeds grotendeels op aanbestedingsbureaus, die ook tegen juridische problemen aanlopen wanneer ze innovatieve contracten proberen te verkrijgen of op een innovatieve manier aanbesteden (zie paragraaf 5.1.4). Uiteindelijk is het aanbestedingsproces daardoor juist weer vrij eenvoudig: scholen volgen standaardprocedures en standaardbestekken die geen juridische risico's opleveren.

Veel geïnterviewden zien het aanbestedingsproces vooral als onnodig gedoe. Hetzelfde geldt voor schoolleiders die in het kader van de case studies zijn geïnterviewd. Door een mix van beperkte expertise bij scholen en juridische begrenzingsen leidt de aanbestedingsplicht volgens geïnterviewden tot relatief hoge kosten van het proces, juridisering van het aanbestedingsproces, beperkte innovatie van het inkoopproces en van de inhoudelijke vraag, onnodige bundeling tot contracten met een groot aantal leerlingen wat toetreding door kleinere distributeurs onmogelijk (heeft ge)maakt, gebrek aan informatie-uitwisseling tussen aanbieders en scholen, verdwijnen van de mogelijkheid om rechtstreeks in te kopen bij uitgevers, onnodig hoge eisen aan distributeurs en onnodig lange contracten. Ook zien scholen de aanbesteding als onnodig, omdat ze uiteindelijk toch bij één van de twee grote distributeurs uitkomen.

⁹³ Iddink (2015)

⁹⁴ NMa (2011)

⁹⁵ Convenant (2008)

Tegenover de nadelen staat als voornaamste voordeel dat het scholen dwingt regelmatig opnieuw de inkoopbeslissing te nemen. Het vergroot de concurrentie (binnen de bestaande marktverhoudingen, zie paragraaf 6.2 en 0), doorbreekt langjarige contacten tussen medewerkers van de school en een distributeur en dwingt de school vaker bewust na te denken over zijn leermiddelenbeleid.

De voordelen lijken echter niet op te wegen tegen de nadelen. Geïnterviewden geven aan dat aanbesteding vooral een nuttig instrument is in een markt waar toetreding mogelijk is, stevig geconcurrereerd wordt, het product is uitontwikkeld en de vrager een goed beeld heeft van de mogelijkheden. De leermiddelenmarkt is echter beperkt concurrerend, scholen hebben beperkte kennis van hun wensen en iedereen geeft aan dat innovatie trager gaat dan gewenst.

5.5 Conclusie

De omvang van de vraagkant van de leermiddelenmarkt wordt grotendeels bepaald door het leerlingenaantal op Nederlandse vo-scholen en het budget dat de overheid binnen de lumpsum onder de noemer leermiddelen verstrekt. Deze optelsom wijst uit dat de vraag de afgelopen jaren stabiel is gebleven en de komende jaren door lagere leerlingaantallen zal gaan dalen. Wel lijkt de vraag aan aanvullende diensten toe te nemen, zowel vanuit scholen als rechtstreeks vanuit ouders.

Scholen zijn bewuster gaan inkopen, zowel voor wat betreft inhoud van de dienstverlening als voor wat betreft kosten. Qua inhoud stellen scholen een steeds complexere en verdere geïntegreerde vraag. De bestekken worden professioneler, waardoor ook meer risico's naar de distributeurs worden verschoven.

Scholen houden hierbij weinig rekening met het effect van hun individuele handelen op de marktverhoudingen, waardoor ze niet bijdragen aan extra ruimte voor toetreders. Ze stappen alleen over van aanbieder, wanneer dit duidelijke voordelen biedt. Voor de distributie volgt dit uit het aanbestedingsproces. Voor de leermiddelen is dit een bewustere keuze, waarbij scholen in principe methodetrouw zijn.

De inkoopprocessen bij scholen verschillen voor de distributie en de leermiddelen. De distributie en dus de aanbesteding wordt op bestuursniveau geregeld. De keuze van leermiddelen en methode gebeurt door leraren, waarbij het schoolmanagement wel meer (budgettaire) randvoorwaarden is gaan stellen.

De verschillende rol van management en leraar is ook terug te zien in het debat over de kwaliteit van het aanbod. Bestuurders verwachten en willen vaker meer innovatie en meer modulair aanbod, waarbij de leraar de regisseur van het leerproces is. Leraren willen ontzorgd worden door een methode, die ze vertrouwen op basis van hun ervaringen.

Het inkoopproces van scholen wordt beheerst door de Aanbestedingswet. Scholen hebben weinig kennis van de Aanbestedingswet en geven aan er vooral last van te hebben door de complexere procedures, de beperkte mogelijkheden voor informatie-uitwisseling met marktpartijen, de beperkte flexibiliteit van de langetermijncontracten en de kosten voor ondersteuning. Wel zorgt het ervoor dat scholen vaker een offerteaanvraag uitzetten.

6 Marktwerving: de aanbodzijde

6.1 Ontwikkelingen in de leermiddelenketen

Digitalisering verkleint de rol van de fysieke distributie en vergroot de vraag van scholen naar een 'one-stop-shop'. Uitgevers, distributeurs en aanbieders van leerlingadministratiesystemen, leerlingvolgsystemen en elektronische leeromgevingen betreden elkaars markt om scholen alle diensten te kunnen bieden. Op korte termijn vergroot dit de concurrentie, op langere termijn vergroot dit het risico op lock-in. Tegelijk is verdere schaalvergroting over verschillende markten wellicht nodig om goede producten te kunnen bieden, zoals ook in andere digitale markten zichtbaar is.

De grenzen tussen de verschillende rollen in de traditionele leermiddelenketen zijn aan het vervagen, onder invloed van de digitalisering en de wens van scholen tot integratie van diensten.⁹⁶ De trend die al in 2011 zichtbaar was⁹⁷ heeft zich doorgezet. Scholen willen toegang, leeromgeving, content en voortgangsinformatie in één geïntegreerd dienstenpakket. Er zijn ook rollen bijgekomen, zoals de ontwikkeling van elektronische leeromgevingen, digitale en adaptieve leermiddelen en digitale leerlingvolgsystemen. Figuur 6.1 geeft deze verandering weer.

Alle partijen in de keten zijn bezig zich te positioneren om scholen in de toekomst een 'one-stop-shop' te kunnen bieden. Een strijd rondom 'het platform' lijkt te zijn begonnen.⁹⁸ Een geïnterviewde beschrijft dat de grote uitgevers en/of distributeurs op vijf manieren op de veranderende leermiddelenketen (en potentiële extra concurrentie) reageren:

- 1) Via rechtszaken, waarmee distributeurs (op basis van de afgesloten contracten) scholen dwingen om alle middelen via hen aan te schaffen, ook de digitale middelen. Scholen vinden nog geen manieren van aanbesteden die hen meer ruimte geven om digitale middelen apart in te kopen van foliomateriaal.
- 2) Via betreding van aanpalende markten door overnames.
- 3) Via bemoeilijking van toetreding door andere partijen, bijvoorbeeld door de toegang tot een platform te bemoeilijken. Als voorbeeld hiervan noemt men dat Van Dijk Bettermarks voordelen geeft in het contact met scholen of bij de levering van de dienst.
- 4) Via samenwerking met andere (dominante) spelers. Als voorbeeld geeft men de samenwerking tussen Magister en Noordhoff.
- 5) Via marketing, door zich te positioneren als vooruitstrevend en welwillend. Men wijst dan op de verschillende initiatieven waarbij distributeurs of uitgeverijen tegemoet komen aan wensen van scholen.

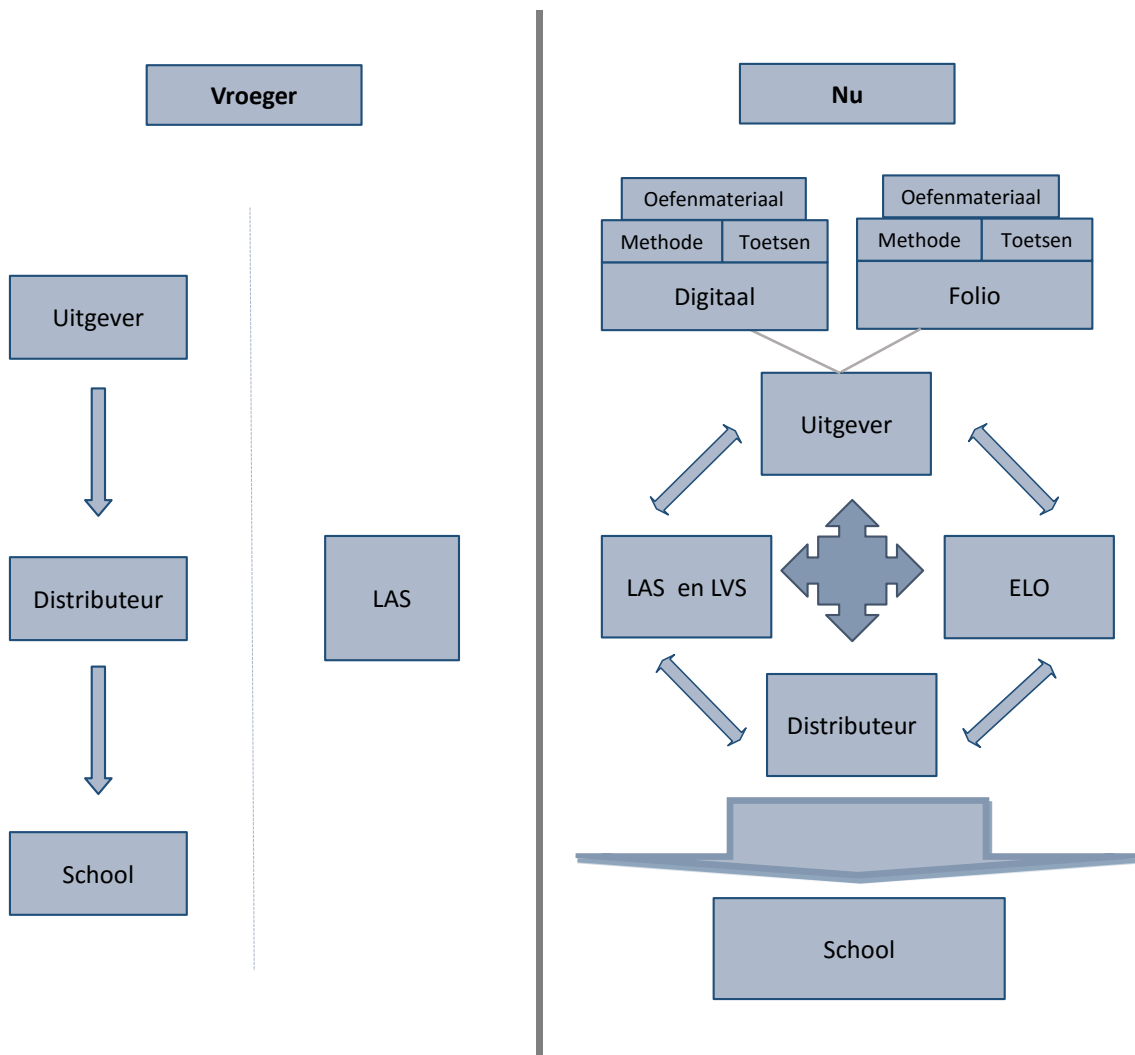
Overigens zijn de marktspelers zich zowel bewust van de voordelen van een geïntegreerd aanbod, als de potentiële risico's voor kwaliteit en onafhankelijkheid van deelproducten cq het belang dat scholen hechten aan de mogelijkheid flexibel te kunnen inkopen. In de case-studies spreken schoolleiders tegen dat het aanbod in de richting van een 'one-stop-shop' gaat. De bezochte scholen hebben distributie en ELO niet in één aanbesteding gecombineerd. Ze hebben ook niet de ervaring dat ze bijvoorbeeld vastzitten aan het ELO van Magister, doordat ze Iddink als distributeur hebben.

⁹⁶ Sectorraden PO/VO (2013)

⁹⁷ Regioplan (2011)

⁹⁸ NOG (2014)

Figuur 6.1 De verschillende rollen in de leermiddelenketen zijn met elkaar verweven geraakt



De huidige dominante partijen gebruiken hun financiële reserves en marktpositie om zich ook op andere markten in te kopen. Iddink heeft Magister overgenomen en daarmee gelijk een marktaandeel gekregen van ongeveer 80 procent op de markt voor leerling-administratiesystemen⁹⁹ en naar schatting van een geïnterviewde ongeveer 20 procent op de markt voor leerlingvolgsystemen. Tegelijk ontwikkelen ook de uitgevers leerlingvolgsystemen cq elektronische leeromgevingen, waarbinnen ze hun content aan bieden. Thieme heeft NextIn (vroeger: PulseOn) en Malmberg Jump (vroeger: Score). Iddink heeft ook toetsontwikkelaar Rode Planeet overgenomen, terwijl Malmberg ICE heeft overgenomen en Noordhoff via Toetspunt en Docentplus de markt voor toetsen ontwikkelt. Van Dijk betreedt de markt voor lesmethoden via samenwerking met internationale onderwijsmethoden, zoals de Duitse wiskundemethode BetterMarks. Ook geeft een geïnterviewde aan dat de distributeurs zich actief tonen op de markt voor (distributie van) devices.

⁹⁹ NOG (2014)

De distributeurs voelen druk vanuit de potentieel kleinere rol voor distributie in een digitale markt¹⁰⁰, maar houden vanuit hun unieke capaciteit tot fijndistributie wel een sterke positie zolang foliomateriaal nog een belangrijk deel is van de markt. Uitgevers en andere partijen betreden wel de markt voor digitale distributie, maar niet voor (fijn)distributie van foliomateriaal.¹⁰¹ Mocht de markt voor foliomateriaal helemaal verdwijnen, verwacht men wel dat er nieuwe toetreders komen.

De uitgevers staan enigszins dubbelzinnig tegenover de digitalisering. Enerzijds zijn ze ook druk bezig zich te positioneren, anderzijds tast de digitalisering hun marktpositie aan en kannibaliseren digitale leermiddelen op hun schriftelijke methodes. Ze voelen daarbij de druk van nieuwe, digitale toetreders zoals Elerna, Blink, Dedact en anderen (zie ook paragraaf 6.2.2).

De dominante partijen zoeken (ook) de samenwerking, daarmee deels tegemoetkomend aan de wens van de scholen, deels om gezamenlijk hun positie te bewaken. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van single-sign-on-dienst DTDL door de twee distributeurs en drie grote uitgevers samen, waarmee scholen via één dienst bij alle leermiddelen kunnen.¹⁰² Tegelijk zijn er maar weinig partijen die hun content aanbieden via het platform van een concurrent, of die een platform bieden dat echt contentneutraal is. Dedact is op dat vlak een toetreders, maar biedt ook steeds meer eigen materiaal aan.

De ontwikkeling naar grote, integrale dienstenleveranciers die werken vanuit hun eigen platform is volgens sommige geïnterviewden ook deels onvermijdelijk of zelfs nodig om een goede, integrale dienst te kunnen ontwikkelen. Het komt direct tegemoet aan de wens tot ontzorging van scholen en ouders, wanneer je een uit een systeem te horen krijgt dat het niet goed gaat met een leerling en direct informatie krijgt over prestaties op andere vakken en suggesties voor oefenmateriaal en bijles. De geïnterviewden wijzen daarbij naar andere digitale markten waarop een oligopolie is ontstaan, zoals die voor besturingssystemen (Microsoft, Google, Apple), zoekmachines (Google en in mindere mate Yahoo en Bing) en vergelijkingssites.¹⁰³ Ook geven sommige geïnterviewden aan dat de digitalisering de markt juist kan openbreken, omdat het de machtspositie van de bestaande partijen onder druk zet en toetreders beter in staat zijn tegemoet te komen aan de eisen van een digitale markt.

Toch zien de geïnterviewden vooral risico's van de ontwikkeling, met name voor lock-in van scholen, marktmacht van het 'winnende platform' en rondom privacy. De afhankelijkheid van de scholen van hun leverancier blijft verder gehandhaafd of neemt zelfs toe, omdat de leverancier steeds dichterbij de kern komt van het kernproces van de school, namelijk het leren. Naarmate verschillende diensten meer zijn verbonden, kan de school minder gemakkelijk overstappen van leverancier. Daarnaast wordt het lastiger om als partij toe te treden op een enkele dienst. De schaalvoordelen van 'winnende platforms' zullen zo groot zijn dat anderen er niet tegen kunnen concurreren. De informatiepositie wordt volgens een geïnterviewde de belangrijkste bron van marktmacht. Tenslotte levert het ook een risico op voor de privacy, wanneer één (private) partij gegevens krijgt over leerlingprestaties en koopgedrag. Zo zijn er signalen dat distributeurs op basis van informatie over schoolniveau en leerlingprestaties ouders benaderen met aanbiedingen voor bijles, examentraining en extra oefenmateriaal.

¹⁰⁰ NOG (2014)

¹⁰¹ NMa (2011)

¹⁰² NOG (2014)

¹⁰³ Overigens wordt juist op die markten de afgelopen jaren in toenemende mate ingegrepen door toezichhouders, waarbij bijvoorbeeld ontbundeling van webbrowser en besturingssysteem wordt verplicht.

Veel geïnterviewden pleiten er daarom voor dat de overheid zich actief bemoeit met deze ontwikkeling. Men ziet vooral een rol in het bewaken van de privacy en in het garanderen van standaarden die het mogelijk maken voor (kleine) leveranciers van een specifieke dienst om zich te koppelen aan het integrale dienstenpakket van een (grote) leverancier.¹⁰⁴ Specifiek gaat het dan in ieder geval om koppelvlakken tussen content en distributie en tussen content/distributie en leerlingvolgsysteem. Geïnterviewden die verder gaan willen dat de overheid of de scholen gezamenlijk ook echt een actieve rol nemen in de ontwikkeling van platforms en/of digitale leermiddelen (zoals via VOcontent), maar andere geïnterviewden zijn daar erg huiverig voor, omdat het de overheid in een “oneigenlijke rol plaatst en de innovatie die de markt beter kan leveren beperkt”. Overheid, scholen en aanbieders zijn reeds actief op dit terrein, onder andere door het afsluiten van een privacyconvenant tussen scholen en aanbieders¹⁰⁵ en door afspraken te maken over standaarden¹⁰⁶. Dit neemt de zorgen bij geïnterviewden echter nog niet weg. Veel geïnterviewden geven aan dat een situatie waarin maar twee platforms bestaan onwenselijk is en moet worden voorkomen.

6.2 Structuur

6.2.1 Marktverhoudingen

De structuur in distributie en leermiddelenontwikkeling is de afgelopen jaren amper veranderd. Van Dijk (ca. 70 % marktaandeel) en Iddink beheersen de distributie, Noordhoff (meer dan 50 % marktaandeel), Thieme en Malmberg de leermiddelen. Per vakgebied is op de markt voor uitgevers nog veel meer concentratie, tot soms virtuele monopolisten. Wel is er op de markt voor leermiddelen meer beweging in de verhoudingen. Noordhoff en een aantal toetreders groeien, ten koste van Malmberg en Thieme.

De markt voor leermiddelen onder definitie van de WGS is tussen de € 240 en 300 miljoen groot. De totale markt voor leermiddelen is groter, wanneer ook aanvullende leermiddelen, oefenmateriaal en leerlingvolgsystemen worden meegerekend (zie ook paragraaf 5.1).

Op de markt voor distributie van WGS-leermiddelen is Van Dijk marktleider met ongeveer € 165 miljoen (65-70 procent) en volgt Iddink met € 82 miljoen (25-30 procent). De laatste serieuze partij is OsingadeJong met een marktaandeel van minder dan 10 procent.¹⁰⁷ Dit beeld volgt ook uit de survey, waarbij 56 procent van de schoolleiders aangeeft via Van Dijk in te kopen en 32 procent via Iddink. Een geïnterviewde die de aanbestedingen heeft gemonitord, stelt dat Van Dijk in 66 procent van de aanbestedingen werd gekozen als beste partij en Iddink in 29 procent van de aanbestede percelen. Een andere geïnterviewde maakt een onderscheid tussen type boekenfonds (zie tabel 6.1).

¹⁰⁴ iECK (2013)

¹⁰⁵ <http://www.privacyconvenant.nl>

¹⁰⁶ <https://www.edustandaard.nl>

¹⁰⁷ FD (2015)

Tabel 6.1 Van Dijk de grootste distributeur binnen een duopolie

	Extern boekenfonds		Intern boekenfonds		Gefaciliteerd boekenfonds	
	Aantal leerlingen	Marktaandeel	Aantal leerlingen	Marktaandeel	Aantal leerlingen	Marktaandeel
Van Dijk	270.000	70	315.000	80	72.000	60
Iddink	210.000	30	75.000	20	15.000	15
OsingadeJong			?*	?*	25.000	25
Totaal	480.000		390.000		112.000	

Bron Eén respondent tijdens interviews. Verdeling marktaandelen bevestigd tijdens toetsessie.

* OsingadeJong heeft ook marktaandeel op de markt voor interne boekenfondsen, maar deze respondent had dat niet in beeld.

De totale markt voor distributie bedraagt ca. 440 miljoen, waarbij van Dijk ongeveer € 300 miljoen omzet draait en Iddink ongeveer € 110 miljoen.¹⁰⁸

De invloed van de WGS op de consolidatie is onduidelijk. De markt voor distributie heeft zich na een aantal roerige jaren direct na de invoering van de WGS inmiddels gestabiliseerd tot een praktisch duopolie. Voor de WGS waren er nog zes relatief grote distributeurs.¹⁰⁹ De NMa concludeerde al in 2011 dat dit werd veroorzaakt door een autonome trend tot schaalvergroting na afschaffing van de vaste boekenprijs in 2006, maar is versneld door de invoering van de WGS.¹¹⁰ Uit de interviews komt een zelfde beeld naar voren. Wellicht was de markt uiteindelijk ook geconsolideerd, maar niet in dit tempo. Een geïnterviewde geeft aan dat de digitalisering wellicht zonder de versnelde consolidatie tot een heel andere marktontwikkeling had gezorgd, omdat de partijen die nu dominant zijn en dus de digitalisering beheersen dan minder dominant waren geweest.

In de markt voor leermiddelen is op macroniveau gezien meer beweging. De gemiddelde school heeft leermiddelen van tien tot vijftien uitgeverijen. Noordhoff is marktleider met ongeveer € 140 miljoen omzet en 50 procent en Malmberg (€ 60 miljoen, 20-30 procent) en Thieme (€ 40 miljoen, 15 procent) volgen.¹¹¹ De schattingen van de aandelen van Thieme en Malmberg lopen tussen verschillende interviews wel sterk uiteen, wat volgens de geïnterviewden een gevolg is van de onzekere marktpositie van deze uitgevers. Het is onduidelijk of zij het marktaandeel dat ze verliezen op foliomateriaal ten opzichte van Noordhoff (dat nog steeds groeit) voldoende terugwinnen in digitaal materiaal, maar het lijkt er niet op. Met name over Thieme geeft men aan dat deze marktaandeel verliest.

De markt voor leermiddelen is echter gesegmenteerd naar vak, waardoor de marktaandelen weer stabiel zijn en markten nog veel meer neigen naar mono- of duopolies. Zo heeft Noordhoff met Getal & Ruimte en Moderne Wiskunde praktisch 100 procent van de wiskundemarkt in handen en is het ook zeer dominant op Engels. Malmberg is dominant in biologie en Thieme in aardrijkskunde.

Uit de interviews komt naar voren dat er weinig veranderingen in de structuur worden verwacht op korte termijn, maar meer op lange termijn. Op lange termijn verwacht men verdere consolidatie naar twee tot vier grote integrale aanbieders (vanwege de ketenveranderingen, zie paragraaf 6.1). Daarnaast verwacht men voornamelijk op de markt voor uitgevers nog wel ontwikkelingen. Deze partijen staan te

¹⁰⁸ NOG (2014), NMA (2010)

¹⁰⁹ Regioplan (2011)

¹¹⁰ NMa (2011)

¹¹¹ FD (2015)

koop, dus dat levert dynamiek op. Daarnaast heeft Thieme en in mindere mate Malmberg het lastig, dus zouden die kunnen worden overgenomen. Ook ziet men daar een aantal nieuwe spelers die zouden kunnen groeien, mits ze niet tussentijds worden overgenomen. Een laatste ontwikkeling is dat men verwacht dat het relatieve aandeel van de distributeurs in de toegevoegde waarde gaat dalen door een afname in belang van foliomateriaal. Voorlopig is het grote marktaandeel voor de twee grote distributeurs echter nog aanleiding voor klachten in de open vragen van de survey.

6.2.2 Toe- en uittreding

Er zijn amper toetreders in de (fysieke) distributie, omdat de toetredingsdrempels te hoog zijn: de kortingspercentages van uitgevers voor de bestaande distributeurs, de schaalvoordelen in een krimpmarkt, de opgedane expertise met fijndistributie en de (juridische) kennis van aanbesteden, die wordt ingezet om toetreding te bemoeilijken. Er zijn wel toetreders in de uitgeefmarkt, vooral vanuit oefenmateriaal en digitale producten. Deze toetreding heeft echter nog geen significante omzet. In het algemeen is niet helemaal duidelijk hoe bestaande partijen omgaan met toetreders. Er zijn signalen dat toetreding wordt bemoeidigd door partijen uit een andere schakel in de keten, maar ook dat toetreders minder goed toegang hebben tot platforms voor leermiddelen. In het verleden zijn partijen die groeien vaak opgekocht.

De toetredingsdrempels voor distributeurs zijn hoog, zo werd al in 2011 vastgesteld.¹¹² Als toetredingsdrempels worden in de interview en literatuur verschillende elementen genoemd:

- de benodigde kennis van de markt;¹¹³
- de benodigde expertise met fijndistributie om op kwaliteit de bestaande partijen te beconcurreren, inclusief voorraadbeheer, logistiek en zomerse piekbelasting;¹¹⁴
- de benodigde expertise en faciliteiten voor de combinatie van diensten, zoals folio en digitaal materiaal;¹¹⁵
- de achterstand in kennis van specifieke scholen en informatie over leerlingen;
- de tijd die het kost om een betrouwbare reputatie op te bouwen;
- de benodigde kennis van het aanbestedingsrecht;¹¹⁶
- de eisen die in aanbestedingen gesteld worden, zoals de eisen aan omzet, continuïteit en dienstverlening;¹¹⁷
- de (te verwachten) lagere kortingspercentages voor toetreders ten opzichte van de bestaande distributeurs;¹¹⁸
- de schaalvoordelen voor de distributie, die toetreders een kostenachterstand bieden;
- de krimpmarkt, die maken dat de benodigde investeringen moeilijk zijn terug te verdienen;
- de te verwachten scherpe reactie van bestaande distributeurs;
- de (juridische) kennis van aanbesteden bij bestaande partijen, die wordt ingezet om toetreding te bemoeilijken;
- in geval van toetreding vanuit andere schakels in de keten (uitgevers) de bestaande afhankelijkheid van de distributeurs voor de afzet van andere diensten;

¹¹² Regioplan (2011), NMa (2011)

¹¹³ NMa (2010)

¹¹⁴ NMa (2010)

¹¹⁵ NMa (2010)

¹¹⁶ NMa (2010)

¹¹⁷ NMa (2010)

¹¹⁸ NMa (2010)

- de (continue dreiging van) wijzigingen in de regelgeving rondom de inkoop van boeken, bijvoorbeeld door de discussie rondom het afschaffen van de WGS in 2013.

De NMa oordeelt daardoor dat spelers vanuit andere onderwijssectoren waarschijnlijk niet kunnen en zullen toetreden.¹¹⁹ Verschillende geïnterviewden hopen op grote (internationale) toetreders, zoals bol.com of Amazon, maar dit is tot nu toe niet gebeurd en gedurende het onderzoek is niet het beeld ontstaan dat dit in de nabije toekomst wel gaat gebeuren. Partijen uit andere schakels in de keten (lees: uitgevers) treden niet toe, vanwege een gebrek aan expertise, omdat ze volgens de bestekvoorwaarden ook materiaal van concurrenten moeten leveren en de dreiging van het beschadigen van de relatie met de bestaande distributeurs. Toetreding is alleen gelukt door OsingadeJong en haar marktaandeel blijft voorsnog beperkt en geconcentreerd op de markt voor kleine scholen met interne boekenfondsen, zodat de drempel van fijndistributie en benodigde schaal wegvalt. De combinatie van distributiekwaliteiten, met kennis van de Nederlandse schoolboekenmarkt en de aanbestedingssystematiek is uiteindelijk voor alle mogelijke toetreders te uitdagend.

“De Europese aanbestedingen hebben de al hoge toetredingsdrempels verder verhoogd, doordat de toetreders nu ook deel moet nemen aan een procedure die door boekhandels en distributeurs als complex en kostbaar wordt omschreven.”¹²⁰ De ruimte om als school deels bij een andere partij in te kopen is beperkt. Een geïnterviewde stelt dat toetreding door samenwerkende leveranciers in een aantal gevallen beperkt wordt door de eisen in de aanbesteding. Ook verwijst de geïnterviewde naar de wet op de mededinging die als bovengrens voor samenwerking, dat de partijen samen niet meer marktaandeel mogen hebben dat 10 procent. Deze norm is in 2004 opgerekt van 5 naar 10 procent juist om kleinere partijen de mogelijkheid te bieden om gezamenlijk in te schrijven op aanbestedingen. De conclusie moet zijn dat deze maatregel in de leermiddelenmarkt weinig tot geen effect heeft gehad.

De toetredingsdrempels voor distributeurs lijken alleen maar te verhogen (zie ook de vorige twee paragrafen). De meeste geïnterviewden verwachten dan ook dat er op de markt voor distributie van foliomateriaal geen toetreding meer plaats zal vinden.

De toetredingsdrempels zijn ook voor uitgevers hoog, maar hier zijn meer mogelijkheden om in nichemarkten toe te treden zoals de markt voor oefenmateriaal, toetsontwikkeling of digitale leermiddelen.¹²¹ Het ontwikkelen van een nieuwe methode is kostbaar en complex en scholen stappen pas (met enige massa) over als de kwaliteit onomstreden is. Daarnaast is de samenwerking tussen uitgevers en de ontwikkeling van de inhoud van het onderwijs volgens een geïnterviewde hecht. Dit mag nodig zijn om de leermiddelen en eindtermen in lijn met elkaar te houden, maar geeft toetreders die nog niet aan tafel zitten een achterstand. Daarbij komt dat de prijzen van de huidige methodes zijn afgestemd op het beschikbare budget, waardoor scholen weinig middelen over te houden om naast de methode extra materiaal aan te schaffen. Ook de ontwikkeling van eigen materiaal blijft om deze redenen beperkt, ondanks eerdere hoge verwachtingen.¹²²

De internationale toetreding waar rond de invoering van de WGS op werd gehoopt, is beperkt gebleven. Onderwijs is een nationaal georiënteerde, cultuurgebonden bedrijfstak, het Nederlands taalgebied is te

¹¹⁹ NMa (2010)

¹²⁰ NMa (2011)

¹²¹ NMa (2011), NOG (2014)

¹²² NMa (2011)

klein en er zijn te weinig synergievoordelen.¹²³ Illustratief hiervoor is dat Bridgepoint Capital haar internationale uitgeefconglomeraat Infinitas Learning (waar Noordhoff onder valt) weer aan het ontmantelen is met waarschijnlijk flinke verliezen als gevolg. In 2007, nog voor (het hoogtepunt van) de economische crisis, hadden ze Noordhoff voor dertien maal de winst overgenomen á € 774 miljoen, in 2014 werd het getaxeerd op 8 maal de winst á € 500 miljoen en inmiddels is er een bod uitgebracht van ongeveer € 350 miljoen: 3,5 maal de winst.¹²⁴

Toetreding vindt vooral plaats op het snijvlak van digitale content en adaptieve leersystemen, waarbij regelmatig wel de samenwerking wordt gezocht met gevestigde partijen of de ontwikkeling geheel gebeurt onder de paraplu van een moederbedrijf. De toetredingsdrempels zijn hier het laagst, omdat het gemakkelijkst een nichemarkt kan worden gezocht, de technische vereisten laag zijn, de investering in eerste instantie beperkt kan blijven en investeringen soms kunnen worden uitgespreid over meerdere taalgebieden. Een inventarisatie levert een flinke lijst partijen op: Dedact, VO-content, Deviant, KhanAcademy NL, Exova, Math4All, Iktel.nl, BetterMarks, Blink, Studyflow, Simulise, LessonUp, SlimLeren, EduSmart, It's Learning, BeatsNBits, Oefenweb (Taalzee en Rekentuin), Snappet, Squala, Muiswerk, Staal & Roeland, Eduactief en PulseOn. Als voordelen voor de toetreders noemen de geïnterviewden onder andere dat de partijen geen bestaande positie te beschermen hebben, geen bestaande kostenstructuur, meer voeling met de markt, jonge, innovatieve medewerkers en een werkwijze waarbij feedback uit de praktijk en productontwikkeling nauwer en sneller zijn verbonden.¹²⁵

Toetreders behalen tot zover nog geen grote schaal. Wanneer ze groeien of veelbelovend zijn, worden ze ook vaak overgenomen, zoals is gebeurd met Ambrasoft (primair onderwijs, gekocht door Noordhoff), Bureau ICE (toetsontwikkeling, gekocht door Malmberg) en Next in, vroeger PulseOn (door Thieme).

6.3 Gedrag aanbodzijde

6.3.1 Intensiteit van concurrentie

Alle partijen in de keten zien het beschikbare budget als richtprijs voor een leermiddelenpakket. Distributeurs hebben geen belang bij een prijzenoorlog en/of veranderende marktverhoudingen, maar dat betekent niet dat sprake is van bewuste concurrentiebeperking (collusie, kartelvorming). De concurrentie tussen uitgevers is heviger, zowel op prijs, kwaliteit en innovatie. De prijsstelling is vooral gebaseerd op historie, de relatieve marktpositie en het beschikbare budget van scholen. Methoden die een sterke positie hebben in deelmarkten (bv. de wiskundemethoden van Noordhoff) realiseren een hogere marge. Het is onduidelijk hoe de verhoudingen tussen uitgevers en distributeurs liggen. Het lijkt er niet op dat één van beide zijden duidelijk meer marktmacht heeft en zich op basis daarvan een groter deel van de opbrengst kan toe-eigenen.

Concurrentie tussen distributeurs

De aanbestedingen lijken slechts in beperkte mate een echte strijd tussen distributeurs. Ten eerste wordt bij de meeste aanbestedingen door slechts twee partijen geoffreerd, Van Dijk en Iddink. Volgens één van de geïnterviewden (die dit gemonitord heeft), gebeurt dit in 80 procent van de aanbestedingen.

¹²³ FD (2015)

¹²⁴ FD (2015)

¹²⁵ NOG (2014)

In 7 procent wordt door slechts één partij geoffreerd en slechts in 12 procent van de gevallen door drie partijen. Ten tweede zijn de marktverhoudingen de afgelopen jaren stabiel, dus winnen de beide distributeurs in gelijke mate aanbestedingen. Ten derde geven verschillende geïnterviewden aan dat de marges op alle typen boekenfondsen en met name op interne boekenfondsen weer aan het stijgen zijn, nu de toetreders uit de beginjaren van de markt zijn verdwenen. Eén geïnterviewde geeft aan aanbestedingen tegen te komen waar niet langer kortingen worden geboden. Geïnterviewden zeggen dat eventuele toetreders worden afgeschrikt door het vet op de botten van de huidige distributeurs, wat hen in staat zou stellen zich te verdedigen tegen toetreders door een periode lang lage prijzen te bieden. Ten vierde lijkt vooral het beschikbare budget bij scholen een beperking voor de prijzen en fungeert dit budget als richtprijs.¹²⁶ Ten vijfde voorkomen distributeurs dat aanbestedingen die tot meer concurrentie uitlokken een succes worden, door juridische blokkades op te werpen of zoals een geïnterviewde aangeeft bij innovatievere aanbestedingen “de scherpe kantjes” er af te veilen. Ten zesde geven verschillende geïnterviewden ook aan dat de partijen geen belang hebben bij veranderende marktverhoudingen. Een verdere stijging van het marktaandeel van Van Dijk zou leiden tot meer Kamervragen en negatieve publiciteit.

Verschillende geïnterviewden zeggen signalen te krijgen dat de distributeurs de concurrentie bewust beperken, maar alle geïnterviewden geven aan dat het niet mogelijk zal zijn om hiervoor bewijs te verzamelen. Opvallend is wel dat de partijen vaak samenwerken in verschillende projecten. En dat er rond juridische zaken van een distributeur jegens scholen in de afwikkeling contact lijkt te zijn tussen distributeurs om de levering van leermiddelen aan de leerlingen niet in gevaar te laten komen. Dit is goed voor de leerlingen en de school, maar het is onduidelijk hoe het zich verhoudt tot de Mededingingswet. Zoals een geïnterviewde zegt: “de distributeurs bewaken de grenzen van de Mededingingswet, maar lopen wel nadrukkelijk langs de randen.” Ook enkele geïnterviewde schoolleiders hebben het vermoeden dat de distributeurs “elkaar wat gunnen”, zonder dat ze dat kunnen bewijzen. Een ander ziet juist voorbeelden van stevige concurrentie, bijvoorbeeld in de keren dat distributeurs juridische mogelijkheden benutten om de ongunstige uitkomst van een aanbesteding aan te vechten.

Het is lastig om objectieve gegevens te verzamelen. Distributeurs verbieden de publicatie van de uiteindelijke prijzen.¹²⁷ Wel geven verschillende geïnterviewden aan dat distributeurs rond de 15 procent marge rekenen voor de levering van digitale leermiddelen, ook wanneer dit gebeurt via het platform van de uitgever.

Concurrentie tussen uitgevers

Tussen de uitgevers wordt heviger geconcurrereerd. De kwaliteit is daarbij veruit het belangrijkste¹²⁸, maar er zijn ook gevallen van nieuwe methodes die zich met lage prijzen in de markt proberen te vechten, zoals de nieuwe wiskundemethode MathPlus van Malmberg die fors lager is geprijsd. Tegelijk fungeert het beschikbare budget bij scholen als richtprijs, zowel als limiet voor te hoge prijzen als ondergrens voor lage prijzen. Dominante methoden zijn wel in staat om een hogere marge te realiseren, maar het staat uitdagers vrij scholen te overtuigen dat ze een beter product verkopen en dat gebeurt ook wel (zie paragraaf 6.2.2).

¹²⁶ NMa (2011)

¹²⁷ Regioplan (2011)

¹²⁸ NMa (2011)

De prijszetting gebeurt volgens een geïnterviewde op basis van:

- 1) De historische prijs en de historische omzetten ten opzichte van verbeteringen aan een product. Bijvoorbeeld de toegevoegde waarde van de toevoeging van een digitale module aan een methode die voorheen alleen uit foliomateriaal bestond.
- 2) Het totaal beschikbare budget van een school. Aan de hand van het belang van het vak (aantal lessen) is te berekenen welk aandeel van het totale budget naar een methode voor een bepaald vak gaat.
- 3) De prijzen van concurrenten en de betalingsbereidheid
- 4) De betalingsbereidheid van scholen, blijkend uit marktonderzoek.

Zoals in paragraaf 4.1 vermeld stijgen de prijzen voor leermiddelen wel iets sneller dan de inflatie, maar deze extra stijging is niet enorm hoog wanneer in aanmerking genomen wordt dat digitalisering tot hogere investeringen noopt en schaalvoordelen voor methoden kleiner worden.

Concurrentie gebeurt vooral in de persoonlijke relatie met de leraar en de vaksectie. Geïnterviewde docenten in de casestudies bevestigen dit. Daardoor kunnen uitgevers op kwaliteit concurreren, want dat is waar leraren naar kijken. De mate van concurrentie verschilt per vak. Bij wiskunde heeft Noordhoff bijvoorbeeld een monopolie, bij andere vakken valt meer te kiezen. Naarmate ICT belangrijker wordt komt daar een marketingkanaal naast te staan richting het schoolmanagement.

Concurrentie tussen uitgevers en distributeurs

Een bijzonder element aan deze markt is dat de aanbodzijde gelaagd is, waardoor een machtspositie van een schakel in de aanbodketen ook effect kan hebben op aanbieders in de andere schakels van de keten. In het onderzoek is daarom ook aandacht besteed aan de wijze waarop de prijsvorming tussen distributeurs en uitgevers plaatsvindt.

De NMa meldde hierover het volgende: “uit het onderzoek blijkt evenwel dat de relatie tussen de grootte van een distributeur en de hoogte van de te behalen korting niet rechtevenredig is. Uit een analyse van behaalde kortingspercentages door verschillende distributeurs (met name actief in het VO) voor het jaar 2008 en 2009 blijkt dat distributeurs met een significant verschillend inkoopvolume vrijwel dezelfde korting hebben weten te behalen. Vanaf een bepaalde omvang van de distributeur lijkt de relatie tussen de grootte van de distributeur en de hoogte van de korting af te vlakken. Bovendien is uit deze analyse gebleken dat een groter inkoopvolume niet altijd leidt tot een hogere korting. Niet is gebleken dat distributeurs met een relatief groot inkoopvolume altijd hogere kortingen kan verkrijgen dan distributeurs met een kleiner inkoopvolume.”¹²⁹

Uit de interviews is het net als in 2011¹³⁰ onmogelijk gebleken om een betrouwbaar beeld te krijgen van de kortingen die distributeurs krijgen, omdat (in tegenstelling tot de NMa) in het kader van dit onderzoek geen toegang is tot de relevante financiële gegevens. Er zijn geen signalen dat de situatie uit 2010 is veranderd. Partijen baseren de onderlinge prijzen op de historische situatie en voeren in de onderhandeling vooral inhoudelijke argumenten aan voor stijgingen in kortingspercentages (afnemende afzet) of dalingen in kortingspercentages (afnemend belang distributie). Een geïnterviewde stelt dat de scholen ongeveer 10 procent korting ontvangen op de catalogusprijs. Van het resterende bedrag krijgen uitgevers ongeveer 75 procentpunt (waarvan 40 procentpunt wordt geïnvesteerd en ongeveer 10 procentpunt marge is) en de distributeurs ongeveer 15 procent. Afgaande op de inschattingen over

¹²⁹ NMa (2010)

¹³⁰ Regioplan (2011)

kosten en prijzen, lijkt deze inschatting van de bijdrage van de distributeur aan de lage kant en loopt die meer richting de 25 procent (inclusief kosten).

Zowel de grote uitgevers als de grote distributeurs hebben geen reden om één van de grote partijen in de andere schakel van de keten duidelijk te bevoordelen of te benadelen.¹³¹ De vijf grote partijen hebben ook weinig belang om elkaar echt onder druk te zetten, omdat ze niet zonder elkaar kunnen. Er zijn geen signalen dat het voordeel dat uitgevers hebben, namelijk dat de distributeur meestal verplicht is de leermiddelen van de uitgever te leveren, zich vertaalt in lage kortingspercentages. Net zo min vertaalt het grote marktaandeel van Van Dijk zich in veel hogere kortingspercentages dan Iddink.

Partijen vinden elkaar wel in de omgang met digitalisering en toetreding, waarbij ze er gezamenlijk voor zorgen een goed product aan scholen aan te kunnen bieden (via bijvoorbeeld het iECK en DTDL¹³²), maar dit werkt tegelijkertijd concurrentieverstorend. Of zoals een geïnterviewde opmerkt: “het probleem is dat alle partijen elkaar in de greep houden. Daarom wordt er ook amper geïnnoveerd.”

6.3.2 Transparantie van het aanbod en keuzevrijheid voor scholen

De markt is enigszins intransparant. Alle partijen bieden, mede vanwege de vraag van scholen, gekoppelde producten aan en dit neemt alleen maar verder toe (one-stop-shop). De markt voor leermiddelen is per definitie een markt van koppelverkoop, namelijk de verkoop van methoden. Modulair aanbod is praktisch afwezig, los van wat leraren zelf ontwikkelen. Distributeurs experimenteren wel met nieuwe businessmodellen, zoals het abonnementsmodel. Tegelijk beschermen ze de koppeling van levering van folio en digitaal met juridische middelen. Uitgevers bieden deelproducten zoals leerboek, werkboek, oefenmateriaal en toetsen ontkoppeld aan, maar vaak is het toch duidelijk voordeliger om producten gezamenlijk aan te schaffen of worden scholen er in de praktijk toe gedwongen door de voorwaarden van contracten.

Scholen hebben beperkt overzicht over het aanbod aan leermiddelen. Geconfronteerd met een inventarisatie zijn bestuurders volgens een geïnterviewde verrast over de diversiteit aan (innovatie) middelen. Vandaar dat in het sectorakkoord is opgenomen dat OCW er in overleg met de VO-raad en aanbieders voor zorgt dat digitale leermiddelen (open en betaalde) zo snel mogelijk en in voldoende mate vindbaar en bruikbaar zijn gemaakt doordat een aantal eigenschappen ervan zijn beschreven zoals leerniveau, vakgebied, onderwerp en de mate waarin ze voldoen aan de wettelijke kerndoelen.¹³³

De kerneigenschap van de markt is dat meerwaarde aan scholen wordt geleverd door producten gekoppeld aan te bieden. Uitgeverijen produceren methoden, distributeurs koppelen verschillende leermiddelen en andere diensten aan elkaar.¹³⁴ Scholen hebben er voordeel bij om producten aan te schaffen bij de aanbieder waar ze al producten hebben, omdat de extra producten dan beter aansluiten en omdat er kostenvoordelen zijn te behalen. 28 procent van de schoolleiders geeft in de survey aan dat korting wordt geboden bij afname van meer typen producten. Hierbij gaat het vooral om de koppeling van schriftelijk en digitaal lesmateriaal. Het risico op lock-in-effecten is daardoor groot¹³⁵, maar

¹³¹ NMa (2010)

¹³² iECK (2013), GEU (2014)

¹³³ Sectorakkoord (2014)

¹³⁴ Kennisnet (2015)

¹³⁵ iECK (2013)

marktpartijen komen hiermee tegemoet aan wat scholen willen¹³⁶, dus het past bij een markt waarin effectief geconcurrereerd wordt.

De markt komt tegemoet aan de groeiende wens van scholen om flexibeler te kunnen inkopen, wat dan vaak iets duurder is. Uitgevers en distributeurs bieden nieuwe productsamenstellingen, zoals pay-per-use met een aanbod van meerdere methodes per vak (het ‘Spotify-model’)¹³⁷, licentiemodellen die folio en digitaal materiaal bevatten¹³⁸ of modellen waarbij jaarlijks mag worden overgeschakeld¹³⁹. Van Dijk biedt bijvoorbeeld ook nog gratis een schakelbord (Edu App) aan waarmee de leraar middelen kan toevoegen aan de methode en de middelen zelf kan arrangeren.¹⁴⁰ Modulair aanbod beschouwen de meeste geïnterviewden momenteel nog echter als onhaalbaar.¹⁴¹ Zo is het onmogelijk om alleen te betalen voor de hoofdstukken uit een leerboek die worden gebruikt. Daarbij wordt door de geïnterviewden wel verwezen naar de beperkte behoefte aan modulair aanbod onder leraren (zie ook de paragrafen 5.2 en 0).

Toch maken geïnterviewden zich ook zorgen over de intransparantie van de markt en de mate waarin producten gekoppeld zijn. Al in 2011 werd aangegeven dat de prijsstelling van de verschillende delen van de dienstverlening (bijvoorbeeld de methode) ondoorzichtig was.¹⁴² De sectorraden wijzen op het verplichte gebruik van gesloten voorzieningen, het gebrek aan transparantie bij het aanbieden van gekoppelde producten en/of ketensamenwerking, ten aanzien van afhankelijkheden met andere diensten, de plek in de keten, het specificeren van product en het specificeren van kosten. Volgens hen willen scholen de mogelijkheid houden diensten apart in te kopen, ook al zullen ze dat in de praktijk weinig doen.¹⁴³ In de interviews komt naar voren dat de prioriteit ligt bij het ontbundelen van folio en digitale leermiddelen, terwijl digitale leermiddelen vaak niet beschikbaar of niet geschikt zijn om te gebruiken zonder het foliomateriaal erbij. Experimenten met vormen van aanbesteding die uitnodigen tot modulair aanbod of extreme vormen van flexibiliteit sneuvelen tot zover voor de rechter.

In de survey geven schoolleiders aan dat er beperkingen zijn aan de mate waarin een flexibel, ontbundeld aanbod mogelijk is (zie *Figuur 6.2*). De scholen die bij de case studies zijn bezocht, zijn niet onverdeeld gelukkig met de koppeling van folio en digitaal. “Soms voegt het digitale materiaal weinig toe, maar ben je toch verplicht de licenties aan te schaffen.” Andersom zouden docenten voor sommige onderdelen van het curriculum alleen het digitale materiaal willen gebruiken, maar ook dat gaat niet zonder aanschaf van het bijbehorende boek.

¹³⁶ Sectorraden PO/VO (2013)

¹³⁷ Iddink (2015)

¹³⁸ GEU (2014)

¹³⁹ Iddink (2015)

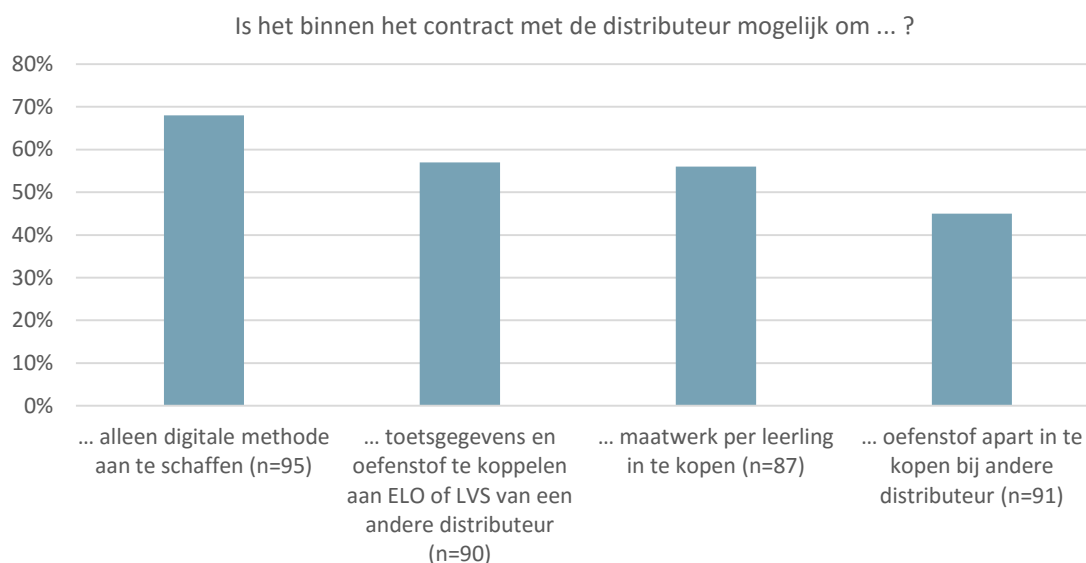
¹⁴⁰ NOG (2014)

¹⁴¹ Iddink (2015)

¹⁴² Regioplan (2011)

¹⁴³ Sectorraden PO/VO (2013)

Figuur 6.2 Onderdelen apart aanschaffen vaak niet mogelijk



Bron: Survey SEO Economisch Onderzoek.

6.4 Kostprijs en winst

Er zijn weinig gegevens over kostprijzen en winst, omdat zowel distributeurs als uitgevers op verschillende binnen- en buitenlandse markten actief zijn en vaak onderdeel zijn van een holding. Op basis van verschillende bronnen is te schatten dat zowel de distributeurs als de uitgevers rond de 15 procent marge maken op hun omzet. Tegelijk staan verschillende van de bedrijven te koop voor lagere prijzen dan de aanschafwaarde, wat aangeeft dat de winsten toch niet zo hoog zijn als gehoopt door hun eigenaars. De vraag is dan ook hoe betrouwbaar deze gegevens zijn. Het is wel duidelijk dat het om 'echte' marktpartijen gaat: private investment partijen die zich richten op cash flow, winst en/of doorverkopen.

Het is (nog steeds¹⁴⁴) zeer lastig om betrouwbare cijfers over winsten te verkrijgen. Zoals een geïnterviewde stelt: "Cijfers over de feitelijke omvang en verdeling van de markt voor voortgezet onderwijs zijn niet beschikbaar in betrouwbare vorm. Jaarrekeningen van educatieve uitgevers en distributeurs worden waar mogelijk geconsolideerd op het hoogste niveau in de bezitsstructuur, waardoor zicht op het presteren/activiteiten van de afzonderlijke BV's niet zichtbaar is. Er worden geen jaarverslagen gedeponereerd of publiekelijk gedeeld. Er is geen betrouwbare informatie beschikbaar, en alle marktspelers houden zoveel mogelijk 'de kaarten tegen de borst'. Schooladministraties ten slotte, zijn verschillend ingericht, zodat ook daar geen betrouwbare beeld uit is te destilleren rondom bestedingen en keuzes."

Op basis van een combinatie van jaarverslaggegevens en interviews is de beste schatting dat de distributeurs ongeveer 30 tot 40 procent van de omzet aan leermiddelen ontvangen en de uitgevers ongeveer 60 tot 70 procent. Voor zover er een beeld te vormen is van de geboekte winsten op basis van interviews is de leermiddelenmarkt een winstgevende markt, ondanks de hoge ontwikkelkosten die aanbieders maken.

¹⁴⁴ Regioplan (2011) meldde ook moeilijk inzicht te krijgen in de marges.

De distributeurs boeken een marge van rond de 15 procent op de omzet. Schattingen lopen uiteen tussen de 2 en 30 procent, wat deels verklaard kan worden door de definitie van de marge, zoals of uitgegaan wordt van de marge voor of na afschrijvingen. Ook verschillen de marges afhankelijk van het dienstenpakket. De marges nemen toe, naarmate het dienstverleningspakket zich uitbreidt van “boeken schuiven naar integrale dienstverlening”. Een geïnterviewde stelt te weten dat van Dijk op een omzet van € 115 miljoen ongeveer € 38 miljoen winst (EBITDA) maakte in 2013. Een andere geïnterviewde geeft aan dat potentiële toetreders rekening houden met een maximale marge van ongeveer 10 tot 15 procent op de omzet. Weer anderen geven aan dat wanneer alle investeringen en afschrijvingen van de brutomarge worden afgetrokken er marges van tot de 5 procent op de basisdistributie resteren. De marges lijken relatief ruim, aangezien een andere geïnterviewde aangeeft dat in de logistieke business, waar de toegevoegde waarde beperkt is, een marge van 2 tot 3 procent op de omzet redelijk is. Ook moet er bij de waardering van deze marges rekening mee worden gehouden dat de toegevoegde waarde van de distributeurs ongeveer 30 tot 40 procent van de omzet betreft (zie vorige alinea), terwijl de marges op de totale omzet worden berekend.

Bij de uitgeverijen varieert de winst meer tussen verschillende partijen en over de verschillende jaren. Van Noordhoff schat een geïnterviewde in dat er over 2014 ongeveer € 66 miljoen winst wordt gemaakt op een omzet van €145 miljoen, waarvan ongeveer € 15 miljoen wordt geherinvesteerd en de rest wordt uitgekeerd aan de aandeelhouders. Thieme is sterk gekrompen, maar maakt volgens deze geïnterviewde nog steeds ongeveer € 15 miljoen winst op een omzet van ca. € 60 miljoen, waarvan € 7 miljoen wordt uitgekeerd. De positie van Malmberg is niet duidelijk. Malmberg lijkt in het primair onderwijs te groeien en in het voortgezet onderwijs via een digitaliseringstrategie te willen groeien. Maar er zijn geen omzetgegevens bekend. De omzet en winst van toetreders is beperkt, mede vanwege de benodigde voorinvesteringen. De winst per uitgever varieert sterk, afhankelijk van de looptijd van methodes. De hoge winst van Noordhoff schrijven verschillende geïnterviewden bijvoorbeeld deels toe aan het vernieuwen van het wiskundecurriculum, waar Noordhoff virtueel monopolist is. Over de gehele markt gezien apporteren de uitgevers een omzetsijging van ongeveer 25 procent over het jaar 2013.¹⁴⁵

Ondanks de gerapporteerde hoge winsten, staan vrijwel alle partijen te koop tegen beperkte prijzen, afgezet tegen de aankooprijzen van de eigenaar en tegenover deze winsten. Dat duidt erop dat de winsten te hoog worden ingeschat of het toekomstperspectief als beperkt wordt gezien.

Het is wel duidelijk dat de markt voor leermiddelen rondom de invoering van de WGS als (potentieel) lucratief werd gezien aangezien vrijwel alle partijen zijn overgenomen door private investeringsfondsen. Malmberg valt onder Sanoma Learning, Thieme is van ING Corporate Investments, Noordhoff is onderdeel van het internationale conglomeraat Infinitas met daarachter Bridgepoint Capital en Iddink is voor 70 procent overgenomen door NPM Capital van de Rabobank en voor 30 procent van de medewerkers.¹⁴⁶ De eigendomsconstructie van Van Dijk is niet te traceren, maar ook daar spelen waarschijnlijk investeringsfondsen mede namens (ex-)directeuren een rol.¹⁴⁷ De eigendomsstructuren bepalen volgens geïnterviewden ook de strategie. Van Thieme en Noordhoff verwacht men bijvoorbeeld dat de eigenaars vooral gericht zijn op het realiseren van een hoge korte termijn-winst via hoge uitkeringen aan aandeelhouders en/of doorverkoop, terwijl men verwacht dat Sanoma met Malmberg een strategie volgt voor de langere termijn.

¹⁴⁵ GEU (2015)

¹⁴⁶ NOG (2014)

¹⁴⁷ Volkskrant (2009)

6.5 Conclusie

De leermiddelenketen is aan het integreren. Digitalisering verkleint de rol van de fysieke distributie en vergroot de vraag van scholen naar een 'one-stop-shop'. Alle partijen oriënteren zich op deze ontwikkeling en zijn bezig zich te positioneren. Uitgevers, distributeurs en aanbieders van leerlingadministratiesystemen, leerlingvolgsystemen en elektronische leeromgevingen betreden elkaars markt. Op korte termijn vergroot dit de concurrentie, op langere termijn vergroot dit het risico op lock-in. Tegelijk is verdere schaalvergroting over verschillende markten wellicht nodig om goede producten te kunnen bieden, zoals ook in andere digitale markten zichtbaar is.

Analyse van de markt naar de traditionele functies van uitgever en distributeur levert op dat de marktverhoudingen de afgelopen jaren amper zijn veranderd. Van Dijk (ca. 70 % marktaandeel) en Iddink beheersen de distributie, Noordhoff (meer dan 50 % marktaandeel), Thieme en Malmberg de leermiddelen. Per vakgebied is op de markt voor uitgevers nog veel meer concentratie, tot soms virtuele monopolisten. Wel is er op de markt voor leermiddelen meer beweging in de verhoudingen. Noordhoff en een aantal toetreders groeien, ten koste van Malmberg en Thieme.

Er zijn amper toetreders in de (fysieke) distributie, omdat de toetredingsdrempels te hoog zijn: de kortingspercentages van uitgevers voor de bestaande distributeurs, de schaalvoordelen in een krimpmarkt, de opgedane expertise met fijndistributie en de (juridische) kennis van aanbesteden, die wordt ingezet om toetreding te bemoeilijken. Er zijn wel toetreders in de uitgeefmarkt, vooral vanuit oefenmateriaal en digitale producten. Deze toetreding heeft echter nog geen significante omzet. In het algemeen is niet helemaal duidelijk hoe bestaande partijen omgaan met toetreders. Er zijn signalen dat toetreding wordt bemoeidigd door partijen uit een andere schakel in de keten, maar ook dat toetreders minder goed toegang hebben tot platforms voor leermiddelen. In het verleden zijn partijen die groeien vaak opgekocht.

Alle partijen in de keten zien het beschikbare budget als richtprijs voor een leermiddelenpakket. Distributeurs hebben geen belang bij een prijzenoorlog en/of veranderende marktverhoudingen en lijken dus slechts beperkt te concurreren, maar dat betekent niet dat er sprake is van (aantoonbare) kartelvorming. De concurrentie tussen uitgevers is heviger, zowel op prijs, kwaliteit als innovatie. Methoden die een sterke positie hebben in deelmarkten (bv. de wiskundemethoden van Noordhoff) realiseren een hogere marge. Het is onduidelijk hoe de verhoudingen tussen uitgevers en distributeurs liggen. Het lijkt er niet op dat één van beide zijden duidelijk meer marktmacht heeft en zich op basis daarvan een groter deel van de opbrengst kan toe-eigenen.

De markt is enigszins intransparant. Alle partijen bieden, mede vanwege de vraag van scholen, gekoppelde producten aan en dit neemt alleen maar verder toe (one-stop-shop). De markt voor leermiddelen is bijvoorbeeld per definitie een markt van koppelverkoop, namelijk de verkoop van methoden. Modulair aanbod is praktisch afwezig, los van wat leraren zelf ontwikkelen.

De beste schatting is dat zowel de distributeurs als de uitgevers rond de 15 procent marge maken op de omzet. Dit zijn forse marges. Tegelijk staan verschillende van de bedrijven te koop voor lagere prijzen dan de aanschafwaarde, wat aangeeft dat de winsten toch niet zo hoog zijn als gehoopt door hun eigenaars. De vraag is dan ook hoe betrouwbaar deze gegevens zijn. Er zijn weinig gegevens over kostprijzen en winst, omdat zowel distributeurs als uitgevers op verschillende binnen- en buitenlandse markten actief zijn en vaak onderdeel zijn van een holding. Het is wel duidelijk dat het om 'echte' marktpartijen gaat: private investment partijen die zich richten op cash flow, winst en/of doorverkopen.

7 Conclusie: werkt de WGS?

In dit hoofdstuk wordt in de eerste twee paragrafen antwoord gegeven op de hoofdvraag: wat is het effect van de WGS en de (daaruit voortvloeiende) aanbestedingsplicht? De WGS heeft een positieve invloed gehad, maar de onderliggende problemen niet opgelost, mede door de belemmerende invloed van de Aanbestedingswet. Er zijn dan ook verschillende verbeteringen van de situatie op de leermiddelenmarkt mogelijk, die deels met overheidsbeleid en deels door betrokkenen zelf kunnen worden doorgevoerd. Deze aanbevelingen worden in de derde paragraaf toegelicht.

7.1 Effect van de WGS

De doelen van de WGS zijn tot op zekere hoogte gerealiseerd. Scholen kopen bewuster in, waardoor de toename in kosten van voor invoering van de WGS een halt is toegeroepen. Daarnaast heeft het verbod op bijdrage van ouders ervoor gezorgd dat de kosten voor ouders duidelijk zijn gedaald. De WGS heeft echter nauwelijks tot effectievere concurrentie aan de aanbodzijde geleid. Na een initiële periode van extra concurrentie tussen distributeurs is de markt inmiddels gestabiliseerd. De distributeurs zijn zich vooral aan het positioneren voor de toekomstige markt van 'one-stop-shops'. De uitgevers concurreren actiever. Maar al met al belemmeren de geconsolideerde markt, de hoge toetredingsdrempels en de relatief conservatieve vraag van scholen de concurrentie en de innovatie.

Daarmee kan worden geconcludeerd dat de WGS weliswaar een positieve invloed heeft op de doelen van de WGS, maar de problemen die ten grondslag lagen aan de wet nog niet heeft opgelost.

Op basis van deze evaluatie van de WGS moet worden geconcludeerd dat de Raad van State¹⁴⁸ in haar kritische reactie op de WGS in 2007 een aantal terechte kritiekpunten levert. De Raad stelt dat de WGS op verschillende punten een te ambitieuze doelstelling kent, oftewel dat de Raad twijfelt of de WGS voldoende maatregelen treft om de doelstellingen te bereiken. De Raad wijst erop dat hoewel de WGS positieve invloed zal hebben op de werking van de vraagkant, de belemmeringen voor effectieve concurrentie aan de aanbodkant zullen blijven bestaan: een inelastische vraag met weinig professionele inkopers en een geconsolideerde, aanbodgestuurde markt. Daarnaast wijst de Raad erop dat de vergoeding voor leermiddelen wellicht te laag is, zeker wanneer rekening wordt gehouden met de (gewenste) digitalisering van het onderwijs, en dat het inkoopproces bureaucratisch en belastend kan zijn voor scholen.

Zoals de wetgever en de Raad voorspelden heeft de WGS ertoe geleid dat scholen bewuster zijn gaan inkopen, met name door het introduceren van een budgetprikkel voor scholen. Scholen voeren vaker een integraal leermiddelenbeleid, waarin de visie op leermiddelen samenhangt met het type onderwijs dat ze willen geven. Daarnaast houden scholen dankzij de toenemende bemoeienis van het management meer rekening met de kosten. Leraren blijven bij de keuze van methoden wel aan zet, wat er mede toe leidt dat de implementatie van vernieuwende onderwijsconcepten en leermiddelen tot teleurstelling van bestuurders beperkt blijft, maar ook dat kwaliteit in de ogen van leraren het primaire keuzecriterium blijft.

De WGS heeft weinig positieve effecten gehad op de aanbodzijde van de markt. Weliswaar was ook voor invoering van de WGS de markt al sterk geconcentreerd, maar de WGS heeft de consolidatie in de markt

¹⁴⁸ Tweede Kamer (2007).

verder versterkt en versneld. De vraag is nog inelastischer geworden, doordat marktpartijen het totaal beschikbare budget als een gegeven beschouwen. Gevolg is dat op de markt voor distributie toetreding vrijwel afwezig is en op de markt voor (digitale) leermiddelen de toetreding beperkt is. De marktverhoudingen zijn sinds de vorige evaluatie in 2011 niet meer veranderd met twee grote distributeurs en drie grote uitgevers.

Binnen de geconsolideerde structuur van de markt lijkt de concurrentie beperkt, met name tussen distributeurs. Aanbieders hebben simpelweg onvoldoende belang bij harde concurrentie door de vastliggende marktomvang en -verhoudingen. Er zijn dan ook aanwijzingen dat de prijzen van leermiddelen en distributie oplopen. Het is onduidelijk wat het effect is op de kwaliteit van de dienstverlening. Enerzijds geven veel partijen aan dat de kwaliteit van distributie en leermiddelen internationaal gezien hoog is en partijen fors investeren in innovatie. Anderzijds is de bulk van de leermiddelen nog steeds foliomateriaal en blijft de implementatie van vernieuwende onderwijsconcepten en leermiddelen achter.

Uiteindelijk is de vergoeding die de overheid binnen de lumpsum verstrekt onder de noemer leermiddelen in de markt bepalend, zowel voor de kosten (stijging per component en voor de distributie, stabilisatie in totaal), de afname van de hoeveelheden leermiddelencomponenten in het pakket en de achterblijvende innovatie. De lumpsumvergoeding functioneert als richtprijs voor het leermiddelenpakket per leerling. Zowel scholen als aanbieders stemmen hun inkoop- en verkoopbeslissingen af op dit budget.

De belangrijkste ontwikkeling die momenteel plaatsvindt is de verdere integratie van deelmarkten. Scholen willen ontzorgd worden en stellen daardoor een steeds complexere vraag. Toekomstbeeld is de 'one-stop-shop', waar een school in n keer haar administratiesysteem, leerlingvolgsysteem, elektronische leeromgeving, distributie, device en leermiddelen kan betrekken. Aanbieders zijn momenteel vooral bezig zich op deze toekomstige markt te positioneren door elkaars deelmarkten te betreden en/of strategische allianties aan te gaan. Gevolg hiervan is verhevigde concurrentie op korte termijn, maar een risico op afnemende concurrentie op lange termijn met sterke 'lock-in'-effecten voor scholen.

Samengevat kan worden geconcludeerd dat de WGS weliswaar een positief effect heeft gehad op (de vraagzijde van) de markt en de kosten voor ouders fors heeft verlaagd, maar dat de problemen die mede ten grondslag lagen aan de totstandkoming van de WGS niet zijn opgelost. De vraag van scholen is onvoldoende professioneel en weinig innovatief, er is te weinig oog voor de marktverhoudingen op lange termijn, de huidige markt is te ver geconsolideerd, de toetredingsdrempels zijn te hoog met name voor wat betreft de distributie, de concurrentie is met name tussen distributeurs beperkt en het lijkt erop dat deze marktsituatie de innovatie en digitalisering van leermiddelen vertraagd en de prijzen verhoogd.

7.2 Invloed van de Aanbestedingswet

De aanbestedingsplicht draagt onvoldoende bij aan een markt die de doelen achter de Aanbestedingswet realiseert. De aanbestedingsplicht zorgt er weliswaar voor dat scholen binnen de bestaande marktstructuur regelmatig opnieuw inkopen en een onafhankelijke beslissing nemen. Maar de aanbestedingsplicht draagt vooral bij aan hoge toetredingsdrempels en beperkte (internationale) toetreding, complexere inkoopprocessen en een markt voor aanbestedingsbureaus, met als resultaat versterkte marktverhoudingen en beperkte innovatie.

Op basis van deze evaluatie moet worden geconcludeerd dat de aanbestedingsplicht voor scholen onvoldoende bijdraagt aan de doelen waarop de Aanbestedingswet is gericht. De aanbestedingswet “is erop gericht dat de overheid op een transparante en effectieve manier inkoopt tegen de beste prijs-kwaliteitverhouding, waarbij (internationale, red.) ondernemers een goede en eerlijke kans maken op een opdracht.”¹⁴⁹

De aanbestedingsplicht heeft het inkoopproces van scholen gestandaardiseerd en in theorie toegankelijk gemaakt voor alle aanbieders. De aanbestedingsplicht heeft de invloed van eventuele relaties tussen inkopers en aanbieders vermindert en scholen gedwongen eens in de zoveel jaar hun contract met een aanbieder te herzien. De uitkomst van het aanbestedingsproces is daarmee geobjectiveerd en de concurrentie op kosten is vermeerderd (op korte termijn).

Maar de aanbestedingsplicht heeft er vooral toe bijgedragen dat de markt verder is geconsolideerd. Door de procedurele lasten van een aanbestedingsprocedure, de scherpere concurrentie op kosten en de steeds complexer wordende vraag van scholen is de markt voor distributie van leermiddelen effectief gesloten. De toetredingsdrempels die al hoog waren zijn onoverkomelijk geworden. Het is voorlopig niet te voorzien dat nieuwe, kleine, internationale spelers de markt betreden.

Daarnaast leiden de aanbestedingsregels ertoe dat de communicatie tussen scholen en aanbieders is vermindert. Dit belemmert de mogelijkheid om tot nieuwe, innovatieve producten te komen. Weliswaar zijn er binnen het aanbestedingsrecht mogelijkheden om hier meer ruimte voor te creëren (marktconsultatie, functioneel aanbesteden), maar deze worden in de praktijk onvoldoende benut. De vraag is ook of de vraagkant over voldoende expertise beschikt om deze mogelijkheden beter te benutten, zowel qua inkoopexpertise als qua inhoudelijke expertise.

Aangezien de aanbestedingsplicht haar potentieel positieve invloed niet realiseert, weegt extra zwaar dat met de inkoopprocedure lasten gepaard gaan. Er is een markt voor inkoopadviesbureaus ontstaan en scholen beschouwen de aanbestedingsprocedure als ondoorzichtig, complex en onnodig kostbaar.

Er zijn wel positieve ontwikkelingen zichtbaar. Scholen zijn steeds beter in staat hun vraag te formuleren en de eventuele hiaten en problemen in de aanbestedingsbestekken worden gedicht. Mede door de ondersteuning vanuit het Doorbraakproject ICT wordt geëxperimenteerd met nieuwe inkoopprocessen en nieuwe formuleringen voor de vraag.

Daarnaast kunnen de problemen op de markt ook zeker niet geheel aan de Aanbestedingswet worden toegeschreven. Ook zonder Aanbestedingswet is er een geconsolideerde markt met hoge toetredingsdrempels, waarbij marktpartijen proberen hun machtspositie te handhaven en verder uit te

¹⁴⁹ Tweede Kamer (2009).

bouwen. Ook zonder Aanbestedingswet hebben scholen een achterstand aan inkoopexpertise en inhoudelijke kennis van de dienstverlening, waardoor ze afhankelijk zijn van de mate waarin ze informatie van de aanbodkant krijgen en kunnen wegen.

Concluderend zijn de positieve ontwikkelingen en de kanttekeningen bij de negatieve effecten onvoldoende om een positief oordeel te geven over de werking van de Aanbestedingswet op de leermiddelenmarkt.

7.3 Aanbevelingen

- Aan de overheid: behoud de WGS, maar kijk opnieuw naar de beste afbakening van de wet en de bijdrage van overheid en ouders op basis van een gelijkgetrokken BTW-tarief voor digitaal en foliomateriaal.
- Aan alle betrokkenen: onderzoek of de werking van de Aanbestedingswet kan worden verbeterd.
- Aan overheid en scholen: vergroot de professionaliteit en assertiviteit van scholen.
- Aan alle betrokkenen: vergroot de transparantie van de markt.
- Aan alle betrokkenen: onderzoek hoe om te gaan met (de dreiging van beperkte concurrentie in) een verder geconsolideerde markt van one-stop-shops.
- Aan de overheid: bevorder vrije prijsvorming op de markt.

Op basis van de evaluatie van de WGS en de daaruit voortvloeiende aanbestedingsplicht zijn verschillende aanbevelingen te formuleren. Deze betreffen de WGS zelf, het flankerende beleid of de wijze waarop marktpartijen ermee omgaan. Kanttekening bij de aanbevelingen op juridisch gebied is dat de juridische mogelijkheden geen onderwerp van onderzoek zijn geweest. Op basis van het onderzoek zijn wel aanwijzingen dat bepaalde maatregelen wel of niet mogelijk zijn, bijvoorbeeld ten aanzien van het inkoopproces, de BTW-tarieven of de aanbestedingswet, maar hierop is geen juridische analyse verricht.

Voor wat betreft de WGS zelf, heeft de verschuiving van de betaling van ouders naar scholen duidelijk positieve effecten. De eerste aanbeveling is dan ook om de kern van de WGS ongemoeid te laten. Wel bestaan er op sommige punten onduidelijkheid over de precieze afbakening van de wet, of zijn sommige betrokkenen van mening dat deze afbakening zou moeten veranderen. De tweede aanbeveling is dan ook om opnieuw te bepalen wat wel en niet onder de WGS valt, met name voor wat betreft devices, software, elektronische leeromgevingen en maatwerk voor leerlingen. De derde aanbeveling is om het btw-tarief voor digitaal en foliomateriaal gelijk te trekken. Afhankelijk van de beleidsmatige wens kunnen beide tarieven op 6 of 21 procent worden gezet, afhankelijk van de ruimte die Europese afspraken daartoe laten. De vierde aanbeveling is om vervolgens het budget voor leermiddelen opnieuw vast te stellen op een hoogte die bij de gekozen afbakening en BTW-tarieven past. Indien er budgettaire grenzen zijn voor de overheidsbijdrage kan worden overwogen een deel van de bijdrage toch door ouders te laten doen. Eventueel kan er dan gekozen worden voor een maximumbijdrage om het onderwijs op alle scholen toegankelijk te houden voor alle leerlingen.

In de huidige markt is onvoldoende sprake van vrije prijsvorming. Het deel van de lumpsum dat de overheid verstrekt onder de noemer 'leermiddelen' fungeert als richtprijs in de markt, wat de concurrentie vermindert. Mits er voldoende vertrouwen is dat de markt effectief zal concurreren hoeft het leermiddelenbudget minder als richtprijs te fungeren. Dat kan door in de aanstaande vereenvoudiging van de bekostiging het bedrag voor leermiddelen niet langer te benoemen of doordat

scholen het bedrag zelf minder als relevant budget beschouwen. Als echter de marktsituatie onvoldoende verbetert, dient het budget zichtbaar te blijven, omdat het de totale kosten in toom houdt.

Voor wat betreft de Aanbestedingswet geeft deze evaluatie voldoende aanleiding om de werking fundamenteel te herzien. In eerste instantie kan samen met alle betrokkenen gericht worden onderzocht of knelpunten rondom toetreding, informatie-uitwisseling en innovatie qua inkoopproces en dienstverlening kunnen worden weggenomen. Indien uit die analyse blijkt dat het onvoldoende reëel is dat deze belemmeringen in onvoldoende mate kunnen worden weggenomen, kan overwogen worden om (delen van) de Aanbestedingswet voor de leermiddelenmarkt niet van toepassing te verklaren, indien dit mogelijk is binnen het Europees recht.

Onafhankelijk van de juridische situatie is er nog veel te winnen in de professionaliteit en assertiviteit van scholen. Scholen kunnen nog steeds grote stappen zetten in het formuleren van hun inkoopvraag. Daarnaast biedt de lumpsum-bekostiging de mogelijkheid om een bewustere afweging te maken tussen verschillende bestemmingen. Via investeringen in adaptieve elektronische leeromgevingen is het wellicht mogelijk om (in de toekomst) op andere posten in de begroting te besparen. Bij het formuleren van hun vraag kunnen scholen beter gebruikmaken van de kennis van andere scholen of specialistische adviseurs. Ten opzichte van andere inkoopmarkten besteden scholen weinig middelen aan het inkoopproces, waardoor de adviseurs die ze inhuren weinig toegevoegde waarde kunnen leveren.

Om bewustere keuzes door scholen mogelijk te maken en om het debat over de marktsituatie te objectiveren is meer informatie nodig. Het aanbod, (de ontwikkeling van) de prijzen, omzetten en winstcijfers is simpelweg onvoldoende transparant om onomstotelijk vast te stellen of de markt voldoende effectief concurrerend is. Ten eerste zou op basis van de gegevens die SLO al verzameld consistent gerapporteerd kunnen worden over aanbod en prijzen van leermiddelen, bijvoorbeeld in de tweejaarlijkse Leermiddelenmonitor. Ten tweede zouden scholen en aanbieders moeten bekijken hoe zij de resultaten van aanbestedingstrajecten kunnen monitoren. Op dit moment is er veelal sprake van non-disclosure voorwaarden, waardoor het onmogelijk is om een beeld te krijgen van kortingspercentages. Tegelijk moet worden opgelet dat openheid niet tot verdere belemmering van de concurrentie leidt. Een mogelijkheid is om de uitkomsten van aanbestedingstrajecten bij een onafhankelijke partij te deponeren, die hierover op overkoepelend niveau rapporteert. Ten derde zijn er onvoldoende gegevens beschikbaar over de ontwikkeling van de omzet, kosten en winsten van de aanbieders. Hierdoor blijft het debat beheerst door een beeld van hoge winstmarges op basis van beperkte gegevens. De aanbieders zouden hierin het voortouw kunnen nemen door branchegewijs gegevens in kaart te brengen. Ook dit kan via een onafhankelijke tussenpersoon, die niet op ondernemingsniveau rapporteert.

De meest complexe uitdaging van de komende jaren is om vanuit de huidige marktsituatie te komen tot effectieve concurrentie, gegeven de trend van verdere consolidatie en de steeds integralere vraag van scholen. Alle betrokkenen zouden moeten onderzoeken hoe ze om willen gaan met (de dreiging van beperkte concurrentie in) een verder geconsolideerde markt van one-stop-shops. Daarbij is ten eerste aan te bevelen om de reeds lopende initiatieven rondom transparante standaarden te intensiveren, in ieder geval ten aanzien van de koppelvlakken tussen leerling-administratie, elektronische leeromgeving, distributie en content, zodat toetreding op deelmarkten mogelijk blijft. Ten tweede kan worden onderzocht of een ontbundelde vraag voldoende mogelijk is en blijft, bijvoorbeeld ten aanzien van de distributie van digitaal en foliomateriaal. Ten derde zou onderzocht kunnen worden of het mededingingstoezicht voldoende handvatten biedt om verdere consolidatie te voorkomen, indien dit tot verminderde concurrentie leidt. Wellicht is daarvoor aanpassing nodig van de drempelbedragen

waarboven de ACM onderzoek doet en/of partijen meldingsplichtig zijn bij fusies en overnames. Ten vierde ligt er een uitdaging voor de scholen om de spanning te adresseren tussen het belang van de individuele school op korte termijn (de beste prijs/kwaliteitverhouding nu) en het belang van een markt met effectieve concurrentie op lange termijn.

Literatuur

- Berger, J. & Honcoop, P. (2013). *Schoolkostenmonitor vo en mbo. Meting 2012-2013*. Zoetermeer: Panteia.
- Blockhuis, C., Corbalan, G., ten Voorde, M. & de Vries, H. (2012). *Trends in leermiddelen*. Enschede: SLO nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling.
- Blockhuis, C., ten Voorde, M. & Sluijsmans, L. (2014). *Leermiddelenmonitor 13/14. Beleid, gebruik, digitalisering en ontwikkeling van leermiddelen*. Enschede: SLO nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling.
- Boon, V. van der. (2015). *Eigenaar raakt Noordhoff aan de straatstenen niet kwijt*. Het Financieel Dagblad, 13-10-2015, p. 14-15.
- Brekelmans, J., Heuts, L. & Dekker, B. (2011). *Evaluatie 2011 Wet Gratis Schoolboeken*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Brummelhuis, A. ten, Kramer, M., Post, P. & Zintel, C. (2015). *Vier in balans-monitor 2015. Inzet en opbrengsten van ict in het onderwijs*. Zoetermeer: Kennisnet.
- FD (2015). *Eigenaar raakt Noordhoff aan de straatstenen niet kwijt*. 13 oktober 2015, Financieel Dagblad.
- GEU (2014). *Onderwijs vernieuwen doe je samen: een blik op de rol van leermiddelen bij onderwijsinnovatie*. Amsterdam: Groep Educatieve Uitgeverijen.
- GEU (2015). *Onderwijs vernieuwen. Samen aan de slag*. Amsterdam: Groep Educatieve Uitgeverijen.
- Iddink (2015). *Gepersonaliseerd leren met ICT*. Praatstuk.
- Kamerstukken I, 2007-2008, nr. 31 325, A. *Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het door de scholen om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs*.
- Kamerstukken II, 2007-2008, nr. 31 325, nr. 3. *Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het door de scholen om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs*.
- Kennisnet (2013). *Vier in balans-monitor 2013. De laatste stand van zaken van ict en onderwijs*. Zoetermeer: Kennisnet.
- Kennisnet (2015). *Vier in balans-monitor 2015. Inzet en opbrengsten van ict in het onderwijs*. Zoetermeer: Kennisnet.
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2010). *Nr. 6842/ Van Dijk Groep - BGN*.
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2011). *Schoolboekenscan 2011*.
- Neut, I. van der & Kat-de Jong, M. (2012). *Evaluatie van de proeftuinen leermiddelenmix VO*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.
- NOG (2014, niet openbaar). *Informatiememorandum: Nieuwe Onderwijs Groep*.

Programmastuurgroep iECK (2013). *Implementatie ECK distributie en toegang - Programmaplan 2013*.

Sectorraden PO/VO (2013). *Sectorale Vraagsturing Leermiddelen: Programma van Eisen PO/VO*.

SEO (2016). *Schoolkostenmonitor 2015-2016*. SEO Economische Onderzoek: Amsterdam.

SLO (2014). *Leermiddelenmonitor 13/14: beleid, gebruik, digitalisering en ontwikkeling van leermiddelen*. Enschede: SLO.

SLO (2012). *Trends in leermiddelen: Leermiddelenmonitor 07-12*. Enschede: SLO.

Staatssecretaris van OCW, Groep NBbEducatief, VO-raad, VOS/ABB, Besturenraad, Bond KBVO & VBS (2008). *Convenant Europees aanbesteden en de educatieve boekenmarkt*.

TNS-NIPO (2013). *Oriëntatie- en keuzeprocessen leermiddelenpakketten*. Amsterdam: TNS-NIPO.

Tweede Kamer (2007). Kamerstukken II 2007/08, 31 325, nr 4. Advies Raad van State W05.07.0428/I en *nader rapport betreffende Voorstel van wet tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het door de scholen om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs, met memorie van toelichting*. Den Haag.

Tweede Kamer (2009). Kamerstukken II 2009/2010, 32440, nr. 3. *Memorie van Toelichting bij Nieuwe regels omtrent aanbestedingen (Aanbestedingswet 20..)*.

VO Raad (2015). Sectorakkoord VO: *scholen in beweging. Hoe het voortgezet onderwijs werkt aan verbetering en vernieuwing*.

Volkskrant (2009). *Wiet en Wiet zijn uit elkaar gegroeid*, 20 november 2009, de Volkskrant.

Bijlage 1 Respondenten interviews

Inleidend groepsinterview

Hans de Vries	SLO
Alfons ten Brummelhuis	Kennisnet
Ronald Slomp	Ministerie van OCW

Groepsinterview Issuegroep Onderwijs & ICT van de VO-raad

Monique Smits	Achterhoek VO
Persy Henry	Esprit Scholen
Kees Versteeg	Hondsrug College Emmen
Erwin Lutteke	Isendoorn College
Peter de Visser	Stad & Esch, Meppel
Kees Hoefnagel	Stichting Onderwijs Midden-Limburg (ex-bestuur)
Toine Maes	Kennisnet
Willem-Jan van Elk	Kennisnet
Rens van den Boogaard	VO-raad

Individuele interviews

Bjorn Vroomen en Pauline de Jong	ACM
Petra Lubbers	Bol.com
Koen Strous	Dedact
René Montenarie en Stefan de Valk	GEU
Pieter Dubois	Iddink
Ramon Nieuwenhuizen	Inkada
Erwin Lutteke	Isendoorn college
Willem-Jan van Elk	Kennisnet
Anita Vlonk	Projectleider Doorbraakproject (Kennisnet)
Johan Leenaars	Malmberg
Joost de Ridder	Noordhof
Hajo Osinga en Elisabeth de Jong	OsingadeJong
Arline Spierenburg	Ouders & Onderwijs
Jos Plattel	Pro Mereor
Gerard Dekker	Tipping Point
Eric Razenberg	Thieme
Hans van der Wind	Van Dijk Educatie
Henk Makaske	Vincere
Peter Lucas en Rens van den Boogaard	VO-raad

Afsluitende sessie met betrokkenen ter toetsing conclusies

René Montenarie	GEU
Pieter Dubois	Iddink
Willem-Jan van Elk	Kennisnet
Joost de Ridder	Noordhof
Hajo Osinga	OsingadeJong
Arline Spierenburg	Ouders & Onderwijs
Jos Plattel	Pro Mereor
Eric Razenberg	Thieme
Rob Zondervan	Van Dijk Educatie
Henk Makaske	Vincere
Rens van den Boogaard	VO-raad

Bijlage 2 Respons op survey: ouders, leraren en instellingen

Respons enquête ouders vo

Bij DUO is een representatieve steekproef getrokken van 20.000 leerlingen die in het schooljaar 2015-2016 een opleiding volgen in het voortgezet onderwijs. Binnen die steekproef was het voor 779 vo-leerlingen niet mogelijk om hun ouders uit te nodigen voor deelname aan de schoolkostenmonitor 2015-2016, omdat DUO geen postadres kon koppelen aan die leerlingen vanuit de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Daarnaast zijn 55 uitnodigingen retour gekomen. Uiteindelijk zijn er dus 19.166 uitnodigingen verstuurd naar ouders van vo-leerlingen, waarvan er 4.297 hebben gerespondeerd. Dit betreft een responspercentage van 22 procent.

Respons enquête onderwijsinstellingen

Alle 654 scholen die opleidingen aanbieden in het voortgezet onderwijs, zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de schoolkostenmonitor 2015-2016. 196 scholen hebben daadwerkelijk meegedaan. Dit is een responspercentage van 30 procent.

Respons enquête sectieleiders/leraren

In de uitnodiging aan de 654 vo-scholen is gevraagd om een enquête bestemd voor sectieleiders en leraren te verspreiden binnen de school. Dit heeft geresulteerd in een respons van 162 leraren/sectieleiders werkzaam bij 36 verschillende vo-scholen.

Bijlage 3 Casestudies

Op zes scholen zijn casestudies uitgevoerd. Bij de selectie van de scholen is gestreefd naar een divers beeld, op basis van de volgende criteria:

- Variatie in schooltypen, schoolgrootte en omvang bestuur;
- Opvallende ontwikkelingen in de kosten van leermiddelen voor scholen (sterke stijging of daling);
- Leermiddelenbeleid van scholen (b.v. intern of extern boekenfonds).

Op elke school zijn verschillende interviews gehouden. Gestreefd is naar vertegenwoordiging van de schoolleiding/opleidingscoördinatoren en enkele docenten/sectieleiders. Op enkele scholen is daarnaast een vertegenwoordiger van de afdeling financiën of een coördinator van het interne boekenfonds geïnterviewd.

Clusius College, Grootebroek

Dhr. C. de Vries, directeur

Dhr. P. Kaagman, decaan en docent economie en NASK

Dhr. R. Lank, Praktijkdocent, groene vakken

Herbert Vissers College, Nieuw-Venep

Dhr. M. Nagtegaal, teamleider mavo

Dhr. E. Meijer, teamleider vwo

Dhr. R. de Bock, docent aardrijkskunde

Het Streek, Ede

Mw. B. Junge, teamleider mavo

Dhr. M. Diepeveen, docent Engels

OAC Oost

Dhr. R. Vijn, voorzitter College van Bestuur

Dhr. H. Krul, coördinator boekenfonds

Scheldemond College, Vlissingen

Dhr. A.A.A. Hagt, bestuurder Mondia Scholengroep

Dhr. H. Vreeke, medewerker financiën

Mw. A. Aarnoutse, docent Nederlands

Dhr. P. Shelton, docent Engels

Stedelijk Gymnasium Johan van Oldenbarnevelt, Amersfoort

Dhr. R. van Splunteren, conrector

Mw. M. Delver, docent wiskunde

Mw. M. Krikke, docent Nederlands

Oberon

Postbus 1423, 3500 BK Utrecht
t 030 230 60 90 | f 030 230 60 80
info@oberon.eu | www.oberon.eu

Utrecht, 24 februari 2016

In opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap