

Marktwerving leermiddelen voortgezet onderwijs

*Juni 2020
In opdracht van VanDijk*

C. Behrens, T. Smits & N. Koeman

Roetersstraat 29
1018 WB
Amsterdam

Tel: +31 (0)20 525 1630
secretariaat@seo.nl

www.seo.nl

Managementsamenvatting en conclusie

Managementsamenvatting en conclusie (I)

Concentratie en aanbestedingen

- Het aanbod op de markt voor leermiddelen in het voortgezet onderwijs is geconcentreerd. De meest gangbare maatstaf voor concentratie, de zogenoemde HHI, blijft voor distributeurs in de periode 2014 – 2019 constant voor het ELF/GLF segment, maar daalt voor het ILF-segment ligt. De concentratie tussen uitgevers is lager, maar stijgt in dezelfde periode.
- Marktconcentratie blijkt ook uit de analyse van alle aanbestedingen in de periode 2015 – 2019. VanDijk en Iddink winnen de meeste aanbestedingen waarbij sinds 2018 het aandeel gewonnen aanbestedingen, gemeten in leerlingen, voor beide ongeveer 50 procent bedraagt.
- Zo'n 25 procent van de scholen switcht van distributeur tijdens een aanbesteding en het aantal inschrijvers per aanbesteding neemt toe over de tijd. Dit zijn signalen dat de huidige vorm van aanbesteden zorgt voor meer concurrentie tussen distributeurs.
- In totaal is zo'n 80 procent van de totale markt, gemeten in het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs, in de periode 2015 – 2019 aanbesteed, slechts 5 procent betreft een aanbesteding waarbij titels gegroepeerd per uitgever per perceel – het 'aanbesteden per titel' – zijn uitgevraagd.

Prijs en kwaliteit in gunningscriteria

- SEO heeft ruim 20 bestekken van aanbestedingen over de periode 2017 – 2019 geanalyseerd op de verhouding tussen prijs en kwaliteit in de gunningscriteria.
- In elk bestek is het relatieve belang van de criteria prijs en kwaliteit vastgelegd, bijvoorbeeld een 50-50 verhouding. Het daadwerkelijk relatieve belang van prijs kan veel hoger liggen afhankelijk van hoe de score op prijs wordt berekend.
- Als de score op prijs wordt berekend aan de hand van kortingspercentages die inschrijvers aanbieden op de catalogusprijs, is een 1 procent prijsverschil enkel goed te maken met een zeer hoog kwaliteitsverschil, tot meer dan 20 procent. Deze prijsformule is met name toegepast bij die aanbestedingen waarbij titels gegroepeerd per uitgever per perceel zijn uitgevraagd waardoor potentiële concurrentie tussen uitgevers en distributeurs op kwaliteitskenmerken in deze aanbestedingen verder beperkt is.

Managementsamenvatting en conclusie (II)

Twee typen aanbestedingen

- Bij de gangbare manier van aanbesteden spelen distributeurs en uitgevers een rol. Concurrentie tussen distributeurs zorgt voor een disciplinerende werking richting uitgevers.
- ‘Aanbesteden per titel’ schakelt deze concurrentie uit door rechtstreeks bij een uitgever de leermiddelen in te kopen. De aanbestedende dienst legt zich zo voor de contractperiode vast – anders dan in de gangbare manier van aanbesteden – om die titel af te nemen. De uitgever verkrijgt via deze manier van aanbesteden een sterke economische positie (monopolie) ten opzichte van de aanbestedende dienst tijdens de aanbesteding.
- Met een economisch model laten we zien dat al bij een geringe substitutie – bereidheid om te wisselen van methoden of distributeur – de gangbare manier van aanbesteden voordeliger is.
- Het model laat enkele factoren buiten beschouwing, waaronder mogelijke schaalvoordelen in distributie en transactiekosten. Hierdoor wordt de rol van distributeurs bij het dempen van prijzen en kosten in de markt (mogelijk) onderschat. In de praktijk zal de gangbare manier van aanbesteden dus sneller economisch voordeliger zijn dan het model voorspelt.

Aanbesteden per titel en catalogusprijzen

- Alle drie grote uitgevers hebben een aparte website met een speciaal aanbod voor Stichting Carmelcollege. In tegenstelling tot de andere twee grote uitgevers, hanteert enkel ThiemeMeulenhoff andere, hogere prijzen voor Stichting Carmelcollege.
- Het prijsverschil dat ThiemeMeulenhoff hanteert is ongeveer 14 procent. Dit prijsverschil geldt voor hetzelfde product en kan daardoor worden toegerekend aan de manier van inkopen (aanbesteden per titel).
- De uiteindelijke prijs die de aanbestedende dienst betaalt, is afhankelijk van het bedongen kortingspercentage. Dit percentage is niet openbaar. Een hoger kortingspercentage kan de hogere catalogusprijs – onbekend op het moment van aanbesteden – verzachten, terwijl de geboden korting een positieve invloed heeft op de beoordeling van de inschrijving en daarmee de kans op gunning verhoogt.

Managementsamenvatting en conclusie (III)

Kostenontwikkeling LiFo

- Stakeholders wijzen op het verschil tussen het aanbesteden per titel en het LiFo-product. Ze zijn met name geïnteresseerd in de kostenontwikkeling van het LiFo-product. Er bestaat geen consensus of het aanbesteden per titel tot hogere kosten leidt, ook ontbreekt het inzicht in de kostenontwikkeling van LiFo-producten.
- Het aanbod van de drie grote uitgevers verschuift naar LiFo-producten. Voor verschillende methoden zijn voor recente uitgaven enkel nog LiFo-producten beschikbaar.
- Op basis van een analyse van het gemiddeld leermiddelenpakket zoals bij VanDijk bekend, tonen we middels een zuivere vergelijking aan dat een switch van één gemiddeld vak naar LiFo over een periode van vier en vijf jaar respectievelijk leidt tot een kostenverhoging van 37 en 45 procent.

Inzichten uit gesprekken met stakeholders

- De stakeholders zien digitalisering als een middel om naar het doel van flexibilisering, maatwerk en differentiatie richting de leerling toe te werken. Ze verwachten dat door digitalisering de bestaande verdienmodellen van partijen in de keten onder druk komen te staan.
- Switchen tussen lesmethoden vraagt veel van docenten, de veranderingsbereidheid is volgens de stakeholders beperkt. Deze bereidheid kan op verschillende niveaus binnen een school sterk verschillen.
- Er is bij de stakeholders behoefte aan meer transparantie in de markt, dit loopt van catalogusprijzen op het moment van aanbesteden tot het uitsplitsen van de kosten naar dienstverlening van distributeurs.
- Er is in de markt onduidelijkheid over een geormerkt lumpsum bedrag voor het leermiddelenpakket. Uit dit onderzoek blijkt dat er geen sprake is van zo'n geormerkte lumpsum.

Managementsamenvatting en conclusie

1. Inleiding
2. Ontwikkelingen in marktstructuur
3. Ontwikkelingen in aanbestedingen
4. Rol prijs en kwaliteit in gunningscriteria
5. Vergelijking twee typen aanbestedingen
6. Kostenontwikkeling LiFo (Licentie-Folio)
7. Inzichten uit gesprekken met stakeholders

Literatuur

1. Inleiding

Aanleiding & onderzoeksvragen

Aanleiding

- De inkoop van leermiddelen door scholen gaat via aanbestedingen om zo een leverancier te selecteren die de economisch meest voordelige inschrijving levert.
- Distributeurs zoals VanDijk, Iddink en OsingadeJong concurreren tijdens zo'n aanbesteding om het recht om gedurende een bepaalde periode tegen vooraf vastgestelde voorwaarden leermiddelen te leveren.
- Er zijn verschillende ontwikkelingen in deze markt die deze markt beïnvloeden. Zo experimenteren een aantal scholen met nieuwe aanbestedingsvormen, zijn digitale leermiddelen in opkomst en is er een fusie (verticale integratie) tot stand gekomen tussen een distributeur en een uitgever.
- In deze nieuwe aanbestedingsvorm zijn de te leveren leermiddelen onderverdeeld in percelen waarbij ieder afzonderlijk perceel één titel voor een leermiddel bevat. De percelen zijn vervolgens gecombineerd op het niveau van de uitgever en worden op die manier gegund aan de inschrijvers.
- VanDijk heeft SEO Economisch Onderzoek verzocht om inzicht te geven in de ontwikkelingen op de markt voor leermiddelen. Een eerdere versie van dit rapport is gepubliceerd als Behrens et al. (2019), deze huidige versie is een update. Het onderzoek is een vervolg op het SEO-rapport uit 2017 (zie Behrens et al., 2017).

Onderzoeksvragen

1. Welke nieuwe informatie over marktwerking in deze markt is beschikbaar in (onderzoeks)rapporten vanaf 2017?
2. Hoe heeft de concentratie van uitgevers en distributeurs in deze markt zich ontwikkeld sinds 2017?
3. Welke ontwikkelingen zijn sinds 2017 zichtbaar in het type aanbestedingen, de rol van prijs en kwaliteit daarin, en het aantal inschrijvers?
4. Hoe verschilt de prijsontwikkeling van leermiddelen tussen de verschillende vormen van aanbesteden en hoe zijn deze verschillen te verklaren aan de hand van het bestaand economisch model?
5. Welke invloed heeft LiFo op de kosten van een gemiddeld leermiddelenpakket?

Aanpak

1. Inzicht ontwikkelingen op basis van recente data van VanDijk
2. Inzicht prijsontwikkeling LiFo op basis van data van VanDijk
3. Gesprekken met stakeholders om aanpak te verfijnen en uitkomsten te toetsen, inclusief het economisch model uit Behrens et al. (2017)

Overzicht recente studies & beleidsdocumenten

Vier verschillende typen recente studies

- Er zijn sinds het onderzoek uit 2017 geen grootschalige nieuwe onderzoeken gedaan naar de marktwerking in de markt voor leermiddelen in het voortgezet onderwijs.
- Marktwerking wordt wel genoemd in de:
 - Digitaliseringsagenda (2019);
 - Concentratiemelding Sanoma / Iddink (ACM, 2019a);
 - Concentratiemelding Sanoma / Iddink (ACM, 2019b);
 - Leermiddelenmonitor (SLO, 2018).
- De Digitaliseringsagenda (2019) benadrukt de rol van digitalisering in het onderwijs en de toename in (het faciliteren van) gepersonaliseerd leren. Daarnaast besteedt de agenda aandacht aan het bundelen van vraagmacht door scholen.
- De Leermiddelenmonitor signaleert ook digitalisering in het onderwijs. Op de vraag welke partij ondersteuning zou kunnen geven bij het zoeken en vinden van leermiddelen, noemt nog geen twintig procent distributeurs als aangewezen partij. Uitgevers worden het vaakst genoemd.

Concentratiemelding (ACM, 2019a en 2019b)

- De ACM heeft in het kader van de concentratiemelding van Sanoma Learning B.V. en Iddink Holding B.V. een marktafbakening uitgevoerd. Deze marktafbakening maakt gebruik van cijfers uit onder andere Behrens et al. (2017).
- Er is sprake van een nationale markt die eventueel per vak kan worden afgebakend (geen verder onderzoek uitgevoerd).
- Distributie omvat de levering folio, digitaal en LiFo leermiddelen. Er is geen verder onderscheid naar type leermiddelenfonds (intern, extern of gefaciliteerd).
- De ACM (2019a) geeft aan dat het aandeel van aanbesteden per titel (nog) niet voldoende is om de beoordeling van de ACM te beïnvloeden.
- De ACM (2019b) concludeert dat de prijs niet de belangrijkste factor is van leerkrachten en vaksecties voor scholen bij de keuze van leermiddelen. Hoofdstuk 4 in dit rapport laat echter zien dat de prijs een dominante rol speelt in de gunningscriteria bij het aanbesteden van leermiddelen.

2. Ontwikkelingen in marktstructuur

Marktstructuur

Welke spelers zijn er in de markt?

- Er zijn drie grote uitgevers – Malmberg, ThiemeMeulenhoff en Noordhoff Uitgevers – actief in deze markt, daarnaast zijn er nog veel kleine uitgevers die bijvoorbeeld gespecialiseerd zijn in leermiddelen in bepaalde vakken.
- Er zijn twee grote distributeurs – VanDijk en Iddink – in deze markt actief. Daarnaast zijn er kleinere spelers zoals OsingadeJong. Ook verzorgen sommige uitgevers op beperkte schaal een distributiefunctie.
- Sinds 2019 bestaat er een samenwerking tussen Noordhoff Uitgevers en het CB (Centraal Boekhuis) waarbij het CB de opslag en distributie van Noordhoff verzorgt.
- In 2019 heeft de Autoriteit Consument & Markt (ACM) besloten dat Sanoma Learning (Malmberg) onder voorwaarden Iddink Holding mag overnemen.

Concentratie

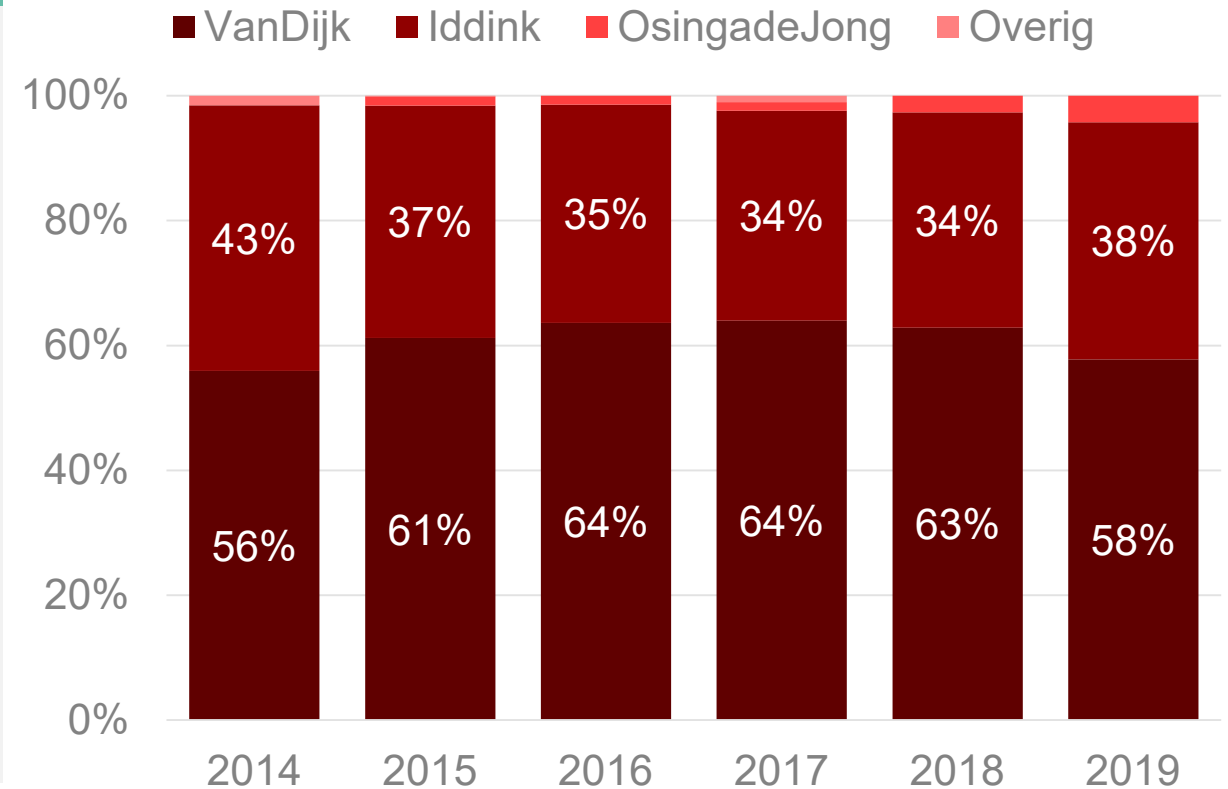
- Om concentratie te meten is de Herfindahl-Hirschman Index (HHI) een gangbare en geaccepteerde maatstaf. De HHI is gelijk aan de som van de gekwadrateerde marktaandelen van alle aanbieders op de markt en ligt tussen 0 en 10.000. Tot 2.000 is de markt niet geconcentreerd. Tussen 2.000 en 8.000 is de markt geconcentreerd, daarboven is de markt gedomineerd.
- De concentratie in het extern en gefaciliteerd leermiddelenfonds segment is over tijd constant en rond een HHI van 5.000. In dit segment draagt de distributeur zorg voor de bulklevering en fijndistributie.
- De concentratie in het intern leermiddelenfonds segment daalt in de periode 2014-2019 naar een HHI 5.000. In dit segment draagt de distributeur alleen zorg voor de bulklevering.
- De concentratie van uitgevers wordt gemeten door te kijken naar het aandeel van de verschillende uitgevers in de door VanDijk geleverde leermiddelen. De concentratie in dit deel van de markt, dus tussen uitgevers, neemt in de periode 2013-2018 toe tot een HHI van ongeveer 2.600.
- De hier getoonde cijfers betreffen de recentste gegevens en bevatten enkele correcties t.o.v. het SEO-rapport uit 2017.

Concentratie distributeurs in ELF/GLF

Extern en gefaciliteerd leermiddelenfonds (ELF/GLF)

- De markt voor ELF/GLF wordt, gemeten naar het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs (VO), vooral bediend door VanDijk en Iddink. De categorie overig bestaat uit kleinere distributeurs en plaatselijke boekhandels.
- Bij ELF huurt de school de leermiddelen, bij GLF ligt het eigendom bij de scholen.
- Het aantal leerlingen in dit segment neemt tussen 2014 toe van 503 duizend naar een kleine 600 duizend leerlingen in 2019. Daarmee wordt het grootste deel van de leerlingen in het VO in 2019, zo'n 65 procent, bediend via een ELF of GLF. In 2014 bedroeg dit percentage nog 52 procent.
- De HHI bedraagt voor dit segment van de markt ongeveer 5.000. Dit valt binnen de bandbreedte van de HHI waarvoor de marktform als 'geconcentreerd' wordt beschreven.

Marktaandeel (in leerlingen) per jaar ELF/GLF

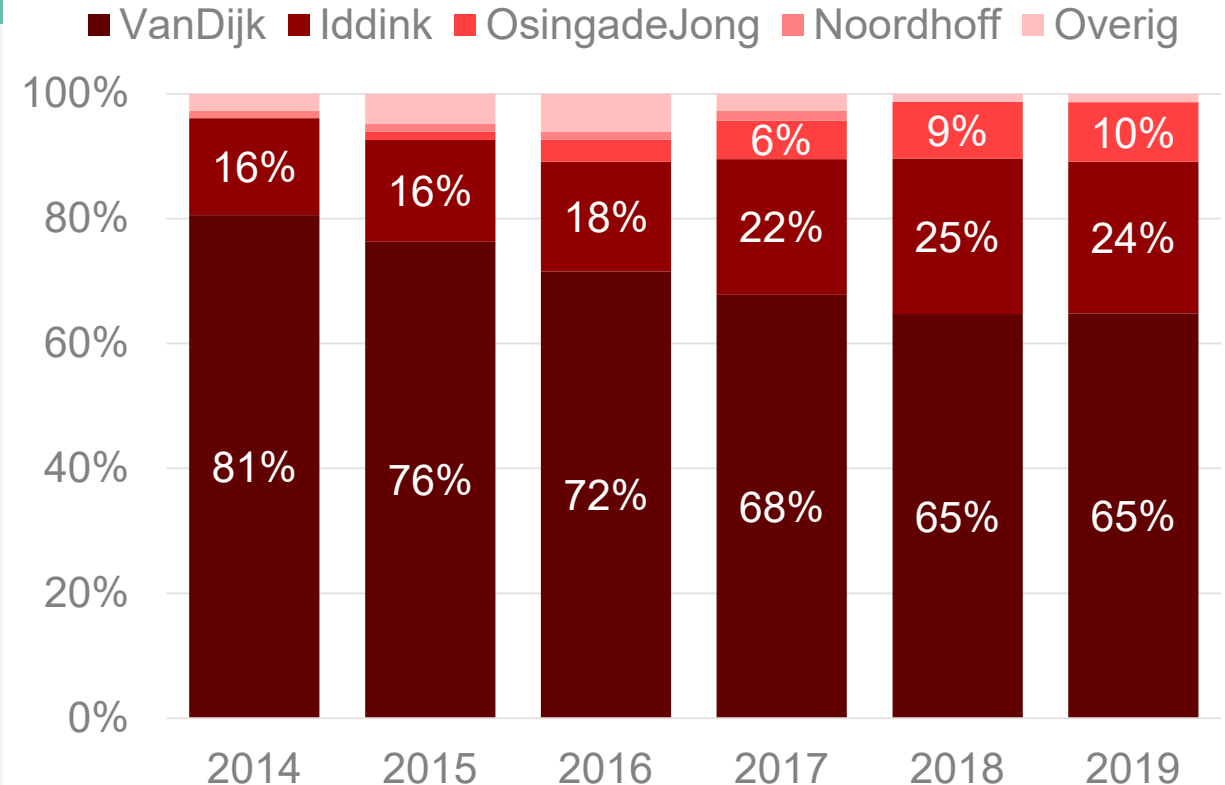


Concentratie distributeurs in ILF

Intern leermiddelenfonds (ILF)

- De markt voor ILF wordt, gemeten naar het aantal leerlingen, vooral bediend door VanDijk en Iddink. De categorie overig bestaat uit kleinere distributeurs en plaatselijke boekhandels.
- Bij ILF ligt het eigendom van de leermiddelen bij de scholen.
- VanDijk is historisch gezien de grootste marktspeler maar verliest de laatste jaren marktaandeel aan Iddink en OsingadeJong.
- In 2019 worden zo'n 340 duizend (35 procent van de) leerlingen bediend via ILF, terwijl in 2014 dit nog 460 duizend (48 procent van de) leerlingen betreft.
- De HHI bedraagt voor dit segment van de markt ongeveer 7.000 in 2014 en daalt naar ongeveer 5.000 in 2019.

Marktaandeel (in leerlingen) per jaar ILF

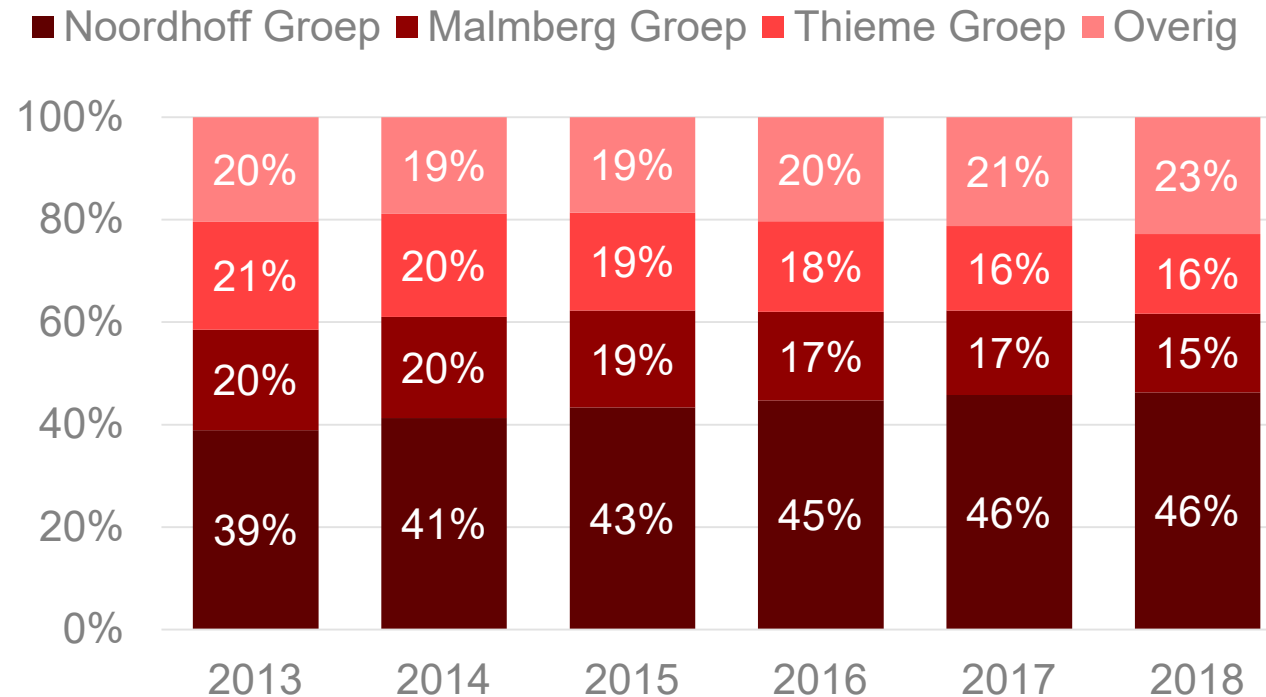


Concentratie uitgevers

Uitgevers en verbruiksboeken

- Op basis van de door VanDijk geleverde verbruiksboeken – dus exclusief digitaal materiaal – aan scholen is een inschatting te maken over de (ontwikkeling van de) concentratie van uitgevers.
- Aangezien de twee grote distributeurs zich niet specialiseren in een bepaalde uitgever, is de verwachting dat het beeld wat uit de data van VanDijk komt een representatief beeld geeft over de gehele markt. De hiernaast getoonde marktaandelen zijn gebaseerd op de verkoopaantallen van verbruiksboeken.
- Naast de drie getoonde uitgevers bestaat de groep 'Overig' uit minimaal 17 andere uitgevers waarvan Intertaal Import Groep de grootste is met een marktaandeel van zo'n twee procent.
- De HHI in dit deel van de markt is lager dan voor de distributie. De HHI in dit deel van de markt is vanaf 2013 toegenomen van ongeveer 2.350 in 2013 naar 2.600 in 2018 en zit daarmee aan de ondergrens van een 'geconcentreerde' markt.

Marktaandeel (in verkoopaantallen verbruiksboeken) per jaar



3. Ontwikkelingen in aanbestedingen

Aanbestedingen

Overzicht ontwikkelingen aanbestedingen

- SEO analyseert de ontwikkelingen aanbestedingen voor leermiddelen het voortgezet onderwijs in de periode 2015 tot en met 2019.
- In deze periode hebben er ongeveer 197 aanbestedingen, gemeten op bestekniveau, plaatsgevonden. Zo'n 15 procent bestaat uit meerdere percelen, bijvoorbeeld een ELF en ILF perceel.
- De 197 aanbestedingen betreffen zo'n 800 duizend leerlingen, dit staat gelijk aan zo'n 80 procent van de leerlingenpopulatie.
- Een paar aanbestedingen vinden plaats via het principe van 'aanbesteden per titel'. Het gaat om zo'n vijf procent van de leerlingen die zijn of haar leermiddelen via een aanbestede dienstverlening verkrijgt.
- De uitgeschreven aanbestedingen via het principe van 'aanbesteden per titel' zijn in de meeste gevallen gegund aan (de beoogde) uitgevers.

Inzichten

- VanDijk en Iddink winnen de meeste aanbestedingen. VanDijk wint ongeveer 70 procent van de aanbestedingen. Gemeten in het aantal leerlingen ligt dit percentage sinds 2018 dichtbij elkaar en beslaat voor zowel VanDijk als Iddink ongeveer 50 procent.
- Het aantal inschrijvers per aanbesteding neemt toe over de tijd, ook de variatie in het aantal inkoopbureaus neemt toe.
- Zo'n 25 procent van de scholen switcht door middel van een aanbesteding van dienstverlener, inclusief de 'aanbestedingen per titel'.
- Dit percentage impliceert dat er tijdens een aanbesteding een reële dreiging is dat een aanbesteding wordt verloren door de huidige aanbieder en dat de gangbare manier van aanbesteden op deze manier de mededinging bevordert.

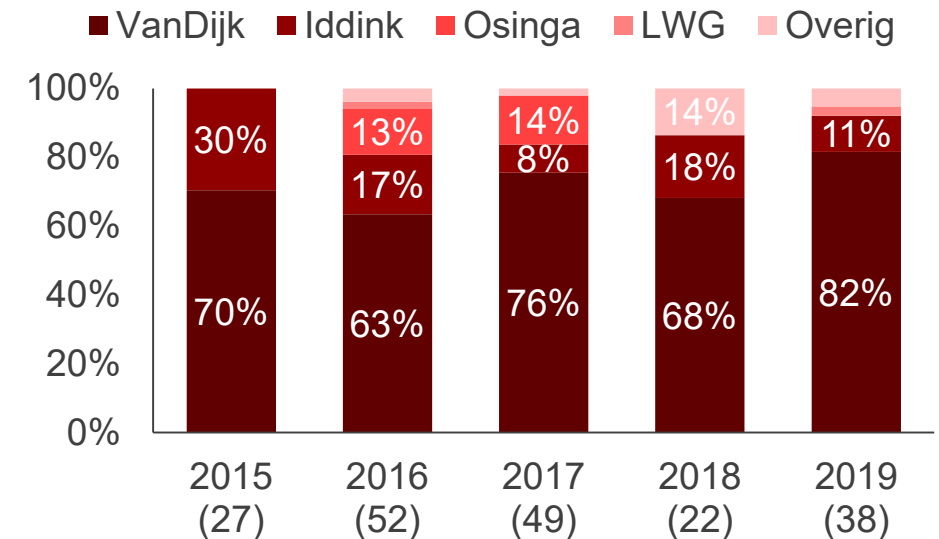
Gegunde aanbestedingen per inschrijver

Gegunde aanbestedingen 2015 – 2019

- Kijkend naar het aantal gewonnen aanbestedingen zijn VanDijk en Iddink de grootste spelers. VanDijk wint ruim zeventig procent van de aanbestedingen.
- In 2016 en 2017 zijn er meer aanbestedingen in vergelijking met 2015, 2018 en 2019. De invoering van de Wet Gratis Schoolboeken (WGS) in 2008 en de daaruit voortvloeiende aanbestedingsplicht kan dit verschil verklaren. Contracten lopen vaak 4 tot 5 jaar, de volgende piek in het aantal aanbestedingen ligt naar verwachting dus in 2020/2021.
- Osinga heeft sinds 2018 enkel een gecombineerde aanbesteding gewonnen in 2019, LWG heeft enkel aanbestedingen in 2016 en 2019 gewonnen.
- In de categorie 'Overig' vallen de aanbestedingen die aan meerdere partijen zijn gegund, dit zijn met name de aanbestedingen per titel. Deze partijen bestaan uit de drie uitgevers, incidenteel aangevuld met een distributeur (VanDijk of Osinga).

Percentage gegunde aanbestedingen per inschrijver, inclusief aanbestedingen met een titel per perceel

(aantal aanbestedingen per jaar)



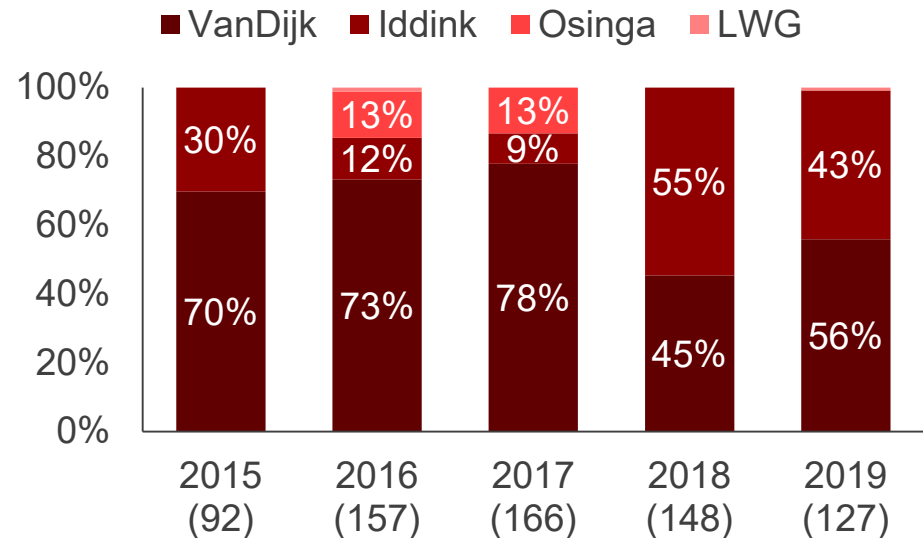
Gegunde aanbestedingen in aantal leerlingen per inschrijver

Gegunde aanbestedingen 2015 – 2019

- Het overzicht hiernaast is exclusief acht aanbestedingen met een titel per perceel omdat voor dit type aanbesteding een onderverdeling naar leerlingaantallen in de meeste gevallen niet bekend is.
- De omvang van een gemiddelde aanbesteding is met name in 2018 een stuk hoger, namelijk gemiddeld zo'n 6.000 leerlingen per aanbesteding terwijl in de overige jaren dit onder de 3.500 duizend leerlingen betreft.
- Gemeten naar het aantal leerlingen wint VanDijk gemiddeld een kleiner deel van de markt dan gemeten naar het aantal aanbestedingen, dit geldt met name voor de jaren 2018 en 2019. Dit is exclusief de acht aanbestedingen met een titel per titel. Met name Iddink weet in deze twee jaren enkele grote aanbestedingen (met veel leerlingen) te winnen.
- Het aantal jaren met waarnemingen is te kort om een trend in de verschuiving van het percentage gegunde aanbestedingen te kunnen identificeren. Dit komt met name door de aanbestedingscyclus van 4 tot 5 jaar. In 2020 en 2021 zullen de scholen die in 2015 en 2016 hebben aanbesteed gaan aanbesteden. De jaren 2015/2016 en 2020/2021 zullen daardoor waarschijnlijk onderling beter vergelijkbaar zijn.

Percentage gegunde aanbestedingen in aantal leerlingen per inschrijver, exclusief aanbestedingen met een titel per perceel

(aantal leerlingen in 1.000 per jaar)



Gegunde aanbestedingen – specifieke gevallen

Gegunde aanbestedingen 2015 – 2019

- Er zijn zeven aanbestedende diensten die in de periode 2015-2019 een aanbesteding met een titel per perceel hebben georganiseerd:
 1. Carmelcollege in 2016 en 2018, zo'n 38.000 leerlingen
 2. DaCapo College in 2017, zo'n 1.700 leerlingen
 3. Willem van Oranje College in 2017, zo'n 2.000 leerlingen
 4. Almere College in 2018, zo'n 2.000 leerlingen
 5. Scala College in 2018, zo'n 2.400 leerlingen
 6. Minkema College in 2019, zo'n 2.250 leerlingen
 7. De Waerdenborch in 2019, zo'n 2.100 leerlingen
- De aanbesteding van Carmelcollege in 2016 betreft enkel twee methoden in de onderbouw, de overige aanbestedingen zijn onderverdeeld in methodepercelen en restpercelen. De percelen met titels van een enkele uitgever zijn voor het grootste deel aan de desbetreffende uitgevers gegund. Het restperceel Carmelcollege 2018 is aan Iddink gegund, de restpercelen van de andere scholen aan VanDijk of OsingadeJong.
- De omvang in het aantal leerlingen van Carmelcollege in 2018 bedraagt zo'n 20 procent van het totaal aantal aanbestedingen gemeten in leerlingen. Dit betekent dat het aandeel gewonnen aanbestedingen gemeten in het aantal leerlingen in 2018, gecorrigeerd voor Carmelcollege, voor Iddink zo'n 44 procent bedraagt en voor VanDijk zo'n 36 procent.
- De overige scholen zijn niet groot genoeg in leerlingenaantallen om een merkbaar effect te hebben op de gepresenteerde percentages gewonnen aanbestedingen (gemeten in leerlingen).

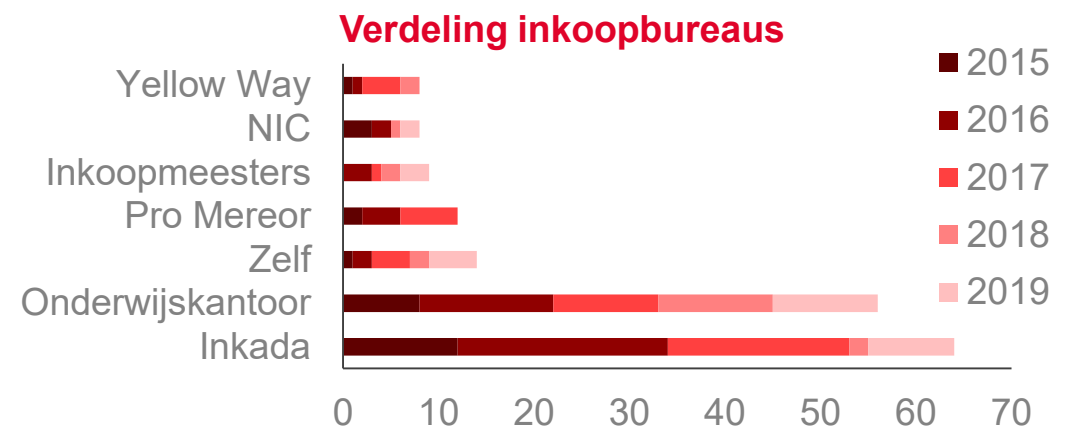
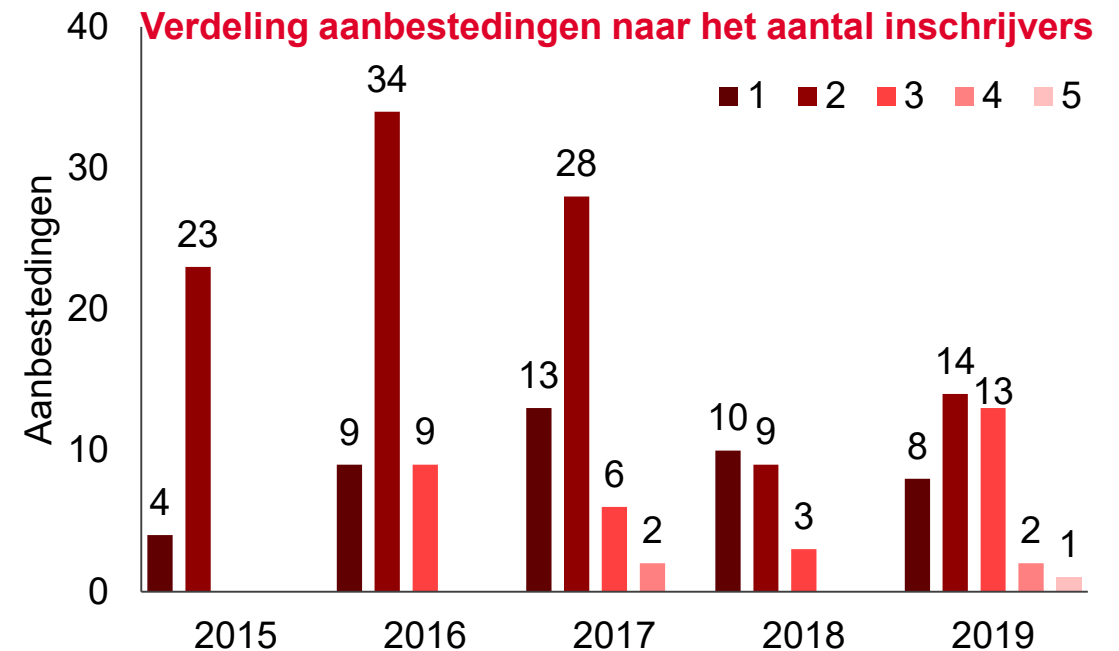
Inschrijvers en inkoopbureaus

Aantal inschrijvers neemt toe

- In de periode 2015 – 2019, zijn er vanaf 2016 aanbestedingen met meer dan twee inschrijvers, tot 2017 komen aanbestedingen met twee inschrijvingen het meest voor.
- In 2019 is de verdeling naar aantal inschrijvers gelijkmatiger en zijn er 16 aanbestedingen met meer dan 2 inschrijvers.

Twee partijen treden vaak op als inkoopbureau

- In totaal zijn er zeventien inkoopbureaus actief betrokken geweest bij de aanbestedingen in deze periode. Daarnaast zijn er ook scholen die de aanbesteding zelf organiseren (in totaal 14 aanbestedingen). De figuur hiernaast laat enkel die partijen zien die vaker dan vijf keer betrokken zijn geweest bij een aanbesteding.
- Er is sprake van een concentratie van inkoopbureaus met Inkada en het Onderwijskantoor als grote partijen. Inkada wordt in 2018 substantieel minder vaak ingeschakeld, maar herstelt zich in 2019. Nieuwe toetreding vindt met name de laatste paar jaar plaats.



Hoe vaak wisselen scholen van distributeur?

Switchen via aanbestedingen

- 197 aanbestedingen (inclusief de zes aanbestedingen met een titel per perceel) waarvan in totaal 149 aanbestedingen zijn gewonnen door de huidige distributeur.
- Dit houdt in dat zo'n kwart (25 procent) van de scholen in de periode 2015-2019 een switch maakt tussen distributeurs.
- Er is variatie tussen de mate waarin distributeurs als huidige aanbieder een nieuwe aanbesteding winnen, Osinga weet als huidige aanbieder geen enkele aanbesteding te winnen.
- Het percentage van 25 procent is ten opzichte van het percentage gemeten in leerlingen een onderschatting, aangezien het Carmelcollege – met zo'n 40 duizend leerlingen een grote aanbestedende dienst – via het aanbesteden met een titel per perceel is gewisseld van aanbieder.

Switchen en concurrentiedruk

- Er bestaat geen maatstaf om te beoordelen of een bepaald percentage switchen via aanbestedingen voldoende is vanuit, bijvoorbeeld, het mededingingsperspectief.
- Het percentage van 25 procent impliceert dat er tijdens een aanbesteding een reële dreiging is dat een aanbesteding wordt verloren door de huidige aanbieder.
- Hierdoor ervaart deze aanbieder tijdens de aanbesteding daadwerkelijk concurrentiedruk.
- Dit suggereert – in lijn met economische theorie – dat het mechanisme van aanbesteden erin slaagt om concurrentiedruk te realiseren, ook in het specifieke geval dat er slechts een beperkt aantal inschrijvers is.

4. Rol prijs en kwaliteit in gunningscriteria

Prijs en kwaliteit in gunningscriteria

22 bestekken, prijs, kwaliteit en flexibiliteit

- SEO heeft 22 bestekken van aanbestedingen (inclusief gesplitste percelen) over de periode 2017-2019 in detail geanalyseerd op de verhouding tussen prijs en kwaliteit die door scholen wordt gevraagd en op welke wijze flexibiliteit als gunningscriterium een rol speelt. Hierbij zijn ook de aanbestedingen met een titel per perceel meegenomen.
- Flexibiliteit wordt in de bestekken vertaald als het gemak waarmee een switch naar digitale leermiddelen of tussen lesmethoden mogelijk is.
- In de meeste bestekken wordt flexibiliteit beoordeeld als een kwaliteitscriterium waarbij een score tussen de 0 en 100 behaald kan worden, soms gaat het om een eis.

Prijsformules en dominante rol prijs

- In aanbestedingen wordt gescoord op kwaliteit (waaronder flexibiliteit) en prijs. Elke aanbesteding legt een relatief belang vast van deze scores in de eindafweging om tot de economisch meest voordelige inschrijving te komen, bijvoorbeeld een 50-50 verhouding.
- Het daadwerkelijk relatieve belang van prijs kan veel hoger liggen afhankelijk van hoe de score op prijs wordt berekend.
- Voor elk van de bestekken laat dit onderzoek zien hoeveel procent hoger de score op kwaliteit moet zijn om een 1 procent verschil in prijs te compenseren.
- Vooral met een prijsformule waarbij op kortingspercentages wordt ingeschreven, is een 1 procent prijsverschil enkel goed te maken met een zeer hoog kwaliteitsverschil, tot meer dan 20 procent. Hieruit blijkt het belang van prijs en het mogelijk onbedoelde ondergeschikte belang van kwaliteit (waaronder flexibiliteit) in het gunningsproces.

Analyse prijs-kwaliteitverhouding (I)

Aanpak en bevindingen uit SEO-rapport 2017

- In de aanbestedingen worden punten gescoord op prijs en kwaliteit, hiervoor wordt in de totale score een vaste verhouding per aanbesteding gebruikt (bv. 50-50). Deze verhouding reflecteert niet noodzakelijkerwijs het belang van prijs.
- Er zijn drie typen prijsformules. De eerste formule vergelijkt de prijs van de inschrijver met die van de laagste inschrijver. De tweede formule maakt gebruik van hetzelfde uitgangspunt, maar past een hefboom toe waardoor de prijs extra gewicht krijgt in de beoordeling. De derde formule kijkt niet naar de prijs, maar naar de geboden kortingspercentages.
- Het belang van prijs in de aanbestedingen wordt inzichtelijk gemaakt voor drie scenario's. Deze scenario's staan in de tabel hiernaast beschreven.
- De vraag is hoeveel extra inschrijver 1 moet scoren op kwaliteit om gelijk te komen met inschrijver 2 en zo kans te maken op gunning van de opdracht. Het prijsverschil is in elk scenario één procentpunt waardoor het effect kan worden uitgedrukt als een semi-elasticiteit.

Prijsformule	Variabelen
$score = maxscore \cdot \left(\frac{p_l}{p}\right)$	p = prijs inschrijver p_l = prijs laagste inschrijver
$score = maxscore \cdot \left(1 - \frac{p-p_l}{p_l} \cdot x\right)$	p = prijs inschrijver p_l = prijs laagste inschrijver x = hefboom (extra gewicht prijs)
$score = maxscore \cdot \left(\frac{k}{k_l}\right)$	k = kortingspercentage inschrijver k_l = kortingspercentage laagste inschrijver

Scenario's kortingspercentages	Inschrijver 1	Inschrijver 2
Scenario 1	5%	6%
Scenario 2	10%	11%
Scenario 3	15%	16%

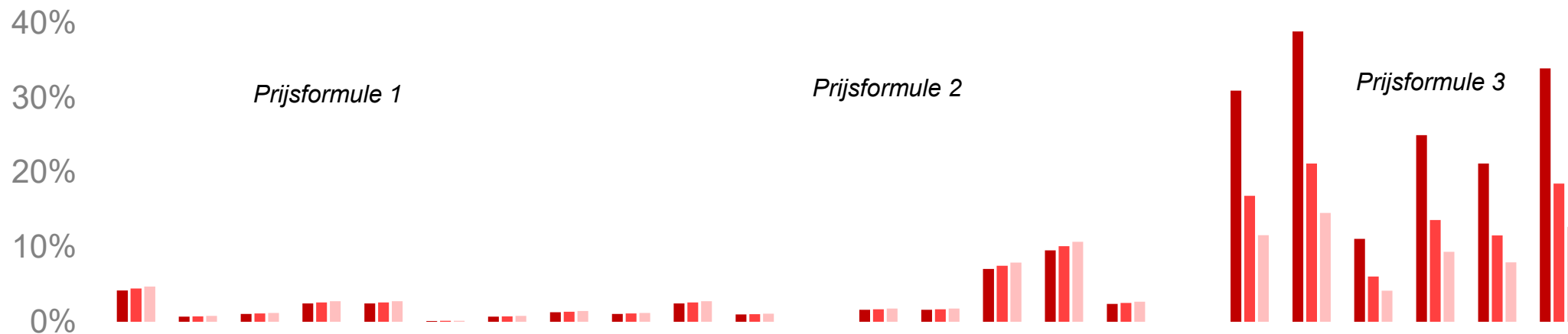
Analyse prijs-kwaliteitverhouding (II)

Verskil tussen prijsformules

- Scholen hanteren een prijs-kwaliteitweging van gemiddeld 58 procent voor prijs (zie volgende slide). Vooral bij prijsformule 3 speelt prijs in werkelijkheid een veel sterkere rol.
- Door de gehanteerde prijsformule in prijsformule 3 zijn de daadwerkelijke mogelijkheden om op kwaliteit een aanbesteding te winnen beperkt. In de verschillende aanbestedingen zou een zo'n 20 procent hogere score op kwaliteit nodig zijn geweest om een 1 procentpunt verschil in prijs goed te maken.

Implicaties

- Bij lagere kortingspercentages is 1 procentpuntverschil relatief een grotere afstand om te overbruggen middels kwaliteit.
- Opvallend is dat prijsformule 3 met name wordt gebruikt bij aanbestedingen per titel, waardoor mogelijke concurrentie tussen uitgevers en distributeurs op kwaliteitskenmerken verder wordt beperkt
- Ten opzichte van de aanbestedingen uit de periode 2015-2017 (Behrens et al., 2017), zijn de extremen in de verhouding tussen prijs en kwaliteit toegenomen.



Analyse prijs-kwaliteitverhouding (III)

Verdeling prijsformules over aanbestedingen

- Prijsformules zijn gelijkmatig verdeeld over aanbestedingen, prijsformule 3 komt met name voor bij aanbestedingen per titel.
- 14 van de 22 aanbestedingen geven een hoger gewicht aan prijs dan aan kwaliteit. Het gemiddelde komt uit op 58 procent voor prijs en 42 procent voor kwaliteit. Dit suggereert dat een procentueel prijsverschil door een klein kwaliteitsverschil kan worden gecompenseerd.
- Er is geen correlatie tussen het effectieve gewicht van prijs in de aanbesteding en het aantal leerlingen.
- Tussen het gewicht van prijs en contractduur bestaat een licht negatieve correlatie. Dit suggereert dat kwaliteit een belangrijkere gunningsfactor is als het beoogde contract een langere looptijd heeft.
- De keuze voor flexibiliteit hangt samen met het in te schakelen inkoopkantoor – dit volgt logischerwijs uit de adviserende rol die inkoopbureaus hebben bij het formuleren van de bestekken, zo is er slechts één inkoopbureau die prijsformule 3 hanteert.

School	Punten		Prijs	Leerlingen	Duur van contract	Optie tot verlengen
	Prijs	Kwaliteit	%		Maanden	
	80	20	80	<5.000	55	-
	640	960	40	>15.000	48	-
	50	50	50	<5.000	43	3x 1 jaar
Prijsformule 1	933	400	70	>15.000	30	2x 1 jaar
	70	30	70	<5.000	12	1 jaar
	10	90	10	<5.000	12	1 jaar
	1.400	2.100	40	5.000 – 15.000	48	-
	55	45	55	<5.000	55	4x 1 jaar
	50	50	50	<5.000	55	4x 1 jaar
	70	30	70	<5.000	55	4x 1 jaar
	820	880	48	<5.000	24	1x 2 jaar
Gemiddeld gewicht prijs (%)			57			
	60	40	60	<5.000	48	2x 1 jaar
	60	40	60	<5.000	36	3x 1 jaar
Prijsformule 2	40	60	40	<5.000	24	2x 1 jaar
	60	40	60	>15.000	36	2x 1 jaar
	60	40	60	>15.000	36	2x 1 jaar
Gemiddeld gewicht prijs (%)			56			
	4.875	2.625	65	>15.000	48	-
	933	400	70	5.000 – 15.000	24	2x 1 jaar
Prijsformule 3	1.400	2.100	40	5.000 – 15.000	48	-
	450	300	60	<5.000	24	2x 1 jaar
	420	330	56	<5.000	24	2x 1 jaar
	3420	1680	67	<5.000		
Gemiddeld gewicht prijs (%)			60	<5.000	24	1x 2 jaar

5. Vergelijking twee typen aanbestedingen

Economisch model twee typen aanbestedingen

Aanbesteden per titel en prijzen in de praktijk

- SEO kijkt naar de catalogusprijzen van de drie grote uitgevers en analyseert of er verschillen zijn in de catalogusprijzen binnen een uitgever voor producten die (nagenoeg) hetzelfde zijn, maar op een andere manier zijn aanbesteed.
- Stichting Carmelcollege heeft het ‘aanbesteden per titel’ in de praktijk toegepast. De producten die we kunnen vergelijken zijn de LiFo-productlijnen van de drie uitgevers. Het Licentie-Foliomodel is een combinatie van digitale en niet-digitale leermiddelen.
- De drie grote uitgevers hebben aansluitend op deze aanbesteding elk een apart aanbod voor Stichting Carmelcollege gecreëerd. Enkel ThiemeMeulenhoff hanteert daadwerkelijk een andere, hogere catalogusprijs voor het Carmelcollege.
- Door het systeem van prijsvorming in de aanbestedingen (bieden van korting op catalogusprijzen) is het niet bekend of het Carmelcollege uiteindelijk ook een hogere prijs betaalt. In theorie is het mogelijk dat ThiemeMeulenhoff een hogere korting heeft geboden – op basis waarvan een hogere score in de beoordeling is behaald – en daarna een hogere catalogusprijs heeft vastgesteld.

Theoretische analyse aanbesteden per titel

- Via een economisch model is het effect op de prijsvorming van de manier van aanbesteden te begrijpen. Het model is een versimpelde weergave van de complexe werkelijkheid van de aanbesteding en focust zich op de kern van het economisch mechanisme.
- Bij de gangbare manier van aanbesteden spelen zowel distributeurs als uitgevers een rol. De concurrentie tussen distributeurs zorgt voor een disciplinerende werking richting uitgevers. Schakel je deze concurrentie uit door – via aanbesteden per titel – rechtstreeks bij een uitgever de leermiddelen in te kopen, dan verkrijgt de uitgever tijdens de aanbesteding een sterke economische positie (monopolie).
- De economische afweging is of de extra kosten van de marge van een uitgever en een distributeur welke in de gangbare aanbesteding tot stand komt, opwegen tegen de monopoliemarge van de uitgever bij aanbesteden per titel.
- Het model kijkt niet naar de kosten van de daadwerkelijke distributie aangezien deze kosten gemaakt moeten worden ongeacht de vorm van aanbesteden, eventuele kostenvoordelen omdat een bepaalde partij dit mogelijk efficiënter kan uitvoeren blijven dus buiten beschouwing.

Aanbesteden per titel en prijzen in de praktijk

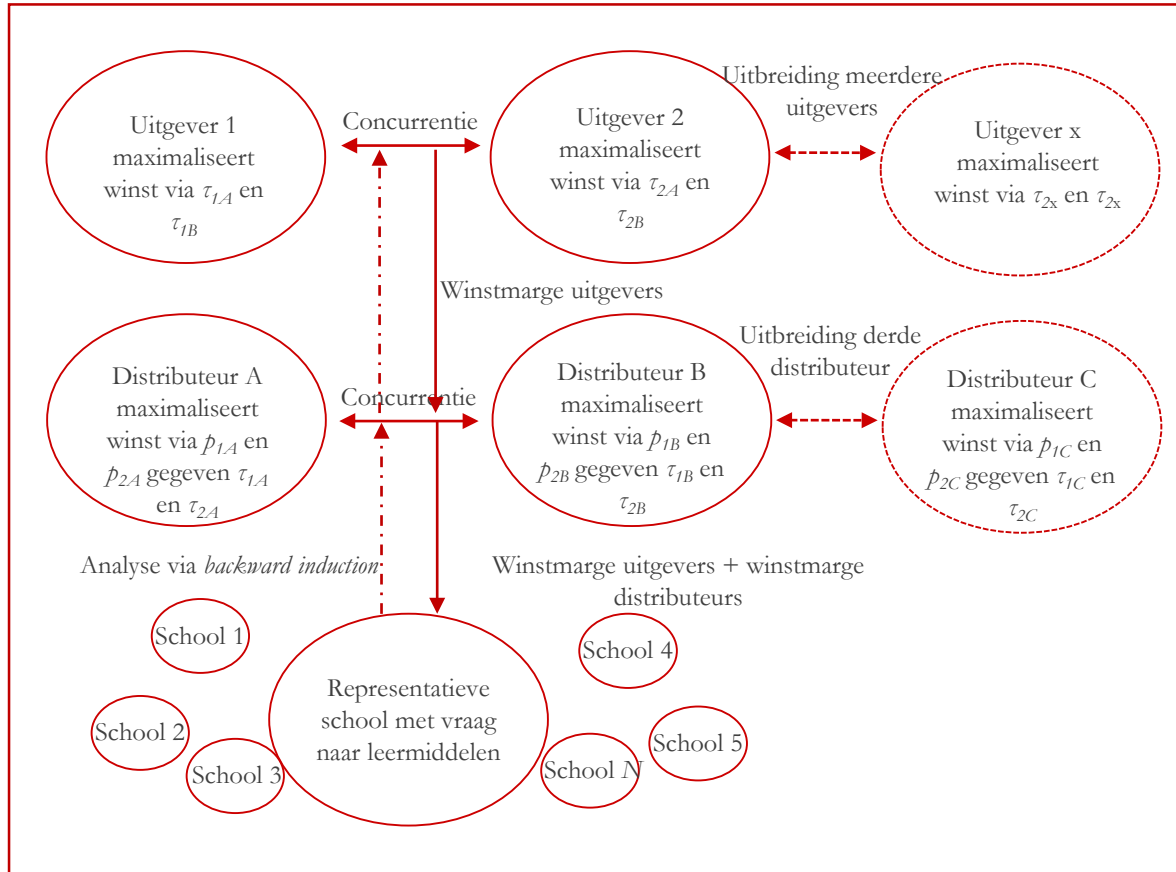
Andere prijzen voor Stichting Carmelcollege?

- De drie grote uitgevers hebben een aparte website met speciaal aanbod voor Stichting Carmelcollege. Op dit moment hanteert enkel ThiemeMeulenhoff andere prijzen voor Stichting Carmelcollege, het gaat om de methoden: De Geo, Feniks, Mundo, Op Niveau, Libre Service, Newton, en Systematische Natuurkunde.
- De tabel hiernaast laat zien dat voor het leerjaar VWO 1 voor eerder genoemde methoden de catalogusprijs voor Stichting Carmelcollege systematisch vijf euro duurder is. Dit komt voor deze methoden neer op een (ongewogen) gemiddelde van 14 procent. Dit prijsverschil geldt voor hetzelfde product en kan daardoor worden toegerekend aan de manier van inkopen.
- De uiteindelijke prijs voor Stichting Carmelcollege is afhankelijk van het bedongen kortingspercentage. Dit percentage is niet openbaar en stakeholders hebben deze vraag tijdens gesprekken niet kunnen of willen beantwoorden.
- Een hoger kortingspercentage kan de hogere catalogusprijs – onbekend tijdens de aanbesteding – verzachten terwijl de geboden korting een positieve invloed heeft op de beoordeling van de inschrijving en daarmee op de winstkans.

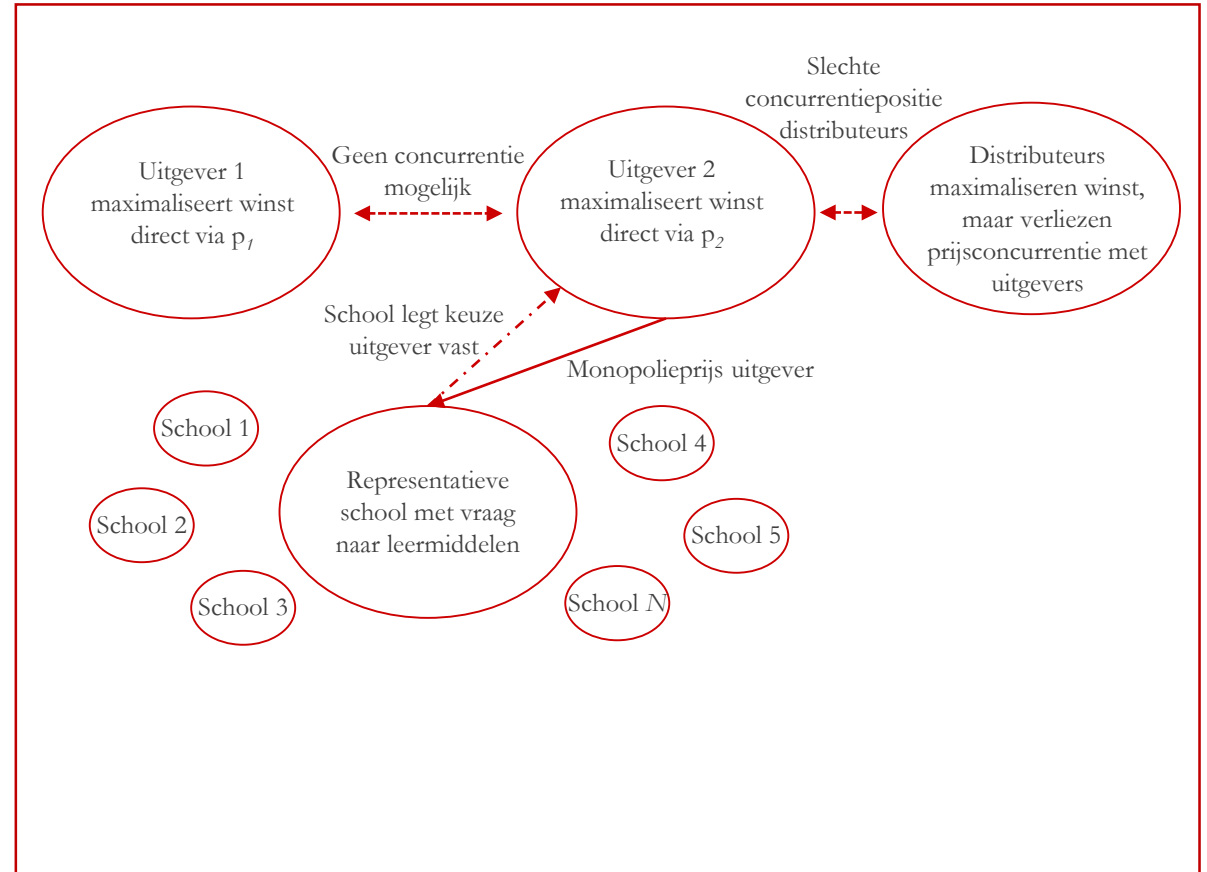
	Catalogusprijs	Catalogusprijs Stichting Carmelcollege
De Geo (Aardrijkskunde)	€42,50	€47,50
Feniks (Geschiedenis)	€35,00	€40,00
Mundo	Niet beschikbaar VWO 1	Niet beschikbaar VWO 1
Op Niveau (Nederlands)	€30,45	€35,45
Libre Service (Frans)	€38,90	€43,90
Newton (Natuurkunde)	€32,50	€37,50
Systematische Natuurkunde	Niet beschikbaar VWO 1	Niet beschikbaar VWO 1

Economisch model en marktstructuur (zie SEO-rapport 2017)

In gangbare aanbesteding concurreren distributeurs en dempen daarmee prijszetting van uitgevers



Met aanbesteden per titel is er voor de distributeur geen ruimte meer en vervalt die disciplinerende kracht voor uitgevers



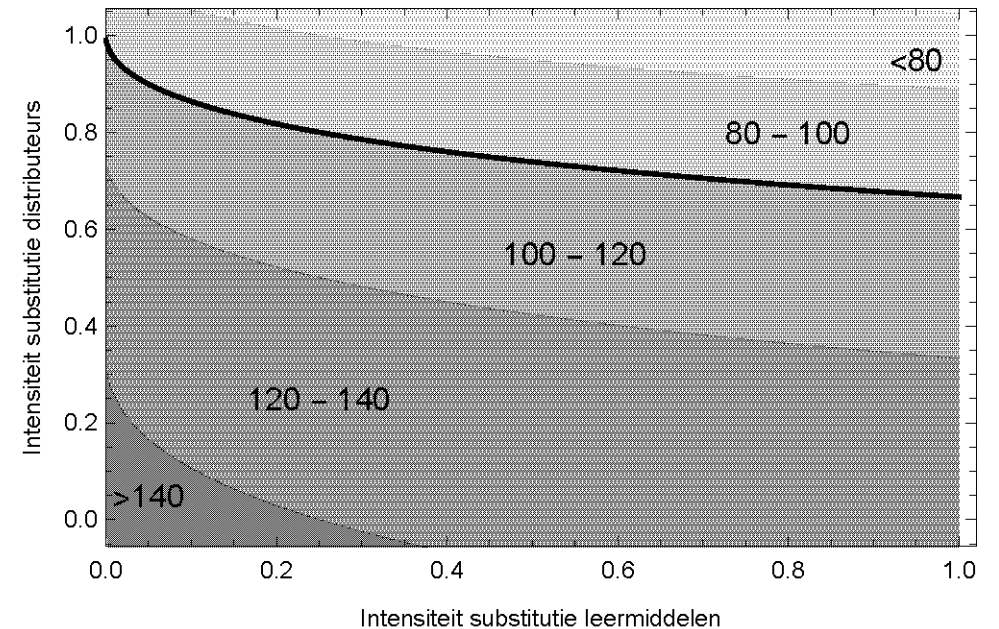
Welke van de twee manieren van aanbesteden gunstiger is voor scholen hangt af van de relatieve marge van de uitgever plus die van de distributeur in de gangbare aanbesteding ten opzichte van de (monopolie)marge van de uitgever in een aanbesteding per titel.

Uitkomsten economisch model in detail (zie SEO-rapport 2017)

Inwisselbaarheid distributeurs cruciaal

- Uit de analyse blijkt dat welke van de twee typen aanbestedingen leidt tot lagere kosten voor scholen afhankelijk is van de mate waarin scholen bereid zijn om distributeurs en leermiddelen in te wisselen voor andere aanbieders (substitutie).
- De (winst)marge van distributeurs en uitgevers daalt naarmate de inwisselbaarheid toeneemt. In de figuur hiernaast is de laagste (winst)marge in de rechterbovenhoek, daar waar distributeurs onderling en leermiddelen onderling perfect inwisselbaar zijn. De school betaalt de hoogste (winst)marge als zij niet bereid is om van aanbieder te wisselen, dit is links onderin zichtbaar in de figuur.
- Het model laat zien dat voor een hoge mate van inwisselbaarheid van distributeurs en leermiddelen (uitgevers), de gangbare manier van aanbesteden voordeliger is dan aanbesteden per titel: in het hele gebied boven de dikgedrukte zwarte lijn is de gangbare methode van aanbesteden voordeliger.
- De verwachting is dat scholen gemakkelijk kunnen wisselen van distributeur en dat daarom met name de bovenste helft van de figuur relevant is. Met een hoge inwisselbaarheid van distributeurs is al bij een beperkte inwisselbaarheid van leermiddelen de gangbare manier van aanbesteden voordeliger.

De prijs van leermiddelen daalt als de intensiteit van (gepercipieerde) substitutie toeneemt



Inzichten economisch model

Inzichten model voor huidige prijsontwikkeling

- Het model voorspelt een hogere prijs (marge) voor leermiddelen bij aanbesteden per titel. De uitgever kan in dat geval een hogere (monopolie)marge afdwingen.
- Het disciplinerende karakter van de concurrentie tussen distributeurs voor uitgevers wordt versterkt doordat op het moment van aanbesteden het niet vaststaat om hoeveel leermiddelen het gaat. Distributeurs kunnen groter inkopen dan een individuele school en op deze manier een betere prijs uit onderhandelen. Daarnaast legt de aanbestedende dienst zich zo voor de contractperiode vast – anders dan in de gangbare manier van aanbesteden – om die titel af te nemen.
- De analyse laat zien dat al bij een geringe substitutie – bereidheid om te wisselen van methoden of distributeur – de gangbare manier van aanbesteden voordeliger is.
- Het model laat enkele factoren buiten beschouwing, waaronder mogelijke schaalvoordelen in distributie en transactiekosten. Op basis van gesprekken met stakeholders zijn er hoge transactiekosten voor alle spelers (uitgevers, distributeurs en scholen); distributeurs, inkoopbureaus en de huidige vorm van aanbesteden spelen een belangrijke rol in het verlagen van deze kosten.

Transactiekosten

- Economische wetenschap besteedt veel aandacht aan transactiekosten, maar deze kosten worden niet altijd expliciet benoemd in analyses.
- Transactiekosten zijn alle kosten die samenhangen met het gebruik van een bepaald prijsmechanisme (zoals aanbestedingen), bijvoorbeeld: zoeken naar prijsinformatie, onderhandelen, vastleggen en monitoren van contractuele voorwaarden.
- Hoge transactiekosten hangen samen met de transactiefrequentie, de onzekerheid van investeringen en de complexiteit van het product; bij hoge transactiekosten zijn relationele contracten waarin onderling vertrouwen en de relatie tussen afnemer en leverancier voorop staat een potentieel efficiënt marktmechanisme (Williamson, 1975).

6. Kostenontwikkeling LiFo (Licentie-Folio)

Kostenontwikkeling leermiddelenpakket bij switch naar LiFo

LiFo en kostenontwikkeling

- De drie grote uitgevers hebben elk een LiFo-productlijn. Het **Licentie-Folium**model is een combinatie van digitale en niet-digitale leermiddelen waarbij flexibiliteit betreffende de inzet van leermiddelen het uitgangspunt is. Bij Malmberg staat deze lijn bekend als *MAX*, bij Noordhoff als *FLEX* en bij ThiemeMeulenhoff als *LRN-line*.
- Het aanbod van de uitgevers verschuift naar deze productlijnen. Uit de catalogus blijkt dat het niet meer mogelijk is om als school/docent te starten met een bepaalde methode zonder het MAX-, FLEX- of LRN-line-product af te nemen. Hier analyseren we de kostenontwikkelingen van het leermiddelenpakket bij een verdergaande switch naar LiFo producten.

Aanpak en uitkomsten

- Op basis van door VanDijk aangeleverde data (vertrouwelijk) definiëren we eerst het gemiddelde ELF leermiddelenpakket gebaseerd op alle door VanDijk bediende scholen in 2019 in zowel aantallen als prijzen.
- Vervolgens kijken we in verschillende scenario's naar de kostenontwikkeling van dit pakket over een periode van vier jaar indien de gemiddelde school in meer of mindere mate switcht naar LiFo leermiddelen.
- Het gemiddelde ELF leermiddelenpakket bevat de volgende type leermiddelen: een leerboek (huur), digitale licentie, werkboek, werkboek met elektronische content en LiFo (allen koop).
- Een switch van één gemiddeld vak naar LiFo leidt over de periode van vier en vijf jaar tot een kostenverhoging van 37 en 45 procent.

Gemiddeld leermiddelenpakket en scenario's

Inhoud leermiddelenpakket

- Op basis van de door VanDijk aangeleverde data blijkt dat het gemiddelde leermiddelenpakket gemeten over alle door VanDijk in 2019 bediende scholen in het ELF-segment in totaal zo'n 15 leermiddelen bevat.
- 50 procent van deze leermiddelen betreft leerboeken (huur), 10 procent digitale licenties (koop), 6 procent werkboeken (koop) en 14 procent werkboeken met elektronische content (koop). De overige categorieën omvatten onder andere abonnementen en LiFo.
- De gemiddelde pakketwaarde is berekend over alle uitgevers en houdt rekening met de in de aanbestedingen geboden kortingspercentages/opslagen over de catalogusprijzen. De gemiddelde pakketwaarde in het ELF-segment in 2019 is gebaseerd op de huurwaarde van de te huren leermiddelen en de aankoopwaarde van de overige categorieën. De gemiddelde pakketwaarde ligt tussen de 270 en 290 exclusief btw. Deze waarde is inclusief de vergoeding voor de dienstverlening van de distributeur.

Scenario's en bandbreedte

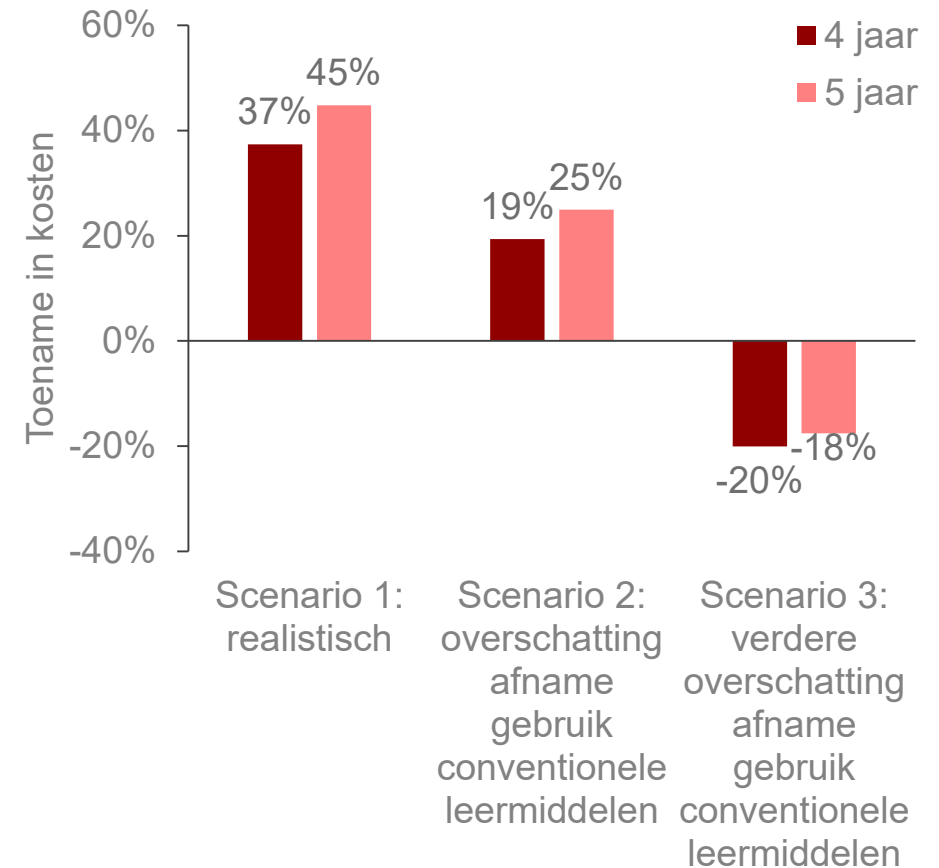
- De meest zuivere vergelijking tussen de bestaande kosten en de kostenontwikkeling bij LiFo is mogelijk door te kijken naar switchen naar LiFo voor een gemiddeld vak.
- Hierbij nemen we aan dat door de switch naar LiFo één leermiddel (huur) wordt bespaard, en dat naar verhouding ook een aantal digitale licenties, werkboeken en werkboeken met elektronische content voor dit vak niet meer worden afgenomen. Ter illustratie, als de verhouding in het gemiddelde leermiddelenpakket tussen het leermiddel en een digitale licentie 5:1 is, leidt de switch tot een afname van 0,2 digitale licenties.
- Op basis van dit meest zuivere scenario is het mogelijk om de kostenontwikkeling te schetsen indien, *ceteris paribus*, alle vaksecties switchen naar LiFo.
- Op dit basisscenario voeren we enkele gevoeligheidsanalyses uit door te veronderstellen dat:
 1. Een switch naar LiFo leidt tot het niet afnemen van een leermiddel (huur) en een digitale licentie;
 2. Een switch naar LiFo leidt tot het niet afnemen van een leermiddel (huur), een werkboek (koop) en een digitale licentie (koop).

Gemiddelde toename kosten na switch naar LiFo

Inzichten

- Uit scenario 1, de meest zuivere vergelijking, blijkt dat na 4 jaar, *ceteris paribus*, de kosten van een leermiddelenpakket met een switch naar LiFo met 37 procent zijn gestegen, gemeten als het cumulatieve verschil over de 4 jaar. Na 5 jaar loopt dit verschil verder op tot 45 procent. De verklaring hiervoor is dat distributeurs in het vijfde jaar een huurkorting toepassen. Hier is aangenomen dat dit een halvering van het oorspronkelijke huurtarief betreft.
- De implicatie van de uitkomsten van scenario 1 is dat als een school op dit moment er voor kiest om voor alle vakken te switchen naar LiFo, de totale kosten voor het leermiddelenpakket toenemen met de genoemde percentages (37 en 45 procent).
- Voor vakken waarbij de school één leermiddel plus een digitale licentie kan omruilen voor LiFo (scenario 2), stijgen de kosten met respectievelijk 19 en 25 procent gemeten over 4 en 5 jaar.
- Voor vakken waarbij de school één leermiddel, een digitale licentie plus een werkboek kan omruilen voor LiFo (scenario 3), dalen de kosten met respectievelijk 20 en 18 procent gemeten over 4 en 5 jaar.
- Scenario 2 en 3 overschatten de afname in het gebruik van conventionele leermiddelen middels het switchen naar LiFo. Een switch voor slechts een zeer beperkt aantal lesmethoden zou onder scenario 2 of 3 kunnen vallen, en daarmee potentieel tot een kostenbesparing leiden (in het geval van scenario 3).

Kostenontwikkeling bij switch naar LiFo in drie scenario's



7. Inzichten uit gesprekken met stakeholders

Gesprekken met experts en stakeholders

Met welke partijen is gesproken?

- Om de bevindingen uit het eerdere onderzoek en de tussentijdse bevindingen uit het huidige onderzoek te toetsen heeft SEO in 2019 (Q4) en 2020 (Q1) met twaalf stakeholders gesprekken gevoerd, de laatste gesprekken zijn (digitaal)gevoerd tijdens de Coronacrisis.
- Enkele aandachtspunten betreffende de marktwerking die tijdens de gesprekken door de gesprekspartners zijn geopperd, zijn in het huidige onderzoek meegenomen, waarvan een analyse van de kostenontwikkeling van het LiFo-product de belangrijkste is.
- De volgende slides bespreken de belangrijkste inzichten. De antwoorden en zienswijzen van de gesprekspartners zijn hier niet herleidbaar verwerkt.
- In willekeurige volgorde hebben de gesprekken plaatsgevonden met (vertegenwoordigers van): het ministerie van OCW, de VO-raad, Kennisnet, SIVON, KBb-educatief, het Onderwijskantoor, Stichting Carmelcollege, Inkada, Blink, VO-Content en Staal & Roeland.

Het LiFo-aanbestedingsmodel en het LiFo-product

- Het LiFo-product en het LiFo-aanbestedingsmodel (aanbesteden per titel) zijn twee aparte ontwikkelingen. Stakeholders zijn met name in de kostenontwikkeling van het LiFo-product geïnteresseerd.
- Er is onenigheid hoe (en of) het LiFo-aanbestedingsmodel leidt tot minder concurrentie en al dan niet hogere prijzen. Wel wordt vaak aangegeven dat (1) het aanbesteden per titel als tijdrovend wordt ervaren door scholen, (2) het er voor scholen niet goedkoper op is geworden, en dat (3) scholen en uitgevers nog (te) weinig ervaring hebben met het distribueren van leermiddelen. Gesprekspartners verwachten dat er in de toekomst geen plaats is voor deze manier van aanbesteden. Wel zullen er mogelijk andere 'experimenten' plaatsvinden om flexibiliteit te bevorderen.
- Over de overgang naar het LiFo-product en de uitfasering van niet-digitale middelen bestaat ook geen consensus. Enerzijds wordt aangegeven dat uitgevers niet-digitale leermiddelen versneld uitfaseren en dat zij scholen een LiFo-product opdringen. Anderzijds wordt aangegeven dat het nog lang zal duren voordat digitaal echt groter wordt. Ook bestaat er onduidelijkheid of het LiFo-product goedkoper of duurder zal zijn dan de niet-digitale middelen.

Gesprekken met experts en stakeholders

Digitalisering

- **Digitalisering als middel**
Digitalisering speelt een steeds grotere rol in het onderwijs en heeft grote impact op de rol van elke speler in de keten, kleinere uitgevers kunnen zich digitaal beter onderscheiden via flexibiliteit bij het ontwikkelen van leermiddelen. Vrijwel iedereen is het er over eens dat digitalisering leidt tot het bereiken van het uiteindelijke doel: meer differentiatie, maatwerk en flexibilisering.
- **Digitalisering en de prijzen**
Vrijwel alle stakeholders verwachten dat digitalisering zal leiden tot hogere prijzen en een verschuiving van de marge van distributeurs naar uitgevers.
- **Digitalisering en de publieke waarden**
Diverse gesprekspartners benadrukken dat de publieke waarden zoals privacy, veiligheid, keuzevrijheid (van onderwijs en leermiddelen), transparantie (kwaliteit en keuzemogelijkheid) en dataportabiliteit onder druk staan.
- **Digitalisering en het Coronavirus**
Het coronavirus versnelt de digitale transformatie. Tegelijkertijd toont het ook de valkuilen. Een gesprekspartner noemt: 'ik denk niet dat er nog een expert in Nederland is die zal zeggen dat het onderwijs volledig digitaal zal worden'.

De distributeur

- **Overname Iddink door Sanoma Learning**
De overname van Iddink door Sanoma Learning wordt gezien als een 'sterke' stap en goede positionering, maar wordt tegelijk door sommigen met argusogen bekeken. De markt waardeert dat de ACM naar deze casus heeft gekeken. Tegelijkertijd bestaat de vraag of de ACM het publieke belang van de sector wel voldoende in haar afweging kan meenemen.
- **Het verdienmodel van de distributeur**
Distributeurs zijn op zoek naar een nieuw verdienmodel. Verwacht wordt dat de vraag naar technische dienstverlening zal stijgen en dat distributeurs die gespecialiseerd zijn op het gebied van IT meer voet aan de grond krijgen.
- **Concurrentie neemt voor de distributeur toe**
Tegelijkertijd neemt de concurrentie voor distributeurs toe doordat de levering van het LiFo-product fysiek simpeler is. Zo wordt verwacht dat nieuwkomers de markt zullen betreden, scholen zich steeds beter zullen informeren en organiseren bij aanbestedingen, en uitgevers scholen steeds vaker rechtstreeks zullen gaan benaderen.

Gesprekken met experts en stakeholders

Docenten

- **Docenten kiezen vooralsnog voor bewezen methoden**
Gebrek aan veranderingsbereidheid wordt relatief vaak genoemd als belangrijke oorzaak van de huidige marktperikelen. Het zorgt voor een sterkere positie van de uitgevers, vooral van uitgevers met sterke (en bewezen) titels. Kleine uitgevers met innovatieve methoden zullen hierdoor nog jaren nodig hebben te kunnen concurreren met de bestaande uitgevers.
- **Switchen naar andere lesmethoden?**
De impact van switchen tussen lesmethoden is groot voor docenten. Docenten hebben vooralsnog een voorkeur voor traditionele leermiddelen. Wel zien enkele gesprekspartners de veranderingsbereidheid van docenten om gebruik te maken van digitale leermiddelen toenemen.
- **Beschikken docenten over de juiste middelen?**
Om gepersonaliseerd leren te realiseren is niet alleen voor leermiddelen, maar ook voor docenten, leerlingen, schoolorganisaties en ICT-systemen aanpassing nodig.

Wat verder ter tafel komt

- **Het meerjarencontract**
Het meerjarencontract kan de omslag naar digitaal en een goede marktwerking belemmeren. Een gesprekspartner geeft aan dat het hierdoor voor nieuwe spelers zoals kleine uitgevers moeilijker is om de markt te betreden en te kunnen concurreren met de gevestigde spelers.
- **Prijstransparantie en ontbundeling**
Geïnterviewden stellen dat het voor scholen inzichtelijk(er) moet zijn voor welke diensten zij bij de distributeur of uitgever betalen – sommige partijen koppelen dit aan een gewenste ontwikkeling waarbij de dienstverlening ontbundeld wordt.
- **Lumpsum**
Scholen ontvangen jaarlijks een bedrag per leerling. Diverse gesprekspartners geven aan dat zij, maar ook andere stakeholders waaronder scholen, in de onjuiste veronderstelling zijn dat er sprake is van een geormerkte lumpsum van zo'n 315 euro per leerling voor leermiddelen. Het ministerie gebruikt dit bedrag slechts als richtbedrag om het totale bedrag per leerling op te baseren.

Literatuur

Literatuur

- ACM (2019a) Vergunning vereist voor de concentratie tussen Sanoma Learning B.V. en Iddink Holding B.V. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/nader-onderzoek-nodig-naar-overname-iddink-holding-door-sanoma-learning-concentratiebesluit>
- ACM (2019b) Verlening vergunning onder voorschriften voor concentratie Sanoma Learning B.V. en Iddink Holding B.V. <https://www.acm.nl/nl/publicaties/sanoma-learning-mag-onder-voorwaarden-iddink-holding-overnemen-concentratiebesluit>
- Behrens, C., Buiren van, K., Fijne, J. & Smits, T. (2017). Marktwerking leermiddelen voortgezet onderwijs: De economische effecten van verschillende vormen van aanbesteding. SEO-rapport 2017-32.
- Behrens, C., Smits, T. & Koeman, N. (2019). Vervolgstudie marktwerking leermiddelen voortgezet onderwijs. SEO-rapport 2019-100.
- Berenschot (2018) Rapport toets SIVON dienst Externe Connectiviteit voor scholen PO en VO. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-830803.pdf>
- ICTU (2019) Connectiviteit PO-VO. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-878656.pdf>
- SLO (2018) Leermiddelenmonitor 17/18. <https://slo.nl/leermiddelenmonitor/@9778/leermiddelenmonitor/>
- Ministerie van OCW (2019) Digitaliseringsagenda primair en voortgezet onderwijs. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-878654.pdf>
- Williamson, O.E. (1979), Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, *Journal of Law and Economics*, vol. 22 (Oct., 1979), 233-261.