



Naar een nieuw evenwicht?

Tweede deelrapport Evaluatie WGS

- DEELRAPPORT -

Auteurs

Paul Bisschop
Jacob van der Wel
Emina van den Berg
Rob Winkelmolen
Jos Lubberman

Amsterdam, 28 september 2021
Publicatienr. 21028b

© 2021 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van OCW

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Evaluatie WGS en onderzoeksvragen	1
1.3 Onderzoeksaanpak	2
1.4 Definities	3
1.5 De markt voor leermiddelen in het vo	3
1.6 Leeswijzer	5
2 Ontwikkelingen in de markt	7
2.1 Verdere digitalisering en een nieuw model	7
2.2 Productaanbesteding	9
2.3 Consolidatie in de markt	11
2.4 Gevolgen voor uitgevers en distributeurs	11
3 De keuze voor leermiddelen	15
3.1 De keuze van leermiddelen	15
3.2 Kwaliteit en beschikbaarheid van (digitale) leermiddelen	17
3.3 Aanschaf van leermiddelen	18
3.4 De kosten van leermiddelen	20
3.5 Toegang tot digitale leermiddelen	24
4 Conclusies	29
4.1 De ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt	29
4.2 De ontwikkeling in kosten, beschikbaarheid en kwaliteit van leermiddelen	30
4.3 De ontwikkelingen in het gevoerde leermiddelenbeleid	30
4.4 De ontwikkelingen in de bekostiging en inzet van devices	31
Bijlage 1 – Respons op de vragenlijst	33



Inleiding

De Wet Gratis Schoolboeken
en leermiddelen in het vo

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Wet Gratis Schoolboeken (WGS) is sinds 2008 van kracht en kent twee hoofddoelstellingen. De WGS dient de schoolkosten – kosten voor leermiddelen – voor ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs (vo) te beperken en tegelijkertijd marktwerking in de markt voor leermiddelen te faciliteren en te stimuleren. De twee doelstellingen versterken elkaar omdat men mag verwachten dat een betere marktwerking of -ordering tot een betere prijs-kwaliteitsverhouding bij de leermiddelen leidt.

De WGS dient elke vier jaar te worden geëvalueerd op het behalen van deze doelstellingen. Het doel van de evaluatie is het inzicht in de effectiviteit van de WGS verder te vergroten en hierover verslag doen aan de Tweede Kamer. Het ministerie van OCW heeft Regioplan opdracht gegeven om deze evaluatie uit te voeren. Voor de uitvoering van de evaluatie heeft Regioplan de samenwerking gezocht met SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO).

In de WGS is een evaluatiebepaling opgenomen met daarin aanwijzingen voor onderwerpen waar in ieder geval aandacht aan besteed dient te worden. Deze onderwerpen zijn:

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

Onderdeel b) is bij deze evaluatie buiten beschouwing gelaten en wordt meegenomen in de eerstvolgende schoolkostenmonitor, die voor het najaar 2021 gepland staat. Aanvullend op de genoemde onderwerpen vroeg OCW om in de evaluatie specifiek aandacht te besteden aan de vraag of devices voor digitale vormen van onderwijs onderdeel zouden moeten zijn van de WGS.

De voorliggende rapportage is het tweede deelrapport van de evaluatie van de WGS in 2021.¹

1.2 Evaluatie WGS en onderzoeksvragen

De hoofdvraag voor het onderzoek is:

Heeft de Wet Gratis Schoolboeken haar beoogde hoofddoelen in de periode 2016-2020 bereikt?

Daarnaast moet dit onderzoek een antwoord bieden op meerdere deelvragen die zijn uitgewerkt in vijf thema's met onderliggende onderzoeksvragen:

Thema 1	<i>De ontwikkelingen in de bekostiging en inzet van devices in het voortgezet onderwijs en de wijze waarop ontwikkelingen zich verhouden tot de doelen en de werking van de WGS</i>
a.	Hoe heeft het (financieel) beleid van scholen ten aanzien van devices zich ontwikkeld in de afgelopen vier jaar? Hoe zijn deze ontwikkelingen te verklaren?
b.	Hoe ziet het gebruik van devices er in het vo uit?
c.	Wat is het percentage vo-leerlingen dat over een persoonlijk device beschikt voor het volgen van onderwijs?
d.	Welke knelpunten ervaren verschillende actoren (ouders, scholen, leerlingen) in de bekostiging en inzet van devices voor leerlingen in het vo?
Thema 2	<i>De ontwikkeling in kosten, beschikbaarheid en kwaliteit van leermiddelen voor ouders en scholen in de periode van 2016-2020</i>
a.	Wat is de ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal in relatie tot de lumpsum?
b.	Op welke wijze heeft de WGS bijgedragen aan de bewustwording van scholen rondom de beheersbaarheid van schoolkosten voor ouders?

¹ Het eerste deelrapport (juni 2021) heeft uitsluitend betrekking op de inzet en bekostiging van devices in het vo.

Thema 3 *De ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt tussen 2016-2020 en de wijze waarop de WGS invloed had op deze ontwikkelingen*

- a. Hoe heeft het functioneren van de aanbodzijde van de leermiddelenmarkt zich ontwikkeld sinds 2016?
- b. Is het modulair aanbod in de afgelopen vier jaar toegenomen?
- c. Wat zijn de gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van de WGS? Hoe gaan scholen om met aanbesteding?

Thema 4 *De ontwikkelingen in het gevoerde leermiddelenbeleid van scholen in de periode 2016-2020 en de wijze waarop de WGS invloed had op deze ontwikkelingen*

- a. Hoe heeft het beleid van scholen ten aanzien van leermiddelen zich ontwikkeld in de afgelopen vier jaar? Hoe zijn deze ontwikkelingen te verklaren?
- b. Op welke wijze dragen organisaties aan publieke zijde (SIVON, Kennisnet, Raden) bij aan de inkoop en aanbesteding van leermiddelen?
- c. Heeft de WGS effect op de keuzevrijheid van scholen en leraren tot het voorschrijven van lesmateriaal? Zo ja, welke effecten?

Thema 5 *Overkoepelende reflectievragen*

- a. Wat is de invloed van de digitalisering van leermiddelen en de integratie van content en platformen op de markt?
- b. Welke mogelijkheden zijn er om de kosten voor leermiddelen en devices voor ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs te beperken?
- c. Met welke maatregelen kan effectieve concurrentie op de leermiddelenmarkt worden vergroot? Wat zijn voor- en nadelen van deze maatregelen?
- d. Welke beleidsacties kunnen deze knelpunten rond de bekostiging en inzet van devices wegnemen? Welke beleidsacties kunnen leiden tot een effectieve en innovatieve inzet van devices en ICT in het onderwijs zonder extra kosten voor ouders?

In dit tweede deelrapport gaan we in op de thema's 2, 3 en 4. In het integrale eindrapport, dat na de zomervakantie wordt gepubliceerd, voegen we de bevindingen uit de eerste twee deelrapporten samen en beantwoorden we de onderzoeksvragen van thema 5. In dat rapport komen alle vijf thema's en onderliggende onderzoeksvragen aan de orde.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek combineert verschillende onderzoeksmethoden en -bronnen. De onderzoeksactiviteiten die voor dit deelrapport zijn ingezet, zijn:

- **Enquête onder vo-scholen:** eind mei 2021 is een digitale vragenlijst uitgezet onder vo-scholen over het leermiddelenbeleid, de ontwikkeling van de kosten en het aanbod en het gebruik van devices. In totaal zijn er ruim 1200 vo-vestigingen benaderd via het e-mailadres dat bekend is bij DUO. De enquête heeft 3,5 week open gestaan (van 26 mei tot en met 21 juni 2021) en in totaal hebben 220 vestigingen meegedaan. Uitgaande van in totaal 1609 vo-vestigingen in Nederland is de respons 14 procent. De vragenlijst is voornamelijk ingevuld door leermiddelencoördinatoren en (adjunct-)directeuren.
- **Verdiepende interviews met stakeholders:** in de periode april, mei en juni zijn verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van Stichting Leergeld, Ouders & Onderwijs, LAKS, het ministerie van OCW, VO-raad, SIVON, Kennisnet en SLO. Centraal stonden de ontwikkelingen in de inzet van leermiddelen, de bekostiging daarvan en de knelpunten rondom de inzet en de bekostiging van devices.
- **Verdiepende interviews met distributeurs, uitgevers en inkoopbureaus:** in mei en juni hebben we gesproken met vertegenwoordigers van twee distributeurs (Van Dijk en Iddink), vier uitgevers (Noordhoff, ThiemeMeulenhoff, Malmberg en Blink) en twee inkoopbureaus (het Onderwijskantoor en Inkada). In deze gesprekken zijn de ontwikkelingen in vraag en aanbod van leermiddelen besproken.
- **Verdiepende interviews met vertegenwoordigers van scholen en besturen:** vervolgens hebben we in juni en juli gesproken met twintig vertegenwoordigers van scholen en besturen. Deze personen

zijn geselecteerd uit de respondenten op de digitale vragenlijst en het analysebestand van de schoolgidsen. We spraken met een bestuurder en verschillende schoolleiders, beleidsmedewerkers, leermiddelcoördinatoren, controllers en docenten. Ook met hen zijn de ontwikkelingen op het vlak van de keuze voor leermiddelen en de inzet van devices doorgenomen.² De gesprekken met de vertegenwoordigers van stakeholders, distributeurs, uitgevers, aanbestedingsbureaus, scholen en besturen hebben digitaal of telefonisch plaatsgevonden.

1.4 Definities

In dit onderzoek staan de termen ‘device’, ‘digitaal lesmateriaal’ en ‘digitaal leermiddel’ centraal. We hebben gebruikgemaakt van de volgende definities:

- **Aanbestedingsplicht:** bij het inkopen van leermiddelen is een onderwijsinstelling of bevoegd gezag als publiekrechtelijke instelling (Artikel 1.1, Aanbestedingswet 2012) (Europees) aanbestedingsplichtig als de geraamde waarde van een opdracht hoger of gelijk is aan de Europese drempelbedragen.
- **Blended learning:** we spreken van blended learning als er binnen een vak verschillende leervormen naast elkaar worden gebruikt, dat kan bijvoorbeeld door digitale en papieren leermiddelen te combineren.
- **Device:** ‘Een draagbaar apparaat dat de leerling toegang verschaft tot digitaal lesmateriaal of digitale leermiddelen.’ Voorbeelden van devices zijn laptops of tablets, met daaronder specifieke merken en modellen zoals Chromebooks, MacBooks en iPads. Een vaste computer is géén device, omdat deze niet draagbaar is. Een smartphone wordt in dit onderzoek ook niet behandeld als een device, omdat deze niet altijd toegang geeft tot elk lesmateriaal. Een device is in eerste instantie dus een product, maar met het product komt ook een dienst: het onderhoud of de reparatie van het product. De omvang van die dienst is sterk afhankelijk van het type device.
- **Digitaal lesmateriaal:** ‘Materiaal dat digitaal ter beschikking wordt gesteld en dat naar inhoud is gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties en waarvan het gebruik binnen het onderwijsaanbod door het bevoegd gezag specifiek voor het desbetreffende leerjaar is voorgeschreven.’ Met deze definitie wordt de definitie van lesmateriaal in de WGS gevolgd.
- **Digitaal leermiddel:** ‘Middel dat digitaal ter beschikking wordt gesteld en dat in een formele lessituatie wordt gebruikt om de leerling kennis en vaardigheden bij te brengen.’ Het verschil met digitaal lesmateriaal is daarmee dat een leermiddel niet door het bevoegd gezag specifiek voor een desbetreffend leerjaar hoeft te zijn voorgeschreven. Digitaal lesmateriaal valt onder een digitaal leermiddel, maar een digitaal leermiddel hoeft niet noodzakelijk onder digitaal lesmateriaal te vallen. Zo zijn filmpjes (bv. via YouTube of Vimeo) soms een digitaal leermiddel, maar geen digitaal lesmateriaal.
- **Folio:** ‘papieren’ leermiddelen die doorgaans als gebruiksmateriaal of verbruiksmateriaal functioneren en beschikbaar (kunnen) worden gesteld aan de leerlingen.
- **LiFo:** binnen het Licentie-Folio model kopen scholen licenties (per leerling) in met daarnaast, eventueel, een leerwerkboek (folio). Doorgaans is het leerwerkboek een verbruiksboek dat leerlingen na afloop van het schooljaar kunnen behouden; het hoeft niet terug naar het leermiddelenfonds of naar de distributeur.

1.5 De markt voor leermiddelen in het vo

Marktstructuur

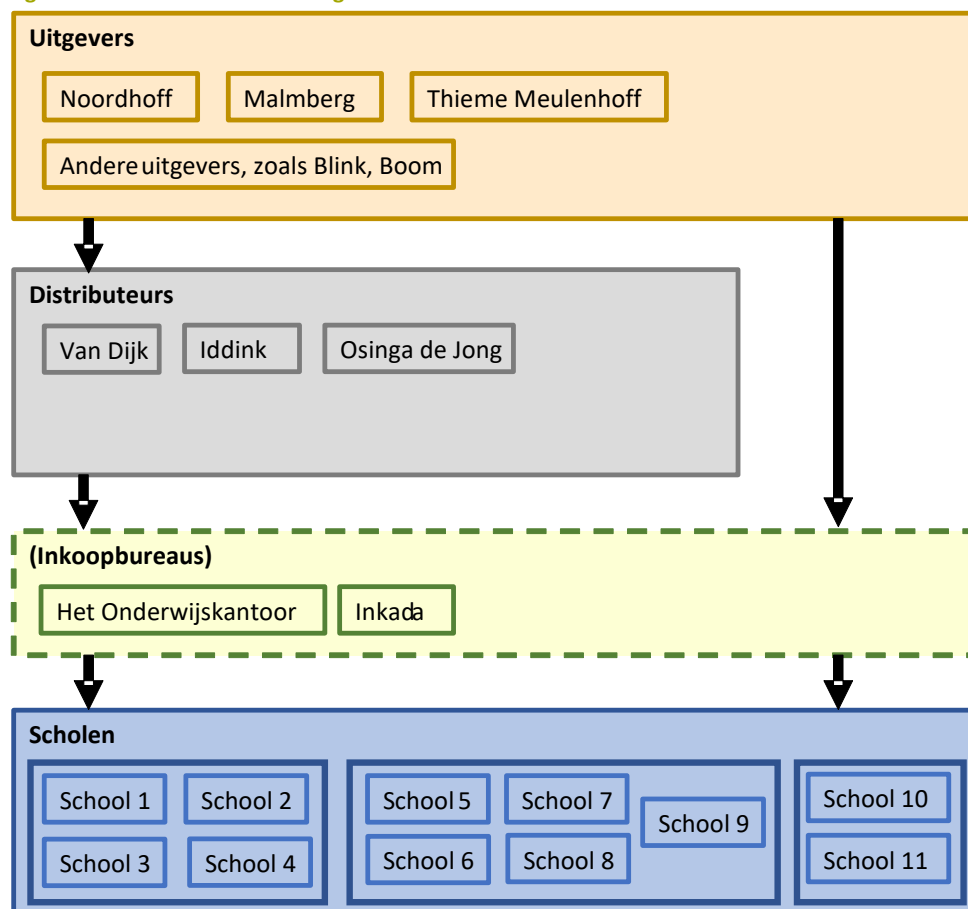
De markt voor leermiddelen in het vo kenmerkt zich door een beperkte aantal grote uitgevers en distributeurs en een groot aantal scholen dat de leermiddelen inkoopt, zie figuur 1.1. Er zijn drie grote uitgevers (Noordhoff, Malmberg en Thieme Meulenhoff), die voor vrijwel alle vakken en niveaus leermateriaal aanbieden, en een groot aantal kleinere uitgevers die veelal gespecialiseerd zijn in leermiddelen voor enkele vakken. Aan de zijde van de distributeurs zijn er twee grote spelers: Van Dijk en Iddink. Osinga de

² De oorspronkelijke opzet was om een aantal casussen op schoolniveau uit te werken waarin de verschillende perspectieven binnen een school aan bod zouden komen. Het bleek niet mogelijk om dit te organiseren op de valreep van het schooljaar, waarin de scholen ook nog omschakelden naar fysiek onderwijs. Met de personen die bereid waren om ons te woord te staan zijn de verschillende perspectieven desondanks voldoende belicht.

Jong is qua omvang de derde distributeur in de markt. Sanoma Learning, het moederbedrijf van Malmberg, heeft in 2019 Iddink overgenomen. Daardoor vallen een distributeur en een uitgever onder één en dezelfde eigenaar. Verder vallen onder Sanoma Learning vallen bijvoorbeeld ook de softwareleverancier Iddink-Magister (leerlingvolgsystemen) en ItsLearning (elektronische leeromgeving).

Aan de vraagzijde zijn er in 2021 circa 650 vo-scholen, die voor ongeveer 934 duizend leerlingen leermiddelen inkopen. Dit doen ze doorgaans georganiseerd via het schoolbestuur, eventueel in samenwerking met andere schoolbesturen. Scholen kopen hun leermiddelen in via aanbestedingen en kunnen hierbij de hulp inroepen van inkoopbureaus, waarvan Het Onderwijskantoor en Inkada de grootste zijn. Een recente ontwikkeling is dat scholen ook vaker rechtstreeks bij uitgeverijen inkopen, zonder tussenkomst van een distributeur. Ook deze inkoop loopt doorgaans via een aanbestedingstraject.

Figuur 1.1 Schematische weergave marktstructuur



Marktverhoudingen

In de literatuur worden twee deelmarkten onderscheiden: (1) de markt voor scholen met een extern leermiddelenfonds (ELF) of een gefaciliteerd leermiddelenfonds (GLF) en (2) de markt voor scholen met een intern leermiddelenfonds (ILF).

Bij een ELF huurt de school de leermiddelen van de distributeur, waarbij de distributeur zorg draagt voor het hele distributieproces rondom leermiddelen. Bij een GLF is de school wel eigenaar van de leermiddelen, maar regelt de distributeur alsnog een groot gedeelte van de distributie en het verhuurproces. Bij een ILF koopt de school de leermiddelen centraal in, waarna de school de leermiddelen verhuurt aan leerlingen/ouders. Een ILF is goedkoper dan een ELF of een GLF, maar het kost de scholen ook meer werk.

Bij scholen met een ELF of GLF had Van Dijk in 2019 een marktaandeel (gemeten aan de hand van het aantal leerlingen) van 58 procent, Iddink van 38 procent (Behrens et al., 2020). Osinga de Jong was verantwoordelijk voor de overige vier procent. In 2019 werd zo'n 65 procent van de leerlingen bediend via een ELF of GLF. Bij scholen met een ILF had Van Dijk in 2019 een marktaandeel van 65 procent, Iddink 24 procent en Osinga de Jong 10 procent. 1 procent van de leerlingen die via een ILF wordt bediend, krijgt de leermiddelen via een kleinere distributeur of een lokale boekhandel. In 2019 werd 35 procent van de markt bediend via een ILF. Er heeft van 2015 tot 2019 een verschuiving opgetreden van scholen met een ILF naar scholen met een ELF of GLF. Het aandeel van de laatstgenoemde leermiddelenfondsen is gegroeid.

Behrens et al. (2020) berekenen op basis van data van Van Dijk ook de concentratie aan de kant van uitgevers.³ Op basis van verkoopaantallen van verbruiksboeken komen zij tot de conclusie dat Noordhoff met 46 procent in 2019 de grootste uitgever is. Het marktaandeel van Thieme Meulenhoff en Malmberg is kleiner. In 2019 bedroeg het marktaandeel van deze uitgevers respectievelijk 16 procent en 15 procent. De overige 23 procent van de markt is in handen van een grote groep kleinere uitgevers. Uitgevers zelf kijken naar de marktconcentratie per vakdomein (bijvoorbeeld wiskunde onderbouw). De marktconcentratie per vakdomein loopt uiteen.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de ontwikkelingen in de markt voor leermiddelen in het voortgezet onderwijs. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 3 de ervaringen van de scholen: hoe komen ze tot hun keuze? Wat zijn de ervaringen bij de aanschaf van de leermiddelen? Hoe ontwikkelen zich de kosten? Wat zijn de gevolgen van de digitalisering voor de plaats van de devices in het vo? In hoofdstuk 4 presenteren we onze conclusies.

³ Behrens, Smits & Koeman (2020). *Marktwerving leermiddelen voortgezet onderwijs*. Amsterdam: SEO.



Ontwikkelingen in de markt

Verschuivende verhoudingen



2 Ontwikkelingen in de markt

De markt voor leermiddelen in het voortgezet onderwijs is volop in beweging als gevolg van verdere digitalisering, nieuwe producten, een nieuwe aanbestedingsvorm en een consolidatie aan de aanbodzijde. Dit hoofdstuk gaat nader in op elk van bovengenoemde ontwikkelingen en besteedt aandacht aan de gevolgen ervan voor partijen in de markt. De belangrijkste bronnen bij dit hoofdstuk zijn literatuur, gesprekken met distributeurs, uitgevers en andere betrokkenen, aangevuld met informatie uit de vragenlijst die onder scholen is uitgezet.

2.1 Verdere digitalisering en een nieuw model

Digitalisering en gepersonaliseerd onderwijs

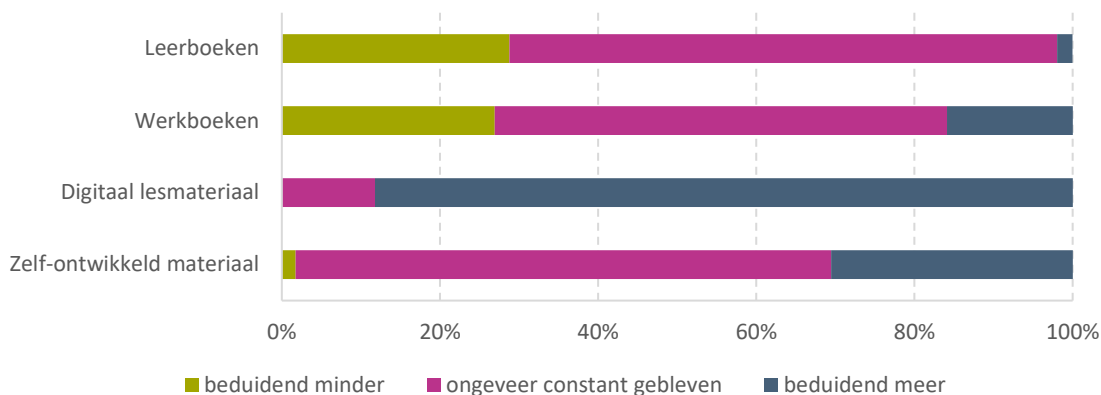
De meest recente leermiddelenmonitor (SLO, 2018)⁴ geeft de stand van zaken weer met betrekking tot het gebruik van digitale leermiddelen in het vo het schooljaar 2017-2018. Het laat zien dat ongeveer 55 procent van de leraren in het vo voornamelijk papieren leermiddelen gebruikt, aangevuld met digitale leermiddelen. Ongeveer 21 procent noemt de verdeling tussen papieren en digitale leermiddelen 50/50 en 16 procent gebruikt voornamelijk digitale leermiddelen, aangevuld met papieren leermiddelen. 5 procent van de ondervraagde leraren heeft aangegeven uitsluitend papieren leermiddelen te gebruiken en zo'n 2 procent werkt volledig digitaal. In het vmbo wordt vaker gebruikgemaakt van digitale leermiddelen dan in havo of vwo (SLO, 2018). De leermiddelenmonitor toont verder dat met name productiviteitssoftware, filmpjes en methodegebonden websites/software gebruikt worden door leraren. Respectievelijk 55, 46 en 42 procent van de respondenten zegt deze middelen te gebruiken in de lessen.

52 procent van de leraren in het vo vindt het bieden van variatie de voornaamste reden voor het gebruik van digitale leermiddelen. 51 procent vindt de mogelijkheid om te kunnen differentiëren met behulp van digitale leermiddelen belangrijk (SLO, 2018). Ook zelfstandig werken en het besparen van routinewerk (zoals nakijken) worden vaak genoemd door leraren en schoolleiding. Daartegenover staat dat 69 procent van de docenten in het vo papieren leermiddelen de voorkeur geeft omdat deze 'altijd functioneren'. 36 procent van de docenten stelt dat papieren leermiddelen voor minder afleiding zorgen (SLO, 2018). Met name wiskunde en rekenen worden naar verhouding vaak (voornamelijk) aangeboden met papieren leermiddelen. Kunst en cultuur, bewegingsonderwijs en sport en de beroepsgerichte vakken in het vmbo zijn vakken, naast informatica, waarbij relatief vaak met digitale leermiddelen wordt gewerkt.

Er zijn aanwijzingen dat de cijfers van de leermiddelenmonitor 2017-2018 achterhaald zijn en dat het gebruik van digitale leermiddelen sindsdien behoorlijk is toegenomen in het vo. Ook in de enquête onder scholen wordt aangegeven dat digitaal lesmateriaal een prominentere rol heeft gekregen in het pakket aan leermiddelen (figuur 2.1). Dat is met name ten koste gegaan van leerboeken (tekstboeken) en in mindere mate werkboeken, al is dit bij een groot aandeel scholen ook constant gebleven.

⁴ Woldhuis, Rodenboog, Heijnen & Fisser (2018). *Leermiddelenmonitor 17/18: leermiddelen in het po en vo: gebruik, digitalisering, beschikbaarheid en beleid*. Enschede: SLO.

Figuur 2.1 Op welke wijze is de samenstelling van het lesmateriaal veranderd sinds 2016? (n=185)



Bron: enquête onder scholen, bewerking Regioplan/SEO (2021)

De stijging van digitale leermiddelen heeft zowel met ontwikkelingen aan de aanbodkant als aan de vraagkant te maken. Aan de vraagkant heeft de ontwikkeling een vlucht genomen doordat meer scholen zich bewust de vraag zijn gaan stellen welke leermiddelen het beste passen bij hun leerlingen, ook met het oog op het kunnen bieden van maatwerk.

Het doordacht gebruiken van digitale leermiddelen is gestimuleerd door het ministerie van OCW en de VO-raad in het Sectorakkoord VO (geactualiseerd in mei 2018).⁵ Daarin is een aantal ambities vastgelegd waarmee het voortgezet onderwijs aan de slag gaat. Onder de tweede ambitie, Eigentijds onderwijs, lezen we: “Scholen benutten – in aansluiting op hun curriculum – de mogelijkheden van ICT en eigentijdse leermiddelen optimaal voor hun onderwijs.” De toenemende vraag naar digitale leermiddelen sluit aan bij deze ambitie. Aan de aanbodkant is het door nieuwe technologie steeds beter mogelijk om leermiddelen af te stemmen op de individuele leerling. Ook hebben uitgeverij steeds meer ervaring met de productie van digitale leermiddelen.

Het is niet direct duidelijk of de vraagkant of de aanbodkant leidend is geweest in de algemene beweging naar een toenemend gebruik van digitale leermiddelen. Scholen kunnen pas op grote schaal gebruikmaken van digitale leermiddelen als er voldoende kwalitatief materiaal is waar leraren goed mee overweg kunnen en de school de digitale infrastructuur op orde heeft. De uitgeverij zetten pas vol in op digitale leermiddelen als de omvang van de vraag uit het onderwijs groot genoeg is om deze investeringen rendabel te maken.

Sinds 1 januari 2020 is de btw voor digitale leermiddelen verlaagd van 21 naar 9 procent. Door digitale leermiddelen even zwaar te belasten als papieren leermiddelen, is een van de drempels die er waren om te switchen naar (gedeeltelijk) digitaal materiaal weggenomen. Indien uitgeverij de tariefsverlaging verwerken in de prijs van de leermiddelen, kunnen scholen voor hetzelfde budget méér digitaal materiaal aanschaffen.⁶

Bij de ontwikkeling naar meer gedifferentieerd leren passen flexibele leermiddelen en leermiddelen die zich aanpassen aan het individuele niveau van leerlingen. Malmberg en later ThiemeMeulenhoff en Noordhoff zijn daar als drie grote uitgeverij in het vo op ingesprongen met de introductie van een nieuw model leermiddelen.

Het Licentie-Folio Model (LiFo)

Na het klassieke model van een tekstboek en een werkboek per methode (transactiemodel) is na een periode waarin naast de methode ook digitale leermiddelen konden worden aangeschaft, door uitgeverij het Licentie-Folio Model (LiFo) ontwikkeld. Daar kopen scholen licenties (per leerling) in met daarnaast

⁵ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/leden-vo-raad-stemmen-in-met-geactualiseerd-sectorakkoord-met-meer-focus-door-op-ingeslagen-weg>

⁶ <https://www.nieuwsbrieveminocw.nl/actueel/nieuws/2019/12/17/lager-btw-tarief-op-digitale-leermiddelen>

eventueel een leerwerkboek waar leerlingen ook aantekeningen in kunnen maken. Leerlingen kunnen het leerwerkboek na afloop van het schooljaar behouden; het hoeft niet terug naar het leermiddelenfonds van de school of naar de leermiddelendistributeur. Het LiFo-product werd in 2019 voor het eerst uitgevraagd door Stichting Carmel, waarna de drie grote uitgevers het product hebben omarmd en erin zijn gaan investeren.

Bij de drie grote uitgevers is het LiFo-product nu het dominante model. De uitgevers verwachten dat binnen een paar jaar nog uitsluitend LiFo-producten worden aangeschaft bij hun methoden. Uitgevers zelf menen dat scholen niet meer zitten te wachten op een tekstboek en een werkboek, zonder digitale component. In diverse gesprekken met scholen blijkt echter dat scholen graag de vorm willen kunnen blijven kiezen die past bij hun onderwijsvisie of bij een specifieke leerlingenpopulatie. Ook lijken wiskundelecties vaker dan andere vaksecties een voorkeur te hebben voor foliomaterialen. Een school zegt *“nog net op tijd”* een lading boeken te hebben besteld, die ze nu een aantal jaar gaan gebruiken.

Het werken met licenties biedt volgens uitgevers en andere geïnterviewde partijen een aantal voordelen⁷, met name ten aanzien van differentiatie in het onderwijs:⁸

- De licentie biedt flexibiliteit, doordat leerlingen toegang krijgen tot meerdere niveaus en leerjaren van een methode. Daarmee kunnen ze vooruit werken, even terug kijken of op een ander niveau werken. Het LiFo-product sluit daarmee aan bij de wens tot ‘ontschotting’ van het onderwijs.
- Binnen LiFo kunnen scholen voor een relatief laag aanvullend bedrag kiezen het leerwerkboek aan te schaffen, waarmee ze beschikken over zowel digitale als papieren leermiddelen.
- Leerlingen mogen aantekeningen maken in het leerwerkboek, en het boek na afloop van het schooljaar houden. Aantekeningen maken kan helpen bij het onthouden van de leerstof.
- Door het licentiekarakter kunnen uitgevers het materiaal sneller actualiseren en verbeteren.
- Scholen betalen een vast bedrag per leerling per jaar, waardoor de prijs voor scholen transparanter is.

Uit de enquête onder scholen blijkt dat 43 procent van de scholen in 2020-2021 voor één of meerdere vakken gebruik heeft gemaakt van het LiFo-product.

2.2 Productaanbesteding

De ontwikkeling van het LiFo-model maakt een nieuwe manier van het inkopen van leermiddelen mogelijk: de productaanbesteding.⁹

All-in-one aanbestedingen

De inkoop van leermiddelen door scholen gaat sinds de invoering van de Wet Gratis Schoolboeken in 2008 via aanbestedingen, om zo een leverancier te selecteren die de economisch voordeligste inschrijving levert. Tot twee jaar geleden waren dit zogeheten ‘all-in-one aanbestedingen’, waarin distributeurs concurreerden om het recht om gedurende een bepaalde periode tegen vooraf vastgestelde voorwaarden leermiddelen te leveren aan scholen (Behrens et al., 2020). Het voordeel voor scholen hiervan is dat ze zaken deden met één partij, die de verschillende leermiddelen bij uitgevers inkoopt en ze (afhankelijk of de school werkt met een extern, gefaciliteerd of een intern boekenfonds) in pakketten aflevert bij de school of de leerling thuis. Een nadeel van deze vorm van aanbesteden voor scholen is dat de kosten in theorie hoger zijn, doordat er een tussenpersoon tussen de producent van leermiddelen (de uitgever) en de afnemer (de school) zit.

⁷ Scholen zien overigens naast voordelen ook wel enige nadelen. In paragraaf 3.2 bespreken we hoe scholen er tegenaan kijken.

⁸ Zie ook <https://www.kennisnet.nl/artikel/6628/het-lifo-model-een-nieuw-aanbod-voor-leermateriaal/>

⁹ Deze vorm van aanbesteden wordt ook wel ‘directe aanbesteding’ of ‘LiFo-aanbesteding’ genoemd. Om duidelijk onderscheid te maken met het LiFo-product is in dit rapport gekozen voor de term ‘productaanbesteding’.

Experiment met nieuwe aanbestedingsvorm

Een belangrijke toegevoegde waarde van distributeurs is het logistieke aspect dat hoort bij de inkoop en huur van papieren leermiddelen. Dit valt weg indien scholen besluiten (overwegend) digitale leermiddelen zoals licenties in te kopen. Dit gegeven, en de wens van sommige scholen om directer te kunnen schakelen met de uitgevers, heeft een aantal scholen ertoe bewogen om te experimenteren met nieuwe aanbestedingsvormen. Daarmee is ook geprobeerd meer transparantie af te dwingen in de kosten van leermiddelen. In de nieuwe aanbestedingsvorm zijn de te leveren leermiddelen onderverdeeld in percelen, waarbij ieder afzonderlijk perceel één titel voor een leermiddel bevat (productaanbesteding). De percelen worden vervolgens gecombineerd op het niveau van de uitgever van de leermiddelen, waarbij er een restperceel ontstaat van leermiddelen en diensten die niet onder één van de drie grote uitgevers vallen (Behrens et al., 2020).

Potentiële voor- en nadelen

Met de nieuwe manier van aanbesteden komt er een duidelijker onderscheid tussen de levering en de distributie van leermiddelen. Met licenties is er wel sprake van een levering, maar geen distributie, al moet de licentie natuurlijk wel bij de juiste leerling terecht komen. Met foliomaterialen is er sprake van fysieke distributie, waarbij boeken ook weer moeten worden ingenomen. Ook komt er onderscheid tussen het product (de licentie) en de dienst (samenstellen boekenlijst, administratie, bestellingen, etc.). Door die twee los van elkaar te trekken weten scholen beter welk bedrag ze betalen voor welke service.

De productaanbesteding zorgt ervoor dat uitgevers met distributeurs kunnen concurreren om de levering van leermiddelen, waardoor het aantal partijen dat kan inschrijven op een aanbesteding toeneemt. Uitgevers hebben op 'hun' percelen echter een voorsprong, waardoor echte concurrentie op deze percelen nauwelijks van de grond komt. Zo stellen distributeurs dat ze soms niet kunnen voldoen aan in de aanbesteding geldende eisen ten aanzien van het gebruik van data: de uitgevers en scholen beschikken over de data waarmee de voortgang van leerlingen gevolgd kan worden en de distributeurs kunnen daar pas na toestemming van deze partijen gebruik van maken. Verschillende geïnterviewden zien deze ontwikkeling als een gevaar voor effectieve concurrentie.

Scholen verwachten bij productaanbesteding een voordeel op de prijs, omdat de intermediair ertussen uit is. In de praktijk is het de vraag of het leidt tot lagere prijzen, omdat de uitgevers op hun percelen geen prikkel hebben om de prijs te beperken. Ook voor de condities is de aanbestedende partij sterk afhankelijk van de uitgever, aangezien de keuze voor leermiddelen, door de omschrijving in de aanbesteding, al min of meer vast ligt. Scholen merken verder op dat licentiekosten jaarlijkse kosten zijn, waar ze voorheen boeken over meerdere jaren konden afschrijven. Hierbij konden scholen, als ze de kosten wilden drukken, de afschrijvingsperiode van een methode verlengen door de boeken één jaar of twee jaren langer te gebruiken.

Ontwikkeling productaanbestedingen

All-in-one aanbestedingen zijn nog in de meerderheid ten opzichte van productaanbestedingen, al is de laatstgenoemde vorm de afgelopen jaren gegroeid. Een uitgever schat dat voor ongeveer 12,5 procent van de leerlingen de aanschaf voor leermiddelen via productaanbestedingen loopt. De verwachting van de uitgever is dat het aandeel van de productaanbestedingen de komende jaren zal toenemen. Een andere geïnterviewde partij schat in dat veertig procent van de nieuwe aanbestedingen productaanbestedingen zijn en zestig procent all-in-one aanbestedingen.

De geïnterviewden zijn het er niet over eens of de productaanbesteding de toekomst heeft. Veel scholen zijn nog niet klaar om drastisch te digitaliseren, zo wordt uit gesprekken met een aantal scholen duidelijk. En er zijn ook veel scholen die nog volledig ontzorgd willen worden door alles bij één distributeur te bestellen. Een aantal geïnterviewde scholen onderstreept die vaststelling. Die scholen vinden het niet erg als dit een fractie duurder is. Andere scholen denken dat ze beter geschikt zijn om de distributie zelf te regelen en willen het risico wel nemen om ook de contacten met meerdere leverende partijen te onderhouden. Een aantal geïnterviewden verwacht dat beide vormen van aanbesteden naast elkaar blijven bestaan.

2.3 Consolidatie in de markt

De markt voor leermiddelen in het vo staat bekend als geconcentreerde markt. Sinds de invoering van de WGS in 2008 heeft een aantal consolidatieslagen plaatsgevonden, waardoor het grootste gedeelte van de productie van leermiddelen bij drie uitgevers is komen te liggen en het grootste gedeelte van de distributie van leermiddelen bij twee distributeurs. Sinds 2009 vervagen de grenzen tussen de verschillende partijen steeds meer, door overnames van partijen met een andere activiteit in dezelfde markt. In 2009 kocht Iddink Group (één van de grote distributeurs) het meest gebruikte leerplatform in het vo Magister. Daarnaast is Iddink Group eigenaar van ItsLearning.

De belangrijkste recentelijke consolidatieslag is de overname in 2020 van Iddink Group (inclusief Iddink, Magister en ItsLearning) door Sanoma Learning, het moederbedrijf van Malmberg. Daarmee vallen meerdere functies in de keten onder één eigenaar. De overname vond plaats op voorwaarde van een aantal afspraken, waaronder de afspraak dat Magister de leermiddelen van andere uitgevers even toegankelijk maakt als de leermiddelen van Malmberg.

De overname van Iddink Group door Sanoma wordt door andere partijen in de markt met argusogen bekeken. De angst is dat de keuzevrijheid voor scholen verder ingeperkt wordt, bijvoorbeeld doordat scholen via Magister makkelijker kunnen werken met Malmberg-methoden. De afspraken bij de overname moeten een dergelijke discrepantie in toegankelijkheid voorkomen, maar desondanks bestaan daar in het onderwijs zorgen over.

Consolidatie in de markt kan ook zorgen voor juist meer beweging in de markt, zo meent een geïnterviewde uitgever. Als een consolidatieslag succesvol plaatsvindt, dan zullen concurrenten moeten reageren, anders staan ze buitenspel. De geïnterviewde meent dat de leermiddelenmarkt een dergelijke opschudding wel kan gebruiken, gezien de dominante positie van een handvol spelers in de markt.

2.4 Gevolgen voor uitgevers en distributeurs

Uitgevers

Verdere digitalisering, het LiFo-product en productaanbesteding zorgen voor veranderingen in het aanbod, het verdienmodel en de activiteiten van uitgevers. De ingrijpendste verandering is de verschuiving in het aanbod naar LiFo-producten.

Andere kostenstructuur en gevolgen voor aanbod

De LiFo-producten vragen investeringen van de uitgevers. De kosten zijn volgens uitgevers dan ook toegenomen. Enerzijds doordat er meer drukkosten zijn (elke leerling ontvangt elk jaar een nieuw leerwerkboek) en anderzijds doordat uitgevers zeggen *content-intensiever* te zijn geworden: het materiaal moet constant bijgehouden worden op een digitaal platform. Ook de werkwijze bij uitgevers verandert door LiFo. Een uitgever licht toe dat er een ander ritme is waarbij uitgevers elk jaar een leerwerkboek toesturen en er sneller (kleine en grote) releases zijn om de lesstof actueel te houden. Doordat het grootste gedeelte online is, is er veel meer inzicht over het gebruik van de leermiddelen. Ook is er volgens de uitgever behoefte aan andere dienstverlening, omdat leraren vaker contact opnemen over de lesstof.

De kostentoeename heeft de grote uitgevers kritisch doen kijken naar hun eigen aanbod: niet voor elke methode is het aantrekkelijk om te investeren in LiFo-producten. Door een te kleine afname zijn de terugverdieneffecten soms te laag. Het gevolg is dat er scherpe keuzes gemaakt moeten worden in het aanbod. Dat gaat ten koste van de 'kleinere' vakken zoals klassieke talen en kunstgeschiedenis. Een uitgever stelt dat er nu een kernportfolio is ontstaan van vakken met 'rijke' leermiddelen. Het aantal methoden per vak is kleiner geworden en het is volgens de uitgever steeds ingewikkelder om een goede methode met z'n rijkheid in de markt te zetten.

Bij productaanbesteding schakelt de uitgever nadrukkelijker met de eindgebruikers: scholen en leraren. Door de directe levering aan scholen is de uitgever voor een klein gedeelte de distributeur geworden, zo

meent een uitgever. Een andere partij zegt dat uitgevers niet goed zijn in distribueren maar dat *“het direct leveren, het op de stoep zetten zonder inname of herverdelen van materiaal ze wel moet lukken.”*

Andere dienstverlening, direct contact met scholen

De marketing van uitgevers was voorheen gericht op leraren; met productaanbesteding treden uitgevers nadrukkelijker in overleg met schoolleiders en bestuurders, die het budget beheersen. Vanuit distributeurs klinkt het geluid dat uitgevers op productaanbestedingen inschrijven met nieuwe ISBN-nummers. Dit zijn bestaande methoden (bestaande producten) met aanvullende dienstverlening: ondersteuning van de school en professionalisering. Een distributeur kan niet dezelfde ISBN-nummers aanbieden, aangezien de uitgever deze producten niet wil leveren aan distributeurs, zo zegt een distributeur. Bij verschillende (andere) partijen bestaan twijfels of de aanvullende dienstverlening niet gewoon dienstverlening is die je anders van de uitgever ook zou mogen verwachten.

Contracttermijnen

Ten aanzien van de inkomsten betekent LiFo dat de jaarlijkse cashflow voorspelbaar wordt: in de situatie met hand- en werkboeken was de uitgever afhankelijk van de afschrijvingsperiode van scholen en de release van een methode ging gepaard met een forse investering vooraf. Met LiFo schaffen scholen ieder jaar opnieuw licenties en verbruiksboeken aan. De nieuwe situatie waarin scholen ieder jaar licenties en verbruiksboeken inkopen zorgt er ook voor dat er geen duidelijke noodzaak meer is voor langlopende (vier- tot vijfjarige) contracten. In de praktijk zijn er echter verschillen in de contracttermijnen die uitgevers aanhouden bij productaanbestedingen. ThiemeMeulenhoff werkt ten aanzien van afname met éénjarige contracten, Malmberg biedt naar keuze twee- vier- of zesjarige contracten aan en Noordhoff doorgaans vierjarige contracten. Als een school tussentijds van methode wil veranderen, dan staat daar een boete tegenover. Langlopende contracten fixeren daarmee de markt.

Gevolgen voor concentratie

Een geïnterviewde distributeur signaleert een toename van het aantal uitgevers in de markt. Desondanks wordt de positie van de drie grote uitgevers vooralsnog sterker, zo is de waarneming. LiFo vereist een bepaalde massa om serieus in te kunnen investeren. Daarnaast is productaanbesteding eerder in het voordeel van grotere uitgevers, omdat deelname aan productaanbestedingen een bepaalde omvang vraagt en omdat sommige scholen niet weten of gespecialiseerde uitgevers ook inschrijven op de productaanbestedingen. De focus op LiFo-producten en kernvakken bij de drie grote uitgevers biedt op termijn wel mogelijkheden voor uitgevers die sterker op folio gericht zijn. Als sommige scholen de gewenste boeken niet meer bij de grote uitgevers kunnen krijgen, dan wordt een alternatieve methode waarbij de boeken centraal staan mogelijk aantrekkelijker. En als scholen voor de niet-kernvakken niet meer terecht kunnen bij de drie grote uitgevers en toch een methode willen aanschaffen, dan biedt dit mogelijkheden voor kleinere uitgevers.

Distributeurs

De ontwikkelingen rondom het LiFo-product en productaanbesteding hebben grote gevolgen voor de positie van distributeurs. Distributeurs zoeken naar manieren om hun toegevoegde waarde richting het onderwijs te bewijzen.

Minder distributie, minder ontzorging

De rol die distributeurs jarenlang vervulden staat onder druk. De positie van distributeur is afhankelijk van het type leermiddelenfonds van de school. Bij een extern leermiddelenfonds (ELF) is de rol van de distributeur het prominentst. De distributeur helpt scholen bij het samenstellen van de leermiddelenlijst, bij bestellingen op maat en per leerling en de distributie van leermiddelen naar de leerling. Daarnaast treedt de distributeur op als klantenservice en levert aanvullende managementinformatie, zoals inzicht in de kosten per leerling. Aan het einde van het jaar neemt de distributeur de huurboeken weer in. Bij een intern leermiddelenfonds (ILF) is de school eigenaar van de leermiddelen en verzorgt het de distributie. De distributeur levert in dat geval aan de school, maar neemt de boeken niet terug in.

Bij de verschuiving van foliomateriaal naar digitale leermiddelen is de distributiekus (uitgevoerd door distributeurs of scholen zelf) op scholen kleiner geworden. Bij de verbruiksboeken binnen het LiFo-product past eenzijdige distributie: het hoeft niet meer ingenomen te worden. De verhuurmarkt, waarin de distributeur aan het einde van het schooljaar schoolboeken weer inneemt, wordt steeds kleiner.

Ook door de ontwikkeling naar productaanbestedingen wordt de rol van distributeur kleiner. Het 'rest-perceel' bij productaanbestedingen (het perceel dat overblijft als de methoden van de drie grote uitgeverij verdeeld zijn over percelen), is volgens een geïnterviewde zo'n 15 procent groot. Zodoende halen distributeurs bij productaanbestedingen nog maar 15 procent van de omzet die ze voorheen haalden toen deze scholen een all-in-one aanbesteding deden.

Een nadeel van productaanbesteding is dat scholen contracten afsluiten en moeten communiceren met meer partijen dan voorheen. Voor een aantal scholen weegt dit nadeel zo zwaar, dat ze (nog) niet over zijn gegaan naar productaanbesteding. De toekomst moet uitwijzen of scholen die wel productaanbesteding hebben gedaan, in staat zijn geweest om de verschillende contacten zelf naar wens te organiseren. De kans bestaat dat scholen hierop terugkomen en in de toekomst de distributeur weer een grotere rol geven bij ontzorging, zo meent een geïnterviewde partij. Interviews met scholen doen vermoeden dat de meerwaarde van distributeurs hierin niet zal verdwijnen.

Vakoverstijgende overzichten

De voornoemde ontwikkelingen nopen de distributeurs tot koerswijzigingen. Zo proberen de grote distributeurs in te spelen op de behoefte uit het onderwijs aan vakoverstijgende inzichten per leerling over de voortgang. Uitgevers hebben dit overzicht alleen per vak, terwijl de distributeurs ervan overtuigd zijn dat een integraal beeld per leerling kan helpen bij de ontwikkeling van leerlingen. Doordat de digitale platforms steeds meer gevuld worden met data, bijvoorbeeld over leerlingresultaten en het gebruik van leermiddelen, zijn die mogelijkheden er ook nadrukkelijker.

Transparantie in de markt

Daarnaast hebben de ontwikkelingen ervoor gezorgd dat de transparantie in de markt wordt verhoogd. Doordat scholen vaker direct zaken doen met uitgeverij ontstaat beter zicht op wat ze voor welke producten en diensten betalen. Indirect dwingt dit ook distributeurs om transparanter te zijn over de prijzen van producten en diensten.

Van Dijk speelt hierop in door als onafhankelijke partij een overzicht van de beschikbare leermiddelen per vak te geven, door middel van een internettool. Door ook informatie over de lesmethoden (zoals de uitgeverijadviesprijs) toe te voegen, hoopt Van Dijk docenten te ondersteunen in de keuze voor leermiddelen. De tool is voor iedereen toegankelijk, maar klanten bij Van Dijk krijgen via een inlogmogelijkheid toegang tot verdiepende onderdelen, waaronder een analysetool en een kostenvergelijker. Daarmee ontstaat ook meer inzicht in de kosten die scholen betalen voor verschillende typen dienstverlening bij Van Dijk. Naast het initiatief van Van Dijk is in publiek-privaat overleg afgesproken dat Kennisnet een voorziening ontwikkelt waarin gegevens over de beschikbare leermiddelen wordt verzameld. Deze gegevens zijn vervolgens publiek toegankelijk..

Dergelijke initiatieven zijn een antwoord op een gebrek aan transparantie in de markt, een probleem dat al langere tijd wordt ervaren door met name de scholen. Verschillende geïnterviewde partijen betwijfelen echter of de twee genoemde tools een oplossing hiervoor bieden. Van Dijk zou volgens geïnterviewden geen prikkel hebben ook gratis (open) content te presenteren in haar overzicht, terwijl de functionaliteiten van de publieke tool van Kennisnet volgens een geïnterviewde partij worden belemmerd door distributeurs.



Digitalisering en de gevolgen voor het onderwijs

De keuze voor leermiddelen
onder druk

3

3 De keuze voor leermiddelen

In het vo kiezen steeds meer scholen voor digitale leermiddelen en zijn daardoor nieuwe producten gaan gebruiken. Scholen kunnen ervoor kiezen om deze producten 'los' aan te besteden. In dit hoofdstuk staan we stil bij de ervaringen van de scholen: hoe komen ze tot hun keuze? Wat zijn de ervaringen bij de aanschaf van de leermiddelen? Hoe ontwikkelen zich de kosten? Wat zijn de gevolgen van de digitalisering voor de plaats van de devices in het vo? Voor dit hoofdstuk baseren we ons voornamelijk op de informatie uit de vragenlijst die onder vo-scholen is uitgezet¹⁰ en de gesprekken die we voerden met vertegenwoordigers van vo-scholen, maar ook de interviews met aanbieders en stakeholders vormen een bron van informatie.

3.1 De keuze van leermiddelen

Docenten en de vaksecties kiezen welke leermiddelen ze willen gebruiken. Ze geven dit door aan de leermiddelencoördinator of aan de schoolleiding. Als de schoolleiding haar fiat geeft, dan worden de leermiddelen besteld. Vrijwel alle respondenten op de vragenlijst stellen dat het schoolmanagement of het bestuur richtlijnen of randvoorwaarden heeft opgesteld voor de keuze en/of inzet van het lesmateriaal. Deze richtlijnen hebben meestal betrekking op de kosten van het totale boekenpakket (zie tabel 3.1).

Tabel 3.1 Zijn er door het schoolmanagement of bestuur richtlijnen of randvoorwaarden opgesteld voor de keuze en/of inzet van het lesmateriaal? (n=191)

	%
Nee	6%
Ja, er wordt gewerkt met een budgetbeperking per vaksectie	15%
Ja, er wordt bekeken of het totale boekenpakket niet te duur uitvalt	79%
Ja, er gelden richtlijnen voor de inzet van verschillende typen lesmateriaal (bijv. werkboeken, digitaal materiaal of zelf ontwikkeld materiaal)	37%
Ja, er gelden bepaalde minimum-kwaliteitseisen voor het lesmateriaal	19%
Anders	6%

Bron: enquête onder scholen, bewerking Regioplan/SEO (2021)

Onder 'anders' noemen respondenten onder meer de prijs-kwaliteitverhouding en de periode dat de leermiddelen kunnen worden gebruikt.

De schoolleiding of het bestuur bepaalt dus de kaders waarbinnen de vaksecties keuzes kunnen maken. Vaak zijn deze kaders financieel, bijvoorbeeld door een maximumbedrag per vak vast te stellen, zoals in dit voorbeeld uit een van de interviews:

Onze leerlingen volgen gemiddeld 30 lesuren. De vuistregel is dat een sectie 10 euro per leerling per lesuur mag uitgeven. Een vaksectie mag proberen de leermiddelencoördinator en de schoolleiding te overtuigen om een duurere methode aan te schaffen. Daarvoor is ook wel wat ruimte, er zijn vakken waarvoor geen methode wordt gekocht of vaksecties die zelf materiaal ontwikkelen. (leermiddelencoördinator, brede scholengemeenschap)

Daarnaast vindt ook inhoudelijker sturing plaats, bijvoorbeeld in aansluiting op de visie op het onderwijs van de school. Zo stellen verschillende schoolleiders dat ze de keuze voor digitale leermiddelen, met meer mogelijkheden voor differentiatie en adaptief onderwijs, aanbevelen. Een school waar leerlingen kunnen kiezen voor iPad-onderwijs of onderwijs uit papieren leermiddelen stelt als voorwaarde:

De methode moet zowel digitaal als papier leverbaar zijn en de digitale uitgave moet synchroon lopen met de papieren versie. Docenten geven namelijk zowel les aan iPad-leerlingen als leerlingen die folio gebruiken. Als de synchronie ontbreekt, is dat voor ons een reden om voor een andere methode te kiezen. (leermiddelencoördinator, brede scholengemeenschap)

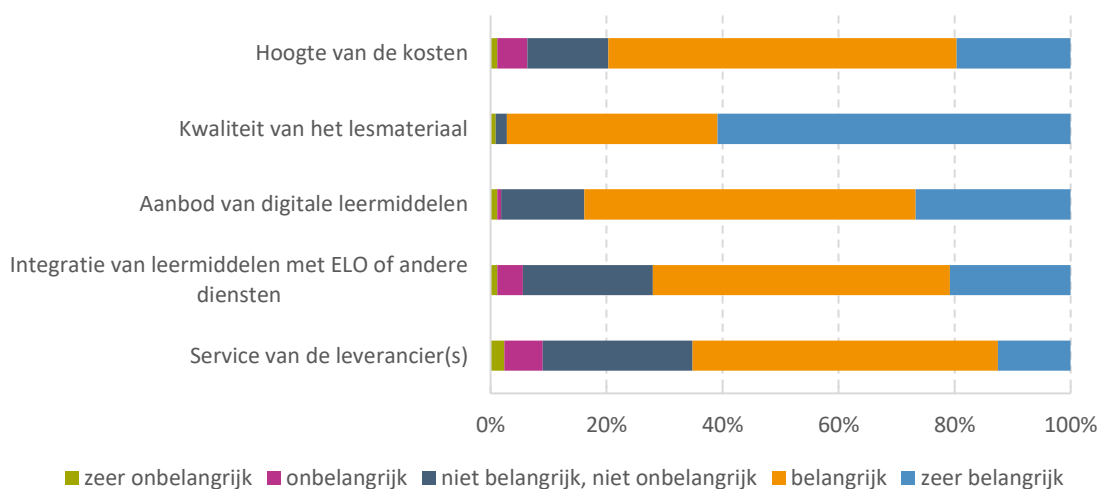
De mate waarin de schoolleiding stuurt verschilt van school tot school. Onze indruk, uit de interviews, is dat de docenten behoorlijk veel vrijheid krijgen bij de keuze van de leermiddelen. Wel merken verschillende schoolleiders op dat ze de afgelopen jaren nadrukkelijker zijn gaan vragen om een toelichting als

¹⁰ De vragenlijst is voornamelijk ingevuld door school- of teamleiders, financiële medewerkers en leermiddelencoördinatoren.

de docenten voor een leermiddel kiezen dat buiten het kader valt. De kosten van de leermiddelen kunnen daarbij ook ter sprake komen. De kosten lijken overigens zelden een reden om de leermiddelen niet aan te schaffen, uiteindelijk staat de inhoud voorop: *“De belangrijkste factor in de keuze voor leermiddelen is de inhoud. Zijn docenten daar tevreden mee?”*

De respondenten op de vragenlijst stellen vrijwel unaniem dat de kwaliteit een (zeer) belangrijk criterium was bij de keuze van lesmateriaal (figuur 3.1).

Figuur 3.1 Kunt u aangeven in welke mate de volgende criteria van belang waren bij de keuze van lesmateriaal? (n=191)



Bron: enquête onder scholen, bewerking Regioplan/SEO (2021)

Tijdens de interviews horen we dat ook de aard van de leerlingenpopulatie remmend kan werken bij een eventuele keuze voor digitale leermiddelen:

Ook bij ons neemt de digitalisering toe, van bijna niet enkele jaren geleden, naar 20 à 30 procent van het onderwijs nu. Voordeel van digitalisering: differentiatie, elke leerling kan op zijn of haar eigen niveau aan de slag. Er is echter een grens, je wil niet dat ze de hele dag achter het beeldscherm zitten. (directeur, pro-school)

Veel (vaksecties van) vo-scholen stappen over op vormen van *blended learning*, waarin folio en digitale leermiddelen worden gecombineerd. Daarnaast zijn er scholen die kiezen voor folio (*“wij zijn een boekenschool”*) en scholen die volledig zijn overgestapt op digitale leermiddelen. De verwachting is dat de dominantie van de blended learning de komende jaren toeneemt.

Binnen scholen zien we soms veel variatie, verschillende vaksecties binnen een school kunnen heel andere keuzes maken. Zo kan de ene sectie kiezen voor een LiFo-methode, terwijl een andere sectie de leermiddelen zelf ontwikkelt en een derde sectie gebruikmaakt van een ‘papieren’ methode.

Verschillende contactpersonen menen dat de keuze van de docenten voor leermiddelen vaak conservatief is en dat de meeste docenten niet geneigd zijn om over te stappen naar een andere methode. Docenten zijn doorgaans tevreden over de gebruikte methode, die ze in staat stelt op efficiënte wijze kwalitatief goed onderwijs te geven. Overstappen van methode zorgt ervoor dat docenten moeten investeren om een nieuwe lesmethode of nieuwe leermiddelen goed te kunnen inzetten. Sommige betrokkenen menen dat een deel van de docenten te sterk afhankelijk is van een methode. Een voorbeeld:

Onze schoolleiding wil al sinds jaren overschakelen naar een meer digitaal aanbod en dat docenten lossen komen te staan van de methoden. Alle inspanningen zijn daar ook op gericht. De praktijk is dat veel van onze docenten er moeite mee hebben. Ze raken niet los van de methoden. Op enkele uitzonderingen na. Ter illustratie: we hebben jaren meegedaan aan VO-content, maar onze docenten maakten daar bijna geen gebruik van. (controller, brede scholengemeenschap)

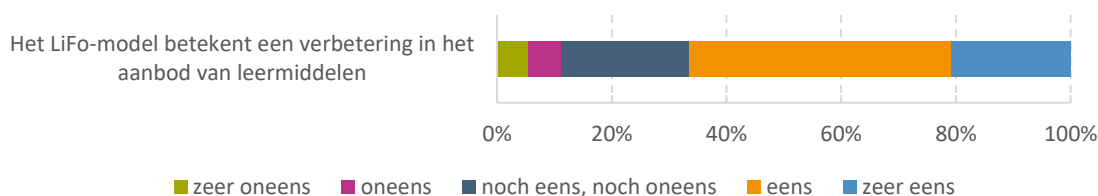
In meerdere interviews komt ter sprake dat de schoolleiding het moeilijk vindt om docenten te stimuleren andere leermiddelen te gebruiken, ook als het budget daarom vraagt. Schoolleiders zien dat als het aantasten van de professionaliteit van de docenten, iets waar men vooral weg van wil blijven.

3.2 Kwaliteit en beschikbaarheid van (digitale) leermiddelen

De kwaliteit van digitale leermiddelen

In het vo wordt steeds meer gekozen voor digitale leermiddelen en ook het LiFo-product wordt vaker gebruikt. Van de respondenten die de vragenlijst hebben ingevuld, meldt meer dan veertig procent dat hun school in het schooljaar 2020-2021 voor één of meerdere schoolvakken gebruikmaakt van het LiFo-product. De switch naar het LiFo-product door de grote uitgevers zorgt ervoor dat dit aandeel in de komende jaren toe zal nemen. Ruim de helft van deze respondenten vindt het product een verbetering in het aanbod van leermiddelen (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 In hoeverre bent u het eens of oneens met de stelling ‘het LiFo-model betekent een verbetering in het aanbod van leermiddelen’ (n=89)



Bron: enquête onder scholen, bewerking Regioplan/SEO (2021)

Tijdens de interviews wijzen verschillende schoolleiders erop dat uitgevers er erg op gericht zijn om het docenten naar de zin te maken. Verschillende contactpersonen merken op dat digitale methoden vaak ook mooi zijn, dat ze veel mogelijkheden bieden of ten minste veelbelovend zijn. Een voordeel van digitale leermiddelen is de mogelijkheid die het biedt om schotten tussen onderwijssoorten en leerjaren weg te halen, zodat leerlingen op hun eigen niveau kunnen werken. Hoewel een van de geïnterviewde docenten opmerkt dat het in essentie niet beter is dan het oude lesmateriaal, signaleert de docent de mogelijkheden voor differentiatie: *“Het is wel beter toepasbaar op de individuele leerling en sluit beter aan bij het niveau van verschillende leerlingen.”* Wel zijn volgens verschillende contactpersonen in de praktijk nog niet alle digitale methoden (al) helemaal vrij van schotten. Zo worden bijvoorbeeld onderbouw en bovenbouw nog niet altijd binnen één licentie vrijgegeven.

De beschikbaarheid van leermiddelen

In de praktijk willen scholen soms andere combinaties tussen digitaal en folio dan de uitgever aanbiedt (bijvoorbeeld licenties en klassenboeken). Een van de meest gehoorde bezwaren vanuit scholen is dat ze niet vrij kunnen kiezen voor het een of het ander. Scholen die voor methoden van de drie grote uitgevers nog willen kiezen voor tekstboeken, lopen nu tegen beperkingen in de beschikbaarheid aan. Vooral nog is het sommige scholen met moeite gelukt om (eventueel met interventie van SIVON en een distributeur) boeken te verkrijgen, maar doordat de grote uitgevers niet meer in dit model investeren, loopt de beschikbaarheid snel terug.

Een ander bezwaar dat vaker door geïnterviewden wordt genoemd, is de duur van de periode die ze aan de licenties vast zitten: een van de uitgevers hanteert een periode van vier jaar. Scholen zitten vast aan die afnameduur, en moeten forse boetes betalen als ze tussentijds willen wisselen van methode. Vanuit scholen komt er verder ook wel kritiek op het gebrek aan duurzaamheid van de leerwerkboeken: het verbruiksmateriaal zorgt ervoor dat er meer papier nodig is, terwijl het minder efficiënt wordt gebruikt. Scholen plaatsen dus hun kanttekeningen bij de voordelen die andere geïnterviewden, waaronder uitgevers, zien bij het werken met licenties en een verbruiksboek (paragraaf 2.1).

Verschillende schoolleiders en docenten merken daarbij op dat veel van de digitale leermiddelen afkomstig zijn van een beperkt aantal aanbieders:

We zien dat grote partijen alleen maar groter worden en kleinere partijen er niet tussen komen. We zouden graag méér keuze hebben en méér concurrentie en méér markt zien. (beleidsmedewerker, drie vo-scholen)

Voor uitgevers is het niet altijd interessant om voor elke methode te investeren in LiFo-producten. Het digitale aanbod in de 'grotere' vakken lijkt toereikend. Vanuit het vmbo komen echter signalen dat er voor beroepsgerichte vakken naar verhouding weinig leermiddelenaanbod is. Dat gaat zeker op voor vmbo-b en vmbo-k:

Als vakschool met basis- en kader-leerlingen hebben we niet veel keuze. Uitgevers zitten meer op de route van de gemengde en theoretische leerweg. Basis en kader staan niet vooraan. Daarbij zoeken we ook nog eens naar adaptieve werkvormen. (directeur, vmbo-school)

3.3 Aanschaf van leermiddelen

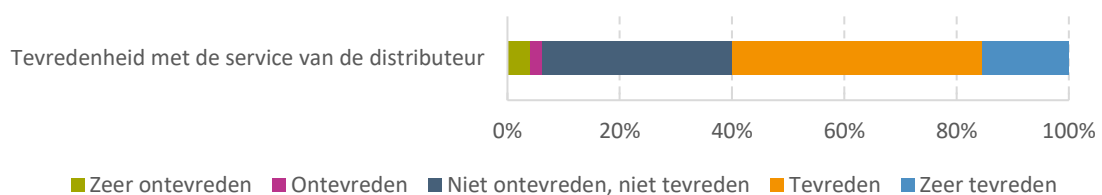
De aanschaf van leermiddelen gaat doorgaans via aanbestedingen (zie hoofdstuk 2). De distributeurs hebben een belangrijke positie, zeker waar het gaat om all-in-one aanbestedingen. Sommige kleine scholen kopen direct in zonder aan te besteden, omdat de inkoop onder de aanbestedingsnorm valt. Bij aanbestedingen roepen scholen regelmatig de hulp in van inkoopbureaus, die hen helpen met het maken van een bestek.

Distributeurs

De meeste aanbestedingen zijn all-in-one aanbestedingen, waarbij distributeurs met elkaar concurreren om de levering van leermiddelen aan scholen. 90 procent van de scholen uit de enquête blijkt te werken met een distributeur, 10 procent doet het zonder. Van Dijk is de distributeur bij 56 procent van de scholen, Iddink bij 30 procent. De overige 4 procent werkt met Osinga de Jong als distributeur. Er wordt regelmatig gewisseld van distributeur, zo blijkt uit de enquête. 37 procent is bij de meest recente aanbesteding overgestapt naar een nieuwe distributeur. De overstap leidt voor driekwart van de scholen niet tot problemen rond de levering van leermiddelen. Waar dit wel voor problemen zorgde, kwam dit volgens respondenten meestal door een gebrekkige integratie van het lesmateriaal met andere diensten zoals elektronische leeromgevingen (18%).

De meeste scholen zijn tevreden of zeer tevreden over de service van hun distributeur (60%, zie figuur 3.3). Zes procent zegt ontevreden of zeer ontevreden te zijn.

Figuur 3.3 Hoe tevreden bent u met de service van de distributeur van schoolboeken? (n=94)



Bron: enquête onder scholen, bewerking Regioplan/SEO (2021)

In een interview wordt genoemd dat de prijs van distributeurs voor scholen niet transparant is en dat de school het gevoel heeft dat ze in aanbestedingen toch altijd uitkomen op de 320 euro per leerling (het bedrag dat scholen per leerling voor leermiddelen ontvangen in de lumpsum), wat er ook aanbesteed wordt.

Productaanbesteding

Eerder stelden we al dat bij de keuze van leermiddelen vooral wordt uitgegaan van de kwaliteit van de leermiddelen en de aansluiting bij de onderwijsvisie (zie paragraaf 3.1). Wel leek het erop dat de prijs

van de leermiddelen vaker dan voorheen een gespreksthema is bij de keuze van leermiddelen. In de enquête stelt 39 procent van de scholen dat ze in de gunningsbeslissing van de aanbesteding de prijs een groter aandeel hebben gegeven.

De kosten van de leermiddelen kunnen een rol spelen bij de keuze om over te stappen op een andere vorm van aanbesteden. Uit de interviews met scholen maken we op dat een deel van de scholen overweegt om de leermiddelen in losse kavels aan te besteden, als productaanbesteding (paragraaf 2.2). De scholen die we spraken hebben hier nog geen of weinig ervaring mee, maar de indruk is dat scholen hierdoor voordeliger uit zijn. De vraag is of scholen uiteindelijk onderaan de streep goedkoper uit zijn, aangezien het voor scholen ook meer werk is. Uit de cijfers van uitgevers weten we dat deze vorm van aanbesteding toeneemt. Scholen verwachten dat ze misschien een (klein) voordeel kunnen halen of dat ze de stijging van de kosten op deze wijze iets kunnen beperken. De verwachtingen zijn overigens niet heel hoog en scholen zijn zich ervan bewust dat ze zich hiermee meer werk op de hals kunnen halen.

Onder de personen die de enquête hebben ingevuld, troffen we één school die er wel ervaring mee heeft. De ervaring van deze ene school is negatief. Terwijl de overstap naar deze aanbestedingsvorm geen prijsvoordelen heeft opgeleverd, zorgde het wel voor leveringsproblemen en een gebrek aan transparantie. Het is volgens deze respondent *“niet goed meer controleerbaar omdat bij de LiFo-aanbesteding te veel partijen komen kijken.”* De school wil, zodra het contract afgelopen is, weer terug naar de oude leveringswijze.

Gezamenlijk inkopen

Scholen trekken steeds meer met elkaar op bij de inkoop van leermiddelen, iets wat voor veel scholen nieuw is. In de eerste plaats doen ze dat door samen op te trekken met de scholen binnen het eigen schoolbestuur. Maar schoolbesturen werken ook regelmatig samen met andere schoolbesturen bij de inkoop. Bij grote besturen worden aanbestedingen soms gesplitst: een aanbesteding voor licenties, een aanbesteding voor boeken, een aanbesteding voor ILF en een aanbesteding voor ELF.

De oprichting van SIVON heeft een belangrijke rol in het gezamenlijk inkopen. SIVON is de coöperatie voor schoolbesturen in het po en vo en organiseert gezamenlijke aanbestedingen voor meerdere schoolbesturen. In een intakegesprek met scholen worden de wensen opgehaald en wordt gekeken of de school nog een lopend contract moet afkopen. Daarna worden scholen op basis van de wensen verenigd en worden twee tracks gestart: een track all-in-one aanbestedingen en een track productaanbestedingen. Scholen binnen één schoolbestuur kunnen in verschillende tracks vallen. De scholen zijn het volgens SIVON vaak relatief snel eens over de bestel- en levervoorwaarden, en kiezen hun eigen methoden.

Naast gezamenlijke aanbestedingen, treedt SIVON ook op als belangenbehartiger bij problemen rond leermiddelen en IT-diensten in het onderwijs. Toen Magister in 2020 een forse prijsstijging doorvoerde door pakketten uitsluitend integraal aan te bieden, is SIVON in gesprek met ze gegaan. Aan de hand daarvan is de prijsstijging ongedaan gemaakt en konden scholen weer kiezen uit losse pakketten van Magister.

Ondanks de gezamenlijke initiatieven merken verschillende schoolleiders op dat ze niet het gevoel hebben dat ze veel invloed op de ontwikkelingen hebben. Een van hen wijst in dat licht op de versnippering van het veld:

Er is geen gezamenlijkheid. Het scholenveld is enorm versnipperd. Iedereen doet het op zijn eigen manier. Men is het niet gewend om met elkaar massa te maken. Kijk naar de btw-verlaging. Het is niet zo dat de scholen daarvan iets terugzien. Ik wil graag dat we als onderwijs naar een nieuwe visie en andere keuzes gaan. Waarin we veel meer zeggenschap hebben over de leermiddelen. Nu zijn we als afnemer nauwelijks deel van de ‘keten’. (rector brede scholengemeenschap)

De aankoop van leermiddelen zonder aanbesteding

Enkele contactpersonen vertelden dat hun school niet hoeft aan te besteden om dat ze onder de aanbestedingsnorm blijven. Een voorbeeld:

Onze school is door ons bestuur uit de aanbesteding gehouden. De school is klein, net onder de 200 leerlingen, en de bestellingen blijven op schoolniveau onder de aanbestedingsnorm. (directeur, pro-school)

Deze school heeft meer vrijheid om te bepalen hoe ze haar leermiddelen aanschaft en bestelt die direct bij de desbetreffende uitgevers en leveranciers.

3.4 De kosten van leermiddelen

Ten aanzien van de kosten van leermiddelen is het belangrijk om onderscheid te maken tussen de prijzen van leermiddelen en het bedrag dat scholen eraan uitgeven (uitgaven).

Kosten leermiddelen

De schoolkosten voor leermiddelen zijn afhankelijk van twee verschillende prijscomponenten. Ten eerste is de consumentenprijs van leermiddelen van belang, deze is gelijk aan de cataloguswaarde zoals bepaald door de uitgever van het specifieke leermiddel. De tweede component volgt uit de aanbestedingen. In de aanbesteding vraagt de school aan de verschillende dienstverleners om te concurreren op een kortingspercentage over de cataloguswaarde. Dit percentage kan ook een opslag zijn en volgt uit de concurrentie tussen distributeurs. De school koopt of huurt vervolgens het leermiddel voor de cataloguswaarde minus de korting of plus de opslag.

De hoogte van de consumentenprijs is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder het type leermiddel en het vak en de situatie op de markt voor dat vak. Het ontwikkelen van digitale leermiddelen is volgens uitgevers duur, waardoor de prijs voor licenties hoger ligt dan scholen gewend waren voor boeken. Enkele vakken zijn daarnaast duurder dan andere vakken, dit geldt met name voor kernvakken. Wiskunde is daarvan een veelgenoemd voorbeeld. Dat vak is niet alleen duur omdat vrijwel iedere leerling wiskunde volgt, maar ook de leermiddelen binnen wiskundemethoden zijn relatief duur. Over het algemeen zijn methoden die veel afgenomen worden ook duurder, zo is de overtuiging van een aantal geïnterviewde partijen.

De kosten voor LiFo liggen per vak op 33 tot 42 euro per leerling per jaar, zo blijkt uit door scholen gedeelde kostenoverzichten. Dit is een brutoprijs voor aftrek van een eventuele korting, waarmee leerlingen naast een licentie ook de beschikking hebben over een leerwerkboek. Een geïnterviewde uitgever geeft aan dat de prijs bepaald wordt aan de hand van de prijs van de methodelicentie die al eerder in de markt stond. Doordat beide producten qua rijkheid op elkaar lijken, heeft de uitgever besloten om ook de prijzen op elkaar aan te laten sluiten.

Wat scholen uiteindelijk voor de leermiddelen betalen, is afhankelijk van de uitkomst van de aanbesteding. Bij een all-in-one aanbesteding concurreren distributeurs om de levering van leermiddelen en wordt een prijs berekend voor de diensten die hierbij geleverd worden. Tegelijkertijd bedingen distributeurs korting bij uitgevers op de inkoop van leermiddelen. Afhankelijk van de uitkomst van de prijs voor de diensten en de bedongen korting volgt hieruit voor scholen een toeslag of een korting op de cataloguswaarde van de leermiddelen. Diverse partijen vinden dat deze aanbestedingsvorm zorgt voor een gebrek aan transparantie. Een uitgever laat weten dat schoolleiders geen realistisch beeld hebben van wat zij precies betalen aan de distributeur: de producten en de diensten die daarbij horen zijn niet voldoende te onderscheiden in de prijs.

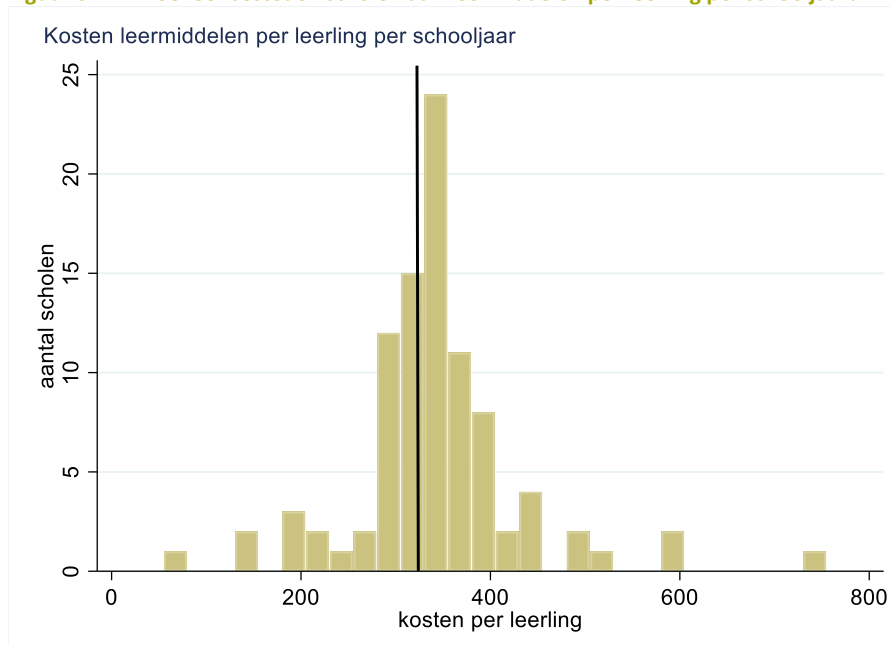
De productaanbesteding zorgt volgens meerdere partijen voor meer transparantie. Andere geïnterviewde partijen wijzen erop dat uitgevers in productaanbestedingen weliswaar korting kunnen geven, maar dat ze die korting vervolgens doorrekenen aan de school in de vorm van prijsverhogingen op de cataloguswaarde. Onderzoek van Behrens et al. (2020) toont voor een casus aan dat de catalogusprijzen voor dezelfde LiFo-producten verschilden per aanbestedingsvorm: de prijs bij productaanbesteding bleek hoger. Partijen in de markt verklaren dat een verschil in dienstverlening door de uitgever het prijsverschil verklaart. Andere geïnterviewden twijfelen over de additionaliteit hiervan. Zij stellen zichzelf de vraag: zou de aanvullende dienstverlening ook al niet plaatsgevonden hebben bij een all-in-one aanbesteding?

Uitgaven en opbouw uitgaven

In de lumpsumbekostiging ontvangen schoolbesturen jaarlijks één bedrag voor personeel en materieel. De school mag de lumpsum besteden naar eigen inzicht. In de lumpsum zit ook een bedrag voor de besteding van leermiddelen. Het bedrag dat via de lumpsum aan de vo-scholen wordt verstrekt voor de aanschaf van leermiddelen is in 2020-2021 vastgesteld op 322 euro per leerling.¹¹ De school kan zelf bepalen welk bedrag ze per leerling aan leermiddelen wil besteden.

Uit figuur 3.4 blijkt dat de meeste scholen die de vragenlijst hebben ingevuld per leerling gemiddeld iets meer uitgeven dan het bedrag dat ze ontvangen in e lumpsum (de zwarte lijn in de figuur). De mediane uitgaven zijn 345 euro per leerling, het gemiddelde is 344 euro per leerling. Enkele scholen geven veel minder uit dan 322 euro, waarbij één school uitgaven heeft van 55 euro per jaar per leerling. Aan de andere kant is er één school in de enquête die 750 euro per leerling per jaar uitgeeft. Mogelijk betreft dit een school die een investering doet in leermiddelen en de komende schooljaren minder uitgeeft dan het bedrag van 322 euro per leerling. Het grootste gedeelte van de scholen geeft 275 euro tot 400 euro uit.

Figuur 3.4 Hoeveel besteden scholen aan leermiddelen per leerling per schooljaar?



Bron: enquête onder scholen, bewerking Regioplan/SEO (2021)

Ook in de gesprekken horen we dat er grote verschillen zijn tussen scholen in wat ze uitgeven aan leermiddelen.

De verschillen tussen scholen zijn enorm. Zo is de mavo uit mijn bestuur ongeveer 200 euro kwijt aan leermiddelen. Bij mijn school zie je uitschieters van 400 per leerjaar. Het verschil wordt veroorzaakt doordat de docenten van de mavo veel materiaal zelf ontwikkelen. Met een goed resultaat. De docenten van mijn school zijn niet zo ver. Dat kost tijd. Als school kunnen we op dit terrein veel meer de regie nemen. (rector, brede scholengemeenschap)

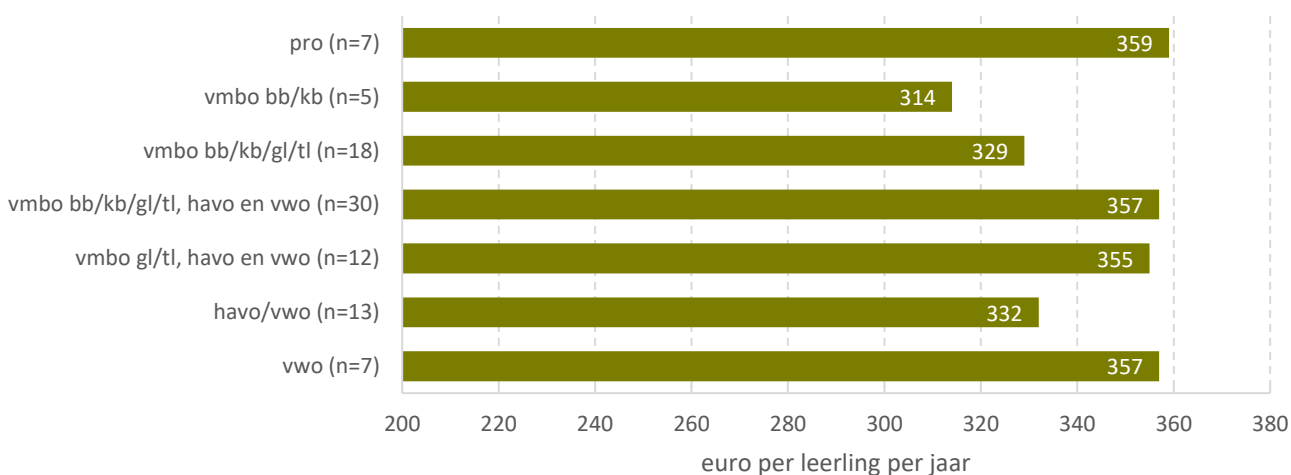
Scholen die naar verhouding minder besteden aan de leermiddelen, zijn overigens niet zonder meer goedkoper uit: ze faciliteren bijvoorbeeld de ontwikkeling van het materiaal door docenten en de onderhouden de IT-kant van de leermiddelen zelf. Desondanks kan de ontwikkeling van eigen materiaal op termijn mogelijk een positief effect hebben op de kosten:

¹¹ Zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040016/2020-10-13>, onder Artikel 6 (Lesmateriaal): “Met inachtneming van [artikel 6e van de wet](#) wordt een bedrag beschikbaar gesteld van € 321,88 per leerling. Op schoolniveau wordt het aantal ingeschreven leerlingen aan een school of scholengemeenschap in het voortgezet onderwijs vermenigvuldigd met het bedrag, bedoeld in de eerste volzin. Het op deze wijze berekende bedrag voor lesmateriaal wordt in de maand juni aan het bevoegd gezag van de betreffende school of scholengemeenschap betaald.” In de Wet Vereenvoudiging Bekostiging VO, die per 1 januari 2022 ingaat, wordt geen richtbedrag meer genoemd.

Enkele secties ontwikkelen zelf materiaal. De uren die docenten daarvoor gebruiken worden uitbetaald en er zijn afspraken over auteursrechten. In het begin kost dat extra geld, maar op de wat langere termijn is het financieel gunstig, minder duur dan de uitgevers. Het kost overigens wel tijd en de secties zijn nog niet klaar met alle leerjaren. (controller, brede scholengemeenschap)

Er zijn geen systematische verschillen naar schoolgrootte in de uitgaven per leerling. Wel lijken scholen met een vwo-afdeling meer uit te geven dan andere scholen, zo blijkt uit figuur 3.5. Scholen met uitsluitend vmbo-afdelingen geven minder uit dan scholen die ook havo en vwo aanbieden. Ook pro-scholen geven relatief veel uit aan leermiddelen.

Figuur 3.5 Hoe hoog zijn de gemiddelde kosten per leerling ten behoeve van het lesmateriaal (papier + digitaal) voor de school?



Bron: enquête onder scholen, bewerking Regioplan/SEO (2021)

Ontwikkeling van de kosten

De gemiddelde kosten per leerling zijn volgens 77 procent van de scholen de afgelopen vijf jaar duidelijk gestegen, zo blijkt uit de enquête. 14 procent van de scholen denkt dat het ongeveer constant is gebleven en 5 procent is van mening dat de gemiddelde kosten gedaald zijn. De overige 4 procent heeft hier geen idee van. De scholen die zeggen dat de kosten constant zijn gebleven, zien ook dat de prijzen van leermiddelen zijn gestegen. Door alert te zijn op de uitgaven en keuzes daarin, weten ze de kosten beperkt te houden.

Uit interviews met verschillende partijen in de markt ontstaat ook het beeld dat scholen over tijd meer zijn gaan uitgeven aan leermiddelen, hoewel het bedrag in de lumpsumbekostiging over tijd gelijk is gebleven. De factor die hierin essentieel is, is de overstap naar meer digitale leermiddelen (naast folio) en specifiek de overstap naar LiFo-producten. Wat daarin volgens scholen meespeelt, is dat scholen die de afgelopen periode zijn overgestapt naar digitale leermiddelen daarnaast ook nog foliomateriaal gebruiken. De combinatie maakt het duur, zoals ook in de vorige evaluatie van de WGS is aangegeven (Imandt et al., 2016).¹²

Een inkoopbureau vertelt dat veel scholen een paar jaar geleden nog onder het richtbedrag per leerling uit de lumpsumbekostiging zaten, maar dat de kostenstijgingen ervoor hebben gezorgd dat deze scholen nu eerder op het richtbedrag zitten. Het leermiddelenpakket is duurder geworden. Scholen die voorheen op het richtbedrag zaten, gaan er nu overheen of blijven op het richtbedrag maar kunnen minder leermiddelen aanschaffen.

¹² Imandt, Van den Berg, Brouwer, Van der Vegt, Van Aarsen (2016). *Gratis maakt nog niet goed(koop)*. Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken. Amsterdam: SEO; Utrecht: Oberon.

Een prijsvergelijking van producten is lastig te maken, zo menen geïnterviewden. Het product van nu is niet meer het product van tien jaar geleden. Er zijn meer functionaliteiten in de leermiddelen en die ontwikkeling gaat gepaard met kosten voor uitgevers. Geïnterviewden zien de prijs van digitale leermiddelen en LiFo-producten relatief hard stijgen, harder dan de Consumenten Prijs Index (CPI). Een geïnterviewde geeft daarnaast aan dat de btw-verlaging van 9 procent er niet toe heeft geleid dat de prijzen voor scholen evenredig zijn gedaald. Analyses van Kennisnet en SIVON bevestigen deze bewering.

Schoolleiders en leermiddelen coördinatoren menen dat de positie van de uitgevers sterker is geworden, ten nadele van de distributeurs. Vooralsnog hebben ze niet het idee dat hun school er veel mee opschiet. De beleving van veel contactpersonen is dat uitgevers de prijs en de voorwaarden bepalen:

Het roept vragen op over hoe vrij de markt is. Mijn indruk is dat uitgevers een monopoliepositie hebben. Ze houden gelijke tred, worden allemaal evenveel duurder. Het lijkt allemaal erg op elkaar.
(directeur, vmbo-school)

Scholen hebben er weinig invloed op, ze voelen zich speelbal van de uitgevers (en distributeurs). Distributeurs zoeken naar alternatieve vormen van dienstverlening, bijvoorbeeld advies. Het is ook nog niet duidelijk of productaanbesteding uiteindelijk leidt tot lagere kosten voor scholen dan all-in-one aanbesteding.

Gevolgen voor beleid

Scholen die nu meer besteden aan leermiddelen dan het bedrag dat zij hiervoor per leerling ontvangen in de lumpsum, zeggen dit met name te kunnen financieren door te bezuinigen op andere begrotingsposten (77%). 39 procent financiert het tekort door in te teren op reserves. 12 procent genereert extra inkomsten om de uitgaven te financieren.

Het richtbedrag voor leermiddelen verdwijnt per 2021-2022, waardoor scholen nog nadrukkelijker voor de keuze staan: investeren in de formatie of in leermiddelen? De kosten van LiFo zijn te hoog voor scholen om voor tien vakken per leerling jaarlijks een LiFo-product aan te schaffen, indien een school vasthoudt aan het oude richtbedrag voor leermiddelen. Scholen die niet op de formatie willen besparen, moeten scherpe keuzes maken ten aanzien van leermiddelen.

Bij LiFo schaffen scholen elk jaar voor iedere leerling een licentie en, optioneel, aanvullend een leerwerkboek aan. Vóór de overstap schaften scholen met een ILF eens in de vier tot zes jaar (of langer) boeken aan, waardoor ze de kosten konden uitsmeren over meerdere jaren. Scholen met een ELF huurden de boeken voor een langere periode, waardoor de kosten per jaar beperkt waren. De overstap naar licenties en specifiek het LiFo-product heeft – indien scholen vasthouden aan dezelfde methoden – impact op de jaarlijkse kosten. Met name voor scholen met een ILF, aangezien het kostenniveau voor deze scholen in het oude leermiddelenmodel laag is. Een respondent licht in de enquête onder scholen toe: *“90 euro gedeeld over vijf of zes jaar geeft toch een totaal ander prijskaartje dan 40 euro per jaar per leerling.”* Uit de enquête volgt dat ruim 72 procent van de scholen die te maken heeft met LiFo het (zeer) eens is met de stelling dat de overgang naar LiFo het budget voor leermiddelen onder druk heeft gezet. 41 procent van de scholen is het daarmee zeer eens.

Indien prijsstijgingen doorzetten, dan wordt het alternatief van een goedkopere methode bij een kleinere uitgeverij of zelf ontwikkeld materiaal steeds aantrekkelijker. In interviews wordt dit een realistisch scenario genoemd. Volgens meerdere geïnterviewden zijn scholen minder geneigd om risico's te nemen in de bovenbouw. Het is voorstelbaar dat de scholen bij stijgende kosten de dure bovenbouw gaan compenseren met creatieve oplossingen in de onderbouw. Daarbij gaat ook geschoven worden tussen vakken: scholen geven voor bepaalde vakken nauwelijks geld meer uit om duurder leermiddelen op andere vakken (kernvakken) te kunnen blijven financieren. Een geïnterviewde distributeur verwacht dat er mogelijk ergens een omslagpunt bereikt wordt: een punt waarop scholen zeggen dat het niet langer kan en afstappen van de grotere uitgevers. In dat geval moeten schoolleiders ook het gesprek aangaan met docenten dat niet iedere vaksectie meer de gewenste leermiddelen kan aanschaffen, iets waar schoolleiders vooralsnog vooral weg van zijn gebleven.

De vraag is of een vertrek bij grote uitgevers ook consequenties heeft voor de kwaliteit van de leermiddelen en het onderwijs en de manier waarop ze ingezet worden. Een overstap naar zelf ontwikkeld materiaal betekent per saldo niet per se een besparing. Leraren hebben ontwikkeltijd nodig om nieuwe materialen te ontwikkelen, wat ook drukt op het schoolbudget. Bovendien is het niet eenvoudig om leermiddelen op niveau te ontwikkelen.

Naast dat ze een stijging van de kosten van (digitale) leermiddelen zien, is de beleving van de scholen dat ze na de overstap op licenties minder mogelijkheden hebben om de kosten te spreiden. De mogelijkheden die de school heeft om hogere kosten in het ene leerjaar op te vangen met lagere kosten in een ander leerjaar zijn beperkt na de overstap op licenties:

Voorheen was er sprake van lagere kosten in onderbouw en hogere kosten in bovenbouw. Over de hele school gezien kwamen we daardoor uit. Met de licenties verdwijnt de 'goedkopere' onderbouw. Het gevolg is dat het totaalplaatje duurder wordt. De consequentie daar weer van is dat we snijden in materiaal. We kopen sommige leermiddelen niet meer omdat we anders te duur uit komen. Denk bijvoorbeeld aan de examenbundels. (conector, brede scholengemeenschap)

3.5 Toegang tot digitale leermiddelen

Door de toename van digitale leermiddelen is de vraag naar devices (laptops en devices) gegroeid. Daarnaast werkt de relatie ook andersom: doordat meer gebruik gemaakt wordt van devices, groeit de vraag naar digitale leermiddelen. In het eerste deelrapport van deze evaluatie wordt nader ingegaan op vraagstukken rond de inzet en de bekostiging van devices. Die informatie wordt hier aangevuld met informatie uit de enquête onder scholen en interviews met schoolmedewerkers.

Gebruik van devices

Uit de enquête onder scholen blijkt dat op 11 procent van de scholen leerlingen in leerjaar 1 bij geen enkel vak een device gebruiken tijdens de les. Op 89 procent van de scholen wordt dus bij minimaal één vak gebruikgemaakt van een device. Op 31 procent van de scholen is dat bij (nagenoeg) ieder vak, op 38 procent bij de meeste vakken. Ten slotte zegt 20 procent van de scholen dat leerlingen in leerjaar 1 bij de meeste vakken geen gebruik maken van een device, maar bij sommige vakken wel. Indien leerlingen van leerjaar 1 gebruikmaken van een device, dan is dat in driekwart van de gevallen een eigen, persoonlijk device.

Het meest wordt gebruikgemaakt van laptops: op 79 procent van de scholen (tabel 3.2). Dat is meestal een laptop die op Windows draait. Ook Chromebooks worden veel gebruikt: op 27 procent van de scholen is dit het gangbare device. Op 18 procent van de scholen wordt gewerkt met iPads (van Apple).

In de interviews met scholen is genoemd dat iPads ten opzichte van laptops minder praktisch en toepassingsgericht zijn in het gebruik van een aantal programma's, waaronder Word. Bovendien zijn ze kwetsbaarder. Daar staat tegenover dat laptops duurder in aanschaf zijn: "Het kan 200 tot 300 euro schelen."

Tabel 3.2 Welk type device wordt tijdens de les het meest gebruikt door leerlingen in leerjaar 1? (n=190)

	%
Chromebook	27%
MacBook	1%
Een andere laptop	51%
iPad	18%
Een tablet, niet zijnde een iPad	2%
Anders	1%

Bron: enquête onder scholen, bewerking Regioplan/SEO (2021)

Schoolbeleid over de aanschaf van devices

De meeste scholen vragen ouders om het device aan te schaffen en volledig de kosten te dragen (63%). Een kwart van de scholen koopt de devices zelf in stelt ze via een huurconstructie ter beschikking aan

ouders en leerlingen. De resterende 12 procent koopt de devices in met behulp van een bijdrage van ouders en stelt ze vervolgens ter beschikking aan ouders en leerlingen.

Tijdens de interviews horen we enkele voorbeelden van een tussenvorm: verschillende scholen geven ouders een tegemoetkoming in de kosten van het device (van 200 tot 250 euro). Dat dekt niet de kosten van het hele apparaat, maar drukt, als de ouder het apparaat aanschaft bij een externe partij waarmee de school afspraken heeft gemaakt voor maandelijkse afbetaling, de maandlasten naar onder tien euro per maand. De middelen hiervoor halen scholen uit de lumpsum en de pot voor de vrijwillige ouderbijdrage.

In interviews geven scholen die in het verleden zelf devices ter beschikking stelden aan wat de voordelen zijn als ouders het device zelf aanschaffen (los van de kosten). Het grootste voordeel is dat scholen, indien ze de devices zelf inkopen en beschikbaar stellen, zelf verantwoordelijk zijn voor het beheer. Daardoor zijn ze goed in staat om de devices te voorzien van de juiste software. De nadelen van dit beleid zijn voor scholen echter ook evident. De scholen stellen dat de devices minder snel stuk gaan als leerlingen zelf eigenaar zijn van het device. De administratieve lasten bij schade en onderhoud (updates) zijn volgens scholen die daar ervaring mee hebben enorm. Voor veel scholen zijn dit de redenen waarom ze ervan zijn afgestapt om het in eigen hand te houden. Het is bovendien conform de privacy-wetgeving (AVG), aangezien ouders en leerlingen zelf bepalen wat er op de devices gebeurt.

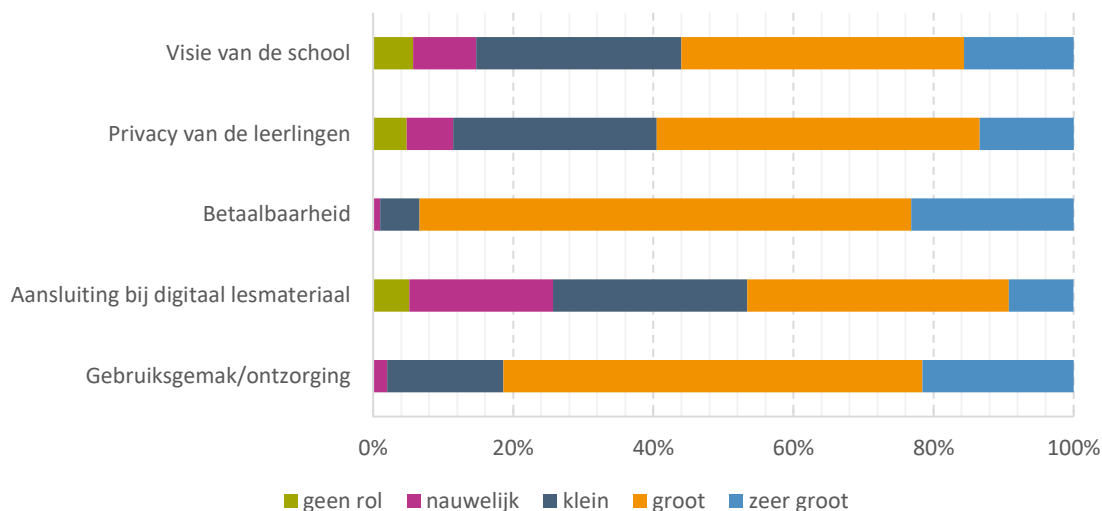
Als scholen een device zelf aanschaffen en uitlenen aan de leerlingen kan dat ten koste gaan van het budget dat de school heeft voor de aanschaf van leermiddelen:

Op de leerlingenvergoeding wordt 50 euro ingehouden voor de laptop. De aanschaf gaat dus ten koste van het boekengeld. De school kan nog 270 euro per leerling besteden aan boeken en licenties. Voor een school als die van ons is dat erg krap. (leermiddelencoördinator, gymnasium)

De meeste scholen hebben een duidelijke voorkeur voor een specifiek type device. De praktijk van Bring Your Own Device (zonder advies ten aanzien van een specifiek type device) komt voor op 13 procent van de geënquêteerde scholen. De overige scholen geven ouders advies over welk device ze het beste kunnen aanschaffen of schrijven een specifiek type device voor. Daarin staan verschillende gradaties: 39 procent van de scholen geeft advies over waaraan een device moet voldoen zonder een type of merk te noemen. 31 procent gaat iets verder en geeft advies met daarbij het type of merk device dat de voorkeur heeft. 17 procent van de scholen schrijft zelfs een specifiek type device voor.

Betaalbaarheid is voor scholen het belangrijkste bij het advies voor de aanschaf van een device (figuur 3.6). Bij 93 procent speelt dit een grote rol bij het advies van een specifiek type device. Ook spelen gebruiksgemak en ontzorging voor veel scholen een grote rol bij het advies aan ouders. Ten aanzien van het gebruiksgemak wordt in interviews genoemd dat het gewicht en de grootte van het device belangrijk zijn. Er wordt minder gelet op de aansluiting van het device bij digitaal lesmateriaal. Als een school een advies geeft voor een specifiek type device, dan nemen de meeste ouders dat advies over. Toch zegt 50 procent van de scholen dat 6 tot 20 procent van de ouders alsnog afwijkt van het advies.

Figuur 3.6 Welke factoren spelen een rol bij het advies aan ouders voor de aanschaf van een device? (n=95)



Bron: enquête onder scholen, bewerking Regioplan/SEO (2021)

Tijdens de interviews merken verschillende schoolleiders op dat het hen eigenlijk tegen de borst stuit om het aan de ouders te vragen. Gezien de positie van het device in het onderwijs is het zinvol om te kijken of er geen blijvende oplossing kan worden gevonden.

Te hoge kosten voor ouders

Indien ouders geen device kunnen of willen aanschaffen, dan valt de school terug op een aantal alternatieven. Het in de enquête meest genoemde alternatief is dat de school ouders verwijst naar een externe organisatie zoals Stichting Leergeld of de gemeente (72%). 48 procent geeft aan dat de school in dat geval in aanschaf van het device voorziet. 40 procent van de scholen treft een financiële regeling met ouders. In andere gevallen heeft de school beschikking over leenlaptops. Uit interviews blijkt dat leenlaptops soms mee naar huis mogen worden genomen, maar soms ook niet.

Combinaties tussen de genoemde oplossingen komen ook voor, zo blijkt uit een interview. Een school heeft met Stichting Leergeld afgesproken dat zij toetsen of ouders het device daadwerkelijk moeilijk kunnen betalen. Stichting Leergeld koppelt dit terug aan de school, waarna de school de kosten in dat geval op zich neemt.

Tijdens de interviews merken we dat er een grote verscheidenheid aan constructies is voor ouders die zich de kosten voor een device niet kunnen veroorloven. Scholen stellen dat het doorgaans om heel kleine aantallen leerlingen en ouders gaat voor wie een oplossing moet worden gezocht.

Ouders die financieel in zwaar weer zitten helpen we. Er is weleens schroom, zeker als de situatie nieuw is, anderen, die structureel weinig middelen hebben, weten de weg en melden zich ook. We vragen niet naar de financiële boekhouding, we begrijpen vaak op basis van enkele signalen hoe de vlag erbij hangt. We houden de drempel laag en zijn discreet. Het gaat overigens om een heel klein groepje, jaarlijks slechts enkele leerlingen. (controller, brede scholengemeenschap)

Hoewel de ene school hierbij verder gaat dan de andere, valt op dat de voorbeelden die we tijdens de interviews horen verder gaan dan wat we bijvoorbeeld uit de schoolgidsen kunnen halen (zie eerst deel-rapport). Een leermiddelcoördinator daarover: *“we hangen het niet aan de grote klok.”* Veel scholen stellen desgevraagd dat ze een device beschikbaar stellen aan de leerling als de ouders van de leerling zich de aanschaf daarvan niet kunnen veroorloven. Volgens de geïnterviewde contactpersonen van scholen *“komt het altijd goed.”*

Afspraken met externe partijen

Scholen maken meestal (84%) afspraken met een externe partij waardoor ouders van leerlingen in leerjaar 1 tegen gunstige voorwaarden een device kunnen aanschaffen. Eén partij springt daarbij in het oog: van de scholen die afspraken hebben met een externe organisatie, heeft 65 procent afspraken met The Rent Company. Andere partijen die enkele keren zijn genoemd, zijn Studywise (Switch IT), Amac, Central

Point, CampusShop, Slim.nl en Boekloos. Doorgaans gaan laptops en Chromebooks via The Rent Company en iPads via Amac, legt een schooldirecteur in een interview uit. Als ouders via één van de genoemde partijen bestellen, dan gaat er doorgaans automatisch een bedrag van de prijs af dat de school overeen is gekomen met de partij.

The Rent Company komt ook vaak voorbij als gevraagd wordt naar partijen waarmee scholen afspraken hebben over het beheer (onderhoud, updates en reparaties) van devices. In totaal heeft 52 procent van de scholen afspraken daarover met een externe partij. In 71 procent van die gevallen is dat met The Rent Company. Scholen noemen verder een groot aantal verschillende partijen. In een interview is aangegeven dat de externe partij ook toelichting komt geven op informatieavonden voor ouders, als de school met hen in zee gaat. Elke dag is er iemand van de externe partij één uur op school, om problemen op te lossen. De service is volgens de geïnterviewde alleen voor de leerlingen en ouders die het device ook via die externe partij hebben aangeschaft of gehuurd, niet voor leerlingen en ouders die het device via een andere partij (zoals Mediamarkt) hebben gekocht.

Digitalisering en corona

De digitalisering van de leermiddelen is voor veel scholen een bewuste keuze voor meer differentiatie (maatwerk), voor meer adaptieve mogelijkheden en voor actuele methoden. Deze ontwikkeling is al voor corona ingezet. Scholen wijzen in dit licht bijvoorbeeld naar het Sectorakkoord VO. Door de toenevende digitalisering nemen devices een voornamere rol in dan voorheen, zonder device (lees: browser) kun je het onderwijs bijna niet meer volgen. Door de coronamaatregelen heeft het gebruik van devices in het vo een extra impuls gekregen. Het onderwijs op afstand heeft laten zien dat er ook andere manieren van lesgeven mogelijk zijn. Volgens verschillende contactpersonen heeft het bovendien de discussie over het nut van de devices voor het onderwijs beslecht, vrijwel niemand twijfelt nog daaraan.

De ontwikkeling naar meer digitaal en dan vooral de gemengde toepassing was al van voor corona. Dat we scherper zien wat de mogelijkheden zijn van digitaal lesgeven is nieuw. Hoe we bereikbaar kunnen zijn, de digitale contacten. Denk bijvoorbeeld aan wat we zieke leerlingen kunnen bieden. (conrector, brede scholengemeenschap)



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Conclusies

Een landschap in beweging

4

4 Conclusies

4.1 De ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt

Als gevolg van verdere digitalisering is de markt voor leermiddelen in het vo in beweging gekomen. Er zijn nieuwe producten ontwikkeld, die op een andere wijze kunnen worden aanbesteed. Bovendien is er sprake van nieuwe voorbeelden ten aanzien van de consolidatie aan de aanbodzijde.

Waar tot een aantal jaren geleden een tekstboek en een werkboek per methode (transactiemodel) nog de standaard was, lijkt, na een periode waarin naast de methode ook digitale leermiddelen konden worden aangeschaft, het Licentie-Folio Model (LiFo) het dominante model te worden. Dit houdt in dat scholen licenties (per leerling) inkopen, eventueel aangevuld met een leerwerkboek waar leerlingen ook aantekeningen in kunnen maken. De meeste scholen maken in de praktijk gebruik van de opties om leerwerkboeken naast de licenties te gebruiken. Meer dan 40 procent van de scholen werkt voor één of meerdere vakken al met LiFo.

De ontwikkeling naar het LiFo-product is in gang gezet door een van de grote uitgevers. Een aantal vooruitstrevende schoolbesturen, met als voorloper de Stichting Carmel, zag hierbij kansen om het product direct aan te besteden bij de uitgevers. De grote uitgevers zetten inmiddels volop in op dit model, en melden dat er binnen afzienbare tijd geen ander model meer bij ze afgenomen kan worden. Daardoor kunnen andere schoolbesturen niet achterblijven, als ze gebruik willen blijven maken van de methoden van de drie grote uitgevers.

Bij het inkopen van leermiddelen zijn besturen en scholen aanbestedingsplichtig als de geraamde waarde van de opdracht hoger of gelijk is aan de Europese drempelbedragen. Dit betekent dat veel scholen en besturen sinds de invoering van de Wet Gratis Schoolboeken in 2008 de leermiddelen moeten aanbesteden om een leverancier te kunnen selecteren die de economisch voordeligste inschrijving levert. Tot enkele jaren terug waren dit nog uitsluitend 'all-in-one aanbestedingen', waarin distributeurs concurreerden om het recht om gedurende een bepaalde periode tegen vooraf vastgestelde voorwaarden leermiddelen te leveren aan scholen.

Een nieuwe ontwikkeling, die door het LiFo-product mogelijk is geworden, is dat de aanbesteding van leermiddelen wordt onderverdeeld in percelen, waarbij ieder afzonderlijk perceel één titel voor een leermiddel bevat (productaanbesteding). De percelen worden vervolgens gebundeld en gecombineerd op het niveau van de uitgever van de leermiddelen. Daarbij ontstaat er een restperceel van leermiddelen en diensten die niet onder één van de drie grote uitgevers vallen. Hiermee komt er een duidelijker onderscheid tussen de levering en de distributie van leermiddelen.

De meeste aanbestedingen, dus ook als het (deels) om LiFo-producten gaat, zijn momenteel nog all-in-one aanbestedingen. Het aandeel van productaanbestedingen is de afgelopen jaren echter sterk gegroeid. Een uitgever schat dat in 2021 voor ongeveer 12,5 procent van de leerlingen de aanschaf voor leermiddelen via productaanbestedingen loopt. De verwachting is dat het aandeel van de productaanbestedingen de komende jaren verder groeit. Over wat dit betekent voor de kosten van de leermiddelen lopen de meningen van de verschillende partijen uiteen.

De ontwikkelingen rondom het LiFo-product en productaanbesteding hebben grote gevolgen voor de posities van uitgevers en distributeurs. Waar de uitgever door de directe levering aan scholen voor een klein gedeelte de distributeur geworden, zoeken distributeurs naar manieren om hun toegevoegde waarde richting het onderwijs te bevestigen.

Sinds de invoering van de WGS in 2008 heeft een aantal consolidatieslagen plaatsgevonden onder distributeurs en uitgevers. Het grootste gedeelte van de productie van leermiddelen is bij drie uitgevers komen te liggen, het grootste gedeelte van de distributie van leermiddelen bij twee distributeurs. Door overnames vervagen de grenzen tussen de verschillende partijen. De belangrijkste recente consolidatieslag is de overname in 2020 van Iddink Group door Sanoma Learning, het moederbedrijf van Malmberg. Daarmee vallen meerdere functies in de keten onder één eigenaar. De overname is overigens gebonden

aan een aantal strikte afspraken, die afgedwongen zijn om de toegankelijkheid van leermiddelen te blijven waarborgen.

Aan de kant van het onderwijs zien we een aantal ontwikkelingen richting gezamenlijk optreden naar de marktpartijen, bijvoorbeeld via SIVON. Er wordt vaker gezamenlijk (met andere schoolbesturen) ingekocht en ook bij andere problemen rond leermiddelen spreekt SIVON namens een groot gedeelte van de schoolbesturen. Desondanks hebben de meeste schoolleiders en leermiddelencoördinatoren waarmee we spraken het gevoel dat ze weinig invloed hebben op het aanbod en de kosten van de leermiddelen.

4.2 De ontwikkeling in kosten, beschikbaarheid en kwaliteit van leermiddelen

Schoolbesturen ontvangen jaarlijks één bedrag voor personeel en materieel: de lumpsum. Daarbinnen ontvangen zij een vast bedrag per leerling voor de aanschaf van leermiddelen. Voor 2020-2021 is dit bedrag vastgesteld op 322 euro per leerling. Het gemiddelde bedrag dat schoolleiders en leermiddelencoördinatoren in de digitale vragenlijst opgeven, ligt ruim twintig euro per leerling boven dit richtbedrag. Het grootste deel van de scholen besteedt tussen 275 en 400 euro per leerling aan de leermiddelen.

Uit de enquête onder schoolleiders en leermiddelencoördinatoren en de interviews met een aantal van hen is op te maken dat de kosten zijn toegenomen. Interviews met verschillende partijen in de markt onderschrijven het beeld dat scholen over de tijd meer zijn gaan uitgeven aan leermiddelen, hoewel het richtbedrag in de lumpsumbekostiging gelijk is gebleven. Schoolleiders en leermiddelencoördinatoren zien een relatie tussen gestegen kosten en de toename van het gebruik van licenties. Verschillende van hen merken op dat een volledige overgang naar LiFo-producten de kosten van leermiddelen nog verder zal doen toenemen.

Nagenoeg alle partijen waarmee we spraken zien de potentie van de digitale leermiddelen. De methoden zijn vaak mooi en bieden veel mogelijkheden voor differentiatie en adaptief onderwijs. Schoolleiders en leermiddelencoördinatoren vinden het echter bezwaarlijk dat ze niet altijd vrij kunnen kiezen voor een digitale of folio-variant van de methode en vinden de duur van de periode waaraan ze aan de licenties vast zitten soms te lang. De indruk is bovendien dat het aanbod voor de 'kleinere' vakken onder druk staat. De grote uitgevers concentreren zich (deels) op de vakken waar de meeste omzet is te halen, met name de kernvakken.

4.3 De ontwikkelingen in het gevoerde leermiddelenbeleid

Scholen en besturen in het vo ervaren, mede door een verdergaande digitalisering, een toename in de kosten van leermiddelen. Dat betekent dat er kritisch wordt gekeken naar de keuze van de leermiddelen. Dit horen we met name terug tijdens de interviews met schoolleiders en leermiddelencoördinatoren.

Vrijwel alle schoolleiders en leermiddelencoördinatoren vinden de kwaliteit van het lesmateriaal een belangrijk criterium. De meeste van hen noemen echter de totale kosten van het leermiddelenpakket als belangrijke randvoorwaarde. Daarnaast wijzen schoolleiders op het belang om aansluiting te houden (of te vinden) bij de digitalisering van het onderwijs. Overigens zijn er ook scholen die er bewust voor kiezen om het accent op 'papieren' leermiddelen te blijven leggen.

In principe bepalen de vaksecties, en daarmee de docenten, de leermiddelen die ze willen gebruiken. Ze ervaren daarbij veel vrijheid, ook omdat afwijking van de voorwaarden die de schoolleiding stelt vaak wel bespreekbaar is.

Door de ontwikkeling van de kosten van de leermiddelen lopen de scholen en besturen tegen de houdbaarheid van deze keuzevrijheid aan. Ze zien zich genoodzaakt om in de nabije toekomst scherpe keuzes te maken, waarbij voor een deel van de vakken en leerjaren LiFo-producten kunnen worden aangeschaft en men voor een ander deel over moet naar zelf ontwikkeld materiaal of materiaal van andere (kleinere)

uitgevers. Het zelf ontwikkelen van het materiaal vraagt veel tijd van leerkrachten. Daarbij is het een behoorlijk uitdaging om de kwaliteit van de lesmethoden te evenaren. Schoolleiders moeten vaker kaders stellen bij de keuze van vaksecties voor bepaalde leermiddelen, iets wat ze voornamelijk in beperkte mate hebben gedaan.

4.4 De ontwikkelingen in de bekostiging en inzet van devices

Door een voortschrijdende digitalisering in het vo is het gebruik van devices in het vo de afgelopen jaren sterk toegenomen. Het onderwijs op afstand als gevolg van de COVID-19-pandemie heeft hieraan nog een extra impuls gegeven. Voor een toenemend deel van de leerlingen geldt dat ze, zonder toegang tot een device, een deel van de lessen niet meer kunnen volgen en de opdrachten niet kunnen uitvoeren.¹³ Uit de enquête onder schoolleiders en leermiddelcoördinatoren volgt dat op bijna negentig procent van de scholen in het vo bij minimaal één vak gebruik wordt gemaakt van een device. Bijna zeventig procent van de respondenten stelt zelfs dat dit voor alle vakken of een meerderheid daarvan geldt. In de praktijk is de toegang tot een device bijna onontkoombaar geworden voor de leerlingen.

De meeste scholen vragen aan ouders om het device aan te schaffen. Dat geldt voor twee derde van de schoolleiders en leermiddelcoördinatoren die hebben meegewerkt aan een enquête die in juni 2021 is uitgezet onder vo-scholen. Een groot deel van deze scholen heeft afspraken met een externe partij waardoor ouders van leerlingen tegen gunstige voorwaarden een device kunnen aanschaffen of huren. Een kwart van de scholen koopt zelf devices in en leent deze uit aan de leerlingen. De middelen voor de aanschaf van de devices kunnen komen uit het budget voor leermiddelen, een andere pot binnen de lumpsum of de pot van de vrijwillige ouderbijdrage. Scholen die een device uitlenen aan leerlingen kunnen daarvoor een borg vragen of een vergoeding waarmee de verzekering van het apparaat wordt betaald.

Ouders/verzorgers kunnen worden geconfronteerd met een grote kostenpost. Niet alle ouders/verzorgers kunnen (of willen) deze kosten dragen. Ouders/verzorgers die zich de aanschaf van een device niet kunnen veroorloven, kunnen een drempel ervaren bij het vragen om ondersteuning, en de (door de school) aangeboden alternatieven kunnen als onvolwaardig worden ervaren. Stakeholders wijzen erop dat dit leidt tot een vergroting van de kansenongelijkheid. Als de kosten voor de ouders onoverkomelijk zijn, zoeken scholen individuele oplossingen voor deze ouders. Scholen zijn ervan overtuigd dat dit in de praktijk nauwelijks tot problemen op hun school leidt.

Veel scholen menen dat het budget dat zij ontvangen voor leermiddelen niet toereikend is om alle leerlingen van een device te voorzien. Om het onderwijs voor elke leerling in dezelfde mate toegankelijk te houden, vinden veel partijen dat een device gratis beschikbaar gesteld moet worden aan leerlingen. Naast partijen als LAKS, Ouders & Onderwijs en Stichting Leergeld, die we in een eerdere fase van de evaluatie spraken, onderschrijven ook veel schoolleiders en leermiddelcoördinatoren dat standpunt.

¹³ In het eerste deelrapport van de WGS wordt de inzet en bekostiging van devices uitvoeriger besproken. Zie: Van den Berg, Bisschop, Duysak, Van der Wel, Winkelmolen, Lubberman (2021). *Evaluatie WGS. Eerste deelrapport: inzet en bekostiging van devices*. Amsterdam: Regioplan en SEO.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Bijlage 1 – Respons op de vragenlijst

Tabel B1.1 Respons enquête vo-vestigingen naar schoolgrootte

	Aantal respons	Aandeel respons	Aandeel landelijk
< 250 leerlingen	25	12%	25%
250-500 leerlingen	35	16%	24%
500-1.000 leerlingen	68	32%	28%
>1.000 leerlingen	85	40%	23%

Tabel B1.2 Respons enquête vo-vestigingen naar provincie

	Aantal respons	Aandeel respons	Aandeel landelijk
Drenthe	5	2%	3%
Flevoland	4	2%	3%
Friesland	9	4%	6%
Gelderland	28	13%	12%
Groningen	5	2%	5%
Limburg	6	3%	5%
Noord-Brabant	32	15%	11%
Noord-Holland	43	20%	16%
Overijssel	12	6%	8%
Utrecht	17	8%	7%
Zeeland	5	2%	2%
Zuid-Holland	50	23%	22%

Tabel B1.3 Respons enquête vo-vestigingen naar onderwijsstructuur

	Aantal respons	Aandeel respons	Aandeel landelijk
Brugjaar	3	1%	6%
Havo	1	0%	0%
Havo/vwo	26	12%	10%
Mavo	3	1%	1%
Mavo/havo	1	0%	0%
Mavo/havo/vwo	22	10%	7%
Pro	15	7%	10%
Vbo	13	6%	11%
Vbo/havo	0	0%	0%
Vbo/havo/vwo	0	0%	0%
Vbo/mavo	37	17%	24%
Vbo/mavo/havo	8	4%	3%
Vbo/mavo/havo/vwo	68	31%	21%
Vbo/mavo/havo/vwo/pro	6	3%	1%
Vbo/mavo/pro	1	0%	1%
Vbo/mavo/vwo	0	0%	0%
Vbo/pro	1	0%	1%
Vwo	11	5%	4%



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl