

Vergaderjaar 2024–2025

32 034

Digitale leermiddelen

Nr. 58

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer met oog op het debat met over leermiddelen en digitalisering in het funderend onderwijs van 3 april.¹ Uw Kamer ontvangt de resultaten van het onderzoek door KPMG naar de prijsontwikkeling van leermiddelen in het voortgezet onderwijs (vo). Ook informeer ik uw Kamer over de uitkomsten van mijn gesprekken met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Leergeld Nederland over devices. Tot slot ontvangt uw Kamer twee feitelijke correcties op eerder verzonden stukken.

1. Prijsontwikkeling leermiddelen voortgezet onderwijs

KPMG heeft onderzoek verricht naar het gebruik en de prijsontwikkeling van leermiddelen in het vo in de periode 2017 tot en met 2024.² Dit onderzoek is eind maart afgerond en de onderzoeksresultaten bied ik uw Kamer hierbij aan.

Het onderzoek laat zien dat het Licentie-Foliomodel (LiFo³) in korte tijd het meest aangeboden en gebruikte product is geworden in het vo. Hiermee kopen scholen jaarlijks een digitale licentie voor een methode en kunnen ze optioneel een papieren (folio) leerwerkboek aanschaffen. Waar LiFo in 2017 nog goed was voor ca 4–5 procent van de omzet van educatieve distributeurs en uitgevers, is dat in 2024 opgelopen tot respectievelijk 61 procent (distributeurs) en 86 procent (uitgevers). Deze stijging in het aanbod geldt voor leermiddelen voor alle vakken in het vo.

¹ Deze brief is aanvullend op de brief over leermiddelen en digitalisering die uw Kamer 22 november 2024 heeft ontvangen, met Kamerstuk 32 034, nr. 54.

² Conform motie Bisschop, Kamerstuk 32 034, nr. 50.

³ Het LicentieFolio (LiFo) product bestaat uit een digitale licentie die jaarlijks wordt aangeschaft en optioneel een papieren leerwerkboek dat in eigendom van de school komt.

De sterke opkomst van LiFo heeft verschillende gevolgen. Scholen krijgen via LiFo meer lesmateriaal tot hun beschikking op verschillende niveaus. Leraren kunnen zo variëren binnen een methode. Als een leerling in havo 3 bijvoorbeeld goed is in wiskunde, kan een leraar ook de stof van havo 4, of vwo 3 aanbieden. LiFo biedt daarmee voordelen voor scholen die maatwerk willen aanbieden aan leerlingen. Deze scholen waarderen het uitgebreide aanbod van LiFo en zijn tevreden met de prijs-kwaliteitverhouding.

Tegelijkertijd zijn er scholen die methoden beperkt volgen en meer willen variëren tussen methodes of met lesmaterialen van verschillende bronnen. Ook zijn er scholen die voorheen papieren boeken huurden of kochten met optioneel een digitale variant en zelf konden besluiten hoe lang ze daarmee wilden werken. Ook zij zijn steeds meer aangewezen op LiFo. Voor deze scholen pakt LiFo duurder uit en wordt niet alle leerstof gebruikt.

Het onderzoek geeft geen inzicht in het afzonderlijke gebruik van de digitale en folio leerstof binnen LiFo door scholen. Scholen die slechts een deel van de leerstof willen gebruiken, maar genoodzaakt zijn om het uitgebreide LiFo pakket af te nemen, zijn minder te spreken over de prijs-kwaliteitverhouding van LiFo. Ze komen voor de vraag te staan of ze over willen stappen op een andere methode.

Dat laatste blijkt niet zo eenvoudig voor scholen, laat het onderzoek zien. Al zijn er voor ieder vak meerdere aanbieders, de aanbodzijde is sterk geconcentreerd en de drie grootste uitgevers hebben ca. 73 procent marktaandeel. Voorheen zelfstandige distributeurs en uitgevers zijn de afgelopen jaren onderdeel geworden van grotere, veelal internationale moederbedrijven. De schaalvergroting in de markt kan voordelen hebben, maar steeds vaker bereiken mij de zorgen van scholen over de ontwikkelingen in keuzevrijheid in het aanbod, de prijs van leermiddelen en de vraag of de rendementen passend zijn in een publiek gefinancierde markt. Daarom heb ik KPMG gevraagd een objectief beeld te schetsen van de prijsontwikkeling, kosten en winstmarges van leermiddelen en welke factoren hierop van invloed zijn.

De onderzoekers van KPMG hebben de algemene prijsontwikkeling van LiFo en folio leermiddelen voor de onderzoeksperiode 2018 – 2024 in beeld gebracht. Daar komt uit naar voren dat er geen buitensporige prijsverhogingen van leermiddelen hebben plaatsgevonden en dat de prijzen gemiddeld genomen grosso modo de algemene inflatie volgen. Door vraagbundeling via collectieve aanbestedingen kunnen scholen profiteren van scherpe kortingspercentages op de bruto catalogusprijzen. De opkomst van directe aanbestedingen van lesmethodes (van ca. 5 procent in 2017 naar ca. 27 procent in 2024) zonder tussenkomst van een distributeur zorgt daarbij voor extra prijsvoordeel voor scholen en maakt de prijzen voor dienstverlening transparanter. De schoolbudgetten en bestaande concurrentie zorgen tevens voor een rem op de prijsstijgingen.

Maar het onderzoek legt ook de risico's bloot. Scholen ervaren verschillende barrières om van methode of aanbieder te wisselen. Zo is het volledige aanbod niet altijd goed in beeld bij scholen/vaksecties, zijn er vragen over de kwaliteit van lesmateriaal of sluiten concurrerende methodes niet goed aan op ICT toepassingen in de school. Er is hier nog winst te behalen als scholen leermiddelen scherper op prijs en kwaliteit gaan selecteren. Zij kunnen hierdoor de concurrentie en prijsdruk vergroten.

Aan de aanbodzijde is het voor nieuwe aanbieders lastig om op de markt te komen door de toetredingsdrempels, zoals de hoge initiële investeringskosten bij de ontwikkeling van nieuwe lesmethoden. De kleiner wordende rol van distributeurs maakt dat het bereik van de kleinere uitgevers voor scholen afneemt. Dit kan resulteren in beperktere concurrentie op lesmethodes of zelfs tot verschraling van het aanbod voor scholen.

Op een aantal belangrijke punten geeft het onderzoek geen antwoord. Zo kunnen er geen uitspraken gedaan worden over de winstmarges van uitgevers op lesmethodes. De onderzoekers zijn daarvoor afhankelijk van informatie van de uitgevers en hebben ondanks een intensief doorlopen (uitvraag-)proces op dit niveau geen inzicht gekregen in de informatie. Ook is een goede vergelijking tussen de kostenstructuur van digitaal en papieren (folio) lesmateriaal om dezelfde reden niet mogelijk. Het onderzoek biedt geen uitputtend inzicht in de balans tussen de kosten en baten.

KPMG doet verschillende aanbevelingen, die gericht zijn op betere marktwerking, meer keuzevrijheid voor scholen en een betere prijs-kwaliteitverhouding van leermiddelen. Vanuit die optiek beveelt KPMG aan om meer gezamenlijk regie vanuit het onderwijs te voeren en het inzicht in de prijs, kwaliteit en (winst-) marges aan aanbodzijde waar mogelijk te vergroten.

De zorgen over private-equity en (winst-)marges en welke gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van het onderwijs zijn voor mij aanleiding om samen met het Ministerie van Economische Zaken (EZ) in 2025 bij de evaluatie van de Wet Gratis Schoolboeken vooral in te gaan op een nadere analyse van de leermiddelenmarkt. Ik vraag de onderzoekers in kaart te brengen welke rol de overheid en andere publieke partijen kunnen spelen om structurele knelpunten in samenhang aan te pakken en te komen tot een betere werking van de leermiddelenmarkt in termen van concurrentie, prijsvorming, pluriformiteit van het aanbod en keuzevrijheid. Ook start de Autoriteit Consument & Markt (ACM) in 2025 een marktonderzoek naar de werking van de (digitale) leermiddelenmarkt. Om te borgen dat beide onderzoeken elkaar zo goed mogelijk aanvullen vindt constructief overleg plaats tussen de ministeries van OCW, EZ en de ACM, met respect voor de onafhankelijkheid van de ACM.

Ik vind het belangrijk dat er een goede balans gevonden wordt tussen de kwaliteit en de betaalbaarheid van leermiddelen, zodat scholen hun primaire opdracht – het bieden van goed onderwijs – optimaal kunnen blijven vervullen. Daarom ga ik graag in gesprek over het onderzoek en de aanbevelingen, zowel met het onderwijs, aanbieders, als met uw Kamer bij het commissiedebat Digitalisering en leermiddelen in het funderend onderwijs op 3 april.

2. Regeling devices 2025

De opkomst van LiFo laat ook zien dat scholen en leerlingen voor toegang tot en het gebruik van (digitaal) lesmateriaal steeds vaker afhankelijk zijn van digitale hulpmiddelen (devices). In het voortgezet onderwijs is een device inmiddels essentieel voor leerlingen om onderwijs te kunnen volgen. Wanneer een school digitaal lesmateriaal inzet, is het de verantwoordelijkheid van de school om ervoor te zorgen dat iedere leerling toegang heeft tot het materiaal.

Uit onderzoek naar regelingen voor devices blijkt dat niet alle leerlingen over een bruikbaar en veilig device kunnen beschikken voor het volgen van onderwijs.^{4 5} Tegelijkertijd is de financiële ondersteuning via maatschappelijke organisaties en gemeenten complex georganiseerd. Met name werkende met geldzorgen en gezinnen met meerdere kinderen, die het financieel zwaar hebben, worden niet altijd bereikt door bestaande gemeentelijke regelingen en ondersteuning vanuit maatschappelijke organisaties. Dit is aanleiding geweest om samen met het Ministerie van SZW en de vereniging van stichtingen Leergeld oplossingen te verkennen.

Daarom stel ik in 2025 eenmalig € 5 mln. ter beschikking via een projectsubsidie aan Leergeld Nederland. Leergeld Nederland heeft de doelgroep grotendeels in beeld en kan deze het meest effectief bereiken via de lokale Leergeldstichtingen en haar samenwerkingspartners (om tot een landelijke dekking te komen). Met de € 5 mln. zullen naar verwachting ca. 9.000 leerlingen op korte termijn geholpen zijn. Een deel van de middelen zal worden aangewend om de bekendheid van de regelingen te vergroten, zodat de doelgroep op lange termijn beter weet waar ze terecht kan voor ondersteuning. Daarbij zal Leergeld Nederland zich ook inspannen om werkende ouders met geldzorgen (beter) te bereiken en waar mogelijk te ondersteunen.

3. Feitelijke correctie

Uw Kamer heeft als bijlage bij de brief over digitalisering en leermiddelen in het funderend onderwijs van 22 november 2024 het eindrapport ontvangen van het onderzoek door ResearchNed naar «Kwaliteitscriteria voor leermiddelen funderend onderwijs – een literatuurstudie». Per abuis is de voorlaatste versie van het onderzoek met u gedeeld. U ontvangt hierbij de definitieve versie van het eindrapport van oktober 2024.

Eveneens is abusievelijk een antwoord weggevallen in de beantwoording van de feitelijke vragen over de Kamerbrief d.d. 22 november 2024 inzake digitalisering en leermiddelen in het funderend onderwijs (Kamerstuk 32 034, nr. 54). Middels deze Kamerbrief wordt vraag 17 alsnog beantwoordt. Het betreft de volgende vraag: «*Op welke manier is het budget voor SIVON vastgesteld en is dat bedrag toereikend voor het uitvoeren van activiteiten en het bereiken van de doelen?*»

Het antwoord hierop luidt: «Aan SIVON wordt € 8 mln beschikbaar gesteld voor de periode 2026–2028 voor het uitvoeren van activiteiten ten behoeve van alle scholen in het funderend onderwijs. Het doel is de keuzevrijheid van scholen voor digitale producten en diensten te bevorderen en de continuïteit van het digitale onderwijs te borgen. Vanuit een sterke positie aan de vraagzijde van de markt kan SIVON een belangrijke bijdrage leveren. Dit gebeurt door schoolbesturen te professionaliseren ten aanzien van marktontwikkelingen. Daarnaast richt SIVON zich op leveranciersmanagement, zoals het maken van afspraken over prijs-kwaliteitverhouding, leveringszekerheid en het oplossen van calamiteiten.

⁴ Uitvoering van de motie van het lid De Hoop c.s. (Kamerstuk 32 034, nr. 47)

⁵ Kamerstuk 32 034, nr. 54, bijlage.

Het budget is gebaseerd op een eerste inschatting gemaakt door SIVON, van de kosten van deze activiteiten. We verwachten, met de kennis die er nu is, dat deze inschatting toereikend is voor het uitvoeren van deze activiteiten».

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul