



Rapport

Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken

Met speciale aandacht voor de marktwerking op de leermiddelenmarkt

Auteurs

Menno Driesse

Paul Bisschop

Ebbo Bulder

Nicolai van Gorp

Emma Urselmann

Guido de Moor

Kelly Kerremans

In samenwerking met

Oberon
onderzoek | advies

@Economics

Rapport

Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken

Auteurs

Menno Driesse
Paul Bisschop
Ebbo Bulder
Nicolai van Gorp
Emma Urselmann
Guido de Moor
Kelly Kerremans

Opdrachtgevers

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Publicatienummer

2025.033-11026

Citeren als

Dialogic, Oberon & e-Conomics (2026). Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken. Met speciale aandacht voor de marktwerking op de leermiddelenmarkt. In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Datum

20 maart 2026

Beeld omslag

Photo by Pixabay: [\[www.pexels.com\]](https://www.pexels.com)

Inhoud

Managementsamenvatting	5
Begrippenlijst	13
1 Inleiding	15
1.1 Doelstelling en opzet van het onderzoek	15
1.2 Hoofdvraag van het onderzoek	16
1.3 Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken	17
1.4 Methodologie	18
1.5 Context van het onderzoek	20
2 Analyse kader voor een goed functionerende markt	22
2.1 Opzet en doel van het analysekader	22
2.2 Vertrekpunt: kenmerken van een goed functionerende markt	23
2.3 Stap 2. Sectoranalyses aan de hand van structuur-gedrag-uitkomsten	23
2.4 Stap 3. Zorgen en knelpunten	25
2.5 Stap 4. Vertaling in aangrijpingspunten voor beleid	25
3 Voortgezet onderwijs	28
3.1 Structuur	31
3.2 Gedrag	40
3.3 Uitkomsten	50
3.4 Zorgen en knelpunten	61
3.5 Aangrijpingspunten voor beleid	68
4 Basisonderwijs	81
4.1 Structuur	84
4.2 Gedrag	92
4.3 Uitkomsten	100
4.4 Zorgen en knelpunten	105
4.5 Aangrijpingspunten voor beleid	109
5 Gespecialiseerd onderwijs	121
5.1 Het go in cijfers	122
5.2 Behoefte aan leermiddelen in het go	123
5.3 Aangrijpingspunten voor beleid	125
Verwijzingen	128
Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten en gesproken personen	130
Bijlage 2. Deelvragen uit het onderzoek	132

Bijlage 3. Methodologische verantwoording: enquête	134
Bijlage 4. Overzicht beschikbare methoden voortgezet onderwijs	139

Managementsamenvatting

Onderzoek naar marktwerking in de leermiddelenmarkt

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: OCW, EZK) hebben Dialogic, Oberon en e-Conomics onderzoek gedaan naar de marktwerking op de leermiddelenmarkt, met speciale aandacht voor de Wet Gratis Schoolboeken (WGS). Doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de werking van de leermiddelenmarkt: hoe functioneert deze, welke knelpunten doen zich voor, waardoor worden deze knelpunten veroorzaakt en welke handelingsperspectieven zijn er om de concurrentie te bevorderen. We voeren deze marktanalyse uit voor het basisonderwijs (bo), voortgezet onderwijs (vo) en het gespecialiseerd onderwijs(go). Uit de marktanalyses volgt een aantal aangrijppunten voor beleid.

Analysekader voor een goed functionerende markt

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een analysekader ontwikkeld dat uitgaat van kenmerken van een goed functionerende markt. Een goed functionerende markt wordt gekenmerkt door voldoende aanbieders en afnemers, producten die aansluiten bij de vraag, transparantie en volledige informatie, vrije toetreding en uittreding, lage transactiekosten en competitieve prijzen zonder structurele overwinsten.

Dit kader wordt toegepast op de bo-, vo- en go-markt. De sectoranalyses volgen het structuur–gedrag–uitkomsten-model. **Structuur** richt zich op marktkenmerken zoals toetredingsdrempels, machtsconcentratie, transparantie en overstapkosten. **Gedrag** betreft de strategische keuzes van bedrijven, waarbij gezonde concurrentie plaatsvindt op prijs, kwaliteit en innovatie, zonder uitsluiting of collusie. **Prestaties** gaan over de uitkomsten voor efficiëntie, innovatie, keuzevrijheid en prijs-kwaliteitverhouding.

Binnen deze sectoranalyses worden in aparte stap de gesignaleerde **zorgen en knelpunten** besproken, inclusief uiteenlopende percepties van betrokkenen.

Tot slot worden alle inzichten samengebracht om de belangrijkste beleidsopties te identificeren. We maken hierbij duidelijk onderscheid in het type geïdentificeerde problemen (marktfalen en/of institutioneel) en geven suggesties voor vervolgstappen (incl. actiehouders).

Marktwerking leermiddelenmarkt in het voortgezet onderwijs

Hierna volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste bevindingen over de marktwerking van de leermiddelenmarkt in het voortgezet onderwijs aan de hand van de vijf elementen uit ons analysekader.

Kernboodschap voortgezet onderwijs: de leermiddelenmarkt in het voortgezet onderwijs functioneert in de basis redelijk goed – er is voldoende aanbod en de didactische en functionele kwaliteit wordt overwegend als goed ervaren. De marktwerking kent echter aandachtspunten qua overstapdynamiek, flexibiliteit in aanbiedingsvormen, duurzaamheid en transparantie over prijzen en kosten. Aangrijppunten voor verbetering liggen wat ons betreft primair in het versterken van de vraagzijde en vergroten van het kosteninzicht, niet in directe marktregulering.

Structuur (vo)

Vraagzijde: Het voortgezet onderwijs telt 1.624 vestigingen met ruim 929.500 leerlingen, gemiddeld 570 leerlingen per school. Scholen hebben een uiteenlopende voorkeuren in de combinatie van digitaal en foliomateriaal (uiteenlopend van volledig digitaal, een mix of volledig folio). Open en zelf ontwikkelde leermiddelen worden beperkt gebruikt en dan vooral als aanvulling. Scholen ervaren drempels om over te stappen naar een andere methode, met name door de methodetrouwheid bij de vaksecties. Een overstap heeft voor docenten namelijk veel impact op de didactiek van het onderwijs (overstapkosten), daarnaast vraagt het keuzeproces zelf tijd, met name om methodes goed te vergelijken (transactiekosten).

Aanbodzijde: De aanbodzijde van de markt is sterk geconcentreerd: er zijn drie distributeurs (Van Dijk, Iddink, OsingadeJong) en de drie grote uitgevers (Noordhoff, Malmberg, ThiemeMeulenhoff) bedienen driekwart van de markt. Binnen de resterende 25% van de markt zijn de uitgevers Boom en Blink steeds actiever op de kernvakken, een segment waar traditioneel alleen de grote drie de markt verdeelden. Andere uitgevers richten zich vooral op niches, zoals specifieke vakken of specialistisch materiaal. Er is sprake van verticale en horizontale integratie, waarbij eigendom vaak bij private equity of beursgenoteerde concerns ligt.

Gedrag (vo)

Vraagzijde: de inkoop van lesmateriaal ligt bij schoolbesturen en gebeurt grotendeels via aanbestedingen, veelal in collectief verband via SIVON. De keuze voor de lesmethode ligt vervolgens bij de vaksecties en staat los van het inkoopproces. Er is een verschuiving van all-in-one aanbestedingen naar methode-aanbestedingen, mede mogelijk gemaakt door het LiFo-model (wat directe levering door uitgevers mogelijk maakt). Scholen, of beter gezegd de vaksecties, starten alleen een uitgebreid keuzeproces bij ontevredenheid of aflopende termijnen. Kwaliteit is het belangrijkste selectie criterium, gevolgd door digitale aanbod en werkdruk. Prijs speelt een minder

grote rol in de methodekeuze. Het wisselen van methode vergt zoals hiervoor gezegd een grote tijdsinvestering van een school (bekend worden met nieuwe methode, aanpassen ondersteund materiaal, toetsen, et cetera).

Aanbodzijde: Distributeurs verschuiven hun diensten van logistieke dienstverlening naar aanvullende diensten zoals het verschaffen van catalogusinformatie (o.a. door het wegvallen van de externe leermiddelenfondsen en de directe levering door uitgevers). De drie grote uitgevers zijn overgegaan van papieren methoden naar het LiFo-model. Dit geeft hen meer voorspelbare jaarlijkse inkomsten en biedt veel mogelijkheden voor jaarlijkse actualisering van het aanbod. Ook bij overige uitgevers zien we vooral LiFo-modellen of volledig digitale modellen aangeboden worden, met uitzondering van Boom.

Uitkomsten (vo)

Keuzevrijheid: Er is in principe voldoende en divers aanbod (en is een groot aantal aanbieders actief en op alle vakken is in de basis keuze uit meerdere aanbieders en methoden), maar scholen ervaren beperkte flexibiliteit door het gebundelde aanbod vanuit de uitgevers (digitale licenties en foliomaterialen), waardoor de uiteenlopende behoeften voor digitale, fysieke of juist gecombineerde materialen niet goed ingevuld kunnen worden. Daarbij zorgen de methodetrouwheid van docenten en contractafspraken (sneller dan vier jaar van methode wisselen zorgt voor extra kosten i.v.m. terugbetaling van kortingen) ervoor dat er überhaupt weinig intentie tot wisselen is.

Kwaliteit: de bevroagde schoolleiders en leermiddelencoördinatoren zijn overwegend tevreden over didactiek, gebruiksgemak en aansluiting van de methoden bij onderwijsdoelen. Objectief vaststellen van de kwaliteit is echter lastig, aangezien uniforme kwaliteitskaders ontbreken en langetermijn effecten niet goed meetbaar zijn. Er is grote ontevredenheid over duurzaamheid (weggooien van ongebruikte verbruiksboeken) en de uiteindelijke prijs-kwaliteitverhouding.

Betaalbaarheid: er is beperkt zicht op de ontwikkeling van de prijzen van leermiddelen en kosten die scholen onder aan de streep maken. Recent onderzoek laat zien dat de gemiddelde brutoprijzen van VO leermiddelen (oftewel: de catalogusprijs per boek bij de uitgever) de afgelopen jaren gemiddeld minder zijn gestegen dan algemene inflatie (en vergelijkbaar met de CPI boeken), met de kanttekening dat hierbij is gewerkt met ongewogen gemiddelden en de constatering dat de onderzoekers geen inzicht hebben kunnen verschaffen in samensteleffecten (veranderingen in het aanbod, waaronder LiFo). Scholen geven bij ons aan dat zij 'onder aan de streep' kostenstijgingen ervaren, vooral door jaarlijkse licentiekosten, herhaalde aanschaf van verbruismaterialen (geen meerjarig gebruikt meer mogelijk) en algehele druk op de lumpsum (ook vanuit de andere kostenposten). Er is tot onduidelijkheid over marges en prijsopbouw, wat leidt tot zorgen over betaalbaarheid.

Zorgen en knelpunten (vo)

In aanvulling op voorgaande observaties stellen we verder vast dat (1) de discussie over de diversiteit van het aanbod (hoeveel aanbod is genoeg) geen eenduidig antwoord kent: scholen zeggen weinig keuze te hebben in aanbieders en methoden, maar zeggen tegelijkertijd erg methodetrouw te zijn. Ook (2) versterkt de gezamenlijke inkoop de vraagzijde, maar kan deze vraagconcentratie kan een keerzijde hebben (bijvoorbeeld als grote aantallen leerlingen ineens door een andere partij bediend moeten worden bij een wisseling van distributeur). (3) De rol van open leermiddelen blijft tot nu toe beperkt, maar Impuls Open Leermateriaal en het nieuwe coöperatieve NEON-initiatief zeggen hier verandering in te gaan brengen (met aanvullende of vervangende lesmethoden en producten) (4) Er leeft een behoefte onder scholen voor uniforme kwaliteitseisen die kunnen helpen bij de onderbouwing van methodekeuze en bij de inkoopprocedures. (5) Er is discussie over de (gepercipieerde) betaalbaarheid en (hoge) marges van commerciële aanbieders vloeien, waarbij er met name een (politieke) vraagstuk speelt hoeveel marge redelijk is om te kunnen maken in deze (volledig publiek gefinancierde) markt.

Aangrijppunten voor beleid (vo)

De leermiddelenmarkt in het voortgezet onderwijs kent in de basis voldoende aanbod en kwaliteit, maar schiet tekort in dynamiek (bereidheid en kaders voor overstap), flexibiliteit, duurzaamheid en transparantie. We doen suggesties voor vervolgstappen die op de korte termijn al kunnen bijdragen aan de marktwerking in termen van keuze (dynamiek aan vraagzijde houdt aanbodzijde scherp en vergoot kans op toetreding), kwaliteit (kwaliteitskaders zorgen voor inzicht en vergelijkbaarheid) en betaalbaarheid (transparantie geeft meer prijsdruk en prijsbewustzijn aan vraagzijde).

De voorgestelde verbeteringen qua overstapbereidheid liggen primair bij de scholen en schoolbesturen, die hun vraagzijde kunnen versterken door professionalisering van keuze- en evaluatieprocessen en beter gebruik van onafhankelijke informatie over kwaliteit en gebruik. De (georganiseerde) vraagzijde speelt een sleutelrol om haar behoeften aan flexibiliteit, hergebruik en duurzaamheid beter te articuleren en waar mogelijk onderdeel uit laten maken van inkoop- en keuzeprocedures. Uitgevers en distributeurs zijn aan zet om hun producten en diensten hierop aan te passen, onder meer door meer modulaire en duurzame aanbestedingsvormen. Voor het vergroten van vertrouwen en sturingsinformatie over prijzen is meer inzicht nodig in prijsopbouw en kostenontwikkeling, waarbij OCW een faciliterende rol heeft via monitoring en transparantie. Het lopende marktonderzoek van de ACM kan een eerste bijdrage leveren aan het vergroten van transparantie.

Verdergaande marktbrede overheidsinterventies zijn wat ons betreft pas aan de orde bij uitblijven van resultaten van de lopende acties rondom aanbestedingsmodellen, duurzaamheid en transparantie. Bij marktbrede remedies kan worden gedacht aan verplichtende en beperkende maatregelen qua transparantie, contractvormen en prijsstelling. OCW kan dergelijke interventies niet zelf afdwingen, maar wel agenderen,

faciliteren en (in samenwerking met EZ) wettelijk mogelijk maken, waarbij ook rekening gehouden moet worden met de negatieve effecten van dergelijk maatregelen (meer eisen leiden immers ook tot hogere toetredingsdrempels en daarmee minder kans op marktdynamiek).

Marktwerving leermiddelenmarkt in het basisonderwijs

Hierna volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste bevindingen over de marktwerving van de leermiddelenmarkt in het basisonderwijs aan de hand van de vijf elementen uit ons analysekader.

Kernboodschap basisonderwijs: de leermiddelenmarkt in het basisonderwijs functioneert inhoudelijk goed – scholen zijn overwegend tevreden over kwaliteit en gebruiksgemak – maar de marktwerving is zwak door beperkte flexibiliteit (opkomst leerpakketten), lage prijsprikkels en sterke afhankelijkheid van enkele leveranciers en uitgevers. Verbetering vraagt vooral om institutionele aanpassingen aan de vraagzijde, niet om directe marktregulering.

Structuur (bo)

Vraagzijde - De leermiddelenmarkt in het basisonderwijs omvat lesmaterialen (folio en digitaal), distributie/logistiek en aanvullende dienstverlening zoals advies. Nederland telt ruim 6.100 basisscholen met circa 1,3 miljoen leerlingen.

Basisscholen werken overwegend met foliomateriaal of een mix van folio en digitaal. Een beweging richting meer digitaal werken is gekeerd: veel scholen geven juist aan weer meer op papier te willen werken, onder meer vanwege didactische redenen. Het maakt de vraag naar de aanbiedingsvorm heterogener dan de periode voordat digitale leermiddelen hun intrede deden, aangezien toen iedereen gebruikmaakte van een foliomodel. Open en zelf ontwikkelde leermiddelen worden slechts beperkt gebruikt en vrijwel altijd aanvullend, omdat leerkrachten sterk leunen op de structuur van methoden. Schoolleiders geven aan redelijk zicht te hebben op het aanbod, vaak mede door advies van leveranciers en uitgevers.

Schoolbesturen sluiten raamovereenkomsten met schoolleveranciers; scholen kiezen daarbinnen hun methoden en eventueel aanvullende lesmaterialen. Dit komt tegemoet aan de behoefte van ontzorging. Overstappen van methode of uitgever kent hoge drempels: leerkrachten bouwen routines op, methoden worden voor lange perioden gekozen en het keuzeprocess is tijdrovend. De introductie van leerpakketten als product (die onder andere bestaan uit jaarlijkse licenties voor leerlingen gekoppeld aan verbruiksfolio en/of digitale materialen) maakt flexibel combineren van verschillende aanbiedingsvormen en flexibel op kosten sturen lastig (e.g. uitstellen van investeringen door met afgeschreven materialen te blijven werken).

Aanbodzijde - De distributie verloopt vrijwel volledig via twee grote schoolleveranciers, met Heutink als grootste partij. De methodemarkt wordt gedomineerd door drie uitgevers (Malmberg, Zwijsen en Noordhoff). Andere uitgevers zijn actief, maar hebben moeite om door te dringen. Grote uitgevers en leveranciers maken deel uit van grotere (vaak private-equity gedreven) concerns.

Uitgevers bieden doorgaans één methode per vak; folio en digitale licenties zijn in leerpakket sterk gekoppeld, maar soms ook los verkrijgbaar. Ontwikkelkosten van methoden zijn hoog, marginale kosten laag. Andere uitgevers van de grote drie geven aan dat toetreding wordt bemoeilijkt door de centrale rol van schoolleveranciers en hun adviespraktijk.

Gedrag (bo)

Vraagzijde - Het keuzeproces voor nieuwe leermiddelen start meestal pas als er ontevredenheid is, een afschrijvingstermijn afloopt of resultaten tegenvallen. Het is zelden het resultaat van een periodiek evaluatiemoment. Scholen switchen meestal alleen als het echt nodig is, bijvoorbeeld omdat een methode niet meer beschikbaar is. Het keuzeproces duurt vaak 6–12 maanden en wordt systematisch ingericht, met werkgroepen van leerkrachten en een centrale rol voor de schoolleider.

Basisscholen leunen sterk op extern advies, vooral van schoolleveranciers en uitgevers. Proefexemplaren zijn een belangrijk selectiemiddel. Kwaliteit weegt in de keuze volgens schoolleiders zwaarder dan prijs; kleinere uitgevers worden soms niet serieus overwogen vanwege lage verwachtingen over hun kwaliteit en open leermiddelen worden minder vaak overwogen vanwege de verwachte moeite die het kost om ze goed in te zetten. Ondanks de veronderstelde stijgende kosten blijven de meeste scholen kiezen voor lesmethoden van de grote uitgevers.

Aanbodzijde - Schoolleveranciers verdienen aan het verschil tussen inkoop- en verkoopkortingen. Het is nog onduidelijk in welke mate er prikkels zijn om grote volumes van een beperkt aantal methoden te verkopen. Uitgevers bieden nu ook leerpakketten aan met jaarlijkse licentie-inkomsten. Scholen ervaren weinig flexibiliteit in afname en betalen vrijwel altijd voor complete pakketten waarvan een deel ongebruikt blijft.

Uitkomsten (bo)

Keuze - Scholen ervaren binnen hun eigen kaders meestal voldoende keuze. De grootste ontevredenheid betreft de beperkte flexibiliteit binnen leerpakketten: scholen betalen voor ongebruikte materialen. Adviezen van externe partijen worden positief gewaardeerd. De keuze voor lesmaterialen staat grotendeels los van andere ICT-keuzes en wordt daardoor niet belemmerd.

Kwaliteit en innovatie - Scholen zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van methoden; didactiek en gebruiksgemak zijn volgens schoolleiders ook verbeterd. Kritiekpunten zijn duurzaamheid en de (gepercipieerde) verhouding tussen prijs en

kwaliteit. Innovatie van nieuwe aanbieders bereikt scholen moeizaam, maar scholen zijn zelf ook niet sterk op zoek zijn naar vernieuwing.

Betaalbaarheid - De meeste scholen ervaren sterk gestegen kosten per leerling, maar objectieve prijs- en kostenvergelijkingen ontbreken. De prijs speelt echter nauwelijks een rol in keuzes. Er is weinig transparantie over marges van uitgevers en leveranciers.

Zorgen en knelpunten

De bundeling van licenties en werkboeken leidt tot verspilling, beperkte keuzevrijheid en hogere jaarlijkse kosten. Nieuwe aanbieders komen moeilijk in beeld door de dominante rol van de grote uitgevers en schoolleveranciers en hun adviezen. Leermiddelen zijn ervarings- en vertrouwensgoederen, waardoor kwaliteit vooraf moeilijk te beoordelen is. Dit beschermt gevestigde partijen.

Ondoorzichtige prijsstructuren en de scheiding tussen beslisser en betaler verzwakken de prijsdiscipline. Schoolbesturen en scholen vangen hogere kosten op door te bezuinigen elders of tijdelijke middelen in te zetten. Deze werkwijze is kwetsbaar.

Desondanks zijn de knelpunten vooralsnog niet dusdanig dat scholen of schoolbesturen drastisch hun keuzegedrag aanpassen. Men is overwegend tevreden met de kwaliteit van leermiddelen en financieel is er tot nu toe meestal wel een mouw aan te passen. Bovengenoemde observaties duiden wel op een potentieel opkomend probleem, waarbij een vergelijkbare dynamiek als bij het vo dreigt te ontstaan toen daar LiFo zijn intrede deed.

Aangrijpingspunten en randvoorwaarden (bo)

De markt voor leermiddelen in het bo functioneert op aspecten goed (er zijn verschillende methoden per vakgebied beschikbaar en perceptie van de kwaliteit van lesmaterialen van schoolleiders is goed), maar zijn er ook aandachtspunten. Het schiet met name tekort op flexibiliteit, transparantie en prijsprikkels. Verbeteringen liggen in flexibeler afname van leermiddelen, onafhankelijk en transparanter advies, betere informatie over kwaliteit (bijvoorbeeld via kwaliteitskaders en gebruikersreviews) en versterking van interne governance, zodat kosten zwaarder meewegen in keuzes zonder de professionele autonomie van leerkrachten onnodig te ondermijnen.

Kernboodschap gespecialiseerd onderwijs: de leermiddelenmarkt voor het gespecialiseerd onderwijs kent een structureel risico op marktfalen door haar kleine schaal en zeer uiteenlopende, vaak leerling-specifieke behoeften. Hoewel deze markt deels ook al baat zal hebben bij generieke inzet in het bo en vo, is gerichte publieke ondersteuning nodig om passend, flexibel en kwalitatief aanbod te borgen.

Beknoptere analyse van de sector

Het gespecialiseerd onderwijs (go) is aanzienlijk kleiner dan het reguliere basis- en voortgezet onderwijs en wordt daarom beknopter geanalyseerd, met focus op de unieke kenmerken van deze sector. Het go omvat het speciaal basisonderwijs (sbao), speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso), verdeeld over vier clusters met zeer uiteenlopende onderwijs- en ondersteuningsbehoeften.

Kenmerken van de markt (go)

De behoefte aan leermiddelen in het go varieert van vrijwel identiek aan het reguliere onderwijs tot sterk leerling-specifiek maatwerk. In het sbao sluit de vraag grotendeels aan bij het reguliere bo, terwijl in het so en vso de verschillen tussen clusters groot zijn en leermiddelen vaak moeten worden aangepast aan bijvoorbeeld motorische, cognitieve of prikkelverwerkingsproblemen. Scholen gebruiken veelal reguliere methoden, die zij aanpassen of aanvullen met eigen en open leermateriaal. De markt kent relatief weinig afnemers, hoge overstap- en aanpassingskosten en beperkte schaalvoordelen, wat commerciële ontwikkeling van volledig passend aanbod bemoeilijkt. Initiatieven zoals GOpen spelen in op deze lacune door gezamenlijk open en flexibel leermateriaal te ontwikkelen dat beter aansluit bij de diverse behoeften.

Aangrijpingspunten voor beleid (go)

Een deel van deze sector zal baat hebben bij de eerder voorgestelde inzet binnen de reguliere onderwijssectoren; een hogere mate van flexibiliteit en modulariteit kan bijvoorbeeld helpen om de sterk uiteenlopende behoeftes (soms zelfs binnen één klas) beter te bedienen. Door de kleine schaal en zeer specifieke eisen van het gespecialiseerd onderwijs blijft er echter sprake van een groter risico op marktfalen, wat aanvullende beleidsinzet rechtvaardigt gezien het grote maatschappelijke belang van deze sector. Go-specifieke beleidsmatige aandacht kan zich richten op het stimuleren en versterken van initiatieven zoals GOpen en op samenwerking met de sectorraad om vast te stellen of het huidige aanbod toereikend is. Indien blijkt dat aanpassing van bestaande methoden of ontwikkeling van go-specifieke leermiddelen noodzakelijk is, ligt het voor de hand dat dit niet volledig onder commerciële voorwaarden kan plaatsvinden en dat publieke middelen nodig zijn om niet-rendabele delen van de ontwikkeling en exploitatie te financieren.

Begrippenlijst

Hieronder is een definitie gegeven van belangrijke termen in relatie tot de Nederlandse leermiddelenmarkt.

- **Aanbesteding:** Proces waarbij scholen leermiddelen inkopen, vaak via Europese aanbestedingsregels.
- **All-in-one-aanbestedingen:** Aanbesteding waarbij scholen een pakket aan producten en diensten afnemen met één distributeur.
- **Collectieve inkoop:** Samenwerking van scholen om een sterkere onderhandelingspositie te krijgen.
- **Devices:** Apparaat dat de leerling toegang verschaft tot al het digitaal lesmateriaal, de digitale leermiddelen, de software en programma's die de leerling nodig heeft voor het volgen van onderwijs.
- **Digitale markt:** Een markt waar goederen en diensten primair via digitale kanalen worden verhandeld.
- **Distributeurs (ook wel: educatieve dienstverlener):** beheren de distributie van leermiddelen in Nederland en fungeren als tussenpersoon tussen uitgevers en onderwijsinstellingen. Leveren in toenemende mate ook aanpalende dienstverlening, zoals catalogusinformatie.
- **Elektronische leeromgeving (ELO):** Elektronische leeromgevingen waarin lesmateriaal wordt aangeboden en interactie tussen docent en leerling plaatsvindt.
- **Horizontale integratie:** Een strategie waarbij een bedrijf actief is in andere (aanpalende marktsegmenten, doorgaans ook wel conglomeratie genoemd).
- **Interoperabiliteit:** Het vermogen van verschillende systemen, apparaten of applicaties om met elkaar te communiceren en samen te werken.
- **Leerling administratiesysteem (LAS):** Systeem voor het beheren van leerlinggegevens, roosters, cijfers en communicatie.
- **Leerpakket:** Een leerpakket is een samenhangende verzameling leermiddelen waarvan de samenstelling kan verschillen per aanbieder. Het doel van het pakket is dat een school hiermee volgens een gekozen methode onderwijs kan verzorgen aan een specifieke groep leerlingen (bijvoorbeeld alle leerlingen in groep 5). Doorgaans bevat het pakket materialen voor leraren en materialen die per leerling worden aangeschaft. Daarnaast kunnen onder andere instructiematerialen, werkboeken, leerlinglicenties, toetsmateriaal, antwoordenboeken en digibordsoftware onderdeel uitmaken van het leerpakket.
- **Licentie-Folio-Model (LiFo):** Het LiFo-leermiddel (Licentie-Folio) is een educatief model waarbij een digitale leeromgeving (licentie) wordt gecombineerd met een fysiek, vaak eenjarig, leer-werkboek (folio). Het afnemen van de licentie is verplicht, het leer-werkboek kan optioneel door scholen worden aangeschaft. Het leer-werkboek mag door de leerling gehouden worden.

- **Leerlingvolgsysteem (LVS):** Software waarmee scholen de ontwikkeling en resultaten van leerlingen monitoren.
- **Markconcentratie:** De mate waarin een klein aantal bedrijven een groot deel van de marktaandelen bezit.
- **Marktordening:** Het reguleren van een markt om eerlijke concurrentie en de publieke waarden te borgen.
- **Netwerkeffecten:** Het fenomeen waarbij de waarde van een product of dienst toeneemt doordat meer aanbieders meer afnemers aantrekt en andersom.
- **Onafhankelijk platform:** Een platform dat losstaat van commerciële uitgevers of leveranciers en neutraal opereert ten gunste van scholen en gebruikers.
- **Open leermateriaal:** Leermiddelen die vrij toegankelijk zijn, vaak met een open licentie, zodat ze bewerkt en gedeeld mogen worden.
- **Overstapdrempels:** Belemmeringen bij wisselen van een aanbieder van een product of dienst, zoals contractuele, technische, didactische en economische drempels.
- **Schaalvoordelen:** Kostenvoordelen die een bedrijf realiseert door zijn productie te vergroten.
- **Schoolleveranciers:** beheren de distributie van leermiddelen en andere schoolmaterialen in het Nederland en fungeren als tussenpersoon tussen uitgevers en het basisonderwijs.
- **SIVON:** Coöperatie van scholen die collectief leermiddelen inkopen.
- **Uitgevers:** ontwikkelen lesmethodes en andere educatieve uitgaven voor onderwijsinstellingen en docenten.
- **Verticale integratie:** Een strategie waarbij een bedrijf de controle over meerdere stappen in de productie- en distributieketen overneemt.
- **Vraagarticulatie:** Het proces waarbij de behoeften en wensen van scholen en docenten worden geuit en vertaald naar concrete eisen aan leermiddelen.
- **Wet Gratis Schoolboeken (WGS):** Wet die bepaalt dat scholen kosteloos leermiddelen moeten verstrekken aan leerlingen in het voortgezet onderwijs.

1 Inleiding

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: OCW, EZK) hebben Dialogic, Oberon en e-Conomics onderzoek gedaan naar de marktwerking op de leermiddelenmarkt, met speciale aandacht voor de Wet Gratis Schoolboeken.

Leeswijzer van dit rapport

Dit rapport is opgebouwd uit een aantal samenhangende, maar ook deels zelfstandig leesbare hoofdstukken.

Hoofdstuk 1 en hoofdstuk 2 vormen de vaste basis van het rapport. In **hoofdstuk 1** wordt de doelstelling van het onderzoek geïntroduceerd en onze onderzoeksaanpak waarmee de onderzoeksvragen zijn beantwoord. Ook schetsen wij de context waarbinnen het onderzoek is uitgevoerd. **Hoofdstuk 2** beschrijft het analysekader dat in dit onderzoek wordt gehanteerd om het functioneren van de markt te beoordelen. Dit analysekader bestaat uit vijf elementen: structuur, gedrag, uitkomsten, zorgen en knelpunten, en aangrijpingspunten en voorwaarden. Deze elementen vormen de leidraad voor resultaten in de volgende drie hoofdstukken.

Na deze twee inleidende hoofdstukken volgt het rapport met drie hoofdstukken die elk een afzonderlijke onderwijssector behandelen: het voortgezet onderwijs (**hoofdstuk 3**), het basisonderwijs (**hoofdstuk 4**) en -in beknoptere vorm- het gespecialiseerd onderwijs (**hoofdstuk 5**).

Wij hebben ervoor gekozen om de sectorhoofdstukken volledig zelfstandig leesbaar te maken, aangezien elke sector een eigen dynamiek kent. Om de vergelijkbaarheid te waarborgen volgt elk sectorhoofdstuk dezelfde opbouw langs de vijf elementen uit het analysekader. Hierdoor kan sprake zijn van enige dubbelingen tussen de drie hoofdstukken.

1.1 Doelstelling en opzet van het onderzoek

De ministeries van OCW en EZK hebben om een gedegen analyse van de marktwerking op de leermiddelenmarkt en aanbevelingen om de concurrentie te bevorderen gevraagd. Het onderzoek richt zich hierbij op het basisonderwijs (bo), voortgezet onderwijs (vo) en het gespecialiseerd onderwijs (go). Het onderzoek maakt inzichtelijk of en hoe de markt van leermiddelen functioneert, welke knelpunten er zijn (voor afnemers en toetreders), waar deze door worden veroorzaakt, en welke handelingsperspectieven er zijn om concurrentie te bevorderen.

Bestaande kennis uit recente onderzoeken naar de kwaliteit van leermiddelen, prijsontwikkeling op de leermiddelenmarkt, de verkenning van Kennisnet en de eerdere evaluaties van de WGS vormden hierbij het vertrekpunt. Deze inzichten hebben wij verrijkt en geactualiseerd aan de hand van interviews, focusgroepen en een enquête onder scholen.

1.2 Hoofdvraag van het onderzoek

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Welke beleidsinterventies kunnen de marktwerking op de leermiddelenmarkt bevorderen, om zo het onderwijs te voorzien in een kwalitatief beter, meer betaalbaar en pluriformer aanbod?

Bij deze hoofdvraag is initieel een zevental verdiepende vragen opgesteld (met daarbij nog verdere deelvragen, zie Bijlage 2):

1. Hoe ziet de markt van papieren en digitale leermiddelen er nu uit?
2. Wat zijn de ontwikkelingen in de huidige markt in termen van concurrentie en hoe werkt dit door op het aanbod?
3. Hoe heeft de vraagzijde zich (verder) georganiseerd en wat is het effect hiervan (van de versterkte inkoopfunctie) op de leermiddelenmarkt?
4. Welke ontwikkelingen zijn er in de kosten van lesmateriaal (incl. effect van schappen lumpsumbedrag voor leermiddelen)?
5. Welke ontwikkeling zijn er in de bijkomende schoolkosten voor ouders?¹
6. Wat is het beoogde doel van de WGS en in hoeverre is of worden de doelstellingen van de wet gerealiseerd?
7. Wat zijn de gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van deze wet?
8. Welke instrumenten zijn er voor de overheid en andere publieke partijen om de gevonden knelpunten op de markt te mitigeren?

¹ Deze bijkomende schoolkosten passen wat ons betreft niet goed in de analyse van de marktwerking van de leermiddelenmarkt. In overleg met de opdrachtgever hebben wij deze analyse daarom achterwege gelaten, met name omdat deze kosten ook uitgebreid inzichtelijk gemaakt worden in de schoolkostenmonitor. De meest recente editie rapporteert over de jaargang 2022-2023 [Oberon, KBA Nijmegen en Kohnstamm Instituut, 2023].

De wens vanuit de opdrachtgever was om bij deze vragen expliciet onderscheid te maken tussen de drie onderwijssectoren bo, vo en go. De vragen ten aanzien van de WGS hebben evident alleen betrekking op het vo, aangezien deze alleen voor die sector van kracht is (zie 1.3 hieronder).

1.3 Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken

Sinds 2008 is voor het voortgezet onderwijs de Wet Gratis Schoolboeken (WGS) van kracht. Deze wet maakt scholen verantwoordelijk voor de aanschaf van de leermiddelen. De wet kent twee hoofddoelstellingen:

- het beperken van de schoolkosten voor ouders met kinderen in het vo;
- het faciliteren en stimuleren van de marktwerking in de markt voor leermiddelen.

De juridische grondslag is vastgelegd in artikel 2.110 van de Wet voortgezet onderwijs 2020² (hierna wvo):

***Artikel 2.110. Beschikbaarstelling lesmateriaal aan leerlingen** – Het bevoegd gezag van een uit 's Rijks kas bekostigde school stelt elk leerjaar aan de leerling lesmateriaal ter beschikking zonder dat daarvoor een tegemoetkoming is verschuldigd. Dat lesmateriaal is naar vorm en inhoud gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties en het gebruik ervan binnen het onderwijsaanbod is door het bevoegd gezag specifiek voor dat leerjaar voorgescreven.*

De oorspronkelijke tekst van de wet dateert uit 2008.³ Daarin ook nog wordt gesproken over vastgestelde bedragen per leerling. Daar is nu geen sprake meer van; de bekostiging gaat vanuit de zogenoemde lumpsum, zonder dat een deel van dit budget is geoormerkt voor de leermiddelen. Zie hiervoor artikel 5.4 van de wvo.

In de wet staan tot slot ook evaluatiebepalingen opgenomen die de grondslag vormen van het onderhavige onderzoek.

***Artikel 13.4. Evaluatie om niet ter beschikking stellen lesmaterialen (Stb. 2008, 206)** – Onze Minister zendt, gerekend vanaf 1 augustus 2016 telkens na vier jaar aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Wet van 29 mei 2008 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het door de scholen om niet ter beschikking stellen van*

² [\[wetten.overheid.nl\]](http://wetten.overheid.nl)

³ Staatsblad 2008, 206

*lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs (Stb. 2008, 206).
Hierin wordt in ieder geval aandacht besteed aan:*

- a. de ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal in relatie tot de hoogte van het bedrag per leerling;*
- b. de ontwikkeling van de bijkomende schoolkosten voor de ouders⁴;*
- c. de beoogde verbetering van de marktwerking op de educatieve boekenmarkt;*
- d. de keuzevrijheid op scholen tot het voorschrijven van lesmateriaal; en*
- e. de gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van die wet.*

Ons onderzoek is de vierde evaluatie sinds de inwerkingtreding van de wet. Op verzoek van OCW en EZK hebben wij deze keer echter primair een verkenning van de marktwerking uitgevoerd, waarbij we aandacht hebben besteed aan de evaluatiebepalingen uit de WGS.

1.4 Methodologie

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben we de volgende onderzoeksmethode gehanteerd, die is onder te verdelen in de fasen: verkenning, verdieping en validatie.

1.4.1 Verkenning

Literatuuronderzoek: Voor dit onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd om achtergrondinformatie en context te verzamelen over de ontwikkelingen in de leermiddelenmarkt. Daarbij is gebruikgemaakt van kamerbrieven, moties en publicaties van diverse organisaties over o.a. de kwaliteit van leermiddelen en prijsontwikkeling op de leermiddelenmarkt. Met name publicaties vanuit Kennisnet, de eerdere literatuurstudie over de markt van Oberon en de eerdere evaluaties van de WGS vormden hierbij het vertrekpunt.

Verkenkende interviews: In de eerste fase van het onderzoek zijn verkennende interviews gevoerd met verschillende actoren op de markt (publiek en privaat) om meerdere perspectieven op te halen over de werking van de markt. Het gesprek focuste zich vooral op het functioneren van de markt en ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde. Een overzicht van de interviewrespondenten is te vinden in Bijlage 1.

⁴ Zoals hiervoor genoemd hebben we deze buiten scope van dit onderzoek geplaatst. Desalniettemin hebben we wel kort aandacht voor dit onderwerp gehad in onze enquête. Hieruit blijkt dat het alleen in het vo vrij gebruikelijk is om een bijdrage van ouders te vragen (69% van de respondenten), maar dat dit met name toeziet op devices (laptops, tablets en rekenmachines) en specifieke lesmaterialen (woordenboeken, atlas en sportkleding).

Discussion paper: De verkenningsfase resulteerde in een discussion paper waarin wij onze eerste indrukken van de markt hebben beschreven en in stellingen hebben verwoord.

Verkennde focusgroepen: Er hebben drie focusgroepen plaatsgevonden. Focusgroep 1 was met publieke partijen, focusgroep 2 met uitgevers en distributeurs, en focusgroep 3 met EdTech partijen. Een deel van deze focusgroepen leidde niet tot de vooraf beoogde inbreng en inzichten. Om die reden hebben we partijen uitgenodigd achteraf om schriftelijk te reageren en heeft er een aanvullende validatieronde plaatsgevonden.

1.4.2 Verdieping

Enquête onder scholen: Er is een enquête onder scholen uitgezet om inzichten op te halen over het leermiddelenbeleid. De enquête ging onder meer in op 1) ervaringen met de huidige lesmaterialen, 2) het keuzeproces van lesmateriaal, 3) het proces van inkoop en 4) de kosten van leermiddelen. In totaal heeft 14,9% van de vo-populatie, 7,2% van de bo-populatie en 11,1% van de go-populatie de survey ingevuld. We hebben de respons voor vo en bo gewogen naar bestuursgrootte en (voor vo) onderwijssoort en om tot representatieve resultaten te komen. Zie hiervoor Bijlage 3.

De enquête voor het vo is meestal ingevuld door de leermiddelencoördinator (53%) en/of de schoolleider (45%). In het bo en het sbo zijn de antwoorden bijna altijd van de schoolleider (resp. 92% en 82%). In het (v)so is de input van de schoolleider (47%) en/of de intern begeleider (39%). In het sbo heeft de intern begeleider (ook) een deel van de input op de enquête geleverd (18%).

(Groeps)gesprekken met scholen: Er hebben 13 groepsinterviews met scholen plaatsgevonden (8 gesprekken met bo-scholen, 3 gesprekken met vo-scholen en 2 gesprekken met go-scholen). Daarnaast zijn er 3 vo-schoolbesturen geïnterviewd, waarbij 1 bestuurder ook kon reflecteren vanuit zijn ervaring als bestuurder in het bo. Het doel van de (groeps)gesprek was om met elkaar te verdiepen in enkele onderwerpen uit de vragenlijst, zodat we de uitkomsten van de vragenlijst goed konden duiden. Onderwerpen waren onder andere het lesmaterialenpakket, de ontwikkeling in kosten en het keuze- en inkoopproces.

1.4.3 Validatie

De inzichten uit de verkennende en verdiepende fasen van het onderzoek zijn samengebracht in een conceptrapport. Het conceptrapport is vervolgens gedeeld met (vertegenwoordiging van) zowel publieke partijen als de aanbodzijde (distributeurs, uitgevers en nieuwkomers) met als doel om feitelijke onjuistheden te corrigeren en waar nodig aanvullingen of nuanceringen te verwerken.

Met een deel van deze partijen hebben wij de belangrijkste feedback en aandachtspunten besproken tijdens een validerend overleg.

Meer gedetailleerd commentaar is aanvullend schriftelijk aangeleverd per e-mail. Daarnaast hebben wij feedback ontvangen van OCW, EZK en Financiën. Na verwerking van alle ontvangen feedback is het eindrapport tot stand gekomen.

1.5 Context van het onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd in een periode waarin zowel in het politieke als publieke debat veel aandacht was voor deze markt. In deze roerige tijd is het onderwerp aanhangig gemaakt in een groot aantal media-uitingen, position papers, (onafhankelijke) onderzoeken, Kamerdebatten en bijeenkomsten, met aandacht voor (zorgen over) kostenontwikkelingen, kwaliteit van het lesmateriaal, eigendomsstructuren en borging van publieke waarden.⁵ Elk weer met haar eigen insteek, onderbouwing en overtuigingen.

Wij zijn ons ervan bewust dat dit onderzoek weer een nieuwe toevoeging is aan dit dynamische debat. Het is onze taak als onderzoekers om wel de verschillende perspectieven in beeld te brengen, maar hier uiteindelijk op basis van de juiste weging en onderbouwing tot goede conclusies en aanbevelingen te komen. Wij verwijzen in dit rapport dan ook zo vaak en zo concreet mogelijk naar onze uitspraken op baseren (met name de interviews, geschreven bronnen en enquête), ook wanneer dit onze eigen visie betreft. Zodoende zou dit rapport de beleidsmakers en beslissers moeten ondersteunen in hun eigen beleidsvorming op dit dossier, rekening houdend met de belangen van de verschillende stakeholders en uiteindelijk het hogere publieke belang dat door al deze partijen na wordt gestreefd (of in ieder geval nagestreefd zou moeten worden): het waarborgen van een kwalitatief hoogstaand en betaalbaar onderwijssysteem met uitstroom van goed onderwezen leerlingen.

⁵ Zie bijvoorbeeld [\[Vo-raadsamenvatting van het Kamerdebat van 03-04-2025\]](#), [\[het manifest Meer Grip op kwaliteit leermiddelen\]](#), [\[Arjen Lubach over de leermiddelenmarkt\]](#), [\[Trouw over verbruiksmaterialen\]](#) en [\[Volkskrant over 'Gekaapt door het kapitaal'\]](#)

Analysekader voor een goed functionerende markt

2 Analysekader voor een goed functionerende markt

2.1 Opzet en doel van het analysekader

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is een analysekader ontwikkeld. Dit kader vertrekt vanuit kenmerken van een goed functionerende markt. Op basis hiervan is een sectorale verdieping uitgevoerd voor de bo-, vo- en go-markt. Per markt is de analyse als volgt opgebouwd: Allereerst wordt de markt beschreven aan de hand van het *structure–conduct–performance*-model. Vervolgens wordt ingegaan op de, in de theorie en praktijk, gesignaleerde zorgen en knelpunten. Op basis van deze analyse worden per markt aangrijpingspunten voor beleidsopties geïdentificeerd.

Vertrekpunt:

De kenmerken van een goed functionerende markt

Stappen per sector (bo/vo/go):



Figuur 1: Analyse kader ter beantwoording van de onderzoeksvragen.

2.2 Vertrekpunt: kenmerken van een goed functionerende markt

Aan de basis van onze analyses (en met name de vertaling naar aangrijppunten voor beleid) staan de zes kenmerken die wat ons betreft een goed functionerende markt typeert. De zes kenmerken van een goed functionerende markt zijn ontleend aan de gangbare economische literatuur over marktwerking en industriële organisatie (o.a. [Carlton & Perloff, 2015], [Tirole, 1988], [OECD, 2019]).

Een goed functioneerde markt kent de volgende eigenschappen:

- **Er zijn genoeg deelnemers aan vraag- een aanbodzijde.** Bij voldoende marktdeelnemers heeft geen enkele partij marktmacht. Dit voorkomt monopolievorming en strategisch gedrag, terwijl concurrentie op prijs (dynamische efficiëntie) en innovatie (dynamische efficiëntie) juist worden bevorderd.
- **De aangeboden producten en diensten sluiten aan bij de vraag vanuit de afnemers.** Een goed functionerende markt leidt tot een allocatie waarin wordt geproduceerd wat afnemers waarderen.
- **Er is volledige informatie en transparantie.** Dit bevordert rationele keuzes en effectieve prijswerking, aangezien afnemers weten wat ze kopen en hoe zich dit verhoudt (prijs en kwaliteit) tot de alternatieven.
- **Vrije toetreding en uittreding is mogelijk.** Vrije toetreding voorkomt namelijk langdurige overwinsten. Ook is toetreding een manier waarop innovatieve partijen en innovatief aanbod de markt kunnen betreden. Uittreding zorgt dat kapitaal en arbeid niet vastzitten in inefficiënte activiteiten.
- **De transactiekosten zijn laag.** De transactiekosten (zoals zoekkosten en overstapkosten) bepalen of markten überhaupt functioneren. Lage transactiekosten maken ruil mogelijk en vergroten efficiëntie.
- **Prijzen zijn competitief en er worden geen excessieve winsten gemaakt.** In een goed functionerende markt worden prijzen gedrukt richting marginale kosten. Structurele overwinsten duiden op marktmacht, toetredingsbarrières of informatieproblemen.

2.3 Stap 2. Sectoranalyses aan de hand van structuur-gedrag-uitkomsten

Bij het uitwerken van de sectoranalyses hanteren we het gedachtegoed van het structuur-gedrag-uitkomsten-model (*structure-conduct-performance*), een geijkte manier om marktanalyses uit te voeren [Scherer & Ross, 1990, Bain, 1959]. De drie onderdelen laten zich als volgt beschrijven (inclusief een indruk een goed functionerende markt op deze onderdelen):

Structure (Marktstructuur)

De structuur betreft de stabiele kenmerken van de markt die de basis vormen voor concurrentie. Een gezonde marktstructuur kenmerkt zich door betwistbaarheid (contestability). Dit betekent dat toetredingsdrempels laag genoeg zijn zodat potentiële nieuwkomers de zittende partijen scherp houden. Er is geen sprake van overmatige machtsconcentratie; geen enkele partij kan eenzijdig de voorwaarden dicteren. Daarnaast is er voldoende transparantie, zodat afnemers prijzen en kwaliteit goed kunnen vergelijken, en zijn overstapkosten laag genoeg om daadwerkelijk van leverancier te kunnen wisselen.

Conduct (Marktgedrag)

Het gedrag omvat de strategische keuzes die bedrijven maken binnen de gegeven structuur. In een goed functionerende markt concurreren bedrijven op merites: zij proberen klanten te winnen door betere producten, scherpere prijzen of slimmere innovaties te bieden, niet door concurrenten uit te sluiten of markten af te grendelen. Er is sprake van onafhankelijke strategievorming; bedrijven stemmen hun gedrag niet onderling af (geen collusie) en maken geen misbruik van informatie-asymmetrie richting de klant.

Performance (Marktprestaties)

De prestaties zijn de uiteindelijke uitkomsten van de marktwerking. In een gezonde markt leiden structuur en gedrag tot allocatieve efficiëntie (middelen gaan naar waar ze het meest nodig zijn) en dynamische efficiëntie (constante innovatie en vernieuwing). Voor de afnemer vertaalt dit zich in keuzevrijheid, een eerlijke prijs-kwaliteitverhouding en producten die aansluiten bij de veranderende vraag. Winsten zijn een beloning voor ondernemerschap en innovatie, maar buitensporige overwinsten gedurende lange tijd kunnen wijzen op een gebrek aan concurrentiedruk.

Traditionele marktbenadering als kapstok voor deze marktstudie

Dialogic en e-Conomics schreven vorig jaar het marktordeningskader voor digitale markten [Dialogic, 2025]. Het onderzoek brengt een kader dat is bedoeld om inzicht te krijgen in hoe digitale markten functioneren, waar mogelijke knelpunten zitten én of er risico's zijn voor eerlijke concurrentie.

Hoewel de leermiddelenmarkt deels digitaliseert (zoals terug te zien in methoden en licenties), is de markt geen digitale markt zoals bedoeld in het eerdere onderzoek. Er is in onze optiek namelijk geen sprake van sterke netwerkeffecten zoals we die bij platformbedrijven terugzien (waarbij de intrinsieke waarde van het platform toeneemt naarmate er meer gebruikers actief zijn). Ook lijken de datavoordelen in deze markt vooralsnog beperkt (in tegenstelling tot bijvoorbeeld verticaal en horizontaal geïntegreerde e-commerce-platformeigenaren die de aankoopdata bij externe aanbieders kunnen gebruiken om eigen concurrerende producten via hun eigen platform aan te

gaan bieden). De grotere schaal van sommige uitgevers stelt hen uiteraard wel in staat om aan gerichte productontwikkeling te doen op basis van gebruikersfeedback en -inzichten. Tot slot zijn de producten en aanbieders nog erg goed af te bakenen, waarmee ze zich nog goed lenen voor een traditionele marktbenadering.

2.4 Stap 3. Zorgen en knelpunten

In deze stap geven een indruk van de zorgen en knelpunten die we hebben geïnventariseerd in onze verschillende onderzoeksstappen. Waar nodig voorzien we deze zorgen van duiding en/of leggen we uit waarom wij dit vanuit de optiek van de marktwerking niet direct als een probleem aanduiden. Hiermee bieden we in deze stap dus ook meer ruimte voor minder feitelijk onderbouwde stellingen van gesprekspartners of respondenten, met name om te laten zien hoe de percepties en opvattingen uiteen kunnen lopen.

2.5 Stap 4. Vertaling in aangrijpingspunten voor beleid

In deze laatste stap nemen wij alle voorgaande inzichten in ogenschouw. We starten met kort overzicht van de werking van de markt aan de hand van de zes kenmerken van een goed functionerende markt, waarna wij tot een selectie van de volgens ons belangrijkste aangrijppunten voor beleid komen.

Om scherp te kunnen redeneren over de handelingsperspectieven, hebben we de aandachtspunten ingedeeld van in twee hoofdtypen problemen, te weten marktfalen en institutionele problemen (met name governanceproblemen aan de vraagzijde). In het onderstaande kader lichten we ze nader toe.⁶

Bij de suggesties voor vervolgacties maken we onderscheid tussen **directe interventies** (waar het probleem en het handelingsperspectief helder zijn), **experimenten** (waar onzekerheid bestaat over de effectiviteit van maatregelen), en **nader onderzoek** (waar aanvullende empirische onderbouwing nodig is).

⁶ Zie voor een korte beschrijving van de marktfalen-theorie als legitimatie van overheidsinterventies het artikel van Bolhuis (TNO Vector) in ESB [Bolhuis, 2024]. Het artikel bevat daarbij ook een beschrijving van een goed functionerende markt die vrijwel 1-op-1 aansluit bij de zes kenmerken die wij hiervoor beschreven. Het artikel staat verder in het thema van transitiefalen, wat een waardevol recenter perspectief is op problemen (en legitimatie voor ingrijpen) bij maatschappelijke transities. Een toegankelijke uitleg van dit gedachtegoed is te vinden in eerder artikel van Frenken en Hekkert. [Frenken & Hekkert, 2017].

Toelichting op typen problemen

Marktfalen. Een deel van de knelpunten hangt samen met marktfalen: situaties waarin de markt, gegeven kostenstructuren en publieke randvoorwaarden, niet vanzelf tot maatschappelijk optimale uitkomsten leidt. Dit kan het gevolg zijn van informatie-asymmetrie, coördinatieproblemen (in dit geval met name tussen afnemers) of het onvoldoende meewegen van publieke waarden zoals duurzaamheid. Ook structurele kenmerken van de markt – zoals schaalvoordelen, lock-in-effecten of gefragmenteerde vraag – kunnen de werking van concurrentie beperken, ook wanneer toetreding formeel vrij is. Oplossingsrichtingen liggen dan in het versterken van collectieve actie, het vergroten van transparantie en vergelijkbaarheid en – waar passend – regulering of sectorbrede afspraken.

Institutionele problemen. Naast marktfalen zijn er knelpunten die voortkomen uit de inrichting van het systeem. Institutionele problemen ontstaan wanneer regels, verantwoordelijkheidsverdelingen of organisatorische structuren prikkels creëren die in de praktijk niet optimaal uitwerken. Adequate afstemming en kennisuitwisseling tussen stakeholders is van belang voor het realiseren van goederen en diensten, en het optimaliseren van processen. Dit betreft onder meer de wijze waarop besluitvorming en vraagarticulatie bij scholen en besturen zijn georganiseerd, zoals hoe keuzes worden voorbereid, afgewogen en geborgd. Het gaat hierbij niet om onwil, maar om de inrichting en professionalisering van interne processen. Het handelingsperspectief ligt hier primair bij scholen en besturen, eventueel ondersteund door sectororganisaties of publieke partijen.

In de praktijk komen marktfalen en institutionele problemen vaak in **samenhang** voor. Informatieproblemen in de markt kunnen bijvoorbeeld worden versterkt door beperkte professionalisering aan de vraagzijde, terwijl lock-in-effecten mede kunnen samenhangen met aanbestedings- of bekostigingsregels. In zulke gevallen is een gecombineerde aanpak nodig, waarin zowel marktgerichte als institutionele interventies een rol spelen.

Sectie I

De leermiddelenmarkt in het voortgezet onderwijs

3 Voortgezet onderwijs

Belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk

Hierna volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste bevindingen aan de hand van de vijf elementen uit ons analysekader.

Structuur

Gedrag

Uitkomsten

Zorgen en knelpunten

Aangrijpingspunten voor beleid

Structuur

Vraagzijde: Het voortgezet onderwijs telt 1.624 vestigingen met ruim 929.500 leerlingen, gemiddeld 570 leerlingen per school. Scholen hebben een uiteenlopende voorkeuren in de combinatie van digitaal en foliomateriaal. Open en zelf ontwikkelde leermiddelen worden beperkt gebruikt en dan vooral als aanvulling. Scholen ervaren drempels om over te stappen naar een andere methode, met name door de methodetrouwheid bij de vaksecties. Een overstap heeft voor docenten namelijk veel impact op de didactiek van het onderwijs (overstapkosten), daarnaast vraagt het keuzeproces zelf tijd, met name om methodes goed te vergelijken (transactiekosten).

Aanbodzijde: De aanbodzijde van de markt is sterk geconcentreerd: er zijn drie distributeurs (Van Dijk, Iddink, OsingadeJong) en de drie grote uitgevers (Noordhoff, Malmberg, ThiemeMeulenhoff) bedienen driekwart van de markt. Binnen de resterende 25% van de markt zijn de uitgevers Boom en Blink steeds actiever op de kernvakken, een segment waar traditioneel alleen de grote drie de markt verdeelden. Andere uitgevers richten zich vooral op niches, zoals specifieke vakken of specialistisch materiaal. Er is sprake van verticale en horizontale integratie, waarbij eigendom vaak bij private equity of beursgenoteerde concerns ligt.

Gedrag

Vraagzijde: de inkoop van lesmateriaal ligt bij schoolbesturen en gebeurt grotendeels via aanbestedingen, veelal in collectief verband via SIVON. De keuze voor de lesmethode ligt vervolgens bij de vaksecties en staat los van het inkoopproces. Er is een verschuiving van all-in-one aanbestedingen naar methode-aanbestedingen, mede mogelijk gemaakt door het LiFo-model (wat directe levering door uitgevers mogelijk maakt). Scholen, of beter gezegd de vaksecties, starten alleen een uitgebreid keuzeproces bij ontevredenheid of aflopende termijnen. Kwaliteit is het belangrijkste selectie criterium, gevolgd door digitale aanbod en werkdruk. Prijs speelt een minder grote rol in de methodekeuze. Het wisselen van methode vergt zoals hiervoor gezegd

een grote tijdsinvestering van een school (bekend worden met nieuwe methode, aanpassen ondersteund materiaal, toetsen, et cetera).

Aanbodzijde: Distributeurs verschuiven hun diensten van logistieke dienstverlening naar aanvullende diensten zoals het verschaffen van catalogusinformatie (o.a. door het wegvallen van de externe leermiddelenfondsen en de directe levering door uitgevers). De drie grote uitgevers zijn overgegaan van papieren methoden naar het LiFo-model. Dit geeft hen meer voorspelbare jaarlijkse inkomsten en biedt veel mogelijkheden voor jaarlijkse actualisering van het aanbod. Ook bij overige uitgevers zien we vooral LiFo-modellen of volledig digitale modellen aangeboden worden, met uitzondering van Boom.

Uitkomsten

Keuzevrijheid: Er is in principe voldoende en divers aanbod, maar scholen ervaren beperkte flexibiliteit door het gebundelde aanbod vanuit de uitgevers (digitale licenties en foliomaterialen), waardoor de uiteenlopende behoeften voor digitale, fysieke of juist gecombineerde materialen niet goed ingevuld kunnen worden. Daarbij zorgen de methodetrouwheid van docenten en contractafspraken (sneller dan vier jaar van methode wisselen zorgt voor extra kosten i.v.m. terugbetaling van kortingen) ervoor dat er überhaupt weinig intentie tot wisselen is.

Kwaliteit: de bevroegde schoolleiders en leermiddelencoördinatoren zijn overwegend tevreden over didactiek, gebruiksgemak en aansluiting van de methoden bij onderwijsdoelen. Objectief vaststellen van de kwaliteit is echter lastig, aangezien uniforme kwaliteitskaders ontbreken en langetermijn effecten niet goed meetbaar zijn. Er is grote ontevredenheid over duurzaamheid (weggooien van ongebruikte verbruiksboeken) en de uiteindelijke prijs-kwaliteitverhouding.

Betaalbaarheid: er is beperkt zicht op de ontwikkeling van de prijzen van leermiddelen en kosten die scholen onder aan de streep maken. Recent onderzoek laat zien dat de gemiddelde bruto prijzen van VO leermiddelen de afgelopen jaren gemiddeld minder zijn gestegen dan algemene inflatie (en vergelijkbaar met de CPI boeken), met de kanttekening dat hierbij is gewerkt met ongewogen gemiddelden en de constatering dat de onderzoekers geen inzicht hebben kunnen verschaffen in samensteleffecten (veranderingen in het aanbod, waaronder LiFo). Scholen geven bij ons aan dat zij 'onder aan de streep' kostenstijgingen ervaren, vooral door jaarlijkse licentiekosten, herhaalde aanschaf van verbruiksmaterialen (geen meerjarig gebruikt meer mogelijk) en algehele druk op de lumpsum (ook vanuit de andere kostenposten). Er is tot onduidelijkheid over marges en prijsopbouw, wat leidt tot zorgen over betaalbaarheid.

Zorgen en knelpunten

In aanvulling op voorgaande observaties stellen we verder vast dat (1) de discussie over de diversiteit van het aanbod (hoeveel aanbod is genoeg) geen eenduidig antwoord kent: scholen zeggen weinig keuze te hebben in aanbieders en methoden, maar

zeggen tegelijkertijd erg methodetrouw te zijn. Ook (2) versterkt de gezamenlijke inkoop de vraagzijde, maar kan deze vraagconcentratie kan een keerzijde hebben (bijvoorbeeld als grote aantallen leerlingen ineens door een andere partij bediend moeten worden bij een wisseling van distributeur). (3) De rol van open leermiddelen blijft tot nu toe beperkt, maar Impuls Open Leermateriaal en het nieuwe coöperatieve NEON-initiatief zeggen hier verandering in te gaan brengen (met aanvullende of vervangende lesmethoden en producten) (4) Er leeft een behoefte onder scholen voor uniforme kwaliteitseisen die kunnen helpen bij de onderbouwing van methodekeuze en bij de inkoopprocedures. (5) Er is discussie over de (gepercipieerde) betaalbaarheid en (hoge) marges van commerciële aanbieders vloeien, waarbij er met name een (politieke) vraagstuk speelt hoeveel marge redelijk is om te kunnen maken in deze (volledig publiek gefinancierde) markt.

Aangrijppunten voor beleid

De leermiddelenmarkt in het voortgezet onderwijs kent in de basis voldoende aanbod en kwaliteit, maar schiet tekort in dynamiek (bereidheid en kaders voor overstap), flexibiliteit, duurzaamheid en transparantie. We doen suggesties voor vervolgstappen die kunnen bijdragen aan de marktwerking in termen van keuze (dynamiek aan vraagzijde houdt aanbodzijde scherp en vergoot kans op toetreding), kwaliteit (kwaliteitskaders zorgen voor inzicht en vergelijkbaarheid) en betaalbaarheid (transparantie geeft meer prijsdruk en prijsbewustzijn aan vraagzijde).

De voorgestelde verbeteringen qua overstapbereidheid liggen primair bij de scholen en schoolbesturen, die hun vraagzijde kunnen versterken door professionalisering van keuze- en evaluatieprocessen en beter gebruik van onafhankelijke informatie over kwaliteit en gebruik. De (georganiseerde) vraagzijde speelt een sleutelrol om haar behoeften aan flexibiliteit, hergebruik en duurzaamheid beter te articuleren en waar mogelijk onderdeel uit laten maken van inkoop- en keuzeprocedures. Uitgevers en distributeurs zijn aan zet om hun producten en diensten hierop aan te passen, onder meer door meer modulaire en duurzame aanbiedingsvormen. Voor het vergroten van vertrouwen en sturingsinformatie over prijzen is meer inzicht nodig in prijsopbouw en kostenontwikkeling, waarbij OCW een faciliterende rol heeft via monitoring en transparantie. Het lopende marktonderzoek van de ACM kan een eerste bijdrage leveren aan het vergroten van transparantie. Verdergaande marktbrede overheidsinterventies zijn wat ons betreft pas aan de orde bij uitblijven van resultaten van de lopende acties rondom aanbiedingsmodellen, duurzaamheid en transparantie. Tot slot zien wij EZK binnen de leermiddelenmarkt primair als facilitator van goed ondernemerschap en van groeikansen voor nieuwkomers, via generiek innovatie- en scale-up-beleid.

3.1 Structuur

We starten onze analyse met een beschrijving van de marktstructuur, waarbij we onderscheid maken tussen de vraag- en de aanbodzijde. We beschrijven aan beide zijden de actieve partijen, de gevraagde en aangeboden producten en diensten, eventuele barrières voor overstap of toetreden en de kostenstructuur.



Figuur 2. Analyse marktwerking leermiddelenmarkt - onderdeel: Structuur

3.1.1 Vraag

Scholen

Het voorgezet onderwijs bestaat uit 1.624 schoolvestigingen, verdeeld onder 642 instellingen en 275 schoolbesturen⁷ [DUO, 2025]. In het schooljaar 2024 – 2025 zaten er in het voorgezet onderwijs ruim 929.500 leerlingen [OCW, 2024]. Dat betekent een gemiddelde van zo'n 570 leerlingen per school, 1450 per instelling en 3380 per schoolbestuur. Het aantal leerlingen en besturen daalt gestaag over de afgelopen jaren, waarbij het aantal leerlingen per schoolbestuur is toegenomen.

Producten en diensten

De leermiddelenmarkt in het voortgezet onderwijs omvat (in het kader van dit onderzoek) de volgende producten:

- **Leermiddelen.** Leermiddelen verschillen naar aanbiedingsvorm (boeken, werkboeken en online leermiddelen) en naar gebruiksvorm (lesmethoden en aanvullende leermiddelen). In dit hoofdstuk noemen we leermiddelen die in de les op school gebruikt worden **lesmateriaal**.
- **Distributie van leermiddelen.** Dit betreft het logistieke proces voor het opslaan, verpakken, verzenden en innemen van leermiddelen en de toegang tot online portals.
- **Overige dienstverlening.** De dienstverlening rondom leermiddelen is breed opgezet en omvat o.a. ondersteuning via de helpdesk, inzicht in het beschikbare aanbod via catalogi en advisering over de selectie en aanschaf van lesmethoden en leermiddelen.

⁷ Elk schoolbestuur is verantwoordelijk voor één of meerdere scholen, en elke school kan bestaan uit één of meerdere schoolvestigingen

Behoefte naar leermiddelen van scholen

Het voortgezet onderwijs is georiënteerd op een combinatie van digitaal en foliolesmateriaal. Uit de enquête onder schoolleiders volgt dat vrijwel geen enkele school (nagenoeg) alleen maar digitale materialen gebruikt. Iets meer dan de helft van de scholen (54%) beschrijft haar behoefte aan lesmateriaal als een combinatie tussen digitaal en folio. Een kleiner deel (32%) gebruikt ook een mix, maar heeft een focus op foliomaterialen. 6% van de schoolleiders zegt uitsluitend met foliomaterialen te werken voor alle vakken en 7% werkt met een combinatie waarbij de nadruk op digitaal lesmateriaal ligt.

De behoefte van scholen is in ontwikkeling. Op grond van de enquête is in de afgelopen vijf jaar een ontwikkeling zichtbaar in de samenstelling van het lesmateriaalpakket. Het voortgezet onderwijs maakt vaker dan voorheen gebruik van digitale lesmaterialen en foliomaterialen die één jaar bruikbaar zijn. Het gebruik van folio-lesmaterialen die meerdere jaren bruikbaar zijn is afgenomen nu de meeste grote methoden zijn overgegaan naar het licentie-foliomodel.

Verder is het gebruik van open lesmaterialen bij de meeste scholen stabiel gebleven en is het gebruik van zelf ontwikkelde lesmaterialen licht toegenomen. Deze materialen worden vooral ingezet als aanvulling op de reguliere methode. Uit de enquête blijkt dat scholen die geen gebruik maken van open of zelfontwikkelde lesmaterialen dit voornamelijk (70%) niet doen omdat hier onvoldoende capaciteit, kennis en/of kunde voor is.

In lijn met deze ontwikkelingen geeft iets meer dan de helft van de scholen aan dat de wensen t.a.v. lesmaterialen de afgelopen vijf jaar veranderd zijn, een beeld dat wij ook terugzagen bij verschillende gesprekspartners. De meest vooraanstaande redenen die worden aangedragen in de reacties zijn als volgt samen te vatten:

- **Scholen hebben geen eenduidige voorkeur voor digitaal of folio lesmateriaal.** Er is een wens om meer digitaal te werken, vooral ten behoeve van gepersonaliseerd en adaptief leren. Tegelijkertijd laten scholen een herwaardering voor folio zien, vaak vanwege de wens voor meerjarige materialen (zie onderstaand punt) en de afleiding die laptops in de les veroorzaken.⁸ De wensen lopen kortgezegd sterk uiteen.
- **Er heerst onder scholen een afkeer van verbruiksmateriaal** dat slechts één jaar bruikbaar is ('wegwerp'-materiaal) en er is een wens om terug te keren naar duurzame, meerjarige boeken. Dit wordt ingegeven door kostenoverwegingen en uit milieuoogpunt.

⁸ Hier zien wij ook een parallel met het weren van smartphones in de klas. In de uitvraag hebben wij hier echter niet specifiek op doorgevraagd, bijvoorbeeld of een gelijksoortige ban van persoonlijke laptops ook in het verschiet ligt.

- **Er is een sterke wens om digitale componenten en licenties te kunnen ontkoppelen van fysieke boeken.** Respondenten voelen zich verplicht tot het afnemen van ongebruikte of verplichte bundels.⁹ 61% van de scholen geeft aan te betalen voor digitaal lesmateriaal dat nauwelijks gebruikt wordt. Of zoals een gesprekspartner het ons duidde: *‘het komt voor dat we een half jaar niet inloggen voor een vak omdat de docent in die periode vooral in het boek werkte’*.
- **De wens om meer eigen of maatwerk lesmateriaal te ontwikkelen is toegenomen**, mede door de behoefte aan maatwerk en de oplopende bedragen die door uitgevers worden gevraagd.

Overstapbarrières

Het aanbestedingsproces bepaalt de wijze waarop de levering van leermiddelen wordt gecontracteerd en welke afspraken daarbij gelden. Grote schoolbesturen sluiten Europese aanbestedingen af voor meerdere schoolvestigingen. 50% van de schoolleiders geeft aan dat dit om all-in-one aanbestedingen gaat en iets minder dan een kwart van de scholen geeft aan dat ze methode-aanbestedingen toepassen. Dit aanbestedingsproces en haar uitkomsten ziet enkel toe op de wijze van inkoop (bij welke partijen en onder welke condities), de methodekeuze ligt bij de school (meer specifiek: bij de vaksecties binnen de school). Veelal zijn er wel kortingen van toepassing waarbij een langdurige afname (bijvoorbeeld vier jaar) voor een hogere korting zorgt. Bij een vroegtijdige overstap moet deze korting (deels) worden terugbetaald. Dit maakt een tussentijdse overstap onaantrekkelijk voor de school. Binnen de all-in-one contracten kan de school elke methode uitvragen bij de eigen distributeur. Bijna driekwart van de scholen met een all-in-one contract koopt vrijwel alle methodes daadwerkelijk in via die distributeur. Als blijkt dat deze partij de gevraagde methode niet kan leveren, dan mag de school ook buiten het contract om het leermiddel direct bij de uitgever aanschaffen. Een kwart van de scholen geeft aan dat ze dit ook daadwerkelijk doen. Bij scholen met een methode-aanbesteding maakt de helft van de bevraagde scholen gebruik van de diensten van een distributeur voor vrijwel alle methodes. De distributeurs verzorgen dan bijvoorbeeld de fijndistributie of bestellingen namens de school bij de uitgever. De andere helft van de scholen geeft aan een deel van de methodes (30%) of vrijwel alle methodes (20%) rechtstreeks in te kopen bij een uitgever. Meer uitleg over het aanbestedings- en keuzeproces volgt in paragraaf 3.2.1.

Docenten zijn methodetrouw. Een veelgehoorde verklaring (enquête en gesprekken) waarom er weinig van methode wordt gewisseld is de methodetrouwheid van docenten. Deze voorkeuren vormen zich soms al in de opleidingen van de docenten. Het overstappen van vaksecties of teams van de ene naar de andere methode gebeurt daarom ook niet lichtzinnig (“je weet wat je hebt, maar niet wat je krijgt”). Docenten zijn

⁹ We benadrukken hierbij dat er bij het licentie-folio-model geen sprake is van koppelverkoop in de enge zin (zoals beschreven als vorm van mogelijk machtsmisbruik door de ACM - [www.acm.nl]).

vaak loyaal aan hun bestaande methode, deels vanwege tevredenheid, maar vooral vanwege praktische overwegingen. Het vergt volgens onze gesprekspartners veel tijd van een docent om zich in een methode te verdiepen; een overstap heeft voor docenten impact op de inrichting van de lessen, leerdoelenrooster en didactiek (bekend raken met nieuwe methode, aanpassen van ondersteunend materiaal, toetsen, etc.). Ook maakt de hoge werkdruk overstappen onaantrekkelijk, aldus de literatuur [IVA onderwijs, 2019] en onze gesprekspartners vanuit de vraagzijde. Een precieze kwantificering van de tijdsbesteding is overigens niet voor handen. Een breed gedragen beeld is dan ook dat de vaksecties autonomie hebben in de methodekeuze. Besturen laten deze autonomie veelal in stand, ook als dit tot hogere kosten leidt. Of zoals een bestuurder het aangaf: 'je wilt docenten alle ruimte geven om kwalitatief goed onderwijs te geven, ook als dat betekent dat een dure methode moet worden aangeschaft'.

3.1.2 Aanbod

De aanbodzijde van de markt kenmerkt zich al jaren door een beperkt aantal distributeurs en een hoge marktconcentratie aan de kant van de drie grote uitgevers.

Geografische markt

Nationale markt. De geografische afbakening van de markt is nationaal doordat lesmaterialen gemaakt moeten zijn voor de Nederlandse markt en moeten voldoen aan het curriculum. Algemene leertechnologie en onderwijsmiddelen (platforms, leerlingvolgsystemen, leerlingadministratie) zijn overigens wel makkelijker in verschillende geografische gebieden in te zetten dan specifieke lesmaterialen. Door kleine aanpassingen zijn deze producten in meerdere landen inzetbaar, wat schaalvoordelen met zich meebrengt.

Distributeurs / educatieve dienstverleners¹⁰

Veranderde rol van distributeurs. Het aantal distributeurs is in de afgelopen twintig jaar van vijftientig naar drie afgenomen, waarbij de grootste kaalslag al voor de introductie van de WGS heeft plaatsgevonden. De drie grote spelers waren Van Dijk, Iddink en OsingadeJong, waarbij Van Dijk marktleider was en OsingadeJong de kleinste speler op de markt [KPMG, 2025]. De afgelopen periode heeft er een verschuiving in de markt plaatsgevonden waarbij Iddink haar activiteiten afbouwt door niet meer in te schrijven op aanbestedingen en OsingadeJong groeit door het winnen van een aantal grote

¹⁰ Door de verandering in hun dienstverlening gebruiken distributeurs vaak de term educatieve dienstverlener. In de gevoerde gesprekken en gebruikte literatuur wordt desondanks nog veel de term distributeur gehanteerd. In dit rapport doen wij dat dan ook.

aanbestedingspercelen en het overnemen van activiteiten van Iddink. Daarnaast treedt Heutink de vo-markt met een leermiddelenapplicatie en fulfilment-dienstverlening¹¹.

De positie en rol van de distributeur in de markt is over de tijd veranderd als gevolg van de verschuiving naar digitale leermiddelen [Regioplan & SEO, 2021] [Theasis, 2021] en het wegvallen van het traditionele verhuurmodel via *externe* leermiddelenfondsen (ELF - derde partij wordt eigenaar en verzorgt distributie, school huurt): De traditionele rol van distributeurs lag voornamelijk in de fysieke distributie van folioleermiddelen. Hierbij werden scholen ontzorgd door de logistieke dienstverlening van de distributeur, waarbij leermiddelen werden gebundeld en het uitlever- en retourproces werd gemanaged. Ook boden deze partijen externe leermiddelenfondsen, waarbij scholen de leermiddelen huren van de distributeur. Bij het LiFo-model is er echter sprake van digitale licenties en verbruiksboeken. Hierdoor ontstond een eenzijdige distributiestroom: materialen hoeven niet meer ingenomen te worden en de verhuurmarkt wordt steeds kleiner. Hierdoor vervalt de noodzaak voor de complexe logistieke operatie van het distribueren, innemen en herverdelen van boeken. Deze uitholling wordt versterkt doordat uitgevers de distributeur steeds vaker passeren via *direct-to-market levering*, waarbij zij licenties en verbruiksboeken rechtstreeks aan scholen aanbieden via productaanbestedingen (methode tendering) [Regioplan & SEO, 2021]. Het businessmodel van distributeurs die voornamelijk op ELF waren gericht is hierdoor onder druk komen te staan. De uitholling van dienstverlening van de distributeurs maakt hen kwetsbaar, terwijl zij nog wel essentieel zijn voor de distributie van leermiddelen; in 2024 kwam namelijk 73% van de netto-omzet van uitgevers binnen via distributeurs. Het is wel de verwachting dat dit percentage zal dalen gezien de groei van directe verkoop van 5% naar 27% van de netto-omzet van uitgevers tussen 2017 en 2024 [KPMG, 2025].

Uitgevers

Keuze tussen uitgevers. Er zijn grofweg vijftig uitgevers actief in het vo, waarbij de grootste drie uitgevers driekwart van het marktaandeel hebben. Dit zijn Noordhoff, Malmberg en ThiemeMeulenhoff [KPMG, 2025]. Naast deze grote uitgevers bestaat een kwart van de markt uit kleinere uitgevers. De bekendere 'overige' uitgevers zijn Boom en Blink, die van substantiële omvang zijn en methodes aanbieden voor meerdere vakken. Andere uitgevers en innovatieve nieuwkomers richten zich vaak op specifieke vakken of onderwijsvisies ('niches') als aanvulling op het aanbod van de gevestigde uitgevers [Theasis, 2021]. Voorbeelden hiervan zijn Cumulus, actief in (bedrijfs)economie, Primavera Educatief voor biologie, Edunivo voor muziek, en uitgeverij BRUTTAAL voor Nederlands.

¹¹ Heutink heeft recentelijk een aanbesteding voor Ons Middelbaar Onderwijs (OMO) gewonnen. Heutink gaat de leermiddelenapplicatie en fulfilment dienstverlening verzorgen voor 60.000 leerlingen. [Tendered]

Onderstaande tabel toont een selectie van het aanbod van methodes voor de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde, en de vakken geschiedenis, biologie en Duits. Deze methoden worden in de meeste gevallen in zowel het vmbo, havo als vwo aangeboden. Een aantal methoden van overige uitgevers focussen zich op het vmbo. Een uitgebreider overzicht van beschikbare methoden is te vinden in Bijlage 4.

Tabel 1. Niet-uitputtend overzicht van lesmethoden in het voortgezet onderwijs, uitgesplitst naar methodes van Malmberg, Noordhoff en ThiemeMeulenhoff en een selectie van andere uitgevers (inventarisatie Dialogic, Oberon & e-Conomics)

Vak	Malmberg	Noordhoff	ThiemeMeulenhoff	Overig aanbod (selectie)
Nederlands	Talent	Nieuw Nederlands	Op Niveau	Blink Nederlands KERN Nederlands BRUUTtaal Leswijs Station StruX Nederlands
Engels	All Right!	Stepping Stones	New Interface	Blink Engels KERN Engels Focus on the wider world Let's do this! Library Game Changer StruX Engels
Wiskunde	-	Getal & Ruimte Moderne Wiskunde	Got it?!	KERN Wiskunde StartRekenen Bettermarks wiskunde SmartWiskunde
Geschiedenis	Memo	Geschiedenis werkplaats	Feniks	Bouwstenen Geschiedenis FORUM Geschiedenis Sprekend verleden Tijd voor geschiedenis GS compact Leswijs Geschiedenis
Biologie	Biologie voor jou	Nectar	Vivo 10voorbiologie	Biologie? Zelf doen! Symbiose Biologieles
Duits	Na Klar!	Neue Kontakte TrabiTour	ZugSpitze	Fantastisch

Vak	Malmberg	Noordhoff	ThiemeMeulenhoff	Overig aanbod (selectie)
Economie	Economisch bekeken Praktische Economie	Pincode	-	Cumulus Economie Economie integraal LWEO Economie Leswijs Economie Koers

Heterogeniteit in het aanbod van leermiddelen

In de basis is er heterogeen aanbod vanuit uitgevers. Op basis van de uitgevoerde inventarisatie kunnen wij concluderen dat er sprake is van een heterogeen aanbod in termen van aantal beschikbare methodes: Voor elk van de geselecteerde vakken zijn binnen de niveaus vmbo, havo en vwo meerdere methoden beschikbaar. Bovendien blijkt dat voor vrijwel elk vak ook alternatieven buiten de drie grote uitgevers verkrijgbaar zijn. Per vakdomein lopen de marktconcentraties echter uiteen. Zo heeft Noordhoff met 'Getal & Ruimte' en 'Moderne Wiskunde' de meest gebruikte methodes voor wiskunde in handen. In enkele gevallen bieden uitgevers per onderwijsniveau verschillende methodes aan. Zo levert Malmberg voor economie op het vmbo de methode 'Economisch bekeken', terwijl voor havo en vwo 'Praktische Economie' wordt gebruikt. ThiemeMeulenhoff biedt voor geschiedenis naast 'Feniks' (voor vmbo, havo en vwo) ook de methode 'Phoenix' specifiek voor het vwo aan. Onder paragraaf 3.3.1 zullen wij bespreken of dit heterogeen aanbod ook daadwerkelijk tot keuzevrijheid aan de vraagzijde.

Volledig aanbod van LiFo. Het LiFo-model werd als aanbiedingsmodel in 2017 ontwikkeld door een van de grote uitgevers vanuit de wens over te stappen op het voor hen aantrekkelijkere licentiemodel. In samenspel met schoolbesturen, met de Stichting Carmel als voorloper, werd vervolgens een nieuw aanbestedingsmodel ontwikkeld waarbij niet langer op distributieniveau maar op titelniveau werd aanbesteed. Inmiddels bieden de grote uitgevers hun methoden via het LiFo-model aan, waardoor dit model de facto de standaard in een groot deel van de leermiddelenmarkt is geworden.

De LiFo-modellen worden respectievelijk aangeduid als MAX (Malmberg), LRN-line (ThiemeMeulenhoff) en FLEX (Noordhoff). De LiFo-modellen combineren een digitale licentie met een verbruiksboek (ook wel leerwerkboek). Voor de vakken die als LiFo-methode door de drie grote uitgevers worden aangeboden, is het bovendien vaak mogelijk om volledig digitale licentie af te nemen. Ook bij overige uitgevers zien we vooral LiFo-modellen of volledig digitale modellen aangeboden worden. Een uitzondering vormt de uitgeverij Boom Voortgezet Onderwijs, waar methoden alleen als boek kunnen worden besteld, al dan niet aangevuld met een digitale licentie.

Ontwikkelingen vanuit het domein van open leermiddelen. Hoewel het gebruik van open leermiddelen tot op heden beperkt tractie lijken te krijgen (m.n. als volledig alternatief voor een reguliere methode), is eind 2025 het Nederlands Onderwijsinstituut

(NEON, zie box hieronder) een stevige belofte gedaan dat zij hier verandering in gaat brengen. NEON zegt toe te werken naar nieuwe en aanpasbare methoden voor alle vakken, op papier en digitaal. Ook ontwikkelt met een digitale assistent-leraar om de docenten te ondersteunen en bijles toegankelijker te maken. In de praktijk moet nog blijken of en hoe snel NEON erin slaagt haar beloftes waar te maken; de eerste methode is voor 2027 aangekondigd, waarna de werkelijke groei in open aanbod en (betaalde) aanpalende dienstverlening moet gaan blijken.

De beloftes van NEON als nieuwe coöperatieve uitgever

NEON is een coöperatieve educatieve uitgeverij van en voor het Nederlandse onderwijs, opgericht door leraren en schoolleiders die *belooft* betere, duurzamere en betaalbare lesmaterialen willen dan bestaande uitgevers nu bieden. NEON ontwikkelt wetenschappelijk onderbouwde, volledig aanpasbare methodes waarvan verbeteringen worden gedeeld in een gezamenlijke bibliotheek. Door de coöperatieve structuur zegt NEON dat leraren en schoolbesturen de regie houden tegen lage kosten. Eventuele opbrengsten zullen hierbij terugvloeien naar het onderwijs. De software wordt zonder winstoogmerk ontwikkeld door de Open Education Foundation, eveneens onder controle van NEON. De NEON-methodes zijn gratis beschikbaar voor iedereen, scholen die meebetalen hebben daarnaast toegang tot de volledige dienstverlening van NEON. De korte termijn financiering komt vanuit weldoeners, onderwijsregio's en schoolbesturen die het initiatief nu al willen steunen. Voor de lange termijn wil men inzetten betaald gebruik door scholen voor het volledige pakket (methoden + digitale leraar-assistent).

Eigendomsstructuren en integratie

De aanbodzijde van de markt is grotendeel in handen van (buitenlandse) investeringsmaatschappijen en private equity:

- **Distributeurs/dienstverleners.** VanDijk is onderdeel van The Learning Network (TLN) dat sinds 2022 in handen is van de investeringsmaatschappij Intersaction. Iddink is in eigendom van de Finse beursgenoteerde onderneming Sanoma Learning, waar ook een aantal andere onderwijs-gerelateerde organisaties onder vallen. OsingadeJong is niet ondergebracht bij een private-equity-fonds of beursgenoteerde groep.
- **Grote uitgevers.** Malmberg is sinds 2004 in eigendom bij Sanoma, een groot uitgeverijconcern. ThiemeMeulenhoff werd in 2017 onderdeel van het Duitse Klett Group. In 2023 nam Klett Group ook de uitgeverij Zwijsen over van WPG Media. Klett Group is een Duits beursgenoteerd familiebedrijf. Noordhoff is onderdeel van Infinitas Learning, wat sinds 2021 in eigendom is van de

participatiemaatschappij NPM Capital (private equity). NPM Capital nam Infinitas Learning over van Compass Partners, eveneens een private equity maatschappij.

Door deze eigendomsstructuren is de mate van horizontale en verticale integratie van partijen in de keten toegenomen. Zo laat voorgaande opsomming al zien dat Sanoma Learning eigenaar van zowel distributeur Iddink en uitgever Malmberg, maar zij is verder ook eigenaar van bijvoorbeeld softwareleveranciers Magister (inclusief het eigen digitale platform Bingel) en itsLearning¹². Hiermee heeft deze partij een breed aanbod aan onderwijsdiensten en -producten in haar portofolio, een situatie die we bij meer van de grotere geïntegreerde partijen / investeerders terugzien.

Kostenstructuren

Het maken van lesmethoden heeft hoge ontwikkelkosten. Het kost uitgevers een grote investering om een volledige nieuwe methode in de markt te zetten. In recent onderzoek voor een selectie van uitgeefprojecten wordt gesproken over een terugverdiendtijd van vijf tot zeven jaar. [PwC, 2025] Dit komt mede omdat de ontwikkeling voor meerdere leerjaren moet gebeuren, aangezien scholen lesmethoden voor een langere periode en meerdere leerjaren gebruiken. De ontwikkelkosten zijn daarbij met name verbonden aan het maken van de inhoud en minder aan de aanbestedingsvorm. De marginale kosten van een extra digitale licentie zijn nihil en de (lange termijn) gemiddelde kosten van een extra folio-exemplaar zijn vermoedelijk bij een hoge oplage ook bijzonder laag. De distributiekosten zijn bij digitale leermiddelen eveneens nihil. Bij foliomateriaal zijn uiteraard wel kosten verbonden aan distributie.

Er is op dit moment onvoldoende inzicht om vergelijkende uitspraken te doen over de prijsontwikkeling van leermiddelen. Het KPMG-onderzoek (2025) benoemt dat de gemiddelde brutoprijzen (oftewel de catalogusprijs) van foliomiddelen en LiFo-producten tussen 2018 en 2024 minder hard zijn gestegen (CAGR: folio 3,9% en LiFo 2,8%) dan de algemene inflatie (3,9%) en slechts beperkt boven de CPI voor boeken (2,8%) bleef. Hierbij wordt de kanttekening geplaatst dat deze cijfers gebaseerd zijn op ongewogen gemiddelden van catalogusprijzen waarbij er gecorrigeerd is voor uitschieters. Daardoor geven de cijfers mogelijk geen representatief beeld van wat individuele scholen daadwerkelijk betalen. KPMG geeft in haar rapportage aan dat (1) de kostenontwikkeling niet goed kan worden bepaald door samensteeffecten (veranderingen in het aanbod van leermiddelen binnen een bepaalde productcategorie), (2) er geen uitspraak gedaan kan worden over het effect van de invoering van LiFo op de kosten voor de

¹² Bij de overname van Iddink door Sanoma heeft de ACM maatregelen opgelegd om oneerlijke concurrentievoordelen via verticale integratie te voorkomen. Hieronder valt onder andere dat Magister toegankelijk moet zijn voor alle uitgevers onder gelijke voorwaarden. Ook mag Iddink geen concurrentiegevoelige informatie inzetten van uitgevers om Malmberg te bevoordelen. [College van Beroep voor het bedrijfsleven, 2022]

school (omdat een gemiddelde nettoprijs ontbreekt) en het (3) niet mogelijk om een kostenvergelijking te maken tussen LiFo en traditioneel folio, terwijl LiFo inmiddels het grootste deel van het volume van de markt betreft.

Een verdere uitwerking over deze prijsontwikkelingen en met name de impact op de kosten en betaalbaarheid volgt in paragraaf 3.3.3.

Toetredingsbarrières

Aanbestedingen, gebruikstermijnen en ontwikkelkostenverhogen drempels voor nieuwe uitgevers. Het ontwikkelen en in de markt zetten van een volledige lesmethode voor meerdere leerjaren en niveaus vergt zoals hiervoor gezegd een aanzienlijke investeringsruimte (met een terugverdientijd van vijf tot zeven jaar), wat een drempel vormt voor nieuwe of kleinere aanbieders. Deze kleinere spelers moeten via de all-in-one-distributeur, via het restperceel bij methode-aanbestedingen of buiten de aanbesteding om onder de aandacht van scholen zien te komen (voor zover aanbestedingsregels dat toelaten). Met name het zelfstandig onder de aandacht brengen van scholen kan gepaard gaan tijdrovend, langlopend en duur acquisitieproces, mede gezien de methodetrouwe vraagzijde en lange gebruikstermijnen. In een eerdere marktverkenning [Erasmus Centre for Entrepreneurship, 2025] wijst verder op de uitdagingen voor (met name EdTech) nieuwkomers om financiering op de lange termijn te borgen, noodzaak tot interoperabiliteit (met name voor digitale toepassingen) en de lange looptijd tussen academisch onderzoek (bron voor onderwijsvernieuwing) en daadwerkelijk ondernemerschap op basis van deze nieuwe inzichten.

3.2 Gedrag

Nu we de marktstructuur goed in beeld hebben, volgt hierna een beschrijving van de gedragingen aan de vraag- en aanbodzijde. Ons is gevraagd om hierbij nadrukkelijk aandacht te hebben voor het keuze- en overstapgedrag aan de vraagzijde van de markt. Aan de aanbodzijde gaan we met name in op de (veranderingen in) verdienmodellen van zowel de distributeurs als uitgevers.

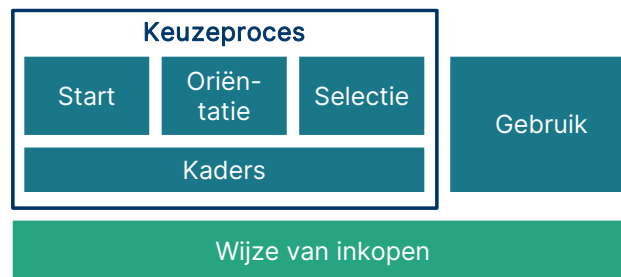


Figuur 3. Analyse marktwerking leermiddelenmarkt - onderdeel: Gedrag

3.2.1 Vraag

Het gedrag aan de vraagzijde (zie Figuur 4) beschrijven we aan de hand van de wijze van inkopen (A), het keuzeproces waarmee scholen tot methodeselectie komen (B) en het gebruik van de leermiddelen (C). Waar keuze en gebruik in elkaars verlengde

liggen, is dit bij de wijze van inkopen in principe niet het geval. Dit is een separaat proces en zou de keuzevrijheid van de vaksecties in principe niet hoeven inperken.



Figuur 4. Beschrijving van de vraagzijde

Wijze van inkopen

Aanbestedingsplicht bij inkoop van leermiddelen. Als een schoolbestuur in een periode van vier jaar verwacht meer dan 216.000 euro aan leermiddelen uit te geven, dan moet de inkoop worden aanbesteed in het kader van de Europese aanbestedingsregels [Pianoo, 2026]. In het vo voldoen veel (grotere) besturen hieraan en kopen leermiddelen in via een aanbesteding: uit de enquête blijkt dat meer dan 80% van de schoolbesturen aanbesteden. In de aanbestedingsplicht kunnen scholen leermiddelen aanbesteden via verschillende manieren, zie hiervoor onderstaande box.

Manieren van aanbesteden in het voortgezet onderwijs

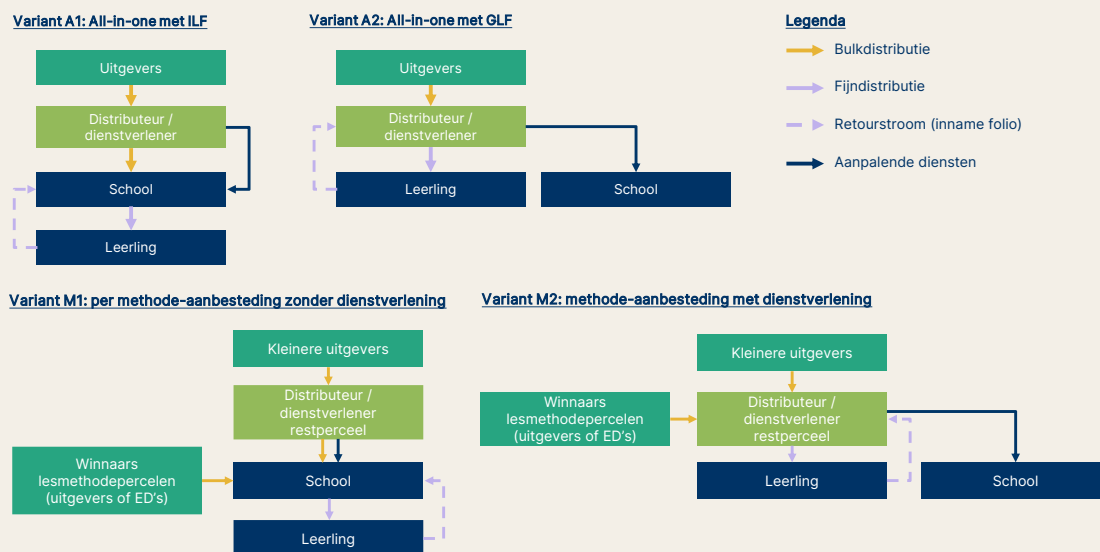
Scholen kunnen leermiddelen via een all-in-one of een methode-aanbesteding uitvragen.

Bij een **all-in-one aanbesteding** wordt één partij geselecteerd die alle leermiddelen kan leveren (van alle gewenste uitgevers), inclusief de aanpalende dienstverlening (zoals fijndistributie en catalogusinformatie). Afhankelijk van het fondsmodel levert de all-in-one-dienstverlener de leermiddelen (in bulk) aan de school (variant A1) of op naam van de leerling (variant A2). De all-in-one-tender was tot enkele jaren geleden het dominante model waarbij de distributeurs enige spelers waren die konden meedingen.

Bij de recenter opgekomen **methode-aanbestedingen** worden de lesmethoden op titel aanbesteed in zogenoemde lesmethodepercelen (van de grotere uitgevers). Daarnaast is er sprake van een restperceel voor de overige lesmethoden (van kleinere, gespecialiseerde uitgevers) en een los optioneel dienstverleningsperceel (varianten M1 en M2 hieronder). Scholen die geen aanpalende dienstverlening willen, contracteren in het restperceel alleen de levering van de overige lesmethoden van de kleinere gespecialiseerde uitgevers (zie variant M1 hieronder). Scholen die wel aanpalende dienstverlening (zoals fijndistributie, plaatsen van bestellingen op naam van de leerling en

voorraadbeheer) willen, contracteren in datzelfde restperceel deze dienstverlening (zie variant M2 hieronder).¹³

Inschrijven op de verschillende percelen is (conform van de aanbestedingswet) open voor alle gegadigden, zowel uitgevers als distributeurs. Hoewel de uitgevers wat ons betreft intuïtief gezien een betere uitgangspositie hebben op hun 'eigen' percelen (er ontbreekt immers een tussenschakel), komt het in de praktijk toch voor dat distributeurs methodepercelen winnen van uitgevers. Bij de hieronder getoonde varianten heeft de tweede (M2) sterke gelijkenissen met een all-in-one-aanbesteding, ware het niet dat de scholen zelf nu wel een directe klantrelatie hebben met de uitgevers op de uitgever-spercelen.



Figuur 5. Varianten methode-aanbestedingen

Bij zowel de all-in-one als de methode-aanbestedingen wordt wat betreft de lesmethoden op basis van kortingspercentages op de catalogusprijzen ingeschreven. Dit is de basis voor de beoordeling van de prijscomponent in de aanbesteding. De looptijd van een raamcontract is vier jaar. De selectie en afname van een methode kent haar eigen doorlooptijden, waarbij de termijnen van het raamcontract en de methodeselectie niet synchroon hoeven te lopen.¹⁴ Er kunnen bij de aanbesteding afspraken worden gemaakt over de tijdsduur, om hogere kortingen te verkrijgen.

¹³ Zie bijvoorbeeld deze recente SIVON aanbesteding [[link](#)], waarbij er in Perceel A in totaal 123 methodepercelen van zes uitgevers zijn opgenomen. Perceel B ziet toe op de overige methoden. In Perceel C worden de overige lesmethoden gecombineerd met een dienstverleningspakket (full service, GLF). Per perceel nemen verschillende combinaties van schoolbesturen deel. Zie ter vergelijking ook [deze methode-aanbesteding van 2024](#) (waarbij een deel van de lesmethoden aan een distributeurs zijn gegund) en [deze recente all-in-one aanbesteding](#) (waarop slecht 1 inschrijving kwam).

¹⁴ Waarbij het bij de recente lesmethoden-aanbestedingen wel zo is dat vanaf het 1e schooljaar van het raamcontract de teller voor de lesmethode begint te lopen.

Verschuiving naar methode tenders. In 2018 waren all-in-one tenders goed voor 95% van de bediende leerlingen, maar dit aandeel daalde naar 56% in 2024. Parallel hieraan is de methode tender sterk gegroeid (van 5% van de leerlingen in 2018 naar 44% in 2024), mede gefaciliteerd door de introductie van het LiFo-model dat directe levering door uitgevers mogelijk maakte [KPMG, 2025]. Onze enquête onder schoolleiders is deels in lijn met het KPMG-rapport: van de bevraagde scholen heeft 49% een all-in-one aanbestedingen afgesloten, 22% van de scholen sluit aanbestedingen af per methode en 19% van de scholen besteden niet aan. Van de overige 9% ontbreekt deze informatie.

Opkomst van collectief inkopen. In 2024 verliep het overgrote deel van de tenders (96%) via inkooporganisaties, waarbij SIVON veruit het de meeste aanbestede leerlingen bediende (75%). Door deze collectieve aanpak kunnen scholen gunstigere kortingspercentages en servicevoorwaarden bedingen. In zowel het KPMG-rapport als de enquête wordt genoemd dat scholen hogere kortingspercentages kunnen verkrijgen dan wat zijn voorheen individueel konden bedingen. Bij de bespreking van de zorgen (paragraaf 3.4) zullen wij ook ingaan op de mogelijke keerzijde van deze schaalvergroting qua inkoop.

Keuze uit leermiddelenfondsen, maar ELF neemt af. Leermiddelen worden ondergebracht in zogenoemde leermiddelenfondsen, waarbij er drie varianten bestaan: een *intern* (ILF - school is eigenaar van de leermiddelen en distribueert de leermiddelen), *gefaciliteerd* (GLF - school is eigenaar, derde partij verzorgt tegen betaling de distributie) of *extern* leermiddelenfonds (ELF - derde partij wordt eigenaar en verzorgt distributie, school huurt). Bij ILF is de dienstverlening van de distributeur beperkt in vergelijking met GLF. Het gemiddelde gewicht dat aan prijs wordt toegekend bij ILF-aanbestedingen is met ~58% dan ook ~13 procentpunten hoger dan bij GLF, waar kwaliteit zwaarder meeweegt [KPMG, 2025]. Hiermee wordt er per fondstype een klein verschillend belang van prijs/kwaliteit gehanteerd.

Actuele cijfers over de aandelen ILF, GLF en ELF ontbreken, maar we kunnen stellen dat ELF vrijwel uit de markt verdwenen is (sterfhuiskonstructie) doordat het aandeel van netto-omzet uit folio daalde van 19% in 2018 naar slechts 1% in 2024 (m.n. door de opkomst van het LiFo-model) [KPMG, rapportage 1]. Het model wordt in ieder geval niet meer uitgevraagd in de SIVON-aanbesteding en ook in de recente OMO-aanbesteding¹⁵ wordt ook van dit model afgestapt

In onze gesprekken met schoolbesturen en leermiddelencoördinatoren wordt verschillend aangekeken tegen de inrichting van het leermiddelenfonds. Scholen maken hierbij de afweging tussen betalen voor de ontzorging (bij all-in-one of afnemen van het dienstverleningsperceel) of het besparen van deze kostenpost door het intern te

¹⁵ Zie: [Tendered](#)]

faciliteren. De organisatie van een intern fonds kost daarentegen ook inzet en expertise (incl. de fysieke ruimte voor uitgifte en opslag op een goed bereikbare plek, zoals leegstaande klasklokken/aula/gymzalen tijdens de zomervakantie¹⁶).

Het richtbedrag voor leermiddelen is geen onderdeel meer van bekostigingsregeling (de middelen zijn niet meer geoormerkt). Als gevolg van de Wet Gratis Schoolboeken zijn scholen verantwoordelijk voor de inkoop van de leermiddelen. De financiering van deze leermiddelen komt vanuit de lumpsum financiering. Tot en met 2021 werd in de toenmalige 'Regeling bekostiging exploitatiekosten VO' een specifiek bedrag voor de bekostiging van lesmateriaal per leerling opgenomen. Dat betekende dat bij het berekenen van de totale lumpsum-bekostiging voor een school een vast bedrag per leerling voor lesmateriaal werd meegerekend. In 2022 bedroeg dit €326,06 per leerling [Staatscourant, 2021]. Het stond scholen alsnog vrij om te kiezen hoe zij de lumpsum-middelen besteedden. Door een versimpeling van de regeling verdween dit richtbedrag na 2022 uit de regeling¹⁷. Uit de gesprekken die wij met scholen voerden hebben wij de indruk dat er in de praktijk toch nog een richtbedrag in de orde van grootte van 325 tot 350 euro wordt aangehouden op de begrotingen, waarbij ook de andere kostenposten (zoals salarissen, ICT en huisvesting) zwaarder op de lumpsum zijn gaan drukken.

Start keuzeprocess

Keuzeprocess als er voornemen is om te switchen. Ons beeld op basis van de enquête is dat scholen pas een uitgebreid keuzeprocess opstarten als er daadwerkelijk een voornemen bestaat om een nieuwe methode aan te schaffen. De helft van de scholen geeft aan dat lesmaterialen wel periodiek worden geëvalueerd (gemiddeld na 2,5 jaar, variërend tussen 1 en 5 jaar). Als er tevredenheid heerst over een methode en de methode is nog beschikbaar, dan wordt er niet geswitcht en wordt er in de regel ook geen heel uitgebreid keuzeprocess opgetuigd. De twee grootste redenen om het keuzeprocess te doorlopen, zijn (o.b.v. meerkeuzevraag met meerder antwoorden mogelijk): docenten zijn ontevreden over de kwaliteit van oude lesmaterialen (51%) en het aflopen van de afschrijvingstermijn van de oude lesmaterialen (46%). Een kwart van de scholen geeft aan de lesmaterialen periodiek te evalueren en op basis daarvan een keuzeprocess te hebben opgestart. Te hoge kosten voor lesmaterialen werd het minst vaak als reden opgegeven (13%).

Keuzeprocess wordt systematisch aangepakt. Als eenmaal besloten is tot een keuzeprocess, wordt het proces doorgaans systematisch aangepakt, met een focus op de

¹⁶ Waarbij ook hele praktische zaken werden aangedragen zoals: 'de pallets met boeken passen niet onze lift'.

¹⁷ De hoogte van de nieuwe bekostiging wordt bepaald op grond van de Regeling bekostiging vo-scholen en samenwerkingsverbanden vo, die per 1 januari 2022 is ingegaan. De hoogte van de oude bekostiging werd bepaald door de Regeling vaststelling bedragen landelijke gemiddelde personeelslast vo en de Regeling bekostiging exploitatiekosten vo. Deze regelingen zijn per 1 januari 2022 komen te vervallen. Zie Stcrt. 2021, 40678 [[link](#) en [wijzigingen](#)]

evaluatie van oude lesmaterialen en een discussie over de aansluiting bij de onderwijsvisie van een school. Richtlijnen en kaders van de schooldirectie en het management spelen minder een rol, zo blijkt uit de enquête.

Doorsnee rolverdeling. Uit de enquête volgt een duidelijk beeld van de rolverdeling: de docent/vaksectie neemt het initiatief en beoordeelt de materialen. De leermiddelencoördinator begeleidt doorgaans het proces. Bij de besluitvorming zijn de schoolleider en de docent/vaksectie het meest betrokken en speelt de ICT-medewerker ook een rol.

Curriculumherziening als overstapmoment. Het nieuwe curriculum gaat de komende jaren geleidelijk worden uitgerold en geïmplementeerd. Dat kan betekenen dat leermiddelen moeten worden aangepast en dat er nieuwe edities of nieuwe producten komen. Het betekent ook dat leerkrachten vertrouwd moeten raken met het nieuwe curriculum en de daarin geformuleerde leerdoelen. Daarmee is de introductie van het nieuwe curriculum een natuurlijk overstapmoment en daarmee aanleiding om het keuzeproces te starten. Het biedt volgens schoolleiders ook een gelegenheid om op een andere, slimmere manier te gaan werken. Bijvoorbeeld met aanvullende lesmaterialen, eventueel in het open domein (zoals NEON).

Om ervoor te zorgen dat scholen ook in de nieuwe situatie voldoen aan de leerdoelen (ook als de afschrijvingstermijn langer doorloopt), bieden uitgevers wel teruglevergarantie bij de implementatie van het nieuwe curriculum. Dit beperkt het financiële risico voor scholen als gevolg van de veranderende eisen.

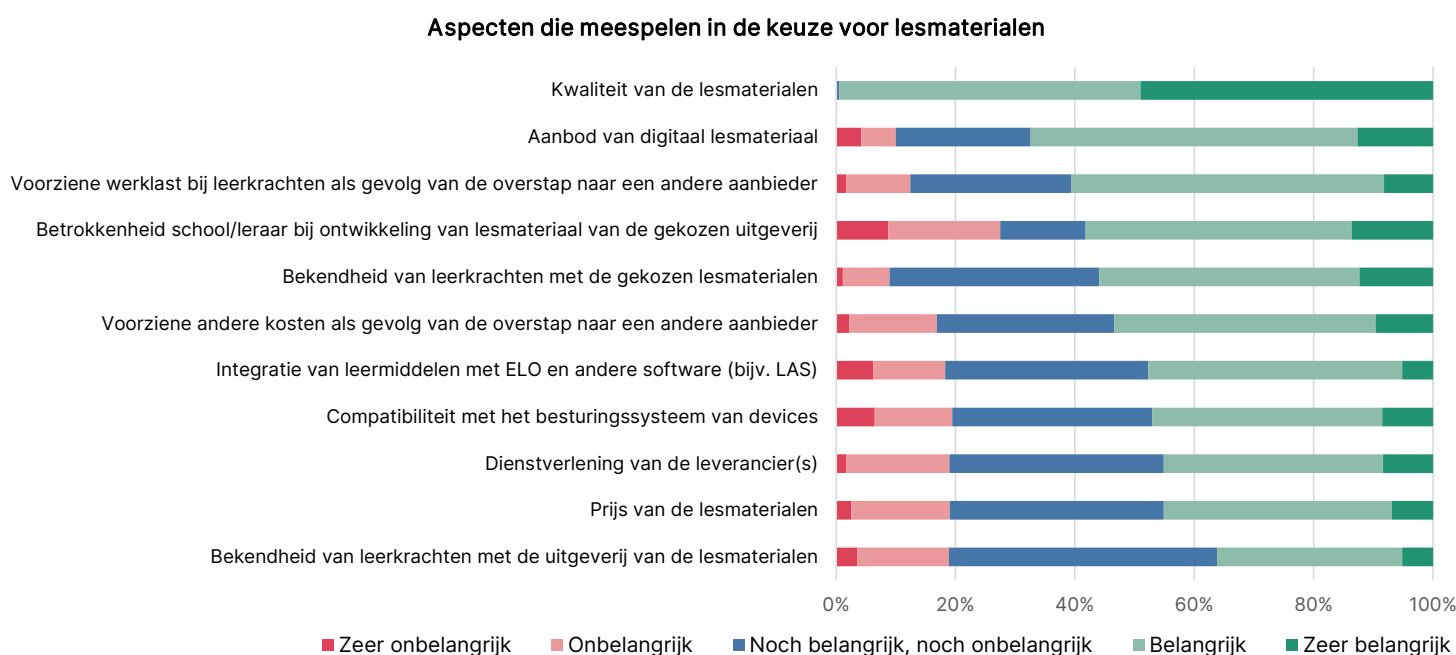
Oriëntatie

Leerkrachten belangrijk. In het keuzeproces worden verschillende informatiebronnen ingezet in de zoektocht naar potentieel kansrijke methodes. In het vo wordt het aanbod vooral in kaart gebracht door input op te halen van leerkrachten (70%). Ook wordt advies ingeschakeld van externe partijen (45%), waarbij uitgevers (73%) en distributeurs (35%) het vaakst advies geven (waarbij in onze ogen de onafhankelijkheid niet vanzelfsprekend is of ontbreekt). Daarnaast worden catalogi geraadpleegd (41%), voornamelijk die van uitgevers. Met de stelling *'Onze school heeft goed zicht op het totale aanbod lesmaterialen in de markt en de ontwikkelingen hierin'* is 40% van de scholen het eens. Het andere deel van de scholen geeft aan dat ze onvoldoende zicht hebben op het aanbod (25%), of staan hier neutraal in (35%). In de gesprekken komt naar voren dat docenten in de regel goed bekend (denken te) zijn met het beschikbare aanbod en in staat om te beoordelen of dit bij hun eigen onderwijskundige visie aansluit. Tegelijkertijd wordt ook gewezen op de vanzelfsprekend goede (maar ook gekleurde) kennispositie van uitgevers en distributeurs op dit vlak die op deze manier de docenten kunnen ondersteunen.

Selectie

Ervaringen van leerkrachten belangrijk. Om tot een selectie van leermiddelen te komen worden met name ervaringen tussen leerkrachten (bijv. via vaknetwerken) uitgewisseld (78%). Daarnaast worden lesmaterialen direct (op vorm) beoordeeld door het scannen (61%) en (op inhoud) beoordeeld met een gedetailleerde lezing (47%) van het materiaal en het testen van proefexemplaren (50%). Van advies door externe adviseurs wordt vrijwel geen gebruik gemaakt, terwijl dit in het bo wel gebruikelijker is. In onze latere gesprekken met scholen is dit beeld bevestigd: de secties zijn zelf aan zet om de beoordeling van de methoden te doen.

Kwaliteit komt boven prijs. Bij de keuze voor een bepaalde methoden spelen allerlei zaken een rol. Denk hierbij aan inhoud, vorm, gebruiksgemak en kosten. Veruit het belangrijkste aspect in het maken van de keuze voor lesmaterialen is de kwaliteit¹⁸ (99% van de respondenten vindt dit (zeer) belangrijk), gevolgd door het aanbod van digitale materialen (68%) en de voorziene werklast bij leerkrachten als gevolg van de overstap (60%). Prijs speelt iets minder belangrijke rol, 45% van de bevroegde schoolleiders vindt dit aspect (zeer) belangrijk.¹⁹ Onderstaande figuur toont de verdeling in de reacties:



Figuur 6. Selectiecriteria bij keuze voor lesmaterialen (bron: enquête)

¹⁸ Het begrip 'kwaliteit' is op dit punt in de enquête niet nader gespecificeerd. De interpretatie hiervan is sterk subjectief en afhankelijk van bijvoorbeeld de individuele visie van een school. In paragraaf 3.3.2 wordt verder ingegaan op de verschillende aspecten van kwaliteit.

¹⁹ Waarbij het van belang is om (nogmaals) te benadrukken dat de budgetverantwoordelijkheid op het niveau van het schoolbestuur is belegd, terwijl de methodekeuze (en daarmee de (kwaliteits)beoordeling van en ervaringen met de methode) bij de vaksecties ligt.

Kleine uitgeverij wordt vaak overgeslagen. In het voortgezet onderwijs overweegt 37% van de scholen kleinere uitgevers voor lesmaterialen. Hierbij worden vooral materialen van de uitgevers Boom en Blink overwogen. Daarentegen geeft 20% aan bewust liever met grote uitgevers te werken, 20% geeft aan dat de kleinere uitgevers niet zouden voldoen aan harde eisen (zoals kwaliteitskeurmerk en interoperabiliteit) of noemt dat er geen andere lesmaterialen te vinden waren (20%). Deze voorkeuren zien we ook terug in de hoge marktaandelen van de grote uitgevers, waarbij in de gesprekken ook nadrukkelijk de relatie met de methodetrouwheid van docenten wordt gelegd.

Open en zelf ontwikkelde lesmaterialen worden met name als aanvulling gezien. De helft van de scholen heeft zelf ontwikkelde lesmaterialen overwogen voor kernvakken, met name als aanvulling op een methode (79%) en in minder mate als vervanging van een methode (21%). Een kleiner aandeel van de scholen, namelijk 37%, heeft open lesmaterialen overwogen, tevens voornamelijk als aanvulling op een methode. Scholen die geen zelf ontwikkelde of open lesmaterialen hebben overwogen geven voornamelijk aan dat er onvoldoende capaciteit of kennis en kunde hiervoor is.

Kaders en proces

Voldoende tijd voor een goede afweging. Een grote meerderheid van de schoolleiders (94%) geeft in de enquête aan dat er voldoende tijd voor de betrokkenen is om een goede afweging en beslissing te maken in de selectie van lesmaterialen. Het hele proces om van oriëntatie naar een keuze voor nieuw lesmateriaal te komen duurt in het voortgezet onderwijs doorgaans 1 tot 3 maanden (41%) of 3 tot 6 maanden (38%). De timing van het keuzeproces is hierbij wel van belang: scholen moeten in mei hun bestellingen doorgeven bij hun distributeur en/of uitgever voor het nieuwe schooljaar, hiermee moeten scholen dus rekening houden met het opstarten van hun keuzeproces (waarmee men uiteraard ruim van tevoren kan beginnen).

Selectie lesmaterialen gebeurt grotendeels buiten onderwijstijd. Bij iets minder dan een kwart van de mochten de docenten een deel van de onderwijstijd gebruiken om het keuzeproces te doorlopen. Dit betekent dat driekwart van de leerkrachten geacht werden om het keuzeproces te doorlopen in de uren buiten onderwijstijd.

Richtlijnen voor keuzeproces zijn doorgaans vastgelegd. 34% van de scholen heeft richtlijnen of randvoorwaarden gedocumenteerd en 23% heeft het keuzeproces formeel vastgelegd. 12% heeft helemaal geen kaders/richtlijnen vastgelegd die het schoolbestuur hanteert voor de keuze van lesmaterialen. Als er kaders zijn, dan wordt er vooral gekeken naar of het totale lesmaterialenpakket niet hoger uitvalt dan het beoogde budget (66%). Daarbij heeft het de voorkeur dat de methode goed integreert met de ELO of andere diensten (30%) en beschikbaar is binnen het raamcontract (29%). In gesprekken komt echter naar voren dat keuze voor lesmaterialen grotendeels los staat van keuze voor andere producten, zoals ELO en LAS, zolang ze maar goed integreren (en dat doen ze doorgaans). Een kwart van de scholen geeft tot slot aan dat er sprake is van een budgetbeperking per leerjaar of vak, bij driekwart zou er dus geen

sprake zijn van ‘van bovenaf’ opgelegde budgetbeperkingen in het keuzeproces op sectieniveau.

Gebruik en overstapedrag

Switchen alleen als het niet anders kan. In de interviews wordt door meerdere schoolleiders genoemd dat switchen, ook als er een gunstigere prijs voor vergelijkbare kwaliteit bestaat, niet wenselijk is. Het is in het belang van goed onderwijs dat leerkrachten en leerlingen langere tijd met dezelfde methode kunnen werken. Zoals hierboven beschreven wordt er vaak pas een serieus keuzeproces op vaksectie-niveau opgestart als er aanleiding is om andere lesmaterialen te gaan gebruiken. Het keuzeproces resulteert vrijwel daarbij altijd in één voorkeursmethode, eventueel aangevuld met één of meerdere alternatieven. Uit de enquête blijkt dat 61% van de respondenten daadwerkelijk switcht van methode, bij 39% vindt er dus geen switch plaats wanneer het keuzeproces is doorlopen en blijft men bij de oude methode²⁰. Als voornaamste reden voor een overstap wordt gegeven dat de oude methode slecht aansloot bij de leerlingen, docenten of visie van de school.

3.2.2 Aanbod

Verdienmodel distributeurs

De positie van distributeurs is veranderd. De positie van deze partijen is veranderd door de opkomst van het LiFo-model. Met name de mogelijkheid voor directe levering door uitgevers en de methode-aanbestedingen die eruit volgden hebben hieraan bijgedragen. Bij de methode-aanbestedingen staan de productkenmerken (het ISBN) namelijk vast en is de concurrentie primair op prijs. Als de distributeur wil inschrijven op deze percelen, dan moet deze partij de methode eerst inkopen bij dezelfde partij als waarmee ze concurreren (wat hen in onze optiek per definitie op achterstand zet). Dit weerhoudt deze partijen er overigens niet van om in te schrijven op deze percelen en in de praktijk weten ze ook daadwerkelijk percelen te winnen. Op basis van navraag bij SIVON en bestudering van gunningsbeslissingen²¹ blijkt dat ze percelen zowel in concurrentie (uitgever schreef zelf ook in op het subperceel) als zonder concurrentie (uitgever schreef zelf niet in op het subperceel) hebben gewonnen.

Distributeurs richten zich sterker op aanpalende dienstverlening. Om de wegefallen marges te compenseren, richten de distributeurs zich nu sterk op de dienstverlening zoals catalogusinformatie, helpdesk en online bestelportals. Op het restperceel

²⁰ Dat zou dus kunnen betekenden dat (1) Andere methodes zijn voor deze 39% geen verbetering. De kwaliteit is marktbreed onvoldoende voor hen; en/of (2) deze 39% heeft onvoldoende inzicht om te beoordelen of alternatieven beter zijn; en/of (3) deze 39% ervaart hoge overstapkosten die niet opwegen tegen de kwaliteitsverschillen; en/of (4) de prijs van de alternatieven past niet binnen het budget.

²¹ Zie bijvoorbeeld deze SIVON-aanbesteding [tenderned.nl], waarbij OsingadeJong de methodepercelen van ThiemeMeulenhof heeft verworven.

(overige methoden), het dienstverleningsperceel en de all-in-one aanbestedingen concurreren de distributeurs immers alleen onderling; zij zijn de enige partijen die deze integrale dienstverlening kunnen bieden en hebben daarin dus geen concurrentie van de uitgevers. Dit is wel een veel kleiner deel van het oorspronkelijke marktaandeel van deze spelers.

Verdienmodel van uitgevers

Van volledig papieren methode naar LiFo. De voornaamste verandering aan de aanbodzijde van de markt is de opkomst en groei van het licentie-foliomodel. Bij dit model wordt een digitale leeromgeving (licentie) gecombineerd met een fysiek, vaak eenjarig, leer-werkboek (folio). Het afnemen van de licentie is verplicht, het leer-werkboek kan optioneel door scholen worden aangeschaft. De totstandkoming van dit model dateert uit 2017 en wordt op verschillende manieren uitgelegd, ook in de gesprekken die wij in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd. De aanbodzijde geeft aan dat de vraag vanuit de markt (*pull*) leidend is geweest in het al dan niet verder digitaliseren van leer-materiaal en de omzetting naar het licentiemodel. Vanuit andere perspectieven wordt vooral op de (vermeende) voordelen voor de uitgever gewezen (*push*), voornamelijk de constantere inkomstenstroom (zie volgende alinea).

Investerings in LiFo. Het businessmodel van uitgevers is met LiFo veranderd. Waar eerst met name grote, periodieke investeringen nodig waren voor ontwikkeling van een nieuwe methode, verschuift dit naar kleinere, frequentere investeringen. Hoewel de initiële investering bij LiFo nog steeds hoog is (ontwikkelen van de oorspronkelijke methode en omzetting naar/ aanvulling met digitaal) hebben uitgevers nu meer constante kosten (hosting). De digitale component is vervolgens uiteraard wel erg goed schaalbaar; de meerkosten van een extra gebruiker zijn nihil. Daartegenover staat wel een voorspelbaardere en constante inkomstenstroom uit de verplichte jaarlijkse licenties²²: in plaats van periodiek hogere inkomsten (doordat een school of scholengroep elke paar jaar een nieuwe methode afneemt), zijn er nu jaarlijkse inkomsten van X scholen die voor Y leerlingen licenties afnemen (en in de meeste gevallen ook het bijbehorende verbruiksboek, waar wel vanaf gezien kan worden). Daarbij is er geen/minder concurrentie meer van verkopen uit het verleden (hergebruik/verhuur) en/of (illegale) kopieën.

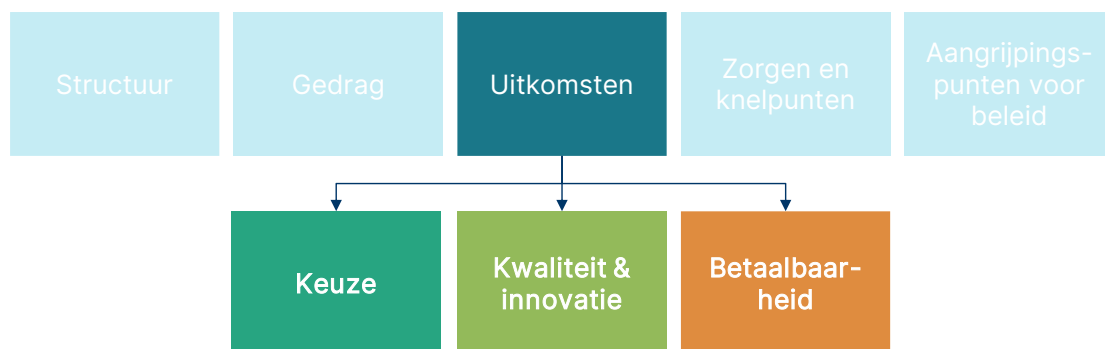
Grote uitgevers bieden beperkt flexibiliteit in afname. Schoolleiders en bestuurders geven in de enquête en in gesprekken eenduidig aan dat ze geen flexibiliteit ervaren in de afname van lesmaterialen. Je kunt bij LiFo als school wel afzien van het afnemen van

²² Dit helpt uitgevers om een **terugkerende licentie-inkomsten** te genereren, in plaats van eenmalige aankopen van boeken die gedurende meerdere jaren worden hergebruikt of gekopieerd. Eenzelfde ontwikkeling zagen we echter zo'n 25 jaar geleden met de toenemende populariteit van zogenaamde werkboeken ter vervanging van schriftjes. Ook dat zorgde voor jaarlijkse aankopen i.p.v. 4-jaarlijkse aankopen. Dat zorgde tussen 2000 en 2005 voor een 35% stijging van de kosten voor leermiddelen [\[link\]](#).

het verbruiksboek van de methode, maar betaalt altijd nagenoeg de totaalprijs²³. Het verbruiksboek naast de licentie is slechts een paar euro extra, waardoor scholen deze in praktijk bijna altijd ook afnemen. Ook het KPMG-onderzoek benoemt dat scholen negatief zijn over de omslag naar LiFo omdat het zorgt voor minder flexibiliteit qua kostenbesparing [KPMG, 2025]. Een volledige folio-versie ontbreekt in de meeste gevallen (zie paragraaf 3.1.2)

3.3 Uitkomsten

We bezien de marktuitskomsten aan de hand van de drie onderwerpen uit de centrale hoofdvraag van dit onderzoek, namelijk de mate waarin er sprake is van keuze, kwaliteit en betaalbaarheid.



Figuur 7. Analyse marktwerking leermiddelenmarkt - onderdeel: Uitkomsten

3.3.1 Keuze

Gemiddeld genomen voldoende keuzemogelijkheden, maar afhankelijk van de zelf opgestelde voorwaarden. De ervaren keuzevrijheid hangt af van het niveau waarop je de keuze definieert, zo blijkt uit de verschillende gesprekken. Voor de meeste vakken en leerjaren is er vaak wel keuze uit drie volledige methoden (zie ook Bijlage 4). Scholen willen lesmaterialen echter zoveel mogelijk laten aansluiten bij de eigen visie op didactiek en mate van digitalisering. Als scholen dit doen, dan komen ze naar eigen zeggen doorgaans op één optie uit. Switchen van methoden is hierdoor ook nog eens een behoorlijke inspanning, mede omdat de methoden niet op elkaar lijken.

²³ Het feit dat de bundel marginaal niet veel meer kost dan een enkel product (digitaal of folio) heeft naar onze verwachting te maken met de **kostenstructuur**: het ontwikkelen van een methode vergt hoge vaste kosten. Die methode wordt vervolgens in digitale en/of folio vorm gedupliceerd en gedistribueerd, waarbij de duplicatie en distributiekosten laag zijn. Het kostenverschil voor de uitgever tussen digitaal, folio en digitaal+folio is in dat geval zeer klein. Het zou dan ook inefficiënt zijn als de som van de losse onderdelen gelijk zou zijn aan de prijs van de bundel; bij de losse onderdelen zal immers altijd een deel van de ontwikkelkosten worden verrekend, terwijl dit bij de bundel maar één keer wordt meegerekend.

Ook uit de enquête blijkt dat scholen verdeeld zijn over de beschikbaarheid van voldoende keuzemogelijkheden binnen de (zelf opgestelde) kaders en richtlijnen. 44% is het eens dat er voldoende keuzemogelijkheid en 17% is het oneens. De rest van de scholen reageert neutraal.

De voorkeursmethode die uit het keuzeproces rolt past meestal (67%) goed bij de wensen van een school voor een lesmateriaal, hoewel het in 30% van de gevallen een compromis betreft tussen de wensen en het aanbod. Prijs speelt bij dit compromis een kleine rol. Wij verwachten dat er flinke diversiteit zal bestaan in de exacte wensen van deze compromisgroep: als hun wensen erg homogeen zouden zijn, dan zou dit voldoende schaal moeten geven voor een uitgever om hier beter passend aanbod voor te creëren. Daarbij wil het feit dat de methode niet volledig aansluit nog niet betekenden dat het helemaal niet aansluit.

Marktpartijen benoemen in dit kader dat er een spanningsveld bestaat tussen het creëren van meer keuzevrijheid en de prijs die hiervoor betaald moet worden. Volgens hen zullen de prijzen van leermiddelen stijgen wanneer er meer variatie en keuze in het aanbod van leermiddelen op de markt gewenst is (bijvoorbeeld om de naar verwachting zeer heterogene groep scholen te bedienen die aangeven dat het aanbod niet volledig aansluit bij hun behoefte). Het loont tot slot ook niet om puur voor de optie om te *kunnen* wisselen meerdere methodes beschikbaar te stellen; dit vergt ook daadwerkelijke afname en continue investering in deze methoden.

Ontevredenheid over flexibiliteit aanbestedingsvorm. De flexibiliteit van de aanbestedingsvorm (verhouding foliomateriaal en digitaal materiaal) binnen een gekozen methode wordt als beperkt ervaren. In de enquête benoemt 63% van de schoolleiders dat ze te veel foliomaterialen gebruiken die één jaar bruikbaar zijn. Ze doelen daarmee op de foliomaterialen binnen het LiFo-model en duurzaamheid is hierbij een belangrijk aspect: alle grote uitgevers werken met het LiFo-model, terwijl (lang) niet alle scholen zowel digitaal als uit het boek werken. Werkboeken worden vaak maar deels gevuld, waardoor ze niet meer hergebruikt kunnen worden. Er worden veel ongebruikte of deels gebruikte boeken weggegooid, wat vanuit duurzaamheidsoogpunt onwenselijk wordt geacht.

Bijna driekwart van de geënquêteerde schoolleiders voelt zich belemmerd om ongebruikte en overbodige lesmaterialen niet langer af te nemen. Hierbij speelt ook mee dat twee derde van de scholen geen mogelijkheid ziet om uitgevers te sturen op de gewenste verdeling tussen digitaal en papieren lesmateriaal.

Activatiegraad van licenties niet goed inzichtelijk. Uit gesprekken komt naar voren dat scholen beperkt zicht hebben in het daadwerkelijke gebruik van digitale licenties, terwijl hier wel behoefte naar is. Inzicht in bijvoorbeeld het aantal geactiveerde licenties en de mate waarin leerlingen deze gebruiken, kan scholen ondersteunen bij het maken van meer bewuste en onderbouwde keuzes voor de selectie van een methode. Deze

gegevens zijn alleen beschikbaar bij uitgevers, distributeurs kunnen de gegevens daarom niet met scholen delen. Dit is ook de reden waarom inzicht in activatiegraad niet als voorwaarde kan worden opgenomen in aanbestedingsprocedures, zelfs niet bij de methodepercelen (dit zou namelijk een ongelijk speelveld geven tussen de uitgevers en distributeurs, aangezien die laatste dit inzicht niet kunnen geven).

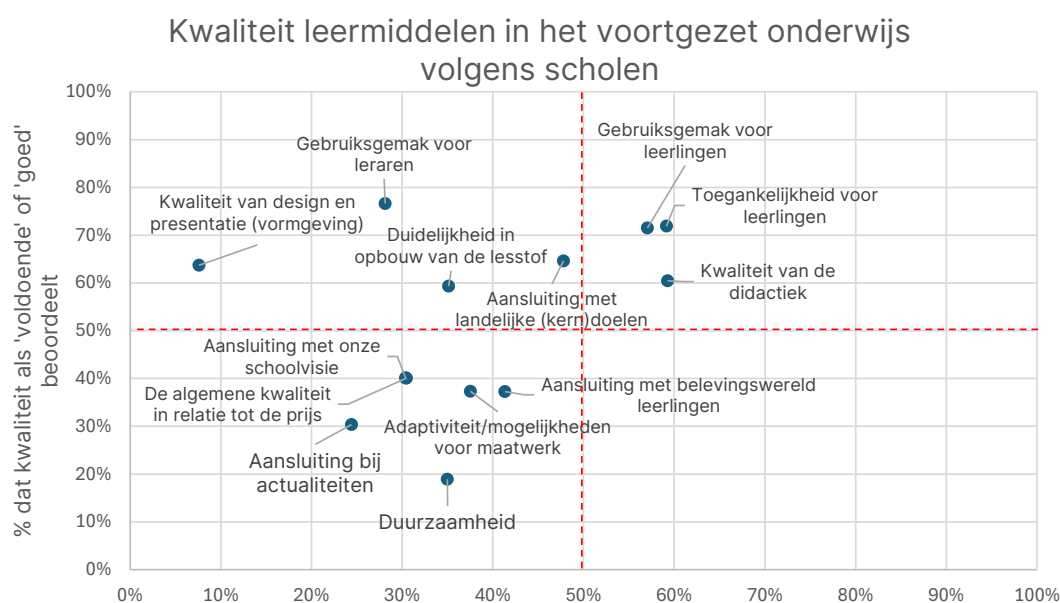
Overstappen is mogelijk. Meer dan de helft van de scholen voelt zich wel vrij om over te stappen naar lesmaterialen van een andere uitgever of andere lesmaterialen af te nemen binnen het contract met de distributeur. Scholen die drempels ervaren benoemen vooral dat dit niet aantrekkelijk is doordat ze nog een lopende afname-overeenkomst hebben (veelal van vier jaar), waarbij de korting komt te vervallen bij een eerdere overstap. In het verleden, toen scholen leerboeken nog huurden van de distributeurs, was het overigens veel kostbaarder om eerder te wisselen van lesmethode. Bij die constructie betaalde de school namelijk (hoge) boetes bij een eerder overstap.

De keuze voor lesmaterialen is slechts in beperkte mate afhankelijk van de keuze van andere producten. De keuze voor lesmaterialen wordt daarmee niet of nauwelijks beperkt door het LAS, het LVS, de ELO, kantoorsoftware of devices waar de school mee werkt, blijkt uit de enquête.

3.3.2 Kwaliteit en innovatie

Kwaliteit van lesmateriaal staat ter discussie. De survey laat een gemengd beeld zien over de tevredenheid van de kwaliteit van leermiddelen in het voortgezet onderwijs: schoolleiders zijn over de helft van de aspecten tevreden en over de helft ontevreden. Hierdoor ontstaat een gemengd, maar kritisch beeld over de mate waarin leermiddelen aansluiten op de prioriteiten van scholen. De in de ogen van schoolleiders belangrijkste aspecten worden gemiddeld hoog beoordeeld. Met name op gebruiksgemak en toegankelijkheid voor leerlingen en kwaliteit van de didactiek scoren lesmaterialen goed (zie Figuur 8).

Duurzaamheid als belangrijke ondermaatse kwaliteitsprestatie. De grootste kritiek hebben schoolleiders op het aspect duurzaamheid, bijna 80% is over dit aspect ontevreden terwijl dit aspect bij 35% van de schoolleiders wel als zeer belangrijk wordt gezien. Daarnaast zijn scholen ontevreden over de aansluiting van lesmaterialen bij actualiteiten (terwijl de digitale component van de LiFo-methoden juist erg geschikt zou moeten zijn voor jaarlijkse actualisering), schoolvisie en belevingswereld van leerlingen, de mogelijkheden voor maatwerk van lesmaterialen en de algemene kwaliteit in relatie tot prijs. Op de aspecten waar de meeste scholen belang aan hechten (gebruiksgemak voor de leerling, toegankelijkheid voor de leerling en kwaliteit van de didactiek), scoren de leermiddelen in onze enquête over het algemeen voldoende of goed.



% dat aangeeft het aspect van kwaliteit 'zeer belangrijk' te vinden

Figuur 8: Beoordeling kwaliteit van leermiddelen door respondenten (Bron: survey)

De ontevredenheid over het duurzaamheidsaspect is veelgehoord en wordt bevestigd door de surveyresultaten over de ontwikkelingen van de afgelopen vijf jaar (zie Tabel 2). Dit wordt door 61% van de schoolleiders als verslechterd beoordeeld. Daarnaast geeft 54% aan dat de algemene kwaliteit van leermiddelen in relatie tot de prijs in de afgelopen vijf jaar is verslechterd. De kwaliteit van andere aspecten, zoals het gebruiksgemak, de aansluiting bij de schoolvisie, kerndoelen, belevingswereld van leerlingen en de actualiteit, is volgens de meeste respondenten gelijk gebleven. Dit in tegenstelling tot het bo, waar scholen vaker aangeven dat ze verbeteringen hebben gezien op veel van de aspecten.

Tabel 2: Ontwikkeling kwaliteit van leermiddelen over de afgelopen vijf jaar (Bron: survey)

Antwoord	Verslechterd	Gelijk gebleven	Verbeterd
De algemene kwaliteit in relatie tot de prijs	54%	43%	3%
Kwaliteit van de didactiek	6%	81%	12%
Kwaliteit van design en presentatie (vormgeving)	6%	70%	25%
Gebruiksgemak voor leraren	8%	73%	19%
Gebruiksgemak voor leerlingen	9%	66%	26%
Toegankelijkheid voor leerlingen	7%	68%	24%
Duurzaamheid	61%	37%	2%
Adaptiviteit/mogelijkheden voor maatwerk	10%	74%	16%
Duidelijkheid in opbouw van de lesstof	6%	88%	6%
Aansluiting met onze schoolvisie	8%	89%	3%
Aansluiting met belevingswereld leerlingen	8%	86%	6%
Aansluiting bij actualiteiten	10%	80%	10%
Aansluiting met landelijke (kern)doelen	4%	85%	11%

Onze conclusie is dat de kwaliteitsdiscussie niet gaat niet over inhoudelijk/functionele aspecten, maar primair over duurzaamheidszorgen en prijsontwikkelingen. Op *alle* inhoudelijke en functionele aspecten (didactiek, design, gebruiksgemak, aansluiting) oordeelt de namelijk overgrote meerderheid dat de kwaliteit gelijk is gebleven of zelfs verbeterd. Voor design, gebruiksgemak en didactiek geeft respectievelijk 95%, 91% en 95% van de respondenten dit aan. Hieruit trekken wij de conclusie dat het objectief gezien steeds beter of stabiel goed blijft. Toch zegt 54% dat de "algemene kwaliteit in relatie tot de prijs" is verslechterd, dat is opvallend. Wij hebben de indruk dat de zorgen over duurzaamheid hierbij een sterke stempel drukken op deze algemene prijs-kwaliteitsscore (eerder lieten we ook al zien dat circa 80% ontevreden is). Een andere verklaring kan zijn dat brutoprijzen van de losse methoden niet 1-op-1 door te vertalen zijn naar totale kosten die een school maakt voor het meerjarig gebruik van de methode, waardoor prijskwaliteit-verhouding alsnog verslechterd. De catalogusprijs van een wiskundeboek kan bijvoorbeeld gelijk blijven, maar als er vervolgens twee in plaats van één werkboeken gekocht moeten worden gaat het totale kostplaatje alsnog omhoog. Dat geldt ook voor digitale licenties: de licentie voor een standaardpakket kan constant blijven, terwijl het aantal premiumdiensten waar extra voor betaald moeten worden kan toenemen. Meer hierover in de volgende paragraaf: betaalbaarheid.

Herkenbare zorgen, maar pregnanter aangezet

Vertegenwoordigers van het onderwijs (AOB, CNV, AVS, FvOv, Stichting Platforms VMBO (SPV), Sectorraad Praktijkonderwijs, Sectorraad GO, Platform TL, VO-raad en PO-Raad) hebben naar aanleiding van signalen uit het veld over de kwaliteit van leermiddelen onder hun achterban een enquête uitgezet. Uitkomsten van deze enquête zijn niet in een rapportage openbaar gemaakt, maar door de vertegenwoordigers in nieuwsberichten en in een gezamenlijk manifest getiteld 'Meer grip op kwaliteit leermiddelen' samengevat en op 21 juni 2024 gepubliceerd. We kunnen daarom niet zelf de uitkomsten beoordelen en op waarde wegen. Uit de nieuwsberichten en het manifest komt wel een kritischer geluid over de kwaliteit van leermiddelen dan uit onze enquête.

Uit nieuwsberichten maken we op dat een groep van ruim 2.500 onderwijsprofessionals uit het po en vo (waaronder leraren, schoolleiders en schoolbestuurders) op de enquête hebben gerepsondeerd. Veel van deze onderwijsprofessionals maken zich zorgen over de kwaliteit, onderbouwing en betaalbaarheid van leermiddelen. Ongeveer de helft vindt dat de hoeveelheid lesstof te groot is en dat onvoldoende duidelijk is wat bijdraagt aan het behalen van kerndoelen en eindtermen, terwijl zo'n 60% aangeeft dat de wetenschappelijke onderbouwing van keuzes onduidelijk is en methodes snel verouderen. Ook schiet het aanbod tekort voor praktijk- en gespecialiseerd onderwijs. Daarnaast ervaren scholen weinig grip op de kwaliteit en willen zij meer regie vanuit het onderwijsveld zelf, met duidelijke kwaliteitscriteria vooraf. Tot slot zijn er grote zorgen over de marktwerking: verplichte afname van pakketten, beperkte keuzevrijheid en stijgende kosten zetten de leermiddelenmarkt verder onder druk. De in 2024

aangekondigde btw-verhoging voor 2026 die in 2025 weer is teruggedraaid, vergrootte de zorgen over de kosten.

Er is sprake van innovatie op de leermiddelenmarkt, maar dit is beperkt aan bod gekomen met gesprekspartners. De (mate van) innovatie is slechts beperkt naar voren onze gesprekken over de werking van de vo-markt. Alhoewel er sprake is van een aantal grote ontwikkelingen de afgelopen jaren, lijkt de nadruk in de markt meer op stabiliteit en ontzorging te liggen dan radicale vernieuwing.

De grootste innovatie op de leermiddelenmarkt van de afgelopen jaren is de transitie naar het al veel aangehaalde LiFo-businessmodel. In 2024 was LiFo goed voor 86% van de omzet van de drie grootste uitgevers en 61% van de distributeurs; ter vergelijking: in 2017 bedroeg dit respectievelijk 2% en 5% [KPMG, 2025]. De digitale component van LiFo biedt kansen voor het actualiseren en aanpassen van lesstof. In tegenstelling tot folio-methoden kan digitale content vaker worden geüpdatet en kunnen correcties sneller worden doorgevoerd.

Daarnaast is er via nieuwkomers sprake van innovatie van met name aanpalende diensten bovenop of naast de reguliere lesmethoden. Learnbeat fungeert bijvoorbeeld als platform waarbinnen scholen digitaal materiaal van verschillende uitgevers kunnen arrangeren en verrijken met eigen content. Voor leerlingen biedt het platform overzicht in lesmateriaal en huiswerk terwijl het platform voor docenten inzicht geeft in voortgang en resultaten van leerlingen. Naast Learnbeat zijn er diverse andere partijen die zich richten op digitale toepassingen in het onderwijs, zoals digitale toetsomgevingen, adaptieve oefenprogramma's en uitlegvideo's. Deze ontwikkeling wijst op een verbreding van het ecosysteem rondom leermiddelen.

Tot slot is er sprake van innovatie bij de ontwikkeling van (open)lesmateriaal, met name door het gebruik van AI. Het is nog te vroeg om definitieve uitspraken te doen over de effecten van AI op de kwaliteit van leermiddelen. Wel wordt verwacht dat AI, vooral binnen 'talige' vakken zoals Engels, Nederlands en Frans, aanzienlijke mogelijkheden biedt om content efficiënt en op grotere schaal te ontwikkelen en te differentiëren. Tegelijkertijd vraagt het gebruik van AI om een scherpe inhoudelijke en didactische controle van het lesmateriaal. Zonder controle bestaat er de kans op onjuistheden of het onbedoeld overnemen van voorkeuren (biases) uit de algoritmes.

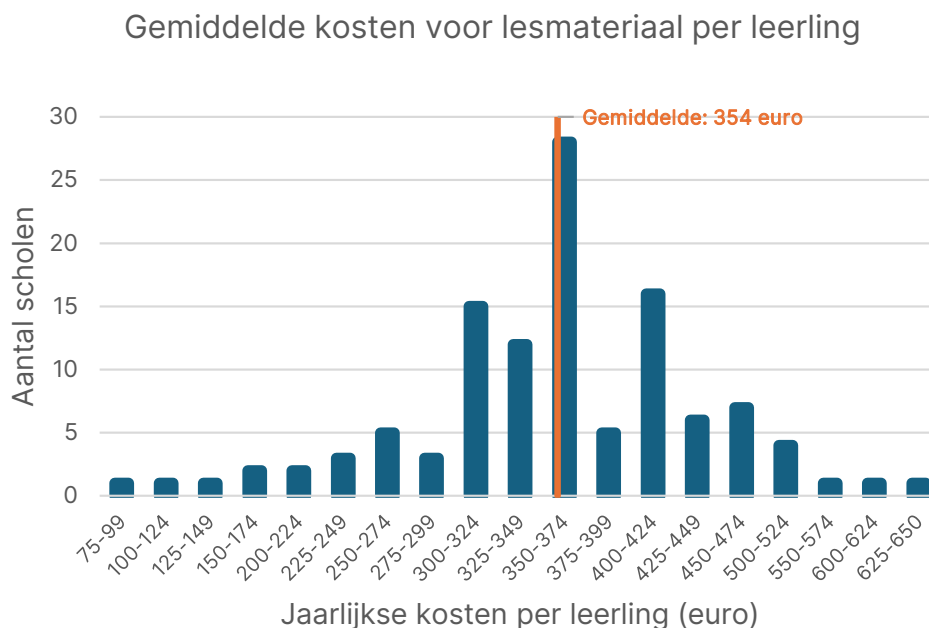
3.3.3 Betaalbaarheid

Over de betaalbaarheid, prijzen en/of kosten van leermiddelen is veel discussie en spreken bronnen, gesprekken en interpretaties elkaar soms tegen of zijn ze niet goed vergelijkbaar. Zo zijn volgens het recente onderzoek van KPMG de totale uitgaven aan leermiddelen in het vo in de periode 2019-2024 gestegen met 15% (van € 243 miljoen naar € 280 miljoen), wat neerkomt op een gemiddelde jaarlijkse groei van 3%. Deze groei bleef hiermee onder de gemiddelde inflatie van 3,9% en slechts beperkt boven de CPI voor boeken (2,8%).²⁴ [KPMG, 2025]

Desondanks is er een sterke perceptie bij scholen dat de prijzen stijgen. Hierover hebben we dan ook verschillende perspectieven ontvangen in onze uitvraag. Uit gesprekken met conrectoren en leermiddelencoördinatoren blijkt dat scholen de indruk te hebben dat de prijzen de afgelopen jaren een duidelijk opwaartse trend laten zien. Ook driekwart van de respondenten van de survey is overtuigd dat de gemiddelde kosten per leerling flink zijn gestegen. De kostenstijging zou met name komen doordat er nu sprake is van jaarlijkse (licentie)betalingen. Er zitten aanzienlijke verschillen tussen scholen, maar ook binnen de school lopen de kosten sterk uiteen tussen leerjaren, niveaus en vakken. Zo kan de inkoop van leermiddelen voor de vier hoofdvakken al ruim €200 per leerling kosten, waardoor er een kleinere bestedingsruimte overblijft voor de inkoop van leermiddelen voor de rest van de vakken.

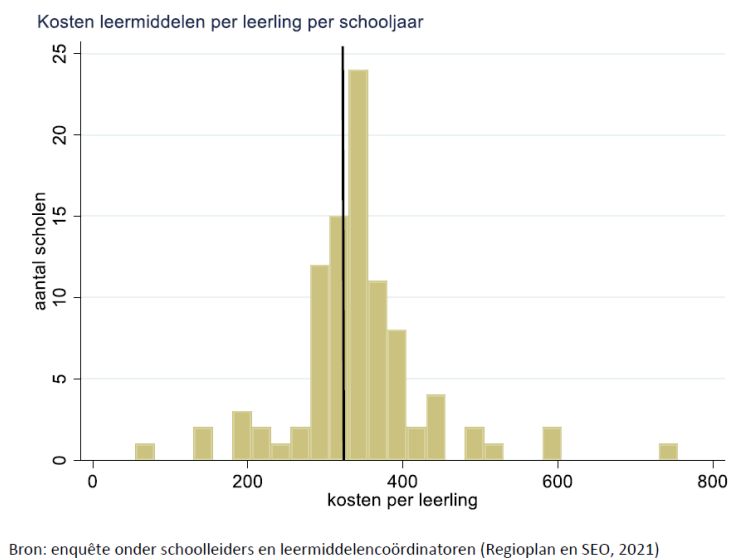
De respondenten van de survey geven aan dat de gemiddelde jaarlijkse kosten per leerling voor lesmateriaal €354 bedragen, met een aanzienlijke spreiding (minimum €95, maximum €650). Hieronder (Figuur 9) tonen wij de verdeling van de reacties. Dit zijn hogere bedragen dan KPMG rapporteert: zij delen de totale omzet van de sector door het totaal aantal leerlingen en komen zo op een gemiddelde prijs per leerling van €302 in 2024.

²⁴ In theorie kunnen we de relatie tussen inflatie (als proxy voor kostenontwikkeling) en prijsveranderingen gebruiken om (indicatieve) uitspraken te doen over de mate van concurrentie in een markt. In een competitieve markt bewegen prijzen op de lange termijn namelijk grofweg mee met kosten (rekening houdend met verdunning door andere minder snel stijgende kosten), terwijl bij marktmacht prijsontwikkelingen sterker kunnen afwijken. Bij marktmacht kunnen prijzen sterker stijgen dan kosten (uitnutten van marktmacht) of juist minder meebewegen (strategische prijszetting). Het ontbreekt ons aan de precieze data om hier indicaties te kunnen geven. [RBB Economics, 2014]



Figuur 9. Gemiddelde kosten per leerling (bron: enquête)

Ten opzichte van de vorige evaluatie (zie Figuur 10) lijkt er met name een toename te zitten in het aantal scholen dat in de hogere prijsklassen (>€400). Methodologisch zijn er wel wat uitdagingen bij deze vergelijking, aangezien we precieze formuleringen van de eerdere vragenlijst niet kennen en vooral niet goed kunnen controleren welke kosten de respondent meeneemt in haar reactie. Ook de overgang van traditionele folio naar LiFo maakt een vergelijk over jaren lastig, aangezien de producten en contracten een heel andere aard hebben gekregen.



Figuur 10. Uitkomsten uitvraag kosten leermiddelen in vorige evaluatie [Regioplan & SEO, 2021]

Kosten voor leermiddelen in internationaal perspectief

Naast een vergelijking van kosten over de tijd, kan een landenvergelijking van de kosten voor leermiddelen waardevol zijn. In één van onze focusgroepen werd door de deelnemers namelijk gesteld dat de kosten in Nederland, ondanks de stijging en negatieve perceptie, alsnog laag zouden zijn in vergelijking met de voor ons omliggende landen en regio's zoals Duitsland en Vlaanderen. Het ontbreekt voor deze landen echter aan (publiek-beschikbare) cijfers om deze claim te kunnen valideren. Wij stuiten alleen op cijfers over de totale kosten die per leerling in het (voortgezet) onderwijs worden gemaakt, zoals van de OESO [OECD, 2023] en Europese Commissie [Eurostat, 2025]. Hierin scoort Nederland veelal boven het gemiddelde, maar vergelijkbaar met België, Duitsland, Frankrijk en Denemarken. De uitdaging met deze vergelijking is dat we hiermee alleen kijken naar de kosten (input) en niet naar de verdere kenmerken en kwaliteit van de verschillende onderwijssystemen (output). Ook de mate waarin er sprake is van een ouderbijdrage voor leermiddelen en/of andere bijkomende kosten verschilt per lidstaat (en in Duitsland zelfs per deelstaat) en verwatert de analyse verder.

Als gevolg van budgetrestricties is er verschil tussen vakken in de diversiteit van het aanbod. Bisschop et al [SEO, 2016] schetsten eerder al het beeld dat de aanschaf van lesmateriaal in het vo begint bij de kernvakken. Vervolgens is er bij stijgende kosten en een gelijkblijvend (richt)budget minder ruimte over voor andere vakken (zoals zaakvakken). Dit heeft als logisch gevolg dat – voor andere vakken – de ruimte in de markt beperkt is. Scholen ervaren daardoor een schraal aanbod voor 'de andere' vakken. Ook KMPG benoemt de ervaren 'verschraling' van sommige scholen, omdat de hogere kosten voor LiFo-producten voor hen ten koste gaat van de uitgaven bij andere vakken. [KPMG, 2025]

Het eerdergenoemde knelpunt ten aanzien van flexibiliteit in hergebruik van leermiddelen heeft ook een mogelijke impact op de kosten van leermiddelen. Er bestaat vooral onduidelijkheid (bij scholen) over de prijsopbouw en kostenstructuur van LiFo-pakketten.

Alle grote uitgevers werken met het LiFo-model, waarbij de jaarlijkse afname van licenties en werkboeken ervoor zorgt dat scholen niet meer kunnen kiezen om een methode langer dan de afschrijvingsperiode te gebruiken. Financieel zijn scholen daarom minder flexibel. Tegelijkertijd werken (lang) niet alle scholen zowel digitaal als uit het boek werken. Het is niet mogelijk alleen de papieren component af te nemen. De papieren component is daarbij altijd verbruiksmateriaal (leerwerkboek). Het is niet mogelijk een herbruikbaar leerboek aan te schaffen.

Onder deze scholen ontstaat ongemak over het feit dat wanneer een school het digitale model afneemt, ze ook de folio-variant er nagenoeg gratis bij kunnen krijgen. Wanneer een totaalpakket bijvoorbeeld €35 kost en de digitale licentie €32 bedraagt, ontstaat de indruk dat het fysieke boek slechts €3 kost en de hoge pakketprijs vooral wordt veroorzaakt door de dure digitale component. Dit voelt voor de scholen als koppelverkoop, maar dat is wellicht onterecht om dat deze prijsstructuur de eerder uitgelegde kostenstructuur reflecteert van het ontwikkelen en beheren van een methode. Het ontbreekt scholen echter aan (onpartijdige) transparantie over die kosten waardoor ze al snel tot een conclusie van koppelverkoop komen.

In gesprekken wordt verder genoemd dat het hierdoor financieel minder aantrekkelijk is om modulair in te kopen of om materialen van verschillende aanbieders te combineren.

Prijsvoordeel van directe inkoop bij uitgevers: verschillende inzichten. Distributeurs beweren dat directe inkoop via de uitgever gemiddeld € 92 per leerling per jaar duurder is dan via een all-in-one model [SEO, 2025]. Zoals in paragraaf 3.2.1 besproken blijkt uit de survey dat een 14% van onze respondenten direct inkoopt bij een uitgever. 60% van de scholen die rechtstreeks inkopen geven aan dat het rechtstreeks inkopen goedkoper is. Deze twee inzichten spreken elkaar dus tegen, hoewel het wegvallen van een tussenschakel in onze optiek in principe tot lagere kosten zou moeten leiden (de tussenschakel moet immers ook voldoende marge kunnen maken).

De budgetten van scholen lopen al geruime tijd achter bij de prijsontwikkelingen in de markt. Uit de evaluatie van WGS uit 2021 bleek al dat een relatief groot deel van de voorscholen in het schooljaar 2020-2021 gemiddeld meer uitgaf aan leermiddelen dan zij aan bekostiging van leermiddelen hiervoor ontvingen.²⁵ Ook KPMG constateert dat de groei van de lumpsum in de periode 2022-2024 weliswaar in beperkte mate meeweegt met de gemiddelde inflatie, maar achterblijft bij de daadwerkelijke uitgaven per leerling. In onze enquête worden zelfs hogere gemiddelde uitgaven per leerling gerapporteerd dan in het KPMG-onderzoek.

Kostenstijgingen worden opgevangen door bezuinigen op andere posten en het aanspreken van reserves. Gestegen kosten zijn (nog) geen aanleiding om bijvoorbeeld toch meer open leermateriaal te gebruiken.

Er is in ieder geval beperkt inzicht in marges, kortingen en bekostiging van marktpartijen, wat niet alleen bij scholen maar ook tussen marktpartijen onderling tot ongemak leidt. Ook het KPMG-onderzoek gaf hier geen voldoende inzicht in. Bovendien mogen deze gegevens soms niet gedeeld worden. Dit is overigens niet uniek voor deze sector:

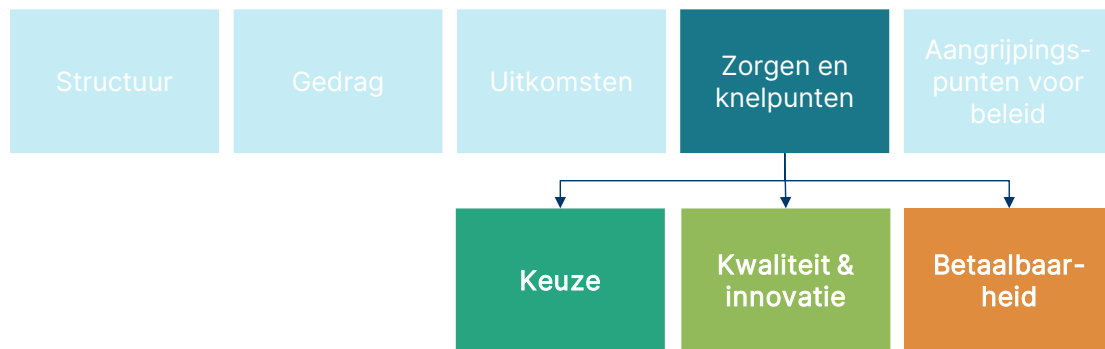
²⁵ Relevant in dit kader (gezien toen nog geldende oormerking van de middelen) was destijds ook al de in 2014 structureel doorgevoerde efficiencykorting van €30 miljoen. Zie: zoek.officielebekendmakingen.nl en zoek.officielebekendmakingen.nl

ook in andere markten is beperkte transparantie gebruikelijk. Wanneer er echter voldoende concurrentie is, hoeft dit gebrek aan inzicht niet automatisch te leiden tot prijsverhogingen of kwaliteitsverlies.

Er is beperkt inzicht in marges, kortingen en bekostiging van marktpartijen, wat niet alleen bij scholen maar ook tussen marktpartijen onderling tot ongemak leidt (en dan met name tussen distributeurs en uitgevers, maar ook vanuit nieuwkomers ten aanzien van de gevestigde partijen). Ook het KPMG-onderzoek gaf onvoldoende inzicht.²⁶ Maar deze gegevens hoeven en mogen ook niet zomaar gedeeld worden. Het zijn bedrijfsvertrouwelijke gegevens en openbaring kan in strijd zijn met de mededingingswet. Het beperkte inzicht in marges, kortingen en kosten is dan ook niet uniek voor deze sector: ook in andere markten is beperkte transparantie gebruikelijk. Transparantie over marges en kosten is niet nodig om een markt goed te laten werken, maar het is uiteraard wel nuttig om de werking van een markt te kunnen beoordelen. Om een markt goed te laten werken is vooral transparantie nodig over het aanbod, de prijzen en de kwaliteit, (en juist over deze onderwerpen zijn er binnen de leermiddelen markt ook aandachtspunten).

²⁶ Kort voor afronding van dit rapport publiceerde PwC [PwC, 2025] in opdracht van de MEVW een onderzoek op basis van data van vijf grote educatieve uitgevers. Het onderzoek stelt dat de gemiddelde projectmarge circa 5% bedraagt en daarmee onder de gangbare marges in de uitgeefsector ligt; 41% van de omzet wordt herinvesteed in ontwikkeling en vernieuwing. Grote verschillen tussen leermiddelen worden opgevangen met een portfoliomodel met kruisfinanciering. Het rapport kent in onze ogen een aantal belangrijke beperkingen om uitspraken over marges en winsten te kunnen doen. Er worden namelijk geen uitspraken gedaan over individuele uitgevers of methoden, er wordt geen onderscheid wordt gemaakt tussen LiFo en traditioneel folio, een meerjarig perspectief ontbreekt en er wordt geen inzicht wordt gegeven in de totale, samengestelde winsten en verliezen over projecten heen.

3.4 Zorgen en knelpunten



Figuur 11. Analyse marktwerking leermiddelenmarkt - onderdeel: Zorgen en knelpunten

3.4.1 Keuze

De discussie over de diversiteit van het aanbod kent geen eenduidig antwoord. Er is geen eenvoudig antwoord op de vraag hoeveel keuze is genoeg. De mate waarin er op dit moment sprake is van voldoende keuze, zijn verschillende opvattingen. Zoals wij eerder al beschreven, is er op het eerste ook voldoende en gevarieerd aanbod (zie 3.1.2). Vanuit de vraagzijde wordt er juist op gewezen dat er (voor sommige vakken) geen echte volwaardige alternatieve methoden beschikbaar zijn buiten het aanbod van de grote aanbieders. Een belangrijke vraag bij deze discussie is: hoeveel keuze is genoeg keuze? Als er behoefte leeft om meer keuze te hebben, maar er wordt in de praktijk weinig gebruik gemaakt van dit alternatieve aanbod (zie ook volgende punt over methodetrouwheid), dan is dit niet houdbaar voor de lange termijn. Ditzelfde geldt voor meer maatwerk: dit is mogelijk, maar moet ook bekostigd worden. Hierbij is de vraag of er voldoende schaal en uniformiteit aan de vraagzijde om het maatwerk te bekostigen.

Gezamenlijke inkoop versterkt vraagzijde, maar kan tot verdere concentratie van de distributiemarkt leiden. In de afgelopen jaren is de inkooppositie van de vraagzijde sterk geconcentreerd via de gezamenlijke inkoop (met SIVON als grootste partij). De PO- en VO-raad benoemen dat het versterken van de onderhandelingspositie van het onderwijs (vraagzijde) tegenover marktpartijen (aanbodzijde) bijdraagt aan het borgen van publieke waarden het vergroten van de autonomie. Door grote schaal van de aanbestedingen van SIVON kunnen er grote verschuivingen plaatsvinden, bijvoorbeeld doordat een distributeur in één keer veel meer scholen en leerlingen moet bedienen en tegen opschalingsproblemen oploopt. De omvang van de collectieve SIVON-tenders is inmiddels zo substantieel dat deze door distributeurs en uitgevers als 'must-win' worden beschouwd. Dit dwingt marktpartijen tot scherpere inschrijvingen om grote volumes aan leerlingen niet te verliezen en zo de financiële druk laten oplopen. Dat klinkt positief, maar het leidt ook tot risico's: een combinatie van grotere schaalvoordelen en verhoogde risico's (het verlies van een contract gaat gepaard met grote financiële verliezen) belemmert nieuwe toetreding en kan zelfs tot uittreding leiden.

SIVON geeft aan dat zij maatregelen neemt om dit markteffect te voorkomen. Zo zijn er elk jaar minstens twee gezamenlijke Europese aanbesteding. Binnen de aanbesteding wordt in meerdere percelen aanbesteed, met oog voor de verdeling van het volume (aantal leerlingen waarvoor de deelnemende schoolbesturen de leermiddelen aanbesteden) en de aard van de opdracht (soort leermiddelenfonds, ILG of GLF). Bij de lesmethode-aanbesteding krijgt elke lesmethode een eigen subperceel. En ook het perceel waarin de dienstverlening wordt aanbesteed heeft meerdere subpercelen, zodat de leerlingaantallen proportioneel worden verdeeld. De inschrijvers bepalen zelf op welke percelen zij wel of niet inschrijven en tegen welke prijs. Ook biedt elke aanbestedingsronde weer lessen en input voor de volgende en monitort SIVON actief de behoeften van scholen. Denk hierbij aan de wens ook de lesmethoden van kleinere uitgevers goed beschikbaar zijn, de behoefte aan transparantie over prijsopbouw en flexibiliteit in het gebruik van de methodes (zoals de afnameduur).

Met name de financiële positie van distributeurs wordt in de gesprekken die wij voeren als fragiel aangemerkt, wat met name zou komen door het wegvallen van het lucratieve ELF-verhuurmodel. Dat kan op termijn tot verschraling van aanpalende diensten leiden, aangezien distributeurs de partijen zijn die de all-in-one aanbestedingen en de rest- en dienstverleningspercelen (bij de methode-aanbestedingen) verzorgen, zou het wegvallen van een partij direct tot minder keuze en druk bij de andere partijen zorgen. Kort voor het schrijven van dit rapport werd ook duidelijk dat Iddink haar positie op de markt gaat afbouwen, terwijl Heutink die vanuit het basisonderwijs juist richting het voortgezet onderwijs gaat uitbouwen.

Merk op dat bepaalde marktpartijen de bovenstaande dynamiek ook in relatie stellen tot een verhoogde kans op leveringsproblemen. Deze relatie is tot op heden echter niet eenduidig onderbouwd. Leveringsproblemen in 2022–2023 worden in Kamervragen/antwoorden met name gekoppeld aan internationale logistieke verstoringen en late bestellingen door een deel van de scholen. Ter mitigatie van deze problemen is recentelijk een convenant tussen SIVON (in haar rol als belangenbehartiger) en de marktpartijen afgesloten om de leveringszekerheid te borgen.²⁷ Dit nadat er in schooljaar 2022–2023 leveringsproblemen zijn geweest bij 'een groot aantal leermiddelen'.²⁸

Ten aanzien van de open leermiddelen lopen de opvattingen uiteen: enerzijds wordt het als middel wordt gezien om meer aanbod te creëren dat heel goed op de specifieke wensen van docenten is afgestemd. Er zijn gesprekspartners aan de aanbodzijde die erop wijzen dat er geen algemene evidence is dat open leermateriaal beter werkt; het materiaal van het veel aangehaald Noorse NDLA zou beperkt worden gebruikt, maar

²⁷ Het convenant richt zich met name op een betere voorspelbaarheid van het leverseizoen (b.v. door scholen te bewegen tijdig te kiezen en bestellen) en op continuïteit in de leveringsketen (door van leveranciers te verlangen dat zij technische wijzigingen vooraf melden en vóór het leveringsseizoen afronden).

²⁸ Zie: [\[sivon.nl\]](https://sivon.nl)

verstoorde wel de markt van private aanbieders, waardoor er ook geen alternatief aanbod meer tot stand kwam. Belangrijke succesvoorwaarden voor open leermaterialen zijn in ieder geval goede vindbaarheid en (vooral) een voor docenten herkenbare kwaliteit. Dit zijn dan ook speerpunten van **Impuls Open Leermateriaal**. De recente aankondigingen vanuit de **Nederlands Onderwijsinstituut** kan eveneens een goede dynamiek in het aanbod teweegbrengen.

Ten aanzien van de open leermiddelen lopen de opvattingen uiteen: enerzijds wordt het als middel gezien om meer aanbod te creëren dat op specifieke wensen van docenten is afgestemd. Er zijn gesprekspartners aan de aanbodzijde die erop wijzen dat er geen bewijs is dat open leermateriaal beter zou werken. Deze gesprekspartners stellen (vanuit hun positie als commerciële aanbieders) dat materiaal van het veel aangehaalde Noorse NDLA beperkt wordt gebruikt, maar wél marktverstrend gewerkt zou hebben en daarmee alternatieve aanbodvorming geremd. Of NDLA er daadwerkelijk toe leidde dat er geen alternatief aanbod meer tot stand kwam, blijkt niet eenduidig uit publiek beschikbare, onafhankelijke evaluaties. Wel legt het Noorse ministerie van onderwijs zelf een verband tussen beperkte inkoop van digitale leermiddelen in het vo en het open en gratis aanbod van NDLA²⁹, maar dat betekent nog niet dat de Noorse uitgevers minder omzet maken of dat hun folio-aanbod verschaalt. Ook kunnen we niet verifiëren dat het gebruik van NDLA beperkt zou zijn. Uit evaluaties van de NDLA komt naar voren dat het materiaal niet vaak als primair leermiddel fungeert maar vooral aanvullend wordt ingezet. Eenzelfde beeld zien we (vooralsnog) in Nederland [Berenschot, 2025] [Universiteit Leiden - ICLON, 2024]. In die rol kunnen open leermiddelen prima bijdragen aan het reduceren van de genoemde mismatch tussen wensen en leermiddelen die door 30% van de scholen wordt ervaren (zie sectie 3.3.1) en leiden ze vermoedelijk niet tot crowding-out van commerciële leermiddelen. Belangrijke succesvoorwaarden voor open leermaterialen zijn: goede vindbaarheid en (vooral) een voor docenten herkenbare kwaliteit. Dit zijn dan ook speerpunten van **Impuls Open Leermateriaal**. De recente aankondigingen vanuit de **Nederlands Onderwijsinstituut** kan eveneens een goede dynamiek in het aanbod teweegbrengen.

3.4.2 Kwaliteit en innovatie

Er wordt aandacht gevraagd voor uniforme kwaliteitseisen ter ondersteuning van het keuze- en selectieproces. Uniforme (door het onderwijsveld zelf ontwikkelde) en objectieve kwaliteitskaders zouden ontbreken, terwijl dit scholen juist kan helpen om hun methodekeuzes beter onderbouwd te maken. Ook kunnen kwaliteit en vakspecificaties een nadrukkelijker rol krijgen bij aanbestedingen. Dit kan uitgevers ertoe zetten om inzichtelijk te maken wat de kwaliteit is van het leermiddel (m.n. de onderwijskundige kenmerken) en dit objectief beschikbaar maken via een catalogus. Het kader kan een instrument worden om vaksecties en schoolteams met elkaar in gesprek te laten gaan

²⁹ Zie: [\[www.udir.no\]](http://www.udir.no)

over de leermiddelen waarmee ze aan de slag willen, om zo de voorkant van het keuzeproces te versterken. Het ontwikkelen van deze uniforme kaders is het speerpunt van de **Kwaliteitsalliantie**. Dit initiatief is echter nog maar recent gestart, dus de uitkomsten hiervan zijn nog niet bekend.

Hoewel de ontbrekende kwaliteitskaders een veelgehoorde zorg is, geven onze surveyresultaten geven tegelijkertijd wel aan dat scholen al met name hun keuze baseren a.d.h.v. kwaliteit en daar over het algemeen tevreden over zijn op de kenmerken die wij aan hen hebben uitgevraagd (zie paragraaf 3.3.2).

Objectieve kwaliteitsbeoordeling van ervarings- en vertrouwensgoederen

Leermiddelen kunnen geduid worden als typische ervarings- en vertrouwensgoederen. De kwaliteit is als ervaringsgoed pas na aankoop en tijdens het gebruik in de klas echt te beoordelen. In het selectieproces wordt nu zoveel mogelijk ervaring opgedaan door vaak al materiaal (in enkelvoud) aan te schaffen en te beoordelen, proeflessen te geven en ervaringen van collega-docenten op te vragen. Docenten beogen hiermee zo goed als mogelijk in te schatten of een methode goed werkt in hun lespraktijk, maar voor bepaalde dimensies – zoals de werkelijke bijdrage aan langetermijn-leerresultaten vergeleken met alternatieven, of de optimale aansluiting op kerndoelen en didactische inzichten – blijft objectieve kwaliteitsbeoordeling lastig, zelfs achteraf. Dit leidt tot informatie-asymmetrie tussen uitgevers en scholen, waardoor het voor scholen moeilijk is om vooraf en achteraf volledig onderbouwd methodekeuzes te maken.

Voor vertrouwensgoederen kan een keurmerk helpen om minimale waarborgen te bieden, bijvoorbeeld dat een methode aansluit op het curriculum. Voor het ervaringsaspect – hoe werkt de methode in de praktijk? – is echter gestructureerde uitwisseling van gebruikerservaringen essentiëler, zoals reviewplatforms in andere sectoren. De Kwaliteitsalliantie ontwikkelt weliswaar kwaliteitskaders, maar scholen maken nu al keuzes op basis van kwaliteitsperceptie via informele netwerken en merkreputatie. Een platform voor gebruikersreviews zou deze praktijk verder kunnen formaliseren en de informatievoorziening structureel verbeteren, waardoor het marktfalen bij ervaringsgoederen effectiever wordt aangepakt dan met alleen statische kaders.

EdTech-ecosysteem wijst op toetredingsbarrières - Het eerder aangehaalde rapport over toetredingsbarrières van deze EdTech-nieuwkomers [Erasmus Centre for Entrepreneurship, 2025] beschrijft de uitdagingen die deze partijen ervaren om de markt te betreden. Ze liggen grotendeels in lijn met de uitdagingen die wij op verschillende punten in dit rapport ook al benoemen: een inerte en gefragmenteerde vraagzijde (trouwheid, tijdsdruk, beperkte budgetten, etc.), toetreding verloopt grotendeels via raamcontracten (wat voor nieuwkomers als een administratieve last ervaren)

en de jaarlijkse besliscycli (keuze en inkoop worden in het voorjaar voor het nieuwe jaar gedaan, dit moment missen betekent dat de toetreding weer een jaar op zich laat wachten).

3.4.3 Betaalbaarheid

Er is veel discussie over de betaalbaarheid van leermiddelen. Bij de bespreking van de uitkomsten qua betaalbaarheid (paragraaf 3.3.3) hebben wij al veel van de verschillende perspectieven besproken. De conclusie is wat ons betreft vooral dat er (te) weinig **transparantie** is ten aanzien van de kosten en marges. De aanbodzijde wijst vooral op de gematigde prijsstijgingen en de mate waarin veel scholen binnen hun begrootte budget hun gewenste leermiddelen kunnen aanschaffen (wat ook wordt bevestigd in onze enquêteresultaten). Tegelijkertijd geven scholen aan dat ze zorgen hebben over de prijskwaliteitverhouding, met name gezien de hoge mate van niet-gebruik van licenties en het weggooien van niet gebruikte verbruiksmaterialen (waarover we eerder al aangaven dat scholen wel de optie hebben om het niet af te nemen, maar dat het, in lijn met de kostenstructuur, financiële voordeel beperkt is).

Het komt dus neer op de vraag of men nog wel **‘waar voor het geld’** krijgt; hierover verschillen de data, meningen en overtuigingen duidelijk van elkaar binnen ons onderzoek (en dat van andere onderzoeksbureaus).

Er is een publieke discussie gaande over het feit dat de (zogezegd grote) marges van de publiek gefinancierde leermiddelenmarkt naar een aantal grote investeringsmaatschappijen vloeien. Los van de vragen over de hoogte van de marges (die we hiervoor al uitvoerig aan bod hebben laten komen) lijkt er een meer principiële discussie gaande over de rol van investeringsmaatschappijen en private equity in de publiek gefinancierde leermiddelenmarkt.³⁰

In het verlengde van de zorgen over het eigenaarschap, zouden er ook zorgen zijn dat de **kwaliteit van leermiddelen achteruitgaat omwille van winstbelang**. In onze survey en gesprekken hebben wij echter (in tegenstelling tot de eerder aangehaalde survey vanuit o.a. de PO- en VO-raad) beperkt signalen ontvangen dat de kwaliteit verslechterd zou zijn. Als de kwaliteit dermate achteruitgaat dan zal de vraag op den duur echter afnemen en snijdt een aanbieder zichzelf in de vingers (mits voldoende keuzevrijheid en overstapmogelijkheden).

Onze gesprekspartners wijzen verder erop dat investeringen van private equity ook **positieve gevolgen hebben**. Zo kan er opvolging worden gerealiseerd voor een bedrijf (alleen relevant bij familiebedrijven), kunnen er de nodige investeringen worden gedaan of kan het bedrijf met de kennis en ervaring binnen de groep efficiënter worden

³⁰ Zie bijvoorbeeld: [\[aob.nl\]](http://aob.nl)

gemaakt. Ook voor nieuwkomers kan private equity helpen om een markt te betreden, aangezien opschaling om fikse investeringen vraagt. Private equity kan er kortgezegd voor zorgen dat er meer uit een bedrijf wordt gehaald. Het zou wel een zorg kunnen zijn als ze het bedrijf met schulden achterlaten, maar wij hebben hier geen indicaties voor ontvangen dat dit aan de orde is in de leermiddelenmarkt.

Vanuit het **mededingingsrecht** maakt de aanwezigheid van private equity in de basis qua concurrentietoets niets uit, het is in wezen niets anders dan een financieringsvorm. De zorg kan wel zitten op het niveau van het portofolio: door horizontale en verticale integratie kan er hoge marktconcentratie optreden. Het wordt vooral een probleem als private equity meerdere partijen (en dan specifiek meerdere uitgevers) in handen krijgt waardoor deze niet meer met elkaar concurreren (zoals bij Zwijsen en ThiemeMeulenhoff nu wel het geval is in het bo). Hoewel de grotere uitgevers verschillende kleinere aanbidders hebben overgenomen³¹, lijkt van kralenrijgen wat ons betreft in het onderwijs geen sprake (een fenomeen dat bij andere sectoren, zie box hieronder). Het is echter aan de ACM eventuele problemen ten aanzien van eerdere of recente overnames aanhangig te maken. Het aangekondigde marktonderzoek zou hier een eerste indicatie voor kunnen gaan zijn.³² De ACM communiceert echter niet over lopende onderzoeken en kan zelfs na afronding ervoor kiezen de uitkomsten niet publiek te maken, om zo toekomstig ingrijpen alsnog mogelijk te kunnen maken.

Kralen rijgen door private equity en de rol van de ACM

Een van de gedragingen waarmee private equity investeerders wel een zorgelijke druk op een markt kunnen uitoefenen is het fenomeen kralen rijgen. Het idee van deze strategie is om voldoende (met name geografisch) gescheiden markten een serie kleine overnames te doen die niet onder de concentratietoets van de ACM vallen (omzet >30 miljoen euro), om vervolgens binnen het samengestelde toch keuzes te maken die de marktwerking (prijzen) en keuzevrijheid negatief beïnvloeden. Denk hierbij aan het sluiten van minder rendabele locaties of wijzingen (afschalen of richten) van het product- en dienstenaanbod naar meer winstgevend aanbod. Doordat er geen redelijke alternatieve keuzes (zoals opvanglocaties of dierenartsenpraktijken) is er de facto sprake van verplichte winkelnering, waardoor druk op prijzen en innovatie afneemt.

Rol van private equity in de kinderopvang

In de kinderopvang bestaan zorgen over de rol van private equity, maar onderzoek van Decisio laat zien dat investeerders zich **vooral richten op waardegroei** bij verkoop en niet op winstonttrekking via hoge prijzen of dividend, terwijl de prikkel tot excessieve schulden is afgenomen. Reorganisaties kunnen wel leiden tot cherry picking, wat op

³¹ Voorbeelden zijn de overnames van Malmberg (Essener en ICE), Thiememeulenhoff (Kenteq) en Infinitas/Noordhoff (Codename Future en Futurewiz).

³² Zie: [\[acm.nl\]](https://acm.nl)

sectorniveau risico's voor kwaliteit met zich meebrengt, al scoren private-equity-aanbieders gemiddeld bovengemiddeld op meetbare kwaliteitsindicatoren; over niet-meetbare kwaliteit is minder bekend. De onderzoekers concluderen dat transparantiemaatregelen een logisch en relatief risicoloos startpunt vormen om informatie-asymmetrie en marktmacht te beperken, al is hun effectiviteit begrensd doordat voor ouders vooral beschikbaarheid van opvang doorslaggevend is. Instrumenten als transparantie over kwaliteit en financiën, inspraak voor ouders en werknemers en normering van topinkomens kunnen daarom bijdragen, ook als zij geen wondermiddel zijn.

Ontwikkelingen op het gebied van toezicht en handhaving

De ACM is bekend met strategieën zoals kralen rijen en pleit al enige tijd voor een bredere toezicht- en handhavingsinstrumentarium om deze ongewenste gedragingen en uitkomsten in te perken (New Competition Tool).³³

Sinds 1 september 2025 is in dit kader al wel een wetswijziging doorgevoerd op artikel 24 van de Mededingingswet.³⁴ Deze stelt nu alleen nog: *"Het is ondernemingen verboden misbruik te maken van een economische machtspositie."* Voorheen bevatte dit artikel een tweede lid, te weten: *"Het tot stand brengen van een concentratie als omschreven in artikel 27 wordt niet aangemerkt als het misbruik maken van een economische machtspositie."* Onder dit tweede lid konden fusies en overnames niet als misbruik van dominante positie worden beschouwd en alleen onderworpen waren aan toetsing door de ACM in het kader van de fusiecontrole. Het schappen van het tweede lid machtigt de ACM nu om nationale regels inzake misbruik van dominante positie toe te passen op dergelijke transacties. Hierdoor kunnen fusie- en overname-activiteiten die voorheen onder de meldingsdrempels vielen en niet bij de ACM hoefden te worden gemeld, nu wel onderworpen worden aan toetsing en mogelijke sancties door de ACM, mits ten minste één van de betrokkenen een economische machtspositie heeft op de betreffende relevante markt en er sprake is van misbruik van die positie.

Een 'New Competition Tool' zou in de toekomst meer opties kunnen bieden om, zonder dat er sprake is van directe overtreding van mededinging, dynamiek in (digitale) markten te stimuleren. De kern van dit instrument (ook wel: marktremediebevoegdheid) is dat, wanneer er na een marktonderzoek geconstateerd wordt dat op een markt, of een deel daarvan, sprake is van onvoldoende effectieve mededinging, er aan specifieke

³³ Zie ook de Kamerbrief van EZ (nu: EZK) van 1 oktober 2025: Vervolg toekomst mededingingsbeleid. [[rijks-overheid.nl](#)]. In deze brief wordt ingegaan op op mogelijke aanpassingen marktonderzoeksbevoegdheid (New Competition Tool) en het concentratietoezicht van de ACM. Hierbij wordt ook expliciet ingegaan op een verruiming van de inroepbevoegdheid bij concentratiecontrole (n.a.v. een initiatiefwetsvoorstel van GL/PvdA), waarmee meer ruimte kan ontstaan om onderdrempelige overnames alsnog onder het toezicht van ACM te brengen.

³⁴ Zie [[wetten.overheid.nl](#)] en [[wijzigingsvoorstel](#)]. Aanleiding was het Towercast arrest van het Hof van Justitie van de EU, zie [[ecer.minbuza.nl](#)].

ondernemingen voorschriften opgelegd kan worden. Die voorschriften hebben tot doel het bevorderen van de effectieve mededinging of het wegnemen van belemmeringen daarvoor. Ten tijde van dit onderzoek bestaat de 'New Competition Tool' overigens nog niet; dit is een besluit voor de wetgever

3.5 Aangrijpingspunten voor beleid

De zorgen en knelpunten uit paragraaf 3.4 geven aanleiding voor beleidswijzigingen als er daadwerkelijk sprake is van een probleem in de marktwerking (marktfalen) of in het systeem waarin vraag en aanbod tot stand komen (institutionele problemen). Wij toetsen het geschetste beeld daarom eerst aan de hand van de in hoofdstuk 2 geïntroduceerde kenmerken van een goed functionerende markt, om vervolgens bij de volgens ons belangrijkste aandachtspunten tot beleidsaanbevelingen te komen.



Figuur 12. Analyse marktwerking leermiddelenmarkt - onderdeel: Aangrijpingspunten voor beleid

3.5.1 Aandachtspunten marktwerking

Tabel 3. Beoordeling van de marktwerking vo (scores: + overwegend positief, +/- positief met duidelijke aandachtspunten, - overwegend negatief, ? te veel ontbrekende informatie).

Kenmerken goed functionerende markt (met aandachtspunten vo)	Score
Kenmerk 1. Genoeg deelnemers aan vraag- en aanbodzijde Positief: Aan de vraag- en aanbodzijde van de leermiddelenmarkt zijn in principe voldoende partijen actief. Er is een breed aanbod van uitgevers en methoden, waarbij er wel flinke verschillen zijn tussen vakken. De inkooppositie van scholen is versterkt door collectief aan te besteden, waarbij SIVON verreweg de meeste inkoopvraag bundelt. Aandachtspunt: In de praktijk wordt de markt gedomineerd door een handvol grote spelers en hun methoden, met op sommige vakken zeer hoge marktconcentraties. Dit hangt samen met voorkeuren van scholen (waardoor er in veel gevallen maar één of enkele reële keuzeopties zijn), methodetrouwheid van docenten en meerjarige afnamecontracten, waardoor scholen relatief weinig wisselen en bestaande aanbieders hun positie kunnen bestendigen.	+-

Kenmerken goed functionerende markt (met aandachtspunten vo)	Score
Kenmerk 2. Producten sluiten aan bij de vraag Positief: Scholen zijn over het algemeen tevreden over de inhoudelijke kwaliteitsaspecten van de methoden. Schoolleiders uit onze uitvraag geven aan dat de kwaliteit en inhoud van de methoden goed aansluiten bij de onderwijsdoelen. Wat dat betreft sluit het aanbod dus goed aan bij de vraag. Aandachtspunt: Er bestaat met name onvrede over aanbiedingsvorm en duurzaamheid: er is weinig flexibiliteit en er heerst een duidelijke afkeer tegen het weggooien van verbruiksmaterialen. Hoewel er geen afnameverplichting van het verbruiksmateriaal bestaat (bij LiFo is immers alleen de licentie verplicht), is het financiële voordeel van niet-afnemen beperkt (wat onzes inziens aansluit bij de kostenstructuur van het ontwikkelen van de methode, zie 3.1.2 en 3.3.3), waardoor deze mogelijkheid in de praktijk beperkt benut wordt en bijvoorbeeld modulair inkopen (van verschillende aanbieders) niet aantrekkelijk is. In onze enquête wordt tot slot aandacht gevraagd voor de actualiteit en aansluiting op de schoolvisie en belevingswereld van leerlingen.	+ -
Kenmerk 3. Volledige informatie en transparantie Positief: Scholen zeggen goed zicht te hebben op het beschikbare aanbod (met name gezien de expertise van de vaksecties). Aandachtspunten: Objectieve kwaliteitscriteria en eenvoudige uitwisseling van informatie over ervaringsaspecten ontbreken. De totstandkoming van de prijs is het voornaamste aandachtspunt qua transparantie (zowel bij uitgevers als bij de tussenkomst van distributeurs), en met name de marges van de partijen aan de aanbodzijde (met name uitgevers). Meer inzicht in de kostenstructuur zou helpen voor begrip over prijsontwikkelingen. Een specifiek aandachtspunt zit tot slot op de activatiegraad van de digitale licenties, hier krijgen scholen beperkt zicht op, terwijl dit hen wel kan helpen bij het beter benutten van de methode of het maken van andere keuzes.	+ -
Kenmerk 4. Vrije toetreding en uittreding Positief: In principe is er sprake van vrije toe- en uittreding tot de markt; er zijn in ieder geval geen juridische of technische barrières om de markt te betreden. Aandachtspunten: Het ontwikkelen en in de markt zetten van een volledige lesmethode vergt aanzienlijke investeringen, wat een drempel vormt voor nieuwe of kleinere aanbieders. Deze kleinere spelers zijn afhankelijk van de all-in-one-distributeur, het restperceel bij methode-aanbestedingen of moeten buiten de aanbesteding om onder de aandacht van scholen zien te komen, wat hun positie verder bemoeilijkt.	+ -
Kenmerk 5. Lage transactiekosten Aandachtspunten: Scholen hebben hoge transactiekosten bij het wisselen van methode of uitgever, of zelfs overstap naar open of zelf ontwikkeld lesmateriaal. Een dergelijke overstap vraagt een forse tijdsinvestering van scholen en docenten. Daarnaast zorgen de inkoopvoorwaarden ervoor dat het voordelig is om een methode meerjarig te gebruiken. Eerder wisselen is wel mogelijk, maar zorgt voor een	-

Kenmerken goed functionerende markt (met aandachtspunten vo)	Score
financieel nadeel doordat kortingen vervallen. Ook de wijze van inkoop ligt bij aanbestedingen doorgaans voor vier jaar vast. Dit laatste beperkt de keuzemogelijkheden van scholen echter niet, aangezien scholen binnen de aanbesteding kunnen wisselen (en eventueel daarbuiten kunnen inkopen als de distributeur de gewenste methode niet kan leveren).	
Kenmerk 6. Prijzen zijn competitief en er worden geen excessieve winsten gemaakt Aandachtspunten: Het is onduidelijk of prijzen competitief zijn. De geobserveerde kostenstijgingen lijken eerder door herhaalde licentiekosten dan hogere eenheidsprijzen veroorzaakt. Gedetailleerd en onafhankelijk inzicht in marges binnen de educatieve uitgeversmarkt ontbreekt. ³⁵	?

3.5.2 Belangrijkste aangrijpingspunten voor het vo

Voorgaand overzicht (Tabel 3) laat zien dat de VO-leermiddelenmarkt op meerdere onderdelen positief functioneert. Toch zien we ook aantal belangrijke aandachtspunten waarop inzet vanuit beleid of de markt zelf (vraag en aanbod) mogelijk is. De voornaamste onderwerpen zijn hierbij de bereidheid en kaders voor keuze- en overstap aan de vraagzijde, (het gebrek aan flexibiliteit in) de aanbiedingsmodellen en het gebrek aan inzicht in de prijsontwikkeling (met in het verlengde een normatief debat over redelijkheid van marges).

In onderstaande tabel vertalen wij de eerdere aandachtspunten uit Tabel 3 in concrete suggesties voor vervolgacties (en wie hiervoor aan zet is). Dit doen we aan de hand van hun typering (marktfalen versus institutionele problemen) en onze duiding van het probleem. Bij de suggesties voor vervolgacties maken we onderscheid tussen directe interventies (waar het probleem en het handelingsperspectief helder zijn), experimenten (waar onzekerheid bestaat over de effectiviteit van maatregelen), en nader onderzoek (waar aanvullende empirische onderbouwing nodig is).

³⁵ Afgezien van de inzichten op basis van uitgeefprojecten in de recente PWC-rapportage.

Tabel 4. Vertaling van vo-aandachtspunten in aangrijpingspunten voor beleid

Aandachtspunt	Type probleem	Duiding van het probleem	Wie kan primair ingrijpen	Suggestie voor vervolgacties
Thema 1: Versterking van de vraagzijde				
1. Methodetrouwheid remt heroverweging en overstap	Marktfalen en institutioneel	(Rationele) voorkeur voor onderwijskundige continuïteit; hoge implementatie- en transactiekosten bij een switch van lesmethode.	Schoolleiding en besturen (interne governance).	Experiment - professionalisering keuzeproces in combinatie met expliciete periodieke marktverkenning.
2. Ontbreken van objectief kwaliteitsinzicht in methoden	Marktfalen	Vertrouwensgoed; structurele informatie-asymmetrie over kwaliteit (incl. langetermijn uitkomsten); reputatievoordeel gevestigde partijen belemmert effectieve kwaliteitsvergelijking.	Georganiseerde vraagzijde (bijv. kwaliteitsalliantie); evt. overheid kaderstellend.	Directe interventie - (door)ontwikkeling kwaliteitskaders (lopend). Experiment - platform waarop informatie en ervaringen gedeeld worden.
3. Zicht op en kansen voor kleinere aanbieders	Marktfalen	Vertrouwensgoedkarakter en informatie-asymmetrie versterken reputatiemechanismen; hoge vaste ontwikkelkosten en lange terugverdientijd verhogen toetredingsrisico en kunnen marktdynamiek beperken.	Georganiseerde vraagzijde en/of transparante aanbodzijde (informatie-infrastructuur).	Experiment - platform waarop informatie en ervaringen gedeeld worden.

Aandachtspunt	Type probleem	Duiding van het probleem	Wie kan primair ingrijpen	Suggestie voor vervolgacties
4. Scheiding tussen inhoudelijke selectie en budgetafweging	Institutioneel	Rolverdeling methodeselectie (vaksectie) en budget (schoolleider/bestuur), informele terughoudendheid om budgetverantwoordelijkheid actief te benutten, autonomie van vaksectie weegt zwaarder dan kostensturing.	Schoolleiding en besturen (interne governance).	Experiment - pilot met gedeelde budgetverantwoordelijkheid of expliciete budgetkaders.
Thema 2: Flexibiliteit en duurzaamheid				
5. Gebrek aan flexibiliteit en modulariteit, met beperkte mogelijkheden voor kostensturing (hergebruik)	Marktfalen en institutioneel	Gefragmenteerde vraag beperkt onderhandelingsmacht voor flexibiliteit; Informatie-asymmetrie: prijsopbouw en schaalvoordelen van bundels; Verschuiving van kapitaalgoed (folio) naar abonnement (LiFo) vermindert flexibiliteit (geen verlenging afschrijving mogelijk).	Georganiseerde vraagzijde (bijv. SIVON) en scholen (vraagarticulatie); overheid (monitoring kosten), aanbodzijde (aanbod aanpassen aan behoefte).	Directe interventie – afspraken tussen vraag- en aanbodzijde over herziening van aanbiedingsvormen (lopend). Experiment - collectieve aanbesteding met flexibiliteitseisen. Nader onderzoek - monitoring van kosteneffecten.

Aandachtspunt	Type probleem	Duiding van het probleem	Wie kan primair ingrijpen	Suggestie voor vervolgacties
6. Weggooien ongebruikte verbruiksmaterialen (duurzaamheid)	Marktfalen	Negatieve externaliteiten; publieke waarde duurzaamheid niet geïnternaliseerd in prijs/inkoopbeslissing.	Georganiseerde vraagzijde (bijv. SIVON/collectieve inkoop); overheid (kaderstellend), aanbodzijde (duurzaam en modulair aanbod).	Directe interventie - duurzaamheidseisen in aanbesteding/richtlijnen (lopend) en betere modulariteit in aanbod (lopend). Nader onderzoek – monitoring van nieuwe uitkomsten/aanbiedingsmodellen.
Thema 3: Inzicht in prijzen en marges				
7. Gedetailleerd en onafhankelijk inzicht in marges binnen de educatieve uitgeversmarkt ontbreekt	Institutioneel (en mogelijk marktfalen)	Informatie-asymmetrie leidt tot gebrek aan vertrouwen, legitimiteit en transparantie; Normatieve spanning tussen publiek gefinancierde markt en private winsten (zonder bewijs van excessieve winsten of door ACM vastgestelde mededingingsproblemen).	Overheid (markttoezicht en normatief debat), aanbodzijde (vrijwillige transparantie).	Direct interventie – marktonderzoek van ACM kan inzicht in marges geven en vergelijking met andere (publiek gefinancierde) markten maken (lopend). Nader onderzoek - normatief debat over wat redelijke marges zijn in deze markt (en deze leidend laten zijn bij inkoop/aanbesteding en methodekeuze).

Thema 1: Versterking van de vraagzijde

Duiding van het probleem en de oplossingsrichtingen

Er lijkt sprake van een patstelling aan de vraagzijde. Scholen geven aan behoefte te hebben aan meer keuze, zowel qua aantal methodes als qua aanbiedingsvorm, maar starten in de praktijk zelden een keuzeproces om een overstap te verkennen. Methodetrouwheid is groot en overstappen brengt hoge transactiekosten met zich mee, onder meer door werkdruk, implementatiekosten en onzekerheid over alternatieven. Hierdoor is de disciplinerende werking van de vraagzijde beperkt en ontstaat voor aanbieders weinig prikkel om extra of afwijkend aanbod te ontwikkelen.

Het versterken van de vraagzijde begint wat ons betreft bij het verlagen van transactiekosten en het verbeteren van de informatiepositie van scholen. Het moet gestimuleerd worden dat scholen toegang hebben tot (een platform met) bruikbare en vergelijkbare informatie over het aanbod. Hieronder valt niet alleen prijsinformatie, maar ook data over vakinhoudelijke en didactische kwaliteit, overstapdrempels, interoperabiliteit en duurzaamheid. Dit hoeft in onze optiek niet per definitie via een publiek instrument; ook marktpartijen kunnen dergelijke catalogi ontwikkelen, mits scholen een compleet en transparant overzicht krijgen van wat er mogelijk is (inclusief inzicht in bijvoorbeeld de wijze van opstellen, keuzes qua prioritering en de actualiteit van de getoonde inzichten). Dit overzicht moet breder zijn dan het aanbod van de grote uitgevers en ook open leermiddelen, educatieve apps en nieuwe AI-initiatieven omvatten. Dit biedt ook nieuwkomers een betere kans om goed in zicht te komen bij de vraagzijde en hun toetredingsbarrière te verlagen (en dus meer kans te geven om hun ontwikkelkosten terug te verdienen). Deze partijen zijn op dit moment immers vooral aangewezen op de distributeurs die dit aanbod via het restperceel aan de scholen aanbieden (en beter onder de aandacht kunnen brengen).

Een belangrijk ontwerpprincipe bij een dergelijk vergelijkingsplatform is dat leermiddelen ervarings- en vertrouwensgoederen zijn (zie box onderaan paragraaf 3.4.2). Objectieve kwaliteitscriteria zijn noodzakelijk en kunnen minimale waarborgen bieden (zoals aansluiting bij kerndoelen), maar verklaren nog niet hoe een methode in de praktijk werkt. Dat ervaringsaspect vraagt om gestructureerde uitwisseling van gebruikerservaringen. Een reviewmechanisme (als onderdeel van het keuze- en vergelijkingsplatform) kan bestaande informele netwerken formaliseren, informatie-asymmetrie verkleinen en de zichtbaarheid van kleinere en open aanbieders vergroten.

Daarnaast vraagt versterking van de vraagzijde om professionalisering van het keuzeproces binnen scholen. Vindbaarheid alleen is onvoldoende zolang scholen en docenten moeite hebben om alternatieven te beoordelen en te benutten. Professionalisering zou zich niet primair moeten richten op het ontwikkelen van eigen materiaal, maar op het flexibel en instrumenteel gebruiken van bestaande methodes en het combineren daarvan met aanvullend of open materiaal. Door docenten beter toe te rusten in hun vakinhoudelijke keuzes en het stellen van expliciete kwaliteitseisen, wordt hun

positie in het keuzeproces versterkt en neemt de afhankelijkheid van standaardpakketten af. Dit draagt tevens bij aan een betere afweging tussen inhoudelijke kwaliteit en kosten, zonder de professionele autonomie onnodig te beperken. De komende curriculumherziening zien we hierbij nadrukkelijk als sleutelmoment: het voor zowel bestaande partijen als nieuwkomers is een logisch moment om nieuwe (AI-)toepassingen te ontwikkelen die direct aansluiten op de nieuwe eisen. Ter afsluiting wijzen we nog op het aspect van de benodigde tijdsbesteding: in tijden van werkdruk en tekorten verwachten we dat het voor docenten niet vanzelfsprekend is dat zij voldoende tijd nemen (of vrijgespeeld krijgen vanuit de schoolleiding) om dit proces zorgvuldig te doorlopen.

Wie is aan zet bij de aangrijpingspunten?

De primaire verantwoordelijkheid ligt bij **scholen en schoolbesturen**, ondersteund door **sectororganisaties** en initiatieven zoals de **Kwaliteitsalliantie** (uitrol van de kwaliteitskaders met objectieve criteria, verwacht in het voorjaar van dit jaar³⁶). De recente SIVON-aanbesteding van de Open Keuzecatalogus lijkt hier eveneens een eerste ingezette stap te zijn.³⁷ Van scholen wordt niet gevraagd om vaker te wisselen van methode, maar wel om hun keuzeprocessen te professionaliseren: periodieke marktverkenning, expliciete kwaliteitscriteria en beter gebruik van beschikbare informatie, evenals het beschikbaar stellen van voldoende tijd voor het keuze- (en eventuele overstap-) proces. Sectororganisaties en publieke partijen kunnen dit faciliteren door onafhankelijke kwaliteitskaders, gebruikersinformatie en handreikingen te ontwikkelen. De overheid heeft hier vooral een **faciliterende en aanjagende rol**, niet een regulerende.

Thema 2: Flexibiliteit en duurzaamheid

Duiding van het probleem en de oplossingsrichtingen

Scholen ervaren beperkte flexibiliteit en modulariteit in de afname en het gebruik van leermiddelen. De bundeling van licenties en folio (LiFo) wordt als beperkend ervaren, omdat het moeilijk is om alleen die onderdelen af te nemen die daadwerkelijk worden gebruikt. Dit beperkt de mogelijkheden voor kostensturing, hergebruik en maatwerk en vergroot het gepercipieerde gebrek aan keuzemogelijkheden.

Het stimuleren van **flexibiliteit en modulariteit in gebruik en keuze** is daarom een belangrijk aangrijppunt. In een ideale situatie kunnen scholen kiezen tussen losse onderdelen: alleen het fysieke leerboek, alleen de digitale ondersteuning of volledig digitaal. Ook kunnen aanbestedingen en keuzeprocessen zo worden ingericht dat toetreding van nieuwe aanbieders wordt gestimuleerd, bijvoorbeeld door meer gewicht toe te kennen aan vakspecifieke kwaliteitseisen en minder exclusief te sturen op prijs en bulkvoordeel. Gescheiden percelen in aanbestedingen (bijvoorbeeld volledig folio,

³⁶ Zie de recente Kamerbrief over de Digitalisering en Leermiddelen in het funderend onderwijs via - [\[www.tweedekamer.nl\]](http://www.tweedekamer.nl)

³⁷ Zie: [\[www.tenderned.nl\]](http://www.tenderned.nl)

LiFo-combinatie en volledig digitaal) kunnen hierbij experimenteerruimte bieden, met de kanttekening dat zij geen structurele oplossing vormen zolang de onderliggende kostenstructuur van uitgevers niet verandert.

Duurzaamheid vormt hierbij een expliciete publieke waarde. Het weggooien van ongebruikte of deels gebruikte verbruiksmaterialen wordt door scholen als een groot knelpunt ervaren vanuit duurzaamheidsperspectief. Scholen kunnen hierop sturen door in aanbestedingen expliciete duurzaamheidseisen op te nemen, bijvoorbeeld door digitale content los te koppelen van specifieke boekdrukken (maar wel interoperabel te houden), zodat goed bruikbare boeken niet hoeven te worden weggegooid en hergebruik mogelijk wordt (waarbij het prijsvoordeel volgens ons overigens beperkt zal blijven i.v.m. de meermaals besproken kostenstructuur achter de methode-ontwikkeling). Voor succesvolle verduurzaming is voorspelbaarheid richting de markt essentieel. Door gezamenlijk tijdpaden en ambities vast te leggen, krijgen aanbieders de zekerheid die nodig is om te investeren in duurzamere aanbestedingsvormen.

Wie is aan zet bij de aangrijpingspunten?

De **georganiseerde vraagzijde** – met name via collectieve inkoop – is hier primair aan zet. Door (waar mogelijk³⁸) al in aanbestedingen, maar bij met name de vraagarticulatie en uiteindelijke methodeselectie gezamenlijk eisen te stellen aan modulariteit, hergebruik en duurzaamheid, kunnen scholen voorspelbare signalen afgeven richting aanbieders. **SIVON** heeft hier wat ons betreft een sleutelrol vanwege haar schaal en coördinerende positie. Aanbieders zijn vervolgens aan zet om hun aanbod hierop aan te passen. De rol van de overheid is tot slot **kaderstellend**: OCW vervult hier een kaderstellende rol door publieke waarden te expliciteren (bijv. via haar beleidskaders, kamerbrieven of richtlijnen over duurzame productie, materialengebruik en modulariteit). Hiermee creëert OCW randvoorwaarden te waarbinnen vraag- en aanbodzijde tot passende oplossingen kunnen komen, zonder zelf aanbestedingsvormen of keuzes voor te schrijven.

Er worden hier op dit moment al concrete stappen op dit onderwerp gezet. De vraag- en aanbodzijde zijn sinds de zomer van 2025 met elkaar in gesprek over knelpunten en wensen in aanbestedingsmodellen. Beiden erkennen een aandeel te hebben in dit

³⁸ De opgelegde eisen mogen het *level playing field* tussen de verschillende mogelijke inschrijvers in ieder geval niet schaden. Zo kunnen er bij de methodepercelen moeilijk eisen worden opgenomen die verder gaan dan de vooraf bekende (en voor alle partijen gelijke) productkenmerken. Een derde partij (zoals een distributeur) kan bijvoorbeeld geen belofte doen over toekomstige verduurzaming van een methode (bijv. qua materialenverbruik of productielocatie), aangezien dergelijke keuzes en verantwoordelijkheden bij de uitgever liggen. Dit geldt ook voor de modulariteit: het moet vooral al mogelijk zijn om losse onderdelen af te nemen bij de uitgever, voordat ook derde partijen dit in een aanbesteding kunnen aanbieden. Bij de overige dienstverlening is overigens wel meer ruimte voor differentiatie en hier dus ook meer mogelijk qua sturing op gewenste uitkomsten en inzichten (modulair afnemen van diensten, transparantie over prijzen en gebruik, etc.).

vraagstuk, dus zowel de aanbodzijde (via MEVW) als de vraagzijde (via SIVON) hebben een aantal concrete aanbevelingen gedaan richting haar leden (die grotendeels in lijn liggen met onze observaties en aangrijpingspunten).³⁹ Ook op het gebied van duurzaamheid weten vraag- en aanbodzijde elkaar te vinden met de ondertekening van het handvest '*Op weg naar een duurzame leermiddelenketen*'.⁴⁰

Thema 3: Inzicht in prijzen en marges

Duiding van het probleem en de oplossingsrichtingen

Ondoorzichtige prijsvorming leidt tot onrust en wantrouwen bij scholen. Er is beperkt inzicht in de prijsopbouw en marges van leermiddelen, met name bij LiFo-producten. Tegelijkertijd hoeven degenen die de inhoudelijke methodekeuze maken doorgaans geen directe rekening te houden met budgetten, wat het **prijsbewustzijn** aan de vraagzijde beperkt.

Het vergroten van **inzicht in prijzen en marges** is een logische eerste stap voordat zwaardere marktinterventies (zoals prijsmaximering) worden overwogen. Transparantie over prijsopbouw (bij inkoop) helpt scholen om te beoordelen of prijzen redelijk zijn en ondersteunt het gesprek over betaalbaarheid. Ook aan de aanbodzijde kan, gezien de volledige publieke financiering, een moreel appel worden gedaan om de transparantie te verhogen. Het eerder aangehaalde onderzoek naar de marges en terugverdientijden van een selectie van uitgeefprojecten is hierin een eerste stap; verdere verdieping is nodig om op sectorniveau uitspraken te kunnen doen.

Daarnaast kan **structurele monitoring** van de gemiddelde kosten voor leermiddelen op schoolniveau waardevolle sturingsinformatie opleveren, zowel voor beleidsmakers als voor scholen zelf, bijvoorbeeld via benchmarking. Scholen hebben immers zelf het beste zicht op wat zij 'onder aan de streep' betalen. De (kanttekeningen bij) eerdere studies naar prijsontwikkelingen laten echter wel zien dat geen makkelijk te implementeren suggestie is. SIVON heeft wel aangegeven dat zij nadenkt over manieren om hier toch invulling aan te geven.⁴¹ Ook wat betreft de toekomstige prijsontwikkelingen is de

³⁹ Samengevat op basis van de hiervoor aangehaalde Kamerbrief: Aanbieders wordt aanbevolen overstapboetes per 1 januari 2027 af te schaffen, het LiFo-model flexibeler te maken door onderdelen ook los of in andere combinaties aan te bieden, kortere contractvormen mogelijk te maken en meer transparantie te geven over kwaliteit en prijsopbouw. Scholen wordt aanbevolen leermiddelen te kiezen via een zorgvuldig keuzeprocess, aangeschafte materialen optimaal te benutten, bewuster om te gaan met de balans tussen papier, digitaal en open materiaal, en het gebruik van leermiddelen regelmatig te evalueren zodat deze langer bruikbaar blijven.

⁴⁰ Zie: [\[sivon.nl\]](https://sivon.nl)

⁴¹ Door bijvoorbeeld aan de schoolzijde te monitoren welke kosten zij maken voor een vooraf afgesproken zet aan (kern)vakken. Ten opzichte van het monitoren van prijzen op methodeniveau wordt hier voorkomen dat men tegen uitdagingen aanloopt op bijvoorbeeld het gebied van samensteleffecten (zoals nieuwe uitgaven van bestaande methoden) en overgang naar toekomstige nieuwe aanbestedingsvormen (zoals eerder bij de overgang van folio naar LiFo het geval was).

curriculumherziening weer een belangrijk moment, aangezien hierna meer marktdynamiek wordt verwacht (veranderingen in het aanbod en mogelijk meer overstap). Dit kan effect hebben op de prijzen, waardoor het waardevol is om hier nu al beter zicht op te krijgen (en naderhand mee te vergelijken).

Tot slot zou een nieuw mededingingsinstrument voor de ACM (zgn. marktremediebevoegdheid of new competition tool) in de toekomst een rol kunnen gaan spelen bij structurele vermoedens van marktfalen of marktbrede concurrentieverstoreningen. Het kabinet heeft getuige het coalitieakkoord de ambitie om een dergelijk instrument voor de ACM te introduceren. Als dit nieuwe instrument er ook komt, dan zou de ACM op basis van een marktonderzoek bijvoorbeeld transparantie- of interoperabiliteitseisen kunnen opleggen zonder dat er direct sprake hoeft te zijn van een overtreding van de reguliere mededingingsregels. Op dit moment voert de ACM (op basis van haar huidige bevoegdheden) ook al een marktverkenning uit naar de leermiddelenmarkt. Er wordt met veel interesse uitgekeken naar de uitkomsten van deze studie (inclusief eventuele aanbevelingen voor beleidsmakers), met name als het inzicht kan geven in de marges in de uitgeversbranche en daarmee een feitelijke onderbouwing kan geven in het debat hieromtrent.

Wie is aan zet bij de aangrijpingspunten?

Voor meer inzicht in prijzen ligt het initiatief bij **scholen en schoolbesturen**, ondersteund door **OCW** met data en inzichten over de kosten ('onder aan de streep'). Structurele monitoring van de feitelijke kosten per leerling op schoolniveau door OCW kan sturingsinformatie opleveren en benchmarking mogelijk maken. Transparantie over prijsopbouw (met nadrukkelijke inzet vanuit de aanbodzijde) is hierbij belangrijker dan directe prijsregulering. De **ACM** is pas (afgezien van haar lopende marktonderzoek) aan zet wanneer uit monitoring en marktstudies structurele signalen van onvoldoende mededinging naar voren komen; haar rol en eventueel navolgend ingrijpen (bijv. in de vorm van transparantieverplichtingen of zwaardere marktbrede remedies⁴²) zien we als aanvullend en ultimum remedium.

⁴² Met marktbrede remedies doelen we op verplichtende maatregelen zoals transparantie-, interoperabiliteits- of gedragsverplichtingen die door de ACM kunnen worden opgelegd na een marktonderzoek, wanneer blijkt dat de markt als geheel onvoldoende effectief functioneert; OCW kan dergelijke interventies niet zelf afdwingen, maar wel agenderen, faciliteren en wettelijk mogelijk maken (ACM kan nu immers alleen ingrijpen bij aantoonbaar misbruik van machtspositie of mededingingsbeperking, en alleen gericht op specifieke ondernemingen; de bredere marktremediebevoegdheid is nog in ontwikkeling en onzeker).

Rol van EZK

De beleidsinzet vanuit EZK koppelen wij niet direct aan één van de drie aangrijpthema's. Wij zien EZK binnen de leermiddelenmarkt vooral als facilitator van goed ondernemerschap en van groeikansen voor nieuwkomers. Zo laat het eerder aangehaalde NOLAI-rapport [Erasmus Centre for Entrepreneurship, 2025] zien dat innovatieve EdTech-partijen met name in de opschalingsfase moeite hebben om hun financiering structureel te borgen. Deze spelers hebben vooral baat bij de generieke (en recent versterkte⁴³) inzet van EZK op het versterken van het startup- en scale-up-ondernemersklimaat. Het ligt daarom niet voor de hand om hiervoor een aanvullende, onderwijs-specifieke beleidslaag te introduceren.

Ditzelfde geldt voor de ontwikkelingen rond een eventuele marktremediebevoegdheid voor de ACM: dit betreft een bredere, sector-overstijgende beleidsontwikkeling die – indien ingevoerd – ook de werking van de leermiddelenmarkt op termijn kan raken, zonder specifiek op deze sector te zijn gericht.

⁴³ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/09/23/meer-groei-nederlandse-startups-en-scale-ups-door-meer-kapitaal-talent-en-verlenging-techleap>

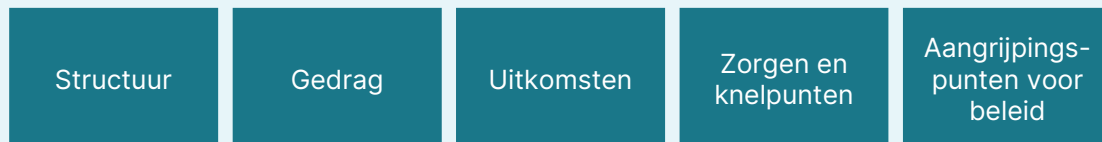
Sectie II

De leermiddelenmarkt in het basisonderwijs

4 Basisonderwijs

Belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk

Hierna volgt een beknopt overzicht van de belangrijkste bevindingen aan de hand van de vijf elementen uit ons analysekader.



Structuur

Vraagzijde - De leermiddelenmarkt in het basisonderwijs omvat lesmaterialen (folio en digitaal), distributie/logistiek en aanvullende dienstverlening zoals advies. Nederland telt ruim 6.100 basisscholen met circa 1,3 miljoen leerlingen.

Basisscholen werken overwegend met foliomateriaal of een mix van folio en digitaal. Een beweging richting meer digitaal werken is gekeerd: veel scholen geven juist aan weer meer op papier te willen werken, onder meer vanwege didactische redenen. Open en zelf ontwikkelde leermiddelen worden slechts beperkt gebruikt en vrijwel altijd aanvullend, omdat leerkrachten sterk leunen op de structuur van methoden. Schoolleiders geven aan redelijk zicht te hebben op het aanbod, vaak mede door advies van leveranciers en uitgevers.

Schoolbesturen sluiten raamovereenkomsten met schoolleveranciers; scholen kiezen daarbinnen hun methoden en eventueel aanvullende lesmaterialen. Dit komt tegemoet aan de behoefte van ontzorging. Overstappen van methode of uitgever kent hoge drempels: leerkrachten bouwen routines op, methoden worden voor lange perioden gekozen en het keuzeprocess is tijdrovend. De introductie van leerpakketten als product (die onder andere bestaan uit jaarlijkse licenties voor leerlingen gekoppeld aan verbruiksfolio en/of digitale materialen) maakt flexibel combineren van verschillende aanbiedingsvormen en flexibel op kosten sturen lastig (e.g. uitstellen van investeringen door met afgeschreven materialen te blijven werken).

Aanbodzijde - De distributie verloopt vrijwel volledig via twee grote schoolleveranciers, met Heutink als grootste partij. De methodemarkt wordt gedomineerd door drie uitgevers (Malmberg, Zwijsen en Noordhoff). Andere uitgevers zijn actief, maar hebben moeite om door te dringen. Grote uitgevers en leveranciers maken deel uit van grotere (vaak private-equity gedreven) concerns.

Uitgevers bieden doorgaans één methode per vak; folio en digitale licenties zijn in leerpakket sterk gekoppeld, maar soms ook los verkrijgbaar. Ontwikkelkosten van methoden zijn hoog, marginale kosten laag. Andere uitgevers van de grote drie geven aan dat toetreding wordt bemoeilijkt door de centrale rol van schoolleveranciers en hun adviespraktijk.

Gedrag

Vraagzijde - Het keuzeproces voor nieuwe leermiddelen start meestal pas als er ontevredenheid is, een afschrijvingstermijn afloopt of resultaten tegenvallen. Het is zelden het resultaat van een periodiek evaluatiemoment. Scholen switchen meestal alleen als het echt nodig is, bijvoorbeeld omdat een methode niet meer beschikbaar is. Het keuzeproces duurt vaak 6–12 maanden en wordt systematisch ingericht, met werkgroepen van leerkrachten en een centrale rol voor de schoolleider.

Basisscholen leunen sterk op extern advies, vooral van schoolleveranciers en uitgevers. Proefexemplaren zijn een belangrijk selectiemiddel. Kwaliteit weegt in de keuze volgens schoolleiders zwaarder dan prijs; kleinere uitgevers worden soms niet serieus overwogen vanwege lage verwachtingen over hun kwaliteit en open leermiddelen worden minder vaak overwogen vanwege de verwachte moeite die het kost om ze goed in te zetten. Ondanks de veronderstelde stijgende kosten blijven de meeste scholen kiezen voor lesmethoden van de grote uitgevers.

Aanbodzijde - Schoolleveranciers verdienen aan het verschil tussen inkoop- en verkoopkortingen. Het is nog onduidelijk in welke mate er prikkels zijn om grote volumes van een beperkt aantal methoden te verkopen. Uitgevers bieden nu ook leerpakketten aan met jaarlijkse licentie-inkomsten. Scholen ervaren weinig flexibiliteit in afname en betalen vrijwel altijd voor complete pakketten waarvan een deel ongebruikt blijft.

Uitkomsten

Keuze - Scholen ervaren binnen hun eigen kaders meestal voldoende keuze. De grootste ontevredenheid betreft de beperkte flexibiliteit binnen leerpakketten: scholen betalen voor ongebruikte materialen. Adviezen van externe partijen worden positief gewaardeerd. De keuze voor lesmaterialen staat grotendeels los van andere ICT-keuzes en wordt daardoor niet belemmerd.

Kwaliteit en innovatie - Scholen zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van methoden; didactiek en gebruiksgemak zijn volgens schoolleiders ook verbeterd. Kritiekpunten zijn duurzaamheid en de (gepercipieerde) verhouding tussen prijs en kwaliteit. Innovatie van nieuwe aanbieders bereikt scholen moeizaam, maar scholen zijn zelf ook niet sterk op zoek zijn naar vernieuwing.

Betaalbaarheid - De meeste scholen ervaren sterk gestegen kosten per leerling, maar objectieve prijs- en kostenvergelijkingen ontbreken. De prijs speelt echter nauwelijks een rol in keuzes. Er is weinig transparantie over marges van uitgevers en leveranciers.

Zorgen en knelpunten

De bundeling van licenties en werkboeken leidt tot verspilling, beperkte keuzevrijheid en hogere jaarlijkse kosten. Nieuwe aanbieders komen moeilijk in beeld door de dominante rol van de grote uitgevers en schoolleveranciers en hun adviezen. Leermiddelen zijn ervarings- en vertrouwensgoederen, waardoor kwaliteit vooraf moeilijk te beoordelen is. Dit beschermt gevestigde partijen.

Ondoorzichtige prijsstructuren en de scheiding tussen beslisser en betaler verzwakken de prijsdiscipline. Schoolbesturen en scholen vangen hogere kosten op door te bezuinigen elders of tijdelijke middelen in te zetten. Deze werkwijze is kwetsbaar.

Desondanks zijn de knelpunten voorsnag niet dusdanig dat scholen of schoolbesturen drastisch hun keuzegedrag aanpassen. Men is overwegend tevreden met de kwaliteit van leermiddelen en financieel is er tot nu toe meestal wel een mouw aan te passen. Bovengenoemde observaties duiden wel op een potentieel opkomend probleem, waarbij een vergelijkbare dynamiek als in het vo dreigt te ontstaan toen daar LiFo zijn intrede deed.

Aangrijpingspunten en randvoorwaarden

De markt voor leermiddelen in het bo functioneert op aspecten goed (er zijn verschillende methoden per vakgebied beschikbaar en perceptie van de kwaliteit van lesmaterialen van schoolleiders is goed), maar zijn er ook aandachtspunten. Het schiet met name tekort op flexibiliteit, transparantie en prijsprikkels. Verbeteringen liggen in flexibeler afname van leermiddelen, onafhankelijk en transparanter advies, betere informatie over kwaliteit (bijvoorbeeld via kwaliteitskaders en gebruikersreviews) en versterking van interne governance, zodat kosten zwaarder meewegen in keuzes zonder de professionele autonomie van leerkrachten onnodig te ondermijnen.

4.1 Structuur



4.1.1 Vraag

Producten en diensten

De leermiddelenmarkt in het basisonderwijs betreft de volgende producten:

- **Leermiddelen.** Leermiddelen verschillen naar aanbiedingsvorm (boeken, werkboeken en online leermiddelen) en naar gebruiksvorm (lesmethoden en aanvullende leermiddelen). In dit hoofdstuk noemen we leermiddelen die in de les op school gebruikt worden **lesmateriaal**.
- **Distributie van leermiddelen.** Dit betreft het logistieke proces voor het opslaan, verpakken en verzenden van leermiddelen en de toegang tot online portals.
- **Overige dienstverlening.** De dienstverlening rondom leermiddelen is breed: van ondersteuning via de helpdesk bij leveringsproblemen tot advisering over welke lesmethoden en leermiddelen het beste kunnen worden aangeschaft.

Scholen

Het Nederlandse basisonderwijs bestaat uit 6.109 scholen, verdeeld over 759 schoolbesturen (DUO, 2025). Er zijn 287 besturen met één school, de zogeheten eenpitters. In 2024 zaten er in het basisonderwijs ruim 1,3 miljoen leerlingen. De gemiddelde schoolgrootte is ongeveer 220 leerlingen en de gemiddelde bestuursgrootte ongeveer 1.780 leerlingen.

Behoefte van scholen

Basisonderwijs sterker georiënteerd op folio. De nadruk ligt in het basisonderwijs op foliomaterialen. Uit de enquête onder schoolleiders volgt dat geen enkele school (nagenoeg) alleen maar digitale materialen gebruikt. De meeste scholen (43%) gebruiken een mix, met een focus op foliomaterialen. Een ander deel (40%) gebruikt naar eigen zeggen een evenwichtige mix tussen foliomaterialen en digitaal lesmateriaal. Een van de tien schoolleiders zegt uitsluitend met foliomaterialen te werken en 8% werkt met een combinatie waarbij de nadruk op digitaal lesmateriaal ligt.

Op grond van de enquête is in de afgelopen jaren een ontwikkeling zichtbaar naar meer verschillende lesmaterialen in het pakket. Het basisonderwijs maakt vaker dan voorheen gebruik van foliomaterialen die een jaar bruikbaar zijn, in combinatie met licenties voor digitaal lesmateriaal. Dit kan verklaard worden aan de hand door de introductie van het leerpakket door de grote uitgevers.

Terugtrekkende beweging. De meeste schoolleiders geven aan dat de wensen ten aanzien van leermiddelen in de afgelopen vijf jaar veranderd zijn. Waar vijf jaar geleden de wens bestond om meer digitaal werken, geven veel scholen nu in de enquête aan meer op papier te willen doen. In meerdere interviews wordt die wens bevestigd. Schoolleiders noemen als voorbeeld de behoeften bij het vak rekenen, waar het belangrijk is om de redeneerlijn van een leerling te achterhalen. Dat werkt volgens betreffende schoolleiders beter als leerlingen op papier werken en voldoende uitwerkruimte hebben.

Adoptie open leermiddelen beperkt, methode biedt houvast. Het gebruik van open lesmateriaal en zelf ontwikkeld materiaal is stabiel gebleven, blijkt uit de enquête. Eerdere stimuleringspogingen zoals Wikiwijs leiden volgens schoolleiders die we gesproken hebben nog niet tot toenemend gebruik van open lesmaterialen in het basisonderwijs. De verwachtingen over het lopende programma Impuls Open Leermateriaal van het Nationaal Groeifonds zijn bescheiden. Slechts een kleine groep scholen zet open of zelf ontwikkelde lesmaterialen in, en dan vrijwel uitsluitend als aanvulling op de reguliere methode, zo blijkt uit de enquête.

Uit gesprekken volgt dat voor de meeste scholen open leermiddelen geen reëel alternatief vormen, omdat leraren in het basisonderwijs sterk leunen op de structuur en zekerheid van complete methodes. Een schoolleider benoemt in een interview de voorwaarden voor het gebruik van open lesmateriaal en zelf ontwikkeld lesmateriaal: capaciteit, deskundigheid en stabiliteit in het team. Er zijn volgens deze schoolleider weinig scholen waar aan alle drie wordt voldaan. Leerkrachten blijven daardoor over het algemeen dicht bij de methode: *“De methode is voor mijn team een middel om houvast te hebben en goede lessen voor te bereiden met elkaar. Als leerkrachten lesmateriaal verzamelen via open source zou ik niet weten wat er zou gebeuren.”*

Naar eigen zeggen hebben scholen goed zicht op het aanbod. Schoolleiders zijn in de enquête behoorlijk positief over de mate waarin ze het beschikbare aanbod in beeld hebben en het zicht op de kwaliteit van lesmaterialen. Basisscholen maken regelmatig gebruik van extern advies bij het in beeld brengen van het aanbod. Uit interviews komt naar voren dat meerdere schoolleiders ervan uitgaan dat adviserende schoolleveranciers en uitgevers het totale aanbod presenteren. Andere schoolleiders geven aan dat scholen bij het keuzeproces ook lesmaterialen buiten de overeenkomst met de leveranciers kunnen kiezen en dat er aan werkgroepen geen expliciete opdracht is om daarbinnen te blijven.

Overstapbarrières

Drempels bij het switchen van leveranciers. Basisscholen kopen vaak al hun schoolmaterialen (van potloden en schriftjes tot leermiddelen) bij één schoolleverancier in. Uit de enquête blijkt dat 77% van de scholen vrijwel alles inkoopt bij één partij. Dit 'alles-onder-één-dak' model ontzorgt de school. Schoolbesturen sluiten vaak raamovereenkomsten met schoolleveranciers voor langere tijd (bijvoorbeeld vier jaar).

Hoewel er ruimte is voor aankopen buiten het contract, kopen scholen in de praktijk niet vaak buiten dit contract in. Een derde van de scholen geeft in de enquête aan dit “een enkele keer” te doen, twee derde “nooit”.

Er zijn weinig schoolleveranciers bij wie basisscholen voor deze dienstverlening terecht kunnen, en de dienstverlening en prijs verschilt onderling weinig, zo is de indruk van geïnterviewde schoolleiders en bestuurders. Overstap naar een andere leverancier wordt daarom al snel als onnodig gezien.

Schoolleveranciers (en ook uitgevers) spelen een grote rol in de advisering in de oriëntatie- en selectiefase van leermiddelen en hebben vaak een goede, langlopende relatie met de school. Uit interviews en de enquête ontstaat het beeld dat veel schoolleiders vertrouwen op dit advies, wat de positie van de zittende leverancier versterkt.

Drempels bij het switchen van methode en uitgever. Leerkrachten bouwen in het basisonderwijs routine op met een methode. Een overstap betekent volgens meerdere geïnterviewde schoolleiders een grote investering in tijd en energie om je de nieuwe didactiek en materialen eigen te maken. Mede gezien de werkdruk en lerarentekorten is er weerstand tegen verandering.

In het basisonderwijs maken scholen doorgaans de beslissing om voor een langere periode (minimaal 8 jaar) te werken met een methode, los van de aanbestedingsvorm. Het is volgens schoolleiders onwenselijk dat leerlingen halverwege hun periode in het basisonderwijs van methode en leerlijn wisselen, omdat de didactische opbouw dan niet meer aansluit. Hoewel het wel mogelijk is methoden per bouw te wisselen of met een nieuw cohort te introduceren, benoemen schoolleiders dat zij switchen onderwijskundig riskant vinden.

Het selecteren van een nieuwe methode in het basisonderwijs is een tijdrovend proces, dat afgaande op de enquête onder schoolleiders doorgaans 6 tot 12 maanden in beslag neemt. Uit gesprekken met schoolleiders komt naar voren dat werkgroepen het vergelijken van methodes soms lastig vinden, omdat ze inhoudelijk en qua structuur erg kunnen verschillen van elkaar.

Uit meerdere gesprekken met schoolleiders rijst het beeld dat ‘groot’ bij uitgevers van lesmateriaal voor basisonderwijs gelijkstaat aan ‘kwaliteit’. Scholen durven – met name voor de kernvakken – de overstap naar kleinere, onbekendere uitgevers vaak niet aan omdat ze de kwaliteit daarvan moeilijker kunnen inschatten, zeker bij afwezigheid van een keurmerk.

4.1.2 Aanbod

Geografische markt

Nationale markt. De geografische afbakening van de markt is nationaal om dezelfde reden als bij het vo: de taal en het curriculum. Lesmaterialen moeten gemaakt zijn voor de Nederlandse taal en voldoen aan de referentieniveaus voor taal en rekenen en de kerndoelen. Algemene leertechnologie en onderwijsmiddelen (platforms, leerlingvolgsystemen, leerlingadministratie) zijn makkelijker in verschillende geografische gebieden in te zetten dan specifieke lesmaterialen. Door kleine aanpassingen zijn deze producten in meerdere landen inzetbaar, wat schaalvoordelen met zich meebrengt.

Schoolleveranciers / educatieve dienstverleners

Twee schoolleveranciers – Twee schoolleveranciers bedienen de markt in het basisonderwijs. Vanwege de reikwijdte van hun dienstverlening noemen schoolleveranciers zichzelf ook educatieve dienstverlener. Basisscholen kopen naast leermiddelen ook allerlei andere schoolmaterialen in bij schoolleveranciers, zoals potloden, pennen, schriften, tafels en stoelen. Rechtstreekse afname van leermiddelen bij uitgevers komt in het basisonderwijs nauwelijks voor.

Heutink Groep, met daaronder ook Reinders, is de grootste. In 2016 werd het marktaandeel ingeschat op ongeveer 70 procent (Bisschop et al., 2016). De Rolf Groep was in 2016 naar schatting goed voor de overige 30 procent. Actuelere inschattingen van marktaandelen zijn er niet.

Beide schoolleveranciers zijn in eigendom bij private equity maatschappijen. Heutink valt onder de Eduviva Group, onderdeel van het Zweedse Nalka. Het Nederlandse BB Capital Investments nam in 2024 een meerderheidsbelang in de Rolf Groep.

Uitgevers

Keuze tussen uitgevers - De markt voor methoden wordt gedomineerd door drie uitgevers. De laatste inschatting van marktaandelen is van 2016. Daarin waren de (toen nog vier) dominante uitgeverijen samen goed voor circa 80 procent van de markt (Bisschop et al, 2016). Malmberg was de grootste, met naar schatting ongeveer 50 procent van de markt. Daarachter kwam Zwijsen, met name groot op het gebied van lezen. Noordhoff en ThiemeMeulenhoff waren kleiner. De verhoudingen lijken niet veel veranderd, met de belangrijke kanttekening dat ThiemeMeulenhoff haar activiteiten in het basisonderwijs nu uitvoert onder de vlag van Zwijsen (zie eigendomsstructuur volgende pagina).

Naast de drie genoemde uitgeverijen bieden uitgevers zoals Blink, Boom, Snappet en Faqta volledige methoden voor meerdere vakken. Gynzy is een uitgever van digitale leermiddelen die eerder aanvullend zijn op andere methoden. Diverse kleinere uitgevers zoals Lexima en Delubas zijn ook actief in het uitgeven van aanvullende

leermiddelen of concentreren zich op specifieke doelgroepen zoals hoogbegaafdheids-onderwijs of nieuwkomersonderwijs.

Eigendomsstructuur grote uitgevers. De grotere uitgevers zijn allen onderdeel van grote concerns. Malmberg is sinds 2004 in eigendom bij Sanoma, een groot uitgeverij-concern. Sanoma is genoteerd aan de effectenbeurs van Helsinki.

ThiemeMeulenhoff, voorheen actief in het basisonderwijs, werd in 2017 onderdeel van het Duitse Klett Group. In 2023 nam Klett Group ook Zwijsen over van WPG Media. Klett Group is een Duits familiebedrijf, beursgenoteerd. Per 1 juli 2025 zijn de methodes van ThiemeMeulenhoff basisonderwijs ondergebracht bij uitgeverij Zwijsen.

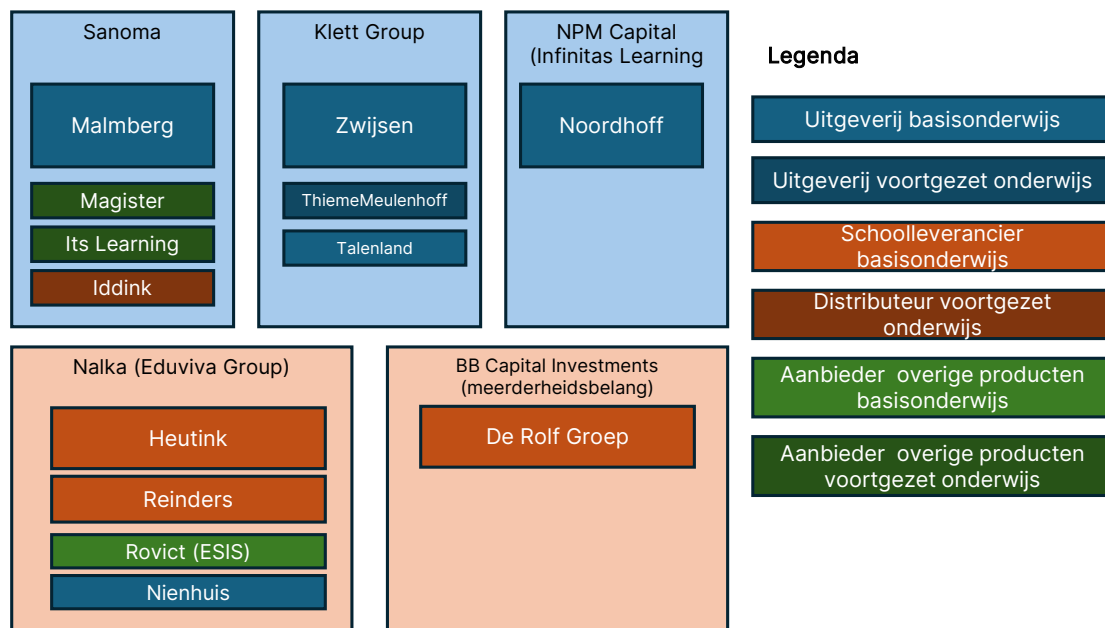
Noordhoff is onderdeel van Infinitas Learning en sinds 2021 eigendom van de participatiemaatschappij NPM Capital (private equity). NPM Capital nam Infinitas Learning over van Compass Partners, eveneens een private equity maatschappij.

Horizontale en verticale integratie

Verticale en horizontale integratie tussen partijen in de keten - In de leermiddelenmarkt voor het basisonderwijs is de afgelopen decennia sprake geweest van verticale en horizontale integratie. Verregaande integratie brengt het risico op vendor lock-in, waardoor scholen moeilijker kunnen overstappen. In het basisonderwijs is dit risico relatief beperkt, omdat grote uitgevers en schoolleveranciers met name geïntegreerd zijn met partijen die groot zijn in het vo.

Zo is Sanoma eigenaar van zowel uitgever Malmberg als softwareleveranciers Magister en itsLearning en distributeur Iddink. Magister en Iddink zijn groot in het vo. Malmberg biedt al zijn digitale leermiddelen via het eigen digitale platform Bingel aan. Heutink groep is eigenaar van onder meer Rovict, de leverancier van leerlingadministratiesysteem ESIS en Nienhuis, een producent van Montessori leermiddelen.

Het enige voorbeeld in het basisonderwijs van horizontale integratie is dat Zwijsen en ThiemeMeulenhoff sinds 2023 onderdeel zijn van het moederbedrijf Klett Group. Er is risico op verschraving van het aanbod wanneer deze uitgevers overlappend aanbod besluiten te gaan uitfaseren. Het is nog niet bekend of hier al sprake van is. Op dit moment worden bijvoorbeeld de methoden Pit, Alles telt Q en Take it easy van ThiemeMeulenhoff nog via de website van Zwijsen aangeboden.



Figuur 13. Eigendomsstructuur aanbodzijde basisonderwijs (o.b.v. [Kennisset, 2024] en inventarisatie Oberon, Dialogic en e-Conomics)

Heterogeniteit in het aanbod van leermiddelen

Een methode per vak. Over het algemeen bieden uitgevers een methode aan per vak, met uitzondering van Malmberg en Zwijssen bij enkele kernvakken. Schoolleiders geven aan dat het aanbod tussen uitgevers soms moeilijk vergelijkbaar is omdat de opzet sterk afwijkt, een argument dat ook gebruikt kan worden om juist de goede vergelijkbaarheid te benadrukken. Folio en digitale licenties zijn in de leerpakketten van de grote uitgevers doorgaans gekoppeld en daarmee complementair.

De marktconcentratie is afhankelijk van het niveau waarop de markt gedefinieerd wordt. Per vak is de marktconcentratie soms hoger dan op het niveau van alle vakken in het basisonderwijs. Zo is Veilig Leren Lezen van Zwijssen bijvoorbeeld de meest gebruikte methode voor leesonderwijs in leerjaar 3. Onderstaande tabel toont de methoden voor rekenen, lezen en taal, met tussen haakjes de leerjaren.

Tabel 5. Lesmethoden per uitgever (inventarisatie Dialogic, Oberon & e-Conomics)

Vak	Malmberg	Zwijssen	Noordhoff	Voorbeelden van overig aanbod
Rekenen	Rekenplein (1-2) Pluspunt (3-8) De Wereld in Getallen (3-8)	Semsom (1-4) Nano (5-8) Alles telt Q (1-8) (voorheen van ThiemeMeulenhoff)	Getal & Ruimte junior (1-8)	LDO Rekenen (Kids Learning; 1-8) Snappet Rekenen (Snappet; 3-8)

Vak	Malmberg	Zwijssen	Noordhoff	Voorbeelden van overig aanbod
Aanvanke- lijk lezen	Lijn 3 (3)	Veilig leren lezen (3)		Atlantis (Delubas; 3-8) TaalOceaan (Groen Educatief; 3) LetterKlankStad (Letter-KlankStad; 3)
Voortgezet lezen	Taal actief Tekst-begrip (4-8) Karakter (4-8) Station Zuid (4-8)	Estafette (4-8)	Nieuw Nederlands Junior Lezen (4-8)	Blink Lezen (Blink; 4-8) Faqta Lezen (Faqta; 4-8) Atlantis (Delubas; 3-8) Toplezers (Kids Learning; 5-8)
Taal	Taal actief (4-8) Staal 2 (4-8)	Taaljacht (4-8) Pit (4-8) (voorheen van ThiemeMeulenhoff)	Nieuw Nederlands Junior Taal (4-8)	Blink Taal en Lezen (Blink; 4-8) Blink Spelling en grammatica (Blink; 4-8) Snappet Taal en Spelling (Snappet; 4-8) Taal: doen! (Ave.ik; 3-8) Faqta Nederlands (4-8)

De dienstverlening van schoolleveranciers is homogeen als het gaat om de levering en logistiek van leermiddelen. Schoolleveranciers bieden daarnaast ook advies, onder andere over de selectie van leermiddelen. Dit is kan gezien worden als heterogeen aanbod.

Kostenstructuren

Het maken van lesmethoden heeft hoge ontwikkelkosten. Het is een grote investering voor uitgevers om een volledige methode in de markt te zetten. Dit komt mede omdat dit voor meerdere leerjaren moet, aangezien scholen lesmethoden voor een langere periode en meerdere leerjaren gebruiken. De kosten zijn met name verbonden aan het maken van de inhoud en minder aan de aanbestedingsvorm. De marginale kosten van een extra digitale licentie zijn nihil en de (lange termijn) gemiddelde kosten van een extra folio-exemplaar zijn vermoedelijk bij een hoge oplage ook bijzonder laag. De distributiekosten zijn nihil bij digitale leermiddelen. Bij foliomateriaal zijn er wel kosten verbonden aan distributie.

Opkomst van leerpakketten. De laatste twee jaar is in het basisonderwijs naast folio en educatieve software/digitale leermiddelen een derde aanbestedingsvorm opgekomen, namelijk het leerpakket. Dit pakket is een combinatie van producten (folio, digitale licenties en handleidingen voor leerkrachten en werkmaterialen) van éénzelfde methode

met één prijs per leerling en wordt doorgaans per groep aangeboden. Leerpakketten worden op dit moment door sommige uitgevers op een deel van hun aanbod aangeboden. De aanbiedingsvorm bestaat (deels) naast de verkoop van losse onderdelen.

Uit de gesprekken met schoolleiders blijkt dat scholen die van deze aanbiedingsvorm gebruikmaken inflexibiliteit ervaren. Schoolleiders zeggen dat binnen een leerpakket maatwerk niet mogelijk is en heel nieuw pakket moeten worden afgenomen (bijvoorbeeld bij zijinstromers ook materialen voor blokken die al geweest zijn of leerlingen die uitdaging nodig hebben een heel nieuw pakket). Een digitale licentie of foliomateriaal niet afnemen kan soms niet of leidt – tegen de verwachting van de schoolleiders – niet of nauwelijks tot een prijsdaling. Ook wordt genoemd dat bijvoorbeeld licentiekosten voor digitale materialen jaarlijks terugkomen. Inherent aan software as a service kunnen niet gebruikte licenties niet door andere leerlingen op een later moment gebruikt worden. Daarnaast maken regelmatige updates van het materiaal folioprodukten ook beperkt herbruikbaar.

Op de websites van schoolleveranciers is te zien dat veel materialen ook nog los verkrijgbaar zijn. Het is onduidelijk waarom scholen niet van deze mogelijkheid gebruik maken om de gewenste flexibiliteit te realiseren. Uit gesprekken met schoolleiders blijkt wel dat wanneer zij vragen om flexibiliteit bij hun leverancier, zij te horen krijgen dat uitgevers de materialen niet meer los aanbieden of dat dit niet of nauwelijks resulteert in een prijsdaling.

Met betrekking tot prijs, merken we ook op dat met leerpakketten de introductie van het licentiemodel per leerling relatief nieuw is in het basisonderwijs. Achter het aanbod van leermiddelen via licenties zit een ander prijsmodel dan het aanbod van meerjarig bruikbare boeken. Het is mogelijk dat de gevolgen van dit nieuwe prijsmodel op de prijsvorming niet aansluit bij de verwachtingen van schoolleiders waardoor zij hierover ontevreden zijn. Uit gesprekken blijkt bijvoorbeeld dat zij door de jaarlijks terugkerende kosten minder flexibiliteit ervaren om hun begroting sluitend te maken. Voorheen was er altijd de optie om een jaar langer te werken met reeds afgeschreven boeken.

Kortom, leerpakketten maken hergebruik en maatwerk op het niveau van de school volgens schoolleiders onaantrekkelijk en ingewikkeld en bieden minder flexibiliteit in het uitsmeren van kosten.

Toetredingsbarrières

Basisscholen kopen uit het assortiment van de schoolleverancier. De contracten met schoolleveranciers zijn meestal geen horde om lesmateriaal buiten het aanbod om te gebruiken, zo blijkt uit gesprekken met schoolleiders. Maar het gaat dan wel om aanbod wat niet in het assortiment bij de schoolleverancier zit.

Kleine uitgeverij wordt vaak overgeslagen. Kleine uitgevers kunnen naar eigen zeggen moeilijk doorgroeien vanwege de belangrijke rol van schoolleveranciers in het basisonderwijs. De schoolleveranciers zouden een prikkel hebben om een beperkt aantal methoden te verkopen omdat hun rendement direct afhankelijk is van kwantumkorting die zij bij de grote uitgevers bedingen. Het advies van schoolleveranciers aan basisscholen is hierdoor gekleurd, vindt een aantal uitgevers [ROM Utrecht, Gynzy, Faqta, Snappet]. In een reactie zegt de VEDN dat adviseurs bij schoolleveranciers onafhankelijk functioneren van de afdelingen die met de inkoop van leermiddelen bezig zijn. Er zou geen sprake zijn van een bonus, commissie of target op basis van volume voor adviseurs. Er is geen onafhankelijke informatie die hierover uitsluitsel kan geven.

4.2 Gedrag



4.2.1 Vraag

Het gedrag aan de vraagzijde beschrijven we aan de hand van de wijze van inkopen, het keuzeproces hoe scholen tot methodeselectie komen en het gebruik van de leermiddelen (zie Figuur 14). Het inkopen en het selecteren en gebruiken van methoden staan qua procesgang los van elkaar.



Figuur 14. Beschrijving van de vraagzijde

Wijze van inkopen

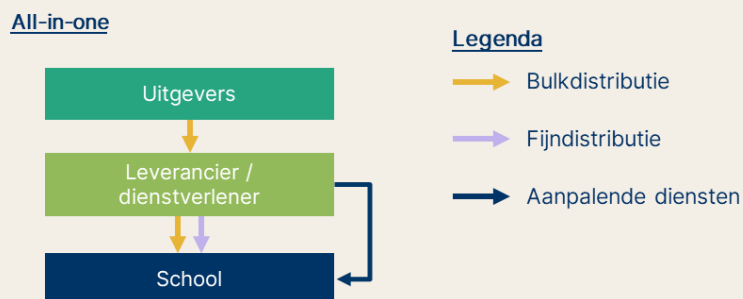
Basisscholen werken in de regel met één schoolleverancier. In het basisonderwijs sluit het schoolbestuur een raamovereenkomst af met een schoolleverancier. Daarbinnen worden leermiddelen ingekocht. De beslissing welke leermiddelen worden afgenomen, ligt in de regel bij de school die dat kan bepalen op basis van de eigen visie en behoefte. Uit de enquête blijkt dat veruit de meeste leermiddelen via schoolleveranciers worden ingekocht, veelal samen met allerlei schoolmaterialen die nodig zijn in het basisonderwijs zoals potloden, pennen, schriftjes, stoeltjes, etc. Meer dan driekwart van de basisscholen koopt vrijwel alle lesmaterialen in bij een leverancier. Andere scholen gebruiken ook de schoolleverancier, maar vullen dit aan met lesmaterialen die

direct ingekocht zijn bij uitgevers. Dat gebeurt dan altijd 'een enkele keer', waarbij het meestal gaat over oefenmaterialen als aanvulling op de lesmethode.

Niet altijd via aanbesteding. Als een schoolbestuur over vier jaar verwacht meer dan 216.000 euro aan leermiddelen uit te geven, dan moet de inkoop worden aanbesteed in het kader van de Europese aanbestedingsregels. Veel grotere besturen voldoen hieraan en kopen leermiddelen in via een aanbesteding. Toch komt in gesprekken naar voren dat in het basisonderwijs niet altijd wordt aanbesteed, ook als het gegeven de omvang van de bedragen wel verplicht is. Waar wel wordt aanbesteed, doet het schoolbestuur dit namens individuele scholen of meerdere scholen binnen eigen bestuur. SIVON is ook in het bo actief, maar de schaal is nog geenszins vergelijkbaar met het vo. In de onderstaande box lichten we aanbestedingen in het basisonderwijs nader toe.

Aanbesteden in het basisonderwijs

In het basisonderwijs is er eigenlijk altijd sprake van een **all-in-one** aanbesteding, waarbij door het schoolbestuur één partij wordt geselecteerd die alle leermiddelen kan leveren (van alle gewenste uitgevers), inclusief de aanpalende dienstverlening (zoals distributie en catalogusinformatie) aan de scholen onder het schoolbestuur. De all-in-one-dienstverlener levert de leermiddelen (in bulk) aan de school. In tegenstelling tot bij het vo is er in het basisonderwijs geen sprake van levering aan de leerling. Van een huurconstructie met een retourstroom is in het basisonderwijs ook geen sprake. Afhankelijk van de grootte van de school kun je de stroom van de leverancier naar de school dan wel als bulk of fijndistributie bestempelen.



Figuur 15. Aanbesteden in het basisonderwijs

Kortingspercentages op de catalogusprijzen zijn de basis voor de beoordeling van de prijscomponent in de aanbesteding. De looptijd van een raamcontract is vier jaar. De termijnen van het raamcontract en de methodeselectie hoeven niet synchroon te lopen. De nieuwe raamcontractant neemt eventueel doorlopende verplichtingen over.

Afhankelijk van advies. Door kleinschaligheid in het basisonderwijs (gemiddeld aantal leerlingen per school is ongeveer 230 in vergelijking met ongeveer 570 in het voortgezet onderwijs) is de organisatiegraad laag. Een school heeft gemiddeld minder personeel in dienst en er zijn minder (vak)specialisten die kennis inbrengen bij de selectie en inkoop van leermiddelen. Er is daarom in het algemeen meer behoefte aan vakinhoudelijke kennis en als wordt aanbesteed ook aan juridische en inkoopkennis.

Dat advies in het oriëntatieproces op lesmaterialen belangrijk is, blijkt ook uit de vragenlijst: 60 procent van de scholen vragen leveranciers om advies, en in bijna alle gevallen wordt dat advies in enige mate als waardevol ervaren en bij 40 procent wordt het advies zelfs als van grote meerwaarde ervaren. Scholen zijn in theorie niet volledig afhankelijk van dergelijke adviezen. Met betrekking tot vakinhoudelijke kennis merken we op dat steeds meer scholen vakspecialisten voor bepaalde vakken inzetten (bijvoorbeeld een taal- of rekencoördinator). Uit de vragenlijst onder basisscholen blijkt dat bij driekwart van de keuzeprocessen vakspecialisten in enige mate betrokken waren. In de gesprekken met schoolleiders hoorden we dat deze specialisten veelal deel uitmaken van de werkgroep die het keuzeproces doorloopt. Het is wel de vraag of er voldoende onafhankelijke informatie is over lesmaterialen die door de specialisten benut kan worden (zie zorgen en knelpunten).

Pakketten en termijnen. De inkoop van leermiddelen heeft in het basisonderwijs een ander karakter dan in voortgezet onderwijs. Van origine bestelt de basisschool pakketten per klas, waar de middelbare school pakketten per leerling bestelt. Met de introductie van leerpakketten is er wel sprake van een verschuiving waarbij scholen vaker een prijs per leerling betalen. Scholen maken de keuze voor leermiddelen niet voor 1, maar vaak voor 4, 8 of zelfs 10 jaar. Het is voor de school onwenselijk dat leerlingen tussentijds switchen van methode. Er wordt daarom vaak gekozen voor geleidelijk overstappen/ingroeien wanneer er gewisseld wordt van methode. Dit houdt in dat nieuwe cohorten leerlingen met de nieuwe methode gaan werken en de andere cohorten de huidige methode blijven gebruiken.

Start keuzeproces

Keuzeproces als er voornemen is om te switchen. Scholen lijken op basis van de enquête pas een uitgebreid keuzeproces op te starten als er een voornemen bestaat om een nieuwe methode aan te schaffen. Als er tevredenheid heerst over een methode en de methode is nog beschikbaar, wordt er niet geswitcht, maar wordt er in de regel ook geen heel uitgebreid keuzeproces opgetuigd. De drie voornaamste redenen om een keuzeproces te doorlopen zijn: leraren zijn ontevreden over oude lesmaterialen (56%), een afschrijvingstermijn die afloopt (52%) of onvoldoende leerresultaten (51%). Ongeveer een kwart van de basisscholen geeft aan de lesmaterialen periodiek te evalueren en op basis daarvan een keuzeproces te hebben opgestart.

Systematische aanpak. Als eenmaal besloten is tot een keuzeproces, wordt het proces doorgaans systematisch aangepakt, met onder andere het vaststellen van criteria en een discussie over de aansluiting bij de onderwijsvisie van een school. Richtlijnen en kaders van de schooldirectie en het management spelen minder een rol, zo blijkt uit de enquête.

Doorsnee rolverdeling. Uit de enquête volgt een duidelijk beeld van de rolverdeling: de schoolleider (of vakleerkracht/intern begeleider (IB'er) neemt het initiatief, een bredere werkgroep van onder andere groepsleerkrachten beoordeelt de materialen. De schoolleider, IB'er of vakleerkracht begeleidt het proces. Meerdere personen zijn betrokken bij de besluitvorming, maar de schoolleider heeft bijna altijd een stem. De schoolleider bewaakt ook het totaalbudget.

Oriëntatie

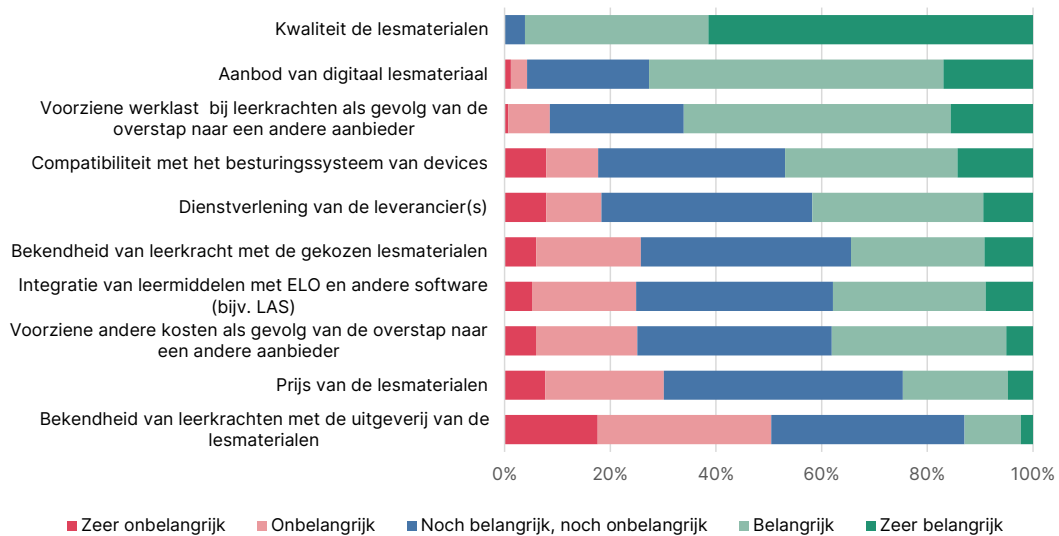
Advies belangrijk. Basisscholen leunen meer dan scholen in het voortgezet onderwijs op advies bij de oriëntatie op nieuwe lesmaterialen. Meestal schakelen basisscholen advies in voor het in kaart brengen van het aanbod (70%), soms bij meerdere partijen. Schoolleveranciers (60%) en uitgevers (46%) geven deze adviezen het vaakst, laten de enquêteresultaten zien. Daarnaast wordt bij de oriëntatie input opgehaald bij leerkrachten (65% van de basisscholen). Basisscholen raadplegen ook betrekkelijk vaak catalogi (47%) en vakbladen (44%) in de oriëntatiefase.

Selectie

Vaak testen met proefexemplaren. 92% van de basisscholen test proefexemplaren van methoden om tot een selectie te komen. Uit de enquête volgt dat scoren en vergelijken aan de hand van selectiecriteria ook vaak voorkomt (59%). Regelmatig wordt een presentatie door aanbieders gegeven (47%) en winnen basisscholen extern advies in (36%). Dit advies over de selectie komt vooral van schoolleveranciers, maar ook wel van uitgevers of schoolbegeleidingsdiensten. Schoolleveranciers en uitgevers geven hiermee advies over hun eigen producten. In interviews met schoolleiders werd meerdere keren genoemd dat ook ervaringen van andere scholen belangrijk zijn bij de selectie en keuze voor lesmaterialen.

Kwaliteit boven prijs. Belangrijke aspecten bij de selectie van leermiddelen zijn volgens basisscholen: kwaliteit (96% van de basisscholen vindt dit (zeer) belangrijk), het aanbod van digitaal materiaal (73%), compatibiliteit (67%) en de voorziene werklast bij een overstap (66%). Prijs speelt minder belangrijke rol, 25% van de basisscholen vindt dit aspect (zeer) belangrijk.

Welk belang hebben de volgende aspecten gespeeld in de uiteindelijke keuze voor lesmaterialen?



Figuur 16: Selectiecriteria bij keuze voor lesmaterialen (bron: enquête)

Kleine uitgeverij wordt vaak overgeslagen. Ongeveer een derde heeft in een recent keuzeproces ook andere uitgeverijen overwogen dan Malmberg, Zwijsen en Thieme-Meulenhoff. Maar ook een derde van de basisscholen geeft in de enquête aan bewust liever met de grote uitgevers te werken. Schoolleiders hebben soms de indruk dat de omvang van de uitgeverij gelijkstaat aan kwaliteit. Een schoolleider licht dit in een interview als volgt toe: *“Er zijn ook wel kleinere uitgeverijen, maar daarbij is het lastig om de kwaliteit te bepalen. Als je voor kwaliteit kiest, kom je bij de grote uitgevers uit.”* Ook leerkrachten lijken deze opvatting te hebben, afgaande op gesprekken met schoolleiders.

Zelf ontwikkelde of open lesmaterialen vaak geen serieuze optie. Een kwart tot een derde van de scholen overwoog zelf ontwikkelde of open lesmaterialen, en dan voornamelijk als aanvulling op de lesmethode, niet ter vervanging daarvan. Scholen die het niet hebben overwogen, geven aan onvoldoende capaciteit te hebben hiervoor. Uiteindelijk heeft 18% ervoor gekozen om naast de lesmethode van een uitgever ook open lesmaterialen te gebruiken.

Stijgende kosten van methodes van commerciële uitgevers bewegen scholen ook niet om over te stappen op open alternatieven; het algemene beeld dat uit gesprekken met schoolleiders volgt is dat zij liever op andere posten bezuinigen dan hun team extra belasten met het verzamelen van lesmaterialen en lessen samenstellen. Daardoor lijkt beleid dat via deze weg de afhankelijkheid van commerciële uitgevers probeert te verkleinen, in de praktijk weinig kans van slagen te hebben.

Basisscholen kopen weinig buiten het aanbod van de schoolleverancier. Dit komt door de voorkeur van scholen voor bekende uitgevers en lesmaterialen en het brede assortiment van schoolleveranciers. Een geïnterviewde schoolleider licht toe: *“Als leerkrachten iets willen van een onbekendere uitgever moeten ze dat goed kunnen onderbouwen bij het bestuur en het kan alleen als Heutink of Reinders iets echt niet kunnen bieden.”*

Proces en kaders

Voldoende tijd voor een goede afweging. Een grote meerderheid van de schoolleiders (94%) geeft in de enquête aan dat er voldoende tijd voor de betrokkenen is om een goede afweging en beslissing te maken in de selectie van lesmaterialen. Ook in interviews is door schoolleiders benoemd dat er voldoende tijd is. Wel is ook genoemd dat de deadline voor het maken van een keuze naar achteren werd geschoven om betrokkenen voldoende tijd te geven. Het hele proces om van oriëntatie naar een keuze voor nieuw lesmateriaal te komen duurt in het basisonderwijs doorgaans 6 tot 12 maanden (51%) of 3 tot 6 maanden (30%). Dat is langer dan in het vo.

Selectie lesmaterialen in takenpakket. Doorgaans valt de selectie van lesmaterialen onder een takenpakket van een leerkracht. In iets meer dan een derde van de gevallen wordt onderwijstijd vrijgespeeld voor betrokken leerkrachten voor het keuzeproces. Een geïnterviewde schoolleider geeft aan dat per keer wordt bepaald hoeveel tijd hiervoor nodig is: *“Als het nodig is om het keuzeproces te doorlopen, dan wordt bepaald hoeveel uren hiervoor worden gegeven.”*

Richtlijnen niet vaak vastgelegd. Richtlijnen en kaders zijn in het basisonderwijs veelal niet opgeschreven. Slechts 14% van de basisscholen heeft richtlijnen of randvoorwaarden gedocumenteerd of formeel vastgelegd. Ongeveer even veel basisscholen (15%) hebben het keuzeproces formeel vastgelegd. Een op de vijf basisscholen heeft helemaal geen kaders/richtlijnen. Als die er wel zijn, gaat het meestal om het totaal dat niet hoger mag uitvallen dan het budget dat toestaat (38%) of om kwaliteitsstandaarden waaraan moet worden voldaan (31%). Budgetbeperkingen per vak komen nauwelijks voor. Prijs speelt eigenlijk geen rol, blijkt ook uit de gesprekken. Schoolleiders willen dat de werkgroepen kijken naar kwaliteit, niet naar de prijs. Een uitspraak van een geïnterviewde schoolleider is in dit kader veelzeggend: *“Dus ook bij een flinke korting ga ik niet voor een mindere methode.”*

Overstapgedrag

Switchen alleen als het niet anders kan. In de interviews wordt door meerdere schoolleiders genoemd dat switchen, ook als er een gunstigere prijs voor vergelijkbare kwaliteit bestaat, niet wenselijk is. Het is in het belang van goed onderwijs dat leerkrachten en leerlingen langere tijd met dezelfde methode kunnen werken. Zoals hierboven beschreven wordt er vaak pas een serieus keuzeproces opgestart als er aanleiding is om andere lesmaterialen te gaan gebruiken.

Het nieuwe curriculum vraagt om aanpassingen. Het nieuwe curriculum gaat de komende jaren geleidelijk worden uitgerold en geïmplementeerd. Dat kan betekenen dat leermiddelen moeten worden aangepast en dat er nieuwe edities of nieuwe producten komen. Het betekent ook dat leerkrachten vertrouwd moeten raken met het nieuwe curriculum en de daarin geformuleerde leerdoelen. Daarmee is de introductie van het nieuwe curriculum een natuurlijk overstapmoment. Het biedt volgens schoolleiders ook een gelegenheid om op een andere, slimmere manier te gaan werken. Bijvoorbeeld met aanvullende lesmaterialen, eventueel in het open domein.

Voor een geïnterviewde schoolleider levert het nieuwe curriculum desalniettemin de nodige kopzorgen: *“Scholen komen straks voor de keuze: voldoe ik niet aan de nieuwe eisen omdat ik nog materialen gebruik die nog niet volledig zijn afgeschreven en niet aansluiten bij de nieuwe kerndoelen of moet ik sneller dan normaal een nieuwe methode aanschaffen?”* Een schoolleider noemt tijdens een interview dat sommige uitgeverijen teruglevergarantie bieden bij de implementatie van het nieuwe curriculum. De voorwaarden hiervoor zijn nog onduidelijk, maar dit beperkt mogelijk wel het financiële risico voor scholen als gevolg van de veranderende eisen.

4.2.2 Aanbod

Verdienmodel schoolleveranciers

Schoolleveranciers faciliteren ontzorging. Leveranciers hebben een belangrijke rol, door de behoefte van basisscholen aan ontzorging. Voor basisscholen is de schoolleverancier vaak het eerste aanspreekpunt als het gaat om lesmaterialen. De relatie is daarmee intensief en veel scholen vertrouwen op het advies van schoolleveranciers met betrekking tot (nieuwe) lesmaterialen.

Kortingen bepalen financiële resultaat. Schoolleveranciers bedingen bij het inkopen van leermiddelen bij uitgevers kortingen. Bij de verkoop aan schoolbesturen en scholen bieden schoolleveranciers vervolgens ook kortingen. Het verschil in kortingen is de marge voor de schoolleverancier.

Enkele sectorexperts wijzen erop dat schoolleveranciers bij het inkopen bij uitgevers mogelijk kortingen bedingen op basis van hoeveelheden (hoe meer, hoe hoger de korting)⁴⁴. Een volumekorting bij uitgevers zou schoolleveranciers een prikkel kunnen geven om een grote hoeveelheid van een beperkt aantal methoden aan scholen te adviseren en verkopen. Dat levert problemen op voor nieuwe en kleinere uitgevers, die naar eigen zeggen moeilijk een voet tussen de deur krijgen bij schoolleveranciers. Schoolleveranciers en grotere uitgevers ontkennen dergelijke praktijken echter en er is

⁴⁴ Informatie over de hoogte van kortingen en van welke voorwaarden deze afhangen is weliswaar niet openbaar, maar het is wel gebruikelijk dat onderhandelingen over kortingen gaan over volume of contracttermijnen.

geen onafhankelijke bron met bewijslast hiervoor. Anderzijds bestaat er ook geen garantie dat de advisering aan scholen door schoolleveranciers geheel onafhankelijk is van kortingsstructuren bij de inkoop. Intransparantie in de prijsvorming en de totstandkoming van adviezen aan scholen voedt hier het wantrouwen vanuit de onderwijssector en kleinere uitgevers.

Verdienmodel van uitgevers

Van leerboeken naar licenties en leerpakketten. Het aanbod van de meeste uitgevers is, met de opkomst van digitale lesmaterialen, substantieel veranderd. De grote aanbieders bieden sinds enkele jaren leerpakketten aan als all-in-one pakket, waarbij de licentie voor digitaal lesmateriaal gekoppeld wordt aan een verbruiksboek waarin geschreven kan worden. Dat heeft ook verdienmodel van uitgevers veranderd: van grote inkomsten eens per 4 á 8 jaar naar jaarlijkse voorspelbare inkomsten via een licentiemodel. Het zorgt in vergelijking met het oude model waarin uitsluitend op papier werd gewerkt voor minder drukkosten, maar wel voor meer kosten om systemen en de inhoud up-to-date te houden.

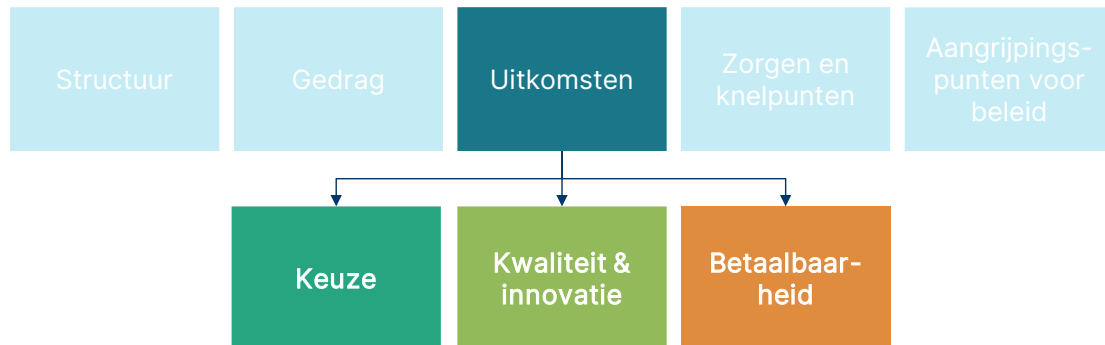
Investeren in een nieuwe methode. De opkomst van leerpakketten met licenties zorgt in theorie ook voor een verschuiving van eens per 8 of 10 jaar een grote investering in een nieuwe methode naar het geleidelijk up-to-date houden en aanpassen van bestaande methodes. Het is onduidelijk of het in de praktijk ook zo uitwerkt. Grote uitgeverijen brengen namelijk nog steeds nieuwe methoden op de markt (bijvoorbeeld na Staal in 2013 de introductie van Staal 2 in 2025 door uitgeverij Malmberg). Bij geïnterviewde schoolleiders roept dit vragen op over de mate van up-to-date houden van bestaande methoden. Meerdere schoolleiders geven in gesprekken aan fouten te hebben geconstateerd in geüpdatet materiaal. Daarnaast stuiten ze op inconsistenties die ontstaan door het updaten van het digitale materiaal en het blijven gebruiken van meerjarig materiaal zoals lerarenhandleidingen.

Uitgeverijen spelen ook in op behoefte tot ontzorging. Naast de adviesrol van schoolleveranciers, geven de grote uitgevers ook advies aan basisscholen. Bijna de helft van de schoolleiders geeft in de enquête aan dat een presentatie van aanbieders onderdeel uitmaakte van het keuzeproces. Dit advies is specifiek gericht op het gebruik van de eigen methoden, waar het advies van schoolleveranciers eerder het in kaart brengen van de opties betreft.

Grote uitgevers bieden geen flexibiliteit in afname. Schoolleiders en bestuurders geven in de enquête en in gesprekken eenduidig aan dat ze geen flexibiliteit ervaren in de afname van lesmaterialen. Je kunt bij het afnemen van leerpakketten voor leerlingen als school wel afzien van onderdelen binnen een methode, maar betaalt altijd nagenoeg de totaalprijs van het pakket. Het verbruiksboek naast de licentie is slechts een paar euro extra, waardoor scholen deze in praktijk bijna altijd ook afnemen. We onderkennen dat leerpakket relatief nieuw zijn op de markt waardoor bij schoolleiders ook andere verwachtingen kunnen leven in bij kosten en daarmee prijzen zijn opgebouwd. Anderzijds

is juist over die kosten en prijzen nog weinig bekend en kunnen we dit daarom niet objectief beoordelen.

4.3 Uitkomsten



4.3.1 Keuze

Gemiddeld genomen voldoende keuzemogelijkheden, maar afhankelijk van de zelf opgestelde voorwaarden. De ervaren keuzevrijheid hangt af van het niveau waarop je de keuze definieert, zo blijkt uit de verschillende gesprekken. Voor de meeste vakken en leerjaren is er vaak wel keuze uit drie volledige methoden (zie ook Tabel 5). Scholen willen bijvoorbeeld lesmaterialen die zoveel mogelijk aansluiten bij de eigen visie op didactiek en mate van digitalisering. Na het inhoudelijke keuzeproces, komen scholen doorgaans op één optie uit. Er is dan geen mogelijkheid meer om op basis van prijs een selectie te maken uit inhoudelijk passende methoden. In gesprekken geven schoolleiders aan dat wanneer er wel meerdere opties zijn, er doorgaans geen duidelijk prijsverschil is. Dat methoden niet op elkaar lijken, wordt ook genoemd als het gaat om de afweging om van methode te switchen. Schoolleiders vinden switchen hierdoor een behoorlijke inspanning.

Ondanks bovenstaande constatering geeft een meerderheid (71%) van de schoolleiders in de enquête aan binnen de (zelf opgestelde) kaders en richtlijnen nog altijd voldoende keuzemogelijkheden te hebben. Slechts 10% is het daarmee oneens.

Ontevredenheid over flexibiliteit aanbestedingsvorm. De flexibiliteit van de aanbestedingsvorm (verhouding foliomateriaal en digitaal materiaal) binnen een gekozen methode wordt als beperkt ervaren. In de enquête benoemt 59% van de schoolleiders dat ze te veel foliomaterialen gebruiken die één jaar bruikbaar zijn. Ze doelen daarmee op de foliomaterialen die ze afnemen binnen leerpakketten.

Grofweg de helft van de schoolleiders voelt zich belemmerd om niet te betalen voor ongebruikte en overbodige lesmaterialen. Een schoolleider geeft in een interview aan dat hij de schoolleverancier wel heeft gevraagd om meer flexibiliteit, maar dat de schoolleverancier – na overleg met de uitgever – aan heeft gegeven dat dit niet mogelijk is.

Vermoedelijk wil de uitgever op verzoek wel minder verbruiksmaterialen leveren, maar stelt de uitgever daar nauwelijks een besparing voor de school tegenover. Dit reflecteert ook de kostenstructuur van de uitgever met hoge vaste ontwikkelkosten en lage kosten voor duplicatie en distributie. Hierbij merken we wel op ontwikkelkosten voor leerpakketten in het bo lager zouden moeten zijn bij uitgevers die al ervaring hebben met het ontwikkelen van LiFo-methoden in het vo.

Adviezen worden positief gewaardeerd. De meeste schoolleiders zien meerwaarde van externe adviezen bij oriëntatie en selectie lesmaterialen, blijkt uit de enquête. De grootste tevredenheid heerst er over de adviezen van schoolbegeleidingsdiensten. Een kwart van de schoolleiders maakte gebruik van dit advies, waarbij twee derde hiervan het advies bestempelt als 'van grote meerwaarde'. Ook over andere adviezen is men gemiddeld genomen tevreden. Uit interviews met schoolleiders blijkt het vertrouwen in de adviezen: *"Reinders wil de methode verkopen die bij je past, die hebben er zelf geen voorkeur in."* En: *"Ze zijn ook eerlijk, geven aan als methoden verouderd zijn. Vriendelijk en klantgericht."* Ook over de dienstverlening van uitgevers zijn enkele schoolleiders in interviews te spreken: *"Fijn dat je alles mag uitproberen"* en *"Adviezen uitgevers zijn meestal gratis"*.

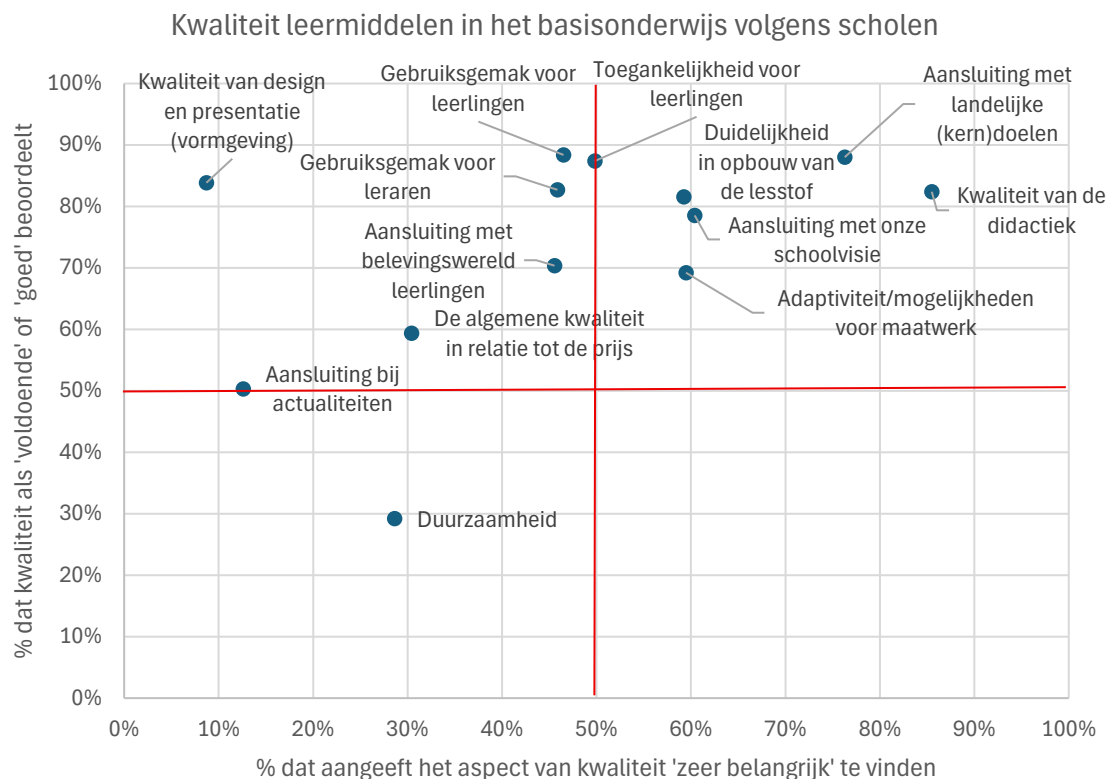
De keuze voor lesmaterialen is slechts in beperkte mate afhankelijk van de keuze van andere producten. De keuze voor lesmaterialen wordt daarmee niet of nauwelijks beperkt door het LAS, het LVS, de ELO, kantoorsoftware of devices waar de school mee werkt, blijkt uit de enquête. In gesprekken met schoolleiders komt ook naar voren dat keuze voor lesmaterialen grotendeels los staat van keuze voor andere producten. *"De inhoud gaat voorop. Als we dan tegen problemen aanlopen dan gaan we kijken hoe dit opgelost kan worden."*

4.3.2 Kwaliteit en innovatie

Ten aanzien van kwaliteit lijken er in het basisonderwijs weinig knelpunten te zijn. Scholen zijn over het algemeen tevreden over de methoden en het aanbod. De voorkeursmethode die volgt uit een keuzeproces is volgens schoolleiders meestal (64%) een goede afspiegeling van de wensen. Soms (35%) wijkt het op onderdelen af en is het een compromis tussen de wensen en het beschikbare aanbod. Ter illustratie van hoe dit compromis eruit kan zijn werd in een interview genoemd dat er behoefte is aan lesmateriaal voor combinatiegroepen, maar dat dit niet beschikbaar is. De school heeft voor een alternatief voor jaargroepen gekozen.

Basisscholen tevreden met kwaliteit. Schoolleiders zijn over het algemeen tevreden met de kwaliteit van het lesmateriaal, zeker in vergelijking met het vo. De in de ogen van schoolleiders belangrijkste aspecten worden gemiddeld hoog beoordeeld. Met name op gebruiksgemak en toegankelijkheid voor leerlingen, aansluiting met landelijke kerndoelen en kwaliteit van design en presentatie scoren lesmaterialen goed (zie Figuur 17). Ten aanzien van laatstgenoemde factor geeft een schoolleider aan dat het soms

ook beter is dan nodig: *“De pakketten zien er prachtig uit, maar een schriftje voldoet ook prima.”* Ook ten aanzien van de belangrijkste factor in de ogen van schoolleiders, de kwaliteit van de didactiek, is de tevredenheid gemiddeld hoog.



Figuur 17: Beoordeling kwaliteit van leermiddelen door respondenten (Bron: survey)

Duurzaamheid ondermaats. De grootste kritiek hebben schoolleiders op de aspecten duurzaamheid, aansluiting bij de actualiteiten en de kwaliteit in relatie tot de prijs. Het laatste kan teruggevoerd worden op de gepercipieerde hoge kosten van lesmaterialen (zie ook 4.3.3). Een kritiekpunt dat in enkele interviews met schoolleiders naar voren kwam is dat de huidige werkboeken bij rekenen geen ruimte bieden om een bewerking erbij te schrijven.

Kwaliteit verbeterd. De meeste aspecten van kwaliteit hebben volgens schoolleiders de afgelopen vijf jaar een verbetering doorgemaakt. Dit geldt het sterkst voor kwaliteit van de didactiek en mogelijkheden in maatwerk. Aan de andere kant is de algemene kwaliteit in relatie tot de prijs en de duurzaamheid volgens de meeste schoolleiders verslechterd. Kennelijk weegt voor de meeste schoolleiders de toegenomen kwaliteit niet op tegen de gestegen kosten en de duurzaamheid van de leermiddelen.

Tabel 6. Ontwikkeling kwaliteit van leermiddelen over de afgelopen vijf jaar (Bron: survey)

Antwoord	Verslechterd	Gelijk gebleven	Verbeterd
De algemene kwaliteit in relatie tot de prijs	46%	45%	10%
Kwaliteit van de didactiek	8%	44%	48%
Kwaliteit van design en presentatie (vormgeving)	2%	56%	42%
Gebruiksgemak voor leraren	6%	54%	40%
Gebruiksgemak voor leerlingen	3%	57%	40%
Toegankelijkheid voor leerlingen	2%	61%	36%
Duurzaamheid	49%	39%	11%
Adaptiviteit/mogelijkheden voor maatwerk	6%	49%	44%
Duidelijkheid in opbouw van de lesstof	4%	56%	40%
Aansluiting met onze schoolvisie	5%	65%	31%
Aansluiting met beleavingswereld leerlingen	3%	67%	31%
Aansluiting bij actualiteiten	4%	74%	23%
Aansluiting met landelijke (kern)doelen	6%	59%	35%

4.3.3 Betaalbaarheid

Er zijn geen systematische prijsvergelijkingen beschikbaar. Hierdoor is het moeilijk objectief vast te stellen in hoeverre de prijzen van lesmaterialen en de kosten voor scholen zijn gestegen⁴⁵.

De betaalbaarheid staat onder druk. Bijna driekwart van de scholen is ervan overtuigd dat de gemiddelde kosten per leerling duidelijk zijn gestegen, 23% kan geen antwoord geven op de vraag welke ontwikkeling kosten per leerling hebben doorgemaakt. De betaalbaarheid wordt in gesprekken en de enquête vaak in een zin genoemd met het gebrek aan keuze in de aanbiedingsvorm van methoden. Schoolleiders en -bestuurders hebben het gevoel een totaalpakket te moeten aanschaffen voor veel geld, waarbij altijd slechts een deel van het pakket daadwerkelijk gebruikt wordt. Gegeven de voorkeur van scholen zijn er volgens schoolleiders weinig alternatieven voor goedkopere methoden, omdat er weinig prijsverschil is.

Gestegen kosten worden (vooralsnog) geaccepteerd. Scholen hebben last van de gestegen kosten, maar zien vooralsnog geen reden om drastisch andere keuzes te maken. De prijs speelt een marginale rol in de keuze. De meeste schoolleiders geven in gesprekken aan te bezuinigen op andere posten, zonder dat direct duidelijk is welke posten. Enkele scholen gebruiken tijdelijke middelen om de stijgende kosten te dekken.

⁴⁵ Het vo kent sinds de invoering van de WGS een periodieke evaluatie waarin informatie over kosten wordt verzameld. Daarnaast zijn recente onderzoeken zoals dat van KPMG beschikbaar. We kunnen voor het bo niet terugkijken of kosten inderdaad zijn gestegen of gedaald.

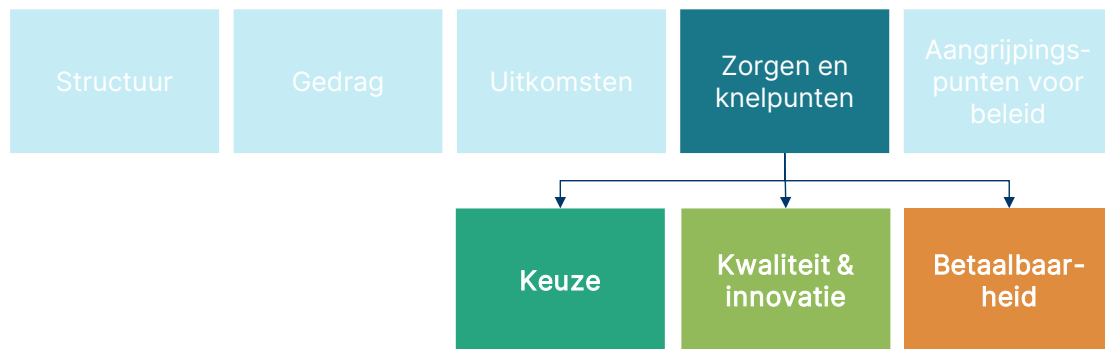
Gestegen kosten/prijzen zijn (nog) geen aanleiding om zelf materiaal te ontwikkelen of open lesmateriaal te gebruiken.

Weinig informatie over bedrijfsresultaten uitgevers en leveranciers. Er is weinig transparantie in financiële resultaten van aanbieders in de markt. Het delen van gegevens (bijvoorbeeld gecontracteerde kortingspercentages) is in de regel niet toegestaan. Kennisnet komt met een *educated guess* van de totale omzet aan leermiddelen, diensten en software in po en vo uit op meer dan € 750 miljoen per jaar. Een aantal spelers in deze markten maakt een operationele marge van 20% of meer (eveneens *educated guess*), zodat een fors bedrag aan publiek geld naar hun aandeelhouders vloeit. Welke aannamen onder deze sommen liggen, is niet bekend.

Het is ook niet duidelijk of het hierbij om bruto- of nettomarge gaat en dat maakt een groot verschil. Een brutomarge van 20% is doorgaans niet bijzonder, daar moeten de ontwikkelkosten nog van af. Een nettomarge van 20% is mogelijk wel aan de hoge kant, maar ook niet uitzonderlijk. Hoewel markten nooit geheel vergelijkbaar zijn, kan kijken naar andere markten wel inzicht geven in hoe naar marges wordt gekeken. Ter vergelijking: In de (voorheen publiek, maar inmiddels niet meer publiek gefinancierde) telecommarkt waar ook een beperkt aantal dominante spelers actief zijn, had KPN een nettomarge van 15% in 2024. ACM reguleert (voorlopig) deze markt niet meer en beschouwt deze als competitief. In niet-publiek gefinancierde markten wordt anders tegen hoge winstmarges aangekeken dan in publiek gefinancierde markten.

Kosten vaak onbekend bij schoolleider. De meeste schoolleiders (76%) konden bij het invullen van de enquête geen inschatting geven van de kosten per leerling die gemaakt worden voor lesmateriaal. Het mediane bedrag van schoolleiders die het wel zeggen te weten is 200 euro per leerling. Er zijn uitschieters bij van 1.500 euro. Vermoedelijk betreft dit scholen die net in een leerjaar forse investeringen in nieuwe (papieren) methoden hebben gedaan.

4.4 Zorgen en knelpunten



4.4.1 Keuze

Scholen ervaren breed een gebrek aan flexibiliteit in afname van lesmaterialen. Het onderwijsveld (schoolleiders en bestuurders) is zich ervan bewust dat enkele aanbieders een dominante positie in de leermiddelenmarkt innemen. Dit brengt risico's met zich mee, en tegelijkertijd levert het schaalvoordelen op die nodig zijn voor hoge investeringen in methoden en platforms. In het basisonderwijs lijkt vooral de concentratie bij uitgevers als problematisch gezien te worden.⁴⁶ Tegelijkertijd zijn er niet direct klachten over het aantal keuzemogelijkheden, maar eerder over beperkte flexibiliteit in afname.

Dit uit zich in meerdere vormen:

- Scholen betalen nu bij de grote uitgevers voor een totaalpakket, terwijl veel van lesmaterialen daaruit niet of nauwelijks gebruikt worden. De werkboeken worden vaak meegeleverd voor enkele euro's extra, waarbij scholen het gevoel hebben die ook te moeten aanschaffen. De meerprijs van de werkboeken is vele malen lager dan wanneer het niet in combinatie met een licentie zou worden aangeboden. Werkboeken worden vaak deels gevuld, waardoor ze nooit hergebruikt kunnen worden.
- De koppeling tussen de licentie en het werkboek is scholen een doorn in het oog. Je kunt werkboeken niet los gebruiken, omdat de ondersteuning van de werkboeken in het digitale deel van de methode zit. Niet ingevulde werkboeken zijn een jaar later niets waard, omdat er geen ondersteuning aan vastzit als de licentie niet wordt aangeschaft.

⁴⁶ De markt voor schoolleveranciers is nog geconcentreerder dan de markt voor uitgevers in het bo. Echter wordt dit door scholen nauwelijks als probleem benoemd. Dit komt doordat schoolleveranciers weinig invloed hebben op de zaken die in het basisonderwijs het vaakst als klacht terugkomen: de flexibiliteit in afnamevorm en het gebrek aan een duurzaam aanbod.

- De jaarlijkse afname van licenties en werkboeken zorgt ervoor dat scholen niet meer kunnen kiezen om een methode langer dan de afschrijvingsperiode te gebruiken.
- Als scholen leerlingen hebben die een andere leerlijn volgen, dan moet vaak een heel pakket worden afgenomen. Soms voor de hele school, soms voor de leerling over meerdere vakken. Je krijgt geen geld terug voor afgenomen leermiddelen van de 'oude leerlijn'. Een geïnterviewde schoolleider geeft aan dat je vroeger nog oude boeken in de kast had staan die je kon gebruiken en dat maatwerk bieden daarom goedkoper was.
- Schoolleiders hebben niet het idee dat er een andere keuze is dan meegaan in het aanbod van uitgevers. Als ze de werkboeken niet meer bestellen, moeten leerkrachten zelf iets in elkaar zetten. Daar is volgens schoolleiders geen tijd voor, los van de vraag of leerkrachten daar zelf toe in staat zijn.

De gevolgen van bovengenoemde knelpunten met betrekking tot flexibiliteit zijn dat er veel ongebruikte of deels gebruikte materialen worden weggegooid. Daarnaast zijn scholen financieel minder flexibel en betalen ze op jaarbasis meer dan voorheen.

Nieuwe partijen komen er moeilijk tussen. Door de grote bemiddelende rol van schoolleveranciers is er nieuwe partijen veel aan gelegen in het aanbod te komen van deze partijen. De adviesrol van schoolleveranciers naar scholen is volgens ons punt van aandacht.

Het is voor scholen onduidelijk op welke basis de adviezen tot stand komen en er kan niet uitgesloten worden dat dit gebeurt op basis van de kortingen die schoolleveranciers bij uitgevers bedingen. Die kortingen zijn mogelijk weer afhankelijk van de hoeveelheid lesmaterialen die schoolleveranciers weten door te zetten naar scholen. Kleinere uitgevers kunnen moeilijker dan de gevestigde partijen voldoen aan de quota, waardoor het risico groot is dat ze minder vaak voorkomen in het advies van de schoolleverancier aan basisscholen. Dit geldt voor het advies in zowel de oriëntatiefase als de selectiefase van het keuzeproces.

Ongeacht of er nu wel geen financiële prikkels zijn die de adviezen kleuren, is het feit dat het advies en de verkoop van leermiddelen bij dezelfde partij ligt an sich al reden tot zorg. Dit creëert in ieder geval de schijn van belangenverstrengeling en kan het vertrouwen in de onafhankelijkheid van het advies onder druk zetten.

Bovendien hebben grote uitgevers – in tegenstelling tot nieuwe en kleinere uitgevers – wel de slagkracht om zelf adviseurs langs scholen te sturen voor voorlichting. Uit de enquête blijkt dat scholen hiervan regelmatig gebruikmaken en de adviezen positief waarderen.

Eveneens kan advies dat door scholen veelvuldig gevraagd en benut wordt omdat het als onafhankelijk ervaren wordt, in de praktijk dus gekleurd zijn. Schoolleiders geven in

de enquête op grote schaal aan bekend te zijn met het totale aanbod in de markt. De hierboven beschreven dynamiek zorgt er echter voor dat nieuwe aanbieders moeilijk in beeld komen bij basisscholen. Een deel van de keuzemogelijkheden is hierdoor niet of niet goed bekend bij werkgroepen en schoolleiders. Dit heeft weer gevolgen voor de keuzevrijheid (in producten en in aanbiedingsvormen), die wellicht lager wordt verondersteld dan die in werkelijkheid is.

4.4.2 Kwaliteit en innovatie

Kwaliteit moeilijk te beoordelen. Leermiddelen kunnen geduid worden als typische ervarings- en vertrouwensgoederen. De kwaliteit is als ervaringsgoed pas na aankoop en tijdens het gebruik in de klas echt te beoordelen. Leerkrachten kunnen wel vooraf door het geven van proeflessen inschatten of een methode goed werkt in hun lespraktijk, maar voor andere dimensies – zoals de werkelijke bijdrage aan langetermijn leerresultaten vergeleken met alternatieven, of de optimale aansluiting op kerndoelen en didactische inzichten – blijft objectieve kwaliteitsbeoordeling lastig. Dit leidt tot informatie-asymmetrie tussen uitgevers en scholen, waardoor het voor scholen moeilijk is om vooraf volledig onderbouwd methodekeuzes te maken. Uit de vragenlijst blijkt dat minder dan een op de vijf scholen advies inwint bij andere scholen bij de oriëntatie of selectie van lesmaterialen om hiervoor de compenseren. Ofwel, de meeste scholen weten wel wat ze hebben, maar niet wat ze bij een overstap krijgen. Bij *experience goods* zoals leermiddelen voor het onderwijs beschermt de onzekerheid van de afnemer de gevestigde orde.

Voor zover schoolleiders de kwaliteit wel goed kunnen beoordelen ontstaat op grond van de enquête het beeld dat scholen overwegend tevreden zijn. Ook denken schoolleiders dat de kwaliteit behoorlijk is verbeterd in de afgelopen vijf jaar.

Innovatie nieuwe aanbieders vindt moeilijk een weg, maar scholen niet naarstig op zoek naar innovatie. De problemen voor nieuwe aanbieders om bij basisscholen onder de aandacht te komen zorgen ervoor dat hun producten niet snel afgenomen worden. Niet alleen heeft dit gevolgen voor de (gepercipieerde) keuzevrijheid van scholen, ook betekent dit dat innovatieve lesmaterialen van alternatieve aanbieders weinig kans van slagen hebben. De lastige toetreding van nieuwe partijen is een zorg voor de partijen ROM Utrecht, Gynzy, Faqta en Snappet. In hun position paper wijzen ze op het sturende en negatieve advies van adviseurs over innovatieve methodes en de behouden investeringen in innovatie en kwaliteit door dominante uitgevers.

Op basis van de interviews met schoolleiders lijken basisscholen niet zozeer op zoek te zijn naar innovatie in lesmaterialen, ze vinden kwaliteit het belangrijkste en zijn daarover overwegend tevreden. Wel zijn schoolleiders doorgaans niet onder de indruk van de vernieuwingen die in bestaande methodes worden doorgevoerd.

Aanvullend zien we dat door de lange gebruikscycli in het basisonderwijs er minder frequent kansen zijn voor nieuwe aanbieders om ertussen te komen. Toetreden vraagt dus financieel en mentaal uithoudingsvermogen.

4.4.3 Betaalbaarheid

De kosten zijn in de beleving van scholen fors toegenomen. Er is weinig publieke data beschikbaar om prijsontwikkelingen in het basisonderwijs objectief te beoordelen. Hoewel in sommige contracten (bijvoorbeeld via SIVON) consumentenprijzen, kortingen en nettoprijzen expliciet zijn vastgelegd, ontbreekt voor veel scholen inzicht in hoe deze prijzen zich verhouden tot marktontwikkelingen en tot de onderliggende kostenstructuur in de keten. Door de gelaagde kortings- en margeafspraken tussen uitgevers en leveranciers is het voor scholen lastig te beoordelen in hoeverre efficiencyvoordelen, zoals digitalisering, daadwerkelijk worden doorgegeven. Dit beperkt het gezamenlijke gesprek over redelijke prijsontwikkeling en voedt het wantrouwen bij schoolleiders.

Schoolleiders hebben de beleving dat ze fors meer betalen aan lesmaterialen dan vijf jaar geleden. De betaalbaarheid staat volgens hen onder druk, terwijl daar door schoolbesturen en scholen vooralsnog beperkt naar gehandeld wordt. Het wordt daarmee nu nog niet breed als probleem onderkend, maar schoolleiders en -bestuurders uiten in gesprekken wel hun zorgen.

Een probleem ten aanzien van betaalbaarheid is dat er een knip bestaat tussen degene die de lesmaterialen selecteert (de beslisser) en degene die het betaalt (de betaler). Daardoor ontbreekt een disciplinerende werking en bestaat het risico op prijsongevoeilige keuzes en een zwakke onderhandelingspositie. Werkgroepen die over het algemeen de keuze voor lesmaterialen maken, hebben veel autonomie en er worden weinig kaders opgelegd vanuit de schoolleiding. Dat is bewust, want de schoolleiding schiet zichzelf in de voeten als het gaat tornen aan deze autonomie in tijden van stevige lerarentekorten.

Bovendien erkennen schoolleiders dat leerkrachten de cruciale factor zijn in de onderwijskwaliteit. Hun stem in de hulpmiddelen is cruciaal. Open lesmaterialen en zelf ontwikkelde lesmaterialen zijn in de beleving van schoolleiders vaak geen optie, omdat het wat extra's vraagt van leerkrachten. Daarom worden vanuit schoolleiders (vooralsnog) weinig verregaande veranderingen doorgevoerd om meer grip te krijgen op de betaalbaarheid.

De schoolleiding en het schoolbestuur compenseren voornamelijk voor de hogere kosten door op andere posten te bezuinigen. Waar het kan wordt bijvoorbeeld een methodevernieuwing uitgesteld of worden culturele uitstapjes een jaar overgeslagen. Anderzijds noemen diverse schoolleiders dat tijdelijke middelen (bijvoorbeeld masterplan basisvaardigheden) via creatief boekhouden worden ingezet voor de aanschaf van nieuwe methoden. Scholen richten hun onderwijs en roosters ook efficiënter in om

geld vrij te maken. Bijvoorbeeld door vakken zoals verkeer en wereldoriëntatie alleen in bepaalde groepen aan te bieden in plaats van in alle groepen.

Zorgen over private equity. Er zijn vanuit onder andere de AOb zorgen over de eigenomsstructuren van de grote uitgevers.⁴⁷ Private equity zou meer gericht zijn op kortetermijnwinst, wat ten koste zou gaan van het publieke belang van betaalbare lesmaterialen van hoge kwaliteit. In het vorige hoofdstuk over het vo wordt nader ingegaan op de rol van private equity maatschappijen en de risico's.

4.5 Aangrijpingspunten voor beleid

De in paragraaf 4.4 beschreven zorgen en knelpunten geven aanleiding voor beleidswijzigingen als er daadwerkelijk sprake is van een probleem in de marktwerking. Wij toetsen het geschetste beeld kort aan de hand van de in hoofdstuk 2 geïntroduceerde kenmerken van een goed functionerende markt, om vervolgens bij de volgens ons belangrijkste aandachtspunten tot beleidsaanbevelingen te komen.

Figuur 18: Analyse marktwerking leermiddelenmarkt - onderdeel: Aangrijpingspunten voor beleid



4.5.1 Aandachtspunten marktwerking

Tabel 7. Beoordeling van de marktwerking bo (scores: + overwegend positief, +/- positief met duidelijke aandachtspunten, - overwegend negatief, ? te veel ontbrekende informatie)

Kenmerken goed functionerende markt (met aandachtspunten bo)	Score
Kenmerk 1. Genoeg deelnemers aan vraag- een aanbodzijde Positief: Aan zowel de vraag- als aanbodzijde van de leermiddelenmarkt zijn in beginsel meerdere partijen actief. Er is een substantieel aantal uitgevers en scholen hebben formeel keuzevrijheid tussen verschillende methodes en aanbieders. Aandachtspunten: In de praktijk wordt de markt gedomineerd door een handvol aanbieders, mede door voorkeuren van scholen, marktomstandigheden en de centrale rol van schoolleveranciers. Veel scholen beschikken over beperkte capaciteit om een brede marktverkenning te doen, waardoor bestaande keuzes worden bestendigd en kleinere aanbieders minder in beeld	+ -

⁴⁷ Zie [\[aob.nl\]](http://aob.nl)

Kenmerken goed functionerende markt (met aandachtspunten bo)	Score
komen. Daarnaast is het aantal schoolleveranciers feitelijk beperkt tot twee spelers, wat de concurrentiedruk in dit deel van de keten begrenst.	
Kenmerk 2. Producten sluiten aan bij de vraag Positief: Wat betreft de aansluiting van producten op de vraag blijkt uit onze analyses dat schoolleiders over het algemeen tevreden zijn over de inhoudelijke kwaliteit van de leermiddelen. De inhoud sluit dus in belangrijke mate aan bij de onderwijsbehoefte. Aandachtspunten: Dit geldt echter in mindere mate voor de aanbiedingsvorm. Scholen ervaren weinig flexibiliteit, met name door het toegenomen gebruik van leerpakketten en (digitale) licentiemodellen, waardoor maatwerk voor scholen en aanpassing aan lokale wensen lastiger zijn geworden. Scholen komen door de voorkeur voor gevestigde uitgevers (via het advies van o.a. schoolleveranciers) uit bij leerpakketten. De leerpakketten bieden veel mogelijkheden, maar zijn als totaalpakket relatief duur.	+ -
Kenmerk 3. Volledige informatie en transparantie Aandachtspunten: Transparantie en volledige informatie vormen een aandachtspunt. De prijsvorming is voor scholen vaak ondoorzichtig en het is niet altijd duidelijk op welke wijze adviezen van schoolleveranciers en uitgevers tot stand komen. Hoewel scholen aangeven zicht te hebben op het totale aanbod, is het de vraag of dit beeld volledig en actueel is, mede gezien de complexiteit van het aanbod en de dominante positie van enkele partijen. Tot slot ontbreken objectieve kwaliteitscriteria en eenvoudige uitwisseling van informatie over ervaringsaspecten.	-
Kenmerk 4. Vrije toetreding en uittreding Positief: In principe is er sprake van vrije toe- en uittreding in de markt; er zijn in ieder geval geen juridische of technische barrières om de markt te betreden. Aandachtspunten: Tegelijkertijd vraagt het ontwikkelen en succesvol in de markt zetten van een volledige lesmethode om aanzienlijke investeringen, wat een drempel kan vormen voor nieuwe toetreders. De centrale rol van schoolleveranciers in de distributie en selectie van leermiddelen kan daarbij een extra toetredingshorde opwerpen.	+ -
Kenmerk 5. Lage transactiekosten De transactiekosten in de markt verschillen sterk per type overstap. Positief: Het wisselen van schoolleverancier gaat gepaard met relatief lage transactiekosten. Aandachtspunten: Daarentegen vergt het overstappen naar een andere methode of uitgever, of naar open of zelf ontwikkeld lesmateriaal, een aanzienlijke tijdsinvestering van scholen en leerkrachten. Deze hoge	+ -

Kenmerken goed functionerende markt (met aandachtspunten bo)	Score
overstapkosten werken vertragend op de dynamiek en verlagen de concurrentie in de markt.	
Kenmerk 6. Prijzen zijn competitief en er worden geen excessieve winsten gemaakt Tot slot is het onduidelijk in hoeverre de prijzen in de leermiddelenmarkt daadwerkelijk competitief tot stand komen. De breed gedeelde perceptie is dat de kosten voor leermiddelen de afgelopen jaren sterk zijn gestegen. Deze stijging hangt samen met meerdere ontwikkelingen, waaronder de introductie van bredere leerpakketten en het toenemende gebruik van licentie- en abonnementsmodellen voor (combinaties van) folio en digitale leermiddelen. Hierdoor hebben kosten vaker een repeterend karakter gekregen. Een stijging van prijzen of totale uitgaven betekent echter niet automatisch dat sprake is van excessieve winsten. Daarvoor is inzicht nodig in kostenstructuren en marges van uitgevers en leveranciers. Dergelijke informatie is niet publiek beschikbaar en valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek, waardoor hierover geen definitieve uitspraken kunnen worden gedaan.	?

4.5.2 Belangrijkste aangrijpingspunten voor het bo

De leermiddelenmarkt voor het basisonderwijs functioneert op meerdere onderdelen positief. Toch zien we ook aantal belangrijke aandachtspunten die met inzet vanuit beleid of de markt zelf (vraag en aanbod) kunnen worden verbeterd. In onderstaande tabel vertalen wij de eerdere aandachtspunten uit Tabel 7 in concrete suggesties voor vervolgacties (en wie hiervoor aan zet is). Dit doen we aan de hand van de typering (marktfalen versus institutionele problemen) en onze duiding van het probleem. Bij de suggesties voor vervolgacties maken we onderscheid tussen directe interventies (waar het probleem en het handelingsperspectief helder zijn), experimenten (waar onzekerheid bestaat over de effectiviteit van maatregelen), en nader onderzoek (waar aanvullende empirische onderbouwing nodig is).

Tabel 8. Vertaling van bo-aandachtspunten in aangrijppunten voor beleid

Aandachtspunt	Type probleem	Duiding van het probleem	Wie kan primair ingrijpen	Suggestie voor vervolgacties
Thema 1: Versterking van de vraagzijde				
1. Methodetrouwheid remt heroverweging en overstap	Institutioneel en marktfalen	(Rationele) voorkeur voor onderwijskundige continuïteit; hoge implementatie- en transactiekosten bij switch lesmethode	Schoolleiding en besturen (interne governance)	Experiment - professionalisering keuzeproces in combinatie met expliciete periodieke marktverkenning.
2. Afhankelijkheid van extern advies met mogelijke belangenverstrengeling	Marktfalen	Informatie-asymmetrie; risico op principal-agentprobleem (adviseur heeft informatievoorsprong op scholen en mogelijk financiële prikkels)	Overheid (transparantie- en disclosure-eisen); georganiseerde vraagzijde (inkoopvoorwaarden, eisen aan onafhankelijkheid)	Nader onderzoek naar aard en omvang prikkelstructuren; bij bevestiging experiment met transparantie- of onafhankelijkheidseisen
3. Ontbreken van onafhankelijk kwaliteitsinzicht in methoden	Marktfalen	Leermiddelen als vertrouwensgoed; structurele informatie-asymmetrie over kwaliteit; reputatievoordeel gevestigde partijen belemmert effectieve kwaliteitsvergelijking	Georganiseerde vraagzijde (bijv. kwaliteitsalliantie); evt. overheid kaderstellend	Directe interventie - (door)ontwikkeling kwaliteitskaders (lopend) Experiment - platform waarop informatie en ervaringen gedeeld worden

Aandachtspunt	Type probleem	Duiding van het probleem	Wie kan primair ingrijpen	Suggestie voor vervolgacties
4. Beperkte zichtbaarheid en toetredingsruimte voor kleinere aanbieders	Marktfalen	Vertrouwensgoedkarakter en informatie-asymmetrie versterken reputatiemechanismen; centrale rol van schoolleveranciers beïnvloedt zichtbaarheid van aanbieders; Hoge vaste ontwikkelkosten en lange terugverdientijd verhogen toetredingsrisico en kunnen marktdynamiek beperken	Georganiseerde vraagzijde (informatie-infrastructuur)	Experiment - onafhankelijk platform waarop informatie en ervaringen gedeeld worden.
5. Scheiding tussen inhoudelijke selectie en budgetafweging	Institutioneel	Rolverdeling methodeselectie (werkgroep) en budget (schoolleider/bestuur), informele terughoudendheid om budgetverantwoordelijkheid actief te benutten, autonomie van leraren weegt zwaarder dan kostensturing	Schoolleiding en besturen (interne governance)	Experiment - pilot met gedeelde budgetverantwoordelijkheid of expliciete budgetkaders
Thema 2: Flexibiliteit en duurzaamheid				
6. Gebrek aan flexibiliteit en modulariteit, met beperkte mogelijkheden voor kostensturing (hergebruik)	Marktfalen en institutioneel	Gefragmenteerde vraag beperkt onderhandelingsmacht voor flexibiliteit; Informatie-asymmetrie: prijsopbouw en schaalvoordelen van bundels; Verschuiving van kapitaalgoed (folio) naar abonnement (leerpakket) vermindert flexibiliteit (geen verlenging afschrijving mogelijk)	Georganiseerde vraagzijde (bijv. SIVON) en scholen (vraagarticulatie); overheid (monitoring kosten), aanbodzijde (aanbod aanpassen aan behoefte).	Directe interventie – afspraken tussen vraag- en aanbodzijde over herziening van aanbestedingsvormen (naar voorbeeld vo) Experiment - collectieve aanbesteding met flexibiliteitseisen Nader onderzoek - monitoring van kosteneffecten

Aandachtspunt	Type probleem	Duiding van het probleem	Wie kan primair ingrijpen	Suggestie voor vervolgacties
7. Weggooien ongebruikte verbruiksmaterialen (duurzaamheid)	Marktfalen	Negatieve externaliteiten; publieke waarde duurzaamheid niet geïnternaliseerd in prijs/inkoopbeslissing	Georganiseerde vraagzijde (bijv. SIVON/collectieve inkoop); overheid (kaderstellend), aanbodzijde (duurzaam en modulair aanbod)	Directe interventie - duurzaamheidseisen in aanbesteding/richtlijnen (lopend) en betere modulariteit in aanbod (lopend)
Thema 3: Inzicht in prijzen en marges				
8. Gedetailleerd en onafhankelijk inzicht in marges binnen de educatieve uitverversmarkt ontbreekt	Institutioneel (en mogelijk marktfalen)	Normatieve spanning tussen publiek gefinancierde markt en private winsten (zonder bewijs van excessieve winsten of door ACM vastgestelde mededingingsproblemen). Informatie-asymmetrie leidt tot gebrek aan vertrouwen, legitimiteit en transparantie	Overheid (markttoezicht en normatief debat), aanbodzijde (vrijwillige transparantie)	Direct interventie – marktonderzoek van ACM kan inzicht in marges geven en vergelijking met andere (publiek gefinancierde) markten maken (lopend) Nader onderzoek - normatief debat over wat redelijke marges zijn in deze markt (en deze leidend laten zijn bij inkoop/aanbesteding en methodekeuze).

Thema 1: Flexibiliteit en duurzaamheid

Duiding van het probleem en de oplossingsrichtingen

Scholen ervaren beperkte flexibiliteit in de vorm waarin zij leermiddelen kunnen afnemen. Dit heeft gevolgen voor flexibiliteit in kostensturing en duurzaamheid.

Methodes worden door uitgevers vaker als leerpakket aangeboden. Omdat de inhoud van werkboeken in deze pakketten gekoppeld is aan de digitale content, worden in het pakket beiden met een licentiemodel met jaarlijks terugkerende kosten aangeboden. Deze bundeling zorgt dat de afname van ofwel digitaal of folio niet of nauwelijks een besparing oplevert ten opzichte van de bundelprijs. Hierdoor ervaren schoolleiders dat flexibiliteit in sturing op kosten afneemt. Scholen konden investeringen in nieuwe lesmethoden in het verleden tijdelijk uitstellen door de oude boeken langer te gebruiken. Hiermee konden zij tijdelijk financiële druk verlichten.

De jaarlijkse levering van verbruiksmaterialen die standaard in leerpakketten zitten, leiden ertoe dat verbruiksmaterialen soms deels gebruikt of zelfs volledig ongebruikt weggegooid. Vanuit duurzaamheidsoogpunt is het weggooien van grote hoeveelheden papieren materiaal ongewenst voor de hele maatschappij.

Wie is aan zet bij de aangrijpingspunten?

Het handelingsperspectief ligt in de eerste instantie bij de **georganiseerde vraagzijde**. Door in aanbestedingen gezamenlijk eisen te stellen aan modulariteit, hergebruik en duurzaamheid, kunnen scholen voorspelbare signalen afgeven richting aanbieders. Tegelijk is vraagbundeling in het bo minder vanzelfsprekend dan in het vo, vanwege de grotere fragmentatie van de vraag en het feit dat niet alle scholen aanbestedingsplichtig zijn. Er zijn dus nog grote stappen nodig om de vraag dusdanig te organiseren dat scholen beter in staat zijn om hun voorwaarden op te leggen aan aanbodpartijen. In eerste instantie is meer vrijwillige samenwerking en gedeelde prioritering binnen de sector nodig. Dat gaat niet vanzelf, aangezien schoolbesturen van nature niet de neiging hebben om de samenwerking op te zoeken. De beweging naar grotere schoolbesturen (schaalvergroting) kan op dit punt voor een sterkere positie zorgen. Maar schaalvergroting alleen is niet voldoende om op tijd meer marktmacht aan de vraagzijde te bereiken. Het ligt voor de hand om intensievere samenwerking en vraagbundeling in het basisonderwijs te stimuleren en daarvoor bestaande infrastructuur en expertise te gebruiken, bijvoorbeeld via SIVON. De **sectororganisaties** en de **overheid** kunnen dit aanjagen.

Met voldoende slagkracht zijn aanbieders vervolgens aan zet om hun aanbod hierop aan te passen. De rol van de overheid is tot slot **kaderstellend**: het borgen van publieke waarden zoals duurzaamheid (bijv. via richtlijnen), zonder de vormgeving van het aanbod te dicteren.

Marktpartijen in het bo zijn minder ver in de afstemming dan in het vo, waar bijvoorbeeld scholen en aanbieders het handvest '*Op weg naar een duurzame leermiddelenketen*'⁴⁸ hebben getekend. Het ligt voor de hand dat aanbieders en scholen in het bo bij deze afstemming betrokken worden of naar deze voorbeelden eigen afspraken maken.

Thema 2: Versterking van de vraagzijde

Duiding van het probleem en de oplossingsrichtingen

Scholen wisselen zelden van methode. Dit is verklaarbaar omdat scholen rationele voorkeur hebben voor leerlijncontinuïteit en het benutten van opgebouwde expertise in het team. Daarnaast brengt overstappen naar een andere methode hoge implementatie- en transactiekosten met zich mee.

Verder speelt een belangrijke rol dat leermiddelen kenmerken van een vertrouwensgoed hebben: kwaliteit is vooraf en zelfs achteraf moeilijk volledig vast te stellen. Scholen weten wel wat ze hebben, niet wat ze krijgen als ze wisselen van methode. Dit leidt tot een risicoaversie, versterkt door het grote publieke belang dat het onderwijs heeft. Reputatie van bijvoorbeeld uitgevers wordt daardoor belangrijk in het keuzeproces.

Wanneer er op een school sprake is van keuzeproces waarbij de intentie is om te switchen, draagt structurele informatie-asymmetrie ertoe bij dat reputatiemechanismen gevestigde partijen bevoordelen en dat kwaliteitsvergelijking beperkt blijft. Basisscholen leunen bijvoorbeeld in belangrijke mate op extern advies, vaak ook van partijen die niet onafhankelijk zijn of waarvan de onafhankelijkheid niet gegarandeerd kan worden. Adviseurs beschikken over meer marktkennis dan individuele scholen. Als adviseurs daarnaast financiële of andere prikkels hebben, bestaat het risico op principal-agent-problematiek.

Een gevolg van dit alles is ook dat minder gevestigde aanbieders door het beperkte switchen van scholen en het belang van reputatie niet makkelijk kunnen toetreden of doorgroeien. Ze worden minder snel gevonden en gekozen. Daarbij geldt ook dat toetreden door hoge vaste ontwikkelkosten en lange terugverdientijden risicovol is.

Een andere dynamiek die we constateren is dat bij veel scholen de inhoudelijke selectie van leermiddelen bij werkgroepen van leraren ligt, terwijl de budgetverantwoordelijkheid bij schoolleiding of bestuur ligt. Formeel zijn verantwoordelijkheden helder belegd, maar in de praktijk wordt de budgetafweging niet altijd expliciet geïntegreerd in het selectieproces. Autonomie van leerkrachten en het belang van draagvlak wegen zwaar,

⁴⁸ Zie: sivon.nl

waardoor er minder op kosten gestuurd wordt. Het gevolg is dat er ook geen prikkel is bij aanbieders om op prijs te concurreren.

Het versterken van de vraagzijde begint bij het verlagen van transactiekosten en het verbeteren van de informatiepositie van scholen. Scholen moeten toegang hebben tot bruikbare en vergelijkbare informatie over het aanbod. Daarbij gaat het niet alleen om prijsinformatie, maar ook om vakinhoudelijke en didactische kwaliteit, overstapdrempels, interoperabiliteit en duurzaamheid.

De informatie hoeft niet door publieke partijen te worden aangeboden, ook marktpartijen kunnen dit ontwikkelen, mits het overzicht volledig, transparant en actueel is en breder reikt dan de catalogus van leveranciers. Belangrijk is dat duidelijk is hoe informatie tot stand komt en welke keuzes daarbij zijn gemaakt.

Omdat leermiddelen ervarings- en vertrouwensgoederen zijn, volstaan objectieve kwaliteitscriteria alleen niet. Die kunnen minimale waarborgen bieden, bijvoorbeeld ten aanzien van aansluiting bij kerndoelen, maar zeggen nog weinig over hoe een methode in de praktijk werkt. Daarom is gestructureerde uitwisseling van gebruikerservaringen essentieel. Een reviewmechanisme als onderdeel van een platform kan informele netwerken formaliseren, informatie-asymmetrie verkleinen en de zichtbaarheid van kleinere aanbieders vergroten.

Daarnaast vraagt versterking van de vraagzijde om professionalisering van het keuzeproces binnen scholen. Vindbaarheid alleen is onvoldoende zolang scholen en leerkrachten moeite hebben om alternatieven te beoordelen en te benutten. Door leerkrachten beter toe te rusten in hun vakinhoudelijke keuzes en het stellen van expliciete kwaliteitseisen, wordt hun positie in het keuzeproces versterkt. Dit draagt ook bij aan een betere afweging tussen inhoudelijke kwaliteit en kosten, zonder de professionele autonomie onnodig te beperken.

Wie is aan zet bij de aangrijpingspunten?

Van scholen wordt niet gevraagd om vaker van methode te wisselen, maar wel om hun keuzeproces te professionaliseren: periodieke marktverkenning, expliciete kwaliteitscriteria en beter gebruik van beschikbare informatie. Experimenten met gedeelde budgetverantwoordelijkheid of expliciete budgetkaders binnen werkgroepen kunnen daarbij bijdragen aan een evenwichtiger afweging tussen kwaliteit, continuïteit en betaalbaarheid. De primaire verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij **scholen en schoolbesturen**. **Sectororganisaties** en publieke partijen kunnen dit ondersteunen door onafhankelijke kwaliteitskaders, gebruikersinformatie en praktische handreikingen te ontwikkelen, bijvoorbeeld via initiatieven als de Kwaliteitsalliantie. De **overheid** heeft hierin vooral een **faciliterende en aanjagende rol**, niet een regulerende.

Het verminderen van de afhankelijkheid van extern advies is niet eenvoudig. In het basisonderwijs werken niet voor alle vakken vakspecialisten mee aan het keuzeproces en

blijft behoefte bestaan aan ontzorging. Daarom ligt de nadruk op het vergroten van transparantie en het waarborgen van onafhankelijkheid van advies. **Nader onderzoek** kan duidelijk maken of en in welke mate financiële of andere prikkels daadwerkelijk een rol spelen in de advisering. Als blijkt dat dit de onafhankelijkheid beïnvloedt, kan de **overheid experimenteren** met transparantie- of onafhankelijkheidseisen.

Op langere termijn kan worden verkend of een platform (bijvoorbeeld een variant op de Open Keuzecatalogus) voor het bo wenselijk is. Op dit moment wordt de catalogus van leveranciers door veel schoolleiders nog gezien als een adequate weerspiegeling van het aanbod, en het advies als betrouwbaar. De noodzaak van een onafhankelijk platform met aanbod- en kwaliteitsinformatie wordt daardoor nog beperkt gevoeld. De meerwaarde van zo'n platform ligt momenteel vooral bij kleinere uitgeverijen, die door de dominante positie van leveranciers minder zichtbaar zijn. Op termijn kan een dergelijk platform echter ook bijdragen aan een structurele versterking van de informatiepositie van scholen.

Thema 3: Inzicht in prijzen en marges

Duiding van het probleem en de oplossingsrichtingen

Onder schoolleiders bestaat breed de perceptie dat de kosten zijn gestegen, maar objectief is dat nog onduidelijk. Als de kosten zijn gestegen, is ook de vraag of dit samenhangt met veranderde productvormen (zoals licentiemodellen) of hogere marges. Inzicht in kostenstructuren en winstgevendheid ontbreekt, waardoor hierover geen definitieve uitspraken kunnen worden gedaan. Wel constateren we dat de beperking van de mogelijkheid op kosten te sturen bij jaarlijkse licenties en de ondoorzichtige prijsvorming leidt tot onrust en wantrouwen bij scholen.

Het vergroten van **inzicht in prijzen en marges** is een logische eerste stap voordat zwaardere marktinterventies (zoals prijsmaximering) worden overwogen. Transparantie over prijsopbouw (bij inkoop) helpt scholen om te beoordelen of prijzen redelijk zijn en ondersteunt het gesprek over betaalbaarheid. Ook aan de aanbodzijde kan, gezien de volledige publieke financiering, een moreel appel worden gedaan om de transparantie te verhogen. Het eerder aangehaalde onderzoek naar de marges en terugverdiëntijden van een selectie van uitgeefprojecten in het vo is een voorbeeld hoe dit eruit kan zien.

Daarnaast kan **structurele monitoring** van de gemiddelde kosten voor leermiddelen op schoolniveau waardevolle sturingsinformatie opleveren, zowel voor beleidsmakers als voor scholen zelf, bijvoorbeeld via benchmarking. Scholen hebben immers zelf het beste zicht op wat zij 'onder aan de streep' betalen. Onderzoek de afgelopen jaren in het vo laat wel zien dat inzicht krijgen in prijsontwikkelingen niet eenvoudig is.

Tot slot zou een nieuw mededingingsinstrument voor de ACM (zgn. marktremediebevoegdheid of new competition tool) in de toekomst een rol kunnen gaan spelen bij structurele vermoedens van marktfalen of marktbrede concurrentieverstoreningen. Het

kabinet heeft getuige het coalitieakkoord de ambitie om een dergelijk instrument voor de ACM te introduceren. Als dit nieuwe instrument er ook komt, dan zou de ACM op basis van een marktonderzoek bijvoorbeeld transparantie- of interoperabiliteitseisen kunnen opleggen zonder dat er direct sprake hoeft te zijn van een overtreding van de reguliere mededingingsregels. Op dit moment voert de ACM (op basis van haar huidige bevoegdheden) ook al een marktverkenning uit naar de leermiddelenmarkt in het vo. Er wordt met veel interesse uitgekeken naar de uitkomsten van deze studie (inclusief eventuele aanbevelingen voor beleidsmakers), met name als het inzicht kan geven in de marges in de uitgeversbranche en daarmee een feitelijke onderbouwing kan geven in het debat hieromtrent.

Wie is aan zet bij de aangrijpingspunten?

Voor meer inzicht in prijzen en kosten ligt het initiatief bij **scholen en schoolbesturen**, ondersteund door **OCW**. Structurele monitoring van de feitelijke kosten per leerling op schoolniveau door OCW kan sturingsinformatie opleveren en benchmarking mogelijk maken. Transparantie over prijsopbouw (met nadrukkelijke inzet vanuit de aanbodzijde) is hierbij belangrijker dan directe prijsregulering. De **ACM** is pas aan zet wanneer uit monitoring en marktstudies structurele signalen van onvoldoende mededinging naar voren komen; haar rol zien we als aanvullend en ultimatum remedium.

Sectie III

De leermiddelenmarkt in het gespecialiseerd onderwijs

5 Gespecialiseerd onderwijs

Belangrijkste bevindingen uit dit hoofdstuk

Beknoptere analyse van de sector

Het gespecialiseerd onderwijs (go) is aanzienlijk kleiner dan het reguliere basis- en voortgezet onderwijs en wordt daarom beknopter geanalyseerd, met focus op de unieke kenmerken van deze sector. Het go omvat het speciaal basisonderwijs (sbo), speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso), verdeeld over vier clusters met zeer uiteenlopende onderwijs- en ondersteuningsbehoeften.

Kenmerken van de markt

De behoefte aan leermiddelen in het go varieert van vrijwel identiek aan het reguliere onderwijs tot sterk leerling-specifiek maatwerk. In het sbo sluit de vraag grotendeels aan bij het reguliere bo, terwijl in het so en vso de verschillen tussen clusters groot zijn en leermiddelen vaak moeten worden aangepast aan bijvoorbeeld motorische, cognitieve of prikkelverwerkingsproblemen. Scholen gebruiken veelal reguliere methoden, die zij aanpassen of aanvullen met eigen en open leermateriaal. De markt kent relatief weinig afnemers, hoge overstap- en aanpassingskosten en beperkte schaalvoordelen, wat commerciële ontwikkeling van volledig passend aanbod bemoeilijkt. Initiatieven zoals GOpen spelen in op deze lacune door gezamenlijk open en flexibel leermateriaal te ontwikkelen dat beter aansluit bij de diverse behoeften.

Aangrijpingspunten en randvoorwaarden

Een deel van deze sector zal baat hebben van de eerder voorgestelde inzet binnen de reguliere onderwijssectoren; een hogere mate van flexibiliteit en modulariteit kan bijvoorbeeld helpen om de sterk uiteenlopende behoeftes (soms zelf binnen één klas) beter te bedienen. Door de kleine schaal en zeer specifieke eisen van het gespecialiseerd onderwijs blijft er echter sprake van een groter risico op marktfalen, wat aanvullende beleidsinzet rechtvaardigt gezien het grote maatschappelijke belang van deze sector. Go-specifieke beleidsmatige aandacht kan zich richten op het stimuleren en versterken van initiatieven zoals GOpen en op samenwerking met de sectorraad om vast te stellen of het huidige aanbod toereikend is. Indien blijkt dat aanpassing van bestaande methoden of ontwikkeling van go-specifieke leermiddelen noodzakelijk is, ligt het voor de hand dat dit niet volledig onder commerciële voorwaarden kan plaatsvinden en dat publieke middelen nodig zijn om niet-rendabele delen van de ontwikkeling en exploitatie te financieren.

Gezien de veel kleinere omvang van het gespecialiseerde onderwijs behandelen wij deze sector op een beknoptere wijze dan het reguliere onderwijs. We richten ons hierbij met name op de aspecten die deze onderwijssector uniek en afwijkend maken. We baseren ons hierbij op aantal gesprekken (experts en schoolleiders) en een beperkt aantal reacties op onze enquête.

5.1 Het go in cijfers

Het gespecialiseerd onderwijs bestaat uit het speciaal basisonderwijs (sbo), het speciaal onderwijs (so) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso).

Het sbo is voor leerlingen met lichtere problematiek, zoals concentratieproblemen. sbo valt onder het basisonderwijs, maar biedt extra ondersteuning. Na sbo stromen leerlingen meestal door naar het reguliere voortgezet onderwijs.

Het so is voor leerlingen met lichamelijke, zintuiglijke of verstandelijke beperking en leerlingen met psychische problemen of gedragsproblemen. Na het so stromen leerlingen door naar het vso. Het so is verdeeld over vier clusters:

- **Cluster 1** voor blinde of slechtziende leerlingen
- **Cluster 2** voor dove en slechthorende leerlingen of leerlingen met ernstige spraakmoeilijkheden of communicatieve problemen
- **Cluster 3** voor leerlingen met lichamelijke en/of verstandelijke beperkingen en leerlingen die zeer moeilijk leren, langdurig zieke leerlingen met een lichamelijke handicap, leerlingen met epilepsie en meervoudig gehandicapte leerlingen die zeer moeilijk leren
- **Cluster 4** voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen en/of psychiatrische problemen

Qua aantallen besturen, vestigingen en leerlingen is het go aanzienlijk kleiner dan het reguliere bo en vo. In 2025 waren er 244 besturen die so, vso en/of sbo aanbieden, verdeeld over 257 (sbo), 197 ((v)so), 39 (so) en 27 (vso) vestigingen.⁴⁹ Het aantal leerlingen in leerjaar '24-'25 betrof voor het 33.212 (sbo), 21.471 (so) en 24.692 (vso).⁵⁰

⁴⁹ Hoofdvestigingen volgens duo.nl

⁵⁰ Cijfers van gespecialiseerdonderwijs.nl

5.2 Behoeftte aan leermiddelen in het go

De behoefte aan leermiddelen in het go lopen zeer sterk uiteen: van identiek aan het regulier onderwijs, tot aan leerling-specifiek. Of zoals een gesprekspartner de diversiteit aan leerlingen beschreef: *“Dit gaat van laagbegaafd tot zeer hoogbegaafd, van introvert tot extrovert, spreiding in leeftijd, en ga zo maar door.”*

Diversiteit versus pluriformiteit

Wij spreken in dit rapport expliciet over diversiteit van het aanbod en niet over pluriformiteit. Bij pluriformiteit wordt een breed en uiteenlopend aanbod op zichzelf als een publiek belang beschouwd, los van de vraag of er voldoende marktvraag bestaat. Dit kan gerechtvaardigd zijn vanwege positieve maatschappelijke externaliteiten, zoals het borgen van levensbeschouwelijke, culturele of pedagogische variatie, evenals de specifieke wensen die bestaan in het gespecialiseerd onderwijs.

Voor de leermiddelenmarkt als geheel lijkt dit echter niet in algemene zin te gelden. In de regel kan het aanbod als voldoende divers worden beschouwd wanneer het aansluit bij de vraag van scholen en docenten. Dat betekent dat diversiteit primair vraaggestuurd is. Pluriformiteit kan in specifieke gevallen echter wel relevant zijn, bijvoorbeeld bij leermiddelen voor bepaalde vakken of perspectieven met een beperkte vraag, maar met een bijzondere maatschappelijke of levensbeschouwelijke betekenis, zoals biologieboeken die expliciet aandacht besteden aan een christelijke overtuiging.

Zo ligt de behoefte van het sbo veelal dicht tegen basisonderwijs aan, dus de wensen daar wijken niet erg af. Er is doorgaans wel grote diversiteit aan leerlingen in de klas, wat vraagt om een breed assortiment aan lesmaterialen.

Binnen het so en vso variëren de wensen sterk tussen de clusters en de ernst van de problematiek. Motorische problemen stellen bijvoorbeeld heel verschillende eisen aan leermiddelen dan leesproblemen. Voor leerlingen met autismestoornis kan juist weer behoefte zijn prikkelarme leermiddelen nodig. Kortgezegd wil een school iedere leerling zo goed mogelijk op basis van zijn of haar beperking of probleem kunnen bedienen, en dat vraagt om allerlei verschillende aanbiedingsvormen.

Bij zowel sbo, so als vso worden methoden afgenomen die nog passend gemaakt moeten worden aan de doelgroep. Dit doen zij bijvoorbeeld door de grafisch rijke context (afleiding) weg te halen zodat leerlingen beter kunnen focussen op de leerdoelen. Dat kan weer als nadeel hebben dat het minder goed aansluit bij de belevingswereld van leerlingen.

Soms is er juist ook een reden om wel reguliere leermiddelen voor go-leerlingen te gebruiken. Het is volgens een geïnterviewde schoolleider niet inclusief als je andere methoden zou gebruiken. En het helpt bij de doelstelling om zoveel mogelijk leerlingen een regulier diploma te laten halen.

GOpen en haar eigen gebruikers- en behoefteonderzoek

De Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs en Impuls Open Leermateriaal werken samen aan vernieuwing in het Gespecialiseerd Onderwijs binnen het project GOpen. Het initiatief werkt aan breed, toegankelijk en duurzaam aanbod voor alle leerlingen in het GO. Ze gaan aan de slag om samen met scholen, experts en leraren, lesmateriaal te ontwikkelen.

GOpen voerde in het voorjaar van 2025 een gebruikers- en behoefteonderzoek uit onder ruim 130 onderwijsprofessionals in het gespecialiseerd onderwijs, vooral in cluster 3 en 4.⁵¹ Uit het onderzoek blijkt dat leraren nog veel gebruikmaken van methode-gebonden materialen vanwege de structuur, maar deze vaak aanvullen met eigen of open leermateriaal om beter aan te sluiten bij de diverse behoeften van hun leerlingen. Leraren geven aan behoefte te hebben aan leermateriaal dat begrijpelijk, flexibel, aanpasbaar en praktisch bruikbaar is, terwijl tijdgebrek een belangrijke belemmering vormt. Veel respondenten staan positief tegenover open leermateriaal en willen dit vaker gebruiken, waarbij vooral een positieve houding bepalend is voor daadwerkelijk gebruik. De resultaten vormen de basis voor het vervolg van GOpen, waarin leraren samen open leermateriaal ontwikkelen binnen communities en docentontwikkelteams, met als doel duurzaam, kwalitatief hoogwaardig en passend leermateriaal voor alle leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs.

⁵¹ Zie: [\[gespecialiseerdonderwijs.nl\]](https://gespecialiseerdonderwijs.nl)

5.3 Aangrijppingspunten voor beleid

5.3.1 Aandachtspunten ten aanzien van marktwerking

Tabel 9. Beoordeling van de marktwerking go (scores: + overwegend positief, +/- positief met duidelijke aandachtspunten, - overwegend negatief, ? te veel ontbrekende informatie)

Kenmerken goed functionerende markt (met aandachtspunten go op basis van beknopte analyse)	Score
Kenmerk 1. Genoeg deelnemers aan vraag- een aanbodzijde Aandachtspunten: Het aantal scholen en leerlingen is aanzienlijk beperkter dan in het regulier onderwijs.	-
Kenmerk 2. Producten sluiten aan bij de vraag Aandachtspunten: Hoewel het go in grote mate meeprofiteert van het aanbod in het reguliere onderwijs, zijn de aanvullende wensen zeer uiteenlopend en kunnen (bijna) per leerling verschillen. Dit vraagt om veel maatwerk van de leraren, want het is onvoldoende interessant voor commerciële partijen om maatwerk voor de sector en daarbinnen voor kleine groepen of individuele leerlingen te bieden (afgezien van de aanpassingsmogelijkheden die digitale methoden nu al kunnen bieden).	-
Kenmerk 3. Volledige informatie en transparantie Identiek aan regulier onderwijs. Aandachtspunten: Aanvullend is er voor het go wel een 'markt' voor open leermiddelen. Hiervoor geldt dat de vindbaarheid en het beoordelen van kwaliteit een uitdaging is voor leraren. Het vinden van open materialen gaat niet via leveranciers, zoals bij de materialen voor het regulieronderwijs.	+ -
Kenmerk 4. Vrije toetreding en uittreding Identiek aan regulier onderwijs. Aandachtspunten: Aanvullend is door de beperkte schaal er ook een beperking qua haalbaarheid van commerciële businessmodellen.	+ -
Kenmerk 5. Lage transactiekosten Aandachtspunten: Het overstappen naar een nieuwe methode, of zelfs een vernieuwing van de bestaande methode kan tot aanzienlijke hogere schakelkosten leiden in verband met de hoge mate van maatwerk en personalisatie.	-
Kenmerk 6. Prijzen zijn competitief en er worden geen excessieve winsten gemaakt Identiek aan regulier onderwijs.	?

5.3.2 Belangrijkste aangrijpingspunten voor het go

Evenals bij het vo en bo hebben we aan de hand van de typering (marktfalen versus institutionele problemen) en onze duiding voor het specifieke aandachtspunt voor go nader uitgewerkt (Tabel 10).

Tabel 10. Vertaling van go-aandachtspunten in aangrijppunten voor beleid

Aandachtspunt	Type probleem	Duiding van het probleem	Wie kan primair ingrijpen	Suggestie voor ingrijpen (directe interventie, experimenteren of nader onderzoek)
Gespecialiseerd onderwijs is een te kleine markt om interessant te zijn voor commerciële aanbieders	Marktfalen	Negatieve externaliteiten; publieke waarde gespecialiseerd onderwijs	Overheid, georganiseerde vraagzijde	Experiment – Investeren in initiatieven voor open leermiddelen – in combinatie met nader onderzoek

Gespecialiseerd onderwijs heeft specifieke eisen en vervult een belangrijk maatschappelijk belang. Bij marktfalen, waar in dit geval sprake van lijkt te zijn door het kleine aantal afnemers met hele specifieke eisen, is beleidsinzet gelegitimeerd. Wij kunnen op basis van de bij ons beschikbare informatie echter niet inschatten of het GOpen initiatief al een voldoende sterke stimulans is of dat er nog aanvullende inzet nodig is. Dit zou in samenspraak met de sector via haar sectorraad vastgesteld moeten worden. GOpen zien we als experiment waarvan de uitkomsten na nader onderzoek vastgesteld dienen te worden. Als blijkt dat er noodzaak is tot aanpassingen in methodes of zelfs ontwikkeling van een go-specifieke methode, dan verwachten we dat de exploitatie hiervan waarschijnlijk niet onder reguliere commerciële condities kan plaatsvinden en publieke middelen nodig zijn om het niet-rendabele deel van de exploitatie af te dekken.

Wie is aan zet bij de aangrijppunten?

GOpen is een voorbeeld van hoe de **overheid** via het groeifonds en daaronder een project als Impuls Open Leermiddelen het gespecialiseerd onderwijs (**de georganiseerde vraagzijde**) kan ondersteunen om zelf aanbod te ontwikkelen. Dit uitkomsten van die **beleidsexperiment** dienen wel **nader onderzocht** te worden. Dit marktfalen is namelijk een structureel probleem voor het go en Impuls Open Leermiddelen en GOpen worden tijdelijk gefinancierd. Een belangrijke vraag is daarom ook hoeveel **structureel geld** er (nog) nodig is na deze initiële impuls en wie deze last gaat dragen (overheid of de scholensector zelf).

Een aanpalende route die via de **georganiseerde vraagzijde** bij het regulier basisonderwijs bewandeld kan worden, is dat in aanbestedingen geëist wordt van aanbieders dat zij (tenminste) voldoen aan toegankelijkheidseisen voor digitaal materiaal (zoals de Web Content Accessibility Guidelines). De uitkomsten van lopend onderzoek kunnen uitwijzen hoe groot problemen met toegankelijkheid zijn en welke precieze eisen raadzaam zijn om in aanbestedingen op te nemen⁵². Een aanvullende eis kan wel de toetredingsdrempels verhogen. De **overheid** zou een tegemoetkoming in de vorm van een subsidie kunnen bieden om kleine en nieuwe uitgevers die zich ook op de go markt willen richten hierbij te ondersteunen.

⁵² Zie eerder aangehaalde Kamerbrief van begin februari : [\[tweedekamer.nl\]](https://tweedekamer.nl)

Verwijzingen

- ACM (7 Februari 2025) [Speech Martijn Snoop: De New Competition Tool, het waarom en het hoe](#) (geraadpleegd op 8 Januari 2026)
- Bain, J. S. (1959) *Industrial Organization*, Wiley
- Berenschot (2025) [Kwalitatief onderzoek open leermateriaal](#), Berenschot
- Bolhuis, W. (21 maart 2024) [Beleidseconomen moeten weten wat transitiefalen is](#), ESB
- Carlton, D. W. & Perloff, J. M. (2015) *Modern Industrial Organization*, Pearson
- College van Beroep voor het bedrijfsleven (12 juli 2022) [Uitspraak concentratie tussen Sanoma en Iddink](#)
- Dialogic (2025) [Marktordeningskader voor digitale markten](#)
- DUO (2025) [Adressen van instellingen, vestigingen en besturen in het voortgezet onderwijs](#)
- Erasmus Centre for Entrepreneurship (2025) [Building a Future-Proof EdTech Ecosystem: Insights and Strategies for Scaling Evidence-Based Innovation in Dutch K-12](#), Erasmus Centre for Entrepreneurship
- Eurostat (juni 2025) [Educational expenditure statistics](#) (geraadpleegd op 09 januari 2026)
- Frenken, K. & Hekkert, M. (11 april 2017) [Innovatiebeleid in tijden van maatschappelijke uitdagingen](#), MeJudice
- IVA onderwijs (2019) [Leermaterialen kiezen - Onderzoek naar overwegingen van docenten en studenten in het hoger onderwijs bij de keuze van leermaterialen](#), IVA Onderwijs
- Kennisnet, met bijdrage van SLO (2017) [Eindrapport Verkenning proces - Verkenning naar de rol van een vergelijkingsinstrument van leermiddelen voor een betere match tussen vraag en aanbod in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs](#), Kennisnet
- Kennisnet (23 mei 2023) [De leermiddelenmarkt in het vo verandert fundamenteel door LiFo](#)
- Kenniscentrum Europa Decentraal (12 november 2023) [Europese drempelbedragen voor aanbesteden 2024-2025 gepubliceerd](#)
- Kennisnet (14 november 2024) [Leermiddelenmarkt in handen van investeerders: wat betekent dat?](#) (geraadpleegd op 06 januari 2026)
- KPMG (2025) [Finale rapportage deel 2: Verklarende analyses voor onderzoek prijsontwikkeling VO Leermiddelenmarkt](#), KPMG
- KPMG (2025) [Finale rapportage deel 1: Feitenbasis voor onderzoek prijsontwikkeling VO Leermiddelenmarkt](#), KPMG
- Oberon (2023) [De gevolgen van digitalisering op de leermiddelenmarkt](#), Oberon
- Oberon, KBA Nijmegen en Kohnstamm Instituut (2023) [Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023](#), Oberon
- OCW (2024) [Prognose aantal studenten vo](#)
- OECD (2019) [The OECD Competition Assessment Toolkit Version 4.0](#), OECD
- OECD (09 september 2023) [Education at a Glance 2023 - OECD Indicators - Indicator C1. How much is spent per student on educational institutions?](#) (geraadpleegd op 09 januari 2026)
- Pianoo (1 januari 2026) [Drempelbedragen Europees Aanbesteden](#) (geraadpleegd op 10 februari 2026)

- PwC (2025) [Onderzoek naar de marges en kostenstructuur van leermiddelen in het voortgezet onderwijs](#)
- RBB Economics (2014) [Cost pass-through: theory, measurement, and potential policy implications](#), RBB Economics
- Regioplan & SEO (2021) [Evaluatie WGS - Syntheserapport](#), Regioplan
- Regioplan & SEO (2021) [Tweede deelrapport Evaluatie WGS](#), Regioplan
- ROM Utrecht, Gynzy, Faqta, Snappet *Position paper: Oneerlijke marktpraktijken in de leermiddelenmarkt: tijd voor politieke actie*
- Scherer, F. M. & Ross, D. (1990) *Industrial Market Structure and Economic Performance (3rd ed.)*, Houghton Mifflin
- SEO (2016) [Kwaliteit, betrouwbaarheid of innovatie?](#), SEO Economisch Onderzoek
- SEO (2025) [Leermiddelen in het voortgezet onderwijs - cijfers over de jaren 2018 tot en met 2024](#), SEO
- SLO (2018) [Leermiddelenmonitor 17/18. Leermiddelen in het po en vo: gebruik, digitalisering, beschikbaarheid en beleid](#), SLO
- Staatscourant (13 september 2021) [Regeling overgangsbekostiging vereenvoudiging bekostiging VO, Nr. 40678](#)
- Theasis (2021) [Leermiddelen: van bijzaak naar sleutel tot succes](#), Theasis
- Tirole, J. (1988) [The Theory of Industrial Organization](#), MIT Press
- Universiteit Leiden - ICLON (2024) [Beweegredenen voor het gebruik van open leermateriaal in het voortgezet onderwijs](#), Universiteit Leiden

Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten en gesproken personen

Zoals in paragraaf 1.4 beschreven kent dit onderzoek vier onderdelen, waaronder verkennende interviews, groepsinterviews onder scholen, focusgroepen en een validatiesessie. In onderstaande tabel staan de organisaties weergegeven die we hebben gesproken en bij welk onderdeel van het onderzoek zij betrokken zijn geweest.

Tabel 11. Gesprekspartners onderzoek leermiddelenmarkt

Organisatie	Onderdeel
Universiteit Groningen	Verkennd interview
Sectorraad GO	Verkennd interview
Edu-V	Verkennd interview
ACM	Verkennd interview & focusgroep 1
PO-raad	Verkennd interview & focusgroep 1
VO-raad	Verkennd interview & focusgroep 1
SIVON	Verkennd interview & focusgroep 1
Kennisnet	Verkennd interview & focusgroep 1
Vereniging Educatieve Distributeurs Nederland (MEVW)	Verkennd interview, focusgroep 2 & validatiesessie
Vereniging Educatieve Distributeurs Nederland (VEDN)	Verkennd interview, focusgroep 2 & validatiesessie
VanDijk	Focusgroep 2
OsingadeJong	Focusgroep 2
Heutink	Focusgroep 2
De Rolf Groep	Focusgroep 2
Iddink	Focusgroep 2
Malmberg	Focusgroep 2
Blink	Focusgroep 2
MBO-webshop	Focusgroep 2
Faqt	Focusgroep 3

Organisatie	Onderdeel
Learnbeat	Focusgroep 3
Snappet	Focusgroep 3
Bo-schoolbesturen*: 3 schoolbesturen gesproken, waarvan 2 grote besturen en 1 klein bestuur.	Groepsinterviews
Bo-scholen*: 12 scholen gesproken, een mix van eenpitters, kleine, middelgrote en grote besturen.	Groepsinterviews
Go-scholen*: 3 scholen gesproken, waarvan 2 (v)so-scholen en 1 sbo-school.	Groepsinterviews
Vo-scholen*: 7 scholen gesproken, waarvan 1 eenpitter, 2 kleine, 3 middelgrote en 1 grote school.	Groepsinterviews

** Vanwege de toezegging dat respondenten onherleidbaar zijn in de rapportage kunnen we de namen van de scholen en schoolbesturen niet opnemen.*

Bijlage 2. Deelvragen uit het onderzoek

1. Hoe ziet de markt van papieren en digitale leermiddelen er nu uit?
 - a. Welke aanbieders zijn actief op de markt, welke producten/diensten bieden zij aan, en hoe zijn de marktaandelen verdeeld?
 - b. Wat zijn de belangrijkste trends en ontwikkelingen in deze markt?
 - c. Hoeveel ruimte is er in de (kleine, specifieke) Nederlandse markt voor meerdere leveranciers?
 - d. Hoe heeft de Wet Gratis Schoolboeken invloed op de markt? En welke andere specifieke wet- en regelgeving (denk hierbij bijv. aan mededinging) beïnvloedt de markt voor leermiddelen?
2. Wat zijn de ontwikkelingen in de huidige markt in termen van concurrentie en hoe werkt dit door op het aanbod?
 - a. Welke vormen van marktmacht, eigenaarschap en concentratie (hoogte concentratiegraad) zijn zichtbaar?
 - b. Wat zijn de ontwikkelingen op de markt die deze vormen faciliteren en wat betekent dit voor de concurrentie, toetreding aanbieders en het beschikbare aanbod op de markt
 - c. Welke voorwaarden vanuit beleid of juist ontbrekende voorwaarden van beleid faciliteren deze ontwikkelingen op de markt?
 - d. Hoe beïnvloeden deze ontwikkelingen de kosten en keuzevrijheid van besturen, scholen en docenten?
 - e. Hoe beïnvloeden deze ontwikkelingen de kwaliteit van het onderwijs?
3. Hoe heeft de vraagzijde zich (verder) georganiseerd en wat is het effect hiervan (van de versterkte inkoopfunctie) op de leermiddelenmarkt?
 - a. Welke instrumenten zijn er voor de overheid en andere publieke partijen om de knelpunten op de markt aan de pakken? Hierbij gaat het om instrumentarium voor de Nederlandse leermiddelenmarkt.
 - b. Welke bestaande en/of nieuwe beleidsinstrumenten zijn beschikbaar? Denk hierbij ook, maar niet uitsluitend, aan wijzigingen aan de Wet gratis schoolboeken.
 - c. Wat is het effect van deze instrumenten voor het bevorderen van concurrentie?
 - d. Welke effecten hebben deze instrumenten op de keuzevrijheid, kwaliteit en prijsontwikkeling van de leermiddelen?
 - e. Wat zijn mogelijke (negatieve) neveneffecten van de beleidsinterventies?
4. Ontwikkeling kosten lesmateriaal
 - a. Welke ontwikkeling laat de kosten van lesmateriaal (digitaal en folio) zien?

- b. Wat is het effect van genomen maatregelen om vrije prijsvorming te bevorderen, waaronder het schrappen van het lumpsumbedrag voor leermiddelen?
- 5. Ontwikkeling van bijkomende schoolkosten voor ouders
 - a. Hoe ontwikkelen de totale bijkomende kosten voor ouders zich?
 - b. In welke mate zijn scholen transparant over schoolkostenbeleid?
- 6. Gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van deze wet.
 - a. Welke vormen van aanbesteding zijn er en hoe verhouden deze zich? Wat betekenen de verschillende vormen van aanbesteden voor de kosten voor scholen?
 - b. Wat zijn knelpunten bij de wijze van aanbesteden en wat betekent dit voor de leermiddelenmarkt? Denk daarbij onder meer aan toetredingsdrempels, complexiteit inkoopprocessen, achterstand kennisexpertise scholen.
- 7. Wat is het beoogde doel van de wet en in hoeverre is/worden de doelstellingen van de wet gerealiseerd?
 - a. Hoe kan ervoor gezorgd worden dat, wanneer nodig, de doeltreffendheid vergroot wordt?
- 8. Welke instrumenten zijn er voor de overheid en andere publieke partijen om de knelpunten op de markt aan de pakken? Hierbij gaat het om instrumentarium voor de Nederlandse leermiddelenmarkt.
 - a. Welke bestaande en/of nieuwe beleidsinstrumenten zijn beschikbaar? Denk hierbij ook, maar niet uitsluitend, aan wijzigingen aan de Wet gratis schoolboeken.
 - b. Wat is het effect van deze instrumenten voor het bevorderen van concurrentie?
 - c. Welke effecten hebben deze instrumenten op de keuzevrijheid, kwaliteit en prijsontwikkeling van de leermiddelen?

Bijlage 3. Methodologische verantwoording: enquête

Instrumentontwikkeling

In afstemming met OCW hebben we vragenlijsten ontwikkeld voor het bo, go en vo. Het doel was om breed in deze sectoren informatie op te halen over:

- Ervaringen met huidige lesmaterialen (in welke mate is in de beleving van respondenten het aanbod afgestemd op de vraag?)
- Het keuzeproces voor lesmateriaal (in welke mate is er sprake van professionalisering aan de vraagkant van de markt?)
- Proces van inkopen (wat is de invloed van het inkoopproces op ervaren keuzeruimte en prijs?)
- Kosten van leermiddelen (wat is de ontwikkeling in de kosten voor leermiddelen?)

Voor het ophalen van ervaringen met lesmaterialen, het proces van inkopen en de ontwikkeling van de kosten hebben we respondenten gevraagd een algemeen beeld te geven.

Om de informatie over het keuzeproces zo feitelijk en concreet mogelijk op te halen, hebben we steeds gevraagd om een recent keuzeproces voor een specifiek vakgebied in gedachte te nemen. We hebben scholen willekeurig een vakgebied (Taal/Nederlands, Rekenen/Wiskunde, Geschiedenis of Biologie) toebedeeld, waarbij scholen ook de optie hadden een ander vakgebied te kiezen als hier recentere ervaringen mee waren.

Om de vragenlijst toe te spitsen op de verschillende sectoren hebben we routing (vraag wordt wel of niet getoond bij bepaalde sectoren), filters (antwoorditem wordt wel of niet getoond bij bepaalde sectoren) en placeholders (bijv. voor formuleringen als leverancier/distributeur) gebruikt. Er is bewust gekozen om de vragenlijst waar mogelijk identiek te houden om ook de verschillen tussen sectoren inzichtelijk te kunnen maken.

In de volgende paragrafen geven we eerst een toelichting op het proces van uitvraag en vervolgens op de steekproef de een analyse van de respons voor vo, bo en go apart.

Uitvraag

De schoolleiders van de schoolvestigingen hebben voor de zomervakantie, op 3 juli een aankondiging ontvangen van de enquête. Hierin werden de thema's die aan bod zouden komen kort benoemd en de scholen werden gevraagd hun gegevens te controleren. Vervolgens hebben we de uitnodigingen op 23 september verstuurd. Op 2 oktober en 9 oktober hebben we een rappel gestuurd naar de scholen die de vragenlijst nog niet (volledig) hadden ingevuld. We hebben voor het benaderen van schoolleiders gebruik gemaakt van e-mailadressen uit openbare DUO-bestanden. De PO-Raad heeft de enquête op 7 oktober onder de aandacht gebracht in een van hun nieuwsbrieven.

Voortgezet onderwijs

Populatie en respons

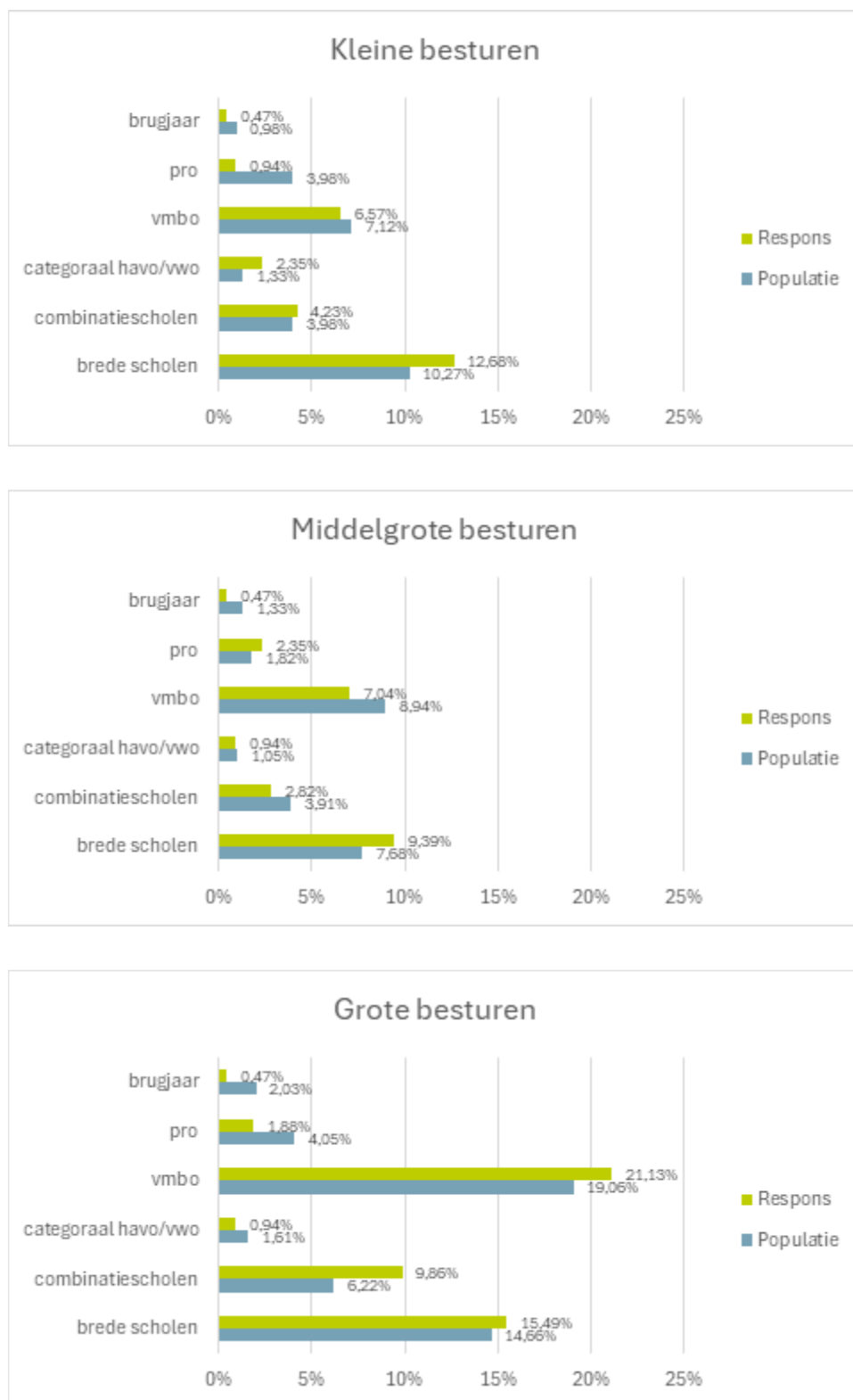
Op basis van openbare data van DUO is in Tabel 12 een overzicht opgenomen van het aantal vestigingen vo, per onderwijssoort. We hebben alle vo vestigingen benaderd.

Tabel 12. Aantal vo vestigingen naar onderwijssoort: respons en populatie

Onderwijssoort	Respons aantal	Niet geantwoord	Populatie	Respons %
brugjaar	3	59	62	4,8%
pro	11	130	141	7,8%
vmbo	74	429	503	14,7%
categoriaal havo/vwo	9	48	57	15,8%
combinatiescholen	36	166	202	17,8%
brede scholen	80	387	467	17,1%
vo totaal	213	1.219	1.432	14,9%

Representativiteit

We hebben de responsgroep vergeleken met de populatie. Daarbij hebben we gekeken naar type vo en bestuursgrootte. De besturen zijn onderverdeeld in de categorieën klein, middel en groot. Kleine besturen hebben 1 tot 5 vestigingen onder zich, middelgrote besturen 5 tot 10 vestigingen en grote besturen hebben 10 of meer vestigingen. In de vergelijking met de populatie is te zien dat brede scholen met een klein of middelgroot bestuur iets zijn oververtegenwoordigd, net als vmbo-scholen met een groot bestuur. Pro-scholen met een klein of groot bestuur zijn iets ondervertegenwoordigd. Bij de analyses hebben we door middel van weging gecorrigeerd voor over- en ondervertegenwoordiging, zodat de uitkomsten representatief zijn voor de hele populatie.



Figuur 19. Populatie en respons naar bestuursgrootte en onderwijssoort vo

Basisonderwijs

Populatie, steekproef en respons

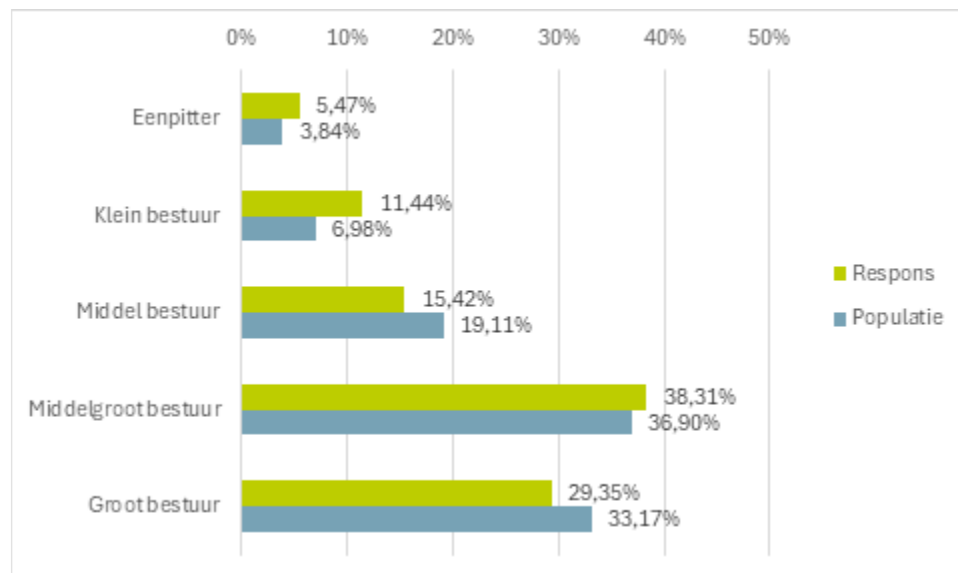
In Tabel 13 is het aantal bo vestigingen opgenomen, gebaseerd op openbare gegevens van DUO. Omdat dit zeer veel vestigingen zijn, hebben we met een steekproef gewerkt. We hebben er bij de steekproeftrekking voor gezorgd dat de steekproef een goede afspiegeling van de populatie is wat betreft denominatie, bestuursgrootte, leerlingaantallen, stedelijkheid en landsdeel.

Tabel 13. Aantal vestigingen bo: populatie, steekproef en respons

	Respons aantal	Niet geantwoord	Steekproef	Populatie	Respons %
bo	201	2.609	2.810	6.123	7,2%

Representativiteit

We hebben de responsgroep vergeleken met de populatie. Daarbij hebben we gekeken naar bestuursgrootte. De besturen zijn onderverdeeld in de categorieën eenpitter, klein, middel, middelgroot en groot. Eenpitters hebben 1 vestiging onder zich, kleine besturen hebben 1 tot 6 vestigingen onder zich, middel besturen 6 tot 12 vestigingen, middelgrote besturen 12 tot 22 en grote besturen hebben 22 of meer vestigingen. In vergelijking met de populatie is te zien dat kleine besturen iets zijn oververtegenwoordigd en middel en grote besturen zijn iets ondervertegenwoordigd. Bij de analyses hebben we door middel van weging gecorrigeerd voor over- en ondervertegenwoordiging, zodat de uitkomsten representatief zijn voor de hele populatie.



Figuur 20. Populatie en respons naar bestuursgrootte

Gespecialiseerd onderwijs

In Tabel 14 is het aantal vestigingen gespecialiseerd onderwijs opgenomen, gebaseerd op openbare gegevens van DUO. We hebben alle vestigingen benaderd.

Tabel 14. Aantal vestigingen go, naar onderwijstype: respons en populatie.

Type go	Respons aantal	Niet geantwoord	Populatie	Respons %
sbo	17	244	261	6,5%
(v)so	76	498	574	13,2%

Het sbo is in de respons vergeleken met de populatie ondervertegenwoordigd ten opzichte van het (v)so (sbo beslaat 18% van de respons en 31% van de populatie). Omdat het om kleine aantallen gaat en de resultaten daardoor een meer indicatief karakter hebben, hebben we niet gewogen maar wel de resultaten voor sbo en (v)so zowel apart als gezamenlijk bekeken om bij de duiding rekening te houden met eventuele verschillen.

Bijlage 4. Overzicht beschikbare methoden voortgezet onderwijs

Voor het voortgezet onderwijs hebben wij een overzicht opgesteld van vaak gebruikte leermethoden. Dit overzicht is samengesteld op basis van een analyse van het aanbod van de belangrijkste educatieve uitgevers en aangevuld met informatie uit interviews met betrokkenen uit het veld. Het overzicht richt zich op de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde, aangevuld met een selectie van grotere vakken, te weten Duits, biologie en economie. De selectie richt zich met name op leermethoden die beschikbaar zijn voor meerdere onderwijsniveaus binnen het voortgezet onderwijs (vmbo, havo en vwo). Er bestaan naast deze methoden veel kleinere of gespecialiseerde uitgevers, die zich bijvoorbeeld richten op specifieke vakken of onderwijsvisies. **Het onderstaande overzicht is daardoor nadrukkelijk niet uitputtend en dekt niet het volledig aanbod. De selectie bevat alleen 'complete' vo-lesmethodes, dus geen hulpmiddelen en/of aanvullend oefenmaterialen.**

Per methode is geïnventariseerd: (1) voor welke onderwijsniveaus de methode beschikbaar is, (2) door welke uitgever de methode wordt aangeboden en (3) de verschijningsvormen (LiFo, volledig digitaal of volledig folio).

Tabel 15: Selectie van methoden voor de onderbouw van het vo, niet uitputtend.

Onderbouw				
Vak	Methode	Niveau	Uitgever	Li(/)Fo
Nederlands	Talent	vmbo, havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	Op niveau	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	LiFo - LRN-line
	Nieuw Nederlands	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Blink Nederlands	vmbo, havo, vwo	Blink	(1) LiFo (2) Licentie
	KERN Nederlands	vmbo, havo, vwo	Boom	(1) Folio (2) LiFo (3) Licentie
	BRUUTtaal	vmbo, havo, vwo	BRUTTAAL	LiFo
	BRUUTtaal	vmbo, havo, vwo	BRUTTAAL	LiFo
	Station	vmbo	Eisma Edumedia	LiFo
	Leswijs	vmbo, havo, vwo	Dedact	(1) Licentie (2) LiFo
	StruX Nederlands	vmbo	Boom	LiFo

Engels	All Right!	vmbo, havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	New Interface	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	LiFo - LRN-line
	Stepping Stones	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Blink Engels	vmbo, havo, vwo	Blink	LiFo
	KERN Engels	vmbo, havo, vwo	Boom	(1) Folio (2) LiFo (3) Licentie
	Let's do this!	vmbo	Uitgeversgroep	LiFo
	Focus on the Wider World	vmbo, havo, vwo	Pearson	(1) Folio (2) Lifo (3) Licentie
	Library	vmbo, havo, vwo	Eisma Edumedia	(1) LiFo (2) Licentie
	StruX Nederlands	vmbo	Boom	LiFo
	Game Changer	vmbo	Intertaal	(1) LiFo (2) Licentie
Wiskunde	Got it?!	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	(1) Licentie (2) Folio
	Getal & Ruimte	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Moderne wiskunde	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	KERN Wiskunde	vmbo, havo, vwo	Boom	(1) Folio (2) LiFo (3) Licentie
	Startrekenen	vmbo, havo, vwo	Deviant	(1) Licentie (2) LiFo
	bettermarks wiskunde	vmbo, havo, vwo	Bettermarks	LiFo
	SmartWiskunde	vmbo, havo, vwo	EduHint	LiFo
Duits	Na Klar!	vmbo, havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	ZugSpitze	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	LiFo - LRN-line
	Neue Kontakte	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	TrabiTour	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Fantastisch	vmbo, havo, vwo	Talenland	(1) Folio (2) LiFo
Economie	Economische bekeken	vmbo	Malmberg	LiFo - MAX
	Praktische economie	havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	Pincode	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Cumulus Economie	havo, vwo	Cumulus	LiFo (digitaal + werkboek)

	LWEO Economie	havo, vwo	LWEO	(1) Folio (2) Lifo (3) Licentie
	Economie integraal	vmbo, havo, vwo	Van Vlimmeren	(1) Folio (2) Lifo (3) Licentie
	Leswijs Economie	havo, vwo	Dedact	(1) LiFo (2) licentie
Geschiedenis	Memo	vmbo, havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	Feniks	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	LiFo - LRN-line
	Phoenix	vwo (Engelstalig)	ThiemeMeulenhoff	Licentie (+ folio beschikbaar)
	Geschiedeniswerkplaats	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Bouwstenen Geschiedenis	vmbo, havo, vwo	Blink & Stichting Humanasium	(1) LiFo (2) Licentie
	FORUM Geschiedenis	vmbo, havo, vwo	Boom	(1) Folio (2) LiFo (3) Licentie
	Sprekend verleden	vmbo, havo, vwo	WalburgPers Educatief	(1) Folio (2) Lifo
	Tijd voor geschiedenis	vmbo, havo, vwo	Vodix	(1) Lifo (2) Licentie
	Leswijs geschiedenis	vmbo, havo	Dedact	LiFo
	BRICKS	havo, vwo	EduHint	(1) LiFo (2) Licentie
Biologie	Biologie voor jou	vmbo, havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	Vivo	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	LiFo - LRN-line
	Nectar	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Biologie? Zelf doen!	vmbo, havo, vwo	Primavera educatief	Folio
	Symbiose	vmbo, havo, vwo	EduHint	LiFo
	Biologieles	vmbo, havo, vwo	Exact Educatie	(1) LiFo (2) Licentie

Tabel 16: Selectie van methoden voor de tweede fase van het vo, niet uitputtend.

Tweede fase

Vak	Methode	Niveau	Uitgever	Li(/)Fo
Nederlands	Talent	vmbo, havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	Op niveau	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	LiFo - LRN-line
	Nieuw Nederlands	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Blink Nederlands	vmbo, havo, vwo	Blink	(1) LiFo (2) Licentie
	KERN Nederlands	vmbo, havo, vwo	Boom	(1) Folio (2) LiFo (3) Licentie
	BRUUTtaal	vmbo, havo, vwo	BRUTTAAL	LiFo
	BRUUTtaal	vmbo, havo, vwo	BRUTTAAL	LiFO
	Station	vmbo	Eisma Edumedia	LiFo
	Leswijs	vmbo	Dedact	(1) Licentie (2) LiFo
	StruX	vmbo	Boom	LiFo
Engels	All Right!	vmbo, havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	Of course!	havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	New Interface	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	LiFo - LRN-line
	Stepping Stones	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Blink Engels	vmbo, havo, vwo	Blink	LiFo
	KERN Engels	vmbo, havo, vwo	Boom	(1) Folio (2) LiFo (3) Licentie
	Let's do this!	vmbo	Uitgeversgroep	LiFo
	Focus on the Wider World	vmbo, havo, vwo	Pearson	(1) Folio (2) Lifo (3) Licentie
	Library	vmbo	Eisma Edumedia	(1) LiFo (2) Licentie
	StruX	vmbo	Boom	LiFo
	Game Changer	vmbo	Intertaal	(1) LiFo (2) Licentie
Wiskunde	Got it?!	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	Licentie (+ folio beschikbaar)
	Getal & Ruimte	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Moderne wiskunde	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	KERN Wiskunde	vmbo, havo, vwo	Boom	(1) Folio (2) LiFo (3) Licentie
	StartRekenen	vmbo	Deviant	(1) Licentie (2) LiFo
	bettermarks wiskunde	vmbo	bettermarks	LiFo

Duits	Na Klar!	vmbo, havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	ZugSpitze	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	LiFo - LRN-line
	Neue Kontakte	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	TrabiTour	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
Economie	Economische bekeken	vmbo	Malmberg	LiFo - MAX
	Praktische economie	havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	Pincode	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Pincode Bedrijfseconomie	havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Cumulus Economie	havo, vwo	Cumulus	LiFo (digitaal + werkboek)
	Economie integraal	vmbo, havo, vwo	Van Vlimmeren	(1) Folio (2) Lifo (3) Licentie
	Koers	havo, vwo	Dedact	(1) LiFo (2) licentie
Geschiedenis	Memo	vmbo, havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	Feniks	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	LiFo - LRN-line
	Geschiedeniswerkplaats	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	Bouwstenen Geschiedenis	vmbo, havo, vwo	Blink & Stichting Humanasium	(1) LiFo (2) Licentie
	FORUM Geschiedenis	vmbo, havo, vwo	Boom	(1) Folio (2) LiFo (3) Licentie
Biologie	Biologie voor jou	vmbo, havo, vwo	Malmberg	LiFo - MAX
	Vivo	vmbo, havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	LiFo - LRN-line
	Nectar	vmbo, havo, vwo	Noordhoff	LiFo - FLEX
	10voorbiologie	havo, vwo	ThiemeMeulenhoff	(1) volledig digitaal met eDition (2) digitaal met boek



Onderzoek voor *onderbouwd* beleid.

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33
3514 AX Utrecht
030-2150580
www.dialogic.nl