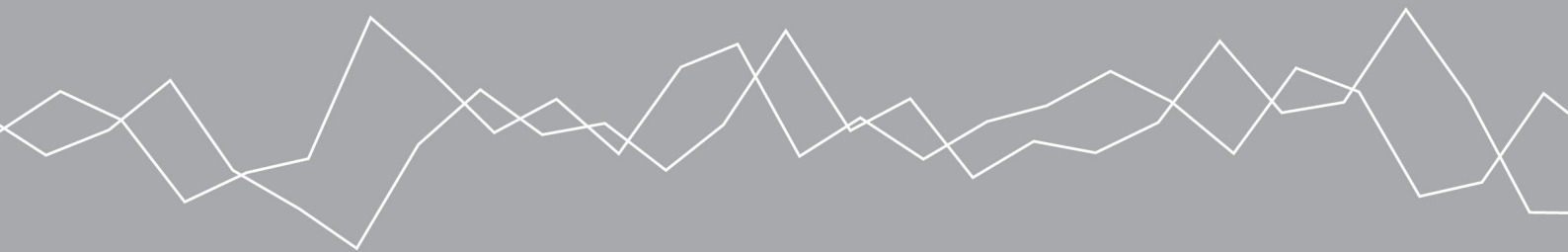


Kwaliteit, betrouwbaarheid of innovatie?



seo economisch onderzoek

Amsterdam, september 2016
In opdracht van het Doorbraakproject Onderwijs & ICT

Kwaliteit, betrouwbaarheid of innovatie?

Onderzoek naar de leermiddelenmarkt in het primair onderwijs

Auteurs

Paul Bisschop (SEO)

Mark Imandt (SEO)

Anne Luc van der Vegt (Oberon)

Marjolein Bomhof (Oberon)

A decorative line art graphic consisting of a series of interconnected, irregular, and somewhat jagged lines, resembling a stylized mountain range or a complex waveform, spanning the width of the page.

seo economisch onderzoek

Oberon
onderzoek | advies

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2016-69

ISBN 978-90-6733-829-5

Copyright © 2016 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

De stuurgroep van het Doorbraakproject ICT & Onderwijs heeft SEO Economisch Onderzoek en Oberon gevraagd onderzoek te doen naar de marktwerking in de leermiddelenmarkt van het primair onderwijs. De stuurgroep wil de uitkomsten van dit onderzoek gebruiken om te bespreken of en hoe de marktwerking verbeterd en de innovatie in de markt aangejaagd kan worden.

Op basis van documentanalyse, analyse van het leermiddelenbestand van SLO, interviews en case-studies zijn de volgende conclusies getrokken over de marktwerking in de leermiddelenmarkt in het primair onderwijs:

- De markt functioneert goed, in de zin dat het aanbod van leermiddelenproducenten en schoolleveranciers reageert op de vraag van het merendeel van de scholen. Kwaliteit, betrouwbaarheid en ontzorging zijn voor scholen doorslaggevend bij de keuze van leermiddelen en bij de selectie van een schoolleverancier. Dat zijn dan ook de criteria waar uitgevers en schoolleveranciers zich grotendeels op richten. De betrekkelijk kleine groep van innovatieve scholen ervaart wel dat het leermiddelenaanbod beperkt aansluit bij de wensen.
- Voor de marktwerking ligt het voornaamste risico bij de sterke positie van de schoolleveranciers. Heutink (marktaandeel ca. 70%) en de Rolf Groep (marktaandeel ca. 30%) domineren deze markt en proberen vanuit die stevige marktpositie een positie op te bouwen in andere deelmarkten en de (toekomstige) digitale markt. Doordat ze scholen ook adviseren bij de inkoop van hun leermiddelen – waarbij onafhankelijkheid niet kan worden gegarandeerd – bestaat het risico dat de wens tot ontzorging bij scholen leidt tot lock-in-effecten of de aanschaf van suboptimale producten. Toch is er geen dwingende reden om nu in te grijpen, aangezien scholen (in tegenstelling tot in het voortgezet onderwijs) vaak de (contractuele) ruimte hebben ook via andere kanalen in te kopen. Bovendien staat de huidige functie, en daarmee de dominante positie, van schoolleveranciers onder druk door digitalisering.
- Volgens veel partijen verloopt de innovatie en digitalisering van leermiddelen traag. Dit is een gevolg van de focus in de markt op kwaliteit, betrouwbaarheid en ontzorging. Scholen willen bewezen kwaliteit en bestaande aanbieders lopen niet voorop, omdat snelle innovatie hun verdienmodel aantast. Een op zichzelf goed functionerende markt is op deze manier geen stimulans voor innovatie. Dit wordt pas doorbroken als scholen daadwerkelijk op grote schaal andere producten uit de markt gaan vragen.
- Scholen hebben veel wensen op het vlak van digitale dienstverlening. Ze willen met één druk op de knop alles kunnen kopen (one-stop-shop), scholen en leerlingen willen met één keer inloggen bij alle diensten kunnen (single sign-on) en scholen, leraren, ouders en leerlingen wensen dat diensten op elkaar zijn afgestemd en met elkaar samenwerken. Dit werkt toenemende verwevenheid en interactiviteit van verschillende producten en diensten in de hand. Vergeleken met het voortgezet onderwijs is deze ontwikkeling in het primair onderwijs echter nog niet ver gevorderd. Desondanks roept de ontwikkeling vragen op over de toegankelijkheid voor toetreders, de mate waarin aanbieders moeten con-

curren of juist samenwerken, regievoering en vraagbundeling door scholen om innovatieve massa te bieden en de rol van de overheid om marktwerking en innovatie te bevorderen.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	i
1 Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding en kernvraag.....	1
1.2 Leeswijzer	1
2 Onderzoekskader en onderzoeksaanpak.....	3
2.1 Operationalisering marktwerking	3
2.2 Uitgewerkte vraagstelling	4
2.3 Onderzoeksaanpak.....	6
3 Uitkomsten: kosten en kwaliteit	9
3.1 Kosten	9
3.2 Kwaliteit.....	15
3.3 Conclusie.....	18
4 Marktwerking: de vraagzijde	19
4.1 Structuur.....	19
4.2 Inkoopgedrag (kwaliteit van het inkopen).....	20
4.3 Inkoopproces (wijze van inkopen).....	22
4.4 Conclusie.....	26
5 Marktwerking: de aanbodzijde	27
5.1 Marktbeschrijving: ontwikkelingen in de leermiddelenketen.....	27
5.2 Structuur.....	30
5.3 Gedrag.....	34
5.4 Kostprijzen en winsten.....	36
5.5 Conclusie.....	37
6 Conclusies.....	39
6.1 Conclusies.....	39
6.2 Aanbevelingen.....	43
Literatuur	47
Bijlage A Lijst met geïnterviewden	49

1 Inleiding

De stuurgroep van het Doorbraakproject Onderwijs en ICT wil weten hoe de leermiddelenmarkt in het primair onderwijs (po) functioneert en welke ontwikkelingen deze werking beïnvloeden.

1.1 Aanleiding en kernvraag

In het Doorbraakproject Onderwijs en ICT streven de PO-Raad, VO-raad en de ministeries van EZ en OCW ernaar barrières te slechten die een belemmering vormen voor het gebruik van ICT-toepassingen in het onderwijs. Het achterliggende doel daarbij is om gepersonaliseerd onderwijs mogelijk te maken. ICT is geen doel op zich, maar een hulpmiddel om maatwerk te bieden aan leerlingen met verschillende manieren van leren en verschillende talenten.

Vanuit het Doorbraakproject Onderwijs en ICT is er behoefte aan een analyse van de leermiddelenmarkt in het primair onderwijs (po). Indien de markt goed functioneert, verloopt de innovatie in een natuurlijk, passend tempo dat aansluit bij de mogelijkheden die innovatie en digitalisering bieden. Een minder goed functionerende markt kan echter de innovatie bemoeilijken, onvoldoende kwaliteit leveren en/of kosten onnodig opjagen. Vandaar dat het voor het Doorbraakproject relevant is om zicht te hebben op de marktwerking.

Box 1.1 Kernvraag van het Doorbraakproject

Wat zijn de ontwikkelingen in de markt op het gebied van leermiddelen in het primair onderwijs en wat is de invloed daarvan op de marktwerking?

Naar de leermiddelenmarkt in het voortgezet onderwijs (vo) is onlangs onderzoek gedaan door Oberon en SEO Economisch Onderzoek, in het kader van de evaluatie van de Wet Gratis Schoolboeken (WGS) (Imandt et al., 2016, nog te verschijnen).

1.2 Leeswijzer

Dit rapport start in Hoofdstuk 2 met het opstellen van het onderzoekskader en de onderzoeksopzet. Welke vragen moeten beantwoord worden om zicht te krijgen op het functioneren van de markt en op welke wijze zijn deze vragen in dit onderzoek beantwoord? Hoofdstuk 3 gaat in op de uitkomsten van de markt: levert de markt diensten en producten van de door de vraagzijde gewenste kwaliteit en gewenste samenstelling, met een gewenste snelheid in innovatie tegen reële kosten? Hoofdstukken 4 (vraagzijde) en 5 (aanbodzijde) analyseren oorzaken voor (opvallende) uitkomsten. Op basis van deze drie hoofdstukken formuleert hoofdstuk 6 conclusies over het functioneren van de markt en mogelijke aanknopingspunten voor het verbeteren van dit functioneren.

2 Onderzoekskader en onderzoeksanpak

Om zicht te krijgen op het functioneren van de leermiddelenmarkt in het primair onderwijs, is het nodig te onderzoeken hoe de uitkomsten (kwaliteit, samenstelling, kwaliteit en innovatie) zich ontwikkelen en hoe dit samenhangt met structuur en gedrag van zowel de vraag- als aanbodzijde.

2.1 Operationalisering marktwerking

Marktwerking in de markt voor leermiddelen moet ertoe leiden dat scholen betere leermiddelen tegen betere voorwaarden kunnen inkopen. Om te beoordelen of er in de markt voor leermiddelen in het po sprake is van (gezonde) marktwerking is het nodig dit begrip te operationaliseren. Het Doorbraakproject ICT en Onderwijs geeft daartoe een aanzet: zij definiëren marktwerking als een situatie waarin vraag en aanbod elkaar vrijelijk kunnen vinden, zodat er (1) transparantie is in de markt, (2) er competitie plaatsvindt op aspecten als prijs, kwaliteit en innovatie en (3) er geen onnodige drempels zijn voor nieuwe diensten en nieuwe toetreders. Die drie elementen zijn ook terug te vinden in het analysekader van SEO en Oberon, dat eerder gebruikt werd bij de wetevaluatie WGS (Tabel 2.1). In de economische wetenschap praat men over effectieve concurrentie als het gaat om marktwerking. Het vervolg van dit hoofdstuk sluit aan bij deze economische terminologie.

Het in dit onderzoek gebruikte analysekader bestaat uit vier categorieën van indicatoren. (1) Structuurkenmerken bepalen randvoorwaarden waarbinnen effectieve concurrentie mogelijk is. Die randvoorwaarden hebben invloed op de mate van effectieve concurrentie, maar zijn niet allesbepalend. Zo is er ook binnen een oligopolie effectieve mededinging mogelijk. Binnen de randvoorwaarden bepaalt (2) het gedrag van aanbieders in welke mate sprake is van effectieve concurrentie. Effectieve concurrentie moet uiteindelijk ten bate komen aan de consument. Indicatoren over (3) consumentengedrag en (4) uiteindelijke resultaten voor consumenten zijn daarom een belangrijke graadmeter.

Wanneer aan meerdere elementen uit het analysekader niet wordt voldaan, is er minder effectieve concurrentie. Bijvoorbeeld als consumenten nauwelijks moeite doen om relevante informatie tot zich te nemen (consumentengedrag), er geen recente toetreding is in de markt (gedrag aanbieders) en er inefficiënte aanbieders op de markt zijn (structuurkenmerken). Anderzijds is er effectieve concurrentie als wel aan de criteria in Tabel 2.1 wordt voldaan.

Tabel 2.1 Analysekader voor effectieve concurrentie

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

Bron: kader opgesteld door SEO Economisch Onderzoek, o.a. op basis van Scherer, Frederic, M. & David Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston: Houghton Mifflin Co (1990) en The Office of Telecommunications (Of tel), *Implementing Of tel's strategy: effective competition review guidelines*, februari 2000.

2.2 Uitgewerkte vraagstelling

Zeven verschillende markten zijn relevant in de markt voor leermiddelen. Centraal in dit onderzoek staat de markt voor leermiddelen in het po, die vanuit de aanbodzijde bestaat uit: 1) uitgevers en 2) schoolleveranciers. Uitgevers ontwikkelen methoden, waartoe naast schoolboeken en werkboeken soms ook toets- en oefenmaterialen behoren. Schoolleveranciers vormen de schakel tussen de uitgevers en scholen. Scholen kopen gebundelde pakketten in bij schoolleveranciers.

De markt van uitgevers en schoolleveranciers wordt echter (in steeds sterkere mate) beïnvloed door ontwikkelingen in direct aanpalende markten, zoals de markten voor 3) aanvullend oefenmateriaal, 4) toetsmateriaal, 5) ICT-diensten, 6) leerlingvolgsystemen en 7) de markt voor lesmaterialen als klei en vingerverf. Het gaat in dat geval om materialen en diensten die niet onder de door uitgevers ontwikkelde methoden vallen. Het onderzoek behandelt aspecten in deze aanpalende markten voor zover die invloed hebben op de markt voor leermiddelen. De markt voor leermiddelen, met vanuit de aanbodzijde dus uitgevers en schoolleveranciers, staat centraal en is subject van een dieper gaande analyse.

Voor uitwerking van de vraagstelling is het belangrijk enkele begrippen af te bakenen om begripsverwarring te voorkomen. De begrippen leermiddelen, methoden en aanvullend materiaal sluiten aan bij het onderzoek naar de leermiddelenmarkt in het vo (Imandt et al., 2016, nog te verschijnen):

- **Leermiddelen:** lesmateriaal dat naar vorm en inhoud is gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties en waarvan het gebruik binnen het onderwijsaanbod door het bevoegd gezag specifiek voor het desbetreffende leerjaar is voorgeschreven. Naast methoden bestaan leermiddelen mogelijk ook uit toets- en oefenmateriaal dat niet behoort tot een methode;
- **Methode:** de content per vak en de leermiddelen die hier onlosmakelijk aan verbonden zijn. Uitgevers zijn de aanbieders op de methodemarkt. Een methode kan bestaan uit schoolboeken en werkboeken, maar bijvoorbeeld ook uit oefenmateriaal of toetsmateriaal. Methoden kunnen geheel digitaal zijn, geheel uit foliomateriaal bestaan of een mix zijn van digitaal en foliomateriaal ('blended');
- **Aanvullend materiaal:** leermiddelen die niet behoren tot een methode.

De uitgewerkte vraagstelling (Box 2.1) trekt de hoofdvraag uiteen in vier deelvragen verdeeld over de thema's uitkomsten en mechanismen. De vraagstelling is gericht op het identificeren van structuur- en gedragsontwikkelingen aan zowel de vraag- als aanbodzijde van de leermiddelenmarkt in het po.

Box 2.1 Uitgewerkte vraagstelling

Hoofdvraag

Wat zijn de ontwikkelingen in de markt op het gebied van leermiddelen in het po en wat is de invloed daarvan op de marktwerking?

Uitkomsten

1. Wat is de ontwikkeling in kosten, beschikbaarheid en kwaliteit van leermiddelen voor scholen?
 - a) Wat is de ontwikkeling in kosten voor leermiddelen voor scholen ten opzichte van de totale bekostiging per leerling?
 - b) Welke veranderingen zijn er in de samenstelling van de lesmateriaalpakketten?
 - c) Wat is de ontwikkeling in de kwaliteit van de leermiddelen en dienstverlening?
 - d) Wat is de ontwikkeling in leermiddelen en dienstverlening ten aanzien van innovatie en digitalisering?

Mechanismen

2. Hoe heeft het leermiddelenbeleid van scholen (**vraagzijde**) zich ontwikkeld?

Structuur

- a) Welke veranderingen zijn er in structuur aan de vraagzijde van de leermiddelenmarkt (o.a. inkoopplatforms, aanbestedingsbureaus)?

Gedrag

- b) Bevorderen scholen concurrentie via hun inkoopgedrag (kostenbewustzijn, overstapgedrag)?
- c) Hoe is de ontwikkeling ten aanzien van professioneel inkopen?
- d) Wie zijn betrokken bij het ontwikkelen van leermiddelenbeleid?
- e) Hoe bepalen scholen het budget/volume voor leermiddelen?

3. Hoe heeft het functioneren van de **aanbodzijde** van de leermiddelenmarkt zich ontwikkeld?

Structuur

- a) Welke veranderingen zijn er in structuur aan de aanbodzijde van de leermiddelenmarkt, bijvoorbeeld ten aanzien van de samenstelling van de keten, samenwerkingen, marktverhoudingen, marktverhoudingen per vak en toe- en uittreding?

Gedrag

- b) Welke veranderingen zijn er in gedrag aan de aanbodzijde van de leermiddelenmarkt, bijvoorbeeld ten aanzien van intensiteit van concurrentie (prijsleiderschap, concurrentiebeperking, kartel/rooftprijzen), transparantie van het aanbod en keuzevrijheid (prijsdiscriminatie, koppelverkoop)?

Uitkomst

- c) Wat is de ontwikkeling in kosten en winstmarges van leveranciers in de keten?

2.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek is in drie fases aangepakt. De eerste fase had ten doel het onderzoekskader op te stellen en alle beschikbare, openbare informatie te analyseren. In deze fase is intensief gebruikgemaakt van het leermiddelenbestand van SLO, waarmee voor een periode van de afgelopen tien jaar is geanalyseerd welke en hoeveel aanbieders er waren, welke en hoeveel producten en diensten er zijn en wat de prijzen daarvan zijn.

In de tweede fase zijn interviews gehouden met vrijwel alle typen partijen aan de aanbodzijde, met experts en met een selectie van leraren, schoolleiders en bestuurders. Daarnaast zijn casestudies verricht. Zie Bijlage A voor de lijst met respondenten.

In de derde fase zijn de uitkomsten van het onderzoek getoetst via een schriftelijke ronde onder respondenten en via een bespreking met de begeleidingscommissie. Helaas bleek het vanwege de vakantieperiode niet mogelijk om nog een bespreking met respondenten in te plannen.

Figuur 2.1 Onderzoeksaanpak in drie fasen



Kwaliteitsborging

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

De respondenten zijn geselecteerd, zodat een beeld kan worden gevormd van de perspectieven van alle typen betrokkenen bij de leermiddelenmarkt. Literatuurreview, interviews aan de aanbodzijde en met experts zijn verricht door onderzoekers van SEO Economisch Onderzoek, de interviews aan de vraagzijde en de casestudies door onderzoekers van Oberon. Verslagen van de interviews zijn teruggelegd bij de geïnterviewden, waarbij soms extra informatie is verkregen en soms correcties zijn doorgevoerd. De onderzoekers hebben hierbij altijd beoordeeld of reacties op de verslagen in plaats van teksten in het verslag kwamen (correctie) of dat er kanttekeningen zijn geplaatst bij een opmerking die de interviewer had genoteerd (extra informatie).

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

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

3 Uitkomsten: kosten en kwaliteit

Het aanbod aan (digitale) producten en diensten neemt toe. De kwaliteit van deze veelheid aan producten is minder makkelijk in te schatten, terwijl scholen meer keuzes moeten maken om binnen het budget te blijven. Uiteindelijk blijven de kosten voor leermiddelen in grote lijnen namelijk beperkt tot de beschikbare budgetten.

Dit hoofdstuk bevat de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag: wat is de ontwikkeling in kosten, beschikbaarheid en kwaliteit van leermiddelen voor scholen? De kosten worden vastgesteld door ze te construeren uit een combinatie van prijsontwikkeling (relatief stabiel) en samenstelling van het aanbod (sterke toename). In de analyse van de kwaliteit wordt een onderscheid gemaakt tussen de statische kwaliteit en de dynamische kwaliteit (innovatie).

3.1 Kosten

3.1.1 Prijsontwikkeling

- De kortingen van schoolleveranciers aan scholen lijken na een periode van stijging de afgelopen jaren te zijn gedaald.
- Per leermiddel blijft de prijs stabiel. Omdat het aantal leermiddelen in een methode toeneemt, stijgt de prijs voor methoden. Die prijs ligt internationaal vergeleken al hoog.
- Aanvullend digitaal materiaal is betrekkelijk goedkoop.

Schoolleveranciers

Schoolleveranciers vragen geen vergoeding voor hun diensten, maar geven een deel van de korting die ze krijgen van uitgevers niet door aan de scholen. Daarmee is het verschil tussen de korting die ze krijgen van uitgevers en die ze geven aan scholen de impliciete prijs voor hun diensten.

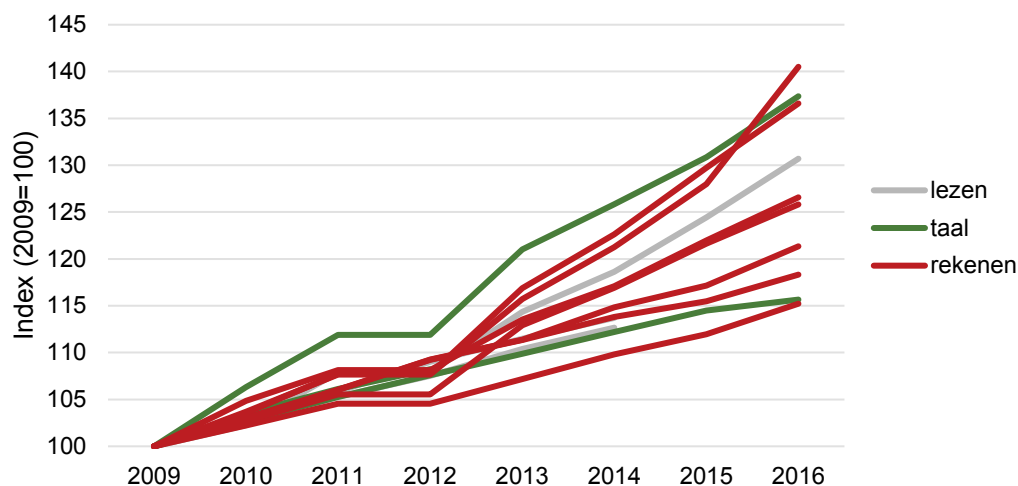
De hoogte van de kortingen aan scholen is niet openbaar beschikbaar, maar uit de interviews ontstaat het beeld dat deze kortingen een ‘omgekeerde U’ laten zien in de afgelopen tien jaar. In de jaren na 2008 is er een periode geweest van hevige prijsconcurrentie, waarbij de kortingen aan scholen opliepen tot 20 procent. Sinds een consolidatieslag ertoe leidde dat er twee spelers overbleven (Heutink en de Rolf groep, zie ook paragraaf 5.2.1), lijken de kortingen weer te dalen. Op dit moment zijn ze 10 tot 17 procent.

Leermiddelenproducenten

Uit SLO-data blijkt dat de prijzen van producenten binnen methodepakketten de afgelopen jaren (periode 2009-2016) gestaag zijn gestegen (zie Figuur 3.1). Indien de prijzen van alle afzonderlijke onderdelen binnen een methode opgeteld worden is een stijging van de gemiddelde prijs van totale pakketten waarneembaar. Uitgeverijen passen jaarlijks een inflatiecorrectie toe van 2 tot 3 procent, zo blijkt uit interviews. Figuur 3.1 laat zien dat de jaarlijkse prijsstijging van onderdelen binnen methoden vaak groter is geweest dan de inflatiecorrectie. Diverse aanbieders geven daarnaast aan

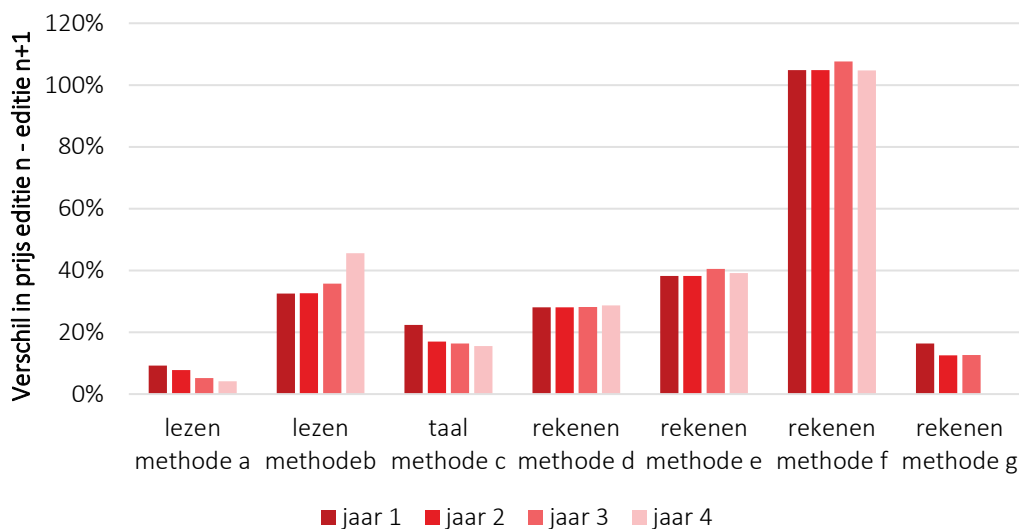
dat de pakketten duurder zijn geworden, door de toename aan onderdelen (zie ook paragraaf 3.1.2). Het is niet mogelijk om deze hypothese met de geleverde SLO-data te testen.

Figuur 3.1 Prijs voor methodepakketten is de afgelopen jaren gestaag gestegen



Bron: SLO Leermiddelendatabase, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek/Oberon
Op basis van een selectie van tien veelgebruikte methodepakketten (Leessleutel, Leeslijn, Veilig Lereren, Taal actief, Taal in Beeld, Taal op maat, Alles Telt, De Wereld in Getallen, Pluspunt en Wizwijs) van drie vakken (lezen, taal en rekenen). Alleen producten waarvan over de periode 2009-2016 in elk jaar prijzen worden waargenomen zijn meegenomen. Verandering in prijzen van methodepakketten door een toevoeging of afstoting van producten is daarom niet meegenomen.

Figuur 3.2 Nieuwe edities van methoden zijn duurder dan bestaande edities



Bron: SLO Leermiddelendatabase, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek/Oberon
Op basis van een selectie van negen veelgebruikte methodepakketten (Leessleutel, Leeslijn, Veilig Lereren, Taal actief, Taal op maat, Alles Telt, De Wereld in Getallen, Pluspunt en Rekenrijk) van drie vakken (lezen, taal en rekenen). Alleen producten waarvan over de periode 2009-2016 in elk jaar prijzen worden waargenomen zijn meegenomen. Verandering in prijzen van methodepakketten door een toevoeging of afstoting van producten is daarom niet meegenomen.

Ook komt uit de data duidelijk naar voren dat nieuwe edities van methoden met een hogere prijs in de markt gezet worden dan bestaande edities (zie ook paragraaf 3.1.2). Figuur 3.2 laat zien dat

de gemiddelde prijs van nieuwe edities de afgelopen jaren boven die van bestaande edities ligt. Het verschil in prijs lijkt in de jaren dat beide edities naast elkaar bestaan niet toe- of af te nemen.

De kortingen aan schoolleveranciers zijn mede afhankelijk van volume en bedragen ergens tussen de 15 en 30 procent. Bij een hoger volume geeft de uitgeverij meer korting op de catalogusprijs. Aangezien deze kortingen vertrouwelijk zijn, kan alleen een schatting gegeven worden vanuit de interviews.

In internationaal opzicht zijn de prijzen voor methoden in Nederland volgens de meeste geïnterviewden aan de aanbodzijde relatief hoog, vanwege de kleine omvang van de markt en de hoge kwaliteit. De prijs is afhankelijk van de mate waarin de methode het volledige curriculum en de kerndoelen betrouwbaar afdekt. Hele 'systemen' voor groep 3 tot en met groep 8 zijn duurder dan een methode voor één of twee klassen. Methoden in Nederland dekken grote delen van het curriculum en de kerndoelen; prijzen zijn daarom volgens de geïnterviewden naar verhouding hoog.

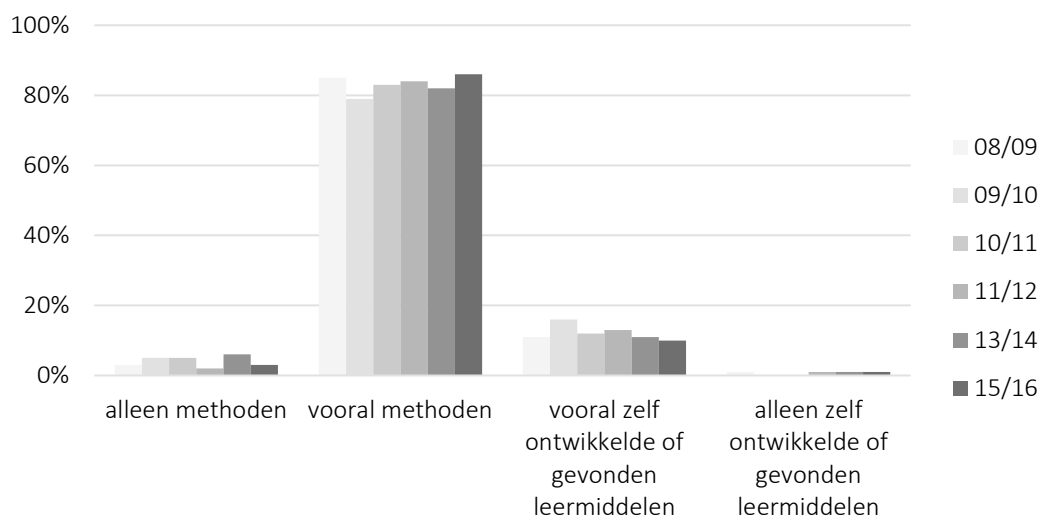
De prijzen van Snappet en GynzyKids, die een digitaal alternatief bieden voor werkboeken binnen methoden, liggen rond € 60 per leerling per jaar voor de vier hoofdvakken. Dat is gelijk aan de kosten voor werkboeken binnen methoden van dezelfde vakken.

Aanvullend (digitaal) materiaal is relatief goedkoop. De prijzen variëren van enkele euro's tot enkele tientallen euro's per leerling per jaar. Ook deze prijzen zijn afhankelijk van hoeveelheden die worden afgenomen. Nieuwe partijen hanteren lage prijzen om de markt te betreden. Digitaal materiaal heeft een btw-nadeel ten opzichte van foliomateriaal: 21 procent versus 6 procent.

3.1.2 Samenstelling pakketten / kwantiteit

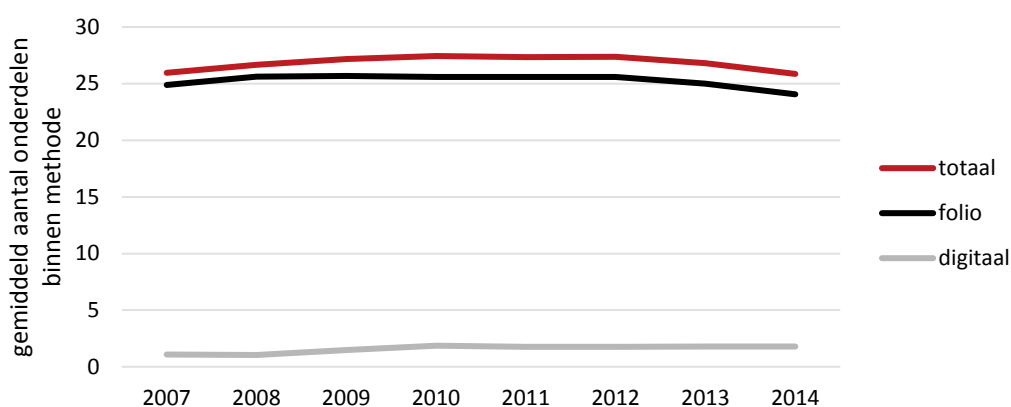
- Methoden voor kernvakken zijn bij de meeste scholen het uitgangspunt bij de inkoop van leermiddelen.
- Het aantal folioprodukten binnen methoden neemt langzaam af, het aantal digitale producten neemt toe.
- Het aanbod van aanvullend materiaal is toegenomen.

Scholen nemen bij de aanschaf van leermiddelen de methode als uitgangspunt. Dit geldt met name voor de kernvakken rekenen en taal. Volgens geïnterviewden aan de aanbodzijde zal de methode ook in de toekomst centraal blijven staan. Leraren geven in enquêtes al enkele jaren aan te verwachten dat het belang van de methode afneemt, maar in vervolgmetingen blijkt het gebruik telkens hoger dan ze verwachtten (Blockhuis et al., 2016). Figuur 3.3 bewijst dat leraren in het po met name gebruikmaken van methoden en dat het belang van methoden nauwelijks afgenomen is in de afgelopen jaren.

Figuur 3.3 Leraren in het po gebruiken vooral leermiddelen binnen methoden

Bron: Blockhuis et al. (2016)

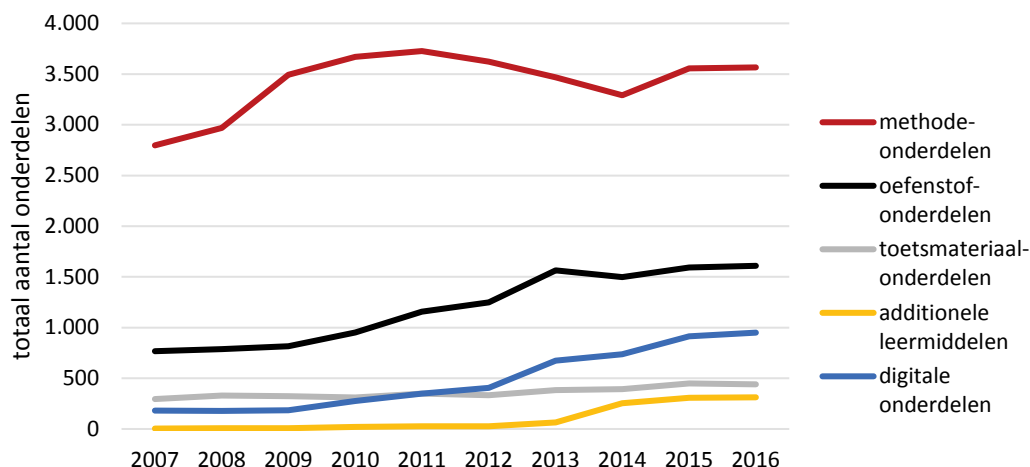
De methode wordt steeds rijker en bevat volgens een geïnterviewde aanbieder soms wel 200 verschillende producten (zie ook paragraaf 3.2.2). De SLO-data ondersteunen die bevinding niet geheel, alhoewel Figuur 3.4 wel bewijst dat het aantal digitale producten per methode langzaam toeneemt. Leraren in het po gebruiken naast schoolboeken en werkboeken steeds vaker digitaal lesmateriaal. Vaker dan in het vo is dat digitaal materiaal dat bij de methode geleverd wordt. Die materialen sluiten aan bij de methode of zijn een vervanging van het foliomateriaal (Ten Brummelhuis et al., 2015). Sommige scholen zeggen op den duur over te willen naar volledig digitaal. Volledig digitale methoden komen de laatste jaren op, bij traditionele aanbieders, maar vooral bij toetreders als Blink en Snappet. Er ontstaat een voorzichtige ontwikkeling waarin vooruitstrevende scholen mogelijkheden zoeken om werkboeken te vervangen door alternatieven.

Figuur 3.4 Aantal folio-producten binnen methode neemt licht af, aantal digitale producten licht toe

Bron: SLO Leermiddelendatabase, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek/Oberon
Op basis van een selectie van vijf vakken (Engels, Nederlandse taal, aardrijkskunde, geschiedenis en rekenen). Alleen alle methoden waarvan over de periode 2007-2016 in minimaal 9 jaren prijzen worden waargenomen. Gegevens over 2015 en 2016 zijn niet compleet en worden niet weergegeven.

Scholen richten zich bij de aanschaf van leermiddelen als eerste op de methoden (voor kernvakken). Als blijkt dat het budget daar ruimte voor biedt, dan betrekken sommige scholen ook aanvullend materiaal buiten de methode om, zo blijkt uit interviews met scholen en aanbieders. Er is een toename van digitaal aanbod (zie ook paragraaf 3.2.2 en 5.2.1). Ook in de SLO-data is toename in digitaal aanbod en additioneel aanbod goed zichtbaar, zie Figuur 3.5.

Figuur 3.5 Aanbod digitale producten en additionele leermiddelen neemt toe



Bron: SLO Leermiddelendatabase, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek/Oberon

Inhoudelijk is er binnen leermiddelen steeds meer aandacht voor kernvakken en *21st century skills*. Voor zaakvakken zoals wereldoriëntatie wordt vaker zonder methode gewerkt, op basis van 'losse' materialen. Ook nieuw is de opkomst van onderwerppakketten, waarin één vakoverstijgend onderwerp tijdelijk centraal staat in de lesinhoud van verschillende vakken.

3.1.3 Kosten

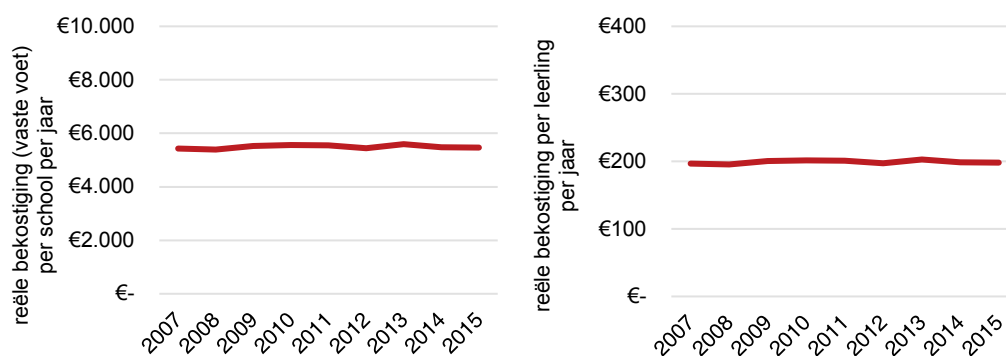
- De daadwerkelijke kosten die scholen kwijt zijn aan leermiddelen zijn stabiel.
- De diversiteit in aanbod van leermiddelen is toegenomen, waardoor scholen vaker keuzes tussen leermiddelen kunnen en moeten maken. Deze keuzedruk leidt tot een stijging van de gepercipieerde kosten: scholen kunnen niet langer alles aanschaffen wat ze wellicht zouden willen aanschaffen.

Afgaande op de interviews lijken de kosten per leerling stabiel, simpelweg omdat scholen ervaren dat het totale budget voor leermiddelen begrensd is. Als budget voor leermiddelen hanteren scholen vaak een historisch bepaald bedrag op de begroting, dat is afgeleid van de vroegere bijdrage voor leermiddelen vanuit het Rijk en/of vanuit de grondslag voor de lumpsum bekostiging die leermiddelen betreft: de post 'onderhoud, vervanging en vernieuwing van het onderwijsleerpakket' (zie voor deze grondslag: ministerie van OCW, 2016). In de praktijk lijken scholen weinig gebruik te maken van de geboden vrijheid om hiervan af te wijken; het bedrag dat aan leermiddelen besteed wordt komt nagenoeg overeen met het bedrag dat in de lumpsum valt onder de genoemde post. Dat geldt ook voor andere categorieën aan uitgaven. Zo zeggen scholen toegenomen uitgaven aan leermiddelen niet te financieren door een bezuiniging op andere posten dan leermiddelen. Verte-

genwoordigers van twee grote schoolbesturen stellen dat de aanschaf van tablets voor alle leerlingen niet te bekostigen is uit het reguliere budget. Eén van deze besturen heeft een aanvullende subsidie verworven om de hardware te bekostigen. Binnen enkele jaren zijn de kosten toegenomen tot bijna 20 procent van het budget voor leermiddelen.

De bekostiging voor onderhoud, vervanging en vernieuwing van het onderwijsleerpakket wordt eens in de vijf jaar bijgesteld en jaarlijks aangepast op basis van de (verwachte) inflatie. Het onderdeel bestaat uit een vast bedrag per school en een bedrag per leerling. Figuur 3.6 laat zien dat de bekostiging, gecorrigeerd voor inflatie, al jaren stabiel is.

Figuur 3.6 Bekostiging voor onderwijsleerpakket per school en per leerling is stabiel



Bedragen zijn gecorrigeerd voor inflatie.

Bron: SEO Economisch Onderzoek/Oberon, op basis van prijsbijstellingen via PO-raad en inflatie via CBS Statline.

Het is echter niet eenvoudig om de hoogte van de kosten vast te stellen, omdat lastig is vast te stellen welke kostenposten leermiddelen betreffen. Binnen de lumpsum bekostiging kunnen scholen verschillende posten op de begroting voor leermiddelen gebruiken. Zo wordt de aanschaf van devices (laptops of tablets) vaak vanuit een ICT-post betaald. Doordat producten en diensten ook nog naar elkaar toegroeien en met elkaar verweven raken (zie paragraaf 5.1), neemt de betaling uit verschillende posten steeds verder toe. Meerdere geïnterviewden schatten de marktomvang van methoden rond € 100 miljoen (zie ook Thasis, 2013). Een geïnterviewde expert schat dat per leerling € 100 tot € 120 aan leermiddelen per jaar wordt uitgegeven.

Hoewel de prijzen en kosten voor leermiddelen relatief stabiel lijken (zie paragraaf 3.1.1), hebben de scholen het idee dat de kosten stijgen (Sectorraden po/vo, 2014). Die perceptie is het gevolg van het toenemende aanbod, waardoor de druk en wens van scholen om meer uit te geven aan leermiddelen is toegenomen. De diversiteit in aanbod is sterk gestegen, waardoor scholen meer te kiezen hebben en tegelijkertijd niet alles kunnen aanschaffen. Een methode is nu bijvoorbeeld rijker omdat het behalve folio ook digitaal materiaal bevat. Methode-ontwikkelaars bieden de keuze aan scholen: óf volledig folio, óf volledig digitaal, óf beide naast elkaar. Scholen maken nog niet de omslag naar volledig digitaal, dus zitten ze met hogere kosten als ze het gehele pakket willen aanschaffen. Daarnaast hebben scholen vaker dan vroeger devices nodig om digitaal materiaal te kunnen gebruiken. Kosten van devices komen bovenop de al bestaande kosten voor leermiddelen en investeringen hierin gaan daarom soms ten koste van andere leermiddelen.

3.2 Kwaliteit

3.2.1 Internationale vergelijking / statische kwaliteit

- De service en ontzorging van schoolleveranciers wordt door scholen over het algemeen gewaardeerd. De totstandkoming van het marktdadvies door schoolleveranciers is echter wel onduidelijk.
- Methoden zijn van hoge kwaliteit, met als groot pluspunt de garantie dat kerndoelen gedekt worden. Als tekortkomingen in methoden worden vaak genoemd de beperkte mogelijkheden tot gepersonaliseerd leren en adaptiviteit.
- Aanvullend digitaal materiaal kan een grote bijdrage leveren aan maatwerk en adaptiviteit per leerling. De inhoudelijke kwaliteit is echter lastig te beoordelen.

Schoolleveranciers

De kwaliteit van de dienstverlening van schoolleveranciers is over het algemeen hoog. Bij de oriëntatiefase voor nieuwe leermiddelenpakketten zijn schoolleiders en leraren gemiddeld tevreden over de inbreng van schoolleveranciers (TNS-NIPO, 2013). Volgens geïnterviewden waarderen scholen de grote variëteit aan producten en de ontzorging die de schoolleveranciers aanbieden. Ook zijn ze doorgaans tevreden met de levering van de leermiddelen.

Het marktdadvies, dat onderdeel uitmaakt van de dienstverlening, wordt gewaardeerd door met name kleinere besturen. In het verleden konden scholen advies inkopen bij de onderwijsadviesbureaus, waarvoor zij een vast te besteden budget hadden. Nu is het een onderdeel van de dienstverlening van schoolleveranciers. De manier waarop het advies tot stand komt is echter onduidelijk en weinig transparant (zie paragraaf 5.3.2).

Schoolleveranciers doen overigens zelf geen structureel onderzoek naar de kwaliteit van leermiddelen om hun advies te onderbouwen. Het advies is dus gebaseerd op hun professionele oordeel en de ervaringen die zij ophalen bij scholen.

Leermiddelenproducenten

Geïnterviewde aanbieders en experts zijn het erover eens dat de methoden van Nederlandse uitgevers internationaal gezien van hoge kwaliteit zijn. Ze komen tot stand via een zorgvuldig en langdurig ontwikkelproces. De methoden zijn een garantie voor de dekking van de kerndoelen, iets waar veel leraren behoefte aan hebben.

Onderzoek naar de effectiviteit van eigen methoden door uitgevers gebeurt beperkt, maar wel vaker dan in het vo (zie voor voorbeelden Irausquin, 2016; Blok & Elshof, 2012). Een geïnterviewde aanbieder geeft aan dat wetenschappelijk onderzoek naar de methode plaatsvindt in de pilotfase, nog voordat de methode breed wordt uitgerold. Dit gebeurt met name bij taal- en rekenmethodes.

Er zijn ook tekortkomingen aan methoden. Geïnterviewde scholen klagen over het gebrek aan flexibiliteit, maatwerk en adaptiviteit. Dit wordt ook teruggevonden in de literatuur (Blockhuis et al., 2014). Uitgevers zijn zich bewust van de behoefte aan adaptiviteit en gepersonaliseerd leren, en

zeggen zich hiervoor in te spannen (GEU, 2014). Scholen voor speciaal (basis)onderwijs en scholen met veel hoogbegaafde leerlingen, zeggen moeite te hebben met het zoeken naar geschikte leermiddelen die toegesneden zijn op hun type leerling. Daarnaast hebben methoden een lange afschrijvingstermijn (gemiddeld acht en half jaar), waardoor ze na verloop van tijd weinig actueel meer zijn (Sectorraden po/vo, 2014).

Digitale leermiddelen buiten de methoden hebben meer potentie om maatwerk per leerling mogelijk te maken dan het digitale materiaal in huidige methoden, maar de totale dekkendheid van kern-doelen is beperkt of onduidelijk (zie voor meer over dekkendheid paragraaf 5.1). De toetredingsdrempel tot de markt voor productie van digitale leermiddelen is laag.

De kwaliteit van aanvullend materiaal van toetreders is lastig te beoordelen. Dat komt door de veelheid aan partijen, maar ook door de verschillende werkwijze van deze producenten. In tegenstelling tot de traditionele uitgevers, brengen toetreders een product eerder op de markt en ontwikkelen dat vervolgens continu door mede op basis van feedback van scholen. Enkele nieuwe partijen hebben de kwaliteit van hun producten wel laten onderzoeken (Kennisnet, 2016). Snappet, maar ook Rekentuin en Muiswerk bleken in die onderzoeken voor de beste leerlingen resultaatverhogend te zijn. Zij leerden door de nieuwe technologie meer in kortere tijd.

3.2.2 Innovatie en digitalisering

- Innovatie binnen leermiddelen in het po gaan stapsgewijs.
- Hoewel scholen zeggen meer innovatie te wensen, komt dit nog weinig tot uiting in hun gedrag.
- Uitgevers hebben een relatief afwachtende houding ten aanzien van digitalisering.
- Nieuwe aanbieders van digitale leermiddelen veranderen de markt geleidelijk, maar zijn (nog) te kleinschalig om grote schokken te veroorzaken. Snappet heeft wel een beweging in de markt op gang gebracht.

Innovatie binnen leermiddelen vindt vooral plaats door digitalisering. Daarin bestaan verschillende gradaties. Zo zijn bijvoorbeeld de 'boeken achter glas' ontstaan: de (min of meer) één op één digitalisering van foliomateriaal. Maar digitalisering biedt veel meer mogelijkheden: er zijn bijvoorbeeld adaptieve oefensystemen die gepersonaliseerd leren mogelijk maken.

De innovatie in de markt voor leermiddelen in het po gebeurt stapsgewijs. Zowel scholen, aanbieders als experts vinden innovatie en digitalisering in het po niet snel gaan. Dat vindt zijn oorsprong in het conservatieve inkoopgedrag van scholen (paragraaf 4.2) en de afwachtende houding van de grootste uitgeverijen (paragraaf 5.3). Naast de mainstream van tamelijk conservatieve scholen zijn er ook innovatieve scholen en schoolbesturen. Enkele hiervan zijn geïnterviewd in het kader van dit onderzoek. Deze scholen zijn niet tevreden over de mogelijkheden van de methoden om adaptief te werken. Daarom maken ze steeds meer gebruik van alternatieven zoals Snappet. De ervaring van leerkrachten is dat deze alternatieven meer geschikt zijn voor het geven van gepersonaliseerd onderwijs. Geïnterviewden aan de aanbodzijde geven aan dat het een interessante periode is waarin veel meer gebeurt dan twintig jaar geleden.

Vanuit de literatuur is bekend dat leraren in het po steeds vaker digitaal lesmateriaal gebruiken, maar dat dit nog geen grote vlucht neemt (zie ook paragraaf 3.1.2). Digitaal materiaal wordt in het po relatief vaak meegeleverd bij de methoden (Ten Brummelhuis et al., 2015). Ondanks de opkomst van een grote diversiteit aan digitaal aanvullend materiaal is het gebruik van methodegebonden leermiddelen nog altijd hoog (Blockhuis et al., 2016). In het po werd vijf jaar geleden gedacht dat het aandeel methodegebonden leermiddelen lager zou liggen dan nu het geval blijkt.

Hoewel de meeste scholen waarde hechten aan de garantie dat de kerndoelen gedekt worden, is er vanuit sommige scholen meer behoefte aan een modulaire benadering. Dit komt vanuit aanbieders nog moeilijk van de grond. Ten eerste omdat aanbieders zeggen dat scholen er nog niet aan toe zijn en liever kwaliteitsgarantie willen dan een modulair aanbod en ten tweede omdat aanbieders binnen de methode kruissubsidiëren.¹ Als scholen binnen een methode onderdelen kunnen shoppen komt het verdienmodel onder druk.

Uitgevers nemen een afwachtende houding aan ten aanzien van innovatie en de omslag van folio naar digitaal omdat ze hun huidige verdienmodel beschermen of financieel onder druk staan waardoor investeringen beperkt van de grond komen, zo blijkt uit interviews met aanbieders en experts. Dat komt ook omdat de terugverdienmogelijkheden in het po beperkt zijn: de marktomvang staat vast, is beperkt en krimpt door demografische krimp. In vergelijking met andere uitgevers besteden educatieve uitgevers volgens de koepelorganisatie GEU wel relatief veel aan innovatie en ontwikkeling: in 2014 was dat in het vo ruim 16 procent van de omzet (GEU, 2015). Toch zijn de meeste geïnterviewden het erover eens dat uitgevers een afwachtende houding aannemen. Folio-materiaal is dan wel steeds vaker ook digitaal beschikbaar binnen methoden, maar het adaptieve vermogen binnen oefensoftware is nog beperkt. Zolang de uitgevers, niet voldoende geprikkeld door een verandering in de vraag, niet tot grote actie overgaan zal innovatie en digitalisering gestaag gaan. Er is een aantal toetreders met nieuwe diensten, maar de meeste missen voorlopig de omvang om echt grote impact te veroorzaken. Daarvoor is het wachten op grote partijen. Als het voor hen aantrekkelijk genoeg is om te investeren, dan zullen zij naar verwachting een grotere impact te weegbrengen. Uit welke hoek die grote partijen kunnen komen is onduidelijk: dat kan zijn vanuit de traditionele uitgevers, vanuit de markt voor leerlingvolgsystemen, uit internationale (ICT-)spelers of een nieuwe partij.

Digitalisering is de grote trend, maar over het nut en de impact ervan voor het onderwijs bestaat geen eenduidig beeld. Sommige scholen vinden dat digitale leermiddelen essentieel zijn bij differentiatie en gepersonaliseerd leren. De meeste aanbieders vinden digitale leermiddelen niet per se beter van kwaliteit, maar wel beter in staat om de intrinsieke leermotivatatie van leerlingen te verhogen. Volgens een geïnterviewde aanbieder zal het onderwijs voorlopig niet fundamenteel veranderen door digitalisering, de kern blijft: school, klas, leraar. Wel geven schoolleiders aan dat het werken met verschillende materialen het aantrekkelijker maakt om vakoverstijgend en thematisch te gaan werken, wat volgens hen bevorderlijk is voor de onderwijskwaliteit. Het po is volgens sommige geïnterviewden beperkt geschikt voor digitalisering. De leraar is volgens hen cruciaal en de jonge leerling minder goed in staat om digitaal te werken. Over het laatste is niet iedereen het eens: de nieuwe generatie is volgens anderen als *digital natives* juist goed in staat om te gaan met de ICT-mogelijkheden.

¹ Dat wil zeggen dat de winstgevendheid van bepaalde producten binnen de methode het aanbod van andere (verliesgevende) producten binnen de methode in stand houdt.

3.3 Conclusie

De markt levert in grote lijnen de producten, die aansluiten bij de vraag van scholen. De markt is daarmee niet erg innovatief. Er zijn weliswaar veel nieuwe ontwikkelingen en nieuwe producten, maar de grote bulk van de scholen en leraren gebruikt de producten van de traditionele uitgevers, die (daarom) nog relatief traditionele methoden aanbieden.

De totale kosten voor leermiddelen zijn relatief stabiel, al is het voor scholen steeds lastiger om binnen budgettaire grenzen te kiezen uit het toenemende aanbod en met een groeiende behoefte aan devices en digitale producten.

Deze kosten zijn deels opgebouwd vanuit de kosten voor de leermiddelen zelf (de catalogusprijzen). Deze kosten lijken relatief stabiel. Nieuwe methoden zijn wel duurder, maar dat komt vooral doordat ze uit meer componenten bestaan. Door hiervoor te kiezen of de aanschaf van aanvullend materiaal te beperken houden de scholen deze kosten in de hand. Digitaal aanvullend materiaal (van toetreders) is relatief goedkoop.

Het andere deel van de kosten volgt uit de kosten van de schoolleverancier, die bestaan uit het verschil tussen de korting die zij krijgen van uitgevers en die zij geven aan scholen. De kosten van de distributie lijken de laatste jaren beperkt te stijgen, na een periode van daling. Oftewel, de kortingen voor scholen dalen de laatste jaren.

4 Marktwerving: de vraagzijde

Po-scholen zijn relatief klein, met parttime leraren die in beginsel alle vakken onderwijzen. Ontzorging en kwaliteitsgarantie zijn de belangrijkste motieven bij inkoop. Mede daardoor leunen scholen sterk op het advies van externen en zijn ze trouw aan hun methoden en schoolleverancier.

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rol van de vraagzijde in de marktwerving. Hoe ziet de vraagzijde eruit? Welke keuzes maken scholen bij de inkoop en bevordert dat de concurrentie tussen aanbieders? Hoe komen scholen tot hun keuzes, wie zijn erbij betrokken, hoe stellen ze het budget vast en wat is de rol van de inkoopvorm ‘aanbesteden’?

4.1 Structuur

- De vraag naar leermiddelen in het po is met 6.600 scholen en 1.000 besturen gefragmenteerd.
- Leermiddelen worden vaak op schoolniveau ingekocht. Inkoop van grootschaligere producten als leerlingenadministratiesystemen en ICT-infrastructuur gebeurt vaker op bestuursniveau.
- Vraagbundeling tussen scholen en besturen neemt toe, maar vindt nog steeds in geringe mate plaats.

De sector po bestaat uit bijna 6.600 scholen die vallen onder bijna 1.000 besturen (DUO, peildatum 2 juni 2016). Het aantal leerlingen is ruim 1,4 miljoen en neemt af. De gemiddelde schoolgrootte is iets kleiner dan 220 leerlingen. Omdat in het geval van leermiddelen nog maar beperkt aan vraagbundeling wordt gedaan, is inkoop vaak relatief kleinschalig. Scholen ontvangen lumpsum bekostiging waaruit ze onder meer het onderwijsleerpakket financieren. De lumpsum bekostiging voor het onderwijsleerpakket is de afgelopen jaren stabiel gebleven (zie paragraaf 3.1.3).

Scholen zijn op zoek naar de gewenste schaal om in te kopen. Er is een verschil tussen vraagbundeling, gezamenlijk inkopen en inkopen met precies dezelfde eisen en voorwaarden. De fragmentarische vraag zorgt ervoor dat maatwerk op het gebied van leermiddelen nauwelijks mogelijk is. Om het aanbod toch beter aan te laten sluiten bij de vraag wordt gewerkt aan vraagbundeling. Vraagbundeling betekent het bijeenbrengen van de vraag van verschillende scholen tot een gezamenlijk gearticuleerde vraag. De Sectorale Vraagsturing Leermiddelen (PO-raad/VO-raad, 2014) geeft hieraan richting. Gezamenlijk inkopen is het daadwerkelijk afsluiten van (mantel)contracten tussen aanbieders en een groep van scholen, doorgaans de scholen binnen één bestuur. Binnen die contracten, zo blijkt uit interviews, is er voor scholen vaak nog veel ruimte om te bepalen welke leermiddelen worden ingekocht. Ten slotte kunnen scholen ervoor kiezen om dezelfde producten op grote schaal in te kopen. Dit laatste gebeurt nog weinig, afgaande op de interviews. Scholen zijn huiverig voor constructies die mogelijk hun keuzevrijheid inperken.

Per product bestaat een onderscheid in vraagniveau. Zo worden leermiddelen (methoden en aanvullend materiaal) meestal per school ingekocht. Scholen kopen het grootste gedeelte van de leermiddelen in bij een schoolleverancier, die leermiddelen van verschillende uitgeverijen levert. Aanvullende leermiddelen worden vaker rechtstreeks bij de leermiddelenproducent gekocht, soms door scholen, soms door besturen. Bij grote schoolbesturen wordt de levering van schoolmaterialen volgens een geïnterviewde expert steeds meer centraal geregeld via raamcontracten op bestuursniveau, om meer korting te bedingen. Centralisatie naar bestuursniveau is soms een gevoelig onderwerp door de persoonlijke band tussen schooldirecteuren en accountmanagers van schoolleveranciers. Soms komt het volgens dezelfde geïnterviewde expert voor dat scholen binnen één bestuur werken met verschillende schoolleveranciers.

Op andere producten dan leermiddelen zoals eindtoetsen, leerlingenvol- en leerlingenadministratiesystemen en ICT-infrastructuur en -beheer wordt vaker gezamenlijk ingekocht. Meestal worden die producten op bestuursniveau ingekocht, soms zelfs in een samenwerking tussen besturen. Gezamenlijk inkopen tussen scholen en tussen besturen is de afgelopen jaren volgens een geïnterviewde expert wel toegenomen, tegelijkertijd vinden andere experts dat het nog erg weinig plaatsvindt.

Commerciële adviesbureaus zijn de afgelopen jaren opgekomen doordat scholen vaker gebruik zijn gaan maken van hun inkoopadvies (zie paragraaf 4.3.3). Dergelijke bureaus ondersteunen ook bij aanbestedingen.

4.2 Inkoopgedrag (kwaliteit van het inkopen)

4.2.1 Inhoudelijke keuzes en kostenbewustzijn

- Ontzorging en betrouwbaarheid zijn de belangrijkste overwegingen bij de inkoop van leermiddelen. Het inkoopgedrag is daardoor conservatief: scholen kopen de betrouwbare methode waarmee men ervaring heeft.
- Het budget is een uitgangspunt bij de inkoop van leermiddelen. Om binnen het budget te blijven, besparen scholen op aanvullend materiaal of zaakvakken of door afschrijvingstermijnen te verlengen.

Kostenbewustzijn staat niet voorop bij de keuze en aanschaf van leermiddelen. Scholen kiezen op basis van informatie over onderwijskundige visie en kwaliteit. Vervolgens wordt bekeken of deze keuze betaalbaar is binnen het lumpsum bedrag dat scholen ontvangen voor de bekostiging. Scholen zijn daarbij geneigd uit te gaan van het bedrag dat in voorgaande schooljaren ook aan leermiddelen werd besteed. Binnen de lumpsum zijn scholen weliswaar vrij keuzes te maken en bijvoorbeeld het budget voor leermiddelen te vergroten (indien tegelijkertijd wordt bezuinigd op andere uitgaven), maar men lijkt weinig gebruik te maken van de geboden vrijheid (zie paragraaf 3.1.3).

Bij inkoop van leermiddelen door scholen ligt de nadruk volgens geïnterviewde aanbieders op ontzorging en kwaliteitsgarantie. De meeste scholen gaan volgens geïnterviewde aanbieders voor betrouwbaarheid, veiligheid en gemak (zie ook TNS-NIPO, 2013) en zijn daarom methodetrouw; het inkoopgedrag is daarmee conservatief (Blockhuis et al., 2016). Schoolleveranciers voorzien in de

behoefte aan ontzorging door zoveel mogelijk functionaliteit geïntegreerd in één pakket onder te brengen en aan te bieden.

De focus op kwaliteit bij scholen maakt de vraag prijsinelastisch. Een aanbieder geeft in een interview zelfs aan dat de prijselasticiteit negatief kan zijn: een lage prijs wordt dan gezien als indicator voor lage kwaliteit.

Er lijkt bij scholen een verschil te bestaan tussen de *stated preference* en de *revealed preference*. Aan de ene kant zeggen scholen dat uitbreiding van methoden met educatieve software bevorderlijk is voor de onderwijskwaliteit en efficiency. Digitale leermiddelen zijn een belangrijk hulpmiddel bij differentiatie en gepersonaliseerd onderwijs. Schoolleiders en leraren vinden dan ook vaak dat de ontwikkeling van digitalisering en adaptiviteit nog niet snel genoeg gaat (*stated preference*). Aan de andere kant zijn er voor scholen inmiddels voldoende mogelijkheden om buiten de methode om digitaal materiaal te gebruiken, dat vaak meer adaptief en gedifferentieerd is. Het gebruik ervan blijft over het algemeen nog achter (*revealed preference*) mede omdat dergelijk materiaal volgens scholen nog geen volledig alternatief is voor een methode. Dit wijst erop dat het gedrag afwijkt van de uitgesproken voorkeur. Overigens geldt dit voor de meeste scholen, maar er zijn ook scholen die wel op grotere schaal gebruikmaken van aanvullend digitaal aanbod.

Scholen willen weinig concessies doen aan de keuze van de methoden. Bezuinigingen gaan ten koste van de samenstelling van het pakket. Hogere kosten van totaalpakketten worden door scholen als een gegeven beschouwd omdat de methode, zeker bij taal en rekenen, als onmisbaar wordt gezien. Bij zaakvakken worden methoden vaker losgelaten en wordt vaker geëxperimenteerd met losse (digitale) materialen. Dat gebeurt uit kostenoverwegingen, omdat het meeste budget naar de kernvakken gaat, maar ook omdat men gelooft dat thematisch lesgeven het onderwijs van zaakvakken ten goede komt en omdat zaakvakken vaak een thematische structuur hebben. Uiteindelijk is dan de betalingsbereidheid voor aanvullende digitale materialen beperkt. Volgens sommige geïnterviewden ook doordat “mensen niet gewend zijn te betalen voor digitale producten”.

Het conservatieve gedrag van scholen bij de inkoop van leermiddelen ligt volgens geïnterviewden in de lijn met het gedrag op andere vraagstukken. In het onderwijs wordt gedacht vanuit bepaalde, historisch gegroeide, uitgangspunten, waar de sector zich stevig aan vasthoudt. Vanuit die uitgangspunten, zoals bijvoorbeeld het werken in scholen en leerjaren maar ook het bekostigingssysteem, is het volgens geïnterviewden goed verklaarbaar dat scholen zich conservatief gedragen bij de inkoop van leermiddelen.

4.2.2 Overstapgedrag

- Overstapdrempels in de markt voor leermiddelen zijn beperkt.
- De trouw aan de schoolleverancier en methode is in het po desondanks groot. Overstap van schoolleverancier wordt soms niet als serieuze optie gezien door scholen. Tussen methoden wordt wel af en toe geswitcht.

Overstapdrempels zijn beperkt, zowel bij een switch van schoolleverancier als bij een switch van uitgever. De onderlinge verbondenheid tussen verschillende producten en diensten van één aanbieder is (nog) niet dermate groot dat er sprake is van een *lock-in effect* (zie ook paragraaf 5.1 en 5.3.3).

Door de nadruk op ontzorging zijn veel scholen trouw aan de schoolleverancier (Heutink of de Rolf groep). De contracten met schoolleveranciers zijn vaak langdurig. Een geïnterviewde directeur heeft na aanbesteding een contract voor vier jaar met een schoolleverancier. Hij zegt bewust voor vier jaar te hebben gekozen en niet nog langer, omdat de marktontwikkelingen snel gaan. Overstappen op een andere schoolleverancier wordt volgens scholen soms niet als serieuze optie gezien. Er is weinig bewustzijn van verschillen tussen leveranciers en een overstap is met name een overstap op persoon (accountmanager). Dit maakt dat scholen weinig overstappen binnen het hoofdcontract voor levering van leermiddelen. Er wordt soms wel gekeken naar andere kanalen om losse materialen in te kopen (zie ook paragraaf 5.3.2).

Door de nadruk op bewezen kwaliteit zijn veel scholen trouw aan methoden van traditionele aanbieders. Met een methode doet een school 8 à 10 jaar. Bij een eventuele overstap op een andere methode willen scholen volgens een geïnterviewde uitgever eerst de ervaringen van andere scholen weten. Daarnaast zeggen scholen de nieuwe methode uitgebreid uit te proberen voordat men overgaat tot aanschaf. Van verschillen tussen methoden zijn scholen zich beter bewust dan van verschillen tussen schoolleveranciers. Overstap vindt daardoor volgens scholen ook wat vaker plaats, alhoewel de methodetrouw volgens geïnterviewde aanbieders nog altijd groot is.

Overstap van aanvullend digitaal materiaal gebeurt volgens geïnterviewde aanbieders vaak en gemakkelijk, terwijl de kosten om van leerlingenvolg-, leerlingenadministratiesysteem of ICT-infrastructuur over te stappen zo hoog zijn dat overstap daar juist weinig voorkomt.²

4.3 Inkoopproces (wijze van inkopen)

4.3.1 Professionaliteit

- Scholen verschillen van elkaar in de mate van inkoopprofessionaliteit. De professionaliteit van inkopen neemt wel toe omdat besturen professioneler worden.
- De sector po is bij de inkoop en het gebruik van leermiddelen voor een relatief groot deel afhankelijk van externen.
- Het professioneel gebruik van leermiddelen door leraren schiet volgens geïnterviewde aanbieders tekort.

Er is een grote diversiteit tussen scholen in de mate van professionaliteit bij het inkopen (en het gebruiken) van leermiddelen. 61 procent van de leraren in het po geeft aan dat er een vorm van leermiddelenbeleid op de school is, 18 procent geeft aan dat er geen leermiddelenbeleid is (Blockhuis et al., 2016). Volgens zo'n 70 procent van de leraren zijn er ook afspraken gemaakt over de didactische inzet van ICT in de school.

Aan de ene kant blijft de behoefte aan ontzorging en ondersteuning in het po hoog. Dit is mede ingegeven door de kenmerken van de schoolorganisatie. In het po werken nauwelijks vakspecialisten. Leerkrachten verzorgen zowel de kernvakken taal en rekenen als diverse zaakvakken en werken

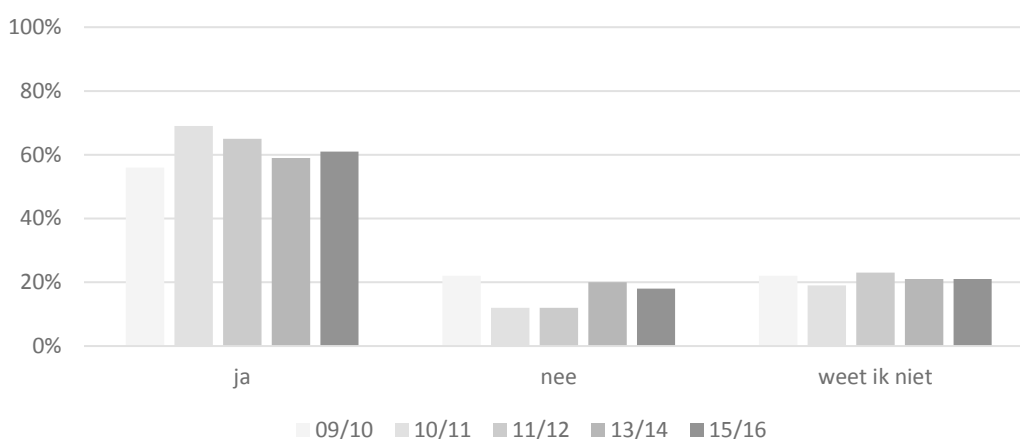
² De nieuwe leverancier helpt bij de overstap van leerlingenvolg-/leerlingenadministratiesysteem of ICT-infrastructuur waardoor kosten beperkt blijven. Toch maakt de school extra kosten, doordat bijvoorbeeld het personeel moet leren werken met nieuwe systemen.

vaak parttime. Het is voor een leerkracht haast onmogelijk om zicht te hebben op alle methoden voor alle vakken. Digitalisering heeft bovendien het aanbod doen toenemen waardoor er extra behoefte aan overzicht is ontstaan. Zodoende is de sector grotendeels afhankelijk van externen bij inkoop van leermiddelen. Veel scholen bouwen op het marktadvies van de schoolleverancier en de ondersteuning van inkoopadviesbureaus.

Vanuit verschillende aanbieders klinkt het geluid dat scholen met name bij de implementatie van digitale leermiddelen weinig doordacht te werk gaan. Zo worden soms devices aangeschaft zonder een duidelijk idee over hoe men ermee gaat werken. Ook is de kwaliteit van het gebruik van digitale leermiddelen volgens enkele geïnterviewden beperkt. Veel leerkrachten werken parttime en hebben geen tijd voor echte verdieping in vakken of het zelf bewaken van de leerlijn. Scholen zelf zeggen wel geïnteresseerd te zijn in verdieping via bijvoorbeeld aanvullende leermiddelen, maar alleen onder de voorwaarde dat het makkelijk bruikbaar is en geen extra tijd kost. Bovendien ontbreekt regelmatig een belangrijke basisvoorwaarde: een goed werkende ICT-infrastructuur. Innovatie is hierdoor sterk afhankelijk van individuele schoolleiders, leerkrachten of ICT-mensen en blijft vaak achter.

Aan de andere kant zijn er zeker positieve signalen over de professionaliteit van scholen in het po. De meeste scholen maken keuzes die goed onderbouwd zijn aan de hand van verschillende bronnen en een gedegen informatieproces. De professionaliteit neemt toe: steeds meer professionele besturen hebben een afdeling inkoop met eigen inkoopvoorwaarden. Daarentegen wijst de leermiddelenmonitor uit dat het aandeel scholen met leermiddelenbeleid niet toeneemt (zie Figuur 4.1). In het leermiddelenbeleid worden vooral afspraken gemaakt over het budget en de inhoudelijke voorwaarden zoals thema's, doelen en aandachtsgebieden. Tot slot levert de groei van inkoopadviesbureaus, die hoge kortingen bij leveranciers weten te bedingen, een toegenomen professionaliteit van de inkoop op.

Figuur 4.1 Gebruik leermiddelenbeleid lijkt niet toe te nemen



Bron: Blockhuis et al. (2016)

4.3.2 Vaststelling budget en omgang met overschrijdingen

- Scholen hebben zeggenschap over het budget voor leermiddelen, waarbij in de praktijk weinig afgeweken wordt van richtlijnen binnen het programma van eisen van het bekostigingsstelsel basisonderwijs.
- Scholen die moeite ondervinden om binnen het budget te blijven, besparen door minder werkboeken, devices of aanvullend materiaal aan te schaffen of door de afschrijftermijn te verlengen.

Scholen hebben veel zeggenschap over het budget voor leermiddelen, ook binnen grotere besturen. Zoals beschreven in paragraaf 3.1.3 is het budget leidend voor wat scholen uitgeven aan leermiddelen.

Scholen starten met de aankoop van de methoden voor kernvakken. Daarna volgen de methoden voor andere vakken. Ten slotte kijkt men of er nog geld over is voor aanvullend materiaal. Een geïnterviewde expert schat dat ongeveer 80 procent van de uitgaven aan leermiddelen gaat naar methoden. De overige 20 procent gaat naar aanvullend materiaal en andere zaken zoals devices.

Een aantal geïnterviewde scholen lukt het niet altijd om binnen de vastgestelde budgetten te blijven. Scholen proberen overschrijdingen te beperken door bijvoorbeeld minder of geen werkboeken aan te schaffen, door de afschrijftermijn met één of twee jaar te verlengen (Algemene Rekenkamer, 2013) of door minder aanvullende leermiddelen te kopen. Door de hoge kosten voor folio én licenties geven scholen aan weinig ruimte te hebben om binnen het budget ook nog devices aan te schaffen.

4.3.3 Betrokkenen

- De schoolleider bepaalt wanneer er leermiddelen aangeschaft worden, een werkgroep van leerkrachten en de schoolleider beslissen welke leermiddelen. Daarbij wordt men betrekkelijk veel geholpen door externen.
- Bij ICT-producten bepalen bestuur en de ICT-verantwoordelijke binnen de school.

De schoolleider bepaalt het moment dat nieuwe leermiddelen voor een vak worden aangeschaft (TNS-NIPO, 2013; Blockhuis et al., 2014). Volgens zowel geïnterviewde aanbieders als scholen beslissen vervolgens werkgroepen van leerkrachten welke leermiddelen worden aangeschaft. De schoolleider is daarna weer degene die de daadwerkelijke inkoop doet. Bij aanbesteding is het overkoepelende bestuur verantwoordelijk. Uitgevers (GEU, 2014) geven aan dat de behoefte aan leermiddelen door schoolmanagement soms anders wordt verwoord dan door leraren. Zij zien het als een uitdaging om in die discrepantie de school het beste en meest passende aanbod te doen.

Ook het leermiddelenbeleid wordt volgens geïnterviewde scholen gezamenlijk gemaakt door directie en groepsleerkrachten. Besturen voeren geen onderwijsinhoudelijk leermiddelenbeleid. Zij sluiten wel mantelcontracten met leveranciers, maar scholen bepalen wat wordt afgenomen.

Bij inkoopbeslissingen aangaande het contract met de schoolleverancier en andere producten dan leermiddelen, zoals ICT-infrastructuur of leerlingenadministratiesystemen neemt volgens geïnterviewde aanbieders en experts de invloed van het overkoepelende bestuur toe, net als de mening van de ICT-verantwoordelijke. Ook de schoolleider speelt hierbij een belangrijke rol, de leraar wat minder. In grotere schoolbesturen worden soms ervaringen en expertise uitgewisseld om tot een verantwoorde keuze te komen, zo blijkt uit de interviews. Zoals eerder aangegeven zijn betrokkenen in een relatief grote mate afhankelijk van de expertise van schoolleveranciers en inkoopadviesbureaus. Het belang van inkoopadviesbureaus neemt toe, zij ondersteunen ook bij aanbestedingen. Er zijn nog wel schoolbesturen die de voorkeur geven aan het onafhankelijke advies van een schoolbegeleidingsdienst en die bereid zijn daarvoor te betalen – zoals één van de geïnterviewde schoolbesturen – maar over de gehele linie is de rol van schoolbegeleidingsdiensten bij de inkoop van leermiddelen verkleind.

4.3.4 Aanbesteden

- Aanbesteden van leermiddelen gebeurt nog weinig. Aanbesteden van zaken als leerlingenvolg- en leerlingenadministratiesystemen en ICT-infrastructuur komt vaker voor.
- Er wordt veel aanbesteed op prijs, waardoor de kwaliteit van de dienstverlening soms beperkt is.
- De contracten die het resultaat zijn van aanbestedingen zijn weinig beperkend.

Aanbesteden van leermiddelen heeft nog een beperkte rol in het po. De schattingen van geïnterviewden aan de aanbodzijde lopen uiteen van 10 tot 40 procent dat wordt aanbesteed, afhankelijk van of je kijkt naar percentage van de scholen of naar percentage van het volume. Het zijn vooral de grote besturen die aanbesteden, omdat kleinere besturen makkelijker onder de aanbestedingsdrempels blijven. Het aandeel is volgens geïnterviewden wel groeiende. Uit de interviews met scholen en schoolbesturen ontstaat de indruk dat er wordt aanbesteed omdat het moet, niet omdat het voordelen biedt. Trouw aan de leverancier speelt hierbij ook een rol. In de overige inkoop van overige diensten en vooral in de inkoop van leerlingenvolg- en leerlingenadministratiesystemen en in ICT-infrastructuur en –beheer is de rol van aanbesteden groter. De schatting daar is dat 50 tot 80 procent wordt aanbesteed, afhankelijk van of het gaat om het aandeel scholen of het aandeel van de totale marktomvang.

Volgens aanbieders staat de kwaliteit van aanbesteden nog in de kinderschoenen. Prijs is voor de scholen een belangrijke factor. Het gevolg is volgens een expert een beperkte dienstverlening en verborgen kosten voor de scholen die de hoogste kortingen bedingen. Hoewel de geïnterviewde besturen die hebben aanbesteed tevreden zijn over de uitkomst, zijn veel scholen volgens sommige geïnterviewden na aanbesteding minder goed af dan daarvoor. Niet op financieel gebied, maar op het gebied van de kwaliteit van dienstverlening.

De opkomst van aanbesteden heeft schoolleveranciers onder druk gezet. In het po is dit volgens aanbieders en experts één van de redenen van de consolidatieslag geweest. In het vo heeft de Wet Gratis Schoolboeken en de daaraan gerelateerde toename van aanbestedingen waarschijnlijk ook een consoliderend effect gehad (Imandt et al., 2016, nog te verschijnen).

De aanbestedingsresultaten zijn volgens geïnterviewden voor scholen weinig beperkend. Het zijn relatief kleine contracten waarin scholen ruimte houden voor het doen van aanvullende aankopen via een ander kanaal; er is geen afnameverplichting. In de contracten is geen sprake van een geheimhoudingsverklaring. De looptijd en de kortingspercentages per uitgevers zijn wel onderdeel van de contracten. In het po is veel minder dan in het vo (Imandt et al., 2016, nog te verschijnen) sprake van juridisering van het aanbestedingsproces.

4.4 Conclusie

De vraag naar leermiddelen in het po is met 6.600 scholen en 1.000 besturen gefragmenteerd. De gefragmenteerde vraag betekent een markt waarin maatwerk in leermiddelen moeilijk tot stand komt. Leermiddelen worden vaak op schoolniveau ingekocht, terwijl de contracten met schoolleveranciers en bijvoorbeeld de inkoop van ICT-systemen bovenschools op bestuursniveau gebeuren. Het budget is een uitgangspunt bij de inkoop, waarbinnen scholen eerst de beste methode voor de kernvakken aanschaffen, daarna de zaakvakken en daarna aanvullend materiaal.

Po-scholen zijn vooral gericht op ontzorging en betrouwbaarheid van de kwaliteit en daarom trouw aan schoolleverancier en methode. Scholen verschillen van elkaar in de mate van inkoopprofessionaliteit. De professionaliteit van inkopen neemt wel toe: besturen worden professioneler en binnen scholen is steeds vaker sprake van leermiddelenbeleid. Maar de sector is voor een relatief groot deel afhankelijk van advies van externen, met name de schoolleveranciers. Dit is wellicht mede een gevolg van de schoolorganisatie: met parttime leraren die verantwoordelijk zijn voor alle vakken van hun jaar is het lastig om per vak zicht te houden op alle methoden en/of innovaties snel te implementeren.

Aanbesteden speelt nog een beperkte rol bij leermiddelen. Wel speelt het een grote rol voor grote besturen en/of voor producten en diensten met een grotere schaal (ICT-systemen, leerlingenadministratiesystemen etc.). Er wordt veel aanbesteed op prijs, waardoor de kwaliteit van het aanbod soms beperkt is. De contracten die het resultaat zijn van aanbestedingen op schoollevering zijn weinig beperkend: scholen mogen vaak nog gewoon via andere kanalen en/of rechtstreeks bij de producent leermiddelen inkopen.

5 Marktwerving: de aanbodzijde

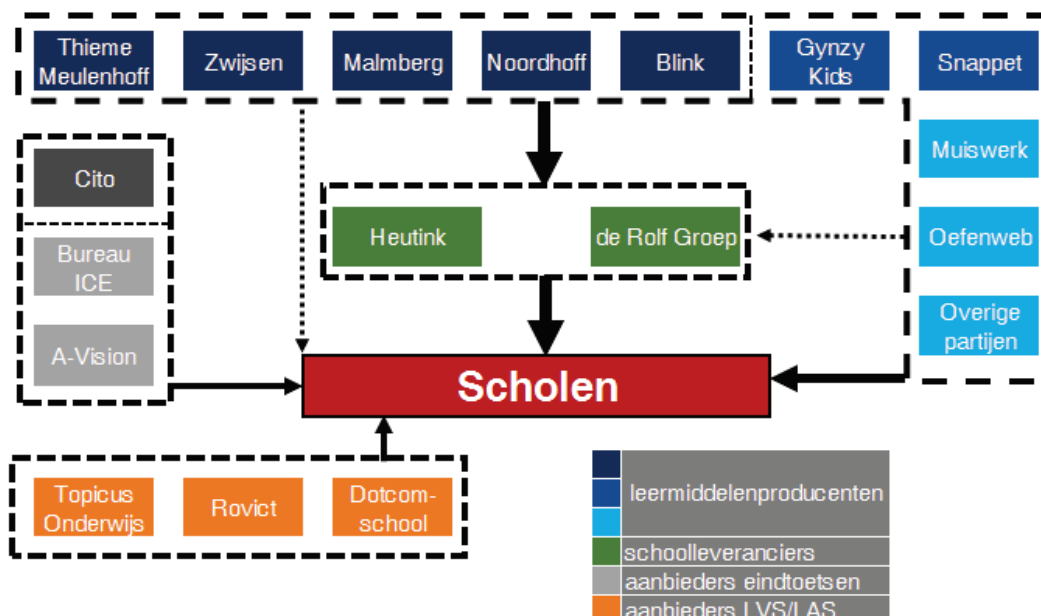
De leermiddelenmarkt is een markt waar schaalvoordelen een grote rol spelen. De markt is dan ook relatief geconcentreerd (uitgevers) of zeer geconcentreerd (uitgevers per vak en bij schoolleveranciers). De marktpartijen lijken echter relatief stevig te concurreren, zeker de uitgevers. Over de mate van concurrentie tussen de schoolleveranciers bestaan meer zorgen.

Dit hoofdstuk beschouwt de aanbodzijde van de markt. Het bespreekt de verschillende deelmarkten, de mate waarin deze te onderscheiden zijn en de mate waarin ze naar elkaar toegroeien. Daarna bespreekt dit hoofdstuk de structuur (marktverhoudingen en toetreders) en het gedrag van de partijen (is er intensieve concurrentie, worden vragers via koppelverkoop of beperkte transparantie aan bepaalde aanbieders gebonden?). Uiteindelijk wordt kort besproken welk zicht er is op het bestaan van eventuele overwinsten.

5.1 Marktbeschrijving: ontwikkelingen in de leermiddelenketen

- De methode is het centrale product in de markt voor leermiddelen in het po.
- Er is een toenemende verwevenheid tussen aanbieders en tussen producten, maar dit proces is nog minder ver dan in het vo.

Figuur 5.1 Markt voor leermiddelen in het po in beeld



Bron: SEO Economisch Onderzoek/Oberon (2016).
De lijst met partijen per deelmarkt is niet uitputtend, alleen de belangrijkste/grootste partijen zijn in beeld gebracht.

Figuur 5.1 laat zien welke partijen in de markt voor leermiddelen in het po de centrale spelers zijn. Scholen kopen door uitgeverijen geproduceerde methoden grotendeels in via schoolleveranciers. Aanvullende leermiddelen worden vaker rechtstreeks ingekocht bij producenten zelf. Hetzelfde geldt voor leerlingenvolgsystemen, leerlingadministratiesystemen en eindtoetsen.

De groep leermiddelenproducenten in het schema is ingedeeld volgens een schaal. Afhankelijk van hoe men zich positioneert en hoe de producten door scholen worden gebruikt kan bepaald worden in hoeverre de producten volledige methoden zijn die alle kerndoelen afdekken. Traditionele uitgevers maken dergelijke complete methoden. De methode, met gebruiks- en verbruiksmaterialen en geproduceerd door uitgeverijen, blijft volgens de meeste geïnterviewde scholen, aanbieders en experts centraal staan in de markt voor leermiddelen in het po. Binnen methoden ontwikkelen uitgevers steeds vaker digitaal materiaal. Nieuwe toetreders bieden leermiddelen aan op het snijvlak van technologie en inhoud. Toetreders verschillen in de mate waarin hun producten methodevervangend zijn:

1. Blink: iedere geïnterviewde beschouwt de producten van Blink als echte methoden.
2. Snappet en Gynzy: richten zich (vooralsnog) op het digitaliseren van werkboeken binnen methoden. Daarbinnen hebben ze de pretentie de kerndoelen af te dekken. Geïnterviewden schatten de mate van methodevervangendheid van Snappet en Gynzy verschillend in.
3. Muiswerk, Oefenweb en Ambrasoft: producenten van aanvullende leermiddelen, die (meestal) naast de methode gebruikt worden. Ook hierbinnen bestaan verschillen in de mate van methodevervangendheid. Aanbieders van aanvullende leermiddelen kijken pragmatisch naar de markt om te bepalen waar scholen behoefte aan hebben en waar ruimte in de markt ligt. Ze richten zich op specifieke deelmarkten en hun producten zijn niet geheel curriculumdekkend.

De mate waarin een product een alternatief vormt voor een methode bepaalt in hoeverre uitgevers nieuwe toetreders zien als volledige concurrenten. Blink wordt beschouwd als uitgever van methoden en Snappet vervangt een deel van de huidige methoden van uitgevers. Zij worden daarom gezien als serieuze concurrenten.³ Er is wel een duidelijke scheiding tussen de markt voor methoden en aanvullend materiaal, maar het aanbieden van aanvullend materiaal kan voor partijen wel de opstap betekenen naar het aanbieden van een complete methode.

De functie van schoolleveranciers staat onder druk doordat digitale leermiddelen ook rechtstreeks geleverd (kunnen) worden aan scholen. Leveranciers zelf blijven inspelen op de behoefte van ontzorging in de markt. Ze benadrukken hun brede kennis van leermiddelen en adviesfunctie als *unique selling point* ten opzichte van andere leveranciers. Daarnaast produceren schoolleveranciers veel aanvullend materiaal zelf, zoals spelmateriaal voor kleuters, en zijn ze recent samen gaan werken en/of gefuseerd met ICT-partijen waarmee ze ook ICT-oplossingen aanbieden. Hiermee leveren ze steeds meer functionaliteit in één pakket.

De grens tussen de thuismarkt en schoolmarkt wordt steeds vager. Leermiddelen die oorspronkelijk bedoeld zijn voor de thuismarkt (aanschaf door ouders), worden soms ook binnen de school

³ De koepelorganisatie van educatieve uitgevers (GEU) heeft al enige jaren een juridische procedure lopen tegen Snappet. Snappet wordt ervan beschuldigd inbreuk te hebben gemaakt op de auteursrechten van leermiddelen en leerlijnen van uitgevers. Uit het bestaan van de juridische procedure kan afgeleid worden dat Snappet wel degelijk in meer of mindere mate concurreert met uitgevers.

gebruikt. Anderzijds is toegang thuis tot portals, software en leermiddelen die op school worden gebruikt steeds meer gangbaar. Deze ontwikkeling is echter nog niet zo ver als in het vo.

De markten voor leermiddelen in het po en vo zijn beperkt met elkaar verweven. Uitgevers Noordhoff, Malmberg en Thieme Meulenhoff zijn ook actief in het vo. Schoolleveranciers Heutink en de Rolf groep daarentegen concentreren zich wat betreft de levering van schoolboeken op het po. Wel leveren zij onderwijsbenodigdheden in het vo.

De overheid lijkt in de markt voor leermiddelen in het po nog te zoeken naar haar rol en het is onduidelijk welke invloed dit heeft op de marktverhoudingen en/of investeringen in innovatie van marktpartijen. Met Entree Federatie biedt Kennisnet bijvoorbeeld een *single sign-on* functie waarmee scholen gemakkelijk toegang hebben tot digitale educatieve software en diensten. Marktpartijen zijn daarna met Basispoort eenzelfde soort functionaliteit gaan aanbieden, waarmee twee dezelfde functionaliteiten naast elkaar zijn ontstaan. Daarnaast onderhoudt de overheid via SLO nauwe banden met de grote uitgevers om de ontwikkeling in kerndoelen, curriculum en leermiddelen goed op elkaar af te stemmen. Het is onduidelijk of dit de bestaande uitgevers voordelen biedt ten opzichte van toetreders.

One-stop-shop, single sign-on en platform

Toenemende verwevenheid van producten, diensten en aanbieders kan de concurrentie beperken. Hoewel deze verwevenheid nog lang niet zo ver gevorderd is als in het vo, en wellicht niet zo ver zal vorderen omdat school- en thuismarkt in het po minder verbonden zijn dan in het vo, neemt deze wel toe (zie ook Sectorraden po/vo, 2014). Het is belangrijk om daarbij een onderscheid te maken tussen drie vormen van verwevenheid.

Ten eerste hebben scholen behoefte aan een one-stop-shop. Ze willen één plek waar ze hun producten gemakkelijk kunnen bestellen, met een garantie op goede voorwaarden. Dit is een drijfveer voor de centrale positie die leveranciers innemen.

Ten tweede willen scholen en leerlingen gemakkelijk bij hun nieuwe producten komen. Ze willen binnen een digitaal systeem gemakkelijk kunnen switchen tussen vakken en leermiddelen. Dit is een drijfveer voor de ontwikkeling van single sign-on systemen, zoals Basispoort en Kennisnet Entree.

Ten derde willen scholen en leraren dat verschillende producten en diensten op elkaar worden afgestemd en in die afstemming adaptiever worden, zodat de leerling zelfstandiger en op eigen niveau kan werken en de leraar, de ouder en het management snel inzicht krijgen in de voortgang. Dit is de drijfveer achter de ontwikkeling van adaptieve leermiddelen en de koppeling van leerlingadministratiesystemen, leerlingenvolgsystemen en leermiddelen.

Meerdere geïnterviewden zien in de toekomst een grote rol voor digitale platforms waarin content van verschillende leermiddelenproducenten wordt ontsloten en wellicht de drie functies samenkomen (one-stop-shop, single sign-on en adaptief platform) maar waarin in elk geval de derde functionaliteit aan wordt geboden. Dergelijke platforms kunnen ook vormgegeven worden door een groot aantal systemen met onderlinge koppelingen. Veel aanbieders oriënteren zich op hun toekomstige rol in dat speelveld, waarbij onderlinge verwevenheden ontstaan. De schoolleveranciers

zijn ICT-takken begonnen. Bureau ICE is sinds 2012 een onderdeel van Malmberg. Cito heeft een minderheidsbelang in Oefenweb. Parnassys is als leerlingenvolgsysteemaanbieder begonnen met het aanbieden van leermiddelen. Oefenstof geeft steeds vaker inzicht in het leerproces en de adaptiviteit binnen methoden neemt toe. Ook toetsaanbieders bieden functionaliteit die goed past binnen leerlingenvolgsystemen. Toch is deze verwevenheid nog minder dominant en dwingend voor scholen, vergeleken met het vo, waar distributeurs hun leveringsrecht afdwingen en Magister nauwelijks nog is te ontwijken voor school, leerling en ouders.

Een belangrijke vraag voor de toekomst is hoeveel van dergelijke platforms naast elkaar kunnen bestaan, welke partijen daarin het voortouw zullen hebben en welke effecten het zal hebben voor toetreding en concurrentie. Parnassys en Heutink hebben een dominante uitgangspositie in hun deelmarkten, die hen wellicht voordelen biedt.

5.2 Structuur

5.2.1 Marktverhoudingen

- Er zijn twee schoolleveranciers: Heutink en de Rolf groep.
- De markt voor methoden is redelijk verdeeld over vier tot vijf grotere aanbieders.
- Per vak is er vaak wel één dominante methode.
- Parnassys is een dominante speler in de markt voor leerlingenvolgsystemen.

Twee grote schoolleveranciers beheersen de markt voor schoollevering van leermiddelen in het po. Afgaande op schattingen uit alle interviews heeft Heutink (inclusief Reinders) een marktaandeel van ongeveer 70 procent en de Rolf groep ongeveer 30 procent. Deze marktsituatie is het resultaat van een consolidatieslag die een aantal jaar geleden plaatsvond. Die consolidatieslag heeft plaatsgevonden rondom 2008. Het is onduidelijk of de WGS in het vo invloed heeft gehad op de situatie in het po, maar partijen wijzen op een toenemende rol van aanbestedingen en een prijzenoorlog tussen aanbieders. Uiteindelijk heeft dit ertoe geleid dat twee alternatieve aanbieders zijn overgenomen (Reinders door Heutink) of gestopt (Alberts).

Scholen kopen veel materiaal (naast leermiddelen ook allerlei andere materialen) via de schoolleveranciers, in vergelijking meer dan scholen in het vo (Imandt et al., 2016, nog te verschijnen). Op het gebied van leermiddelen kopen po-scholen nog wel in via andere kanalen dan de schoolleverancier. Dat gebeurt in het po juist vaker dan in het vo (Imandt et al., 2016, nog te verschijnen).

De markt voor methoden wordt gedomineerd door vier grote uitgevers. Een geïnterviewde aanbieder schat dat zij tezamen goed zijn voor 80 procent van de markt. Malmberg is van de vier de grootste, met volgens geïnterviewden ongeveer 50 procent van de markt. Daarachter komt Zwijssen, met name op het gebied van lezen groot, met zo'n 25 procent van de totale markt. Noordhoff en Thieme Meulenhoff zijn kleiner, en hebben het volgens diverse geïnterviewden lastig in de markt.

Naast de vier grote uitgevers, komen recent nieuwe spelers op die snel groeien, al is hun marktaandeel in totaal nog beperkt. Blink wordt door verschillende geïnterviewden als vijfde uitgever genoemd. De opkomst van Snappet en GynzyKids (van onder andere Topicus Onderwijs, de partij achter Parnassys, zie Box 5.1) heeft ertoe geleid dat een deel van de markt is verschoven van traditionele uitgeverijen naar toetreders. Squala richt zich op de kleinere thuismarkt en is daarin één van de grootste aanbieders in Nederland.

Terwijl de markt voor uitgevers redelijk verdeeld is, is de marktconcentratie voor methoden per vak veel groter. Dit is het gevolg van een kleine markt, betrekkelijk hoge investeringen en conservatief koopgedrag op bewezen kwaliteit. Zo is Malmberg groot in taal en rekenen, Zwijsen met name in aanvankelijk lezen en Thieme Meulenhoff in Engels. Blink richt zich vooralsnog op Engels en zaakvakken.

Voor de markt voor aanvullende leermiddelen is het moeilijk marktaandelen te bepalen, omdat de definitie van marktaandeel lastiger is vast te stellen. Het kan gaan om bereik (aantal scholen dat een dienst afneemt), gebruik (aantal scholen, klassen en leerlingen dat een dienst ook daadwerkelijk gebruikt) of omzet (aandeel in de totale leermiddelenmarkt).

Het lijkt erop dat een aantal toetreders al een vrij groot bereik heeft met ongeveer 1.200 tot 1.700 scholen (Muiswerk, Oefenweb, Snappet), maar het daadwerkelijke gebruik sterk verschilt en het omzetaandeel laag blijft, vanwege de lage prijzen per dienst per school en leerling.

In de markt voor leerlingenvol- en leerlingenadministratiesystemen is Parnassys, van Topicus Onderwijs met 60 tot 80 procent de marktleider. Esis van Rovict komt daarachter, gevolgd door Dotcomschool. Cito is een grote speler op het gebied van toetsen binnen leerlingenvolgsystemen (en een eigen leerlingenvolgsysteem waarin die toetsen een plaats hebben) en met de ontwikkeling van de centrale eindtoets. Nieuwe, kleinere spelers met door OCW goedgekeurde eindtoetsen zijn Bureau ICE met de IEP eindtoets en A-Vision met Route 8. Deze toetsen worden, in tegenstelling tot de centrale eindtoets van Cito, niet in samenwerking met het College voor Toetsen en Examens (CvTE) ontwikkeld.

Box 5.1 Eigenaarsstructuren van partijen in leermiddelenketen po

Partijen in de leermiddelenketen hebben diverse eigenaarsstructuren. Hieronder worden de belangrijkste partijen en eigenaarsstructuren uitgelicht.

Malmberg valt onder Sanoma Learning, onderdeel van Sanoma. Malmberg is gedeeltelijk eigenaar van **Bureau ICE**. **Noordhoff Uitgevers BV** is onderdeel van Infinitas Learning BV, wat op zijn beurt tot februari 2016 behoorde tot private equity eigenaar Bridgepoint. Sinds februari 2016 is er een nieuwe investeerder in de naam van Compass Partners. **Thieme Meulenhoff** werd in 2012 overgenomen door ING Corporate Investments. **Zwijsen BV** valt onder WPG Uitgevers BV, een onderdeel van Stichting Weekbladpers. **Blink** is ontstaan vanuit Malmberg toen daar bepaalde onderdelen werden afgestoten en staat daar nu volledig los van.

Heutink heeft in 2011 Reinders Oisterwijk overgenomen. Heutink heeft met Heutink ICT ook een ICT-tak. **De Rolf groep** is in 2014 ontstaan uit een fusie van KG en Rolf (voorheen Koks Gesto en Rolf) en ICT-aanbieder QL-ICT.

Parnassys is het belangrijkste product van Edutopics BV, dat valt onder Topicus Onderwijs. Ook de merknaam **Gynzy** is onderdeel van (onder andere) Edutopics BV. De Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling staat boven **Cito BV**. Op zijn beurt is Cito BV gedeeltelijk eigenaar van **Oefenweb**.

5.2.2 Samenwerkingen

- Concurrenten en partijen uit verschillende markten werken samen met als doel de markt beter te bedienen.

Partijen in de keten werken op verschillende vlakken samen, naar eigen zeggen met als doel de markt optimaal te bedienen. Een vorm van samenwerking vindt plaats in Basispoort, een precompetitieve ketenvoorziening zonder publieke zeggenschap, waardoor scholen door maar één keer in te loggen toegang verkrijgen tot allerlei digitale educatieve producten en diensten. Basispoort is een voor scholen gratis service, opgezet door schoolleveranciers en uitgevers om het gebruiksgemak te verhogen. Er klinkt kritiek op Basispoort vanuit geïnterviewde experts en aanbieders: er waren problemen met privacygarantie en het is voor kleine aanbieders soms te kostbaar om aan te sluiten bij Basispoort.

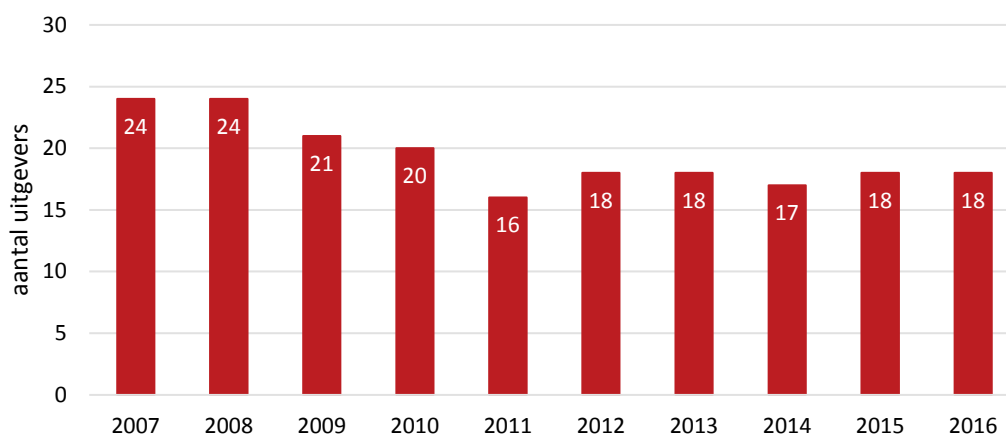
Samenwerking met als doel de markt te bedienen vindt ook plaats binnen verschillende branche-organisaties. De uitgevers zijn verenigd in de GEU en de digitale dienstverleners in het onderwijs zoals onder andere Rovict (Esis), Edutopics (Parnassys), A-Vision en Cito werken samen binnen de VDOD. De ontwikkeling naar digitale platforms waarin content wordt ontsloten brengt ook samenwerkingen met zich mee tussen verschillende typen aanbieders. Platformbeheerders gaan hierdoor in zee met uitgevers. Samenwerking tussen uitgevers en leerlingenvol- en leerlingensadministratiesystemen vindt nu al plaats om methoden goed aan te laten sluiten op de systemen. Dergelijke intensiever wordende samenwerkingen zijn in de toekomst mogelijk een belemmering voor toetreding, omdat afzonderlijke partijen zonder samenwerking moeilijk de markt kunnen betreden.

5.2.3 Toetreding en de toekomstige ontwikkeling in marktverhoudingen

- De toetredingsdrempels in de markten voor schoolleveranciers en uitgevers van foliomateriaal zijn hoog, door diverse marktomstandigheden.
- Digitalisering heeft de toetredingsdrempels voor leermiddelen verlaagd, waardoor kleine toetreders op deelmarkten in staat zijn relatief snel te groeien.
- Enkele geïnterviewden verwachten nog een consolidatieslag bij uitgevers.
- Het is de vraag wat er gebeurt wanneer de traditionele uitgevers met volle kracht gaan digitaliseren.

In de markt voor (folio-)methoden treden weinig partijen succesvol toe. Dit komt door hoge toetredingsdrempels. Er is sprake van schaalvoordelen: uitgevers doen aan voorfinanciering bij de ontwikkeling van een methode en hebben een relatief lange terugverdienperiode. Alleen grote uitgevers zijn in staat om dit verdienmodel te hanteren. Naast de in paragraaf 5.2.1 genoemde grote uitgevers is er een aantal kleinere uitgevers die zich op specifieke niches richten. Figuur 5.2 laat zien dat het aantal uitgevers sinds 2011 stabiel is.

Figuur 5.2 Aantal uitgevers is sinds 2011 stabiel



Bron: SLO data, bewerkt door SEO Economisch Onderzoek/Oberon
Aantal uitgeverijen met per jaar meer dan 100 leverbare producten leerlingenmateriaal (folio én digitaal)

Ook bij schoolleveranciers zijn de toetredingsdrempels hoog. Uitgevers bedingen bij schoolleveranciers voorfinanciering. Bovendien bedingen schoolleveranciers hogere kortingen bij bulkafnamen. Hierdoor kunnen alleen écht grote spelers toetreden tot die markt.

Hoe de marktstructuur er in de nabije toekomst uit zal zien is nog onduidelijk, omdat er sprake is van twee tegengestelde ontwikkelingen.

Enerzijds vindt volgens geïnterviewde aanbieders en experts momenteel versplintering in de markt plaats en is er sprake van toetreding door kleine partijen. Digitalisering heeft de toetredingsdrempel verlaagd en daardoor zijn kleine toetreders als Snappet erin geslaagd om snel te groeien. Door de toename van het belang van digitale leermiddelen komt de positie van schoolleveranciers onder druk.

Anderzijds komt er volgens enkele geïnterviewden nog een consolidatieslag aan. Enkele grote uitgevers staan volgens hen onder druk en één of twee van hen zullen verdwijnen. Kleine uitgevers zullen worden overgenomen. Schoolleveranciers gaan uitbreiden in scope, net als andere partijen (zie paragraaf 5.1). De drijvende factoren die hiertoe leiden zijn digitalisering, de beperkte omvang van de markt en de hoge investeringen en schaalvoordelen die ermee gepaard gaan.

Het is volgens geïnterviewde experts met name afwachten wanneer uitgevers vol inzetten op de digitale markt. Dit zullen ze alleen doen als de vraag van scholen dermate groot is dat het voor uitgevers aantrekkelijk is om groot te investeren in digitale leermiddelen en hun traditionele verdienmodel te verlaten. De verwachting van sommige geïnterviewde experts en aanbieders is dat

kleine producenten van leermiddelen het dan lastig krijgen en de grote uitgevers door hun slagkracht en kwaliteit van leermiddelen de digitale markt in handen krijgen.

5.3 Gedrag

5.3.1 Intensiteit concurrentie

- De markt voor schoolleveranciers kende in het verleden hevige prijsconcurrentie. Als gevolg daarvan zijn twee partijen overgebleven, die momenteel belang hebben bij stabilisatie van de markt. Concurrentie vindt plaats op kwaliteit van de dienstverlening.
- Uitgevers concurreren op basis van kwaliteit en reputatie, en nauwelijks op basis van prijzen. Een deel van hun markt is afgepakt door nieuwe digitale aanbieders zoals Snappet en GynzyKids.

Schoolleveranciers

De schoolleveranciers concurreren beperkt met elkaar. Beide schoolleveranciers hebben volgens enkele geïnterviewden belang bij een stabilisatie van de markt. De periode rond 2008 heeft aangetoond dat partijen in staat zijn en bereid zijn een prijzenoorlog aan te gaan. Dat willen ze nu er nog twee partijen zijn voorkomen. Heutink wil niet in publicitaire en mededingingsproblemen komen, de Rolf groep wil Heutink niet te veel bedreigen omdat Heutink in staat is vanuit haar schaalvoordelen als grootste aanbieder met lage prijzen klanten van de Rolf groep terug te pakken. Vanuit interviews ontstaat het beeld dat aanbestedingen niet altijd leiden tot lagere kortingen voor scholen, omdat aanbieders terughoudend zijn met openlijk agressief bieden. De partijen concurreren vooral op de relatie met de school, minder op prijs.

Al lijkt de concurrentie tussen leveranciers gering, hun mogelijkheden om monopolieprijzen te vragen worden beperkt door de dreiging van toetreding via de markt voor digitale producten. Digitalisering tast het belang van folio aan, omdat het logistieke proces anders verloopt en de schoolleveranciers daar hun concurrentievoordeel verliezen. De functie van schoolleveranciers komt daardoor onder druk te staan. Het huidige businessmodel van schoolleveranciers is (nog) niet gericht op aanbieden van digitaal materiaal, maar vooral op de logistieke functie rond foliomateriaal en andere fysieke schoolmaterialen. Omdat digitalisering voorlopig stapsgewijs gaat, blijft het grote belang van folio bestaan en kunnen schoolleveranciers vanuit hun toegevoegde waarde en huidige sterke positie zich voorbereiden op de toekomst (zie paragraaf 5.1).

Leermiddelenproducenten

De markt van uitgevers is een concurrerende markt, zo bevestigen de meeste geïnterviewden. Uitgevers concurreren op basis van kwaliteit en reputatie. Dit is het gevolg van de vraag vanuit scholen, die kwaliteit en betrouwbaarheid eist. Per vak is er vaak één dominante methode, die de prijszetter is. De andere methoden stemmen daar in meer of mindere mate op af. Methoden zijn niet te duur (geen signalen van structurele overwinsten), maar ook zeker niet te goedkoop. Er worden geen agressieve prijsstrategieën gehanteerd.

De grote uitgevers zien geen bedreiging in kleine partijen die folio aanbieden in nichemarkten en beperkte bedreiging in partijen in de markt voor digitale aanvullende leermiddelen. Blink, Snappet en Gynzy, die complete digitale methoden en/of oefensystemen aanbieden, zijn volgens de geïnterviewde aanbieders wel een bedreiging: “ze houden de markt scherp”. Grote uitgevers reageren vooral inhoudelijk op deze toetreders, door aan scholen aanvullende materialen aan te bieden.

Nieuwe aanbieders bieden vooral digitale producten en diensten aan. Aanvullende leermiddelen die naast methoden worden gebruikt zijn betrekkelijk goedkoop. De betalingsbereidheid en -ruimte vanuit scholen is voor dit type diensten beperkt (zie paragraaf 4.2 over inkoopgedrag). De prijzen van digitale pakketten zijn onderling vergelijkbaar.

5.3.2 Transparantie van het aanbod

- De transparantie bij schoolleveranciers is beperkt, omdat de manier waarop het productaanbod en marktdadvies tot stand komt onduidelijk is.
- Door toename van het digitale aanbod is de transparantie in kwaliteit van leermiddelen afgenomen.
- Sommige scholen behoeven meer transparantie rond onderdelen van methoden en de relatie met leerdoelen.

Schoolleveranciers

Omdat onduidelijk is hoe de samenstelling van het producten- en dienstenportfolio en het marktdadvies van schoolleveranciers aan scholen tot stand komen, is de transparantie van het aanbod beperkt. Accountmanagers benadrukken hun onafhankelijke status en hebben volgens schoolleveranciers geen kennis van de marges die schoolleveranciers per product verdienen. Schoolleveranciers benadrukken dat accountmanagers voldoende kennis van het aanbod in huis hebben om een passend advies aan de school te geven. Ook al verschillen de marges per product volgens geïnterviewde aanbieders weinig, het feit dat ze verschillen kan invloed hebben op het marktdadvies en de keuze voor opname van producten in het assortiment. De opname in het assortiment en een goede plaats op de shortlists die accountmanagers gebruiken zijn voor leermiddelenproducenten belangrijk. Nieuwe aanbieders die niet verkocht worden via schoolleveranciers hebben een achterstand in bereik. Het is de vraag of het eventuele kostenvoordeel van het verdwijnen van ‘the middle man’ hier voldoende tegen opweegt.

Leermiddelenproducenten

De vele toetreders in de markt voor digitale leermiddelen maken het lastig om zicht te houden op (de kwaliteit van) alle beschikbare leermiddelen, terwijl de behoefte daaraan juist toeneemt. Bovendien is het steeds lastiger om kwaliteit te beoordelen, omdat toetreders een ander productie- en ontwikkelingsproces volgen. Partijen beginnen kleinschalig, vanuit een beperkte kwaliteit en verbeteren zich snel door een continue ontwikkeling van hun producten.

Vanuit meerdere scholen bestaat behoefte aan meer transparantie over de relatie tussen onderdelen van methoden en doelen en leerlijnen. Methoden zijn wel metagedateerd, maar die metadatering is vaak nog niet openbaar. Modulair aanbod komt binnen de grote uitgevers nog moeilijk van de

grond. Het huidige voordeel van een kerndoelen dekkende methode valt deels weg als uitgevers besluiten modulaire te gaan werken. Bovendien bestaat bij enkele uitgevers sterke twijfel of modulaire werken wel past in het po. De leerkracht is volgens hen moeilijk in staat om zelf de leerlijn te bewaken.

5.3.3 Keuzevrijheid

- Over het algemeen zijn scholen tevreden met de keuzevrijheid bij de inkoop van leermiddelen.
- Contracten tussen schoolleveranciers en scholen zijn weinig dwingend en overstapdrempels zijn beperkt.

Schoolleveranciers

Contracten tussen scholen en schoolleveranciers zijn relatief eenvoudig, zo geven experts in interviews aan. De kortingspercentages, afnamemogelijkheden en lengte van de afname worden hierin vastgelegd. Alhoewel het verdienmodel van schoolleveranciers gericht is op koppelen van producten in een ‘one-stop-shop’ staat het scholen altijd vrij om via andere kanalen in te kopen. Dat overstap van schoolleverancier binnen het hoofdcontract niet vaak voorkomt, heeft te maken met de vaak sterke persoonlijke relatie met accountmanagers van schoolleveranciers en het voordeel van de kennis die de accountmanager heeft van de school. Bovendien ontlopen de kwaliteit en prijs van schoolleveranciers elkaar weinig.

Leermiddelenproducenten

Methoden zijn per definitie koppelverkoop, waarbij sprake is van kruissubsidiëring. De aankoop van werkboeken staat onder druk, steeds meer scholen vervangen werkboeken door digitale leermiddelen. De aanvullende leermiddelen zijn veel vaker modulaire van aard.

Op andere vlakken ervaren scholen soms beperkte keuzevrijheid. Uitgevers vragen scholen soms om een methode voor de hele school te kopen⁴, terwijl de voorkeur van sommige scholen is om de methode alleen voor een deel van de school te kopen. Ook verzoeken uitgevers scholen binnen een methode zowel folio als digitaal aan te schaffen. Geïnterviewde scholen ervaren ook hierin soms een beperking in keuzevrijheid.

5.4 Kostprijzen en winsten

- Er is weinig inzicht in de omzetten en winsten in de markt voor leermiddelen in het po.
- Het lijkt erop dat er geen overwinsten zijn in de markt.

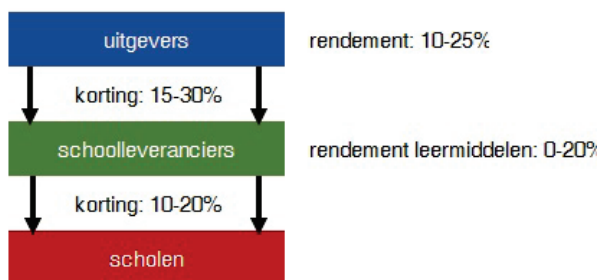
De inzichtelijkheid in omzetten en winsten in de markt is beperkt, door de vaak complexe bedrijfsstructuren. Ten opzichte van het vo valt wel op dat de markt voor leermiddelen in het po nog minder wordt beheerst door *private equity*-partijen. Heutink is een familiebedrijf, de Rolf Groep was

⁴ Methoden worden ontwikkeld op basis van kerndoelen en leerlijnen. De leerlijn binnen een methode sluit aan tussen leerjaren waardoor scholen gestimuleerd worden om de methode voor meerdere leerjaren aan te schaffen. Aanbieders zijn daarbij in staat om hogere kortingen te geven als methoden voor meerdere klassen worden aangeschaft.

dit tot de fusie in 2014 ook. Zwijsen is onderdeel van een stichting. Die partijen zijn nog niet overgenomen door *private equity* fondsen, waar dit in het vo bij (bijna) elk bedrijf wel het geval is.

In interviews is gevraagd naar rendementen en marges. Hoewel niet iedere geïnterviewde daar antwoord op wilde en/of kon geven, is uit de antwoorden wel een beeld ontstaan van de orde van grootte (zie Figuur 5.3). Het rendement van uitgevers op leermiddelen wordt geschat op 10 tot 25 procent van de omzet. De korting die uitgevers geven aan schoolleveranciers, en die afhankelijk is van het belang van het verkoopkanaal voor de uitgevers, varieert van 15 tot 30 procent. De korting die schoolleveranciers aan scholen doorspelen is 10 tot 20 procent, met de aantekening dat die de laatste jaren iets is teruggelopen. Het resterende percentage van schoolleveranciers op leermiddelen is dus minimaal 0 en maximaal 20 procent. Daarvan moeten de kosten nog gefinancierd worden. Deze rekensom ondersteunt de stelling dat het verdienmodel van de schoolleveranciers ook en in belangrijke mate is gebaseerd op de verkoop van aanvullend materiaal, zoals ontwikkelingsmateriaal.

Figuur 5.3 Kortingen en rendementen uitgevers en schoolleveranciers



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van interviews aanbodzijde

Een ander signaal dat er geen sprake lijkt van overwinsten is dat uit interviews blijkt dat verschillende uitgevers al langere tijd te koop staan of hebben gestaan (zie ook Van der Boon, 2015), voor prijzen die lager liggen dan hun aankoopprijzen. Noordhoff, dat jarenlang te koop stond, heeft begin 2016 een investeerder gevonden. Compass Partners, een internationale private equity partij, heeft nu een meerderheidsbelang van 80 procent in het moederbedrijf van Noordhoff.

5.5 Conclusie

De markt voor leermiddelen bestaat uit drie centrale producten en diensten: de schoollevering, de methoden en (digitale) aanvullende leermiddelen. Nauw verwant aan deze markt zijn andere markten, zoals de markten voor leerlingenvolgsystemen en toetsen.

De markt van schoolleveranciers bestaat uit één dominante partij (Heutink) en één concurrent (de Rolf groep). De markt voor uitgevers is meer divers met vier grote aanbieders en verschillende toetreders, al is de markt per vak monopolistisch. De speler die vanuit aanverwante markten het meest relevant is, is Topicus Onderwijs die met Parnassys het grootste deel van de markt voor leerlingenvolgsystemen bedient. Het beeld dat uit de interviews komt is dat geen van deze spelers echt overwinsten lijkt te behalen op basis van een monopoliepositie, al is het zicht hierop onduidelijk.

Voornaamste zorgpunt is de positie van schoolleveranciers, vanwege de sterke geconcentreerde structuur en hun dominante positie in het inhoudelijke advies over leermiddelen aan scholen. Hoe dat advies tot stand komt en welke rol omzet en winstmarges van de schoolleveranciers daarbij een rol spelen, is niet duidelijk. Daartegenover staat dat door digitalisering hun positie onder druk staat en dat scholen vrij zijn om naast de gecontracteerde schoolleverancier ook andere kanalen te benutten. Ook de positie van Parnassys is een aandachtspunt. Zij zijn hard gegroeid en de dominante speler in de markt voor leerlingenvol- en leerlingenadministratiesystemen. Daar komt bij dat ze nieuwe functionaliteiten aanbieden (waaronder GynzyKids) en uitbreiden in hun dienstenaanbod.

Digitalisering is de grote ontwikkeling in de markt en biedt kansen voor toetreders. Het heeft toetredingsdrempels verlaagd en verandert de manier van werken. Het zet de rol van schoolleveranciers onder druk en vraagt van uitgevers om iteratiever te gaan werken. Het is de vraag hoe de marktverhoudingen zich ontwikkelen als en/of wanneer de uitgevers zich echt op de digitale markt gaan storten: kunnen ze hun hoge kwaliteitsstandaarden en hoge marktaandeel dan benutten om die markt over te nemen?

Alhoewel markten naar elkaar toegroeien en alle partijen zich oriënteren op een toekomstige markt waarin interconnectiviteit een belangrijke rol speelt, zijn de deelmarkten meer dan in het vo duidelijk gescheiden, zowel in de perceptie van de aanbieders als van de scholen. Partijen oriënteren zich op de toekomstige markt en verbeteren hun service door andere markten te betreden, samen te werken en/of te fuseren. Dit levert nu nog geen grote zorgen op voor concurrentie en toetreders, maar dit zou in de toekomst wel een probleem kunnen worden.

.

6 Conclusies

Ondanks dat er risico's zijn voor effectieve concurrentie, lijkt de markt over het algemeen goed te functioneren in de zin dat het aanbod reageert op de vraag. Gevolg van een conservatieve vraag en de huidige markt is echter wel dat de innovatie en digitalisering minder snel gaat dan velen hopen. Er zijn zeker aangrijpingspunten om de innovatie te versnellen, indien men dit wenst.

De afgelopen drie hoofdstukken hebben veel informatie opgeleverd over de huidige marktsituatie en de vraag of er sprake is van effectieve concurrentie. De informatie over verschillende aspecten van effectieve concurrentie, wordt in dit hoofdstuk samengebracht tot een overkoepelende analyse en een antwoord op de hoofdvraag: wat zijn de ontwikkelingen in de markt op het gebied van leermiddelen in het primair onderwijs en wat is de invloed daarvan op de marktwerking?

6.1 Conclusies

Conclusie 1: het aanbod reageert op de vraag

De leermiddelenmarkt voldoet in grote lijnen aan de voornaamste eis van een effectief concurrerende markt: het aanbod reageert op (veranderingen in) de wensen van de scholen.

Scholen zetten kwaliteit van de dienstverlening op één, waarbij ze de kwaliteit vooral beoordelen op betrouwbaarheid en ontzorging. Voor methoden betekent dit enerzijds dat ze de garantie willen dat alle kerndoelen worden afgedekt en anderzijds dat het prettig is als de leraar wordt ontlast qua nakijkwerk en het construeren/bewaken van de leerlijn. Voor de dienstverlening van schoolleveranciers betekent kwaliteit vooral volledigheid (zoveel mogelijk materiaal beschikbaar) en ontzorging dat producten gemakkelijk beschikbaar zijn (één druk op de knop) en dat de schoolleverancier de school zoveel mogelijk ondersteunt bij het formuleren van zijn vraag (zie ook conclusie 3).

Gevolg hiervan is dat de prijsconcurrentie in de markt relatief beperkt is, maar prijzen wel gelimiteerd worden door het budget dat scholen reserveren. Scholen schaffen van hun historisch bepaalde budget in eerste instantie methoden aan voor de kernvakken, daarna voor de zaakvakken en vervolgens aanvullend materiaal. Hierdoor fungeert het budget ook als richtprijs: aanbieders weten wat ze ongeveer kunnen vragen voor een methode. Nieuwe aanbieders gaan hier wel iets onder zitten, maar niet te ver, want ze vrezen dat dit signaleert dat ze een inferieur product hebben. De limitering van het budget houdt de prijzen uiteindelijk wel in de hand. Er zijn, op basis van het beeld dat uit de interviews is ontstaan, dan ook geen aanwijzingen voor grote overwinsten in de markt.

Overigens leeft bij de scholen wel het gevoel dat de prijzen stijgen. Figuur 3.1 geeft een signaal dat dit ook daadwerkelijk het geval is, maar het gevoel van prijsstijging lijkt vooral ook het gevolg van de toename in diversiteit en kwantiteit van het aanbod. Reagerend op de wensen van scholen leveren traditionele aanbieders steeds meer dienstverlening bij hun methoden en komen nieuwe aanbieders op met allerlei aanvullend materiaal. Scholen willen hier graag gebruik van maken, maar

zijn gelimiteerd door het beschikbare budget. Vervolgens hebben ze het gevoel dat de kosten stijgen, omdat ze niet langer kunnen aanschaffen wat ze vroeger konden: de methode met eventueel wat aanvullend materiaal. De methode is namelijk duurder (veel meer functionaliteiten) en het aanvullend materiaal is sterk toegenomen.

Er zijn verschillende visies op de mate waarin de focus op kwaliteit en ontzorging vanuit scholen gezien verstandig is of niet. Uitgangspunt is dat scholen beperkt in staat zijn zelf een professioneel inkoopproces te doorlopen, het aanbod aan producten te overzien, de kwaliteit in te schatten en het gebruik van verschillende leermiddelen tegelijk goed op elkaar af te stemmen. Een belangrijk aspect hierbij is dat het po veelal werkt met parttime leraren die verantwoordelijk zijn voor een jaarlaag en dus alle vakken in dat jaar, waardoor het hen aan tijd en mogelijkheden ontbreekt om het aanbod in alle vakken goed te volgen. Daarnaast lijkt risicoaversie een rol te spelen: leraren en scholen willen zeker weten dat ze zich kunnen verantwoorden dat ze alle kerndoelen dekken, en doen dit door te wijzen op de methode die dat voor hen realiseert.

Gegeven bovenstaand uitgangspunt van beperkte professionaliteit is het verstandig dat scholen bouwen op externen voor advies (bij de keuze) en het arrangeren van leermateriaal, zodat een goede doorlopende leerlijn wordt gevolgd (methode). Daarnaast zijn de schaalvoordelen van deze diensten zo groot, dat het veel logischer is om hierin centraal te voorzien. Schoolleveranciers kunnen in één keer voor heel veel scholen de markt in de gaten houden, uitgevers kunnen in één keer voor heel veel leraren een doorlopende leerlijn ontwerpen en toetsen.

Tegelijkertijd maakt dit scholen afhankelijk van externen, beperken methoden de leraar in zijn professioneel handelen of is het in ieder geval niet de bedoeling dat de leraar “slechts een uitvoerder is van een methode”. Er bestaat daarmee een risico op een vicieuze cirkel: leraren gaan steeds meer leunen op methoden, die daardoor steeds groter en vollediger worden, waarna leraren steeds meer gedwongen worden de methode te volgen om het risico te beperken dat ze onderdelen missen.

Conclusie 2: de innovatie in aanbod en gebruik van leermiddelen gaat stapsgewijs

Veel partijen in de markt geven aan dat de innovatie (te) traag gaat. Zij wijzen op de mogelijkheden die het digitale domein biedt in maatwerk per leerling, adaptiviteit van leerlijnen en ontlasting van de leraar en zien de beperkte benutting van deze mogelijkheden als teken dat de markt onvoldoende werkt.

De innovatie gaat inderdaad stapsgewijs. Het belang dat scholen hechten aan kwaliteit en betrouwbaarheid beperkt de mate waarin zij nieuwe diensten aanschaffen waarbij die kwaliteit voor hen nog moet blijken. Ze kopen liever de methode die zich al heeft bewezen. Nieuwe, digitale methoden hebben ook een volledig ander ontwikkelproces. Traditionele methoden worden voor hun marktintroductie uitgebreid getoetst, zodat scholen zeker weten dat ze van voldoende kwaliteit zijn en er nog weinig gebruiksproblemen zullen optreden. De methode is vervolgens acht à tien jaar in gebruik, zonder veel verdere verbeteringen en modernisering. Nieuwe, digitale methoden worden eerder op de markt gebracht en vervolgens continu doorontwikkeld op basis van feedback van gebruikers. Dit vergroot het risico op gebruiksproblemen en/of dat niet alle kerndoelen direct even

goed zijn afgedekt. Daartegenover staat dat deze methoden voortdurend verbeteren en moderniseren en dat gebruiksproblemen snel verholpen kunnen worden.

Scholen tonen een onderscheid tussen wat ze zeggen te willen en wat ze daadwerkelijk kopen. Ze zeggen dat ze meer adaptiviteit willen, meer modulair opgezette methoden en meer ruimte om zelf te arrangeren. Maar ze kopen betrouwbare methoden. De betalingsbereidheid voor aanvullend digitaal materiaal is bijvoorbeeld veel lager dan voor (vergelijkbaar) foliomateriaal dat met de methode mee komt.

Er komt daardoor wel steeds meer digitaal materiaal, ook van nieuwe spelers op de markt, maar het marktaandeel van dit materiaal en deze spelers blijft beperkt. De grote uitgevers bewaken voorlopig hun verdienmodel, dat is gebaseerd op methoden en aanvullend (folio)materiaal en houden ondertussen de marktontwikkelingen scherp in de gaten. Ze ontwikkelen ook zelf (steeds meer) digitaal materiaal, maar in een voorzichtig tempo, simpelweg omdat de afzetmarkt beperkt is en het kannibaliserende effect op andere verkopen te groot. Het digitale materiaal van uitgevers benut ook nog niet alle mogelijkheden die digitalisering biedt, zoals een uitgebreid adaptief vermogen.

Wat dat betreft hebben de scholen die vragen om actievere uitgevers wel gelijk: waarschijnlijk is het wachten tot het omslagpunt dat het marktaandeel van de folioproducten van de uitgevers dermate is uitgehold dat ze echt fors moeten gaan investeren in digitale methoden en alle mogelijkheden die digitalisering biedt. Als dat punt bereikt is, zou het best kunnen dat ze in relatief korte tijd kwalitatief zeer goede digitale materialen ontwikkelen en die markt gaan beheersen. Tegenover deze redeneerlijn staat echter ten eerste de twijfel over of en wanneer in de po-markt de vraag naar digitale leermiddelen groot genoeg is en ten tweede of de traditionele uitgevers met hun traditionele productieproces wel in staat zullen zijn om digitale producten van voldoende kwaliteit te produceren en continu door te ontwikkelen.

De beperkte innovatie in de markt is daarmee vooral een teken dat de markt wél werkt. Vragers willen betrouwbare producten, aanbieders bieden die. Dat laat onverlet dat een andere opstelling van vragers en aanbieders de innovatie sterk kan versnellen, en indien het digitale tijdperk inderdaad gouden bergen levert de kwaliteit van de leermiddelen dan sterk zou kunnen verbeteren. Om tot die andere opstelling te komen zouden scholen wel nog een verbeterslag moeten maken in professionalisering en kennis van het curriculum.

Conclusie 3: de rol van de schoolleveranciers levert risico's op voor effectieve marktwerking

Het voornaamste risico voor effectieve marktwerking ligt besloten in de rol van en concurrentie tussen de schoolleveranciers.

Ten eerste zijn er na de consolidatieslag rond 2010 nog maar twee aanbieders over. Sindsdien zijn de marktverhoudingen stabiel en lopen de kortingen voor scholen weer terug. Het lijkt erop dat de twee schoolleveranciers niet met het mes tussen de tanden elkaars klanten afpakken. Dat is ook logisch: Heutink (70 procent) komt in publicitaire en mededingingsproblemen als het verder groeit, de Rolf Groep (30 procent) wil voorkomen in een prijzenslag terecht te komen waarbij de andere partij het schaalvoordeel heeft.

Ten tweede hebben de schoolleveranciers een grote rol in het advies aan scholen. In tegenstelling tot in het vo zien de schoolleveranciers het als een deel van hun toegevoegde waarde om scholen te adviseren over hun aankopen. Scholen zien dit ook zo (zie conclusie 1). Maar het is lastig te achterhalen hoe schoolleveranciers tot hun advies komen. Het ligt voor de hand dat ze hun advies baseren op wat ze in portfolio hebben, daarmee de ruimte voor toetreders beperkend. En het risico bestaat ook dat ze binnen dat portfolio producten waarop ze een hogere marge draaien voorrang geven.

Ten derde neemt het aantal diensten van schoolleveranciers steeds verder toe. Hun verdienmodel lijkt erop gebaseerd dat ze binnenkomen via de verkoop van leermiddelen (methoden) en vervolgens hun geld verdienen via de verkoop van allerlei andere producten, zoals ontwikkelingsmateriaal dat ze zelf produceren.

Deze situatie is wel een risico, maar dit risico lijkt (voorlopig) onvoldoende reden om in te grijpen door verschillende factoren.

Ten eerste staat de rol van schoolleveranciers onder druk. In een eventueel digitaal tijdperk verdwijnt hun centrale rol bij de levering van leermiddelen. De schoolleveranciers willen voorkomen dat andere partijen die rol innemen en zullen daardoor voorkomen dat er door te hoge prijsstelling een gat in de markt ontstaat.

Ten tweede zijn de schaalvoordelen in deze markt nu eenmaal reëel en groot. Dat er twee partijen zijn ontstaan is een gevolg van de wensen van de vraagkant. Zolang toetreding mogelijk blijft, is een duopolie daarom wellicht een logische uitkomst. Deze schaalvoordelen zijn wellicht zelfs zo dominant dat ze de mate beperken waarin schoolleveranciers hun advies gebruiken om de marges te verhogen. Schoolleveranciers verdienen hun geld door schaal. Bepalend is dat een school klant is en via hen inkoopt. Vandaar dat ze (aangeven dat ze) hun advies onpartijdig en op kwaliteitsoordelen gebaseerd geven. Het is belangrijker dat de school hen kan vertrouwen en via hen inkoopt, dan dat ze net wat meer marge maken op een product waar de school vervolgens ontevreden over is.

Ten derde hebben scholen alle vrijheid om ook om de schoolleveranciers heen te werken, zelfs als ze hen gecontracteerd hebben. Een groot verschil met de situatie in het vo lijkt te zijn dat doordat de aanbestedingswet minder ingrijpend is en/of minder is gejuridiseerd in het po, de scholen nog veel meer ruimte hebben om naast het contract met de leverancier producten en diensten op andere plekken in te kopen. Op die manier moet de schoolleverancier voor elke dienst die hij verkoopt opnieuw concurreren met alternatieve aanbieders. Daarbij heeft de schoolleverancier wel een voordeel, maar het beperkt de ruimte voor monopolieprijsen.

Het is daarom logisch om de concurrentie in de markt voor schoollevering nauwgezet te volgen, maar er lijkt geen reden om aan te nemen dat er op dit moment al grote overwinsten door schoolleveranciers gemaakt (kunnen) worden, of dat zij structureel de concurrentie tussen uitgevers bemoeilijken.

Conclusie 4: nieuwe digitale platforms leveren vanuit kinderschoenen nieuwe dilemma's op

De belangrijkste ontwikkeling in de markt is zoals gezegd de digitalisering, die wordt beïnvloed door de drivers van betrouwbaarheid en ontzorging. Scholen willen in één keer alles kunnen kopen met één druk op de knop (one-stop-shop), scholen en leerlingen willen met één keer inloggen bij alle diensten kunnen (single sign-on) en scholen, leraren, ouders en leerlingen wensen dat diensten op elkaar zijn afgestemd en met elkaar samenwerken (een adaptief platform).

Deze wensen vormen een driver voor toenemende verwevenheid en interactiviteit van verschillende producten en diensten. Die is ook zichtbaar in de markt: Parnassys dat naast een leerlingenvolgsysteem ook leermiddelen gaat aanbieden, schoolleveranciers die ICT-oplossingen bieden, Malmberg dat ook toetsen aanbiedt (ICE).

Vergeleken met het vo staat deze ontwikkeling echter nog wel meer in de kinderschoenen en hebben ook meer respondenten twijfels bij de mate waarin een allesomvattend platform zal gaan ontstaan. In het po is bijvoorbeeld de scheiding tussen schoolmarkt en thuismarkt nog groter: Parnassys heeft nog niet de positie van Magister dat in het vo voor leerlingen, ouders en leraren het centrale punt vormt. Daarnaast heeft men het idee dat de leraar en het persoonlijke contact belangrijker zullen blijven en po-leerlingen (al zijn zij 'digital natives') wellicht minder in staat zijn om zelfstandig aan de hand van een adaptief leersysteem hun leerproces te volgen.

Toch is ook in het po de drive naar interactiviteit de ontwikkeling die de meeste dilemma's oproept. De ontwikkeling van single sign-on faciliteiten als Basispoort roept vragen op over de toegankelijkheid voor toetreders, de mate waarin partijen moeten concurreren of juist moeten samenwerken (met een eventuele beperking van concurrentie) en wat de rol van de overheid is.⁵

6.2 Aanbevelingen

Bovenstaande analyse van de markt geeft aan dat er momenteel geen grote problemen zijn ten aanzien van de effectieve concurrentie, maar dat laat onverlet dat spelers in de markt wel problemen ervaren of de markt graag andere resultaten zou willen laten leveren. De voornaamste wens is om aangrijpingspunten te vinden voor hoe de marktwerking kan worden beïnvloed, zodat barrières voor innovatie en digitalisering kunnen worden weggenomen. De aanleiding voor dit onderzoek staat daartoe model: een vraag van het Doorbraakproject Onderwijs & ICT. Uit het onderzoek is niet af te leiden of meer innovatie en digitalisering ook goed zal zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, maar er zijn wel aanbevelingen te geven voor maatregelen die hieraan zouden bijdragen.

De rol van leermiddelen in het leerproces en in de schoolorganisatie

De belangrijkste aanbeveling is dat scholen bewuster na moeten denken over de rol van leermiddelen in hun organisatie. Op dit moment lijkt het erop dat uitgevers eigenlijk de inhoud van het onderwijs bepalen. Dit heeft potentiële voordelen, doordat de uitgever wellicht meer expertise heeft, schaalvoordelen kan inboeken en de leraar zich kan focussen op de eigen toegevoegde

⁵ De vraag welke rol de overheid zich zou moeten aannemen bij ontwikkelingen in onderwijsinnovaties staat niet op zichzelf. Ook met betrekking tot andere sectoren wordt nagedacht over de rol van de overheid in het digitale tijdperk (Bijlsma et al., 2016).

waarde in het contact met de leerling of de regie voeren over het leerproces van de leerling. Het kan ook als voordeel gezien worden dat in een tijd waarin de po-leraar steeds vaker parttime werkt en een lagere vooropleiding heeft genoten, de kwaliteit van het onderwijs via de methoden wordt onderhouden. Het heeft ook potentiële nadelen, doordat het de leraar juist zijn verantwoordelijkheid ontnemt, risicoavers gedrag stimuleert ('we volgen de methode, dus doen we het goed'), voor leraren die wel zelf de leerlijn willen bepalen dit weinig flexibiliteit biedt en doordat de focus op de gemiddelde leerling wellicht te weinig maatwerk oplevert. Het is niet eenvoudig om hierin de juiste afwegingen maken, maar het is belangrijk dat scholen hier gezamenlijk en individueel bewust over nadenken. Vanuit die afweging kunnen dan aanvullende aanbevelingen worden overwogen.

Overzicht en inzicht in de kwaliteit van (nieuwe) leermiddelen

Zo geven scholen aan behoefte te hebben aan meer overzicht en inzicht (in de kwaliteit van) het aanbod in de markt. Nu zijn ze daarbij relatief afhankelijk van de schoolleveranciers, sinds het afschaffen van de subsidies aan schoolbegeleidingsdiensten. Scholen zouden andere partijen kunnen gaan gebruiken, die gegarandeerd in hun belang denken, meer transparantie kunnen vragen over de herkomst van de adviezen van de leverancier, of zelf gaan samenwerken om zicht te krijgen op de markt.

Scholen willen en mogen weinig risico nemen met de kwaliteit van hun onderwijs en daardoor experimenteren ze weinig met nieuwe leermiddelen. Op dit moment worden materiaal voor zaakvakken, die minder geëxamineerd worden bij eindtoetsen, en aanvullende leermiddelen aangeschaft vanuit het resterende budget na aanschaf van methoden voor kernvakken. Die aanschaf is dan vaak de voornaamste experimenteerruimte met een ander type (digitale) leermiddelen. De markt (vraag, aanbod en overheid) zou kunnen nadenken over hoe meer ruimte kan ontstaan om te experimenteren met vernieuwingen en de kwaliteit van innovatieve leermiddelen in kaart te krijgen.

Financiering van innovatie en digitalisering

Vernieuwing is ook een kwestie van geld. Scholen werken echter sterk budgetgericht, waarbij ze budgetten voor leermiddelen bepalen op basis van historische budgetten. De invoering van de lumpsum heeft hierop nog relatief weinig invloed gehad. Scholen, overheid en aanbieders zouden gezamenlijk moeten bepalen of binnen de lumpsum voldoende ruimte is om in digitalisering te investeren (infrastructuur, digitale leermiddelen naast foliomateriaal, opleiding van leraren). Als die ruimte er is, zouden scholen bewuster met hun budget moeten omgaan en potentiële besparingen door inzet van ICT uit andere deelbudgetten kunnen bepalen. Als die ruimte er niet is, zou (nogmaals: indien grote voordelen van digitalisering worden verwacht) aanvullend budget gevonden moeten worden. Eventueel kan dit ook via voorfinanciering, waarbij bij realisatie van de toekomstige voordelen voor scholen de financiering wordt teruggebracht.

Specifiek punt in de kosten is het btw-verschil tussen folio en digitaal materiaal. Dit werkt marktverstoring en doorbreekt de natuurlijke digitalisering in de markt. Dit punt ontstaat dus de vraag of digitalisering grote voordelen zal hebben. Het beperkt op zichzelf effectieve concurrentie tussen aanbieders van foliomateriaal en van digitaal materiaal. De overheid zou dit btw-verschil moeten neutraliseren, indien nodig in samenwerking met de Europese overheid.

Verdere professionalisering van de inkoop door scholen

Daarnaast kan de inkoop door scholen nog veel winnen bij een professioneler inkoopproces. Doordat in het vergelijking met het vo de uitvoering van het aanbesteden veel minder gejuridiseerd en

dwingend is, hebben scholen meer ruimte om zelf een goed inkoopproces vorm te geven. De resultaten van inkoopcollectieven, met inkoopadviseurs of van vooruitstrevende scholen geven aanleiding te denken dat de uitwisseling tussen aanbieders en vragers effectiever kan worden en betere resultaten kan opleveren. De focus zou daarbij niet alleen op prijs moeten liggen, maar ook op kwaliteit en samenstelling van het pakket. Verdere professionalisering van leraren is een voorwaarde voor het op waarde schatten van de kwaliteit van de pakketten en het gebruik ervan.

Het platform van de toekomst?

Ten slotte zouden alle marktpartijen zich moeten gaan oriënteren op de betekenis van de behoefte aan toenemende interactiviteit tussen leerlingenvolgsystemen, leerlingenadministratiesystemen, methoden, oefenstof, toetsen en de school- en thuismarkt. Deze beweging biedt naar het inzicht van veel respondenten grote kansen, maar levert ook risico's op voor toetreders en voor overstapdrempels voor scholen, waardoor risico's voor de concurrentie tussen aanbieders ontstaan. Al staat deze beweging in het po nog veel meer in de kinderschoenen dan in het vo en is wellicht onduidelijk hoe ver en hoe snel deze beweging zich zal voortzetten, toch zou het goed zijn wanneer scholen, overheid en aanbieders de uitdagingen van zo'n beweging stelselmatig in kaart zouden brengen. Daarbij kunnen vragen leidend zijn over de toegevoegde waarde (verbetert het onderwijs?), de potentie voor concurrerende systemen (hoeveel is mogelijk, hoeveel is minimaal nodig?), de vorm van de systemen (één platform of geschakelde systemen), de wijze van toegang (open of niet?) en de rol van de overheid en scholen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2013). Kunnen basisscholen passend onderwijs aan? Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Boon, V. van der. (2015). Eigenaar raakt Noordhoff aan de straatstenen niet kwijt. Het Financieele Dagblad, 13-10-2015, p. 14-15.
- Bijlsma, M., Overvest, B. & Straathof, B. (2016). Marktordening bij nieuwe ICT-toepassingen. CPB Policy Brief 2016/09. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Blok, H. & Elshof, D. (2012). Gebruik, waardering en leeropbrengsten bij Wizwijs, een rekenmethode voor het basisonderwijs. Rapport 890. Amsterdam: Kohnstamm Instituut
- Brummelhuis, A. ten, Kramer, M., Post, P. & Zintel, C. (2015). Vier in balans-monitor 2015. Inzet en opbrengsten van ict in het onderwijs. Zoetermeer: Kennisnet.
- Blockhuis, C., ten Voorde, M. & Sluijsmans, L. (2014). Leermiddelenmonitor 13/14. Beleid, gebruik, digitalisering en ontwikkeling van leermiddelen. Enschede: SLO nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling.
- Blockhuis, C., Fisser, P., Grievink, B., & ten Voorde, M. (2016). Leermiddelenmonitor 15/16. Leermiddelen in het po en vo: gebruik, digitalisering, beschikbaarheid en beleid. Enschede: SLO, nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling.
- GEU (2014). Onderwijs vernieuwen doe je samen: een blik op de rol van leermiddelen bij onderwijsinnovatie. Amsterdam: Groep Educatieve Uitgeverijen.
- GEU (2015). Onderwijs vernieuwen. Samen aan de slag. Amsterdam: Groep Educatieve Uitgeverijen.
- Imandt, M. van den Berg, E., Brouwer, Y., van der Vegt, A.L., van Aarsen, E. (2016). Gratis maakt nog niet goed(koop). Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken. Utrecht: Oberon.
- Irausquin, R. (2016). Resultaten van het eerste gebruikersjaar met Veilig leren lezen-kim overtreffen landelijk gemiddelde en 2e maanversie. Tilburg: Zwijsen BV.
- Kennisnet (2016). Leerlingen presteren beter dankzij slimme tablet. 1 februari 2016.
- Ministerie van OCW(2016). Toelichting bekostigingstelsel basisonderwijs. Programma's van eisen voor het jaar 2016. Den Haag: Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.
- Sectorraden PO/VO (2014). Sectorale Vraagsturing Leermiddelen: Programma van Eisen PO/VO.
- Thaesis (2013). Concentratie van uitgevers en distributeurs van educatieve producten en diensten. Via <http://www.thaesis.nl/nl/markten/educatie.html>, bezocht op 11-6-2016.

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

Bijlage A Lijst met geïnterviewden

Experts, koepelorganisaties

Dhr. W.J. van Elk, Expert Leermiddelen en Toetsen, Kennisnet
 Dhr. F. Dingelstad, Directeur Primair Onderwijs, Ministerie van OCW
 Mevr. J. Lodeweges, Leerplanontwikkelaar, SLO
 Mevr. L. Kuipers, Leerplanontwikkelaar, SLO
 Dhr. M. Koelewijn, Directeur/Oprichter, Onderwijs Inkoop Groep
 Dhr. B. Teunis, Beleidsadviseur Onderwijskwaliteit en Professionalisering, PO-raad
 Mevr. S. Unck, Programmamanager Onderwijs en ICT, PO-raad

Aanbodzijde

Dhr. H. Fokke, Directeur/Eigenaar, Heutink
 Dhr. R. Borggreve, Algemeen Directeur, Odin Onderwijs/Heutink ICT
 Mevr. E. Ter Horst, Directeur/Eigenaar, de Rolf groep
 Mevr. H. van der Togt, Uitgeverij Primair Onderwijs, Noordhoff Uitgevers
 Dhr. E. Razenberg, Algemeen Directeur, Thieme Meulenhoff
 Dhr. P. Gillijns, Directeur-Uitgever Basisonderwijs, Malmberg
 Mevr. A. Smits, Uitgever, Uitgeverij Zwijsen
 Dhr. J. Cöp, Uitgever, Uitgeverij Zwijsen
 Mevr. J. Castelein, Directeur/Oprichter, Blink
 Dhr. T. Schijf, Algemeen Directeur, Muiswerk
 Mevr. M. Straatemeier, Algemeen Directeur, Oefenweb
 Mevr. T. Louwers, Commercieel Directeur, Squala
 Mevr. A. Blok, Voorzitter Raad van Bestuur, Cito BV
 Mevr. E. Langeveld, Algemeen Directeur, Bureau ICE
 Dhr. K. Mastenbroek, Directeur Business Development, Topicus Onderwijs
 Dhr. R. Risseuw, Directeur/Eigenaar, Rovict
 Dhr. R. Koopman, Commercieel Directeur, Skool Automatisering

Vraagzijde

Dhr. J. Roest, Directeur de Rijdende School, Geldermalsen
 Mevr. S. Zuidgeest, Projectleider en leerkracht de Rijdende School, Geldermalsen
 Mevr. N. Booi, Adviseur Onderwijs met Glans
 Groepsgesprek 4 Directeuren, stichting Salomo Zuid-Kennemerland
 Mevr. L. Jansen, Leerkracht basisschool Bosch en Hoven, Heemstede
 Mevr. M. Hofstee, Leerkracht Tijo van Eeghenschool, Aerdenhout
 Mevr. S. Van de Waart, Leerkracht Tijo van Eeghenschool, Aerdenhout
 Groepsgesprek 15 Directeuren, Almeerse Scholen Groep
 Groepsgesprek 5 Directeuren, Almeerse Scholen Groep
 Dhr. R. Rusch, Inkoopadviseur Almeerse Scholen Groep
 Dhr. H. Van Alphen, Directeur Het Palet, Almere
 Mevr. D. Soemowidjojo, Leerkracht Het Palet, Almere
 Dhr. E. Van Vliet, Voorzitter College van Bestuur Lucas Onderwijs, Den Haag e.o.

Mevr. M. Lugtenburg, Inkoper Lucas Onderwijs
Mevr. T. Janssen, Adjunct-directeur basisschool Balans, Den Haag
Mevr. C. Leussink-Nies, Juridisch adviseur inkoop Aeves
Dhr. F. Berends, Voorzitter College van Bestuur Leerplein055, Apeldoorn
Mevr. B. Visser, Directeur bestuursbureau KPOA, Amersfoort



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl