



Evaluatie WGS

Syntheserapport

- DEELRAPPORT -

Auteurs

Paul Bisschop (SEO Economisch Onderzoek)

Jacob van der Wel (RegioPlan)

Jos Lubberman (RegioPlan)

Amsterdam, 28 september 2021

Publicatienr. 21028c

© 2021 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

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

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Onderzoeksaanpak	3
1.4 Definities	4
1.5 Leeswijzer	5
2 Ontwikkelingen rond devices en leermiddelen	7
2.1 Ontwikkelingen in bekostiging en inzet van devices in het vo	7
2.2 Ontwikkeling in kosten en beschikbaarheid van leermiddelen	8
2.3 Ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt	10
2.4 Ontwikkelingen in het door scholen gevoerde leermiddelenbeleid	11
3 Gevolgen van digitalisering van leermiddelen	14
3.1 Gevolgen van digitalisering	14
3.2 Gevolgen voor kwaliteit van het onderwijs	16
4 Mogelijkheden om kosten ouders te beperken	19
4.1 De kosten voor ouders	19
4.2 Opties voor het beperken van kosten voor devices voor ouders	20
5 Vergroten van effectieve concurrentie	23
6 Samenvatting	27
Literatuur	30

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds 2008 is de Wet Gratis Schoolboeken (WGS) van kracht. De wet kent twee hoofddoelstellingen:

- het beperken van de schoolkosten – kosten voor leermiddelen – voor ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs (vo);
- het faciliteren en stimuleren van de marktwerking in de markt voor leermiddelen.

De verwachting bij de invoering van de wet was dat de twee doelstellingen elkaar zouden versterken omdat een betere marktwerking of -ordening zou leiden tot een betere prijs-kwaliteitsverhouding bij de leermiddelen.

Elke vier jaar wordt de WGS geëvalueerd op resultaten in relatie tot deze doelstellingen. Het doel van de evaluatie is het inzicht in de effectiviteit van de WGS verder te vergroten en hierover verslag te doen aan de Tweede Kamer. In 2021 heeft het ministerie van OCW RegioPlan opdracht gegeven om de evaluatie uit te voeren. Bij de uitvoering van de evaluatie heeft RegioPlan samengewerkt met SEO Economisch Onderzoek (hierna: SEO).

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

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

Onderdeel (b) gaat over de bijkomende schoolkosten voor ouders (waaronder voor grafische rekenmachines) en is bij deze evaluatie buiten beschouwing gelaten. Dit onderdeel wordt meegenomen in de eerstvolgende schoolkostenmonitor, die voor het najaar 2021 gepland staat. Aanvullend op de genoemde onderwerpen heeft OCW gevraagd om in de evaluatie specifiek aandacht te besteden aan de vraag of devices voor digitale vormen van onderwijs, zoals laptops en tablets, onderdeel zouden moeten zijn van de WGS.

De bevindingen uit de evaluatie van de WGS worden beschreven in drie rapporten:

- een eerste deelrapport¹, dat betrekking heeft op de inzet en bekostiging van devices in het vo;
- een tweede deelrapport², waarin verslag wordt gedaan van de tussentijdse bevindingen ten aanzien van de ontwikkelingen op de beschikbaarheid en kwaliteit van de leermiddelen, de markt voor leermiddelen en het leermiddelenbeleid van scholen.
- een syntheserapport, waarin we bevindingen op hoofdlijnen bespreken en waarin de uitkomsten worden gewogen.

Het voorliggende rapport is het syntheserapport. Het is de derde rapportage. De twee voorgaande deelrapporten beschrijven de ontwikkelingen rondom devices en leermiddelen in het vo, op basis van diverse onderzoeksactiviteiten. Dit rapport vat de meest relevante uitkomsten daaruit op hoofdlijnen samen en betreft daarbij de reactie van stakeholders op de eerste resultaten uit het onderzoek (zie paragraaf 1.3 over de onderzoeksaanpak). Het derde deelrapport is zelfstandig leesbaar, maar voor een uitgebreide onderbouwing van resultaten is het raadzaam om soms terug te grijpen naar het eerste, dan wel het tweede deelrapport.

¹ Van den Berg, Bisschop, Duysak, Van der Wel, Winkelmolen, Lubberman (2021). *Evaluatie WGS. Eerste deelrapport: inzet en bekostiging van devices*. Amsterdam: RegioPlan en SEO.

² Bisschop, Van der Wel, Van den Berg, Winkelmolen, Lubberman (2021). *Naar een nieuw evenwicht? Tweede deelrapport Evaluatie WGS*. Amsterdam: RegioPlan en SEO.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van de evaluatie van de WGS is:

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

Het onderzoek moet een antwoord bieden op meerdere deelvragen die zijn geformuleerd rond vijf thema's. Het laatste thema, thema 5, omvat vier overkoepelende reflectievragen. In dit syntheserapport komen de vijf thema's en de onderliggende onderzoeksvragen aan de orde. Het bespreekt de antwoorden op de onderzoeksvragen van thema 1 tot en met 4 op de hoofdlijnen en geeft uitgebreider antwoord op de onderzoeksvragen van thema 5.

Thema 1	De ontwikkelingen in de bekostiging en inzet van devices in het voortgezet onderwijs en de wijze waarop de ontwikkelingen zich verhouden tot de doelen en de werking van de WGS
a.	Hoe heeft het (financieel) beleid van scholen ten aanzien van devices zich ontwikkeld in de afgelopen vier jaar? Hoe zijn deze ontwikkelingen te verklaren?
b.	Hoe ziet het gebruik van devices er in het vo uit?
c.	Wat is het percentage vo-leerlingen dat over een persoonlijk device beschikt voor het volgen van onderwijs?
d.	Welke knelpunten ervaren verschillende actoren (ouders, scholen, leerlingen) in de bekostiging en inzet van devices voor leerlingen in het vo?
Thema 2	De ontwikkeling in kosten, beschikbaarheid en kwaliteit van leermiddelen voor ouders en scholen in de periode van 2016-2020
a.	Wat is de ontwikkeling van de kosten van het lesmateriaal in relatie tot de lumpsum?
b.	Op welke wijze heeft de WGS bijgedragen aan de bewustwording van scholen rondom de beheersbaarheid van schoolkosten voor ouders?
Thema 3	De ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt tussen 2016-2020 en de wijze waarop de WGS invloed had op deze ontwikkelingen
a.	Hoe heeft het functioneren van de aanbodzijde van de leermiddelenmarkt zich ontwikkeld sinds 2016?
b.	Is het modulair aanbod in de afgelopen vier jaar toegenomen?
c.	Wat zijn de gevolgen van Europese aanbestedingen in het kader van de WGS? Hoe gaan scholen om met aanbesteding?
Thema 4	De ontwikkelingen in het gevoerde leermiddelenbeleid van scholen in de periode 2016-2020 en de wijze waarop de WGS invloed had op deze ontwikkelingen
a.	Hoe heeft het beleid van scholen ten aanzien van leermiddelen zich ontwikkeld in de afgelopen vier jaar? Hoe zijn deze ontwikkelingen te verklaren?
b.	Op welke wijze dragen organisaties aan publieke zijde (SIVON, kennisnet, Raden) bij aan de inkoop en aanbesteding van leermiddelen?
c.	Heeft de WGS effect op de keuzevrijheid van scholen en leraren tot het voorschrijven van lesmateriaal? Zo ja, welke effecten?
Thema 5	Overkoepelende reflectievragen
a.	Wat is de invloed van de digitalisering van leermiddelen en de integratie van content en platformen op de markt?
b.	Welke mogelijkheden zijn er om de kosten voor leermiddelen en devices voor ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs te beperken?
c.	Met welke maatregelen kan effectieve concurrentie op de leermiddelenmarkt worden vergroot? Wat zijn voor- en nadelen van deze maatregelen?
d.	Welke beleidsacties kunnen deze knelpunten rond de bekostiging en inzet van devices wegnemen? Welke beleidsacties kunnen leiden tot een effectieve en innovatieve inzet van devices en ICT in het onderwijs zonder extra kosten voor ouders?

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek combineert verschillende dataverzamelmethode in een relatief korte tijdsperiode. We onderscheiden in het onderzoek drie fasen, die elk zijn afgesloten met een rapportage:

Fase 1: Devices (1 april – 31 mei; onderzoeksvragen thema 1)

Fase 2: Evaluatie WGS (1 juni – 30 juni; onderzoeksvragen thema 2, 3, 4)

Fase 3: Afronding Evaluatie WGS (1 juli – 30 september; onderzoeksvragen thema 5)

Tijdens elke fase zijn verschillende onderzoeksmethoden en -bronnen gebruikt. Waar in de eerste fase het accent lag op het verzamelen van informatie over devices, is dat in de loop van het onderzoek verschoven naar leermiddelen en de werking van de WGS. Hieronder presenteren we de onderzoeksactiviteiten, waarbij we de chronologie volgen waarin de activiteiten zijn uitgevoerd.

- **Deskresearch naar bestaande onderzoeken:** we hebben de belangrijkste onderzoeken, artikelen en papers op het terrein van devices doorgenomen met specifieke aandacht voor de onderzoeksvragen die in dit onderzoek centraal staan.
- **Secundaire data-analyses Schoolkostenmonitor:** er zijn aanvullende analyses gedaan op de data van de twee laatste edities van de Schoolkostenmonitor (2015-2016 en 2018-2019). Dit betreft data afkomstig uit een enquête onder ruim 5.800 ouders/verzorgers van leerlingen in het vo, waarin onder andere is gevraagd naar de kosten voor de aanschaf van een device.
- **Verdiepende interviews met stakeholders:** in de periode april, mei en juni 2021 zijn verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van Stichting Leergeld, Ouders & Onderwijs, LAKS, het ministerie van OCW, VO-raad, SIVON, Kennisnet en SLO. Centraal stonden de ontwikkelingen in de inzet van leermiddelen, de bekostiging daarvan en de knelpunten rondom de inzet en de bekostiging van devices.
- **Enquête onder docenten vo in het flitspanel:** via het Flitspanel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben we docenten/schoolleiders met lesgevende taken in het vo vragen voorgelegd over hun visie op het gebruik, de inzet en de keuze van leermiddelen en devices. In mei 2021 zijn in totaal 558 Flitspanelleden uitgenodigd voor deelname aan het onderzoek. Hiervan hebben er 320 de vragenlijst ingevuld (57%).
- **Analyse schoolgidsen:** om een eerste antwoord te formuleren op de vraag hoe het (financieel) beleid van scholen ten aanzien van devices zich heeft ontwikkeld in de afgelopen vier jaar en hoe het gebruik van devices er in het vo uitziet, hebben we een tekstanalyse uitgevoerd op de schoolgidsen van vo-scholen. De dekkingsgraad van de schoolgidsen ligt tussen 60-70 procent van het hele vo (afhankelijk van schooljaar).
- **Verdiepende interviews met distributeurs, uitgevers en inkoopbureaus:** in mei en juni 2021 hebben we gesproken met vertegenwoordigers van twee distributeurs (Van Dijk en Iddink), vier uitgevers (Noordhoff, ThiemeMeulenhoff, Malmberg en Blink) en twee inkoopbureaus (het Onderwijskantoor en Inkada). In deze gesprekken zijn de ontwikkelingen in vraag en aanbod van leermiddelen besproken.
- **Enquête onder vo-scholen:** eind mei 2021 is een digitale vragenlijst uitgezet onder vo-scholen over het leermiddelenbeleid, de ontwikkeling van de kosten en het aanbod en het gebruik van devices. In totaal zijn er ruim 1.200 vo-vestigingen benaderd via het e-mailadres dat bekend is bij DUO. De enquête heeft 3,5 week open gestaan (van 26 mei tot en met 21 juni 2021). In totaal hebben 220 vo-vestigingen meegedaan. Uitgaande van in totaal 1.609 vo-vestigingen in Nederland is de respons veertien procent. De vragenlijst is voornamelijk ingevuld door schoolleiders en leermiddelcoördinatoren.
- **Verdiepende interviews met vertegenwoordigers van scholen en besturen:** in juni en juli 2021 hebben we gesproken met twintig vertegenwoordigers van scholen en besturen. Deze personen zijn geselecteerd uit de respondenten op de digitale vragenlijst en het analysebestand van de schoolgidsen.

We spraken met een bestuurder en verschillende schoolleiders, beleidsmedewerkers, leermiddelen-coördinatoren, controllers en docenten. Ook met hen zijn de ontwikkelingen op het vlak van de keuze voor leermiddelen en de inzet van devices doorgenomen.³

- **Werksessies met distributeurs, uitgevers en met vertegenwoordigers van scholen en besturen:** in september 2021 zijn twee digitale werksessies georganiseerd waarin is gereflecteerd op de bevindingen zoals deze zijn beschreven in de twee deelrapporten. Centrale vragen daarin waren: wat betekenen de ontwikkelingen op de diverse deelterreinen voor de kwaliteit van het onderwijs, de toegankelijkheid van leermiddelen en de kosten voor scholen? Aan de eerste werksessie namen tien vertegenwoordigers van uitgevers, distributeurs en VO-raad, Kennisnet en SIVON deel. In de tweede werksessie zaten negen vertegenwoordigers van vo-scholen.

De gesprekken met de vertegenwoordigers van stakeholders, distributeurs, uitgevers, aanbestedingsbureaus, scholen en besturen en de beide werksessies hebben digitaal of telefonisch plaatsgevonden.

1.4 Definities

In dit onderzoek komen een aantal begrippen verschillende keren terug. Daarbij hebben we gebruikgemaakt van de volgende definities:

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

³ De oorspronkelijke opzet was om een aantal casussen op schoolniveau uit te werken waarin de verschillende perspectieven binnen een school aan bod zouden komen. Het bleek niet mogelijk om dit te organiseren op de valreep van het schooljaar, waarin de scholen ook nog omschakelden naar fysiek onderwijs. Met de personen die bereid waren om ons te woord te staan zijn de verschillende perspectieven desondanks voldoende belicht.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 presenteren we de belangrijkste bevindingen uit de eerste twee deelrapporten. In de daarop volgende hoofdstukken nemen we de overkoepelende reflectievragen één voor één door: In hoofdstuk 3 bespreken we de gevolgen van de digitalisering van leermiddelen. In Hoofdstuk 4 gaan we in op de mogelijkheden die er zijn om de kosten voor leermiddelen en devices voor ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs te beperken. In dit hoofdstuk bespreken we onder meer enkele opties om knelpunten rond bekostiging van devices weg te nemen. Vervolgens behandelen we in hoofdstuk 5 de vraag hoe effectieve concurrentie op de leermiddelenmarkt kan worden vergroot. We sluiten de rapportage af met een beknopte samenvatting en een selectie van de geraadpleegde literatuur.

Ontwikkelingen rond devices en leermiddelen



2 Ontwikkelingen rond devices en leermiddelen

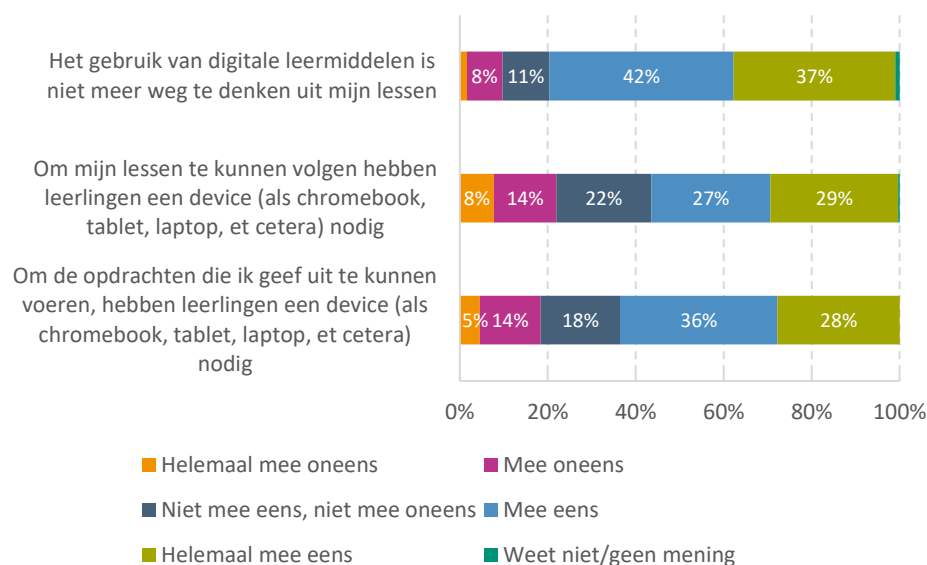
Het voorliggende rapport is het derde en laatste rapport binnen de evaluatie van de WGS. Eerder zijn al twee deelrapporten uitgebracht. Het eerste deelrapport bevat overwegend informatie over de bekostiging en de inzet van devices in het vo. Het tweede deelrapport gaat in op de ontwikkelingen in de markt voor leermiddelen in het vo. Dit hoofdstuk brengt de twee rapporten samen en beschrijft in het kort de uitkomsten ervan, als inleiding voor de daaropvolgende hoofdstukken. De informatie uit de genoemde deelrapporten is op onderdelen aangevuld op basis van werksessies die in september 2021 zijn gehouden.

2.1 Ontwikkelingen in bekostiging en inzet van devices in het vo

Bij meerderheid van de scholen is gebruik van device ingeburgerd

Door een voortschrijdende digitalisering in het vo is het gebruik van devices in het vo de afgelopen jaren sterk toegenomen. Het onderwijs op afstand als gevolg van de COVID-19-pandemie heeft hieraan nog een extra impuls gegeven. Voor een toenemend deel van de leerlingen in het vo geldt dat ze, zonder toegang tot een device, een deel van de lessen niet meer kunnen volgen en de opdrachten niet kunnen uitvoeren. Ter illustratie: meer dan de helft van de docenten van het flitspanel meent dat leerlingen een device nodig hebben om de lessen te kunnen volgen en bijna twee derde van de docenten stelt dat de opdrachten die ze geven niet zonder device kunnen worden uitgevoerd (zie figuur 2.1).⁴ Dat beeld kan iets beïnvloed zijn door het onderwijs op afstand, maar de digitalisering van het vo nam ook voor de pandemie al sterk toe.

Figuur 2.1 De plaats van digitale leermiddelen in de les en het belang van devices (n=310)



Bron: enquête onder het docenten van het flitspanel (Regioplan en SEO, 2021)

Uit de enquête onder schoolleiders en leermiddelencoördinatoren volgt dat op bijna negentig procent van de scholen in het vo bij minimaal één vak gebruik wordt gemaakt van een device.⁵ Bijna zeventig procent van de respondenten stelt zelfs dat dit voor alle vakken of een meerderheid daarvan geldt. In de praktijk is de toegang tot een device bijna onontkoombaar geworden voor de leerlingen.

Kosten van de aanschaf van een device liggen meestal bij ouders

De meeste scholen vragen aan ouders om het device aan te schaffen. Dat geldt voor twee derde van de scholen die hebben meegewerkt aan een enquête die in juni 2021 is uitgezet onder schoolleiders en

⁴ Zie: Van den Berg, Bisschop, Duysak, Van der Wel, Winkelmolen, Lubberman (2021). *Evaluatie WGS. Eerste deelrapport: inzet en bekostiging van devices*. Amsterdam: Regioplan en SEO.

⁵ Zie: Bisschop, Van der Wel, Van den Berg, Winkelmolen, Lubberman (2021). *Naar een nieuw evenwicht? Tweede deelrapport Evaluatie WGS*. Amsterdam: Regioplan en SEO.

leermiddelencoördinatoren. Een groot deel van deze scholen heeft afspraken met een externe partij waardoor ouders van leerlingen tegen gunstige voorwaarden een device kunnen aanschaffen of huren. Een kwart van de scholen koopt zelf devices in en leent deze uit aan de leerlingen. De middelen voor de aanschaf van de devices kunnen komen uit het budget voor leermiddelen, een andere pot binnen de lumpsum of de pot van de vrijwillige ouderbijdrage. Scholen die een device uitlenen aan leerlingen kunnen daarvoor een borg vragen of een vergoeding waarmee de verzekering van het apparaat wordt betaald.

Maatwerkafspraken ter ondersteuning zijn niet altijd de oplossing

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

Oproep om devices gratis te maken breed gedeeld

Veel scholen menen dat het budget dat zij ontvangen voor leermiddelen niet toereikend is om alle leerlingen van een device te voorzien. Om het onderwijs voor elke leerling in dezelfde mate toegankelijk te houden, vinden veel partijen dat een device gratis beschikbaar gesteld moet worden aan leerlingen. Naast partijen als LAKS, Ouders & Onderwijs en Stichting Leergeld, die we in een vroege fase van de evaluatie spraken, onderschrijven ook veel schoolleiders en leermiddelcoördinatoren dat standpunt. Een voordeel van de opname van devices in de WGS is, volgens verschillende schoolleiders en de VO-raad, dat het ook ongemak tussen de school en de ouders wegneemt: de school hoeft niet meer te benadrukken zij niet verantwoordelijk is voor de aanschaf van een device omdat het volgens de wet geen leermiddel is.

2.2 Ontwikkeling in kosten en beschikbaarheid van leermiddelen

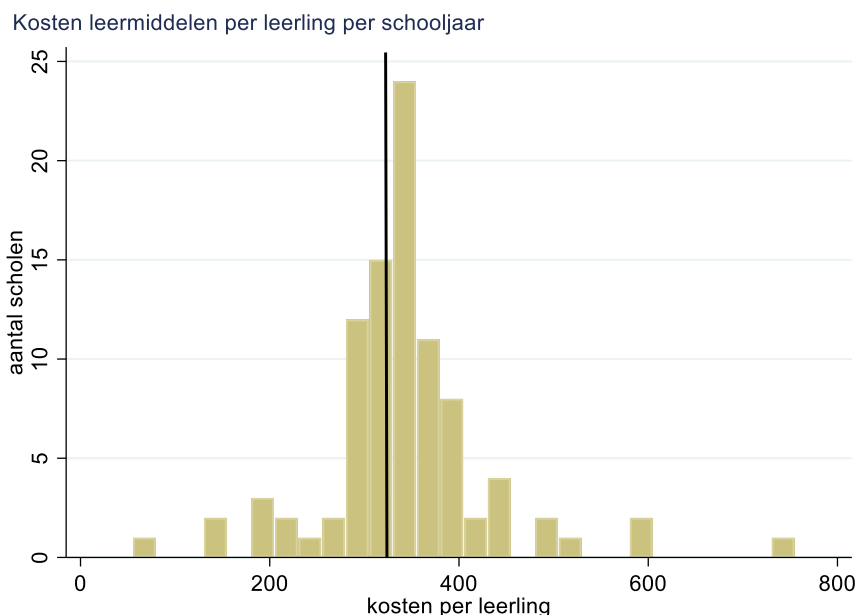
Uitgaven in relatie tot bedrag dat scholen per leerlingen ontvangen voor leermiddelen

In de lumpsumbekostiging ontvangen schoolbesturen jaarlijks één bedrag voor personeel en materieel. De school mag de lumpsum besteden naar eigen inzicht. In de lumpsum zit ook een bedrag voor de besteding van leermiddelen. Het bedrag dat via de lumpsum aan de vo-scholen wordt verstrekt voor de aanschaf van leermiddelen is in 2020-2021 vastgesteld op 322 euro per leerling.⁶ De school kan zelf bepalen welk bedrag ze per leerling aan leermiddelen wil besteden. Het bedrag dat scholen per leerling ontvangen voor de leermiddelen is sinds 2008 licht gestegen. Dit strookt niet met de kosten die scholen ervaren rondom leermiddelen, zo geven alle schoolleiders en betrokkenen uit het onderwijs in de werksessie aan.

Het gemiddelde bedrag dat schoolleiders en leermiddelcoördinatoren in de digitale vragenlijst opgeven, ligt ruim twintig euro per leerling boven het bedrag dat scholen in de lumpsum per leerling ontvangen voor leermiddelen. Het grootste deel van de scholen besteedt tussen 275 en 400 euro per leerling aan de leermiddelen (figuur 2.2). Een relatief groot deel van de vo-scholen geeft gemiddeld genomen meer uit aan leermiddelen dan wat zij in de lumpsum ontvangen.

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

Figuur 2.2 De meeste scholen besteden meer dan het bedrag van 322 euro per leerling dat scholen ontvangen voor de bekostiging van leermiddelen⁷



Bron: enquête onder schoolleiders en leermiddelencoördinatoren (Regioplan en SEO, 2021)

Stijgende kosten

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

Verschillen in perceptie?

Uitgevers merken op dat ze veel investeren in de ontwikkeling van digitale methoden en het actueel houden daarvan. Waar schoolleiders en leermiddelencoördinatoren menen dat ze door de verdergaande digitalisering steeds meer kwijt zijn aan leermiddelen, wijzen uitgevers erop dat het bedrag dat scholen met elkaar besteden aan het totale pakket van lesmethoden de afgelopen jaren naar hun indruk niet is toegenomen. Dit kan ook veroorzaakt worden doordat scholen met elkaar minder methoden of minder leermiddelen inkopen, maar tegen vergelijkbare kosten. Een van de deelnemers uit de werksessie met scholen meldt dat het LiFo-model weliswaar ongeveer even veel kost als dezelfde methode in zijn vorige vorm, maar dan alleen als in de situatie voorheen alle onderdelen binnen de methode werden aangeschaft en de afschrijvingstermijn werd gehanteerd die ervoor stond (vier jaar). In de praktijk kochten veel scholen niet elk leermiddel dat binnen een methode beschikbaar is. Bovendien hanteerden veel scholen een langere afschrijvingstermijn, waardoor ze de kosten van methoden konden drukken. In de situatie met het LiFo-model zijn er minder mogelijkheden om binnen een methode een pakket aan leermiddelen samen te stellen en te variëren in de afschrijftermijn. Aanvullend wijzen uitgevers er nog op dat de kosten van leermiddelen over de tijd moeilijk vergelijkbaar zijn, omdat de functionaliteiten van de huidige generatie leermiddelen zich niet laten vergelijken met het aanbod van leermiddelen uit het verleden.

Beschikbaarheid van leermiddelen staat onder druk

Nagenoeg alle partijen waarmee we spraken zien de potentie van de digitale leermiddelen. De methoden zijn vaak mooi en actueel en bieden veel mogelijkheden voor differentiatie en adaptief onderwijs.

⁷ De zwarte verticale lijn in figuur 2.2 betreft het bedrag per leerling voor de bekostiging van leermiddelen in de lumpsum.

Schoolleiders en leermiddelencoördinatoren vinden het echter bezwaarlijk dat ze LiFo-pakketten vaak alleen als totaalpakket kunnen afnemen en dat ze niet altijd vrij kunnen kiezen voor *alleen* de folio-variant van de methode. Ook vinden ze de duur van de periode waaraan ze aan de licenties vast zitten soms te lang. De beschikbaarheid hangt af van de wijze waarop scholen gebruikmaken van het lesmateriaal. Scholen die nog vooral op foliomateriaal gericht zijn, zien het aanbod en de mogelijke keuzes van lesmethoden afnemen of voelen zich genoodzaakt het LiFo-product af te nemen. Scholen die met name digitale leermiddelen gebruiken ervaren een toename in het aanbod.

De grote uitgevers concentreren zich (deels) op de vakken waar de meeste omzet is te halen, met name de kernvakken. Voor deze vakken is het aanbod aan lesmethoden niet kleiner geworden en kunnen scholen nog steeds kiezen uit meerdere lesmethoden. De indruk van scholen is wel dat het aanbod voor de 'kleinere' vakken onder druk staat. Het gaat dan bijvoorbeeld om de praktijkvakken in het vmbo.

Overigens wordt er van verschillende kanten op gewezen dat binnen de scholen niet voldoende zicht is op welke leermiddelen er beschikbaar zijn om een afgewogen keuze te maken uit de beschikbare leermiddelen. Met name het aanbod van gespecialiseerde uitgevers zou onvoldoende in beeld zijn.

2.3 Ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt

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

Van transactiemodel naar LiFo

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

De ontwikkeling naar het LiFo-product is in eerste instantie in gang gezet door Malmberg. De grote uitgevers zetten volop in op dit model, en melden dat er binnen afzienbare tijd geen ander model meer bij ze afgenomen kan worden. Daardoor kunnen schoolbesturen die nog geen gebruik maken van de LiFo-producten niet achterblijven, als ze gebruik willen blijven maken van de methoden van de drie grote uitgevers. Tijdens de werksessie merkt een van de grote uitgevers op dat de vraag naar LiFo-pakket dit jaar verder is toegenomen en dat er bijna geen scholen meer zijn die niet voor LiFo kiezen als hun de keuze wordt voorgelegd. In de werksessie met scholen signaleren enkele deelnemers dat een methode met foliomaterialen soms nog de voorkeur heeft, maar dat het simpelweg niet meer mogelijk is om die te verkrijgen.

Een nieuwe wijze van aanbesteden

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

Een nieuwe ontwikkeling, die door het LiFo-product mogelijk is geworden, is dat de aanbesteding van leermiddelen wordt onderverdeeld in percelen, waarbij ieder afzonderlijk perceel één titel voor een leermiddel bevat (productaanbesteding). De percelen worden vervolgens gebundeld en gecombineerd

op het niveau van de uitgever van de leermiddelen. Daarbij ontstaat er een restperceel van leermiddelen en diensten die niet onder één van de drie grote uitgevers vallen. Hiermee komt er een duidelijker onderscheid tussen de levering en de distributie van leermiddelen.

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

Veranderende verhoudingen

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

Sinds de invoering van de WGS in 2008 heeft een aantal consolidatieslagen plaatsgevonden onder distributeurs en uitgevers. Het grootste gedeelte van de productie van leermiddelen is bij drie uitgevers komen te liggen, het grootste gedeelte van de distributie van leermiddelen bij twee distributeurs. Door overnames vervagen de grenzen tussen de verschillende partijen. De belangrijkste recente consolidatieslag is de overname in 2020 van Iddink Group door Sanoma Learning, het moederbedrijf van Malmberg. Daarmee vallen meerdere functies (ook Magister en ItsLearning als leerlingvolgsystemaanbieder en softwareaanbieder) in de keten onder één eigenaar. De overname is gebonden aan een aantal strikte afspraken, die afgedwongen zijn om de toegankelijkheid van leermiddelen te blijven waarborgen.

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

2.4 Ontwikkelingen in het door scholen gevoerde leermiddelenbeleid

Kwaliteit is belangrijk, maar de keuzevrijheid is in het geding

Scholen en besturen in het vo ervaren, mede door een verdergaande digitalisering, een toename in de kosten van leermiddelen. Dit volgt uit de enquête en horen we terug tijdens de interviews en de werksessie met schoolleiders en leermiddelencoördinatoren.

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

In principe bepalen de vaksecties, en daarmee de docenten, de leermiddelen die ze willen gebruiken. Ze ervaren daarbij veel vrijheid, ook omdat afwijking van de voorwaarden die de schoolleiding stelt vaak wel bespreekbaar is. Door de ontwikkeling van de kosten van de leermiddelen lopen de scholen en besturen tegen de houdbaarheid van deze keuzevrijheid aan.

Schoolleiders stellen vaker kaders bij de keuze van vaksecties voor bepaalde leermiddelen, iets wat ze vooralsnog in beperkte mate hebben gedaan. De onderwijsvisie en de visie op digitalisering spelen daarbij een rol, maar in toenemende mate ook het budget dat beschikbaar is voor de aanschaf van leermiddelen. Hoewel ook schoolleiders vinden dat de keuzevrijheid van de docenten een groot goed is, vinden

zij het ook belangrijk dat vaksecties kritisch kijken naar de leermiddelen die er in hun vakgebied beschikbaar zijn en daaruit een onderbouwde keuze maken, waarbij naast LiFo-producten oog is voor methoden van andere (kleinere) uitgeverij of zelfontwikkeld materiaal.

De ontwikkeling van 'eigen' lesmateriaal is geen goedkope oplossing om de toenemende kosten van lesmethoden op te vangen. Daarbij is het een behoorlijk uitdaging om de kwaliteit van de lesmethoden te evenaren. De ontwikkeling van lesmateriaal vraagt veel tijd en expertise van docenten. Het betekent dat de docenten ruimte moeten krijgen om het materiaal te ontwikkelen en dat er binnen de school aandacht moet zijn voor de benodigde competenties.

Gevolgen van de digitalisering van leermiddelen

3

3 Gevolgen van digitalisering van leermiddelen

Dit hoofdstuk gaat in op de eerste reflectievraag (thema 5): *wat is de invloed van de digitalisering van leermiddelen en de integratie van content en platformen op de markt?* Het hoofdstuk benut daarbij de informatie die verzameld is in de eerste twee deelrapporten en vult die op punten aan op basis van de werksessies die gehouden zijn in september.

De belangrijkste conclusies in dit hoofdstuk zijn:

- Digitalisering biedt het onderwijs goede mogelijkheden om gedifferentieerd les te geven.
- De nadruk van de grotere uitgevers ligt bij de ontwikkeling van LiFo-producten. Dit kan consequenties hebben voor de beschikbaarheid van foliomaterialen binnen methoden.
- De schoolleiding stuurt meer dan voorheen op de keuze voor leermiddelen, deels omdat door de digitalisering de kosten van de leermiddelen toenemen.
- Door de digitalisering is de toegang tot een device voor veel leerlingen haast onontbeerlijk geworden.
- Welke gevolgen digitalisering heeft voor de kwaliteit van het onderwijs is niet goed te voorspellen.

3.1 Gevolgen van digitalisering

Digitalisering biedt mogelijkheden voor gedifferentieerd lesgeven

Digitalisering van leermiddelen biedt het onderwijs mogelijkheden tot gedifferentieerd lesgeven. De algemene trend is dat in het vo steeds meer digitale leermiddelen ingezet worden. Beredeneerde digitalisering is ook aangemoedigd door het ministerie van OCW, de VO-raad en andere partijen. De inzet verschilt wel sterk per school: een kleine groep scholen gebruikt bij voorkeur nog uitsluitend boeken, een grote groep heeft een voorkeur voor *blended learning* en een kleine groep gebruikt uitsluitend digitale leermiddelen. Door een toenemend gebruik van digitale leermiddelen wordt het gebruik van een platform dat de leermiddelen van alle verschillende vakken ontsluit ook belangrijker.

LiFo sluit aan bij wens ontschotting, maar afstemmen leerroutes soms niet goed mogelijk

Eén van de voordelen ten aanzien van differentiatie zit in de adaptieve functie en mogelijkheden om lesstof van andere leerniveaus en leerjaren te gebruiken (ontschotting) zonder dat daar extra boeken voor nodig zijn. Malmberg is gestart met een model dat daarbij aansluit: het LiFo-model waarbij een licentie (optioneel) gekoppeld wordt aan een jaarlijks verbruiksboek waarin leerlingen mogen schrijven. Het LiFo-model benut de voordelen van digitale leermiddelen omdat scholen in dit model een licentie kopen waarbij leerlingen makkelijker kunnen switchen tussen niveaus en leerjaren.

Naast de mogelijkheden die de digitale lesmethoden ontegenzeggelijk bieden en die ook binnen het onderwijs worden herkend, plaatsen enkele schoolleiders en leermiddelencoördinatoren in hun werksessie een kanttekening: de leerroute (en dus de wijze waarop kan worden gedifferentieerd) wordt in sterke mate bepaald door de digitale methode. De docent heeft binnen de huidige generatie LiFo-producten volgens enkele deelnemers aan de werksessie beperkte mogelijkheden om eigen keuzes te maken ten aanzien van verschillende leerroutes voor verschillende leerlingen, zelfs in vergelijking met de papieren versie van dezelfde methoden.

Grotere uitgevers investeren in kernportfolio LiFo-producten

De drie grote uitgevers hebben het LiFo-model omarmd en investeren met name nog in de LiFo-producten van hun methoden. Dit zorgt ervoor dat de boeken van de bestaande methoden nog beperkt beschikbaar zijn en dat scholen nog sneller overgaan naar digitale leermiddelen. Uitgevers investeren in een kernportfolio van LiFo-producten (grotendeels kernvakken).

Functie van distributeurs onder druk

Door het LiFo-model is de distributiefunctie bij leermiddelen onder druk komen te staan. Anders dan bij fysieke boeken die gehuurd worden, hoeven licenties en verbruiksboeken niet meer ingenomen te worden aan het einde van het schooljaar. Door het wegvallen van de complexe logistieke operatie bij licenties kunnen grote uitgevers ook direct leveren aan scholen. Een aantal scholen denkt hier voordelen uit te kunnen putten en is overgestapt naar productaanbesteding: aanbesteden van titels rechtstreeks bij

uitgevers. De gedachte hierachter is dat distributeurs kunnen concurreren met uitgevers om de levering. In de praktijk heeft de distributeur bij deze aanbestedingsvorm een achterstand en kan het niet altijd voldoen aan de eisen die in de aanbesteding worden gesteld.

De positie van drie grote uitgevers is versterkt

Bij productaanbesteding leggen scholen van tevoren soms vast welke methoden en leermiddelen zij willen. Dat heeft tot gevolg dat een uitgever in de aanbesteding geen prijsprikkel meer heeft en een sterke onderhandelingspositie heeft als het gaat om de (leverings)condities. Gespecialiseerde uitgevers hebben vooralsnog minder goede toegang tot productaanbesteding. Meedoen aan de grotere aanbestedingen vereist voor de uitgevers een bepaalde expertise, vindbaarheid en capaciteit, die eerder bereikt wordt door grotere uitgevers. De nieuwe aanbestedingsvorm is daarnaast een bedreiging voor distributeurs. Ze zijn hierdoor gedwongen om zichzelf (en hun aanbod) opnieuw uit te vinden om hun sterke positie te behouden. Dit gebeurt onder andere via de beoogde verbetering van de transparantie in de prijzen voor producten en diensten.

Kleinere, gespecialiseerde uitgevers hebben moeite om de aansluiting te vinden

Tijdens de werksessie merkte een van de gespecialiseerde uitgevers op dat scholen niet altijd bekend zijn met lesmethoden van andere uitgevers dan de grote drie. De gespecialiseerde uitgevers lijken eerder over het hoofd te worden gezien bij de productaanbesteding. De distributeurs met hun kennis van de markt aan de aanbestedingsprocedure zouden een 'natuurlijke' partner kunnen zijn voor dergelijke uitgevers.

Kosten van leermiddelen stijgen

Het is nog onduidelijk of een productaanbesteding, met als voordeel het wegnemen van de intermediair en als nadeel een mogelijk beperktere concurrentie op de productpercelen, op de langere termijn leidt tot hogere of lagere prijzen voor leermiddelen. Volgens schoolleiders en leermiddelencoördinatoren zijn leermiddelen de afgelopen jaren duurder geworden. Dat heeft er voornamelijk mee te maken dat scholen bij LiFo-producten ieder jaar een licentie en verbruiksboek per leerling aanschaffen, terwijl scholen voorheen de keuze hadden om boeken nog één of twee jaar langer dan de afschrijftermijn te gebruiken en op die manier te sturen op uitgaven aan leermiddelen. De LiFo-producten zelf zijn ook relatief duur, omdat het een totaalpakket betreft. Scholen hadden bij de vorige verschijningsvormen van de methoden een grotere keuzevrijheid om onderdelen van de methode wel of niet aan te schaffen. Schoolleiders en leermiddelencoördinatoren signaleren een gebrek aan keuzeruimte bij de LiFo-producten. Het hele pakket wordt afgenomen, waardoor de totaalprijs ook hoger uitvalt. Het licentiemodel blijkt ook moeilijker te passen bij een situatie waarin leerlingen van vakken en profiel switchen, zo meldt een schoolleider. Voorheen was er altijd nog wel een boek over, maar nu moet voor deze leerlingen een hele nieuwe licentie worden aangeschaft.

Schoolleiders en leermiddelencoördinatoren wijzen erop dat het bedrag dat scholen per leerling ontvangen in de lumpsum nauwelijks is gestegen sinds 2008. De digitalisering vergde ook investeringen van scholen op ICT-gebied, die nodig waren om de leermiddelen te kunnen blijven aanbieden. Hierin is volgens de scholen niet (voldoende) voorzien in de lumpsum. Sommige deelnemers van de werksessies pleiten dan ook voor een 'herijking' van hetgeen nodig is op leermiddelengebied en een daaruit voortvloeiende modernisering van de WGS.

Veranderingen in leermiddelenbeleid op stapel

Veel scholen zitten in een overgangsfase, waarin voor een aantal vakken het LiFo-product wordt gebruikt en voor andere vakken andere leermiddelen. Scholen die voor alle vakken volledig overschakelen op het gebruik van LiFo-producten komen niet uit met het richtbedrag voor de besteding aan leermiddelen (322 euro per leerling in 2020-2021). Bij de aanschaf van leermiddelen zullen scholen scherpe keuzes moeten maken: voor welke vakken volgen we nog een methode? En is dit een methode met LiFo-product of een andere methode (van een gespecialiseerde uitgever)? Gaan we over op zelfontwikkeld materiaal of opensourcemateriaal? Een belangrijke constatering hierbij is dat veel betrokkenen erop hintten dat vaksecties mogelijk beperkt worden in hun keuzevrijheid. Voorheen mochten zij grotendeels zonder (financiële) kaders kiezen uit de methoden die beschikbaar waren. Door de kostenstijgingen worden

vaksecties mogelijk gedwongen om beter om zich heen te kijken of alternatieve methoden ook aantrekkelijk zijn. Wellicht geeft dit een impuls aan de bereidheid om over te stappen, die traditioneel doorgaans laag is bij vaksecties in het vo.

Ontwikkelingen versterken behoefte aan device per leerling

De ontwikkeling naar meer digitaal leermateriaal doet een nog groter beroep op de behoefte aan devices waarop de digitale leermiddelen kunnen draaien. Een device is de sleutel tot de digitale leermiddelen, zonder device kunnen leerlingen er niet of beperkt mee werken. Aangezien grote uitgevers volop inzetten op digitale leermiddelen en vaksecties doorgaans trouw zijn aan methoden, zijn scholen en leerlingen in toenemende mate afhankelijk van devices.

De ICT-infrastructuur is in toenemende mate bepalend,

Om de toegang van docenten en leerlingen tot het digitale lesmateriaal te verzekeren is een stabiel netwerk op school noodzakelijk. Daarnaast moeten leerlingen thuis beschikken over een werkende internetverbinding. Dat laatste is geen vanzelfsprekendheid voor een deel van de leerlingen, zo is gebleken tijdens de recente periodes met afstandsonderwijs. Verder moeten, als leerlingen werken met devices, het onderhoud en de verzekering van de devices zijn geregeld. Scholen maken hierover nu vaak afspraken met een externe partij, die ook over de levering van de devices gaat.

Datavraagstukken worden urgenter

Naast deze aspecten roept digitalisering vragen op rond privacy. Digitale methoden verzamelen informatie over het gebruik van de methode en houden bij welke resultaten leerlingen boeken. Stakeholders als Ouders en Onderwijs, maar ook verschillende schoolleiders, stellen vast dat er afspraken moeten worden gemaakt over de zeggenschap en het eigenaarschap van deze data. De discussie hierover wordt urgenter naarmate het gebruik van devices nog meer toeneemt.

3.2 Gevolgen voor kwaliteit van het onderwijs

Uitgevers zijn ervan overtuigd dat de LiFo-producten kwalitatief een verbetering zijn. Veel schoolleiders en docenten onderschrijven de kwaliteit van het LiFo-product. Ze wijzen dan met name op de betere mogelijkheden om het aanbod af te stemmen op het niveau van de leerling. Wat de digitalisering uiteindelijk betekent voor de kwaliteit van het onderwijs is echter omgeven met te veel onzekerheden om nu al vast te kunnen stellen. Hieronder benoemen we enkele aandachtspunten.

Hoe effectief zijn de digitale leermiddelen?

Hoewel de geluiden over digitale leermiddelen vaak positief zijn en de meeste betrokkenen het erover eens zijn dat het materiaal is met veel potentie, wezen verschillende docenten van het flitspaneel erop dat we eigenlijk te weinig weten over de effectiviteit van het gebruik van digitale leermiddelen.

Slagen docenten erin om de voordelen van het LiFo-product te benutten?

LiFo biedt mogelijkheden om het onderwijs af te stemmen op de individuele ontwikkeling van leerlingen. Het vraagt echter een andere benadering van docenten, die om moeten gaan met differentiatie. Ongeveer een derde van de scholen meent dat de docenten de voordelen van LiFo nu optimaal benutten. Daar zit nog ruimte voor verbetering. Tot nu toe zijn er met name scholen overgegaan naar LiFo die daar bewust voor hebben gekozen. In de toekomst zullen meer scholen die een sterkere voorkeur hebben voor boeken overgaan naar LiFo. Het is de vraag of docenten van die scholen voldoende feeling met digitale leermiddelen hebben om de voordelen goed te benutten.

Zijn er voldoende goede alternatieven?

Er zijn scholen die er nog steeds voor kiezen om vooral gebruik te maken van foliomateriaal. Een deel van deze scholen kiest daarvoor omdat zij dit beter vinden passen bij de leerlingenpopulatie van de school. De drie grote uitgevers kiezen nadrukkelijk voor het LiFo-product en houden daarbinnen een lijn van *digital first* aan. Scholen kopen de licentie voor het digitale lesmateriaal en het papieren verbruiksboek is optioneel. De docenten kunnen, volgens de uitgevers, vervolgens zelf bepalen in welke mate ze

gebruikmaken van het digitale en ‘papieren’ materiaal. Voor scholen betekent dit dat ze een breder (en duurder) pakket moeten afnemen, ook al gebruiken ze het digitale materiaal niet.

Slagen scholen erin om eigen materiaal van goede kwaliteit te ontwikkelen en te verzamelen?

Schoolleiders en leermiddelcoördinatoren menen dat de kosten van de LiFo-producten dermate hoog zijn dat zij het zich niet kunnen veroorloven om voor alle vakken een dergelijk pakket aan te schaffen. Een consequentie kan zijn dat ze voor een deel van de vakken op zoek gaan naar alternatieven. Een alternatief is dat vaksecties zelf lesmateriaal ontwikkelen. De kwaliteit van zelfontwikkeld materiaal is afhankelijk van de vaardigheden waarover de docenten beschikken om dit materiaal te verzamelen of te ontwikkelen. Het is de vraag welke consequenties dit uiteindelijk heeft voor de onderwijskwaliteit.

Mogelijkheden om kosten voor ouders te beperken

4

4 Mogelijkheden om kosten ouders te beperken

In dit hoofdstuk gaan we in op de tweede en vierde reflectievraag van thema 5:

- Welke mogelijkheden zijn er om de kosten voor leermiddelen en devices voor ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs te beperken?
- Welke beleidsacties kunnen de knelpunten rond de bekostiging en inzet van devices wegnemen? Welke beleidsacties kunnen leiden tot een effectieve en innovatieve inzet van devices en ICT in het onderwijs zonder extra kosten voor ouders?

Opnieuw maken we gebruik van de informatie die is verzameld in de eerste twee deelrapporten en vullen die op punten aan op basis van de werksessies die gehouden zijn in september 2021.

De belangrijkste conclusies in dit hoofdstuk zijn:

- Op een groot deel van de vo-scholen hebben leerlingen een device nodig om lessen te kunnen volgen.
- Door de WGS liggen de kosten voor de aanschaf van lesmateriaal bij de school en niet bij de ouders. Dat is anders voor de kosten van devices, waarvoor de rekening vaak wel bij ouders wordt gelegd.⁸
- Het is voor ouders onaantrekkelijk om geen device voor hun kinderen aan te schaffen.
- Scholen die er zelf voor zorgen dat leerlingen de beschikking krijgen over een device, komen daar soms op terug.

4.1 De kosten voor ouders

Een device hoort erbij

Leermiddelen zijn voor ouders van leerlingen in het vo gratis, tenzij ouders vrijwillig een beroep doen op extra leermiddelen die buiten school gebruikt worden. Het blijkt voor ouders met kinderen in het vo moeilijk om kosten voor devices te beperken. Veel scholen vragen aan ouders om een device aanschaffen en vragen dan vaak (impliciet of expliciet) om een specifiek model. Door afspraken te maken met externe partijen, zorgen scholen ervoor dat ouders het device tegen relatief gunstige voorwaarden kunnen kopen of huren. Voor ouders en leerlingen is een device 'normaal' waardoor men doorgaans zonder tegengeluid een device aanschafft. Hoewel scholen er niet mee te koop lopen, lijken ze in de praktijk ouders die de kosten van een device niet kunnen dragen doorgaans wel tegemoet te komen.

Scholen zijn ervoor verantwoordelijk dat de lessen vrij toegankelijk zijn voor iedere leerling. Door de digitalisering in het vo kunnen veel leerlingen niet meer zonder een device. Tegelijkertijd geven veel scholen aan dat het onmogelijk is om de aanschaf van devices te bekostigen vanuit de huidige lumpsumvergoeding. Verschillende schoolleiders merken op dat ze het eigenlijk ongepast vinden om aan ouders te vragen een device aan te schaffen voor hun zoon of dochter. Ze doen het toch, omdat de lessen die op hun school worden gegeven niet goed zijn te volgen zonder een device en de bekostiging niet voldoende is om voor elke leerling een device te regelen.

Het is voor ouders onaantrekkelijk om niet mee te doen

Veel scholen maken afspraken met een externe partij over de aanschaf en het onderhoud van een device. Ouders kunnen dan bij die partij het device afnemen tegen gunstige voorwaarden. Ouders kunnen van de door de school met externe partijen gemaakte afspraken afwijken door (1) het voorgeschreven device ergens anders te kopen of te huren, (2) geen device te kopen of te huren of (3) een ander (goedkoper) device te kopen of te huren. Al deze 'oplossingen' zijn nadelig. Indien ouders het device op een andere plek kopen of huren dan bij de organisatie waar de school afspraken mee heeft gemaakt, betalen ouders doorgaans meer en komen ze niet in aanmerking voor bepaalde dienstverlening op school door de betreffende organisatie, bijvoorbeeld als het device een reparatie nodig heeft. Als ouders om financiële redenen geen device kunnen of willen kopen of huren, kan er vaak nog iets georganiseerd worden via gemeentelijke regelingen of Stichting Leergeld. Scholen hebben voor schrijvende gevallen waarin ouders een device niet kunnen betalen doorgaans wel een regeling, maar communiceren dit beperkt om het beroep op deze regelingen te beperken. Stakeholders wijzen erop dat ouders zich er vaak voor schamen om een beroep te doen op deze regelingen. Schaamte speelt ook een rol als ouders een ander

⁸ Ook de kosten van de grafische rekenmachine liggen bij de ouders, maar deze zijn niet meegenomen in deze evaluatie.

(goedkoper) device kopen of huren dan het gangbare device op de school. Ook in scholen die werken volgens het principe Bring Your Own Device (BYOD) speelt mee dat ouders niet graag een goedkoop device voor hun kinderen aanschaffen. De ongelijkheid tussen kinderen wordt daarmee zichtbaar, en dit is voor leerlingen in de leeftijd van de middelbare school een gevoelig onderwerp.

Verschillende scholen die het zelf organiseren komen daar op terug

Een relatief bescheiden deel van de scholen koopt de devices zelf in en stelt ze beschikbaar aan de leerlingen. Een aantal scholen heeft dit in het verleden gedaan, maar heeft ervaren dat dit 1) financieel een zware post is en 2) het beheer van de devices enorm veel gedoe is dat tijd en ook geld kost. Voor veel scholen was dit een reden om hiervan af te stappen en ouders te vragen het device aan te schaffen. Bij scholen die een device aanschaffen voor hun leerlingen kan dat ten koste gaan van het budget dat de school kan besteden aan leermiddelen.

4.2 Opties voor het beperken van kosten voor devices voor ouders

Uit de verschillende gesprekken met stakeholders en betrokkenen uit het onderwijs volgen twee opties om de knelpunten rond de bekostiging en inzet van devices weg te nemen:

- Devices onderbrengen bij de WGS
- Invoering van een inkomensafhankelijke bijdrage voor een device

Bij beide opties moet rekening worden gehouden dat een device niet slechts een product is dat eenmalige aanschafkosten met zich meebrengt. Met een device komen ook aanvullende producten en diensten die leiden tot kosten. Te denken valt aan onderhoud, verzekering en reparatie van het device, maar ook de ICT-infrastructuur op school en bij de leerling thuis.

Onderbrengen devices in de WGS

De optie waar door scholen, de VO-raad en diverse andere stakeholders het meest naar wordt gewezen, is dat devices hetzelfde behandeld worden als leermiddelen en onder de WGS komen te vallen. In die lijn doorredenerend zou de bekostiging van de devices via de lumpsum kunnen worden geregeld. Scholen zijn er dan verantwoordelijk voor dat aan iedere leerling een goed werkend device ter beschikking wordt gesteld, zonder dat ouders hoeven bij te betalen. Die situatie verschilt in een aantal opzichten van de situatie waarin ouders zelf een device inkopen of huren.

Het voordeel van deze optie is dat de uitvoering relatief eenvoudig is en dat geleerd kan worden van de invoering van de WGS in 2008 en de ervaringen in Vlaanderen. Het bevordert de kansengelijkheid en gelijke toegankelijkheid tot het publieke onderwijs. Een nadeel is dat de regeling relatief kostbaar is voor de overheid: iedere leerling krijgt een laptop via de bekostiging, dus ook de leerlingen met ouders die dat zelf (wellicht eenvoudig) kunnen betalen.

Bij het onderbrengen van de devices in de WGS voorzien we de volgende aandachtspunten:

- Er moet goed worden nagedacht wat de minimale eisen aan een device zijn, die binnen het vo gesteld kunnen worden. Er moet, met andere woorden, een gemeenschappelijke 'standaard' ('Welk soort device hebben vo-leerlingen tenminste nodig om voldoende toegang te hebben tot de digitale leermiddelen?') worden vastgesteld die kan gelden voor het hele vo. Aan de hand van deze standaard kan worden bepaald wat de vergoeding per leerling wordt.
- Indien scholen (schoolbesturen) devices inkopen, dan moet men nog nadrukkelijker nagaan welk device het beste past bij de onderwijsvisie. Parallel aan hoe het sinds 2008 met leermiddelen is gegaan, kan ook het kostenbewustzijn ten aanzien van devices hierdoor toenemen.
- Er kan een situatie ontstaan waarin scholen ouders nog steeds om een bijdrage vragen, zodat de school een duurder type device kan aanschaffen voor leerlingen. Dit kan nog steeds leiden tot een gevaar voor de toegankelijkheid indien ouders onvoorbereid worden geconfronteerd met de extra kosten. Indien scholen de extra kosten wel duidelijk en tijdig naar ouders communiceren, kan een situatie ontstaan waarin de school zich profileert om een bepaalde leerlingpopulatie aan te trekken

(leerlingen met rijkere ouders). Iets vergelijkbaars lijkt nu aan de hand te zijn in België, waar scholen met de Digisprong geld kregen om devices beschikbaar te stellen.⁹

- Als scholen (schoolbesturen) op grote schaal devices inkopen, dan komen ze mogelijk uit boven de aanbestedingsgrens van 214 duizend euro¹⁰, waardoor er aanbestedingen in de markt moeten worden gezet. Dit levert een nieuwe procedurele last voor scholen en schoolbesturen op, waar kleinere scholen verhoudingsgewijs meer last van ondervinden.
- Aangezien in de nieuwe situatie meer devices moeten worden ingekocht, en op grotere schaal, ontstaat een nieuwe markt van partijen die devices en/of bijbehorende diensten (beheer/reparatie) op een dergelijke schaal kunnen aanbieden. Voor een toekomstbeeld van de markt kan geleerd worden van de ontwikkelingen sinds de invoering van de WGS. De markt voor leermiddelen is mede door de aanbestedingsplicht en gezamenlijk inkopen sterk geconsolideerd en momenteel zijn er twee distributeurs die meedingen om de distributie van grote hoeveelheden leermiddelen. Het is voorstelbaar dat een dergelijke structuur ook voor de levering en dienstverlening van devices gaat ontstaan. Eén partij staat bijzonder goed voorgesorteerd: The Rent Company heeft momenteel al veel contacten en afspraken met scholen. Een aandachtspunt is dat ook op deze nieuwe markt sprake moet zijn van concurrentie tussen ten minste twee partijen. Van Dijk kan momenteel wel devices leveren en beheer, maar scholen kunnen geen devices bij Van Dijk inkopen. Iddink heeft een samenwerking met Campusshop.be waardoor via Iddink ook devices besteld kunnen worden.
- Er kan meer concurrentie bereikt worden door het product (device) los te koppelen van de service die daaromheen hangt. Indien beiden gezamenlijk uitgevraagd worden aan de markt, dan zijn slechts enkele partijen in staat om te voldoen aan die vraag. Indien het product zelf los wordt uitgevraagd, en de service (zoals beheer, onderhoud, reparatie) ook los wordt uitgevraagd, ontstaan er twee deelmarkten waar meer aanbieders toegang tot hebben.

Inkomensafhankelijke bijdrage

Naast de genoemde optie waarin devices een plek krijgen binnen de WGS, is er een optie waarin ouders/verzorgers met beperkte financiële mogelijkheden, ondersteund worden in de aanschaf of huur van een device via een landelijke, inkomensafhankelijke regeling (vergelijkbaar met aanvullende beurs in het hoger onderwijs). Het voordeel van een dergelijke regeling is dat het geld gericht wordt besteed en gaat naar de ouders en leerlingen die dat het meest nodig hebben. Het is daarmee in potentie een relatief goedkope regeling. Door de regeling landelijk te maken trek je het beleid tussen de verschillende scholen dat nu nog bestaat, gelijk.

Deze optie heeft echter ook verschillende nadelen. Er moet een nieuwe regeling worden opgetuigd en aanvragen moeten worden getoetst, en dat in een beperkt tijdsbestek (voorafgaand aan het schooljaar). Het zou verder betekenen dat de vraag wat de draaglast van ouders is bij de scholen komt te liggen en dat scholen inzicht moeten hebben in de draagkracht van gezinnen. Dit roept de vraag op over welke informatie een school mag beschikken, gezien de AGV. Bovendien kan schaamte bij ouders/leerlingen om een beroep te doen op een specifieke regeling ook in dit geval een rol spelen. Met een inkomensafhankelijke bijdrage wordt een nieuwe bureaucratische regeling opgetuigd, met alle administratieve lasten die daarbij horen. Deze nadelen maken dat stakeholders waarmee gesproken is weinig heil zien in de invoering van een inkomensafhankelijke bijdrage.

⁹ <https://data-onderwijs.vlaanderen.be/edulex/document.aspx?docid=15855>

¹⁰ Om een indruk te geven, een school of bestuur komt in de buurt van dit bedrag als ze 500 devices van ruim 400 euro wil aanschaffen.

Vergroten van effectieve concurrentie

5

5 Vergroten van effectieve concurrentie

Hoofdstuk 5 gaat in op de derde reflectievraag van thema 5: *met welke maatregelen kan effectieve concurrentie op de leermiddelenmarkt worden vergroot? Wat zijn voor- en nadelen van deze maatregelen?* Voor dit hoofdstuk is gebruikgemaakt van de informatie die is verzameld in de eerste twee deelrapporten, aangevuld met punten uit de werksessies die zijn gehouden in september 2021.

De belangrijkste conclusies in dit hoofdstuk zijn:

- De ontwikkelingen hebben geleid tot veel beweging in termen van nieuwe producten en verbindingen, maar de verhoudingen binnen deelmarkten blijven vooralsnog hetzelfde.
- Scholen hebben behoefte aan meer transparantie over het aanbod en de kosten van lesmateriaal.
- Het onafhankelijker maken van de positie van scholen ten opzichte van uitgevers en distributeurs is niet eenvoudig. Het creëren van meer curriculumbewustzijn en het ontwikkelen van 'eigen' lesmateriaal vragen om tijd en specifieke competenties.
- Het is onzeker of scholen voordeliger uit zijn met productaanbesteding.

Veel beweging, maar verhoudingen blijven vooralsnog hetzelfde

Ondanks de vele ontwikkelingen rondom LiFo en de nieuwe aanbestedingsvorm is de marktstructuur vooralsnog weinig veranderd. Van Dijk is de grootste distributeur (circa 60% van de markt), gevolgd door Iddink (circa 33%), met als derde speler Osinga de Jong. De markt is daarmee geconcentreerd. Wel switchen scholen regelmatig van distributeur. Uit de enquête onder schoolleiders en leermiddelencoördinatoren blijkt dat ruim een derde van de scholen weleens is gewicht van distributeur. In een eerdere studie kwamen Behrens et al. (2020) uit op 25 procent over de periode 2015-2019.

Aan de kant van de uitgevers is Noordhoff de grootste partij met circa 50 procent marktaandeel. Malmberg en ThiemeMeulenhoff volgen met respectievelijk circa 25 procent en circa 15 procent marktaandeel. Op vakniveau is de concentratie soms veel hoger. In meerdere gesprekken met zowel aanbieders als scholen (en ook in eerdere evaluaties) is opgemerkt dat scholen nog altijd niet snel geneigd zijn om van methode te switchen, vaksecties zijn vaak behoorlijk 'methodetrouw'.

Sinds de laatste evaluatie van de WGS (in 2016) is de markt verder geconsolideerd, via de overname van Iddink Group door Sanoma Learning. Hierdoor vallen een uitgever (Malmberg), een distributeur (Iddink) en een aanbieder van leerlingvolgsystemen (Magister) en educatieve software (ItsLearning) onder hetzelfde huis. De overname is gepaard gegaan met afspraken over de toegankelijkheid van leermiddelen van andere uitgevers binnen Magister, maar scholen en concurrenten van Iddink uiten desalniettemin hun zorgen daarover.

De ontwikkelingen rond LiFo en productaanbesteding lijken er vooralsnog voor te zorgen dat drie grote uitgevers een groter gedeelte van de markt in handen krijgen en dat er niet heviger gaat worden geconcurrereerd tussen uitgevers. De concurrentie tussen uitgevers en distributeurs komt in de praktijk niet van de grond, omdat distributeurs een achterstandspositie hebben bij productaanbestedingen. Bij productaanbesteding kan bovendien alleen sprake zijn van concurrentie tussen uitgevers als de aanbestedingsvraag ruimte laat voor een aanbod van verschillende uitgevers. In de praktijk lijkt dat niet altijd het geval. Distributeurs wijzen er daarom op dat er minder concurrentie is. Ook omdat bij productaanbesteding de concurrentie tussen de distributeurs, die in all-in-one aanbestedingen een disciplinerende werking op de prijs richting uitgevers heeft, is weggevallen.

Gezamenlijke inkoop door schoolbesturen versterkt weliswaar de onderhandelingspositie van vragende partijen, maar zorgt ook voor een drempel voor partijen om in te schrijven, waardoor gespecialiseerde uitgevers en kleinere distributeurs moeilijker een voet tussen de deur krijgen. Gespecialiseerde uitgevers hebben bovendien de indruk dat hun aanbod minder bekend is onder de scholen.

Een optie die tijdens de werksessies is genoemd om te zorgen voor meer concurrentie binnen de leermiddelenmarkt, is de scheiding van producten en diensten in aparte percelen. Deze optie heeft als bijkomend voordeel dat er meer inzicht ontstaat in de prijzen voor verschillende producten en diensten.

Vergroot transparantie over aanbod en prijs van de methoden

Het onderwijs heeft sterke behoefte aan een plek waar docenten alle methoden en leermiddelen kunnen vergelijken en inzicht hebben in de prijzen voor producten en dienstverlening zodat docenten minder afhankelijk zijn van selectieve informatie en het keuzeproces makkelijker en beter tot stand komt. Er zijn al initiatieven die op deze behoefte inspringen, bijvoorbeeld door Kennisnet (Koppelpunt Catalogus-informatie) en van Dijk (Keuzegids & Fondscatalogus). Beide initiatieven kampen echter met uitdagingen: het Koppelpunt is afhankelijk van medewerking van distributeurs, die volgens sommige geïnterviewden te wensen overlaat. Over de Keuzegids wordt gezegd dat deze onvoldoende gratis (open source) leermiddelen integreert en dat een deel van de functies alleen toegankelijk is voor klanten van Van Dijk. De overheid en partijen in de markt zouden met elkaar op moeten trekken om deze plooiën glad te strijken.

Meer transparantie over leermiddelen en prijzen zorgt ervoor dat de discussie over de keuze voor leermiddelen binnen de school makkelijker gevoerd kan worden, dat de voor- en nadelen van de verschillende methoden beter inzichtelijk zijn en dat vaksecties minder afhankelijk zijn van een bepaalde methode. Het is wel een uitdaging om een dergelijk compleet overzicht tot stand te brengen (zie de huidige problemen) en het vergt een stap om het overzicht ook daadwerkelijk onderdeel te laten zijn van het keuzeproces. Schoolleiders en leermiddelencoördinatoren wijzen erop dat hier ook wat wordt gevraagd van de professionalisering van scholen en docenten.

Versterk de onafhankelijkheid van docenten

Het kiezen van leermiddelenmethode vraagt om een behoorlijke investering van een docent. Om dergelijke keuzes weloverwogen te maken moeten docenten beschikken over een zekere mate van 'curriculumbewustzijn'. Zeker als ze bijvoorbeeld de stap willen zetten naar het zelf ontwikkelen van materiaal. In algemene zin is het belangrijk dat docenten een goede afweging kunnen maken van de leermiddelen zij nodig hebben om les te geven op een manier die aansluit bij de leerlingen en die past bij de visie op het onderwijs van de school. Alleen dan zijn ze in staat om een alternatief voor de methode te kiezen. Hierboven is al gewezen op het belang van een goed overzicht van de leermiddelen die beschikbaar zijn.

Als docenten ervoor kiezen om zelf leermiddelen te ontwikkelen en dat naast hun lesgevende taken willen doen, dan kan dat leiden tot meer werkdruk bij de docenten. De schoolleiding kan dit bijvoorbeeld opvangen door docenten ambulante uren te geven voor de ontwikkeling van leermiddelen. Dit brengt dan wel extra kosten met zich mee voor de school. Dit kan een uitdaging zijn in tijden van lerarentekort. Scholen die sterker willen gaan inzetten op de ontwikkeling van eigen materiaal zullen er bovendien bij de werving van personeel rekening mee moeten houden dat ze docenten aannemen die beschikken over competenties die nodig zijn voor het ontwikkelen van materiaal.

Waarborg toegang tot productaanbestedingen en monitor de gevolgen

Productaanbestedingen zijn tot nu toe vooral voorbehouden aan de drie grote uitgevers. De condities die in de aanbestedingsvraag zijn geformuleerd zorgen ervoor dat distributeurs soms niet aan de eisen van de aanbestedende partij kunnen voldoen, dat gespecialiseerde uitgevers nu worden overgeslagen of dat het voor gespecialiseerde uitgevers onaantrekkelijk is om in te schrijven. Productaanbestedingen lijken hierdoor vooralsnog geen oplossing voor een grotere concurrentie in de markt. Waar productaanbestedingen wel doorgang vinden, moet om voldoende concurrentie te bewerkstelligen de aanbestedingsvraag zo worden vormgegeven dat uitgevers met elkaar kunnen concurreren zonder dat van tevoren bekend is welke methode aangeschaft wordt. Daarnaast is het voor een grotere concurrentie nodig dat distributeurs ook kunnen voldoen aan de gestelde eisen en dat de drempel voor gespecialiseerde uitgevers om in te schrijven niet te hoog is.

Scholen verwachten dat productaanbestedingen leiden tot gunstigere (financiële) voorwaarden. De eerste ervaringen van scholen met productaanbestedingen wijzen erop dat zij onderaan de streep niet per se gunstiger uit zijn. De invloed op de prijs is nog niet systematisch goed onderzocht en de scholen moeten zelf meer organiseren dan bij all-in-one aanbestedingen, wat capaciteit vergt. Een onderzoek naar

de voor- en nadelen van productaanbesteding moet meer inzicht bieden voor scholen die twijfelen tussen een all-in-one aanbesteding of productaanbestedingen. Onder welke condities is de ene aanbestedingsvorm gunstig? En wanneer de andere?

Ten aanzien van de vraagbundeling is het belangrijk om te beseffen dat dit in het uiterste geval ook kan leiden tot verschraling van het aanbod. De wijze waarop wordt aanbesteed heeft gevolgen voor de diversiteit in de markt. SIVON herkent dit en zoekt naar aanbestedingswijzen waarin de vraagkant optreedt als sterke partij, zonder dat dit ten koste gaat van de pluriformiteit van het aanbod.

Samenvatting

6

6 Samenvatting

In opdracht van OCW hebben Regioplan en SEO Economisch onderzoek de Wet Gratis Schoolboeken (WGS) geëvalueerd. De bevindingen uit deze evaluatie beschrijven we in drie rapporten:

- een eerste deelrapport¹¹, dat betrekking heeft op de inzet en de bekostiging van devices in het vo;
- een tweede deelrapport¹², waarin we verslag doen van de tussentijdse bevindingen ten aanzien van de ontwikkelingen in de beschikbaarheid en kwaliteit van de leermiddelen, de markt voor leermiddelen en het leermiddelenbeleid van scholen;
- een syntheserapport, waarin we de bevindingen op hoofdlijnen bespreken en waarin de uitkomsten worden gewogen.

Hieronder presenteren we onze bevindingen in hoofdlijnen.

Nieuwe producten, veranderende markt

De voortschrijdende digitalisering van het onderwijs heeft een grote impact op de leermiddelenmarkt. Uitgevers hebben nieuwe producten ontwikkeld en er is een nieuwe vorm van aanbesteding in de markt. Inmiddels ligt het accent bij de grotere uitgevers op de ontwikkeling van LiFo-producten. Ze bieden scholen een gecombineerd pakket van digitale licenties in (per leerling) met daarnaast, optioneel, een leerwerkboek op papier (folio). Het LiFo-product maakt fysieke distributie van leermiddelen minder nodig, waardoor een aantal scholen is begonnen met een nieuwe vorm van aanbesteden direct bij de uitgever. In deze zogeheten productaanbesteding worden leermiddelen onderverdeeld in percelen, waarbij ieder afzonderlijk perceel één titel voor een leermiddel bevat. Uitgevers kunnen hierop hun aanbod formuleren zonder tussenkomst van een distributeur. Er blijft bij productaanbesteding een restperceel over, waarop distributeurs doorgaans concurreren. De productaanbestedingen vormen nog de minderheid in de markt, maar het aandeel is de afgelopen jaren gegroeid. Het is nog onzeker of scholen uiteindelijk voordeliger uit zijn met een productaanbesteding in vergelijking met een all-in-one aanbesteding. Hoewel de ontwikkelingen op het gebied van LiFo en aanbesteden hebben geleid tot veel beweging, blijven de verhoudingen binnen deelmarkten vooralsnog nagenoeg hetzelfde. Wel staat door de ontwikkelingen de positie van distributeurs onder druk.

Digitaal versus papier

De meeste scholen hebben een voorkeur voor blended learning: het gebruik van digitale leermiddelen naast foliomaterialen. De nieuwe digitale methoden zijn actueel en bieden nieuwe mogelijkheden voor differentiatie in het onderwijs. Doordat leermiddelen in toenemende mate als LiFo-product worden aangeboden, staat de beschikbaarheid van foliomaterialen volgens scholen onder druk. De grote uitgevers richten zich in toenemende mate op de digitale component van de methode (digital first). Scholen die willen kiezen voor een papieren versie van de methode kunnen dat steeds vaker alleen nog doen door het hele LiFo-pakket af te nemen.

Toenemende kosten voor de school

Scholen zien dat ze meer besteden aan de aanschaf van leermiddelen dan voorheen. Ze wijten dat in belangrijke mate aan de kosten van het digitale lesmateriaal en het gebrek aan flexibiliteit om binnen de methode een selectie van lesmateriaal te kunnen maken. De kosten zijn ook minder beheersbaar doordat scholen niet meer kunnen sturen op de afschrijffperiode van de leermiddelen: de licenties moeten elk jaar worden vernieuwd. De toenemende kosten zorgen ervoor dat de schoolleiding vaker stuurt op de keuze voor leermiddelen. Vaker dan voorheen worden vaksecties aangespoord om ook te kijken naar alternatief lesmateriaal. Het creëren van curriculumbewustzijn om een zorgvuldige afweging ten aanzien van leermiddelen te kunnen maken en het zelf ontwikkelen van leermiddelen vragen om voldoende tijd en specifieke competenties van leraren. Meer transparantie over het aanbod van leermiddelen zou daarbij helpen.

¹¹ Van den Berg, Bisschop, Duysak, Van der Wel, Winkelmolen, Lubberman (2021). *Evaluatie WGS. Eerste deelrapport: inzet en bekostiging van devices*. Amsterdam: Regioplan en SEO.

¹² Bisschop, Van der Wel, Van den Berg, Winkelmolen, Lubberman (2021). *Naar een nieuw evenwicht? Tweede deelrapport Evaluatie WGS*. Amsterdam: Regioplan en SEO.

Toenemende kosten voor de ouders

Door de WGS liggen de kosten voor de aanschaf van lesmateriaal bij de school en niet bij de ouders. Voor de kosten van devices ligt dat anders. Scholen zijn ervoor verantwoordelijk dat lessen toegankelijk zijn voor iedere leerling, terwijl devices geen deel uitmaken van de WGS. Scholen wijzen erop dat de lumpsumbekostiging niet voldoende is om voor iedere leerling een device te regelen. Daarbij komt dat door de digitalisering de toegang tot een device voor veel leerlingen haast onontbeerlijk is geworden. Op een groot deel van de vo-scholen hebben leerlingen een device nodig om lessen te kunnen volgen. Veel scholen vragen ouders om een device aan te schaffen voor hun kind en maken daarvoor afspraken met een externe partij over de aanschaf en het onderhoud van een device. Ouders kunnen dan bij die partij het device afnemen tegen gunstige voorwaarden ten aanzien van de aanschaf en bijkomende dienstverlening. Het is voor ouders onaantrekkelijk om daaraan geen gehoor te geven. Voor ouders die wegens de financiële situatie geen mogelijkheden zien het device aan te schaffen, is op school meestal een regeling mogelijk. Ouders ervaren een drempel om aan te kloppen voor financiële hulp.

Literatuur

Literatuur

- Van Aarsen, Scholten, Van der Vegt, Van den Berg, Brouwer, Imandt (2016). *Schoolkostenmonitor 2015-2016*. Utrecht: Oberon en SEO Economisch Onderzoek.
- Behrens, Smits & Koeman (2020) *Marktwerking leermiddelen voortgezet onderwijs. Vervolgstudie*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Behrens, van Buijen, Fijnje & Smits (2017) *Marktwerking leermiddelen voortgezet onderwijs. De economische effecten van verschillende vormen van aanbesteding*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Van den Berg, Bisschop, Duysak, Van der Wel, Winkelmolen, Lubberman (2021). *Evaluatie WGS. Eerste deelrapport: inzet en bekostiging van devices*. Amsterdam: Regioplan en SEO.
- Bisschop, Van der Wel, Van den Berg, Winkelmolen, Lubberman (2021). *Naar een nieuw evenwicht? Tweede deelrapport Evaluatie WGS*. Amsterdam: Regioplan en SEO.
- Imandt, Van den Berg, Brouwer, Van der Vegt, Van Aarsen (2016). *Gratis maakt nog niet goed(koop) Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken*. Utrecht: Oberon en SEO Economisch Onderzoek.
- Kennisnet, met bijdrage van SLO (2017) *Eindrappport Verkenning proces leermiddelenkeuze. Verkenning naar de rol van een vergelijkingsinstrument van leermiddelen voor een betere match tussen vraag en aanbod in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: Kennisnet.
- Koopmans (2018). *Stukje bij Bitje. De inzet van digitale leermiddelen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Landelijk Actie Komitee Scholieren.
- McKinsey (2020). *Een versterkt fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)*. Amsterdam: McKinsey & Company
- Ministerie van OCW (2020). *Wetswijziging vrijwillige ouderbijdrage 1 augustus 2021* (Brochure). Den Haag: Ministerie van OCW.
- Ouders & Onderwijs (2018) *Verslag van onderzoek naar aanschaf tablet/iPad of laptop/computer op scholen voor basis- en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Ouders & Onderwijs.
- PO-Raad/VO-raad (2017) *Sectorale Vraagsturing Leermiddelen PO/VO Programma van Eisen Leermiddelenketen*. Utrecht: PO-Raad/VO-raad.
- Ministerie van OCW (2019). *Digitaliseringsagenda primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- SLO (2018). *Leermiddelenmonitor 17/18. Leermiddelen in het po en vo: gebruik, digitalisering, beschikbaarheid en beleid*. Enschede: SLO.
- Smeets (2021). *Monitor hybride onderwijs. Rapportage over voortgezet onderwijs*. Nijmegen: KBA Nijmegen.
- Suijkerbuijk, Van der Ploeg, Van den Berg, Bussink, Van der Ven (2019). *Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2018-2019*. Utrecht: Oberon en SEO Economisch Onderzoek.
- Van der Wel, Groot en Dekker (2018) *Scenario's vrijwillige ouderbijdrage po en vo*. Amsterdam: Regioplan.

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