



Concept Rapport – consultatieversie

Marktonderzoek Digitale Leermaterialen in het voortgezet onderwijs



Versie : Consultatierapport
Ons kenmerk : ACM/UIT/680387
Zaaknummer : ACM/25/199621
Datum : 5 oktober 2026

Samenvatting	5
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding van dit onderzoek	13
1.2 Doel en momentum van dit onderzoek	14
1.3 Scope	15
1.4 Onderzoeksvragen en aanpak	15
1.5 Leeswijzer	16
2 Marktbeschrijving en ontwikkelingen	18
2.1 Product: leermaterialen in het voortgezet onderwijs	18
2.2 Spelers	19
2.3 Relevante markt	21
2.4 Recente ontwikkelingen	21
2.5 Internationale context	22
2.6 Economische theorie	23
3 Marktgedrag aan de aanbodzijde: uitgevers en distributeurs	26
3.1 Concurrentie op de markt voor lesmethoden	26
3.2 Prijsontwikkeling en marktaandelen	26
3.3 Kwaliteit en innovatie	30
3.4 Toetreding en uitbreiding	31
3.5 Substitutie	34
4 Marktgedrag afnemers: inkoop van leermaterialen door scholen	37
4.1 Hoe scholen de inkoop van leermaterialen intern organiseren	37
4.2 Kennis van scholen over prijs en kwaliteit	39
4.3 Hoge overstapbarrières	43
4.4 Zelf maken van leermaterialen	44
4.5 Aanbesteden en SIVON	48
5 Marktuitlekomsten	53
5.1 Beoordelingskader	53
5.2 Marktmacht: Prijs en concurrentiedruk	53
5.3 Vraagbundeling: De onderhandelingspositie van scholen als tegenmacht	54
5.4 Kwaliteit, keuze en informatie	55
5.5 Innovatie	56
5.6 Overstappen als zwakke schakel in de marktwerking	57
6 Ontwikkelingen in de digitale leermaterialen en EdTech	58
6.1 Wat is EdTech?	58
6.2 Van innovatie naar adoptie: de rol van kwaliteitsbeoordeling	60
6.3 De Data Act: het belang van dataportabiliteit en interoperabiliteit voor EdTech	62
6.4 Edu-V en afsprakenstelsel	63
6.5 Big Tech	64
6.6 Artificiële intelligentie	65
6.7 Drie scenario's met kansen en risico's	66
6.8 Conclusie	69
7 Aanbevelingen	71
7.1 Doel 1: Scholen kunnen gewenste leermaterialen kopen	71
7.2 Doel 2: Scholen hebben goed zicht op welke leermaterialen ze nodig hebben	72
7.3 Doel 3: meer concurrentie op lesmethoden	73
7.4 Doel 4: Voorkom lock-in problemen bij gebruik van digitale leermaterialen	75

7.5	Vervolg: uitvoeren van de aanbevelingen, toezicht ACM	77
Bijlage 1:	Toelichting onderzoeksmethoden	78
A.	Factuuronderzoek: beschrijving data en methodologie	78
B.	Enquête: beschrijving vragen en statistische betrouwbaarheid	82
C.	Gesprekken met marktpartijen: een overzicht	82
Bijlage 2:	Bibliografie	84

Samenvatting

1. Aanleiding voor het onderzoek

Goed onderwijs is belangrijk voor ons allemaal. De docent staat hierbij centraal en leermaterialen vormen een belangrijk instrument om de docent te ondersteunen bij het overdragen van kennis en vaardigheden aan de leerlingen. Scholen kopen leermaterialen van educatieve uitgevers. Over de werking van die markt bestaan zorgen.

Veel van deze zorgen over de (digitale) leermaterialenmarkt zijn door onderwijsprofessionals bijeengebracht in het gezamenlijk Manifest 'meer grip op kwaliteit leermiddelen' dat op 12 juli 2024 gepubliceerd is.¹ Ook heeft de werking van de markt de afgelopen jaren veel aandacht gekregen van de politiek, beleidsmakers en de media.

Uit het Manifest blijkt dat er zorgen zijn over onvoldoende grip op de kwaliteit van de leermaterialen, duurzaamheid en verspilling van leer/werkboeken die ongebruikt in de prullenbak belanden, en consolidatie en concentratie in de onderwijsmarkt ten aanzien van distributeurs en uitgevers. Ook zijn beperkte keuzevrijheid en flexibiliteit van scholen bij het inkopen van leermaterialen door het door uitgevers gehanteerde Licentie/Folio-model (LiFo) waarbij een leer-werkboek niet kan worden gekocht zonder ook een digitale licentie af te nemen, en stijgende prijzen en het gebrek aan transparantie van de prijzen van leermaterialen reden tot zorg.

Naar aanleiding van alle berichten en signalen samen heeft de ACM onderzoek gedaan naar de markt voor leermaterialen in het voortgezet onderwijs (vo) in Nederland. Daarbij lag de focus op digitale leermaterialen met de daaraan gerelateerde papieren leermaterialen (o.a. LiFo-model).

De onderzoeksvragen zijn:

- Hoe functioneert de markt voor leermaterialen, gelet op prijs, kwaliteit en transparantie?
- Hoe bepalen scholen wat ze inkopen, hoe besteden ze aan en welke overstapdrempels zijn er?
- Doorkijk: wat is rol van EdTech ten opzichte van de markt voor leermaterialen, en wat is er nu nodig voor een (toekomstig) goed werkende markt?

In dit onderzoek heeft de ACM gesprekken gevoerd met verschillende marktpartijen en stakeholders, een data-analyse gedaan van verkoopdata van uitgevers en distributeurs en een enquête uitgezet onder docenten en andere functionarissen binnen middelbare scholen.

2. Wat ziet de ACM op de markt voor leermaterialen in het voortgezet onderwijs?

De leermaterialenmarkt heeft een aantal kenmerken die leiden tot de conclusie dat de markt niet goed werkt.

- De grootste drie uitgevers bedienen meer dan 75% van de gehele markt voor het vo, en hebben voor de meeste vakken ook een groot en stabiel marktaandeel.
- Gemiddeld zijn er per vak 4,1 methoden beschikbaar; er is door de bank genomen een divers aanbod van lesmethoden.
- Daarnaast zijn er enkele vakken waarin over alle niveaus en leerjaren slechts één, twee of drie uitgevers actief zijn. In deze vakken is de marktstructuur sterker geconcentreerd en voor de meeste van deze vakken bedraagt het gemiddelde marktaandeel van de grootste aanbieder in 2025 circa 90-100%.
- Prijzen voor leermaterialen voor het vo stegen de afgelopen zeven jaar meer dan de prijzen voor boeken of voor software, maar iets minder dan de algemene inflatie. De btw-verlaging voor digitale leermaterialen is maar gedeeltelijk bij scholen terechtgekomen.
- Scholen wisselen beperkt van lesmethode, en doen dit vrijwel nooit vanwege een stijgende prijs.

¹ Zie <https://www.vo-raad.nl/nieuws/funderend-onderwijs-grip-op-kwaliteit-leermiddelen-moet-beter>.

- Vakdocenten hebben vaak een bepalende stem in de keuze voor een lesmethode, en zij nemen de prijzen of duurzaamheid van de leermaterialen niet of nauwelijks mee in hun keuze.
- Het is bewerkelijk voor scholen en vakdocenten om over te stappen, maar de praktijk laat zien dat het wel kan.
- Het ontwikkelen van een lesmethode vraagt om aanmerkelijke investeringen, terwijl de kosten van het leveren van een extra exemplaar of licentie relatief laag zijn. Uitgevers verdienen de ontwikkelkosten over een langere periode terug.
- De toetredingsdrempels zijn hoog; naast de genoemde investering in de ontwikkeling van een nieuwe methode kost het tijd en middelen om voldoende scholen te bewegen om een nieuwe methode te gebruiken.

3. Wat is er aan de hand?

De educatieve uitgevers bieden nu onvoldoende de producten aan die scholen willen kopen. Het gaat dan met name om de verplichte bundeling van digitale en papieren leermaterialen en een beperkt aanbod van duurzame, herbruikbare boeken. Uitgevers hebben al de aanbeveling gekregen van de brancheorganisatie MEVW om te **stoppen met koppelverkoop**, maar dit gebeurt nog onvoldoende. Het aanbieden van herbruikbare leerboeken gebeurt nog veel te weinig. Ook in de ontwikkeling van de prijzen ziet de ACM dat de uitgevers beperkt met elkaar concurreren.

De **concurrentiedruk** komt in de leermaterialenmarkt vrijwel uitsluitend van scholen. Als scholen daadwerkelijk bereidheid tonen om over te stappen van lesmethode, hebben aanbieders een prikkel om scherp te concurreren op prijs en kwaliteit.

Uit dit marktonderzoek blijkt echter dat **scholen die bereidheid nu niet tonen en in de praktijk weinig overstappen**. Uit de analyse van verkoopgegevens van de grootste uitgevers en distributeurs blijkt dat de meeste scholen in minder dan één op de tien jaar per lesmethode veranderen van uitgever. De overstapfrequentie verschilt echter sterk per vak: voor bijvoorbeeld wiskunde en biologie wordt er weinig overgestapt, terwijl dit bij Nederlands en geschiedenis vaker gebeurt.² Dat scholen weinig overstappen wordt gedeeltelijk verklaard door hoge overstapdrempels. Het zoeken en beoordelen van methoden kost tijd, mede doordat leermaterialen complexe producten zijn, waarbij prijzen en kwaliteitsverschillen moeilijk te vergelijken zijn. Daarnaast vraagt een overstap om afstemming binnen de vaksectie en met de schoolleiding. Het resultaat van een overstap is inherent onzeker; een docent weet pas of een methode effectief is in de klas, als er enige tijd mee gewerkt is. Leermaterialen zijn dus *experience goods*, met een mate van risico. Ook moeten leraren vertrouwd raken met de opbouw, vormgeving en inhoud van nieuwe leermaterialen. Dit kost tijd en energie. Al deze inspanningen concurreren met andere prioriteiten binnen scholen en verhogen de werkdruk. Hierdoor is het voor alle uitgevers moeilijk om scholen ervan te overtuigen over te stappen maar al helemaal voor nieuwe uitgevers.

De kern van waarom de leermaterialenmarkt niet goed werkt is daarmee niet dat er geen keuze is, maar vooral dat scholen de beschikbare keuze onvoldoende benutten om aanbieders scherp te houden. De huidige marktstructuur leidt alleen tot wenselijke uitkomsten voor prijs en kwaliteit als scholen voldoende bereidheid tonen om eens in de zoveel tijd te kiezen voor een andere aanbieder. Zolang het overgrote deel van de scholen overstappen als een té grote investering in tijd, geld, capaciteit en implementatiekosten beschouwen, blijft de dreiging van overstappen beperkt. Daarmee ligt een belangrijk deel van de oplossing voor de geuite zorgen aan de (organisatie) van de vraagzijde.

Het is volgens de ACM van belang dat scholen niet allen kijken naar de kosten van overstappen maar zeker ook naar wat dit oplevert, namelijk bespaarde kosten en budgetten die ingezet kunnen worden voor andere doeleinden voor leerlingen en daarmee bijdragen aan het verbeteren van het kwaliteit van het onderwijs. Het zijn uiteindelijk de scholen die profiteren van de effecten van de dreiging tot overstappen naar een andere aanbieder.

² Zie voor een gedetailleerde beschrijving van het marktgedrag van de scholen H4 van het Conceptrapport en bijlage A daarvan voor een toelichting op het factuuronderzoek.

Concluderend ziet de ACM dat uitgevers onvoldoende producten aanbieden die de scholen willen, omdat zij door scholen onvoldoende worden gedisciplineerd. Dat leidt tot hogere prijzen, koppelverkoop, beperkt aanbod van herbruikbare leerboeken en beperkte transparantie over prijzen en kwaliteitskenmerken.

4. Hoe kan het beter?

De markt voor (digitale) leermaterialen in het vo werkt niet goed. De ACM denkt dat het op drie manieren beter kan.

1. **Uitgevers moeten scholen de producten verkopen waar ze om vragen, en die producten ook op de manier verkopen waarom scholen vragen: herbruikbare leerboeken zonder verplichte softwarelicenties.**
2. **Scholen kunnen scherper kiezen voor wat zij nodig hebben en een leermaterialenbeleid opstellen. Daarin kunnen scholen aangeven hoe ze duurzame leermaterialen willen kopen en hoe ze die geleverd willen krijgen.**
3. **Scholen kunnen hun gezamenlijke inkoopmacht nadrukkelijker inzetten en gezamenlijk lesmethodes per vak gaan aanbesteden op beste prijs/kwaliteitsverhouding**

1. Uitgevers moeten scholen de producten verkopen waar ze om vragen

Aanbeveling 1 gericht aan MEVW en de educatieve uitgevers:

Bied producten en contractvormen aan die voldoen aan de behoeften van scholen.

De uitgevers maken gebruik van commerciële strategieën die de keuzevrijheid van scholen beperken. Dit leidt tot hogere kosten en een lager aantal scholen dat jaarlijks kan overstappen, waardoor ook de potentiële vraag voor nieuwe toetreders beperkt wordt. Het gaat dan onder meer om de verplichte bundeling van digitale en folio leermaterialen, verplichte meerjarige contracten en overstapboetes. Ook is er een zeer beperkt aanbod van duurzame, herbruikbare boeken. Het is daarom wenselijk dat uitgevers in hun aanbod van leermaterialen beter inspelen op de behoeften van scholen. De ACM beveelt daarom het volgende aan.

a) Breng de reeds gepubliceerde ledenaanbevelingen van MEVW in de praktijk

De brancheorganisatie van uitgevers, MEVW, heeft aanbevelingen gedaan aan haar leden om de keuzevrijheid voor scholen te bevorderen.³ Concreet is de aanbeveling gedaan om:

- Digitale en papieren onderdelen van lesmethodes (ook) separaat aan te bieden;
- Eénjarige contracten aan te bieden;
- Geen boetes in rekening te brengen als scholen willen overstappen;
- Scholen de vrijheid te geven om te kiezen voor herbruikbare boeken.

Als deze aanbevelingen worden overgenomen, vergroten zij de keuzevrijheid van scholen en worden de drempels om over te stappen van leermethode lager. De ACM vindt het daarom van groot belang dat deze aanbevelingen daadwerkelijk worden overgenomen en roept MEVW en haar leden hiertoe op.

b) Bied transparantie over prijzen en kwaliteit, maar ook over het werkelijke gebruik van de licenties

Om een afgewogen keuze te kunnen maken is het van belang dat scholen inzicht hebben in de prijzen en kwaliteit van leermaterialen. De ACM roept MEVW en haar leden daarom op om meer informatie te delen. Hieronder valt informatie over het gebruik van leermaterialen door scholen, zodat een goede inschatting gemaakt kan worden van de hoeveelheid van een leermateriaal dat daadwerkelijk gebruikt wordt. Scholen kunnen hiermee rekening houden bij het inkopen van leermaterialen. Dit geldt niet alleen voor de activatie

³ Zie <https://www.mevw.nl/documenten/aanbevelingen-van-mevw-vo-raad-en-sivon-aan-hun-leden-over-aanbod-en-keuze-van-le>.

van een licentie, maar bijvoorbeeld ook voor hoe vaak of hoe lang er mee is gewerkt.

Om de transparantie te vergroten dient daarnaast een overzicht van het gehele aanbod aan leermaterialen openbaar toegankelijk te zijn voor scholen. Dit kan in de vorm van een open koppelvlak online naar catalogi met daarin prijsinformatie en kwaliteitskenmerken van alle beschikbare leermiddelen. Hiervoor heeft SIVON in overleg met de MEVW reeds de Open Keuzecatalogus Leermiddelen ontwikkeld.

c) Stimuleer de keuze voor duurzaam (herbruikbaar) leermateriaal, met *optionele* afname van softwarelicenties.

Veel uitgevers bieden alleen verbruiksboeken aan. Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat er bij scholen vraag is naar duurzame, herbruikbare (versies van) producten. Daardoor kunnen de kosten voor scholen omlaag en wordt verspilling tegengegaan. De ACM ziet daarom het belang in van het maken van afspraken tussen scholen (mogelijk bijgestaan door SIVON) en uitgevers over de (her)introductie van duurzame leer/werkboeken. Daarnaast moeten scholen de vrije keuze hebben voor een intern of extern leermiddelenfonds.

2. Scholen kunnen scherper kiezen wat ze nodig hebben en een leermaterialenbeleid opstellen

In het kader van het overstapgedrag van scholen, heeft de ACM bevonden dat schoolleiders momenteel nog onvoldoende sturen op volledige en structurele evaluaties van gekozen leermaterialen, oriëntatie op welke andere leermaterialen er beschikbaar zijn op de markt en het maken van keuzes waarbij zowel prijs als kwaliteit worden meegenomen, gegeven de actuele visie op wat de school nodig heeft. Vaksecties spelen een doorslaggevende rol bij de keuze voor lesmethoden, maar wegen prijs niet of onvoldoende mee in die keuze. Waar zij juist letten op de kwaliteit van lesmethoden, zijn het de schoolleiders die in de regel aandacht besteden aan de prijs van lesmethoden. Echter kiezen schoolleiders de lesmethoden meestal niet.

Ook wordt er nu vaak nog niet geëvalueerd welke materialen het afgelopen jaar ongebruikt zijn gebleven, bijvoorbeeld niet-geactiveerde of ongebruikte digitale licenties of ongebruikte, weggegooiden boeken. Op dat vlak ontbreekt binnen scholen momenteel nog vaak een duidelijk beleid. In het kader van duurzaam leermaterialeengebruik kan meer ingezet worden op herbruikbare leerboeken. Ook is het wenselijk dat scholen bewuste keuzes maken ten aanzien van de inkoop van logistieke diensten rondom de leermaterialen: leerlingen kunnen ook boeken bijvoorbeeld afhalen op school in plaats van dat de boeken worden thuisbezorgd.

Voor wat betreft de evaluatie van kwaliteit van lesmethoden, worden er bij veel scholen geen duidelijke beoordelingskaders gebruikt. Als leermaterialen al geëvalueerd worden, hebben vakdocenten veel zeggenschap over de inhoudelijke beoordeling van de methodes die ingekocht worden. Het is wenselijk dat vakdocenten op kwaliteit letten, maar dat op schoolniveau ook de prijs wordt meegewogen. Het is de rol van de schoolleiders om dit proces te regisseren: zij kunnen inzetten op verdere professionalisering van het inkoop- en leermaterialenbeleid, met daarin aandacht voor planmatige evaluaties van de leermaterialen en van de behoefte van scholen. De ACM doet daarom de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 2 gericht aan schoolleiders en de VO-raad:

Ga verder met de professionalisering van het evaluatie- en inkoopproces van leermaterialen en stel een leermaterialenbeleid op:

a) dat stuurt op regelmatige evaluatie van lesmethoden op prijs én kwaliteit;

Evalueer de gebruikte leermaterialen planmatig (dus bijvoorbeeld iedere vier of vijf jaar) grondig inhoudelijk (past het nog bij het didactische beleid en curriculum?) en op de prijs-kwaliteitverhouding van andere producten op de markt. Naast de vakgroep, moeten ook schoolleiders hierin hun rol pakken voor

de verbetering van de onderwijskwaliteit en juiste inzet van het leermiddelenbudget.⁴

- b) **dat keuzes maakt ten aanzien van een duurzaam (her)gebruik van lesboeken en ongebruikte licenties en boeken zo veel mogelijk beperkt;**

Voorkom verspilling: houd het gebruik van digitale en folio leermaterialen bij en pas de inkoop daarop jaarlijks aan.

- c) **en neem het feitelijk gebruik van aangeschafte leermaterialen mee bij de inkoop het jaar erna;**

Kies bewust of éénjarige leer-werkboeken echt nodig zijn of dat boeken ook meerjarig gebruikt kunnen worden.

- d) **dat ziet op een bewuste uitgave van publiek geld aan logistieke diensten rondom schoolboekengebruik.**

Sta stil en kies bewust voor de meest geschikte distributiewijze voor de eigen school. Er zijn verschillende mogelijkheden voor het efficiënt uitdelen van de benodigde lesmaterialen aan leerlingen en dit zelf organiseren, in plaats van het uitbesteden aan een commerciële partij, kan een heuse besparing van middelen betekenen die een school op andere wijze in kan zetten ten behoeve van de onderwijskwaliteit en haar leerlingen.

3. Scholen kunnen hun gezamenlijke inkoopmacht nadrukkelijker inzetten

Aanbeveling 3 aan SIVON en de vo-scholen en het ministerie van OCW:

Aan SIVON en de vo-scholen:

- a) **Organiseer aanbestedingen waarbij de inschrijvingen per vakgebied worden beoordeeld op beste prijs/kwaliteitverhouding (BPKV). Hierdoor ontstaat optimale concurrentie tussen uitgevers van de methoden op één vakgebied.**

Optimale concurrentiedruk ontstaat als er *binnen* een gezamenlijke aanbesteding concurrentie tussen lesmethoden op één vakgebied georganiseerd wordt. Dit kan door op beste prijs/kwaliteitverhouding te gunnen, waarbij de gunningscriteria zo worden geformuleerd dat er meerdere inschrijvers per vakgebied kunnen deelnemen.

SIVON zou ieder jaar voor alle kernvakken een dergelijke aanbesteding kunnen organiseren. Indien scholen gemiddeld een methode zes jaar lang gebruiken, moeten ze om alle vakken af te dekken aan twee à drie aanbestedingen per jaar deelnemen.

Dit vraagt ook om afstemming tussen scholen van inhoudelijke eisen die ze aan de leermaterialen willen stellen, en de waarborg dat die eisen niet tot slechts één kwalificerende lesmethode leiden. Hierbij kan SIVON een rol spelen en scholen hierin begeleiden. Het zal namelijk niet voor alle vakken even eenvoudig zijn en enige compromisbereidheid van scholen vragen ten aanzien van bepaalde kwaliteitseisen. Het vraagt ook bereidheid van vakgroepen om *mogelijk* van lesmethode te veranderen, omdat uiteraard ook andere dan de huidige leverancier een aanbesteding kan winnen.

Voor een merkbaar effect op de gehele markt is het wenselijk dat een gezamenlijke aanbesteding op enige schaal gebeurt – het is echter niet vereist dat alle scholen dit gelijk gaan doen. Reeds door een zekere schaal worden leveranciers geprikkeld om hun beste aanbod te doen.

Aan SIVON en de vo-scholen:

⁴ Kennisnet heeft hier al een handleiding voor, zie <https://www.kennisnet.nl/leermiddelen/een-projectmatige-aanpak-leidt-tot-goed-doordachte-keuzes/>. Deze wordt mogelijk nog uitgebreid.

b) Zet collectieve inkoopmacht nadrukkelijker in voor betere voorwaarden en realiseer de wensen van scholen door het tijdig aankondigen van nieuwe eisen aan verkopers.

SIVON heeft een belangrijke positie op de markt en kan nadrukkelijker inzetten op het realiseren van betere voorwaarden en wensen van scholen in aanbestedingen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het opnemen van de volgende wensen of eisen:

- Het gebruik van bijvoorbeeld standaarden als Edu-V als het gaat om gegevensuitwisseling qua gebruik van digitale producten door scholen, en open koppelvlakken ten aanzien van catalogi van uitgevers. Aan sommige eisen kunnen uitgevers wellicht niet direct voldoen, maar hiervoor kan een aankondiging met een invoeringstermijn gebruikt worden voor strategische sturing.
- Het hanteren van eisen ten aanzien van het aanbod; bijvoorbeeld het verplichten van duurzame versies van leerboeken en het staken van koppelverkoop tussen digitale en papieren leermaterialen.

Deze eisen kunnen aangekondigd worden met een implementatietermijn en vervolgens stapsgewijs ingevoerd worden in de jaarlijkse SIVON-aanbestedingen.

Aan het ministerie van OCW:

c) Stimuleer scholen om mee te doen aan aanbestedingen waaruit een mogelijke overstap naar een andere lesmethode volgt. Ondersteun zo het aanbesteden van een lesmethode op beste prijs/kwaliteitverhouding. Onderzoek welke ondersteuning effectief is en of tijdelijke financiële stimulering daar aan bijdraagt.

Scholen zullen zich eerder aan de uitkomst van een aanbesteding van lesmethoden op beste prijs/kwaliteitverhouding committeren als zij weten dat ze ondersteund worden bij het invoeren van de nieuwe methode. Het is wenselijk dat OCW onderzoek welke maatregelen het meest effectief zijn. Het is daarnaast wenselijk om te onderzoeken of er een tijdelijke financiële stimulering van het overstappen mogelijk is. Deze kan tijdelijk zijn omdat als het overstappen vaker gebeurt, de markt beter gaat werken en de scholen dat in de prijs/kwaliteitverhouding moeten gaan merken.

5. EdTech en ontwikkelingen op de digitale leermaterialen markt

Tot slot is er in het marktonderzoek ook aandacht besteed aan de ontwikkelingen in de nabije toekomst, door onderzoek te doen naar de opkomst en uitbreiding van EdTech en de rol van Big Tech-ondernemingen.

De ACM onderstreept in dit kader het belang van dataportabiliteit en interoperabiliteit om vendor lock-in te beperken. Ook kunnen scholen ondersteund worden bij het maken van onderbouwde keuzes voor kwaliteitssoftware, waarbij ook gelet wordt op digitale autonomie. Juist bij een markt voor publieke diensten in de ontwikkelingsfase is het wenselijk dat interoperabiliteit en dataportabiliteit tussen software de standaard wordt.

Bestaande initiatieven, zoals het Edu-V-afsprakenstelsel, dienen daarom verstevigd te worden. Het is wenselijk dat er een kader komt voor publiek-private ontwikkeling van onderwijssoftware door ontwikkelaars met scholen, zodat de onderwijsmarkt niet afhankelijk wordt van internationale techbedrijven en digitale autonomie nastreeft. De ACM roept de beleidsmakers van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) op hierop toe te zien en doet daarom de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 4a aan scholen:

a) Verwerk in het leermaterialenbeleid het streven naar digitale autonomie van de school en zorg ervoor dat de school niet te afhankelijk wordt van een bepaald digitale leermiddel.

Stel in het leermiddelenbeleid en de daarop gebaseerde (collectieve) aanbestedingen nieuwe digitale leermiddelen interoperabiliteit als vereiste en beperkt zo lock-in effecten. Door bewust te kiezen bij de inkoop van haar diensten kunnen scholen hun afhankelijkheid verkleinen en haar digitale autonomie verbeteren. Neem daarnaast eigenaarschap van de data die gegenereerd wordt door het gebruik van digitale leermiddelen en diensten die de school beschikbaar stelt, en stel eisen voor het gebruik en de uitwisseling van deze data met derden door de gegevenshouder

b) Blijf kritisch op de kwaliteit en effectiviteit van adaptieve onderwijssoftware.

De werking van adaptieve leermaterialen is soms slecht inzichtelijk en kan erg lastig te beoordelen zijn voor scholen. Bij nieuwe (type) producten is het echter juist van belang om te evalueren wat de risico's en de toegevoegde waarde zijn. Door dit te doen, worden EdTech bedrijven aangespoord om te blijven innoveren en hun producten te verbeteren. Maak ook gebruik van de mogelijkheid om samen met EdTech bedrijven pilots te beginnen met software die samen met leraren worden ontwikkeld en gebruikt om de educatieve waarde van deze leermiddelen te verbeteren.

Scholen zijn verantwoordelijk voor hun eigen digitale autonomie en dienen waakzaam te zijn, maar OCW en EZK kunnen scholen in dit proces ook ondersteunen. De ACM richt een aantal aanbevelingen daarom aan OCW en EZK.

Aanbeveling 4b aan OCW en EZK

a) Pak de onderwijsstrategie voor [digitale autonomie](#) op (conform [Kamerbrief juli jl](#)) en heb daarin aandacht voor het tegengaan van vendor-lock in door interoperabiliteit en dataportabiliteit te stimuleren.

Het is voor (individuele) scholen lastig om grote stappen op onderwerpen als digitale autonomie en vendor-lock te zetten. Effectief beleid vraagt om (nationale) coördinatie en het stellen van eisen bij gezamenlijke inkopen.

b) Verstevig het afsprakenstelsel Edu-V ten dienste van zowel de toetreders als de afnemers op de markt voor onderwijssoftware in Nederland. Er worden aan de hand van het keurmerk voorwaarden gesteld aan privacy en beveiliging en afspraken gemaakt over gegevensuitwisseling en regie op deze uitwisseling. Dit stelsel kan ondersteund en geleidelijk aan uitgebouwd worden, rekening houdend met de regeldruk op kleinere of startende ondernemingen.

c) Stel een kader op voor publiek/private samenwerking ten aanzien van de ontwikkeling van onderwijssoftware door ontwikkelaars met scholen en houd toezicht op de kwaliteit van de digitale leermiddelen.

Let daarbij op het leerrendement voor alle leerlingen (conform privacyregelgeving), publicatie van resultaten en een passende verdeling van de opbrengsten (geen 'alle data is van de ondernemer').

6. Vervolg: uitvoering van de aanbevelingen, toezicht ACM

Voorlichting en betere begeleiding van schoolbesturen en vakgroepen bij de inkoop van leermaterialen dienen prioriteit te krijgen. Aan de hand van verschillende voorlichtingsinstrumenten kunnen scholen op weg geholpen worden om kritischer te kijken naar hun leermaterialenpakket en de evaluatie van deze boeken en licenties. SIVON biedt reeds handreikingen en informatie aan en kan ook betrokken worden in de verdere communicatiestrategie aan scholen. Naast handreikingen en andere passieve methodes van communicatie, kan het aangewezen zijn, gezien het belang van juiste inzet van publieke middelen, om ook direct contact te zoeken met scholen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen via regiobijeenkomsten en conferenties voor het vo, mogelijk ook in samenwerking met de VO-raad en SIVON. De ACM zou hier ook een rol in kunnen spelen.

De ACM zal daarnaast de ontwikkelingen op de leermaterialenmarkt nauwgezet blijven volgen. Uiterlijk augustus 2031 moeten alle scholen hun onderwijsaanbod aan de nieuwe kerndoelen hebben aangepast.⁵ De herziening van het curriculum en de komst van Neon kunnen een impuls zijn die de gevestigde marktposities van aanbieders zullen opschudden. Het kan dan ook voor OCW relevant zijn om een monitor op te (laten) zetten en de ontwikkelingen in het aanbod van en de prijzen voor leermaterialen te kunnen volgen en ervaringen met overstappen te communiceren. Om de effectiviteit te kunnen meten van de aanbevelingen moet worden gemonitord hoe het evalueren van de leermethoden een plek heeft

⁵ Wet herziening wettelijke grondslagen kerndoelen ([Stb. 2026. 138](#)).

gekregen in het inkoopproces van scholen en of scholen (vaker) zijn overgestapt van lesmethode en waarom niet. De ACM zou mee kunnen denken over de opzet van deze monitor.

De ACM zal in de toepassing van haar eigen instrumentarium, zoals het kartel-, misbruik- en concentratietoezicht, ook teruggrijpen op de bevindingen van dit rapport. Mogelijk kan de voorgenomen inroepbevoegdheid van overnames die nu onder de meldingsdrempel vallen vanaf 2027 ingezet worden om overnames in de educatieve sector te toetsen op marktversturende effecten.⁶ Ook in de toepassing van de overstap- en interoperabiliteitsbepalingen van de Dataverordening zal de ACM aandacht besteden aan de leermaterialenmarkt.

⁶ Op 22 september 2026 stemt de Tweede Kamer over het initiatiefwetsvoorstel van lid Bushof. Zie [Voorstel van wet van het lid Bushoff tot wijziging van de Mededingingswet in verband met de uitbreiding van het concentratietoezicht \(Wet inroepbevoegdheid ACM\)](#) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van dit onderzoek

1.1.1 Relevantie van de leermaterialenmarkt

Leermaterialen zijn het gereedschap van docenten. Dagelijks gebruiken in Nederland ruim een miljoen leerlingen en docenten leermaterialen als hulpmiddelen om kennis en vaardigheden over te dragen en te ontwikkelen.⁷ Leermaterialen vormen daarmee een essentiële input voor het onderwijsproces. De omvang van de totale markt voor leermaterialen in het voortgezet onderwijs (vo) werd voor 2024 geschat op 280 miljoen euro.⁸ Hoewel de meest recente cijfers nog niet beschikbaar zijn, is er al jaren een stijging zichtbaar in de uitgaven van vo-scholen aan leermaterialen.⁹ Naar verwachting zet deze stijging zich voort. Gelet op de belangrijke rol van leermaterialen voor het onderwijs en de substantiële omvang van de markt is het dan ook van groot maatschappelijk belang dat deze markt goed functioneert.

Belangrijke aspecten bij het inkopen van leermaterialen zijn de prijs en de kwaliteit. Daarnaast is ook de leveringsvorm relevant voor scholen. Gaat het bijvoorbeeld om digitale of fysieke boeken, worden deze boeken gehuurd of gekocht, en levert de distributeur of uitgever de logistiek of doet de school dat juist zelf? Verder is de keuzevrijheid van scholen ten aanzien van die leermaterialen van bijzonder belang, omdat deze raakt aan de vrijheid van onderwijs. Scholen hebben immers hun eigen pedagogische en didactische visie en identiteit. Bepaalde lesmethoden zullen daar beter op aansluiten dan andere lesmethoden.

De markt voor leermaterialen digitaliseert geleidelijk. Sinds 2018 wordt er gewerkt met combinaties van digitale leermaterialen en fysieke leer(werk)boeken. Dit wordt het Licentie/Folio (LiFo)-model genoemd, naar de combinatie van digitale licenties en folio-leermaterialen die scholen afnemen. Traditionele leerboeken worden steeds vaker vervangen of aangevuld door een digitale variant. Omdat digitale leermaterialen dezelfde inhoud en functie hebben als papieren leermaterialen, zien we de markt voor digitale leermaterialen voor de doeleinden van dit onderzoek als onderdeel van de bredere markt voor leermaterialen. De voortgaande digitalisering vergroot het maatschappelijke en economische belang van de markt voor digitale leermaterialen. Een verdere uiting van deze digitaliseringstrend is de toenemende rol van EdTech-bedrijven.

EdTech-bedrijven bieden digitale softwareoplossingen voor het onderwijs aan, bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van lessen, toetsen of extra oefenmateriaal. Deze EdTech-diensten bieden kansen voor innovatie, maatwerk en een effectievere ondersteuning van het leerproces. Daar staat tegenover dat de risico's eveneens toenemen: gebrekkige EdTech-diensten kunnen de kwaliteit van het onderwijs, de privacy van leerlingen en de afhankelijkheid van specifieke aanbieders langdurig beïnvloeden. Bovendien spelen de ontwikkelingen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van digitale vaardigheden van leerlingen en raken zij aan bredere vraagstukken rond digitale autonomie en de weerbaarheid van het Nederlandse onderwijs.

Tegen deze achtergrond is interoperabiliteit van groot belang om de markten voor digitale leermaterialen en EdTech-diensten goed te laten functioneren en ook om de keuzevrijheid voor scholen te kunnen waarborgen. De Dataverordening¹⁰ stelt interoperabiliteit voor dataverwerkingsdiensten verplicht en initiatieven zoals Edu-V bieden reeds een zekere mate van bescherming van privacy en autonomie bij gegevensuitwisseling in het onderwijs. Omdat het gebruik en de ontwikkeling van EdTech zich nog in de

⁷ <https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/voortgezet-onderwijs/leerlingen/leerlingenaantallen-voortgezet-onderwijs>.

⁸ KPMG (2025): 'Onderzoek prijsontwikkeling VO Leermiddelenmarkt', p. 9.

⁹ SEO (2025): 'Leermiddelen in het voortgezet onderwijs', p. 4.

¹⁰ Verordening (EU) 2023/2854 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 betreffende geharmoniseerde regels inzake eerlijke toegang tot en eerlijk gebruik van data en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn (EU) 2020/1828 (Dataverordening) PbEU L, 2023/2854, 22 december 2023.

startfase bevindt, is dit het juiste moment om te verkennen hoe marktproblemen zoals strategische afhankelijkheid of vendor lock-in voorkomen kunnen worden.

1.1.2 Signalen

De werking van de markt voor (digitale) leermaterialen krijgt de afgelopen jaren veel aandacht van de politiek, beleidsmakers en de media. Ook de ACM heeft direct en indirect van partijen in de sector zorgen en signalen ontvangen over de werking van deze markt.

Veel van deze zorgen zijn door AOb, CNV, AV, FvOv, Stichting Platforms VMBO (SPV), Sectorraad Praktijkonderwijs, Sectorraad GO, Platform-TL, VO-raad en PO-Raad bijeengebracht in het gezamenlijk Manifest 'meer grip op kwaliteit leermiddelen' dat op 12 juli 2024 gepubliceerd is.¹¹

Uit dit Manifest blijkt dat er zorgen zijn over:

- Onvoldoende grip op en borging van kwaliteit van de leermaterialen. Deze problematiek kreeg ook aandacht in het Kamerdebat van 3 april 2025¹² en in de 'Verkenning Kwaliteitsalliantie Leermiddelen' die in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is uitgevoerd;¹³
- Duurzaamheid en onnodige kosten, nu miljoenen leerboeken jaarlijks in de kloko verdwijnen;¹⁴
- Consolidatie en concentratie in de onderwijsmarkt ten aanzien van distributeurs en uitgevers. Dit onderwerp heeft tot Kamervragen geleid;¹⁵
- Beperkte keuzevrijheid en flexibiliteit van scholen bij het inkopen van leermaterialen, doordat verschillende leermaterialen verplicht gezamenlijk moeten worden afgenomen. Hierdoor betalen scholen voor leermaterialen die zij niet nodig hebben en niet gebruiken;
- De stijgende prijzen van leermaterialen. In opdracht van OCW is daarom onderzoek verricht naar de prijsontwikkeling van leermaterialen.¹⁶
- Het gebrek aan transparantie van de prijzen van leermaterialen.

Ook zijn er zorgen over flexibiliteit van scholen bij het inkopen en overstappen van aanbieders van leermaterialen. Er gelden vaak meerjarige contracten bij het inkopen van leermaterialen, waardoor scholen niet eenvoudig kunnen overstappen van aanbieder.

Begin 2026 heeft de minister van OCW sectorafspraken gefaciliteerd die de keuzevrijheid en onderhandelingsmacht van vo-scholen moeten vergroten. Tegelijkertijd heeft zij toegezegd hier jaarlijks over te rapporteren aan de Tweede Kamer, en mede op basis van dit ACM-onderzoek te besluiten op welke wijze verder te gaan met overheidsregulering.¹⁷

Samen vormen deze zorgen en ontwikkelingen aanleiding om de markt voor digitale leermaterialen in het voortgezet onderwijs nu te onderzoeken.

1.2 Doel en momentum van dit onderzoek

De ACM maakt zich als onafhankelijke toezichthouder sterk voor goed werkende markten, voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst.¹⁸ De signalen en zorgen uit de samenleving kunnen erop wijzen dat de markt voor digitale leermaterialen in het voortgezet onderwijs in Nederland niet goed werkt. Daarom is de ACM begin 2026 dit marktonderzoek gestart.

De ACM voert dit marktonderzoek uit op basis van artikel 2 lid 4 van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt. Op basis van de resultaten doet de ACM aanbevelingen aan de sector en de wetgever om deze markt beter te laten werken voor mensen, scholen en bedrijven.

¹¹ Zie <https://www.vo-raad.nl/nieuws/funderend-onderwijs-grip-op-kwaliteit-leermiddelen-moet-beter>.

¹² Zie https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2024A08645.

¹³ Zie 'Verkenning Kwaliteitsalliantie Leermiddelen' d.d. 28 oktober 2025.

¹⁴ Zie ook <https://nos.nl/artikel/2579090-miljoenen-schoolboeken-jaarlijks-in-de-kloko-druk-op-uitgevers-neemt-toe>.

¹⁵ *Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 646

¹⁶ KPMG (2025) 'Onderzoek Prijsontwikkeling VO Leermiddelenmarkt'

¹⁷ *Kamerstukken II* 2025/26, 32034, nr. 72

¹⁸ De ACM bewaakt de concurrentie, beschermt consumentenbelangen en reguleert specifieke sectoren, zoals energie, telecom, vervoer en post.

Met een marktonderzoek kan de ACM breed kijken naar dieperliggende oorzaken en effecten van een mogelijk niet-goed werkende markt, ook zonder een vermoeden van overtreding van de regels. Het doel is om meer inzicht te krijgen in de werking van de markt voor digitale leermaterialen en aanverwante folio-leermaterialen en in mogelijke knelpunten.¹⁹

Hierbij kan de momenteel gaande curriculumherziening een momentum vormen om de markt in beweging te brengen. Dit is immers het moment waarop leraren en vaksecties op vo-scholen de lesmethoden en -materialen zullen evalueren in het licht van het nieuwe curriculum.²⁰ Uitgevers zullen hier naar verwachting op inspringen door hun methodes te updaten of te vernieuwen.

1.3 Scope

De ACM kan tijdens dit marktonderzoek niet alle mogelijke problemen onderzoeken en heeft haar onderzoek daarom afgebakend tot digitale leermaterialen en aanverwante folio-leermaterialen in het voortgezet onderwijs in Nederland.

Het primair, middelbaar beroeps en hoger onderwijs blijven buiten beschouwing omdat de marktstructuren en inkoop van leermaterialen daar anders zijn. Zo worden leermaterialen in het primair onderwijs veelal tegelijk samen met andere schoolbenodigdheden ingekocht bij één leverancier. En in het middelbaar beroeps en hoger onderwijs kopen studenten de boeken zelf. Bovendien zijn de oplagen daarbij kleiner, vanwege de beperkte aantallen studenten die dezelfde leermaterialen gebruiken. Over het gehele middelbaar beroeps en hoger onderwijs zijn er immers minder leerlingen en veel meer vakken dan in het voortgezet onderwijs.

In dit onderzoek omvatten digitale leermaterialen tools die digitaal beschikbaar zijn en direct worden ingezet in het onderwijsproces om kennis en vaardigheden over te dragen. Hieronder vallen in ieder geval digitale leermaterialen met de daaraan gerelateerde papieren leermaterialen (o.a. LiFo-model) en EdTech-tools, digitale hulpmiddelen (zoals platforms, apps of software) die docenten en leerlingen ondersteunen bij het overdragen en verwerven van kennis.

Uitgezonderd van dit onderzoek is complementair leermateriaal dat naast leer- en werkboeken wordt gebruikt en niet door traditionele uitgevers wordt aangeboden, zoals materialen voor toetsing en examenvoorbereiding in aanvulling op het schoolprogramma. Ook administratieve systemen, zoals Elektronische Leeromgevingen (ELO), Leerlinginformatiesystemen (LIS), Leerlingvolgsystemen (LVS), en Leerlingadministratiesystemen (LAS), vallen niet binnen de scope van dit onderzoek. Tot slot richt het onderzoek zich niet op digitale infrastructuur, zoals cloudsysteem en besturingssystemen.

Deze scope en de afbakening van de onderwijsmarkt tot het voortgezet onderwijs heeft de ACM eerder nader uitgewerkt en toegelicht in de 'Onderzoeksaanpak Marktonderzoek Digitale Leermaterialen' die is gepubliceerd op 2 april 2026.²¹

1.4 Onderzoeksvragen en aanpak

In dit onderzoek richt de ACM zich op drie hoofdvragen:

- Hoe functioneert de markt voor leermaterialen, gelet op prijs, kwaliteit en transparantie?
- Hoe bepalen scholen wat ze inkopen, hoe ze aanbesteden en welke overstapdrempels zijn er?

¹⁹ Deze aanpak is in lijn met [de ACM werkwijze voor marktonderzoeken](#).

²⁰ In het curriculum wordt in kerndoelen opgeschreven wat leerlingen in het po, vo en speciaal onderwijs op landelijk niveau moeten kennen en kunnen. Het curriculum wordt momenteel vernieuwd. De verwachting is dat de nieuwe kerndoelen voor burgerschap en digitale geletterdheid, mens en natuur, mens en maatschappij, bewegen en sport, kunst en cultuur, en moderne vreemde talen per 1 augustus 2027 in de wet staan. De nieuwe kerndoelen voor Nederlands en rekenen en wiskunde staan al 1 jaar eerder in de wet, namelijk vanaf 1 augustus 2026. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/toekomst-onderwijs/toekomstgericht-curriculum>.

²¹ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/onderzoeksaanpak-marktonderzoek-digitale-leermaterialen>.

- Doorkijk: wat is rol van EdTech ten opzichte van de markt voor leermaterialen, en wat is er nu nodig voor een (toekomstig) goed werkende markt?

In deze paragraaf worden de drie onderzoeksvragen en de onderzoeksmethodes toegelicht. Ook worden per vraag kort de geïdentificeerde problemen weergegeven.

1.4.1 Functioneert de markt voor leermaterialen goed, gelet op prijs, kwaliteit en transparantie?

Ten eerste onderzoekt de ACM hoe de markt voor digitale leermaterialen precies werkt: hoe divers is het aanbod, hoe transparant is de markt, hoe ontwikkelen de prijzen zich en hoe is de kwaliteit geborgd?

Om deze vragen te beantwoorden, heeft de ACM factuurgegevens opgevraagd van de vijf grootste uitgevers en drie distributeurs over de periode 2018-2025. Deze gegevens bevatten een gedetailleerde beschrijving van de herkomst van de omzet van deze partijen. Dit deel van het onderzoek wordt verder als 'factuuronderzoek' aangeduid.²² Ook zijn de betreffende onderwerpen besproken in ruim 25 gesprekken met diverse partijen uit de markt, waaronder ondernemers, scholen en maatschappelijke organisaties. Daarnaast heeft de ACM bestaande onderzoeken en andere publicaties bestudeerd.

1.4.2 Hoe bepalen scholen wat ze inkopen?

Om te onderzoeken hoe scholen bepalen hoeveel en welke leermaterialen ze inkopen, zijn hoofdzakelijk gesprekken met partijen uit de sector gevoerd. Daarnaast zijn de gegevens uit het factuuronderzoek gebruikt en is een enquête onder scholen uitgezet.

1.4.3 Wat is de rol van EdTech ten opzichte van de markt voor leermaterialen, en wat is er nu nodig voor een (toekomstig) goed werkende markt?

Om de rol van Big Tech en EdTech op de markt voor digitale leermaterialen te onderzoeken, zijn gesprekken gevoerd met scholen, techbedrijven (groot en klein) en kennisinstellingen.

1.5 Leeswijzer

De structuur van dit rapport is als volgt:

- **Hoofdstuk 2** bevat een beschrijving van de markt voor digitale leermaterialen in het voortgezet onderwijs in Nederland en identificeert de relevante spelers op deze markt. Opvallende kenmerken van de vraag- en aanbodzijde worden besproken. Ook komen de belangrijkste ontwikkelingen zoals het LiFo-model en de aankomende curriculumherziening aan bod.
- **Hoofdstuk 3** verkent het marktgedrag aan de aanbodzijde, waarbij met name het gedrag van uitgevers en distributeurs besproken wordt. Er wordt onder meer gekeken naar prijsontwikkeling, marktaandeel, kwaliteit en innovatie en de mate van toe- en uittreding.
- **Hoofdstuk 4** analyseert het marktgedrag van de afnemers en de processen bij de inkoop van leermaterialen door scholen en geeft meer inzicht in de ontwikkelkansen en huidige uitdagingen aan deze zijde van de markt.
- **Hoofdstuk 5** is een concluderend hoofdstuk waarin de marktuitskomsten worden beschreven en conclusies worden geformuleerd over de prijs, kwaliteit en pluriformiteit van het aanbod, innovatie op de markt, en verspilling en duurzaamheid.
- **Hoofdstuk 6** is gericht op de middellange termijn en bevat een vooruitblik naar ontwikkelingen die nauwlettend gevolgd moeten worden, zoals de verdere opkomst van EdTech, dataportabiliteit en interoperabiliteit zoals voorgeschreven door de Data Act en de rol van Big Tech-bedrijven.
- **Hoofdstuk 7** bevat de aanbevelingen die de ACM naar aanleiding van het marktonderzoek formuleert. Deze aanbevelingen zijn ondergebracht onder vier doelen en zijn gericht aan verschillende actoren, van marktpartijen tot beleidsmakers.

²² Een methodische beschrijving van het factuuronderzoek staat in bijlage 1A.

-
- **Bijlagen** bevatten een toelichting op de wijze waarop de ACM dit marktonderzoek heeft verricht en geven inzicht in de onderzoeksmethoden.

2 Marktbeschrijving en ontwikkelingen

2.1 Product: leermaterialen in het voortgezet onderwijs

In dit onderzoek staat de markt voor lesmethoden in het Nederlandse voortgezet onderwijs centraal. Een lesmethode is een samenhangend geheel van leermaterialen dat docenten ondersteunt bij het verzorgen van onderwijs voor een specifiek vak en aansluit bij de kerndoelen uit het curriculum, examenprogramma's en eindtermen. De lesmethode ondersteunt de docent maar de docent is bepalend voor de manier waarop het onderwijs wordt ingericht en gegeven.

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen lesmethoden, aanvullende leermaterialen en algemene of ondersteunende leermaterialen. Lesmethoden zijn vakgebonden en vormen de basis voor het verzorgen van onderwijs binnen een specifiek vak. Onder aanvullende leermaterialen verstaan we vakspecifiek materiaal dat in aanvulling op de lesmethode wordt gebruikt, zoals extra oefenmateriaal of optioneel materiaal voor de vrije ruimte die binnen vakken beschikbaar is. Lesmethoden en aanvullende leermaterialen vallen binnen de reikwijdte van het onderzoek. Algemene en ondersteunende leermaterialen, zoals software voor algemene reken- of taalvaardigheden, huiswerk- of toetsingsapplicaties en andere generieke onderwijssoftware, vallen buiten dit onderzoek.

Eveneens buiten de reikwijdte van dit onderzoek vallen materialen die geen integraal onderdeel uitmaken van een lesmethode, zoals atlassen, rekenmachines, leesboeken en vergelijkbare hulpmiddelen. Ook docentmateriaal en examen ondersteunende producten, zoals examenbundels en examenkaarten, worden niet als afzonderlijke productmarkt beschouwd, omdat zij aanvullend zijn op de lesmethode en geen zelfstandig substituuut vormen.

Lesmethoden zijn in hoge mate gedifferentieerde producten. Hoewel methoden voor hetzelfde vak hetzelfde curriculum en dezelfde leerdoelen moeten dekken, verschillen zij onder meer in didactische aanpak, opbouw, vormgeving, digitale functionaliteiten, de hoeveelheid oefenmateriaal en de wijze waarop leerstof wordt aangeboden. Deze verschillen zorgen ervoor dat scholen en docenten verschillende mogelijkheden hebben om een methode te kiezen die aansluit bij hun onderwijspraktijk en didactische voorkeuren. Dit betekent dat een overstap niet alleen een vergelijking van prijzen vraagt, maar ook een vergelijking van de inhoud en kwaliteit van verschillende methoden. Verder personaliseren docenten het leermateriaal, door eigen werk toe te voegen en een keuze te maken in welke delen van de lesmethode in welke volgorde gebruikt worden.

Deze productdifferentiatie betekent daarmee niet dat methoden geen substituten voor elkaar zijn. Voor de meeste vakken zijn meerdere methoden beschikbaar die in beginsel dezelfde leerdoelen kunnen ondersteunen. De relevante vraag is daarom niet of methoden volledig identiek zijn, maar in hoeverre de verschillen tussen methoden voor scholen voldoende zwaar wegen om een overstap te voorkomen. Juist de mate waarin scholen bereid zijn om tussen deze alternatieven te kiezen, bepaalt in hoeverre productdifferentiatie leidt tot effectieve concurrentiedruk.

Om het onderwijs te laten aansluiten op veranderingen in de samenleving en de arbeidsmarkt, wordt het curriculum aangepast door Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO), het landelijk expertisecentrum voor het curriculum, in samenwerking met leraren, experts, wetenschappers en andere organisaties. Dit betreft onder meer de (functionele) kerndoelen voor de onderbouw van het vo, eindtermen voor de bovenbouw van het vo en het referentiekader taal en rekenen. De aanpassing van het curriculum heeft gevolgen voor de inhoud en samenhang tussen lesmethoden. Uitgevers moeten de lesmethoden daarom hierop aanpassen.

Binnen het voortgezet onderwijs worden lesmethoden veelal aangeboden volgens het Licentie/Folio-model (LiFo), waarbij een digitale licentie wordt gecombineerd met een optioneel leer-werkboek. Niet alle scholen kiezen echter voor een combinatie van digitaal en folio. Afhankelijk van het vak, de voorkeur van de vaksectie of het aanbod van de uitgever kunnen ook uitsluitend digitale of uitsluitend fysieke

lesmethoden worden afgenomen. Om die reden omvat dit onderzoek zowel LiFo-methoden als volledig digitale en volledig fysieke lesmethoden.

De opkomst van LiFo heeft de verhoudingen tussen uitgevers en distributeurs veranderd. Bij een volledig fysieke methode speelde de distributeur een belangrijke rol in de levering van leermaterialen aan scholen. Bij LiFo levert de uitgever de digitale licentie aan de school, veelal zonder tussenkomst van een distributeur. Hierdoor verschuift een deel van de relatie met de school van de distributeur naar de uitgever.

2.2 Spelers

De markt voor leermaterialen kent verschillende typen spelers die ieder een eigen rol vervullen in de ontwikkeling, inkoop, distributie en het gebruik van leermaterialen. Hieronder worden de belangrijkste partijen beschreven.

Scholen

Scholen zijn de afnemers van leermaterialen. Zij vormen geen homogene groep. Scholen verschillen onder meer in onderwijsniveau, onderwijsvisie, pedagogische en didactische uitgangspunten en beschikbare budgetten. Hierdoor varieert ook de vraag naar leermaterialen. Een grote groep schoolbesturen en scholen wordt vertegenwoordigd door de VO-raad.

Binnen scholen zijn verschillen partijen betrokken bij de keuze voor leermaterialen:

- **Docenten en vaksecties** zijn de primaire gebruikers van leermaterialen. De keuze voor een lesmethode wordt veelal door docenten of vaksecties gemaakt. Zij maken keuzes ten aanzien van de didactiek en de mate waarin leermateriaal zelf intern wordt gemaakt dan wel ingekocht. De precieze samenstelling van een leermaterialenmix kan dus sterk variëren per vak, omdat het afhankelijk is van de voorkeuren van vaksecties. Hierdoor bestaat geen uniforme vraag naar leermaterialen.
- **Leermiddelencoördinatoren** ondersteunen de selectie, implementatie en coördinatie van leermaterialen. Bij kleinere scholen is een docent aangewezen als leermiddelencoördinator. Bij grotere scholen is de leermiddelencoördinator een op zichzelf staande functie.
- De **schoolleiding** is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de dagelijkse gang van zaken op school en neemt formele besluiten over de aanschaf van leermaterialen, de verdeling van het leermaterialenbudget en de verhouding van dat budget ten opzichte van het totale budget. De schoolleiding moet immers een integraal budget managen, dat onder meer bestaat uit leermaterialen (inclusief lesmethoden), salarissen van docenten, kosten van het schoolgebouw en facilitaire diensten en overige kosten.
- **Schoolbesturen** zijn eindverantwoordelijk voor de school en het onderwijs. Een schoolbestuur heeft vaak meerdere scholen onder zich. Sommige schoolbesturen beoordelen daarnaast of een lesmethode aansluit bij de onderwijsvisie of missie van de school. Er is een grote mate van vrijheid voor scholen; binnen eenzelfde schoolbestuur of instelling zijn scholen vrij om hun eigen methode te kiezen. In 2025 waren er 276 schoolbesturen, 642 instellingen en 1.453 schoolvestigingen in Nederland. De coöperatie SIVON ondersteunt schoolbestuurders bij de keuze en aankoop van ICT-leermaterialen.

Uitgevers

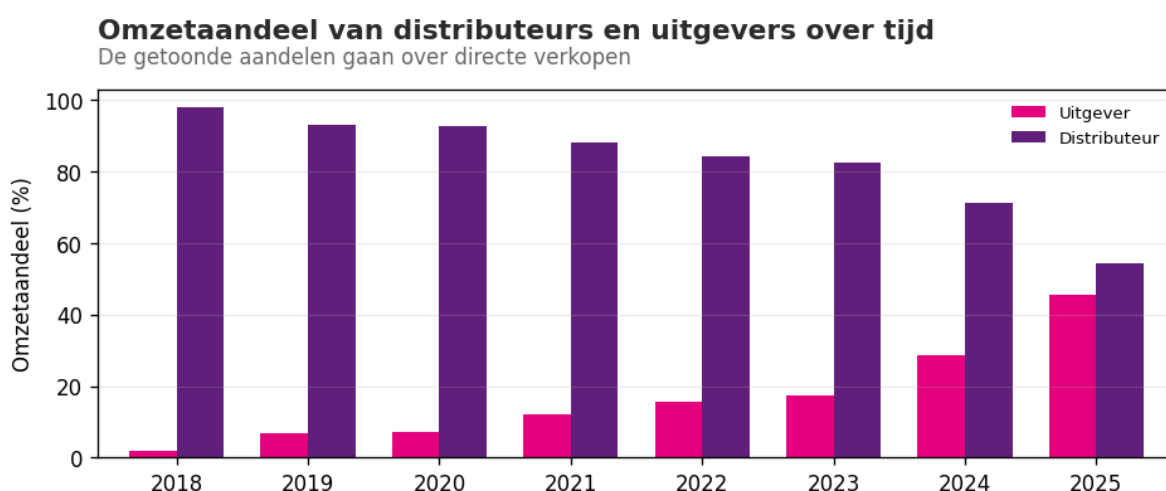
Uitgevers ontwikkelen lesmethoden en aanvullende leermaterialen. Uitgevers verschillen in omvang en in de vakken waarvoor zij leermaterialen aanbieden. De ontwikkeling van lesmethoden vindt doorgaans plaats per vakgebied. Sommige uitgevers bieden lesmethoden aan voor een groot deel van het curriculum, terwijl andere zich richten op een beperkt aantal vakken of één specifiek vakgebied.

De distributie van leermaterialen wordt veelal uitbesteed aan gespecialiseerde distributeurs, al hebben enkele grote uitgevers de distributie zelf in handen genomen. Daarnaast maken veel uitgevers deel uit van grotere (internationale) uitgeefconcerns, zoals het Finse Sanoma. In de afgelopen jaren hebben

verschillende overnames door *private equity*-partijen plaatsgevonden, waardoor de eigendomsstructuur in de sector verder is geconcentreerd en geïnternationaliseerd.

Distributeurs

Distributeurs verzorgen de logistiek en levering van leermaterialen aan scholen. Op het gebied van de distributie van leermaterialen zijn er drie gangbare distributiemodellen: een extern leermiddelenfonds of ELF (waarbij de school leermaterialen huurt van de distributeur, die de logistiek verzorgt), een gefaciliteerd leermiddelenfonds of GLF (waarbij de school leermaterialen koopt van de distributeur, die de logistiek verzorgt), en een intern leermiddelenfonds of ILF (waarbij de school leermaterialen koopt van de distributeur, die deze levert aan de school, maar waarbij de school zelf de logistiek verzorgt). Doordat grote uitgevers een deel van de distributie zelf zijn gaan verzorgen (zie Figuur 2-1), ontwikkelt het bedrijfsmodel van distributeurs zich. Distributeurs zijn zich namelijk steeds meer gaan ontwikkelen van logistieke dienstverleners naar organisaties die scholen ook adviseren over de kwaliteit, keuze en implementatie van leermaterialen.



Figuur 2-1: Ontwikkeling van de omzet van uitgevers en distributeurs in de periode 2018 tot en met 2025

Inkoop- en aanbestedingsadvies organisaties

Inkooporganisaties ondersteunen scholen bij de aanbesteding en inkoop van leermaterialen. SIVON is hierin een van de belangrijkste spelers voor het voortgezet onderwijs en helpt scholen bij het realiseren en doorontwikkelen van veilig en toekomstbestendig digitaal onderwijs. Zij organiseert tevens aanbestedingen voor leermaterialen en *devices*.²³ Daarnaast is ook Kennisnet actief om de wensen van het onderwijs in kaart te brengen. Zij zet zich in voor het ontwikkelen en onderhouden van diensten voor een veilige, goed werkende informatie-uitwisseling in het onderwijs en voor de professionalisering van de ICT-inzet van scholen.²⁴ Voor die doelen heeft Kennisnet diverse tools ontwikkeld, zoals het onderwijsplatform Wikiwijs.²⁵

De belangrijkste functies van inkooporganisaties zijn het bundelen van de vraag van scholen, waardoor de onderhandelingspositie ten opzichte van uitgevers wordt versterkt en het verminderen van informatie-asymmetrie tussen individuele scholen en aanbieders van leermaterialen. Door hun gespecialiseerde kennis van de markt beschikken organisaties als SIVON over een sterkere informatiepositie dan individuele scholen. Scholen kunnen hiervan profiteren door deel te nemen aan gezamenlijke aanbestedingen.

Adviesorganisaties voor leermaterialen

Naast uitgevers, distributeurs en inkooporganisaties zijn er onafhankelijke adviesorganisaties die scholen ondersteunen bij de selectie en implementatie van nieuwe lesmethoden. Het betreft veelal relatief kleine

²³ <https://sivon.nl/diensten/>.

²⁴ <https://www.kennisnet.nl/over-kennisnet/>.

²⁵ <https://www.wikiwijs.nl/>.

gespecialiseerde partijen, maar ook nationale instanties zoals Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO). SLO richt zich onder meer op curriculumontwikkeling in Nederland.²⁶ Daarnaast is bijvoorbeeld Stichting Edu-V actief met een keurmerk voor digitale gegevensuitwisseling in het onderwijs.²⁷

Opvallend is dat meerdere typen marktpartijen zich steeds nadrukkelijker als adviseur positioneren. Zowel uitgevers, distributeurs als inkooporganisaties bieden adviesdiensten aan, bijvoorbeeld over de keuze voor leermaterialen of de overgang naar nieuwe methoden. Deze ontwikkeling wijst er volgens de ACM op dat scholen behoefte hebben aan ondersteuning bij de beoordeling van het steeds complexere aanbod aan leermaterialen.

EdTech en Big Tech

Naast de hierboven beschreven marktpartijen zijn diverse aanverwante organisaties actief op de markt voor leermaterialen, zoals aanbieders van ondersteunende diensten en gespecialiseerde software. Een voorbeeld daarvan zijn Big Tech-bedrijven zoals Google en Microsoft, die bepaalde tools voor het onderwijs op de markt hebben gebracht. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de onderwijs-specifieke Teams-omgeving van Microsoft of Google Classroom. Daarnaast spelen EdTech-bedrijven een steeds belangrijkere rol. Deze bedrijven bieden digitale softwareoplossing voor diverse onderdelen van het onderwijs. Deze ontwikkelingen worden nader besproken in hoofdstuk 6.

2.3 Relevante markt

2.3.1 Relevante geografische markt

De relevante geografische markt is Nederland. Lesmethoden worden ontwikkeld voor het Nederlandse curriculum en de Nederlandse examenprogramma's en zijn daardoor niet of slechts beperkt substitueerbaar met lesmethoden uit andere landen. Een uitzondering geldt voor moderne vreemde talen, waarvoor internationale lesmethoden beschikbaar zijn. Ook deze methoden worden in de praktijk echter aangepast aan de Nederlandse onderwijscontext, zodat zij aansluiten bij het curriculum. Vlaanderen maakt nadrukkelijk geen onderdeel uit van de relevante geografische markt, gelet op een afwijkende onderwijscultuur en ander curriculum. Nederlandse en Vlaamse uitgevers betreden daarnaast niet tot nauwelijks elkaars markten.

2.3.2 Relevante productmarkt

De relevante productmarkt is het individuele schoolvak. Vrijwel alle geïnterviewde marktpartijen onderschrijven deze afbakening. Lesmethoden voor verschillende vakken zijn geen substituten: een methode voor Engels kan bijvoorbeeld niet worden vervangen door een methode voor Frans. Hoewel voor enkele vakken gecombineerde lesmethoden bestaan, zoals Nederlands en Literatuur, blijven deze in beginsel buiten beschouwing vanwege het kleine volume. In dit onderzoek worden daarom de afzonderlijke vakmarkten geanalyseerd. Bestaande methoden worden regelmatig geactualiseerd om aan te sluiten bij wijzigingen in het curriculum, nieuwe examenprogramma's en veranderende didactische inzichten. Algemene, vakoverstijgende onderwijsproducten, zoals huiswerkondersteuning of generieke vaardigheids- of toetsingssoftware, vallen buiten de relevante productmarkt.

2.4 Recente ontwikkelingen

In juni 2025 heeft een brede coalitie van onderwijsorganisaties het manifest "Meer grip op kwaliteit leermiddelen" gepubliceerd.²⁸ Hierin worden leermiddelenmakers opgeroepen om bij de commerciële vormgeving van de producten aan te sluiten bij de daadwerkelijke vraag van de scholen. Zodoende wordt gevraagd om digitale en papieren leermaterialen los te verkopen (ontbundeling of stoppen met gedwongen koppelverkoop) en deze producten per stuk te laten bestellen, en niet per groter volume. Ook wordt aangegeven dat de stijgende kosten van leermaterialen een bron van zorgen zijn.

²⁶ <https://www.slo.nl/over-slo/>.

²⁷ <https://www.edu-v.org/over-edu-v/>.

²⁸ Zie op de website van de PO-Raad: '[Manifest meer grip op leermiddelen](#)'.

Op 3 februari 2026 gaf de staatssecretaris van OCW in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven ook aandacht te hebben voor de werking van de leermaterialen markt.²⁹ In dat kader zijn afspraken gemaakt tussen de marktpartijen en onderwijsorganisaties over het aanpassen van de wijze van het verkopen van de LiFo-leermaterialen.³⁰ Hierin wordt onder andere aan uitgevers aanbevolen om:

- onderdelen van lesmethodes ook los aan te bieden;
- keuze te bieden in contracttermijnen van verschillende lengtes, te starten met een termijn van één jaar. Er gelden daarbij geen overstapboetes meer;
- scholen laten kiezen tussen herbruikbare boeken of verbruiksboeken (leer-werkboeken).

Aan scholen wordt onder andere aanbevolen om:

- een doordacht leermaterialenbeleid en een zorgvuldig ingericht leermaterialenkeuzeproces op te stellen;
- een regelmatige evaluatie van gebruikte leermaterialen te houden;
- keuzes te maken die passen bij de visie en situatie van de school.

Hoewel de ACM in dit onderzoek de indruk van partijen heeft gekregen dat de uitgevers en distributeurs de aanbevelingen oppakken, is op het moment van schrijven nog niet definitief vastgesteld dat dit afdoende is gebeurd.

Op dit moment is er tevens een curriculumherziening gaande.³¹ In dit proces worden de (wettelijke) onderwijsdoelen van het onderwijs uit 2006 herzien, vanwege veranderingen in de samenleving. Begin 2026 heeft het ministerie van OCW schoolleiders per brief opgeroepen om met de nieuwe kerndoelen aan de slag te gaan³² en in augustus jl. is deze oproep gedaan voor de nieuwe examenprogramma's.³³ De scholen zullen de komende jaren de nieuwe kerndoelen verwerken in hun onderwijsaanbod. Zij zullen daaropvolgend tegen het licht houden welke lesmethoden ze blijven inkopen. In aanloop daarnaartoe passen uitgevers hun portfolio aan. Voor uitgevers is een curriculumherziening een belangrijk moment om marktaandeel te verwerven of te behouden. Ook biedt dit momentum mogelijk ruimte voor nieuwe toetreders.

Tot slot de ontwikkelingen op het vlak van digitalisering in het onderwijs. OCW werkt aan een regieplan digitalisering in het funderend onderwijs, met als doel de dat de digitalisering op veilige, verantwoorde en toekomstbestendige digitale plaatsvindt.³⁴ OCW gaat in een recente brief aan de Tweede Kamer ook in op hoe er gewerkt gaat worden aan het verminderen van de strategische afhankelijkheid van niet-Europese techbedrijven in het onderwijs.³⁵ Hierin benadrukt OCW onder ander het belang van ICT standaarden en interoperabiliteit in het onderwijs.

2.5 Internationale context

De ACM heeft overigens voor een oriënterende scan zes landen geselecteerd die qua onderwijssysteem en/of geografische nabijheid relevant zijn voor de Nederlandse markt; *Vlaanderen (België), Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Spanje en Denemarken*. De vergelijking laat zien dat de markt voor (digitale) leermaterialen in een aantal van de onderzochte landen sterk geconcentreerd is. In Duitsland domineren drie schoolboekuitgevers met een gezamenlijk marktaandeel van ongeveer 90%.³⁶ Italië kent een vergelijkbaar patroon: uit het in januari 2026 afgeronde sectoronderzoek van mededingingsautoriteit

²⁹ [Kamerstukken II 2025/26, 32034, nr. 72](#)

³⁰ Zie <https://www.mevw.nl/actueel/scholen-en-uitgevers-vergroten-keuzevrijheid-transparantie-in-leermiddelenmarkt-v>.

³¹ [Kamerstukken II 2024/25, 31293, nr. 833](#) en de website: <https://www.rijksoverheid.nl/themas/onderwijs/toekomst-onderwijs/toekomstgericht-curriculum>.

³² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/2026/02/04/brief-nieuwe-kerndoelen---informatie-met-betrekking-tot-het-geactualiseerde-curriculum>.

³³ Brief OCW aan schoolleiders: '[aan de slag met de nieuwe examenprogrammas](#)', augustus 2026.

³⁴ [Kamerstukken II 2025/26, 32034, nr. 82](#)

³⁵ [Kamerstukken II 2025/26, 32034, nr. 83](#)

³⁶ Frohn, P. (2020, 5 december). [Klett, Cornelsen & Co.: Verlage wollen Unterricht digitalisieren](#). Handelsblatt.

AGCM blijkt dat vier uitgeversgroepen samen ruim 80% van de markt beheersen.³⁷ In Spanje is de markt voor schoolboeken ook in handen van een klein aantal grote spelers, uit een CNMC-mededingingsonderzoek bleek dat een aantal grote uitgeverijen samen circa 80% van de fysieke en ruim 60% van de digitale markt in handen had, met nauwelijks ruimte voor nieuwe toetreders.³⁸ Wat echter per land verschilt, is wie de leermaterialen betaalt: in Nederland en Denemarken worden schoolboeken door de staat bekostigd,³⁹ terwijl in de landen Duitsland, Italië, Spanje en België de aanschaf (deels, afhankelijk van de regio of deelstaat) bij de ouders ligt.⁴⁰ In vrijwel alle onderzochte landen blijft het fysieke lesmateriaal vooralsnog dominant, en is er een voorzichtig stijgende trend in het gebruiksandeel van digitale leermaterialen.

2.6 Economische theorie

In deze paragraaf beschrijft de ACM welke marktuitskomsten op basis van de economische theorie mogen worden verwacht, gegeven de kenmerken van de markt voor lesmethoden. Dit betreft nadrukkelijk geen beschrijving van de huidige marktsituatie, maar een theoretisch referentiekader. Dit kader kan gebruikt worden om de feitelijke marktuitskomsten te analyseren en te beoordelen in hoeverre deze in lijn zijn met de economische theorie. Op die manier kunnen mogelijke situaties van marktfalen geïdentificeerd worden.

De belangrijkste verwachting op basis van de economische theorie is dat, zelfs wanneer deze markt goed functioneert, niet verwacht mag worden dat sprake is van volledige mededinging of prijzen die gelijk zijn aan de marginale kosten. Gegeven de kostenstructuur van de markt mag worden verwacht dat aanbieders een zekere marge realiseren, waarmee zij de ontwikkeling en het onderhoud van lesmethoden kunnen bekostigen. De economische theorie voorspelt dat dergelijke markten worden gekenmerkt door een beperkt aantal grotere aanbieders die een groot deel van de markt bedienen, naast een groep kleinere gespecialiseerde aanbieders die actief zijn in specifieke vakken of onderwijsniveaus.

In een dergelijke markt kunnen aanbieders prijzen boven de marginale kosten vragen. Concurrentiedruk ontstaat daarbij niet zozeer doordat veel aanbieders hetzelfde product aanbieden, maar doordat afnemers kunnen overstappen naar alternatieve lesmethoden wanneer de prijs-kwaliteitverhouding onvoldoende aantrekkelijk wordt en nieuwe aanbieders kunnen toetreden als de marges hoog worden. De mogelijkheid en wil tot overstappen naar alternatieve en nieuwe methoden vervult daarmee een belangrijke disciplinerende werking in de markt.

2.6.1 Aanbodzijde: hoge vaste kosten en lage marginale kosten

De ontwikkeling van een nieuwe lesmethode vergt aanzienlijke investeringen voordat omzet kan worden gerealiseerd. De belangrijkste investeringen bestaan uit de ontwikkeling van de lesmethode, de inhuur van methodeontwikkelaars, de ontwikkeling van digitaal materiaal en marketing om scholen en docenten bekend te maken met de lesmethode. Om aantrekkelijk te zijn voor scholen moet van een lesmethode bovendien direct een groot deel van de leerjaren beschikbaar zijn, waardoor een groot deel van de investeringen vooraf moet worden gedaan. Deze investeringen worden over meerdere jaren terugverdiend; de terugverdientijd bedraagt naar schatting minimaal 5 tot 12 jaar. Sommige methoden blijven bovendien ook na deze periode verlieslatend, waarmee het investeringsrisico vergroot wordt.

Daartegenover staan relatief lage marginale kosten. Bij digitale leermaterialen zijn de kosten van het bedienen van een extra leerling vrijwel nihil. Ook bij een combinatie van digitale en folio leermaterialen

³⁷ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. (2026, 12 januari). [Editoria scolastica, chiusa indagine: Verso impiego più efficace delle risorse digitali in accordo con Ministero ed editori](#) [Persbericht]. AGCM.

³⁸ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). (2019). *Resolución del Consejo — Expediente S/DC/0594/16, ANELE*, p. 39-40, 203.

³⁹ Zie <https://ncee.org/denmark/> van het Deense National Center on Education and the Economy. Geraadpleegd op 10 september 2026.

⁴⁰ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. (2026). *Editoria scolastica, chiusa indagine* [zie voetnoot 2]; Expat Andalusia. (2026). [The Spanish school system explained: A guide for expats](#); Research in Germany. (z.d.). [German schools: A complete overview](#). Geraadpleegd op 10 september 2026; Vlaamse overheid. (z.d.). [Schoolkosten secundair onderwijs](#). Vlaanderen.be. Geraadpleegd op 10 september 2026.

blijven de variabele kosten beperkt; de kosten van het drukken en distribueren van een extra leer/werkboek bedragen slechts enkele euro's.

Vanuit de economische theorie is bekend dat markten met hoge vaste kosten, lage marginale kosten en productdifferentiatie doorgaans niet uit veel gelijkwaardige aanbieders bestaan. De markt zal zich eerder ontwikkelen naar een oligopolie, waarin enkele grotere aanbieders actief zijn naast een groep kleinere gespecialiseerde aanbieders (de *competitive fringe*). Zo'n marktstructuur is op zichzelf geen aanwijzing voor gebrekkige mededinging, maar een logisch gevolg van de onderliggende kostenstructuur. Bovendien impliceert deze kostenstructuur dat aanbieders hun producten niet tegen marginale kosten kunnen aanbieden. Om de aanzienlijke ontwikkelkosten van bestaande en nieuwe lesmethoden terug te verdienen, moet een marge gemaakt worden. Dat betekent dat prijzen structureel boven de marginale kosten liggen waarmee aanbieders een rendement moeten kunnen behalen om te blijven investeren in de ontwikkeling en actualisering van lesmethoden.

2.6.2 Vraagzijde: voorspelbare vraag en overstapkosten

Ook de vraagzijde heeft kenmerken die concurrentiedynamiek beïnvloeden. De vraag naar lesmethoden is relatief stabiel en goed voorspelbaar. Scholen worden publiek gefinancierd, budgetten zijn grotendeels vooraf bekend binnen de markt en leerlingenaantallen zijn doorgaans redelijk goed te ramen. Daarnaast wordt een deel van de leermaterialen collectief ingekocht, bijvoorbeeld via SIVON. Hierdoor is de omvang van de vraag voor aanbieders relatief zeker.

De Nederlandse markt voor lesmethoden is echter relatief klein. Per vak is het aantal potentiële afnemers beperkt, waardoor de ontwikkelkosten over een relatief kleine afzetmarkt moeten worden terugverdiend. De omvang van die afzetmarkt verschilt bovendien sterk tussen vakken. Voor kernvakken zoals Nederlands, Engels en wiskunde bestaat een relatief grote potentiële afzetmarkt, omdat deze vakken door vrijwel alle leerlingen worden gevolgd. Daartegenover staan lesmethoden voor specialistische vakken, bijvoorbeeld binnen de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo, waarvoor het aantal potentiële afnemers relatief klein is.⁴¹ Hierdoor is toetreding tot deze markten minder aantrekkelijk. Voor kleinere vakken is het aantal afnemers zo klein dat er helemaal geen markt bestaat. In dat geval moeten docenten het materiaal zelf maken (zie paragraaf 4.4: Zelf maken van leermaterialen).

Vanuit economisch perspectief is van belang dat afnemers met overstapkosten te maken hebben. Bij een overstap naar een andere lesmethode moeten docenten zich een nieuwe methode eigen maken, lesprogramma's en toetsen aanpassen en eventueel aanvullende leermaterialen vervangen. Daarnaast kunnen scholen waarde hechten aan continuïteit voor leerlingen, waardoor het regelmatig wisselen van lesmethode minder aantrekkelijk is. De omvang en aard van deze overstapkosten worden in hoofdstuk 4 besproken.

Theoretisch gezien is de wijze waarop beslissingen binnen scholen over het wisselen van een lesmethode tot stand komen, van invloed op het overstapedrag van scholen. Vaksecties beoordelen dan in de eerste plaats de inhoudelijke kwaliteit en geschiktheid van een lesmethode, terwijl schoolbesturen het uiteindelijke budgettaire besluit nemen. Scholen zouden daardoor een afweging tussen prijs en kwaliteit maken in plaats van voor de goedkoopste methode kiezen. De besluitvorming binnen scholen in de praktijk wordt in hoofdstuk 4 besproken.

Deze kenmerken maken dat de vraag relatief prijsinelastisch is. Een prijsverhoging zal niet direct leiden tot grootschalige overstap naar een concurrerende methode. Dat betekent echter niet dat aanbieders onbeperkt hun prijzen kunnen verhogen. In markten met gedifferentieerde producten vormen overstapmogelijkheden en de dreiging van nieuwe toetreding de belangrijkste bronnen van disciplinerende druk op prijzen. Wanneer een aanbieder een te hoge prijs vraagt of onvoldoende kwaliteit levert, kunnen scholen alsnog overstappen naar een alternatief.

⁴¹ Dit geldt bijvoorbeeld ook voor Grieks, Spaans, Chinees, Muziek, Kunst en Filosofie.

Vanuit economisch perspectief is dit mechanisme cruciaal. In een goed werkende markt hoeft slechts een beperkt deel van de afnemers daadwerkelijk over te stappen om concurrentiedruk uit te oefenen. De geloofwaardige dreiging dat scholen overstappen, disciplineert aanbieders in hun prijsstelling. Als afnemers daarentegen in de praktijk nauwelijks of nooit overstappen, of niet bekend zijn met de prijs en kwaliteit van alternatieven, kan iedere aanbieder voor zijn eigen klanten feitelijk een lokaal monopolie bezitten, waardoor de disciplinerende werking van concurrentie grotendeels verdwijnt. Samen met de prijsinelastische vraag betekent dit dat prijzen vrijwel ongelimiteerd kunnen stijgen.

2.6.3 Vraag en aanbod: theoretische verwachtingen

De economische theorie leidt daarmee tot twee verwachtingen. Ten eerste zal de markt, gegeven de combinatie van hoge vaste kosten, lage marginale kosten en productdifferentiatie, naar verwachting worden gekenmerkt door een oligopolistische marktstructuur met enkele grote aanbieders en een *fringe* van kleinere gespecialiseerde aanbieders. Zoals eerder aangegeven is deze marktstructuur een logisch gevolg van de onderliggende economische kenmerken en vormt deze op zichzelf geen aanwijzing voor gebrekkige mededinging. Een risico van deze marktstructuur is echter dat het wegvallen van een van de grote spelers al snel kan leiden tot een flinke verschraving van het aanbod.

Ten tweede zullen prijzen naar verwachting boven de marginale kosten liggen. Een positief rendement is noodzakelijk om de ontwikkelkosten van bestaande en nieuwe lesmethoden terug te verdienen en daarmee investeringen in innovatie mogelijk te maken. Voor een goed werkende markt is daarom niet vereist dat prijzen gelijk zijn aan de marginale kosten, maar wel dat aanbieders worden gedisciplineerd door een geloofwaardige mogelijkheid voor scholen om over te stappen naar een concurrerende aanbieder en door de dreiging van toetreding van nieuwe aanbieders. Het is daarvoor wel noodzakelijk dat scholen op de hoogte zijn van de prijs en kwaliteit van alternatieven, zodat ze een afgewogen keuze kunnen maken.

De empirische analyse in de volgende hoofdstukken richt zich daarom niet op de vraag óf aanbieders winst maken of prijzen boven de marginale kosten hanteren, maar op de vraag of de concurrentiedruk in de praktijk voldoende is om deze prijzen te disciplineren.

3 Marktgedrag aan de aanbodzijde: uitgevers en distributeurs

Het doel van dit hoofdstuk is het beoordelen in hoeverre aan de aanbodzijde structureel ruimte is voor effectieve concurrentie op de markt voor leermaterialen. Daarvoor worden verschillende aspecten van het marktgedrag van uitgevers en distributeurs geanalyseerd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: de mate waarin aanbieders van leermaterialen met elkaar concurreren (paragraaf 3.1), de ontwikkeling van prijzen (paragraaf 3.2), de rol van kwaliteit en innovatie als concurrentieparameter (paragraaf 3.3), toetreding en uittreding van aanbieders (paragraaf 3.4) en substitutie tussen lesmethoden (paragraaf 3.5).

De prijsanalyse die de ACM heeft uitgevoerd, richt zich onder meer op de ontwikkeling van de prijzen ten opzichte van de inflatie en op het effect van de btw-verlaging op digitale leermaterialen van 21% naar 9% in 2020 op de prijzen die scholen voor lesmethoden betalen. Bij toetreding en uittreding staat centraal in hoeverre nieuwe uitgevers de markt betreden en of bestaande uitgevers hun activiteiten uitbreiden naar vakken waarin zij voorheen niet actief waren. Bij substitutie is onder andere onderzocht in hoeverre scholen kunnen uitwijken naar alternatieve lesmethoden of andere aanbieders.

3.1 Concurrentie op de markt voor lesmethoden

Om de mate van concurrentie op de markt voor lesmethoden te beoordelen, is eerst van belang om vast te stellen welke aanbieders met elkaar concurreren op de relevante markt.

Op de Nederlandse markt zijn verschillende uitgevers actief die lesmethoden ontwikkelen en aanbieden voor het voortgezet onderwijs. Daarnaast treden distributeurs op als leverancier en adviseur voor scholen. Doordat uitgevers ook zelf de levering van leermaterialen hebben opgepakt, zoals in Hoofdstuk 2 is beschreven, concurreren uitgevers en distributeurs met elkaar in verschillende delen van de markt.

Uitgevers verschillen sterk in de omvang en samenstelling van hun aanbod. Sommige uitgevers bieden lesmethoden aan voor een groot deel van het curriculum, terwijl andere zich beperken tot één of enkele vakken. Ook binnen afzonderlijke vakken verschillen uitgevers in hun portfolio, bijvoorbeeld naar onderwijsniveau en leerjaar. Niet iedere uitgever biedt een lesmethode aan voor alle onderwijsniveaus of voor zowel de onder- als de bovenbouw.

Lesmethoden zijn gedifferentieerde producten. Voor hetzelfde vak bestaan meerdere methoden die het curriculum afdekken, maar die verschillen in didactische aanpak, prijs, vormgeving, digitale functionaliteiten en de beschikbaarheid van aanvullende leermaterialen. Ook de mate van “taligheid”, de verhouding tussen tekst en afbeeldingen, of de aanwezigheid van veel grafieken of illustraties kan voor scholen en docenten van belang zijn. Hierdoor concurreren uitgevers niet alleen op prijs, maar ook op de inhoudelijke kenmerken van lesmethoden, met de kanttekening dat docenten niet aan alle aspecten evenveel waarde lijken te hechten. Het relatieve gewicht van deze kenmerken voor de keuze van scholen en docenten wordt besproken in hoofdstuk 0.

De volgende paragrafen gaan in op de bevindingen van de ACM over de wijze waarop de concurrentie zich in de praktijk manifesteert.

3.2 Prijsontwikkeling en marktaandelen

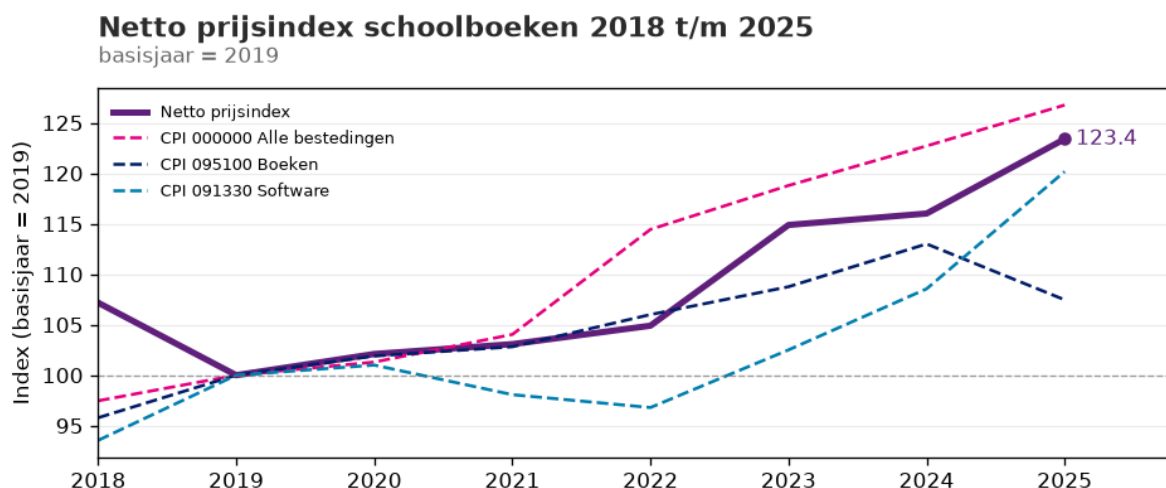
Deze paragraaf beschrijft de ontwikkeling van de nettoprijzen van lesmethoden. Daarbij wordt ingegaan op de prijsontwikkeling van lesmethoden (paragraaf 3.2.1), waaronder de verhouding tussen catalogusprijzen en kortingen, de ontwikkeling van de prijzen ten opzichte van de inflatie, hoe de prijzen zich hebben ontwikkeld na de verlaging van het btw-tarief op digitale leermaterialen in 2020 (paragraaf 3.2.2) en de prijselasticiteit van scholen (paragraaf 3.2.3). Ook worden de marktaandelen van uitgevers en de ontwikkeling van de marktconcentratie beschreven (paragraaf 3.2.4).

3.2.1 Netto en reële prijsontwikkeling

Uitgevers hanteren catalogusprijzen voor hun lesmethoden. Bij het vaststellen van hun catalogusprijzen geven uitgevers aan rekening te houden met de prijzen van concurrerende lesmethoden en met de betaalbaarheid voor scholen. Scholen betalen doorgaans niet de catalogusprijzen. Zowel uitgevers als distributeurs verlenen kortingen, waardoor de uiteindelijk betaalde nettoprijs lager ligt dan de catalogusprijs. Bij gezamenlijke aanbestedingen, zoals die van SIVON, vindt de concurrentie voor lesmethoden voornamelijk plaats via het aangeboden kortingspercentage op de catalogusprijs (zie 4.5.1 Aanbesteding op kortingspercentage). Hierdoor is de uiteindelijk betaalde nettoprijs voor scholen in aanbestedingen eveneens veelal lager dan de gepubliceerde catalogusprijs.

Uit gesprekken met scholen komt naar voren dat de nettoprijs en catalogusprijs een beperkte rol spelen bij de keuze voor een lesmethode. Scholen geven aan dat docenten vooral letten op inhoudelijke kwaliteit, didactische kenmerken, gebruiksgemak en de mate waarin zij bekend zijn met een methode. Schoolbesturen en schoolleiders besteden meer aandacht aan de kosten van leermaterialen, maar laten de inhoudelijke keuze veelal over aan de vaksecties. De rol van prijs in het keuzeproces van scholen wordt verder besproken in hoofdstuk 4.

Om de prijzen te analyseren, heeft de ACM gedetailleerde omzetgegevens opgevraagd van uitgevers en distributeurs (zie Bijlage 1A. *Factuuronderzoek: beschrijving data en methodologie*, voor een beschrijving van dit deel van het onderzoek). Uit het onderzoek van de ACM blijkt dat de nettoprijzen van lesmethoden in de periode vanaf het basisjaar (2019-2025) jaarlijks met circa 3,6% zijn gestegen (zie Figuur 3-1: Ontwikkeling prijzen van lesmethoden in de periode 2019 t/m 2025 ten op zichte van basisjaar 2019). Voor sommige vakken zijn incidentele jaarlijkse prijsstijgingen van meer dan 10% waargenomen. De gemiddelde catalogusprijs steeg in de periode 2019-2025 minder snel, met gemiddeld 2,8%. Hierdoor lijkt de ontwikkeling van de catalogusprijs steeds minder representatief voor de ontwikkeling van de daadwerkelijk door scholen betaalde nettoprijs. De stijging van de catalogusprijs kan deels verklaard worden door ontwikkelingen aan de kostenkant, zoals een stijging van de materiaalkosten en personeelskosten.



Figuur 3-1: Ontwikkeling prijzen van lesmethoden in de periode 2019 t/m 2025 ten op zichte van basisjaar 2019⁴²

Ter vergelijking heeft de ACM de ontwikkeling van de nettoprijzen afgezet tegen de consumentenprijsindex (CPI). De gemiddelde groeipercentage van de CPI bedroeg in de periode 2019-

⁴² Er is een robuustheidsanalyse uitgevoerd waar de prijsontwikkeling meerdere malen is herberekend waarin productreeksen vaker of minder vaak meetellen. Hieruit blijkt dat de gemiddelde jaarlijkse prijsverandering doorgaans maximaal ongeveer 1 procentpunt naar boven of beneden afwijkt. Dit geeft een indicatie van de gevoeligheid van de uitkomst voor afzonderlijke productreeksen.

2025 4,0%.⁴³ De gemiddelde CPI voor boeken en software was respectievelijk 1,2% en 3,1% in dezelfde periode. Voor de meeste onderzochte lesmethoden lag de gemiddelde jaarlijkse netto prijsstijging boven de gemiddelde inflatie voor boeken en software. Ook uit interviews met scholen komt naar voren dat de reële prijzen van lesmethoden in de afgelopen jaren sterk zijn gestegen.⁴⁴ Op het niveau van individuele school-vak-niveau-leerjaarcombinaties zijn in meerdere gevallen netto prijsstijgingen van meer dan 50% over de onderzoeksperiode vastgesteld. De door de ACM vastgestelde gemiddelde prijsontwikkeling is vergelijkbaar met de eerder door KPMG gerapporteerde gemiddelde prijsstijging.⁴⁵

3.2.2 Reactie van prijzen op btw-verlaging

De verlaging van het btw-tarief op digitale leermaterialen van 21% naar 9% in 2020 vormt een natuurlijk moment om te onderzoeken in hoeverre een wijziging in de kostenstructuur wordt doorgegeven in de prijzen die scholen betalen. Indien de btw-verlaging volledig wordt doorberekend, zou de prijs van digitale leermaterialen met enkele procenten dalen. Vanuit de vo-raad zijn destijds signalen ontvangen dat niet alle leveranciers de btw-verlaging volledig hebben verwerkt in hun prijzen, omdat de prijs inclusief btw niet veranderd is.⁴⁶

De ACM heeft daarom de prijsontwikkeling rond de btw-verlaging onderzocht voor de tien lesmethoden met de hoogste totale omzet. Er is gekeken naar de brutoprijs (de catalogusprijs die uitgevers openbaar op hun website publiceren) en de nettoprijs (de brutoprijs minus de korting). De brutoprijzen van acht van de tien lesmethoden zijn in de periode 2018-2020 gestegen. Bij twee lesmethoden is sprake van een lichte daling van de brutoprijs. Ook de ontwikkeling van de nettoprijzen laat geen volledige doorberekening van de btw-verlaging zien. De nettoprijzen van vier van de tien lesmethoden daalden in de periode met meer dan 10%. Bij drie van de tien methoden bedroeg de daling 0-10%, terwijl bij twee methoden sprake was van een stijging van 0-10%. De prijsontwikkeling wijst er als geheel op dat de verlaging van het btw-tarief slechts beperkt is doorgegeven aan scholen. Ook op basis van gesprekken blijkt dat uitgevers niet de verwachte prijsdalingen in de brutoprijzen aan scholen hebben doorberekend.

3.2.3 Reageren scholen op prijsverschillen?

Een belangrijke indicator voor de mate van concurrentiedruk is de prijselasticiteit van de vraag. Wanneer scholen bij prijsstijgingen overstappen naar alternatieven, worden aanbieders gedisciplineerd in hun prijsstelling. Blijven scholen ondanks prijsverschillen of prijsstijgingen dezelfde lesmethode gebruiken, dan is de vraag relatief prijsinelastisch.

Vanuit de economische theorie, de gevoerde interviews en de beschikbare literatuur zijn er aanwijzingen dat de vraag naar leermaterialen relatief inelastisch is. Een belangrijke reden hiervoor is dat scholen en vakgroepen bij hun keuze voor een lesmethode ook inhoudelijke en didactische aspecten meewegen. Bovendien brengt het overstappen naar een andere methode aanzienlijke overstapkosten met zich mee. Ook kunnen prijswijzigingen plaatsvinden nadat een methode al is gekozen, waardoor scholen op korte termijn beperkt in staat of bereid zijn om op een prijsverandering te reageren. Ten slotte ligt het aantal leerlingen binnen een bepaald vak op korte termijn grotendeels vast, waardoor een school niet minder van een methode kan afnemen wanneer de prijs stijgt.

Aanvullend hierop is de prijselasticiteit onderzocht middels de door partijen aan de ACM aangeleverde factuurdata. De resultaten van deze analyse moeten voorzichtig worden geïnterpreteerd, maar doen geen afbreuk aan de bevindingen uit de interviews en literatuur.⁴⁷ Het is daarmee aannemelijk dat scholen slechts in beperkte mate op prijsverschillen reageren en dat de vraag naar lesmethoden relatief prijsinelastisch is.

⁴³ Inflatie data via CBS Statline: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83131NED/table>.

⁴⁴ Reële prijs = netto prijs / prijsindex.

⁴⁵ Zie KPMG (2025) 'Onderzoek Prijsontwikkeling VO Leermiddelenmarkt', p. 39. Dit onderzoek liet zien dat in de periode 2018-2024 de stijging van de nettoprijs van LiFo 6,8% per jaar was voor uitgevers en 3,1% voor distributeurs.

⁴⁶ <https://www.vo-raad.nl/nieuws/btw-verlaging-niet-altijd-doorberekend-aan-scholen>.

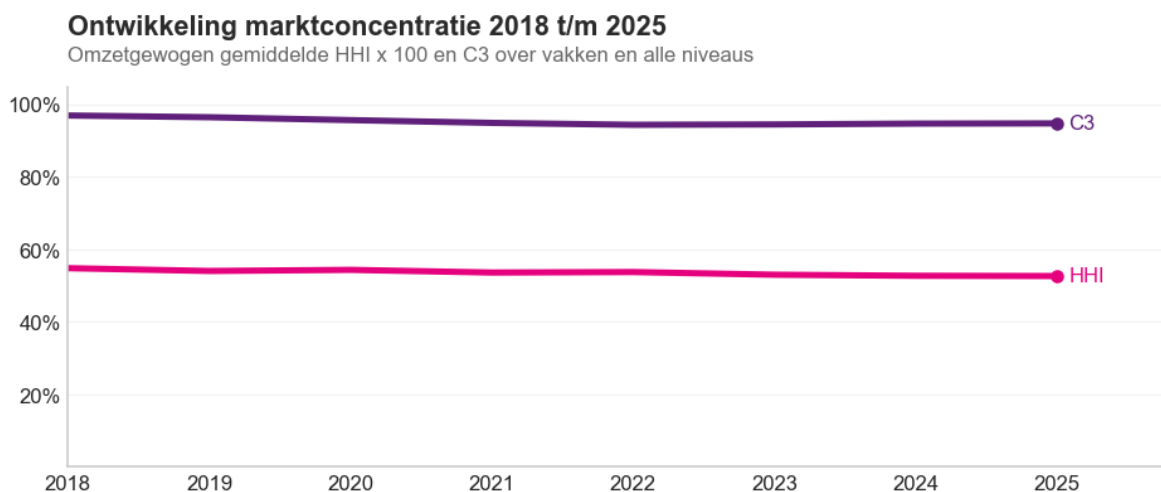
⁴⁷ Zie bijlage 1A onder 'Resultaten prijselasticiteit' voor de methode, resultaten en duiding van de prijselasticiteitsanalyse.

3.2.4 Marktaandelen en concentratie

Op basis van de factuurdata zijn voor de onderzochte vakken de marktaandelen van uitgevers berekend. De meeste markten voor bepaalde vakken worden gekenmerkt door een beperkt aantal grote uitgevers met een groep kleine uitgevers. Dit komt overeen met de in paragraaf 2.4 beschreven theoretische verwachting voor markten met hoge vaste kosten, lage marginale kosten en gedifferentieerde producten. Gemiddeld zijn per vak-niveau combinatie 4,1 methoden beschikbaar. Er zijn gemiddeld 3,4 uitgevers per vakmarkt actief met een marktaandeel van meer dan 1%.⁴⁸

Daarnaast zijn er enkele vakken waarin over alle niveaus en leerjaren slechts één, twee of drie uitgevers actief zijn. In deze vakken is de marktstructuur sterker geconcentreerd en voor de meeste van deze vakken bedraagt het gemiddelde marktaandeel van de grootste aanbieder in 2025 circa 90-100%.

Om de mate van marktconcentratie in kaart te brengen, zijn voor ieder vak de Herfindahl-Hirschman Index (HHI) en de C3-index (het gezamenlijke marktaandeel van de drie grootste aanbieders) berekend. Beide indices laten zien dat de onderzochte markten overwegend gematigd tot sterk geconcentreerd zijn, met in alle jaren en voor alle vakken HHI-scores boven de 0,24 en C3-scores boven de 75% (zie Figuur 3-2). In het geval van talen is de gemiddelde marktconcentratie lager dan bij exacte vakken en maatschappijvakken (gemiddeld een HHI tussen 0,4 en 0,5). Een van de verklaringen is dat bij moderne vreemde talen ook buitenlandse aanbieders actief zijn. Voor de helft van de onderzochte vakken is de HHI-index structureel boven 0,5 en daarmee zeer hoog. Daarnaast is voor elf van de zestien onderzochte vakken de marktconcentratie in de periode 2018-2025 licht afgenomen.



Figuur 3-2: Ontwikkeling van marktconcentratie in de periode 2018 t/m 2025 op basis van HHI en C3

De mate van marktconcentratie verschilt daarmee duidelijk tussen vakken. Sommige markten kennen meerdere aanbieders met substantiële marktaandelen, terwijl andere vakken worden gedomineerd door één of enkele uitgevers.

Curriculumherzieningen vormen voor uitgevers een belangrijk moment om marktaandeel te verwerven of te behouden (zie paragraaf 2.4 voor een beschrijving van de curriculumherziening). Wanneer de inhoud of eindtermen van een vak veranderen, moeten scholen hun lesmethoden opnieuw beoordelen en kunnen bestaande methoden worden vervangen. Een curriculumherziening kan daarmee leiden tot verschuivingen in de marktaandelen van uitgevers. Uit de interviews blijkt dan ook dat uitgevers curriculumherzieningen zien als belangrijke momenten om hun positie in de markt te versterken. Een curriculumherziening is voor scholen het moment om over te stappen, omdat ook werken met de bestaande methode aanpassing behoeft. Overigens biedt een curriculumherziening niet automatisch ruimte voor nieuwe toetreders: bestaande aanbieders beschikken al over relaties met scholen en kunnen voortbouwen op bestaande methoden en materialen.

⁴⁸ Aantal methoden en producenten berekend per onderwijsniveau-vak-jaar, met een minimale omzet drempel van 1%.

Prijsontwikkeling en marktconcentratie

- ▶ De nettoprijzen van leermaterialen zijn in de periode 2019-2025 sterker gestegen dan de relevante prijsindices voor boeken en software.
- ▶ De btw-verlaging op digitale leermaterialen in 2020 lijkt niet volledig te zijn doorgegeven aan scholen.
- ▶ De vraag van scholen naar leermaterialen is relatief prijsinelastisch: een prijsstijging van leermaterialen leidt naar verwachting tot een beperkte afname van de vraag.
- ▶ De meeste vakmarkten zijn gematigd tot sterk geconcentreerd. De drie grootste aanbieders hebben in de meeste vakken een groot en relatief stabiel gezamenlijk marktaandeel.

3.3 Kwaliteit en innovatie

Aanbieders van leermaterialen concurreren niet alleen op prijs, maar ook op de kwaliteit en inhoud van hun lesmethoden. Uit de interviews blijkt dat didactische aanpak, inhoudelijke kwaliteit, gebruiksgemak en de beschikbaarheid van aanvullend materiaal belangrijke kenmerken zijn waarop uitgevers zich van elkaar proberen te onderscheiden. Naarmate docenten een sterkere voorkeur hebben voor bepaalde methodieken of andere methodekenmerken wordt de vraag heterogener. Dit maakt het voor aanbieders moeilijker om op dezelfde concurrentieparameter met elkaar te concurreren en beperkt daarmee de concurrentiedruk.

3.3.1 Concurrentie op kwaliteit en dienstverlening

Uit de interviews komt naar voren dat uitgevers zich proberen te onderscheiden op de inhoudelijke en didactische kwaliteiten van hun lesmethoden. De verschillende methoden hanteren uiteenlopende didactische uitgangspunten en bieden verschillende vormen van ondersteuning en aanvullend materiaal. Kwaliteit lijkt daarmee, naast prijs, een belangrijke concurrentieparameter te zijn. De ACM kan niet vaststellen in hoeverre methoden daadwerkelijk van elkaar verschillen en welke invloed deze verschillen hebben op het leerproces. Een dergelijke beoordeling vereist specifieke onderwijskundige kennis en deze analyse valt buiten de onderzoeksvraag van dit rapport.

Voor dienstverlening is het beeld anders. Alle onderzochte uitgevers geven aan scholen en docenten te ondersteunen bij de implementatie en het gebruik van hun lesmethoden. Ook distributeurs bieden ondersteuning bij de levering en het gebruik van leermaterialen. Deze dienstverlening lijkt daardoor minder onderscheidend tussen aanbieders. Een deel van de uitgevers onderscheidt zich daarnaast door flexibiliteit in de afname van fysieke en digitale leermaterialen en door de contractduur. Uit de interviews met aanbieders blijkt echter dat hier vanuit scholen beperkt vraag naar is.

3.3.2 De rol van innovatie

Innovatie lijkt binnen de kern van de lesmethoden een beperkte rol te spelen als concurrentiemiddel. Ontwikkelingen op het gebied van didactiek en onderwijspraktijk worden doorgaans verwerkt in nieuwe versies en edities van bestaande methoden. De ontwikkeling van een volledig of sterk afwijkende methode komt minder vaak voor. Dit komt mede door het risico dat scholen ervaren bij de overstap naar een wezenlijk andere methode. Een overstap vraagt van docenten en vaksecties tijd en inspanning en brengt onzekerheid met zich mee over de aansluiting op de onderwijspraktijk. Die terughoudendheid van scholen vergroot daarmee ook het risico voor uitgevers om in een sterk afwijkende methode te investeren.

Meer innovatie vindt plaats bij het ontwikkelen en aanbieden van aanvullend digitaal materiaal. Uitgevers ontwikkelen bijvoorbeeld digitale toepassingen voor individuele ondersteuning van leerlingen of als aanvulling op de lesmethode voor de hele klas. Ook hierbij verschilt de strategie tussen uitgevers: sommige ontwikkelen aanvullende toepassingen zelf, terwijl andere samenwerken met externe partijen.

Voor nieuwe of sterk vernieuwende lesmethoden kost het bovendien tijd en inspanning om docenten en vaksecties van een andere aanpak te overtuigen. Innovatieve methoden richten zich daardoor in sommige gevallen op een specifieke didactische benadering of niche binnen een vak. De ontwikkeling van nieuwe producten en diensten vindt daarmee enerzijds plaats om zich van bestaande aanbieders te onderscheiden en anderzijds vanuit de inhoudelijke of didactische visie van de uitgever. De mate waarin dergelijke innovaties daadwerkelijk concurrentiedruk opleveren, hangt vervolgens af van de bereidheid van scholen om voor een nieuwe of afwijkende methode te kiezen.

Kwaliteit is volgens scholen een belangrijke factor bij de keuze voor een lesmethode. Uit de enquête blijkt dat docenten en schoolleiders verschillen tussen methoden vooral beoordelen aan de hand van inhoudelijke en didactische kenmerken, gebruiksgemak en de mate waarin een methode aansluit bij de onderwijspraktijk. Tegelijkertijd is, zoals hierboven beschreven, door de ACM niet vastgesteld in hoeverre de kwaliteit van verschillende methoden daadwerkelijk verschilt.

Hoe scholen deze kwaliteitsverschillen vervolgens meewegen in hun keuzeproces en in hoeverre zij bereid zijn daarvoor van methode te wisselen, komt aan bod in hoofdstuk 0.

Kwaliteit en innovatie

► Kwaliteit is een belangrijke concurrentieparameter. Daarbij gaat het niet alleen om inhoudelijke kwaliteit, maar ook om de didactische aanpak, vormgeving en de beschikbaarheid van aanvullend materiaal. De verschillen in didactische aanpak leiden tot verschillende voorkeuren bij scholen en docenten en daarmee tot niches binnen de bredere markt voor een vak.

► Er is innovatie op de leermaterialenmarkt, maar onzekerheid over de omvang van de vraag naar een nieuwe methode maakt toetreding en het opbouwen van voldoende schaal lastig. Dit beperkt de mogelijkheden voor nieuwe aanbieders om uit te groeien tot een volwaardige concurrent van gevestigde uitgevers.

3.4 Toetreding en uitbreiding

In hoofdstuk 0 is beschreven dat de mogelijkheid van toetreding een belangrijke bron van concurrentiedruk vormt. Wanneer bestaande uitgevers te hoge prijzen vragen of onvoldoende kwaliteit leveren, zouden nieuwe aanbieders kunnen toetreden of kunnen bestaande uitgevers hun aanbod uitbreiden. In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre daarvan in de praktijk sprake is. Daarbij wordt achtereenvolgens gekeken naar de mate van toetreding en uitbreiding, de toetredingsdrempels en de reactie van bestaande aanbieders op nieuwe toetreders.

3.4.1 Mate van toetreding en uitbreiding

Uit de analyse blijkt dat de toetreding op de markt voor lesmethoden beperkt is. Gedurende de onderzoeksperiode is slechts op een beperkt aantal vakken een nieuwe methode geïntroduceerd.⁴⁹ Voor vier van de zestien vakken heeft gedurende de gehele onderzoeksperiode geen toetreding plaatsgevonden. Het aantal beschikbare lesmethoden per vak blijft daardoor over een langere periode grotendeels stabiel.

⁴⁹ De analyse is gebaseerd op methoden die door distributeurs of uitgevers aan scholen zijn geleverd. Rechtstreekse levering door kleinere uitgevers aan scholen is niet in de data zichtbaar. Hierdoor kan het aanbod van kleinere uitgevers in de analyse worden onderschat.

Een belangrijk deel van de dynamiek op de markt bestaat uit uitbreiding van leermaterialen voor verschillende vakken door bestaande uitgevers. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen uitbreiding naar nieuwe vakken (waarbij een uitgever een lesmethode ontwikkelt voor een vak waarvoor hij eerder nog geen aanbod had) en uitbreiding binnen het vak (waarbij de uitgever een bestaande methode voor een ander onderwijsniveau gaat aanbieden, bijvoorbeeld door een methode uit het primair onderwijs ook geschikt te maken voor het voortgezet onderwijs of door een methode uit te breiden van de onderbouw naar de bovenbouw).

In de onderzochte periode vindt uitbreiding van aanbod door uitgevers echter ook beperkt plaats. Grote uitgevers zijn al op een groot deel van de relevante vakken actief, terwijl kleine uitgevers zich veelal richten op één of enkele vakken waarin zij gespecialiseerd zijn. Uit interviews komt naar voren dat uitbreiding naar nieuwe vakken pas aantrekkelijk is wanneer voldoende vraag kan worden verwacht en wanneer de ontwikkelkosten kunnen worden terugverdiend. De meeste toetreders moeten voor meerdere jaren een verlies (van soms meerdere miljoenen euro's) accepteren. Voor enkele uitgevers speelt mee dat een breed portfolio aantrekkelijk is voor scholen. Zij geven aan dat afzonderlijke methoden niet zelfstandig winstgevend hoeven te zijn, zolang ze bijdragen aan de aantrekkelijkheid van het totale aanbod.

Daarnaast is gedurende de onderzoeksperiode sprake van beperkte toetreding van buitenlandse aanbieders. Deze aanbieders zijn voornamelijk actief bij moderne vreemde talen, waar bestaande internationale lesmethoden relatief eenvoudig kunnen worden aangepast aan het Nederlandse onderwijs. Voor de meeste andere vakken speelt buitenlandse concurrentie nauwelijks een rol, omdat lesmethoden nauw moeten aansluiten bij het Nederlandse curriculum.

Over het algemeen laten de resultaten zien dat de dynamiek aan de aanbodzijde relatief beperkt is. Nieuwe toetreding komt relatief weinig voor en uitbreiding naar nieuwe vakken vindt slechts geleidelijk plaats. De concurrentiedruk vanuit potentiële toetreders lijkt daarmee beperkt.

3.4.2 Toetredingsdrempels

Uit de interviews en de literatuur komt een aantal belangrijke toetredingsdrempels naar voren die verklaren waarom nieuwe aanbieders slechts beperkt tot de markt toetreden.

In de eerste plaats vereist de ontwikkeling van een nieuwe lesmethode aanzienlijke investeringen. De ontwikkelkosten zijn hoog, terwijl daar gedurende de ontwikkelfase geen inkomsten tegenover staan. Daarnaast kennen lesmethoden een lange terugverdientijd. Uitgevers geven aan dat het vaak meerdere jaren duurt voordat een nieuwe methode op voldoende scholen wordt gebruikt om rendabel te worden, omdat scholen relatief weinig van lesmethode wisselen. Hierdoor ontstaat aanzienlijke onzekerheid over het terugverdienen van de initiële investering.

Daarnaast beschikken nieuwe toetreders vaak niet over de bekendheid en het netwerk waarover gevestigde uitgevers wel beschikken. Vaksecties kiezen regelmatig voor methoden waarmee collega's al ervaring hebben of die binnen het onderwijsveld een goede naam hebben opgebouwd. Nieuwe aanbieders moeten daarom fors investeren in marketing, proefmateriaal, trainingen en ondersteuning om bekendheid en vertrouwen op te bouwen.

Tot slot beperkt ook de omvang van de markt de aantrekkelijkheid van toetreding. Per vak is het aantal potentiële afnemers relatief beperkt. Wanneer scholen bovendien weinig overstappen, resteert een klein deel van de markt waarop nieuwe aanbieders daadwerkelijk kunnen concurreren.

Gezamenlijk zorgen deze factoren ervoor dat toetreding risicovol is en dat nieuwe aanbieders beperkt in staat zijn een winstgevende positie op te bouwen. Daardoor vormt potentiële toetreding slechts in beperkte mate een disciplinerende kracht op de prijzen van gevestigde uitgevers.

3.4.3 De groei van nieuwe toetreders

Alhoewel het aantal toetreders beperkt is, kan (de dreiging van) nieuwe toetreding een belangrijke disciplinerende werking hebben als nieuwe partijen snel marktaandeel weten te verwerven. Wanneer nieuwe methoden daarentegen slechts langzaam groeien, duurt het lang voordat zij een geloofwaardige concurrent vormen voor gevestigde aanbieders.

Daarom is onderzocht hoe het marktaandeel van nieuw geïntroduceerde lesmethoden zich ontwikkelt in de jaren na toetreding. Voor iedere methode is het eerste jaar waarin deze in de factuurdata voorkomt als toetredingsjaar aangemerkt. Vervolgens is het gemiddelde marktaandeel in de jaren na introductie gevolgd.

Uit de resultaten blijkt dat nieuwe methoden geleidelijk marktaandeel opbouwen. In het eerste jaar na introductie bedraagt het gemiddelde marktaandeel gemiddeld minder dan 5%. Na drie jaar is dit opgelopen tot gemiddeld tussen 5-10%. Slechts een beperkt aantal nieuwe methoden weet binnen enkele jaren een substantieel marktaandeel te verwerven van meer dan 10%.

Uit interviews komt naar voren dat scholen relatief terughoudend zijn met het vervangen van bestaande lesmethoden. Nieuwe methoden moeten zich daarom gedurende meerdere jaren bewijzen voordat zij op grotere schaal worden gebruikt. Nieuwe toetreders weten daardoor maar langzaam marktaandeel te verwerven en de dreiging die van nieuwe toetreders uitgaat, lijkt daardoor relatief beperkt.

3.4.4 Reactie van bestaande aanbieders op toetreding

Toetreding leidt alleen tot concurrentiedruk wanneer gevestigde aanbieders hun gedrag aanpassen zodra een nieuwe concurrent de markt betreedt. Wanneer toetreding daadwerkelijk een bedreiging vormt voor bestaande marktaandelen, ligt het voor de hand dat gevestigde uitgevers hun prijzen verlagen om scholen als klanten te behouden.

Om dit te onderzoeken, heeft de ACM gekeken hoe de prijzen zich ontwikkelen rondom het toetredingsmoment van nieuwe lesmethoden. Voor iedere methode is vastgesteld in welk jaar deze voor het eerst in de factuurdata verschijnen. Vervolgens is onderzocht hoe de nettoprijzen van bestaande lesmethoden voor hetzelfde vak zich ontwikkelen in de jaren na de toetreding, waarbij is gecorrigeerd voor vaste verschillen tussen methoden en voor algemene prijsontwikkelingen in de tijd.

De resultaten laten zien dat er bij een verandering van het aantal aanbieders in een markt geen statistisch significante verandering van de prijzen van methoden van uitgevers is. Bestaande uitgevers zien dus geen reden om hun prijs te veranderen als er een concurrerende methode op de markt komt. Dit suggereert dat toetreding slechts in beperkte mate leidt tot extra prijsconcurrentie. Hierdoor lijkt het effect van toetreding voor gevestigde uitgevers relatief gering.

De resultaten sluiten daarmee aan bij de eerdere bevinding dat toetreding op deze markt weliswaar mogelijk is, maar slechts beperkt plaatsvindt en bovendien langzaam effect sorteert. Toetreding vormt daardoor slechts in beperkte mate een disciplinerende factor voor de prijsstelling van bestaande aanbieders.

Toetreding en uitbreiding

- De dynamiek aan de aanbodzijde is beperkt. Nieuwe toetreding komt relatief weinig voor en uitbreiding naar nieuwe vakken vindt slechts geleidelijk plaats. De concurrentiedruk vanuit toetreders is daarmee beperkt.
- Toetredingsdrempels zijn hoog. De ontwikkeling van een nieuwe methode vergt aanzienlijke investeringen en brengt onzekerheid over de vraag met zich mee. Nieuwe aanbieders zijn daardoor niet in staat om snel een voldoende groot en winstgevend marktaandeel op te bouwen.

- ▶ Scholen stappen beperkt over op nieuwe methoden, waardoor toetreders geleidelijk marktaandeel opbouwen. Dit beperkt de dreiging die van nieuwe toetreders uitgaat voor gevestigde aanbieders.
- ▶ Toetreding leidt niet tot wezenlijke prijsconcurrentie. Bij de introductie van nieuwe methoden is geen duidelijke daling van de prijzen van bestaande methoden zichtbaar. De toetreding lijkt daardoor maar in beperkte mate de prijzen van gevestigde aanbieders te disciplineren.

3.5 Substitutie

3.5.1 Het aantal beschikbare alternatieven

De mate waarin aanbieders worden gedisciplineerd, hangt in belangrijke mate af van de beschikbaarheid van substituten. Wanneer scholen uit meerdere vergelijkbare lesmethoden kunnen kiezen, vormt dit een belangrijke bron van concurrentiedruk op uitgevers. De aanwezigheid van alternatieven betekent echter niet automatisch dat scholen ook daadwerkelijk overstappen.

Uit de factuurdata blijkt dat voor de meeste onderzochte vakken meerdere lesmethoden beschikbaar zijn. Gemiddeld zijn per vak ten minste vier methoden beschikbaar, waarvan doorgaans twee of drie grote uitgevers en twee tot zes kleinere aanbieders. Dit beeld sluit aan bij interviews met scholen en eerdere onderzoeken naar de leermaterialenmarkt. Bovendien blijkt uit de enquête dat schoolleiders prijsgevoeliger zijn dan docenten en vaksectiehoofden. De beschikbaarheid van alternatieven verschilt echter sterk tussen vakken. Bij kleinere vakken en gespecialiseerde onderwijsniveaus is het aantal beschikbare alternatieven beperkt.

Over het algemeen zijn voor de meeste vakken meerdere substituten beschikbaar, maar de mate van keuzevrijheid verschilt aanzienlijk tussen vakgebieden.

3.5.2 De mate van concurrentiedruk van alternatieven

Hoewel voor de meeste vakken meerdere lesmethoden beschikbaar zijn, betekent dit niet automatisch dat deze alternatieven ook effectieve concurrentiedruk uitoefenen. Daarvoor moeten scholen bereid en in staat zijn om daadwerkelijk van lesmethode te wisselen.

Uit interviews blijkt dat lesmethoden in sterke mate zogenaamde *experience goods* zijn: de kwaliteit van lesmethoden kan pas goed worden beoordeeld nadat docenten er gedurende langere tijd mee hebben gewerkt. Daarnaast verschillen de meeste methoden in didactische aanpak, structuur en de mate waarin aanvullend materiaal beschikbaar is. Een overstap vereist daarom vaak aanpassing van lessen en toetsen en brengt aanzienlijke aanpassingskosten met zich mee.

Naast deze aanpassingskosten worden ook kosten voor het zoeken naar een nieuwe methode gemaakt. Vaksecties moeten tijd investeren in het vergelijken van alternatieve methoden en beschikken niet altijd over volledige informatie over het beschikbare aanbod (zie ook hoofdstuk 0 voor een nadere beschouwing van het zoek- en keuzegedrag van scholen). Gelet hierop worden potentiële substituten, zoals de methoden van kleine uitgevers en nieuwe toetreders, in de praktijk minder snel overwogen dan op basis van het aantal beschikbare methoden kan worden verwacht.

Distributeurs, inkooporganisaties en uitgevers kunnen deze zoek- en aanpassingskosten gedeeltelijk verminderen, bijvoorbeeld door betere overzichten van beschikbare leermaterialen of ondersteuning bij de implementatie van een nieuwe methode. Distributeurs ontwikkelen zich meer in de richting van adviseur, waardoor zoekkosten verminderd worden en scholen beter een afweging kunnen maken tussen verschillende methoden. De rol van distributeurs in het keuzeproces is echter gedurende de onderzoeksperiode kleiner geworden. Uitgevers hebben maar beperkt een prikkel om de uitwisselbaarheid tussen methoden te vergroten. Uit de interviews blijkt dat de zoek- en

aanpassingskosten voor scholen een belangrijke belemmering vormen om regelmatig van methode te wisselen. Vaksecties hebben in sterke mate een voorkeur om bij de bestaande methode te blijven, om zo dergelijke kosten te vermijden.

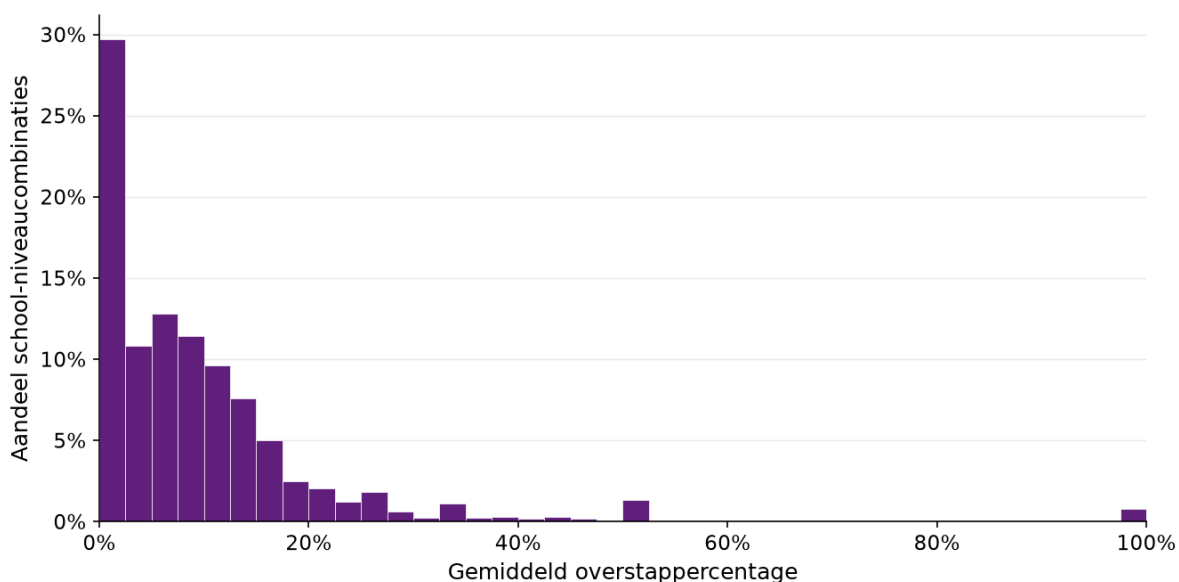
De aanwezigheid van substituten beperkt de marktmacht van uitgevers daardoor slechts gedeeltelijk. Hoewel alternatieve lesmethoden voor de meeste vakken beschikbaar zijn, lijken zij in de praktijk slechts beperkte concurrentiedruk uit te oefenen.

3.5.3 Het overstappedrag van scholen

Om vast te stellen in hoeverre substituten worden gebruikt, heeft de ACM onderzocht hoe vaak scholen tussen lesmethoden wisselen. Op basis van de data is voor elke school, per vak, niveau en jaar vastgesteld wie de dominante uitgever is. Vervolgens is bepaald of de dominante uitgever verschilt van die in het voorgaande geobserveerde jaar.⁵⁰

De resultaten laten zien dat scholen beperkt overstappen. Voor de meeste scholen ligt de overstapkans tussen 0-10% (zie Figuur 3-3: Verdeling van het overstappercentage per school). Dit betekent dat bij de meeste scholen in minder dan één op de tien geobserveerde jaar-op-jaartransities de dominante uitgever verandert. Een deel van de scholen wisselt tijdens de onderzoeksperiode voor vrijwel geen enkel vak van dominante uitgever. De overstapfrequentie verschilt daarnaast sterk tussen vakken (zie Figuur 3-4: Gemiddeld overstappercentage per vak). Voor sommige vakken, zoals wiskunde en biologie is de overstapkans laag. Voor Nederlands en Geschiedenis ligt de overstapkans rond de 15%. Dit betekent dat in ongeveer één op de zeven geobserveerde jaar-op-jaartransities een school van dominante uitgever wisselt.

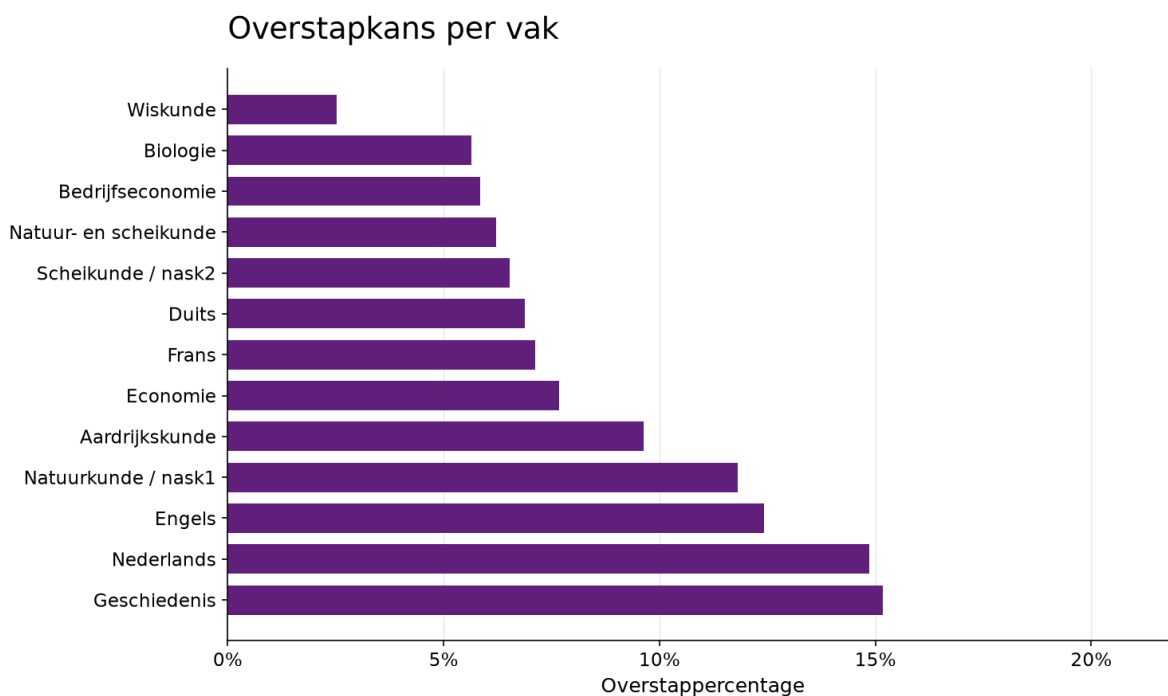
Verdeling van de gemiddelde overstapkans van scholen



Figuur 3-3⁵¹: Verdeling van het overstappercentage per school

⁵⁰ De analyse is gebaseerd op een beperkt aantal scholen, omdat niet voor alle scholen voldoende gegevens beschikbaar waren om een dominante uitgever vast te stellen. Maatschappijleer, maatschappijkunde en maatschappijwetenschappen zijn buiten de analyse gelaten.

⁵¹ Per school × niveau × vak × jaar is de dominante uitgever bepaald op basis van het aandeel in de netto-omzet. De overstapkans op schoolniveau is het gemiddelde aandeel van geobserveerde jaar-op-jaartransities waarbij de dominante uitgever verandert.



Figuur 3-4⁵²: Gemiddeld overstappercentage per vak

De factuurdata bevestigt daarmee het beeld uit de interviews. Hoewel voor de meeste vakken alternatieve lesmethoden beschikbaar zijn, maken scholen daarvan slechts beperkt gebruik. Hierdoor blijkt de disciplinerende werking van substitutie op de prijsstelling van uitgevers beperkt te zijn.

Substitutie

- Voor de meeste vakken zijn meerdere substituten beschikbaar, maar de mate van keuzevrijheid verschilt aanzienlijk tussen vakgebieden.
- Scholen ervaren hoge zoek- en aanpassingskosten en zijn daardoor niet geneigd om over te stappen. De disciplinerende werking op de prijzen die uitgaat van de aanwezigheid van substituten is daardoor beperkt.

⁵² Per school × niveau × vak × jaar is de dominante uitgever bepaald op basis van omzet. De overstapkans per vak is het aandeel van geobserveerde jaar-op-jaartransities waarbij de dominante uitgever verandert, over alle scholen en onderwijsniveaus.

4 Marktgedrag afnemers: inkoop van leermaterialen door scholen

Doel van dit hoofdstuk is beoordelen of scholen als afnemers van leermaterialen daadwerkelijk concurrentiedruk uitoefenen op de aanbieders. Daarvoor wordt onderzocht hoe scholen het interne deel van het inkoopproces georganiseerd hebben (paragraaf 4.1), welke kennis scholen hebben over prijs en kwaliteit van de producten op de markt (paragraaf 4.2), welke overstapbarrières ze ondervinden (paragraaf 4.3), welk alternatief er is voor het inkopen van leermateriaal (paragraaf 4.4) en hoe ze gezamenlijk aanbesteden (paragraaf 4.5).

4.1 Hoe scholen de inkoop van leermaterialen intern organiseren

4.1.1 Gedegen behoeftestelling is de basis

Het bepalen van de juiste leermaterialen voor een school begint met het opstellen van een duidelijke behoeftestelling; dat is de basis van elk effectief inkoopproces.⁵³ Dit omvat twee kernstappen. Ten eerste, het identificeren van leermaterialen die aansluiten bij het curriculum, de didactische aanpak en de uiteenlopende behoeften van leerlingen en docenten. Ten tweede, het vaststellen van de benodigde hoeveelheden van de gekozen materialen. De leermaterialen moeten immers in de juiste hoeveelheden beschikbaar zijn om alle leerlingen te kunnen ondersteunen, zonder tekort of overschot. Hieronder wordt beschreven hoe dit proces binnen scholen eruitziet en worden de belangrijkste uitdagingen belicht waarmee de betrokkenen worden geconfronteerd.

De evaluatie en afweging van een overstap worden in de regel uitgevoerd door de vaksecties en het zijn ook de vaksecties die vaak het besluitvormingsproces coördineren. De ACM ziet dat scholen gemiddeld genomen hun huidige lesmethodes ongeveer elke vier tot zes jaar evalueren, waarbij zij ook overwegen over te stappen naar een nieuwe methode. Een groot deel van de scholen evalueren hun lesmethoden vaker, bijvoorbeeld jaarlijks of eens per twee à drie jaar.⁵⁴ De daadwerkelijke overstap naar een andere uitgever vindt echter gemiddeld ongeveer eens per acht geobserveerde jaar-op-jaartransities plaats.⁵⁵ Scholen hebben een grote mate van vrijheid bij het inrichten van hun evaluatieproces. Binnen scholenkoepels bestaat vaak geen overkoepelend beleid voor evaluatie. Kennisnet biedt het Stappenplan keuzeproces leermiddelenmix aan.⁵⁶ Dit plan geeft een goed overzicht van de stappen die gezet kunnen worden. Het bevat alleen geen aanbeveling over de frequentie waarmee dit proces zou kunnen worden doorlopen.

Het moment van overstap valt doorgaans samen met het einde van een contract voor de huidige methode. In de aanloop naar dat moment beginnen scholen te overwegen of ze een nieuwe methode willen gaan gebruiken of bij hun bestaande keuze willen blijven. Scholen stappen zelden over tijdens een lopend contract, voornamelijk vanwege de financiële gevolgen.⁵⁷ Scholen verliezen dan het contractuele recht op de kortingen die zij reeds hebben ontvangen voor het aangaan van een meerjarig contract. Dit wordt ervaren als een 'overstapboete'. Deze kortingen zijn vaak hoger naarmate er voor een langere contractduur wordt gekozen. Als gevolg daarvan wordt een beslissing tot overstappen gedurende een lopend contract alleen genomen wanneer dit absoluut noodzakelijk is.

Naast dat scholen een keuze moet maken voor de gewenste leermaterialen, bevat de behoeftestelling ook het maken van een bewuste keuze ten aanzien van de wijze waarop zij de leermaterialen aan de

⁵³ Zie het '[Stappenplan behoefteanalyse](#)' van het expertisecentrum aanbesteden PIANOo.

⁵⁴ 18% van de ondervraagden gaf aan dat de kwaliteit van de huidige lesmethode jaarlijks wordt geëvalueerd, 20% gaf aan dat dit om de twee à drie jaar gebeurt, en 33% gaf aan dat dit om de vier à vijf jaar gebeurt.

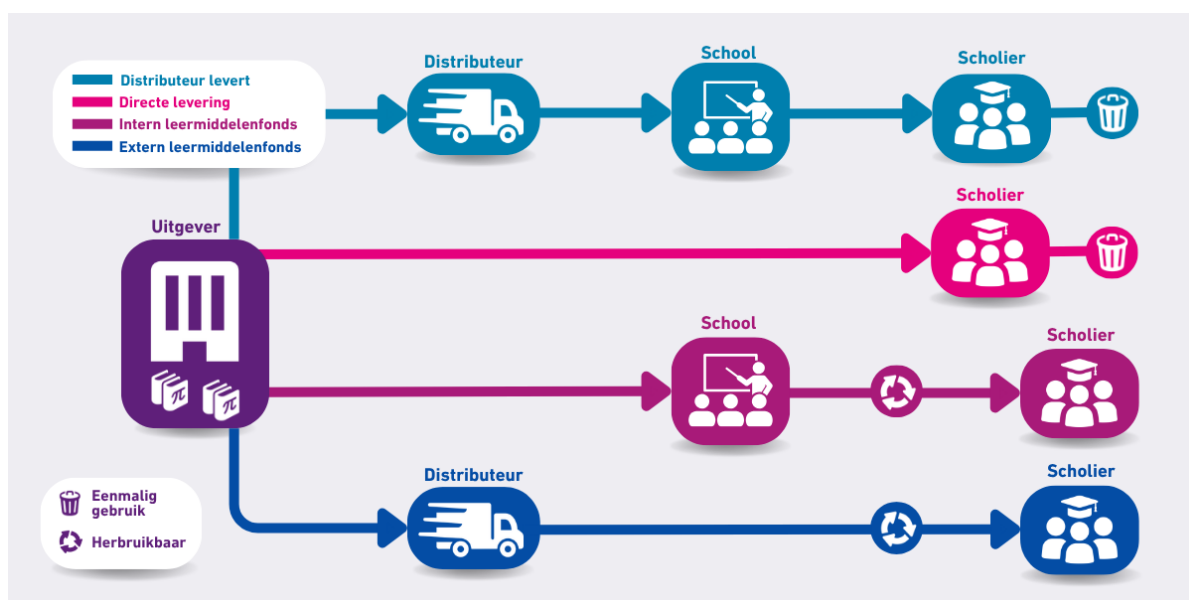
⁵⁵ 35% van de ondervraagden gaf aan dat de overstap naar een nieuwe lesmethode om de 4 à 5 jaar plaatsvindt, 37% stapte alleen over wanneer het absoluut noodzakelijk is.

⁵⁶ Zie <https://www.kennisnet.nl/leermiddelen/een-projectmatige-aanpak-leidt-tot-goed-doordachte-keuzes/>.

⁵⁷ Buiten de meetbare financiële gevolgen van een overstap gedurende een lopend contract, is het in praktische zin ook onwenselijk voor zowel docenten als leerlingen om van het ene op het andere jaar, of in een extreem geval vóór het einde van het schooljaar, over te stappen op een andere methode met een andere werkwijze en leerlijn.

leerlingen willen verstrekken. De keuze tussen het laten bezorgen van individuele pakketten leermaterialen per leerling of het in bulk aan laten bezorgen van leermaterialen op de locatie van de school, is een keuze die een uitruil tussen gemak en de daaraan verbonden kosten bevat. Scholen moeten bij het de behoeftestelling daarom ook kritisch nadenken over welke vorm van logistiek gewenst is, gegeven de budgettaire kaders waarbinnen zij opereren.

Samengenomen kan een school ervoor kiezen om herbruikbare leerboeken zelf van een uitgever te ontvangen en een intern leermiddelenfonds (ILF) te organiseren, of hiervoor een derde in de arm te nemen (extern leermiddelenfonds (ELF)). Indien een school niet voor herbruikbare leerboeken kiest, kan de school deze zelf ontvangen en verdelen onder de leerlingen (bijvoorbeeld door een distributeur), of de boeken direct aan de leerlingen te laten leveren (bijvoorbeeld door een uitgever). In Figuur 4-1 hieronder worden deze voorbeelden schematisch weergegeven.



Figuur 4-1: Schematische weergave van verschillende vormen van logistiek voor de levering van leerboeken

4.1.2 Interne organisatie van het inkoopproces bij scholen

Het aankoopproces van leermaterialen is een gezamenlijke inspanning waarbij verschillende partijen binnen een school een rol spelen. Uit de enquête en interviews blijkt dat de keuze voor een nieuwe lesmethode in de meeste scholen primair bij docenten en vaksecties ligt. De schoolleiding heeft doorgaans de formele beslissingsbevoegdheid en bewaakt vooral de budgettaire en organisatorische randvoorwaarden. Ook kan de schoolleiding inhoudelijk bij de besluitvorming voor een methode betrokken zijn. Daarnaast speelt bij veel scholen een leermiddelencoördinator een rol. Externe adviseurs en leerlingen worden sporadisch betrokken. Opvallend is bovendien dat op sommige scholen ook leerlingen worden betrokken bij het selectieproces van leermaterialen. Zij kunnen bijvoorbeeld worden gevraagd naar hun ervaringen met en mening over de leermaterialen die momenteel worden gebruikt. De mate en wijze van betrokkenheid verschillen per school. Hierdoor kunnen scholen beter inzicht krijgen in de bruikbaarheid en beleving van de lesmethode vanuit het perspectief van de leerling.

De betrokkenheid van de schoolleiding bij de keuze voor een (nieuwe) methode verschilt tussen scholen. Op sommige scholen neemt de leiding een meer sturende rol aan en stelt de prioriteiten binnen het beschikbare budget. Zij weegt ook de voorkeuren van verschillende vaksecties tegen elkaar af. Het doel is te komen tot de meest bevredigende uitkomst voor alle partijen, binnen de financiële beperkingen. Op andere scholen verloopt het aankoopproces minder centraal en worden aanvragen behandeld op volgorde van binnenkomst. Wanneer het beschikbare budget onvoldoende is om alle methoden in te kopen, kunnen vaksecties worden gevraagd om een goedkopere of tweede keus te accepteren. In sommige gevallen krijgen bepaalde vakken voorrang boven andere. Ongeacht de specifieke aanpak is de schoolleiding vaak verantwoordelijk voor de uiteindelijke beslissing over de aanschaf van leermaterialen.

De betrokken partijen en verantwoordelijkheden verschillen echter per school. Zo kan de definitieve goedkeuring ook bij de hoofden van vaksecties liggen.

De vaksectie (en in het geval van kleine scholen de docent) bepaalt over het algemeen welke lesmethode het beste aansluit bij de onderwijsbehoeften in het betreffende vak. Daarbij spelen vooral inhoudelijke en onderwijskundige overwegingen en ervaring met de methode een rol. Het selectieproces wordt doorgaans geïnitieerd door de hoofden van vaksecties, hoewel op sommige scholen deze rol wordt vervuld door een leermiddelencoördinator.⁵⁸ De schoolleiding beoordeelt vervolgens of de voorgestelde keuze binnen het beschikbare budget en de bredere prioriteiten van de school past. In de praktijk volgt de schoolleiding echter veelal de keuze van de vaksectie, zolang deze binnen de financiële en organisatorische kaders past.⁵⁹ De uiteindelijke keuze is daarmee in belangrijke mate het resultaat van de afweging door de vaksectie, binnen de randvoorwaarden die door de schoolleiding worden gesteld.

Het is belangrijk op te merken dat scholen geen afzonderlijk geoormerkt budget ontvangen dat specifiek bestemd is voor leermaterialen. Zij ontvangen wel bekostiging per leerling, maar bepalen zelf welk deel van hun totale financiële middelen aan leermaterialen wordt besteed. Omdat een groot deel van het budget is vastgelegd in personeels- en huisvestingskosten, hebben scholen slechts beperkte ruimte om hun uitgaven aan te passen. Leermaterialen vormen daardoor een van de weinige budgetposten waarop schoolleiders actief kunnen sturen.

Scholen kunnen de inkoop van leermaterialen individueel organiseren, gezamenlijk binnen een scholenkoepel of gezamenlijk met andere schoolbesturen. Ook kunnen zij deelnemen aan gezamenlijke inkoopprocedures, bijvoorbeeld via SIVON (zie 4.5 *Aanbesteden en SIVON*). SIVON is een coöperatieve organisatie die de gezamenlijke inkoop van leermaterialen faciliteert. SIVON treedt op als tussenpersoon tussen schoolbesturen en uitgevers of leveranciers. Zij organiseert en beheert het aanbestedingsproces, zodat scholen gezamenlijk betere voorwaarden, prijzen en condities voor educatieve middelen kunnen bedingen. SIVON neemt administratieve en procedurele verantwoordelijkheden op zich, zoals het opstellen van deelnemingsovereenkomsten, het voorbereiden van aanbestedingsdocumenten en het afronden van contracten met geselecteerde leveranciers. Dit stelt schoolbesturen in staat zich te concentreren op het definiëren van hun onderwijskundige behoeften in plaats van het navigeren door complexe inkoopregels. Hoewel SIVON het proces coördineert, blijven de uiteindelijke beslissingen over het afnemen van leermaterialen bij de individuele scholen liggen en houdende scholen ook de controle over hun onderwijskundige inhoud.

4.1.3 Conclusie

- Een goede keuze omtrent inkopen of zelf maken begint met een gedegen behoeftestelling.
- Binnen scholen hebben meerdere mensen een rol bij het inkopen van leermaterialen. Dit verandert niet door gezamenlijk aan te besteden, al kan dat het inkoopproces wel vergemakkelijken.

4.2 Kennis van scholen over prijs en kwaliteit

In deze sectie wordt onderzocht in hoeverre scholen beschikken over de informatie die nodig is om leermaterialen goed met elkaar te kunnen vergelijken. Daarbij gaat het met name om informatie over kwaliteit en prijs. Goede vergelijkbaarheid is van belang omdat scholen deze informatie nodig hebben om alternatieven te beoordelen en een afgewogen keuze te maken.

4.2.1 Evaluatie en beoordeling

Het periodiek evalueren van de effectiviteit van de gebruikte leermaterialen is binnen scholen gebruikelijk. Bij een klein deel van de scholen vindt een evaluatie echter alleen plaats wanneer daar een directe aanleiding voor bestaat, bijvoorbeeld als gevolg van externe druk, of blijft deze geheel achterwege. In

⁵⁸ 31% van de respondenten in de enquête gaf aan dat de leermiddelencoördinator degene is die het proces initieert.

⁵⁹ Een gemiddelde score van 4,3 op een schaal van 5 op de stelling: "Ik heb veel invloed op de uiteindelijke keuze voor een lesmethode voor mijn vak(ken)."

ongeveer een derde van de gevallen leidt een reguliere evaluatie tot een proces om over te stappen op andere materialen.

Bij de beoordeling van leermaterialen kijken docenten in de eerste plaats naar de kwaliteit van het product, de gebruiksvriendelijkheid en de mate waarin het aansluit bij de curriculumdoelstelling en leerdoelen. Deze aspecten worden door respondenten in de enquête het vaakst genoemd als criteria bij de beoordeling en keuze van leermaterialen. In ongeveer de helft van de gevallen speelt ook de feedback van collega's een aanzienlijke rol.

Andere factoren worden minder vaak genoemd. Wel geeft een deel van de docenten aan dat prijs, praktische toepasbaarheid, compatibiliteit met digitale systemen en het innovatieve karakter van het leermateriaal van invloed zijn op de keuze. Verplichtingen tegenover een uitgever of een voorkeur voor een specifieke uitgever of distributeur worden zelden genoemd.⁶⁰

Docenten gebruiken verschillen bronnen om methoden te beoordelen. Proefexemplaren zijn de meest gebruikte informatiebron om methodes met elkaar te vergelijken.⁶¹ Daarnaast maken docenten gebruik van de feedback en ervaring van collega's en van informatie op websites van uitgevers. Ook nemen docenten deel aan evenementen van uitgevers en distributeurs waarop leermaterialen worden gepresenteerd. In sommige gevallen bezoeken uitgevers of distributeurs scholen om hun aanbod te presenteren.

De beoordeling van bestaande leermaterialen richt zich daarmee vooral op de inhoud, kwaliteit en bruikbaarheid van de methode. De prijs en voorwaarden zijn kenmerken van methoden die vaak niet door docenten worden betrokken in hun keuzeproces, maar pas aan bod komen op het moment dat een schoolleiding overgaat tot aanschaf van de leermaterialen. Ook de mate waarin aangeschafte materialen daadwerkelijk worden gebruikt, wordt minder structureel geëvalueerd. De praktijk verschilt hierbij wel tussen scholen: een deel van de docenten evalueert altijd in hoeverre aangeschafte middelen worden gebruikt, terwijl een ander deel dit nooit doet. Hierdoor hebben scholen niet altijd volledig inzicht in de mate waarin aangeschafte leermaterialen gebruikt worden en kan verspilling optreden.

4.2.2 Onduidelijkheid over prijzen en kortingen

Om prijs mee te kunnen wegen bij de keuze voor een lesmethode, moeten scholen inzicht hebben in de uiteindelijke prijs en in de prijzen van alternatieve methoden. Dat inzicht is bij leermaterialen beperkt. Uitgevers publiceren wel catalogusprijzen op hun website, maar deze zijn niet altijd representatief voor de prijs die scholen daadwerkelijk betalen. De uiteindelijke nettoprijs komt tot stand na toepassing van kortingen en, is afhankelijk van de wijze van inkoop, onderhandeling tussen scholen, distributeurs en uitgevers.

Scholen hebben daardoor beperkt inzicht in de nettoprijzen van verschillende lesmethoden. Dit geldt zowel voor de prijs die zij zelf betalen als voor de prijzen die andere scholen of aanbieders hanteren. Uit de interviews blijkt dat scholen daardoor niet altijd kunnen beoordelen of de prijs die zij betalen redelijk is. Dit is met name relevant omdat de nettoprijzen tussen lesmethoden aanzienlijk kunnen verschillen.

Daarnaast is de uiteindelijke nettoprijs bij deelname aan een SIVON-aanbesteding pas bekend nadat scholen hun voorlopige leermaterialenlijst hebben opgesteld. De vaksectie maakt haar voorlopige keuze daardoor op basis van de catalogusprijs, terwijl de uiteindelijke prijs op dat moment nog niet bekend is. Nadat de aanbesteding is afgerond en de korting bij de school bekend is, stelt de school de definitieve leermaterialenlijst vast. De definitieve prijsinformatie komt daarmee pas beschikbaar nadat de inhoudelijke keuze in feite al gemaakt is. Om de prijs alsnog mee te wegen, moet de vaksectie het keuzeproces opnieuw doorlopen.

⁶⁰ 10% van de respondenten noemde "Verplichting vanuit de uitgever" als een factor die een rol speelt bij de keuze van leermateriaal.

⁶¹ 86% van de docenten geeft aan gebruik te maken van de proefexemplaren bij het vergelijken van methoden.

De beperkte transparantie over de nettoprijzen beperkt daarmee ook de mogelijkheden voor scholen om prijs als concurrentieparameter mee te nemen bij de keuze voor een lesmethode. Een school kan wel weten wat een methode volgens de catalogusprijs kost, maar kan op basis daarvan niet goed beoordelen wat de uiteindelijke prijs zal zijn of hoe deze zich verhoudt tot de nettoprijs van alternatieven.

Een tweede oorzaak van de intransparantie van prijzen is dat voor scholen niet altijd duidelijk is welke kosten precies betrekking hebben op de geleverde leermaterialen en welke op aanvullende leveringen of diensten. Hierdoor is het voor scholen niet altijd eenvoudig om de totale kosten van een methode vast te stellen of verschillende methoden op een vergelijkbare manier te beoordelen.

Daarnaast hebben scholen vaak onvoldoende informatie om de kosten per leerling of per methode zelfstandig te berekenen en te controleren. Distributeurs of uitgevers kunnen deze berekeningen wel maken, maar de onderliggende gegevens zijn voor scholen vaak niet toegankelijk. Dit maakt het met name bij complexe situaties, zoals bij bovenbouwleerlingen met gevarieerde vakkenpakketten, lastig voor scholen om de daadwerkelijke kosten te controleren. Bovendien leidt dit tot wantrouwen jegens aanbieders en een toegenomen behoefte aan transparantie.

De behoefte aan meer inzicht in prijzen is ook zichtbaar in de manier waarop scholen hun inkoop organiseren. Scholen geven aan dat zij meer grip op de kosten proberen te krijgen door de distributie in eigen beheer te nemen of deel te nemen aan gezamenlijke inkoop en aanbestedingen. Tegelijkertijd geldt ook voor gezamenlijke inkoop dat scholen afhankelijk blijven van de informatie die beschikbaar is over de prijzen en kortingen. Een gezamenlijke aanbesteding kan de onderhandelingspositie van scholen versterken, maar neemt het informatieprobleem niet vanzelf weg.

4.2.3 Onduidelijkheid over kwaliteit

Ook bij de kwaliteit van lesmethoden bestaat een zogenaamde informatieasymmetrie. Scholen beoordelen de informatie die uitgevers over hun methode verstrekken niet altijd als volledig.⁶² Ook over de betrouwbaarheid van deze informatie bestaat geen eenduidig beeld.⁶³ Dit is relevant omdat kwaliteit het belangrijkste criterium is bij de keuze voor een lesmethode.⁶⁴ Scholen moeten daarom in staat zijn om de kwaliteit van verschillende methoden op een vergelijkbare manier te beoordelen.

Het vergelijken van de verschillende lesmethoden is niet altijd eenvoudig. Elke methode heeft zijn eigen didactische en pedagogische lijn, en de voorkeur voor de ene methode boven de andere is niet noodzakelijk objectief, maar meer persoonlijk, in lijn met de voorkeuren van de individuele docent. Er zijn nog beperkt gestandaardiseerde kaders waarmee scholen de kwaliteit van verschillende lesmethoden kunnen vergelijken. Dergelijke beoordelingskaders zijn tot nu toe slechts voor enkele vakken beschikbaar, zoals Nederlands.⁶⁵ Het ministerie van OCW werkt aan een breder kwaliteitskader, maar dit is nog niet beschikbaar.⁶⁶ Er zijn daarnaast initiatieven om informatie over leermaterialen inzichtelijk te maken, bijvoorbeeld via de Catalogus van distributeur VanDijk⁶⁷ en de openbare Open Keuzecatalogus Leermiddelen van SIVON.⁶⁸ Dit openbare initiatief bevindt zich echter nog in een relatief vroeg stadium en bevat nog niet alle benodigde informatie. Bovendien hebben niet alle commerciële partijen een prikkel om aan de openbare catalogus mee te werken.

Er zijn weinig aanwijzingen dat alternatieve of nieuwe uitgevers onvoldoende zichtbaar zijn voor scholen. Docenten geven overwegend aan dat zij informatie over de beschikbare methoden voor hun vak kunnen

⁶² Gemiddelde score van 2,9 op een schaal van 5 bij de stelling: "De beschikbare informatie van uitgevers over de kwaliteit van het leermateriaal is volledig."

⁶³ Gemiddelde score van 3,1 op een schaal van 5 bij de stelling: "De beschikbare informatie van uitgevers over de kwaliteit van het leermateriaal is betrouwbaar."

⁶⁴ 87% van de ondervraagden rapporteerde dat de kwaliteit van de inhoud speelt een rol bij de keuze van het leermateriaal.

⁶⁵ Zie <https://www.nieuwsbrievenminocw.nl/actueel/nieuws/2025/07/3-po-en-vo/kwaliteitskader-leermiddelen-taal-nederlands-nu-beschikbaar>.

⁶⁶ Zie <https://www.clu.nl/2025/09/16/landelijk-kwaliteitskader-voor-leermiddelen-het-komt-eraan/>.

⁶⁷ Zie <https://corporate.vandijk.nl/nieuwsbericht/de-vernieuwde-catalogus-is-nu-voor-iedereen-beschikbaar-via-mijnvandijk/>.

⁶⁸ Zie <https://sivon.nl/meer-regie-meer-keuze-samen-werken-aan-een-open-keuzecatalogus-voor-leermiddelen/> over de open keuzecatalogus voor leermiddelen die mede tot stand gekomen na financiering van OCW. Zie hierover de brief van OCW aan de Tweede Kamer van 3 februari 2026: [digitalisering en leermiddelen in het funderend onderwijs](#).

vinden.⁶⁹ Daarnaast benaderen uitgevers scholen actief om hun methoden onder de aandacht te brengen.⁷⁰ Nieuwe uitgevers moeten echter wel selectief zijn in het aantal scholen dat zij benaderen, omdat het aantal vertegenwoordigers dat het land in gaat relatief beperkt is ten opzichte van het aantal scholen. Het informatieprobleem zit daarmee vooral in het kunnen beoordelen en vergelijken van de kwaliteit van de verschillende methoden, en minder in het vinden van beschikbare alternatieven.

Ook over de diversiteit en kwaliteit van het beschikbare aanbod bestaat geen eenduidig beeld. Eerdere onderzoeken concludeerden dat de kwaliteitsdiscussie rond leermaterialen vooral betrekking heeft op zorgen over duurzaamheid en prijsontwikkelingen, en minder op de inhoudelijke of functionele kwaliteit van het materiaal.⁷¹ Uit dit onderzoek blijkt daarnaast dat scholen verschillend oordelen over de diversiteit van het aanbod en de mate waarin methoden inhoudelijk van elkaar verschillen. Ontevredenheid over de kwaliteit van leermaterialen wordt bovendien genoemd als een reden waarom materialen niet volledig worden gebruikt.⁷²

Een deel van de scholen vindt het aanbod onvoldoende divers. Daarnaast vindt een vergelijkbaar deel van de respondenten dat de verschillen tussen lesmethoden onvoldoende groot zijn om tot een substantieel verschil in het leerproces te leiden.⁷³ Wanneer scholen weinig inhoudelijke verschillen tussen methoden ervaren, kan dit ertoe leiden dat alternatieven minder snel worden overwogen. Een nieuwe of bestaande methode moet zich dan duidelijk onderscheiden van het gevestigde aanbod om in het keuzeprocess te worden meegenomen. Voor nieuwe methoden kan dit lastig zijn, omdat een afwijkende methode tegelijkertijd onzekerheid kan creëren over de aansluiting bij de bestaande leerlijn. Dit kan de ruimte voor alternatieven in de praktijk verder beperken.

4.2.4 Onzekerheid over contractvoorwaarden

Individuele onderhandelingen met uitgevers en distributeurs vragen van scholen tijd en kennis van contractvoorwaarden. Veel scholen beschikken niet over deze specifieke inkoopkennis en moeten hiervoor externe expertise inschakelen. Dit brengt aanvullende kosten en administratieve lasten met zich mee. Deelname aan gezamenlijke inkoop, bijvoorbeeld via SIVON, kan deze lasten beperken. SIVON voert de aanbesteding en onderhandelingen uit en legt de belangrijkste voorwaarden vast in een raamovereenkomst. De school sluit vervolgens zelf een overeenkomst met de winnende leverancier.⁷⁴ Gezamenlijke inkoop kan daarmee zowel de onderhandelingspositie van scholen versterken als de informatieasymmetrie tussen scholen en aanbieders verkleinen.

Tegelijkertijd kan het vastleggen van voorwaarden in een gezamenlijke aanbesteding de flexibiliteit van scholen en aanbieders beperken. Uit gesprekken met uitgevers en distributeurs komt bijvoorbeeld naar voren dat voorwaarden soms als strikt worden ervaren, onder meer bij afspraken over levering en de gevolgen van leveringsproblemen. Daarmee ontstaat een afweging tussen enerzijds standaardisatie en bescherming van scholen en anderzijds flexibiliteit voor aanbieders en scholen.

4.2.5 Conclusie

- Evaluatie van leermaterialen gebeurt hoofdzakelijk door vakdocenten, en zij letten daarbij voornamelijk op de inhoud en de gebruiksvriendelijkheid van de producten.
- Scholen hebben beperkt inzicht in de nettoprijzen die zij zelf en die andere scholen betalen voor verschillende lesmethoden.

⁶⁹ Gemiddelde score van 2,8 op een schaal van 5 bij de stelling: "Het kost moeite om informatie van nieuwe uitgevers over hun lesmethode te verzamelen".

⁷⁰ Gemiddelde score van 3,8 op een schaal van 5 bij de stelling: "Ik word zelf weleens benaderd door nieuwe aanbieders van leermaterialen."

⁷¹ Dialogic, Oberon & e-Economics (2026) 'Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken', p. 52-54.

⁷² 46% van de respondenten selecteerde "De kwaliteit van de leermaterialen valt tegen" als antwoord op de vraag: "Wat zijn de belangrijkste redenen dat sommige leermaterialen (soms) niet volledig worden gebruikt?"

⁷³ Op de stelling dat de verschillen tussen leermaterialen groot genoeg zijn om een duidelijk verschil te maken in het leerproces, is 29% van de respondenten het oneens en 31% het eens. De overige respondenten hebben geen oordeel of geven aan het niet te weten.

⁷⁴ <https://sivon.nl/gezamenlijk-aanbesteden-leermiddelen-vo/>.

- Leermaterialen vergelijken op basis van objectieve kwaliteitskenmerken is voor scholen lastig. Wenselijk dat uitgevers hun catalogi in een open data format ter beschikking stellen voor initiatieven zoals dat van SIVON (Open Keuzecatalogus Leermiddelen).
- Gezamenlijke inkoop via SIVON biedt scholen efficiëntie en een sterkere onderhandelingspositie, maar beperkt de flexibiliteit door gestandaardiseerde voorwaarden.

4.3 Hoge overstapbarrières

Het zoeken naar, beoordelen en implementeren van een nieuwe methode vergt aanzienlijke tijd en inspanning. Vaksecties moeten de alternatieven in kaart brengen, de kwaliteit en geschiktheid daarvan beoordelen en overeenstemming bereiken over een nieuwe keuze. Na de keuze moeten docenten bovendien worden voorbereid op het gebruik van de nieuwe methode en moeten bestaande lesplannen, hoofdstukreferentielijsten, toetsen en andere materialen waar nodig worden aangepast. Deze factoren vormen belangrijke barrières voor het overstappen.

De overstapkosten worden ervaren in alle stadia van het proces. Voorafgaand aan de keuze moeten docenten tijd investeren in het vergelijken en beoordelen van alternatieven. Een nieuwe methode moet aansluiten bij de lesmethodiek, de opleidingsachtergrond of specifieke behoeften van docenten. Na de keuze vraagt de implementatie tijd om ervaring met de nieuwe methoden op te doen en bestaande werkwijzen aan te passen. De meeste docenten geven aan dat het introduceren van een nieuwe methode minimaal zes maanden duurt. Een substantieel deel geeft aan dat de implementatie meestal meer dan een jaar in beslag neemt.⁷⁵

Ook onzekerheid over de uitkomst van een overstap speelt een rol. Docenten zijn vaak vertrouwd met de bestaande methode en hebben ervaring met de inhoud, didactische aanpak en bijbehorende materialen. Een nieuwe methode brengt onzekerheid met zich mee over de kwaliteit en bruikbaarheid daarvan. Zolang de bestaande methode functioneert, is er weinig aanleiding om de kosten en risico's van een overstap te nemen.⁷⁶ Als gevolg hiervan stellen schoolleiders en docenten dat het regelmatig wisselen van methoden onrealistisch is.

Deze dynamiek kan worden versterkt wanneer een bepaalde methode binnen een vak een dominante positie heeft. Een veelgebruikte methode kan zich ontwikkelen tot een standaard, waardoor docenten en scholen meer vertrouwd zijn met deze methode en alternatieven minder vaak worden overwogen, ook wanneer andere methoden inhoudelijk gelijkwaardig of kosteneffectiever zijn. Hierdoor ontstaat een zelfversterkende dynamiek: doordat weinig scholen overstappen, blijven alternatieve methoden minder bekend en wordt het voor nieuwe aanbieders moeilijker om marktaandeel op te bouwen.

Prijsverschillen tussen methoden of prijsstijgingen zijn wel bekend bij schoolbestuurders, schoolleiders en docenten, maar vormen meestal niet de belangrijkste factor bij de keuze voor een nieuwe methode. De kwaliteit en geschiktheid van de methode wegen zwaarder. Een prijsstijging is daardoor niet vanzelfsprekend een aanleiding om over te stappen.

Een belangrijke belemmering bij het overstappen is de tijd en capaciteit die nodig zijn om het proces zorgvuldig uit te voeren. Een overstap vraagt om afstemming tussen schoolleiding, vaksecties en docenten, en vraagt tijd voor het beoordelen van alternatieven, het maken van een keuze en de implementatie van de nieuwe methode. Deze werkzaamheden concurreren met andere prioriteiten en worden door schoolleiding en docenten als belastend ervaren.⁷⁷ Bovendien ervaart een groot deel van de schoolleiding en docenten de algehele werkdruk, als zwaar of zeer zwaar.⁷⁸

⁷⁵ 31% van de ondervraagden rapporteerde dat de implementatie van een nieuwe methode 6 tot 12 maanden in beslag neemt. 17% gaf aan dat hiervoor meer dan een jaar nodig is.

⁷⁶ Gebaseerd op een open antwoord uit de ACM-enquête onder scholen.

⁷⁷ 38% van de respondenten in de enquête omschreef de werkdruk als gemiddeld, terwijl 34% deze als zwaar of zeer zwaar beoordeelde.

⁷⁸ 16% van de schoolleiders in de enquête gaf aan dat de werkdruk zeer zwaar is.

Uit de enquête blijkt een hoge mate van frustratie over de wijze waarop het huidige keuzeproces is vormgegeven. Respondenten geven aan dat ze het gevoel hebben dat, welke titel ze ook bestellen, het niet is wat ze in de eerste plaats willen of nodig hebben. Daarbij voelen docenten zich kleine spelers in een gebrekkig systeem. Dit zorgt voor frustratie rond het proces van het kiezen van de leermaterialen, wat de beslissing om over te stappen nog negatiever beïnvloedt.

De hoge overstapkosten die samenhangen met de aanpassing aan een nieuwe methode spelen hierbij zeker een rol. De beslissing om de steeds duurder methode te blijven gebruiken, wordt echter vaak niet louter genomen vanwege de kosten van het adopteren van een nieuwe methode, maar ook vanwege de angst voor verandering en de onzekerheid om een vertrouwd, bewezen systeem achter te laten. De redenen om bewust te kiezen voor een dure methode kunnen zijn dat andere opties niet volledig aansluiten bij de lesmethodiek, de opleidingsachtergrond of specifieke behoeften van docenten. Daarnaast kan sprake zijn van een zelfversterkend effect tussen de keuze voor een specifieke lesmethode en de populariteit daarvan. Wanneer veel scholen dezelfde methode hanteren, wordt deze in de praktijk de standaardleerlijn. Hierdoor kunnen docenten zich genoodzaakt voelen voor deze methode te kiezen, zelfs als het vak inhoudelijk voldoende ruimte biedt voor alternatieven.

4.3.1 Conclusie

► Scholen ervaren hoge overstapbarrières, doordat er hoge zoekkosten zijn (complexe producten en intransparante prijzen) en hoge implementatiekosten.

4.4 Zelf maken van leermaterialen

Scholen hebben ook de mogelijkheid materialen zelf te vervaardigen: docenten ontwikkelen vaak ook hun eigen lesmethode, doorgaans als aanvulling op de bestaande methodes van uitgevers in plaats van als volledige vervanging. In sommige gevallen gaat een school verder en besluit zij onafhankelijk complete lesplannen voor één of meer vakken te ontwikkelen, in plaats van lesmethodes in te kopen bij commerciële uitgevers. Er zijn ook bepaalde vakken waarvoor er geen passende producten op de markt zijn, bijvoorbeeld omdat er een zeer beperkte vraag is. In dat geval heeft een school geen andere mogelijkheid dan zelf het leermateriaal maken.

Naast het produceren van materialen voor intern gebruik kunnen scholen er ook voor kiezen zelfontwikkelde materialen openbaar beschikbaar te stellen voor hergebruik door collega's elders, een aanpak die wordt ondersteund door initiatieven zoals het Impuls Open Leermateriaal-programma onder het Nationaal Groeifonds (waarover meer in paragraaf 4.4.1.2). Ten slotte kunnen scholen collectieve zelfproductie nastreven via coöperatieve structuren, zoals geïllustreerd door NEON (waarover meer in paragraaf 4.4.1.1), waarbij meerdere scholen gezamenlijk materialen ontwikkelen in plaats van te vertrouwen op individuele productie of commerciële leveranciers.

4.4.1 Zelf leermaterialen ontwikkelen

De ACM ziet een aantal ontwikkelingen in de leermaterialenmarkt waarbij de onderwijssector zelf in actie komt om nieuwe leermaterialen te ontwikkelen en uit te geven. Deze ontwikkelingen zijn een reactie op de huidige marktsituatie rondom de inkoop van leermaterialen en hebben veelal als doel om onafhankelijker te worden van andere aanbieders en om goedkopere leermaterialen te ontwikkelen. Zonder een uitputtend overzicht te willen geven, bespreekt de ACM hieronder enkele van deze initiatieven, namelijk Neon en Impuls Open Leermateriaal.

4.4.1.1 Nederlands Onderwijsinstituut (Neon)

Nederlands Onderwijsinstituut (Neon) is een nieuwe speler op de markt voor digitale leermaterialen en positioneert zich als een alternatief voor de bestaande commerciële uitgeverijen. De organisatie is opgezet als een coöperatie van schoolbesturen en leraren, met als doel om de ontwikkeling en zeggenschap over leermaterialen meer bij het onderwijs zelf te leggen. Neon ontwikkelt lesmethodes voor

nagenoeg alle vakken in het primair en voortgezet onderwijs en wil daarmee kwalitatief vergelijkbare alternatieven bieden voor bestaande methodes. De organisatie werkt met tientallen docent-auteurs die de methodes ontwikkelen en doorontwikkelen, waarmee leraren een actieve rol krijgen in de totstandkoming en verbetering van het materiaal van Neon.

Naast complete standaardmethodes wil Neon een systeem bieden waarmee scholen en leraren leermaterialen kunnen aanpassen aan de eigen onderwijspraktijk. Leraren kunnen onderdelen toevoegen, wijzigen of verwijderen en zo gepersonaliseerde leermaterialen samenstellen voor specifieke leerlingengroepen, zoals hoogbegaafde leerlingen. Daarnaast wil Neon een gezamenlijke bibliotheek ontwikkelen waarin scholen aangepaste materialen met elkaar kunnen delen, zodat verbeteringen en aanvullingen breder beschikbaar komen binnen het onderwijs.

Neon belooft dat de leermaterialen gratis en structureel actueel beschikbaar worden voor deelnemende scholen. De organisatie stelt daarnaast dat de kosten aanzienlijk lager kunnen zijn dan bij traditionele methodes, doordat de ontwikkeling gezamenlijk wordt gefinancierd door deelnemende schoolbesturen en er geen winsttoegmerk centraal staat. Hiermee komt Neon tegemoet aan de behoeften van scholen om leermaterialen goedkoper en onafhankelijker te ontwikkelen en in te kopen.⁷⁹ Hoewel Neon zich nog in de opstartfase bevindt en zich nog duurzaam dient te vestigen en bewijzen in de lesmaterialenmarkt, lijkt het een veelbelovende speler.

De kosten van de coöperatie (voornamelijk salarissen van programmeurs en auteurs) worden naar rato betaald door de schoolbesturen die lid zijn.⁸⁰ Neon merkt verder op de website op: *“Schoolbesturen kunnen lid worden van de coöperatie en delen dan evenredig mee in de kosten. Als de totale kosten 10 miljoen euro per jaar zijn, en schoolbesturen met samen 500.000 leerlingen zijn (daar zijn we hard naar op weg), dan zijn de kosten per leerling per jaar dus 20 euro plus eventuele drukkosten. Ter vergelijking: nu zijn schoolbesturen vaak 350 euro per leerling per jaar kwijt, of meer. De scholen van onze leden krijgen toegang tot alle Neon-materialen, voor alle vakken.(...)”*⁸¹ Over de exacte drukkosten en de gevolgen daarvan voor scholen in het meedelen in deze kosten lijkt momenteel nog niets bekend te zijn. Wel noemt NOS in een artikel van 26 maart 2026 naar aanleiding van een interview met Neon-oprichter Marten Blankesteijn een bandbreedte van “een paar euro per boek”.⁸²

Ten aanzien van de planning geeft Neon aan in 2026 de ontwikkeling van de eerste lesmethodes op te starten met de 122 oprichtersleden. Andere schoolbesturen kunnen zich vanaf 1 januari 2027 ook als lid aansluiten bij de coöperatie. Neon verwacht dat de eerste methodes in het schooljaar 2027/2028 door scholen in gebruik kunnen worden genomen.⁸³

4.4.1.2 Impuls Open Leermateriaal (IOL)

Impuls Open Leermateriaal (IOL) is een landelijk programma dat zich richt op het stimuleren van de ontwikkeling, het gebruik en de kwaliteit van open leermateriaal in het primair, gespecialiseerd en voortgezet onderwijs. Het programma is gefinancierd vanuit het Nationaal Groeifonds voor een bedrag van 38 miljoen euro⁸⁴ en heeft als doel om een duurzaam ecosysteem voor open leermaterialen te bouwen. Binnen dit ecosysteem werken professionals zoals scholen, leraren en onderwijsorganisaties samen aan de ontwikkeling, verbetering, verspreiding en het actualiseren van vrij beschikbaar leermateriaal. Via dit ecosysteem moet kwalitatief goed open leermateriaal toegankelijk, beschikbaar en vindbaar zijn.⁸⁵

⁷⁹ <https://nos.nl/artikel/2607856-scholen-zijn-dure-wegwerpboeken-zat-en-kiezen-massaal-voor-nieuwe-uitgever>.

⁸⁰ <https://www.neon.nl/schoolbesturen>.

⁸¹ <https://www.neon.nl/overons> zie onder ‘De coöperatie’.

⁸² <https://nos.nl/artikel/2607856-scholen-zijn-dure-wegwerpboeken-zat-en-kiezen-massaal-voor-nieuwe-uitgever>.

⁸³ <https://www.neon.nl/schoolbesturen>.

⁸⁴ <https://www.nationaalgroeifonds.nl/actueel/nieuws/2026/01/26/38-miljoen-naar-nationaal-groeifondsproject-impuls-open-leermateriaal>.

⁸⁵ <https://www.nationaalgroeifonds.nl/overzicht-lopende-projecten/thema-onderwijs/impuls-open-leermateriaal>.

Hiervoor wordt www.wikiwijs.nl gebruikt als kennisplatform waarop de leermaterialen beschikbaar worden gesteld, in samenwerking met Kennisnet. Hier zijn meer dan 550.000 open leermaterialen te vinden. Binnen het aanbod kan men zoeken op onderwerp, vak, type materiaal (zoals een les, toets of losse opdracht) en de kerndoelen waar het materiaal op aansluit.⁸⁶ Het platform wordt gesubsidieerd door het ministerie van OCW, dat ook verantwoordelijk is voor het project. Het gebruik ervan is gratis.

Ook is er de community Open Leermiddelen op Onderwijsnetwerk Digitalisering. Dit betreft primair een centrale plek waar open communicatie, afstemming door professionals met elkaar, ervaringen delen en inspiratie bieden, voorop staan.⁸⁷

Verder zet IOL zich in voor het begeleiden van pilotprojecten met open leermateriaal, het ontwikkelen van een kwaliteitssysteem voor open leermateriaal, onderzoek naar de effectieve inzet van open leermateriaal, het ontwikkelen van kennis(producten) om open leermateriaal effectief te gebruiken en het verbeteren van de ICT-infrastructuur. Hiermee beoogt IOL bij te dragen aan een onderwijslandschap waar scholen vrij toegang hebben tot hoogwaardige, flexibele en kostenefficiënte leermaterialen.⁸⁸

4.4.1.3 Samenwerking Neon en IOL

Neon en IOL hebben in maart 2026 aangekondigd de samenwerking op te zoeken in het funderend onderwijs en geven aan hierbij twee complementaire rollen samen te brengen. Enerzijds richt IOL zich op landelijke infrastructuur, kwaliteitsontwikkeling en het ondersteunen van gebruik en doorontwikkeling van open leermateriaal. Neon ontwikkelt daarentegen als coöperatie van schoolbesturen complete, aanpasbare methodes die breed beschikbaar komen voor het onderwijs.⁸⁹ Beide partijen vullen elkaar dus aan en streven ernaar om samen zowel hun bereik als hun diepgang te vergroten. Hierbij bundelen zij de krachten om meer scholen te bereiken.

4.4.2 Kansen en uitdagingen

De initiatieven Neon en IOL kunnen bijdragen aan veranderingen in de markt voor digitale leermaterialen. Beide initiatieven beogen de beschikbaarheid en ontwikkeling van digitale leermaterialen te stimuleren en de positie van scholen en leraren in het ecosysteem te versterken. Hierdoor kunnen scholen meer invloed krijgen op de inhoud en ontwikkeling van leermaterialen, terwijl tegelijkertijd nieuwe vormen van samenwerking ontstaan. Ook kunnen de ontwikkeling van open leermateriaal en de toetreding van nieuwe aanbieders leiden tot meer diversiteit in het aanbod en de afhankelijkheid van commerciële aanbieders verkleinen. Dit kan de concurrentie en innovatie op de markt versterken.

Tegelijkertijd kennen beide initiatieven uitdagingen. Voor Neon ligt een belangrijke uitdaging in het opbouwen en onderhouden van een volledig, betaalbaar, kwalitatief hoogwaardig aanbod voor

Wie betaalt de ontwikkeltijd van leermaterialen door docenten?

Het antwoord hierop hangt sterk af van het doel en de bestemming van de ontwikkelde materialen. Wanneer docenten materiaal ontwikkelen voor gebruik binnen hun eigen school, betaalt de school zelf de kosten, doorgaans door docenten hun reguliere salaris te betalen voor de uren die aan ontwikkeling worden besteed. Effectief wordt dit beschouwd als onderdeel van hun reguliere werktijd, in plaats van een apart gefinancierde activiteit.

Wanneer materialen ontwikkeld worden door een commerciële uitgever, betaalt de uitgever voor het werk. Hetzij door docenten als zzp-er in te huren of, minder vaak door ze in dienst te nemen. Ook kan op basis van royalty's gewerkt worden.

Voor open leermaterialen is de financiering afhankelijk van het specifieke initiatief en kan deze uit verschillende bronnen afkomstig zijn. In het geval van IOL is de financiering volledig afkomstig van de overheid. IOL beschikt over een totaalbudget van 78 miljoen euro, waarvan recentelijk nog 38 miljoen euro door het kabinet beschikbaar is gesteld. Met haar gecentraliseerde budget herverdeelt IOL de leermiddelen in tientallen pilotprojecten waarbij scholen in het hele land betrokken zijn.

Zie voor meer informatie:
www.openleermateriaal.nl

⁸⁶ <https://www.openleermateriaal.nl/wikiwijs-de-plek-voor-open-leermateriaal/>.

⁸⁷ <https://www.openleermateriaal.nl/lancering-community/>.

⁸⁸ <https://www.openleermateriaal.nl/over-impuls-open-leermateriaal/>.

⁸⁹ Zie <https://www.openleermateriaal.nl/impuls-open-leermateriaal-en-neon-bundelen-krachten-voor-meer-regie-op-leermiddelen/en> en <https://www.neon.nl/nieuws/impuls-open-leermateriaal-en-neon>.

verschillende vakken en onderwijsniveaus. De ontwikkeling van lesmethodes vergt grote investeringen, specialistische kennis en voortdurend onderhoud. Daarnaast zal Neon zich ervan moeten verzekeren dat het op langere termijn financieel en organisatorisch voldoende bestendig is om scholen continuïteit en ondersteuning te bieden in het aanleveren van leermaterialen.

Vanuit gesprekken die de ACM in het kader van dit marktonderzoek heeft gevoerd, bleek veelal enthousiasme over het initiatief van Neon en het doel dat Neon nastreeft. Tegelijkertijd hebben meerdere gesprekspartners aangegeven benieuwd te zijn naar de kwaliteit van de uitvoering van de producten van Neon. Men gaf aan dat Neon zich nog in een vroege fase bevindt en zich in de praktijk nog moet bewijzen. De mate waarin Neon erin slaagt om voldoende schaal te bereiken, kwalitatief hoogwaardige methodes te ontwikkelen en scholen langdurig aan zich te binden, zal bepalend zijn voor de uiteindelijke impact op de markt. Als Neon daarin slaagt, kan het initiatief uitgroeien tot een relevante aanvullende speler binnen het ecosysteem van digitale leermaterialen.

Sommige marktpartijen hebben tevens zorgen geuit over het initiatief. Zo heerste bij een aantal partijen bijvoorbeeld de vrees dat Neon een bijzondere positie zou verkrijgen bij de aanbestedingen voor leermaterialen. Aangezien het nog te vroeg is om te zien hoe de lesmethoden van Neon worden meegenomen in aanbestedingen, kan dit voor nu slechts worden aangestipt als aandachtspunt voor de periode vanaf wanneer Neon daadwerkelijk leermaterialen beschikbaar heeft. Ook zagen sommige gesprekspartners risico's bij de constructie waarbij deelnemende scholen een "contributie" zouden betalen aan Neon. Zij wezen erop dat er een *bias* zou kunnen ontstaan bij schoolbesturen voor de leermaterialen van Neon, omdat zij reeds betalen voor Neon. Uit gesprekken met verschillende scholen volgt echter een genuanceerder beeld: scholen lijken welwillend om bij te dragen aan nieuwe lesmethoden en de keuze voor lesmethoden ligt uiteindelijk bij de vaksecties. Desalniettemin is het relevant om te volgen hoe Neon zich in de markt voor leermaterialen ontwikkelt.

Ook IOL werd door gesprekspartners over het algemeen als veelbelovend ervaren. Voor IOL is het succes afhankelijk van de bereidheid van scholen en leraren om materialen te ontwikkelen, delen, gebruiken en onderhouden. Daarnaast zijn structurele kwaliteitsborging, actualiteit van het aanbod en duurzame financiering noodzakelijk om ervoor te zorgen dat het leermateriaal blijft aansluiten bij de wensen van het onderwijs. Ook kan de extra tijd en expertise die nodig is voor het ontwikkelen en onderhouden van open leermateriaal een belemmering vormen voor brede adoptie. Gedurende de ontwikkeling van IOL moet er continu oog voor blijven dat de perspectieven van docenten en leerlingen worden weerspiegeld in het materiaal. Dat materiaal moet namelijk bovenal voldoen aan de wensen en behoeften van docenten en leerlingen.

Deze initiatieven passen binnen een bredere ontwikkeling waarbij open platforms, samenwerkingsverbanden en geïntegreerde digitale leeromgevingen een steeds belangrijkere rol spelen. Er liggen dan ook kansen voor innovatie en flexibiliteit, maar deze vragen tegelijkertijd aandacht voor kwaliteit, continuïteit, interoperabiliteit en het voorkomen van nieuwe afhankelijkheden binnen het ecosysteem van digitale leermaterialen. Immers, als open leermaterialen de nieuwe norm worden in het voortgezet onderwijs, kan dat ook gevolgen hebben voor de concurrentie op die markt. Voor gevestigde uitgevers, maar ook voor potentiële nieuwe toetreders, kan het bijvoorbeeld niet aantrekkelijk zijn om actief te zijn op een dergelijke markt. Hoewel het nog te vroeg is om hiervan een concreet beeld te hebben, is het van belang alert te blijven op mogelijke risico's die zich kunnen voordoen.

4.4.3 Conclusie

► Scholen produceren op drie manieren zelf leermaterialen:

- Voor intern gebruik ter aanvulling van commerciële lesmethoden maken docenten zelf leermaterialen. - Scholen kiezen er soms uit vrije wil en soms noodgedwongen voor om alle benodigde leermaterialen voor een vak zelf te vervaardigen.
- Binnen het Nationaal Groeifonds is IOL een door de overheid geïnitieerde aanpak waarbij scholen gezamenlijk open leermateriaal ontwikkelen.

- Deze drie wijzen van zelf produceren leveren zeer beperkt concurrentiedruk op de bredere markt voor digitale leermaterialen.
- Neon is opgericht om gecentraliseerd namens een groot collectief scholen volledige pakketten van digital en folio leermaterialen te produceren. Het is op dit moment nog niet te zeggen welke concurrentiedruk Neon op de markt voor digitale leermaterialen zal uitoefenen.

4.5 Aanbesteden en SIVON

Scholen kunnen kiezen uit meerdere routes om de benodigde leermaterialen aan te schaffen. De meest standaardbenadering is individuele inkoop, waarbij scholen materialen zelfstandig aanschaffen, doorgaans via formele aanbestedingsprocedures. Als alternatief kunnen scholen inkopen via collectieve raamwerkaanbestedingen door SIVON, dat namens meerdere instellingen aanbesteedt. Deze inkoopmethode is momenteel het populairst onder scholen, waarbij er voor 92% van de vo-leerlingen in 2025 via SIVON werd ingekocht.⁹⁰

De SIVON aanbestedingen vinden plaats namens een groep scholen. De raamwerkovereenkomst die uit de aanbesteding volgt, biedt de deelnemende scholen de mogelijkheid om zelf in te kopen. SIVON biedt scholen momenteel twee vormen van raamwerkovereenkomsten aan. Beide worden jaarlijks één of twee keer aanbesteed. Het gaat om de zogenaamde 'per methode aanbesteding' en de 'all-in-one aanbesteding'. Deze twee typen worden hieronder kort beschreven. Eerst wordt echter ingegaan op de verhouding prijs en kwaliteit in de gunning van de aanbestedingen.

⁹⁰ <https://sivon.nl/2025/12/sivon-vertegenwoordigt-92-van-alle-vo-leerlingen/>.

4.5.1 Aanbesteding op kortingspercentage

Waar reguliere aanbestedingen feitelijk gegund worden op een vooraf bepaalde mix van prijs en kwaliteitscriteria, werkt dit bij de huidige SIVON aanbestedingen anders. De huidige aanbestedingen voor leermaterialen door SIVON worden, per methode of per categorie methoden gegund op basis van een kortingspercentage op de door uitgevers vastgestelde catalogusprijzen. De catalogusprijs (of brutoprijs of consumentenprijs) is de door de uitgever op de eigen website gepubliceerde verkoopprijs van een lesmethode. In de aanbesteding bieden inschrijvers een uniform kortingspercentage op deze catalogusprijs. De prijs die de school uiteindelijk betaalt (de nettoprijs) is daarmee gelijk aan de catalogusprijs verminderd met het kortingspercentage.

4.5.2 All-in-one aanbesteding

Bij een all-in-one aanbesteding wordt één distributeur geselecteerd voor de levering van het volledige pakket aan leermaterialen, dat bestaat uit lesmethoden van verschillende uitgevers, per deelnemende school. De distributeur verzorgt daarbij ook de bijbehorende dienstverlening, zoals logistiek, catalogusinformatie, klantenservice en administratieve afhandeling. Afhankelijk van het gekozen distributiemodel worden de leermaterialen centraal aan de school geleverd (Intern leermiddelenfonds (ILF) of rechtstreeks aan de leerling (Gefaciliteerd leermiddelenfonds GLF). Het belangrijkste kenmerk van deze aanbestedingsvorm is dat scholen één contractpartij hebben voor de levering van alle leermaterialen. Hierdoor worden de administratieve lasten beperkt en worden scholen ontzorgd bij de inkoop en distributie van leermaterialen.

De all-in-one aanbesteding was lange tijd de meest gebruikte inkoopvorm in het voortgezet onderwijs. In 2018 werd circa 95% van de leerlingen via een dergelijke aanbesteding bediend; in 2024 was dit gedaald tot ongeveer 56%.⁹¹

Bij de all-in-one aanbesteding concurreren distributeurs met elkaar. De opdracht wordt daarbij gegund op basis van zowel prijs als kwaliteit. Kwaliteit heeft betrekking op de dienstverlening van de distributeur, zoals logistiek, informatievoorziening en ondersteuning van scholen. De exacte weging bedraagt 40% prijs en 60% kwaliteit.

4.5.2.1 All-in-one aanbestedingen: voor- en nadelen

Voordeel:

- Voor de scholen bieden all-in one overeenkomsten die na een aanbesteding door SIVON gesloten worden **maximale administratieve ontlasting**, zowel rondom het aanbesteden en contracteren als rondom het bestellen: er is immers contact met slechts één contractpartij.

Beginnelsen van Europees Aanbesteden

De inkoop van leermaterialen door scholen valt onder de aanbestedingsregels. Bij opdrachten met een geraamde waarde van meer dan 216.000 Euro wordt er een Europese aanbestedingsprocedure gevolgd. De hoofdregel in Nederland is dat bij Europese aanbestedingen gegund wordt op basis van beste prijs/kwaliteitverhouding ([Aanbestedingswet 2012, artikel 2.114, tweede lid](#)). Daarbij wordt naast de prijs ook gewogen op kwaliteitsaspecten (wensen) die verband houden met het voorwerp van de opdracht. Deze kwaliteitsaspecten moeten vooraf bekend gemaakt worden aan mogelijke inschrijvers, en moeten objectief te beoordelen zijn. Ook moeten de gunningscriteria daadwerkelijke mededinging waarborgen ([Aw 2012, artikel 2.113a](#)).

SIVON wijkt gemotiveerd af van het gunnen op beste prijs/kwaliteitverhouding voor lesmaterialen, door bij de aanbesteding de titels van de lesmethodes uit te vragen en per titel de laagste prijs te laten winnen. De scholen (vaak de vakgroepen) kiezen, aldus SIVON, in het kader van de raamwerkovereenkomst, een titel uit. Zie voor meer informatie over aanbesteden: www.pianoo.nl

⁹¹ KPMG (2025): [Onderzoek prijsontwikkeling VO Leermiddelenmarkt](#), p. 28.

Nadelen:

- Er vindt door deze manier van aanbesteden **geen concurrentie plaats tussen uitgevers en distributeurs**.
- Ook concurrentie tussen verschillende methoden van verschillende uitgevers blijft uit.

4.5.3 Per-lesmethodeaanbesteding: de procedure

Bij een per-lesmethodeaanbesteding wordt niet de volledige levering van alle leermaterialen voor een school aanbesteed, maar wordt per afzonderlijke lesmethode bepaald onder welke voorwaarden en door wie een specifieke lesmethode kan worden geleverd. Scholen behouden daarbij de vrijheid om per vak een lesmethode te kiezen uit het beschikbare aanbod. In 2024 werd 44% van de leerlingen bediend door een per-lesmethode aanbesteding, tegenover slechts 5% in 2018.⁹²

De per-lesmethodeaanbesteding verloopt in hoofdlijnen als volgt. Scholen stellen jaarlijks hun voorlopige leermiddelenlijst op, waarop per vak de verwachte lesmethoden worden opgenomen. SIVON verzamelt deze informatie van de deelnemende scholen en organiseert vervolgens per lesmethode een aanbesteding. De informatie over de verwachte vraag wordt gedeeld met de partijen die deelnemen aan de aanbesteding. Voor iedere lesmethode kunnen zowel de uitgever als distributeurs zich inschrijven. Methoden van uitgevers die niet zelf hun lesmethode willen leveren, worden ondergebracht in het restperceel. Het restperceel werkt zoals de all-in-one aanbestedingen: een distributeur wint het perceel om alle op de markt zijnde methoden te leveren tegen een bepaalde korting op de catalogusprijs. Veelal vallen kleinere uitgevers die niet zelf hun eigen methode leveren in het restperceel. Dat geldt ook voor methoden die op de markt komen gedurende de looptijd van de raamwerkovereenkomst. Bij de per-lesmethodeaanbesteding is een school dus altijd vrij om te kiezen voor een kleinere of nieuwe uitgever, omdat de winnaar van het restperceel verplicht is om deze te leveren.

Per lesmethode wordt vervolgens een raamovereenkomst gesloten met de winnende leverancier. Voor lesmethoden en overige leermaterialen wordt de aanbesteding uitsluitend op prijs beoordeeld. Inschrijvers bieden daarvoor een uniform kortingspercentage op de catalogusprijs. Voor overige leermaterialen + dienstverlening worden prijs en kwaliteit gezamenlijk beoordeeld (50% prijs, 50% kwaliteit). Nadat de kortingspercentages bekend zijn, stellen scholen hun definitieve leermiddelenlijst vast en bestellen zij de gekozen methode bij de leverancier waarmee een raamovereenkomst is gesloten. Vanuit juridisch perspectief leidt de procedure tot een raamovereenkomst zonder afnameverplichting. Hoewel scholen na afloop van de aanbesteding formeel vrij zijn om alsnog voor een andere lesmethode te kiezen, lijkt hiervan in de praktijk slechts beperkt gebruik te worden gemaakt. De voorlopige leermiddelenlijst weerspiegelt immers de inhoudelijke voorkeur van de vaksectie en wordt doorgaans pas aangepast wanneer daar zwaarwegende redenen voor bestaan, zoals teleurstellende kwaliteit van de leermaterialen. Het aantal alternatieven per vak is echter ook maar beperkt. Hierdoor vormt de voorlopige leermiddelenlijst in de praktijk een goede indicatie van de uiteindelijke methodekeuze. Vanuit economisch perspectief is het relevant dat uitgevers en distributeurs vooraf beschikken over een relatief gericht beeld van de toekomstige vraag. Op basis van historische afnames, leerlingenaantallen en de door scholen aangeleverde voorlopige leermiddelenlijsten kunnen uitgevers en distributeurs de verwachte vraag redelijk nauwkeurig inschatten.

In de praktijk maakt de economische werking van de aanbesteding de mogelijkheden binnen de juridische vorm niet waar. Juridisch concurreren uitgevers en distributeurs om een raamovereenkomst zonder afnamegarantie. Economisch concurreren zij echter om de levering van een grotendeels voorspelbare toekomstige vraag. De concurrentie vindt daardoor in beperkte mate plaats tussen verschillende lesmethoden, maar voornamelijk tussen partijen die dezelfde lesmethode kunnen leveren. De aanbesteding disciplineert daardoor niet de prijs van de lesmethode zelf, maar draait voornamelijk om de voorwaarden en prijs waaronder deze wordt geleverd.

⁹² KPMG (2025): [Onderzoek prijsontwikkeling VO Leermiddelenmarkt](#), p. 28.

4.5.3.1 Analyse van de per-lesmethodeaanbesteding: concurrentie tussen uitgever en distributeur

Een bijzonder kenmerk van de per-lesmethodeaanbesteding is dat uitgevers en distributeurs voor dezelfde lesmethode kunnen inschrijven, terwijl zij geen volledig onafhankelijke concurrenten zijn. Uitgevers kunnen ervoor kiezen hun lesmethoden zelf te distribueren of de levering over te laten aan een distributeur. Zelf distribueren brengt extra kosten met zich mee, maar stelt de uitgever in staat de distributiemarge zelf te behouden. Zeker nu door het LiFo-model een groot deel van de distributie online is, kan deze verbreding voor grotere uitgevers aantrekkelijk zijn, terwijl kleinere uitgevers vaker zullen kiezen voor levering via een distributeur.

Distributeurs beschikken over schaalvoordelen in logistiek, administratie en klantenservice. Doordat zij voor meerdere uitgevers tegelijk leveren, kunnen zij deze activiteiten efficiënter organiseren dan individuele uitgevers. Hierdoor kan het voor zowel scholen als uitgevers efficiënt zijn om de distributie uit te besteden. Distributeurs moeten echter de leermaterialen inkopen bij de uitgevers.

Wanneer een distributeur inschrijft op de levering van een lesmethode, koopt hij deze in bij dezelfde uitgever waarmee hij tijdens de aanbesteding concurreert. De leveringsprijs die de uitgever hiervoor rekent, vormt een belangrijk onderdeel van de kosten van de distributeur. Anders dan in een klassieke inkoopveiling bepalen bidders hun kostenstructuur daardoor niet volledig zelfstandig.

Dit betekent niet automatisch dat sprake is van onvoldoende concurrentie. Zolang de leveringsprijs voldoende ruimte laat voor een concurrerende inschrijving, kan de distributeur effectief concurreren met de uitgever. De concurrentiedruk neemt echter af wanneer de groothandelsprijs zo hoog wordt dat de distributeur nauwelijks nog marge overhoudt.

Daarnaast is het aantal potentiële bidders per lesmethode beperkt. In de praktijk schrijven veelal alleen de betreffende uitgever en hoogstens één distributeur zich in. De combinatie van een beperkt aantal bidders en de afhankelijkheid van distributeurs van de leveringsvoorwaarden van uitgevers maakt dat de prijsconcurrentie beperkter is dan in een klassieke inkoopveiling waarin alle bidders volledig onafhankelijk opereren.

4.5.3.2 Per-lesmethodeaanbesteding: voor- en nadelen

De per-lesmethodeaanbesteding kent voor- en nadelen.

Voordelen:

- **Voordeel koppelen methodeverkoop en distributie.** Gegeven dat scholen vaak voor de aanbesteding reeds een bepaalde methode kiezen, die per definitie door één uitgever verkocht wordt, is het koppelen van de koop van de methode aan de distributie ervan een manier om nog enige concurrentie te creëren: namelijk tussen de uitgever en zijn distributeurs.
- **Grotere onderhandelingsmacht scholen.** Door de vraag van meerdere scholen te bundelen ontstaat een grotere potentiële vraag, waardoor scholen scherpere eisen kunnen stellen aan uitgevers en distributeurs.
- **Potentie voor transparantie.** Door de opzet van inschrijven per methode door de uitgevers, biedt deze wijze van aanbesteden de meeste potentie om tot een aanbestedingscatalogus te komen voor de deelnemende scholen. Daarin zouden prijs en kwaliteit opgenomen kunnen worden om gedurende de looptijd van de raamwerkovereenkomst de deelnemende scholen te informeren over de methoden die ze (ook) kunnen kopen.
- **Lagere transactiekosten.** Er vindt één aanbesteding plaats namens meerdere scholen. Op die manier vermindert de gezamenlijke aanbesteding de informatie-asymmetrie tussen scholen en aanbieders.
- **Grotere vraagzekerheid voor uitgevers en distributeurs.** De indicatie van de verwachte vraag vermindert de onzekerheid voor uitgevers en distributeurs, waardoor zij hun biedingen beter kunnen afstemmen op de verwachte afzet.

Nadelen:

- **Beperkte concurrentie tussen lesmethoden.** Doordat de voorlopige methodekeuze grotendeels vooraf vastligt, vindt de concurrentie vooral plaats om de levering van een gekozen lesmethode en minder om de keuze tussen verschillende lesmethoden. Doordat er beperkte concurrentie is tussen methoden, in combinatie met aanwijzingen dat scholen relatief beperkt reageren op prijsverschillen (zie onder andere paragraaf 3.2.3) kan dit een verklaring zijn voor de sterk gestegen prijzen van sommige methoden (zie paragraaf 3.2).
- **Toetreders moeten zelf distributie opzetten** als zij willen meedingen in het per-lesmethode perceel. Dit kan als toetredingsbarrière werken.
- **Verticale relatie uitgevers en distributeurs.** Distributeurs concurreren met uitgevers, maar zijn tegelijkertijd afhankelijk van diezelfde uitgevers. De uitgevers bepalen immers, via de groothandelsprijzen, de kosten van de input van distributeurs. Hierdoor zijn de biedingen niet volledig onafhankelijk en kunnen uitgevers in theorie de prijs opdrijven.
- **Bedrijfsrisico voor distributeurs.** Het verliezen van een aanbesteding voor een grote lesmethode kan leiden tot een aanzienlijk verlies aan omzet. Daarnaast wordt er steeds meer direct door de uitgevers geleverd, waardoor de positie van de uitgevers onder druk lijkt te staan. Op dit moment beweegt de markt zich naar slechts twee grote distributeurs, waardoor ook de concurrentie voor levering van het restperceel en all-in-one (zie 4.5.2 All-in-one aanbesteding) beperkt is. Het wegvallen van distributeurs levert continuïteitsrisico's op voor de hele markt voor leermaterialen.

4.5.4 Conclusies

► In de huidige opzet van de SIVON aanbestedingen wordt een 'prijs' afgegeven door uitgevers die bestaat uit een in de raamwerkovereenkomst vastgelegde korting. De scholen ervaren de daadwerkelijke prijs door deze korting toe te passen op de catalogusprijs van de uitgever. De uitgever kan die catalogusprijs zelf veranderen gedurende de looptijd van de overeenkomst. Dit geeft scholen onvoldoende grip op hun inkopen.

5 Marktuitskomsten

De centrale vraag in dit hoofdstuk is of de markt voor leermaterialen voldoende effectieve concurrentiedruk oplevert om scholen te voorzien van producten met een goede verhouding tussen prijs en kwaliteit, met voldoende keuze en voldoende innovatie.

5.1 Beoordelingskader

In hoofdstuk 0 is beschreven dat een goed werkende leermaterialenmarkt niet vereist dat prijzen gelijk zijn aan de marginale kosten. Op een markt met hoge vaste kosten en lage marginale kosten moeten aanbieders hun investeringen kunnen terugverdienen. Prijzen boven de marginale kosten zijn daarom op zichzelf niet problematisch. De relevante vraag is of aanbieders voldoende worden gedisciplineerd door (potentiële) concurrentie, zodat zij niet structureel hogere prijzen kunnen vragen dan gerechtvaardigd wordt door hun kosten, de kwaliteit van de aangeboden lesmethoden en de investeringen die nodig zijn voor ontwikkeling en innovatie.

Effectieve concurrentie kan voortkomen uit verschillende bronnen. Aanbieders kunnen elkaar disciplineren door te concurreren om bestaande klanten, maar ook de dreiging van nieuwe toetreding kan concurrentiedruk uitoefenen. Daarnaast kunnen scholen door hun onderhandelingsmacht invloed uitoefenen op de voorwaarden waaronder zij leermaterialen inkopen, waaronder met name de prijs. Voorwaarde voor effectieve concurrentie is de dreiging van een mogelijke overstap en dat vereist ook dat scholen voldoende informatie hebben over (en overstappen naar) beschikbare alternatieven, zodat ze de verschillen in prijs en kwaliteit goed kunnen afwegen.

In dit hoofdstuk worden daarom achtereenvolgens de prijsontwikkeling en concurrentiedruk (paragraaf 5.2), de onderhandelingsmacht van scholen (paragraaf 5.3), de kwaliteit en keuzevrijheid (paragraaf 5.4), innovatie paragraaf 5.5) en de mogelijkheid tot overstappen (paragraaf 5.5) beoordeeld. Tot slot wordt ingegaan op enkele mededingingsrechtelijke aandachtspunten die uit de analyse naar voren komen. Deze onderdelen bepalen gezamenlijk in hoeverre de marktuitskomsten aansluiten bij wat van een goed werkende markt mag worden verwacht.

5.2 Marktmacht: Prijs en concurrentiedruk

De bevindingen uit hoofdstuk 0 en 0 laten zien dat aanbieders in beperkte mate worden gedisciplineerd door prijsconcurrentie. De nettoprijzen van lesmethoden zijn in de onderzoeksperiode gestegen en voor de meeste onderzochte methoden is deze stijging sterker dan die voor de relevante prijsindices voor boeken en software. Een deel van deze stijging kan worden verklaard door ontwikkelingen aan de kostenkant van uitgevers. Ook zijn er aanzienlijke prijsverschillen tussen lesmethoden zichtbaar.

De zwakke reactie op de btw-verlaging op digitale leermaterialen in 2020 kan mogelijk duiden op een gebrek aan concurrentie. Bij gezonde concurrentie bestaat er immers een sterke relatie tussen kosten en prijzen. In een markt met weinig concurrentie hebben verkopers de mogelijkheid een sterke daling van de kosten niet aan de klant door te berekenen.

De vraag van scholen lijkt beperkt te reageren op prijsstijgingen en -verschillen. De vraag naar leermaterialen lijkt relatief prijsinelastisch: een prijsverhoging van een methode gaat naar verwachting gepaard met een beperkte afname van de vraag naar die methode. Dit sluit aan bij het beperkte overstapgedrag van scholen. Hoewel voor de meeste vakken meerdere lesmethoden beschikbaar zijn, maken scholen daar in de praktijk maar beperkt gebruik van. Zoekkosten, aanpassingskosten en andere overstapkosten beperken de mate waarin scholen op prijsverschillen reageren. De aanwezigheid van substituten binnen vakmarkten leidt daarmee niet automatisch tot effectieve concurrentiedruk.

Ook aan de aanbodzijde is de concurrentiedruk beperkt. De onderzochte vakmarkten zijn overwegend gematigd tot sterk geconcentreerd (zie 3.2.4 Marktaandelen en concentratie). Een beperkt aantal grote uitgevers is op meerdere vakken actief. Op nagenoeg alle onderzochte vakmarkten heeft één van de drie grootste uitgevers (Noordhoff, Malmberg, ThiemeMeulenhoff) het grootste marktaandeel. Nieuwe toetreding vindt beperkt plaats en nieuwe methoden bouwen doorgaans langzaam marktaandeel op. Daarnaast zijn de toetredingsdrempels hoog, onder meer vanwege de hoge ontwikkelkosten van een nieuwe methode, de lange terugverdientijd en de moeite die nodig is om scholen te overtuigen van een overstap. Als gevolg daarvan is voor veel nieuwe toetreders de opbouw van marktaandeel onvoldoende om op lange termijn concurrerend te worden. In samenhang met de uittreding van bestaand aanbod, bestaat daardoor in de leermaterialenmarkt het risico dat de concurrentie nog verder afneemt, waardoor de keuze van scholen verder beperkt wordt. De dreiging van nieuwe toetreding vormt daarmee wel een potentiële bron van concurrentiedruk, maar lijkt in de praktijk onvoldoende om gevestigde aanbieders sterk te disciplineren. Om de concurrentie haar werk te laten doen, is het belangrijk dat aanbieders moeten vrezen dat scholen zullen overstappen naar nieuwe of bestaande afnemers op het moment dat zij niet hun beste prijs-kwaliteitverhouding bieden.

Marktmacht: beperkte concurrentie op de markt voor leermaterialen

- ▶ De prijsconcurrentie op de markt voor leermaterialen is beperkt. Hoewel op de meeste vakmarkten meerdere aanbieders actief zijn, reageren scholen beperkt op prijsverschillen.
- ▶ De zwakke dreiging van verlies van marktaandeel voor bestaande aanbieders, door toetreding of substitutie, zorgt niet voor prijsdisciplineren.
- ▶ Voor effectieve concurrentie is het belangrijk dat aanbieders moeten vrezen voor daadwerkelijke overstap door afnemers, als de geboden prijs-kwaliteitverhouding niet goed is.

5.3 Vraagbundeling: De onderhandelingspositie van scholen als tegenmacht

De onderhandelingsmacht van scholen hangt mede af van de wijze waarop zij leermaterialen inkopen. Bij directe inkoop via de uitgever is de onderhandelingsmacht beperkt. Individuele scholen hebben onvoldoende volume om een sterke onderhandelingspositie te creëren en kunnen niet eenvoudig uitwijken naar een andere uitgever of distributeur. Bovendien hebben scholen beperkt inzicht in de prijzen en kortingen die andere scholen ontvangen, waardoor het moeilijk is om te beoordelen wat een redelijke onderhandelingsuitkomst is. De beperkte reactie op prijsveranderingen en beperkte overstapbereidheid van scholen versterkt dit effect.

Scholen kunnen hun onderhandelingspositie versterken door vraag te bundelen, zoals bij de aanbestedingen van SIVON. Door meerdere scholen gezamenlijk te laten inkopen, ontstaat meer volume en kan meer concurrentiedruk worden georganiseerd. SIVON neemt bovendien een deel van de administratieve lasten weg, onder meer doordat scholen gebruik kunnen maken van raamwerkovereenkomsten.

De huidige vorm van deze aanbestedingen kent echter beperkingen. Scholen bepalen hun voorkeur voor een lesmethode grotendeels al vóór de aanbesteding en kunnen na afloop niet eenvoudig overstappen vanwege de kosten en inspanning die daarmee gepaard gaan. De aanbesteding creëert daarmee geen concurrentie tussen verschillende uitgevers om de keuze van een methode, maar alleen om de levering van een reeds gekozen methode. Scholen kunnen uitsluitend de vraag zelf (en het afzien van aankoop bij hoge prijzen) als concurrentiemiddel inzetten op het moment dat zij bereid zijn van methode te wisselen naar aanleiding van de uitkomsten van de aanbesteding.

Daarnaast schrijven bij de per-lesmethodeaanbesteding doorgaans maximaal één uitgever en één distributeur in. De concurrentie vindt daardoor vooral plaats om de *levering* van een specifieke methode en bijbehorende dienstverlening. De aanbesteding versterkt daarmee enerzijds de onderhandelingspositie van scholen, maar anderzijds ook de positie van uitgevers ten opzichte van distributeurs. De uitgever bepaalt immers de groothandelsprijs waartegen de distributeur de methode kan inkopen. Daarmee is het voor de uitgever minder relevant of hijzelf of de distributeur de aanbesteding wint: wanneer de uitgever niet wint, kan hij via de groothandelsprijs een deel van de marge van de distributeur naar zich toetrekken.

Scholen kunnen ook zelf leermaterialen ontwikkelen. Dit gebeurt met name bij kleine of gespecialiseerde vakken waarvoor weinig commercieel aanbod beschikbaar is en bij het ontwikkelen van aanvullend materiaal door docenten. Nieuwe initiatieven, zoals de coöperatieve uitgever Neon en IOL (zie paragraaf 4.4: Zelf maken van leermaterialen), bevinden zich nog in een vroege fase. Het is daarom nog niet mogelijk te beoordelen of zij zich zullen ontwikkelen tot volwaardige alternatieven voor commerciële uitgevers. Wel kunnen dergelijke initiatieven in de toekomst een bron van concurrentiedruk blijken te zijn, met name op markten waar het commerciële aanbod beperkt is en de uitgevers hoge prijzen kunnen vragen.

Scholen bundelen nog onvoldoende onderhandelingsmacht om marktmacht tegen te gaan

- ▶ Collectieve inkoop via SIVON versterkt de onderhandelingspositie van scholen, maar de mogelijkheden om daadwerkelijk op prijs te concurreren, blijven beperkt.
- ▶ Zelfontwikkeling van leermaterialen vormt een potentiële aanvullende bron van concurrentiedruk, maar initiatieven als Neon en IOL zijn nog onvoldoende ontwikkeld om als volwaardig alternatief te functioneren.

5.4 Kwaliteit, keuze en informatie

De beperkte prijsconcurrentie betekent niet zonder meer dat de markt slecht werkt. Concurrentie kan ook plaatsvinden op de kwaliteit en inhoud van lesmethoden. Uitgevers concurreren onder meer op didactische aanpak, inhoud, gebruiksgemak en aanvullende leermaterialen. Enerzijds komt uit de interviews, enquête en literatuur naar voren dat de kwaliteit van het beschikbare aanbod over het algemeen als voldoende wordt beoordeeld. Er zijn voor de meeste vakken meerdere methoden en aanbieders beschikbaar, zodat scholen in beginsel een keuze kunnen maken. De markt voorziet voor de meeste vakken in een zekere mate van pluriformiteit en er zijn geen aanwijzingen dat de kwaliteit van het bestaande aanbod structureel onder een aanvaardbaar niveau ligt. Anderzijds blijkt er een zekere mate van ontevredenheid aan de kant van scholen over de prijsstijgingen, de verplichte gezamenlijke afname van licenties en folio en het algehele keuzeproces (koppelverkoop).

Scholen moeten aanzienlijke tijd en inspanning investeren om de kwaliteit van verschillende methoden goed met elkaar te vergelijken. De kwaliteit is bovendien niet altijd eenvoudig objectief vast te stellen en wordt vaak pas na (jaren) gebruik zichtbaar. Ook de prijzen zijn vooraf moeilijk vergelijkbaar, omdat scholen beperkt inzicht hebben in de uiteindelijke nettoprijzen van de leermaterialen (na verrekening van de korting op de catalogusprijs). Daardoor kunnen scholen de prijs-kwaliteitverhouding van alternatieven meestal niet goed beoordelen. Het via een open koppelveld ontsluiten van de reeds openbare catalogi van de uitgevers zou het makkelijker maken om een overzicht van het aanbod te maken voor derden of voor scholen zelf.

Daarnaast blijkt uit hoofdstuk 4 dat scholen bij hun keuze relatief sterk hechten aan bestaande en bekende methoden. Docenten en vaksecties hechten vooral belang aan inhoudelijke kwaliteit, gebruiksgemak en aansluiting bij de leerdoelen. Prijs speelt wel een rol, vooral bij schoolleiders, maar weegt doorgaans minder zwaar. De overstap naar een andere methode brengt bovendien tijd,

aanpassingskosten en risico's met zich mee. Lesmethoden zijn immers *experience goods*. Hierdoor is de feitelijke keuzeset van scholen kleiner dan het aantal methoden dat op de markt beschikbaar is.

Een belangrijk aandachtspunt is de wijze waarop folio en digitale leermaterialen veelal uitsluitend als pakket worden aangeboden (koppelverkoop). Scholen geven aan dat zij behoefte hebben aan de mogelijkheid om bijvoorbeeld alleen een papieren leer-werkboek af te nemen. De ontwikkeling van het LiFo-model heeft daarmee gevolgen voor de keuzevrijheid van scholen. SIVON, VO-raad en MEVW hebben eerder dit jaar aanbevelingen gedaan aan hun leden, onder andere gericht op de mogelijkheid om folio en digitale leermaterialen afzonderlijk af te nemen (zie 2.4 Recente ontwikkelingen). Daarnaast geven scholen aan behoefte te hebben aan folio-materiaal dat meerdere jaren kan worden gebruikt. Uitgevers geven aan dergelijk materiaal te willen aanbieden wanneer daar voldoende vraag naar is.

Door overstapbarrières wordt de behoefte van scholen slechts beperkt door de markt vervuld

- ▶ De markt biedt voor de meeste vakken voldoende keuze in termen van het aantal beschikbare methoden en aanbieders, maar deze keuze wordt in de praktijk slechts beperkt benut.
- ▶ Het probleem is daarmee niet primair een gebrek aan aanbod, maar de beperkte vergelijkbaarheid van alternatieven en de kosten die zijn verbonden aan de keuze voor een ander aanbod. Deze informatie zou ontsloten kunnen worden door een open koppelvlak op de reeds openbare catalogi van uitgevers op te nemen.
- ▶ Scholen willen af van koppelverkoop (het verplicht afnemen van digitale en papieren producten), en hebben behoefte aan losse verkoop van folio en digitale leermaterialen en aan duurzaam folio-materiaal dat meerdere jaren kan worden gebruikt.

5.5 Innovatie

Er vindt innovatie plaats op de markt voor leermaterialen, maar deze is vooral incrementeel en vindt vooral plaats aan de randen van de markt, bij partijen die zich op een specifieke didactische benadering of niche richten. Ontwikkelingen in didactiek en onderwijspraktijk worden ook verwerkt in nieuwe versies en edities van bestaande methoden. Een volledig nieuwe of sterk afwijkende methode komt relatief weinig voor. Dat heeft onder meer te maken met de risico's aan de vraag- en aanbodkant, die de ontwikkeling en implementatie van een nieuwe methode met zich meebrengt. Voor verschillende vakken bevatten nieuwe edities volgens geïnterviewde partijen slechts beperkte inhoudelijke wijzigingen.

Een belangrijke impuls voor innovatie kan uit de aanstaande curriculumherziening komen (zie paragraaf 2.4: Recente ontwikkelingen). Wanneer het curriculum verandert, moeten aanbieders hun methoden aanpassen en ontstaat ruimte voor nieuwe methoden en verschuivingen in marktaandeel. Dit kan tijdelijk extra concurrentiedruk creëren, maar is afhankelijk van de vakspecifieke inhoud van de herzieningen.

Daarnaast ontwikkelen uitgevers aanvullende digitale toepassingen en diensten, bijvoorbeeld voor individuele ondersteuning van leerlingen of als aanvulling op de methode voor de hele klas. Ook kleine uitgevers en EdTech-aanbieders dragen bij aan vernieuwing, onder meer door alternatieve didactische concepten en nieuwe digitale toepassingen (waarover meer in hoofdstuk 0).

Er is beperkte innovatie op de markt voor leermaterialen

- ▶ Door risico's aan de vraag- en aanbodkant zijn er weinig prikkels om een innovatieve methode op de markt te brengen.
- ▶ Een belangrijke impuls voor innovatie kan uit de aanstaande curriculumherziening komen.

5.6 Overstappen als zwakke schakel in de marktwerking

Beperkt overstappen is een indicatie van marktmacht. De mogelijkheid voor scholen om over te stappen naar een concurrerende aanbieder is een voorwaarde voor effectieve concurrentie. Het onderzoek laat zien dat juist hier een belangrijke beperking zit. Alternatieve methoden zijn voor de meeste vakken beschikbaar, maar scholen stappen relatief weinig over. De gemiddelde school wisselt jaarlijks slechts voor een beperkt aantal vakken van methode of uitgever. Nieuwe methoden bouwen daardoor langzaam marktaandeel op en gevestigde uitgevers hoeven maar beperkt rekening te houden met het risico dat scholen bij hogere prijzen of onvoldoende kwaliteit naar een concurrent vertrekken.

Het beperkte overstapgedrag is niet het gevolg van een gebrek aan alternatieven, maar scholen ervaren hoge zoek- en aanpassingskosten en hebben beperkte informatie over de prijs en kwaliteit van alternatieven. Daarnaast wordt de keuze grotendeels gemaakt door docenten en vaksecties, die vooral hechten aan kwaliteit en continuïteit. Docenten zijn vooral geneigd naar alternatieven te kijken als de kwaliteit van de gebruikte methode onder een ondergrens zakt en dat is vaak niet het geval. Docenten hebben vaak onvoldoende inzicht in de prijzen van concurrerende methoden. Het maken van een schoolbrede integrale budgettaire afweging is primair de taak van de schoolleiding.

Daarnaast wordt de keuze van docenten en vaksecties verder bemoeilijkt omdat men twijfelt aan de volledigheid en kwaliteit van de informatie die aanbieders ten aanzien van lesmethoden verstrekken. Daarnaast ontbreken veelal duidelijke kwaliteitsdefinities en beoordelingskaders die ondanks dat lesmethoden een *experience good* zijn, de zoekkosten zouden verlagen. De timing van het aanbestedingsproces versterkt deze dynamiek, omdat de feitelijke keuze voor een methode in belangrijke mate wordt gemaakt voordat de uiteindelijke prijs bekend is.

Het gevolg van het beperkte overstapgedrag van scholen is dat de feitelijke concurrentiedruk lager is dan op basis van het aantal beschikbare aanbieders en methoden mag worden verwacht. Een aanbieder die zijn prijs verhoogt, hoeft nauwelijks rekening te houden met het risico dat scholen overstappen naar een concurrent. De mogelijkheid om over te stappen is daarmee de zwakke schakel in de marktwerking en tegelijkertijd de sleutel om de markt beter te laten werken. De dreiging dat scholen zullen overstappen naar alternatieve methoden en nieuwe toetreders is een eerste stap om bestaande aanbieders op prijs te disciplineren.

Het overstapgedrag van scholen is gerelateerd aan de concurrentiedruk

► De huidige marktstructuur leidt alleen tot wenselijke uitkomsten, in termen van prijs en kwaliteit, als scholen voldoende overstappen. Doordat scholen nu voor veel vakken lange tijd niet overstappen, is de feitelijke concurrentiedruk lager dan op basis van het aantal beschikbare aanbieders en methoden mag worden verwacht.

6 Ontwikkelingen in de digitale leermaterialen en EdTech

In dit hoofdstuk verkent de ACM de ontwikkelingen in de digitale leermaterialenmarkt en de opkomende rol van EdTech-oplossingen in het Nederlandse voortgezet onderwijs. Daarbij analyseert de ACM de samenstelling van deze sterk ontwikkelende markt en de positionering van EdTech-producten ten opzichte van traditionele leermaterialen, waaronder papieren methoden. Ook wordt stilgestaan bij de Data Act, die in september 2025 van kracht is geworden, en de mogelijke invloed daarvan op de ontwikkeling en adoptie van digitale leermaterialen en EdTech in het onderwijs. Verder blikt de ACM vooruit op de rol van Big Tech in het onderwijslandschap en de uitdagingen waarmee bedrijven, maar in het bijzonder scholen, geconfronteerd worden als gevolg van de afhankelijkheid van maar een paar grote technologiebedrijven uit de Verenigde Staten.

Het doel van deze analyse is te beoordelen hoe technologische ontwikkelingen de markt voor leermaterialen kunnen beïnvloeden. De ACM onderzoekt in hoeverre EdTech traditionele leermaterialen kan vervangen, welke gevolgen dit kan hebben voor prijsstelling en of de concurrentiedynamiek hierdoor kan veranderen. Ook besteedt de ACM aandacht aan factoren die scholen kunnen ondersteunen bij de keuze voor EdTech-oplossingen, zoals de mogelijkheid om de kwaliteit van verschillende oplossingen te vergelijken. Ten slotte analyseert de ACM welke randvoorwaarden nodig zijn om interoperabiliteit en het overstappen tussen cloud aanbieders te verbeteren, om zo ook strategische afhankelijkheden en lock-in effecten te kunnen beperken.

6.1 Wat is EdTech?

6.1.1 Definitie en relatie met leermaterialen

EdTech is een brede verzamelterm voor digitale technologieën die in het onderwijs worden gebruikt, waaronder toepassingen voor lesgeven, leren, toetsen, communicatie en schooladministratie.⁹³ In dit rapport hanteert de ACM echter een beperktere afbakening die aansluit bij de focus op leermaterialen. Onder EdTech verstaat de ACM: *digitale softwareoplossingen die de rol van traditionele lesmethoden of schoolboeken geheel of gedeeltelijk kunnen vervullen door inhoud en functionaliteiten te bieden die nodig zijn voor het onderwijsleerproces*. Met andere woorden: de ACM beschouwt EdTech als digitale en interactieve leermaterialen die de potentie hebben om gedrukte leermaterialen (gedeeltelijk) te vervangen. Onderwijstechnologieën die het onderwijs ondersteunen, maar niet zelf als leermateriaal fungeren, vallen buiten deze afbakening. Voorbeelden hiervan zijn leerlingvolgsystemen en schoolinformatiesystemen, zoals Magister.

Een belangrijk kenmerk van deze afbakening is de interactieve aard van het leermateriaal. Tijdens het onderzoek bleek dat veel zogenoemde digitale leermaterialen in feite niet meer zijn dan een digitale weergave van bestaande gedrukte materialen, vergelijkbaar met een schoolboek dat als pdf wordt aangeboden. Hoewel deze materialen digitaal zijn, maken zij geen gebruik van de didactische mogelijkheden die digitale technologie kan bieden. Daarom beschouwt de ACM EdTech in dit rapport als digitale leermaterialen die verder gaan dan het louter digitaal aanbieden van schoolboeken, doordat zij interactieve functionaliteiten bevatten die zijn gericht op het verbeteren van de leerervaring. Dergelijke functionaliteiten kunnen gebruikmaken van kunstmatige intelligentie, maar kunstmatige intelligentie is geen noodzakelijke voorwaarde.

6.1.2 De rol van EdTech naast papieren en digitale leermaterialen in het voortgezet onderwijs

Het doel van dit onderdeel van het onderzoek was om inzicht te verkrijgen in het gebruik van EdTech-oplossingen in het Nederlandse onderwijs en in de ontwikkeling van het aanbod. Daartoe heeft de ACM zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek uitgevoerd. De ACM heeft gebruiksgegevens geanalyseerd,

⁹³ <https://www.edtecheurope.org/news/what-is-edtech>.

scholen bevestigd over hun gebruik van digitale leermaterialen en gesprekken gevoerd met EdTech-aanbieders over hun positie in de markt voor leermaterialen.

Daarbij heeft de ACM gekeken naar het gebruik van EdTech-oplossingen en gedigitaliseerde leermaterialen in verhouding tot traditionele papieren leermaterialen. De resultaten laten zien dat traditionele papieren leermaterialen, zoals lesboeken en leer-werkboeken, nog steeds breed worden gebruikt door docenten. Het gebruik van digitale licenties is echter nog gangbaarder. Deze licenties kunnen zowel bestaan uit eenvoudige digitale versies van leermaterialen als bestaan uit meer interactieve toepassingen die gekoppeld zijn aan een specifieke lesmethode en daarmee binnen onze definitie van EdTech vallen. Tegelijkertijd blijft het gebruik van zelfstandige EdTech-oplossingen vooralsnog beperkt.

Het brede gebruik van digitale licenties ligt hoger dan op basis van gesprekken met scholen werd verwacht. Daaruit kwam juist naar voren dat de bij lesmethoden geleverde digitale licenties in de praktijk vaak slechts beperkt worden gebruikt. Een mogelijke verklaring is dat docenten of leerlingen in sommige gevallen een digitale licentie moeten activeren om toegang te krijgen tot of gebruik te kunnen maken van bijbehorende papieren leermaterialen.⁹⁴ Hierdoor kan het gerapporteerde gebruik van digitale licenties een vertekend beeld geven van het daadwerkelijke gebruik. Een nadere analyse van de gebruiksintensiteit ondersteunt dit beeld: hoewel een substantiële groep leraren aangeeft digitale licenties intensief te gebruiken, rapporteert een vrijwel even grote groep hiervan slechts beperkt of geen gebruik te maken. Dit wijst erop dat het daadwerkelijke gebruik van digitale leermaterialen sterk verschilt tussen scholen en leraren.

Het gebruik van zelfstandige EdTech-oplossingen, zoals educatieve apps, ligt daarentegen aanzienlijk lager. Hoewel een minderheid van de leraren aangeeft dergelijke toepassingen tijdens de les te gebruiken, laat een analyse van de gebruiksintensiteit zien dat de meeste leraren deze oplossingen nauwelijks of slechts beperkt inzetten. Slechts een kleine groep gebruikt dergelijke toepassingen in grote mate. Ook het gebruik van AI-chatbots in de les blijft vooralsnog beperkt.

Dit patroon van matig gebruik van EdTech komt ook terug in de interviews, die belangrijke context bieden voor de interpretatie van de enquête-resultaten. Maar een deel van de scholen kiest tot nu toe voor EdTech-oplossingen en evalueert ze ook kritisch op basis van hun onderwijskundige waarde en kosteneffectiviteit. Beslissingen over adoptie worden doorgaans vanuit schoolbrede overwegingen genomen in plaats van op het niveau van individuele vaksecties. Als gevolg daarvan zijn scholen eerder geneigd te investeren in een EdTech-oplossing als deze waarde levert voor de hele organisatie, in plaats van slechts voor één afdeling. De manier waarop schoolbudgetten zijn ingericht, speelt eveneens een rol. EdTech wordt meestal bekostigd uit het budget voor aanvullende leermaterialen in plaats van uit het budget voor hoofdzakelijke onderwijsbronnen. Daarom worden dergelijke oplossingen vaak alleen aangeschaft wanneer er budget overblijft na uitgaven aan kernleermaterialen. Dit sluit aan bij het beeld dat uit gesprekken met scholen naar voren komt: scholen zijn over het algemeen open om te experimenteren met nieuwe digitale hulpmiddelen, maar beschouwen deze primair als aanvulling op bestaande onderwijspraktijken en niet als vervanging van traditionele leermaterialen.

Dit perspectief wordt ook gedeeld door EdTech-aanbieders. Uit gesprekken met deze aanbieders komt namelijk eveneens een consistent beeld naar voren: zij positioneren hun producten vooral als aanvullend op bestaande leermaterialen en niet als vervanging daarvan. Volgens de geïnterviewde partijen is dit een bewuste strategische keuze, die mede voortvloeit uit eerdere ervaringen binnen de sector met directe concurrentie met educatieve uitgeverijen. Daarbij bleek het voor EdTech-aanbieders lastig om zich als nieuwe aanbieder te onderscheiden. Uitgeverijen ontwikkelden al snel vergelijkbare functionaliteiten en voegden deze toe aan hun bestaande producten. Deze functionaliteiten konden vervolgens worden aangeboden als onderdeel van het bestaande leermaterialenpakket. Volgens de geïnterviewde partijen leidde dit ertoe dat innovaties van EdTech-aanbieders zich moeilijk lieten vertalen in een duurzaam concurrentievoordeel.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld deze [handleiding bestellen boeken bij Van Dijk voor ouders](#).

Tegen deze achtergrond richten veel EdTech-aanbieders zich op toepassingen die aanvullend zijn op bestaande lesmethoden, zoals oefen-, toets- en examentrainingstools in plaats van op producten die deze methoden vervangen. Volgens de geïnterviewde partijen biedt deze positionering een beter verdedigbare marktpositie. Indien zij nieuwe groeimogelijkheden zoeken, richten zij zich vaker op uitbreiding naar andere landen dan op toetreding tot de markt voor traditionele leermaterialen, aangezien de concurrentiedruk en toetredingsdrempels binnen deze markt als hoog worden ervaren.

6.1.3 Conclusie

- Onder de huidige marktomstandigheden lijken EdTech-oplossingen slechts beperkt in staat om traditionele leermaterialen te vervangen en daarmee concurrentiedruk uit te oefenen op bestaande aanbieders van leermaterialen.
- De beperkte concurrentiedruk vanuit EdTech lijkt eerder samen te hangen met het feit dat scholen digitale producten voornamelijk aanvullend gebruiken en dat gevestigde uitgevers al sterk verankerd zijn in de onderwijspraktijk. Hierdoor is het voor EdTech-aanbieders lastig om producten te ontwikkelen die traditionele leermaterialen daadwerkelijk vervangen en daarmee de marktpositie van gevestigde uitgevers wezenlijk te veranderen.

6.2 Van innovatie naar adoptie: de rol van kwaliteitsbeoordeling

EdTech wordt in toenemende mate gezien als een aanjager van innovatie in het onderwijs, waarbij technologie niet langer wordt gepresenteerd als een opkomende trend maar als een fundamenteel onderdeel van de organisatie van onderwijs en leren. De betekenis en de verwachtingen van EdTech zijn in het afgelopen decennium veranderd. Tijdens de pandemie draaide het gesprek rond EdTech om toegang en leveringswijze, waarbij EdTech werd gedefinieerd als *“een breed scala aan technologieën, waaronder digitale en analoge, interactieve en niet-interactieve, en synchroon en asynchroon gebruikte toepassingen, die werden ingezet om de continuïteit van het onderwijs te waarborgen tijdens een ongekende onderbreking van het reguliere onderwijsproces”*.⁹⁵ Recente discussies richten zich meer op het transformerende potentieel van door AI aangedreven, gepersonaliseerde leersystemen die gerichte interventies kunnen ondersteunen en de betrokkenheid en retentie van leerlingen kunnen verbeteren. Deze optimistische framing domineert het huidige publieke en industriële discours rondom EdTech.⁹⁶

De verwachting die uit dit discours spreekt, is dat innovatieve digitale toepassingen een steeds belangrijkere positie zullen innemen binnen scholen. De onderzoeksbevindingen laten echter zien dat deze ontwikkeling zich niet vanzelfsprekend manifesteert in de praktijk van het Nederlandse voortgezet onderwijs. Zoals beschreven in paragraaf 0, lijken EdTech-oplossingen vooralsnog geen duidelijk prominentere positie te verwerven. Een belangrijke verklaring hiervoor ligt in de moeilijkheid voor scholen om de kwaliteit en meerwaarde van beschikbare tools te beoordelen.

Uit gesprekken met marktpartijen komt naar voren dat het voor scholen vaak lastig is om de onderwijskundige waarde en geschiktheid van digitale tools vast te stellen. Scholen beschikken niet altijd over voldoende expertise of ondersteuning om dergelijke beoordelingen op een gestructureerde wijze uit te voeren. Dit wordt breed erkend als een uitdaging binnen de sector. Deze bevinding sluit aan bij eerdere onderzoeken, die wijzen op een beperkte beschikbaarheid van betrouwbare informatie over de kwaliteit en effectiviteit van EdTech-oplossingen.⁹⁷ Onder deze omstandigheden is het voor scholen lastig om onderbouwde keuzes te maken, wat de adoptie van innovatieve digitale toepassingen kan belemmeren.

Deze moeilijkheid bij het beoordelen van kwaliteit wordt versterkt door structurele tekortkomingen in hoe EdTech-producten worden getest en gevalideerd voordat ze het klaslokaal bereiken. EdTech-

⁹⁵ West, M. (2025). [An Ed-Tech tragedy?: Educational technologies and school closures in the time of COVID-19](#), p. 28. Taylor & Francis.

⁹⁶ <https://www.forbes.com/sites/maryhemphill/2024/12/21/three-edtech-trends-shaping-education-in-2025/>.

⁹⁷ OECD (2025), [OECD Review of Digital Education Policy in the Netherlands](#), OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, p. 190.

ontwikkelaars in Nederland hebben maar beperkt toegang tot veilige, gereguleerde omgevingen waarin ze hun producten kunnen testen. Ontwikkelaars kunnen dan ook niet optimaal gebruikmaken van de mogelijkheid tot het verbeteren van de veiligheid van de software en hun vermogen om tools op basis van praktijkfeedback te verfijnen. Bovendien ontbreekt een gedeelde definitie van wat onder “kwaliteit” of “effectiviteit” van EdTech wordt verstaan bij de verschillende belanghebbenden, en hoewel examenuitslagen vaak als proxy worden gebruikt, bestaat er geen systematische methodologie om de daadwerkelijke leerimpact van specifieke tools of functies te evalueren.⁹⁸

De uitdagingen rondom kwaliteit en beoordeling worden verder vergroot door de versnipperde structuur van de EdTech-markt. De Nederlandse EdTech-sector telt meer dan 500 actieve aanbieders. Deze verscheidenheid maakt het voor scholen lastig om een goed overzicht te krijgen van het beschikbare aanbod en bemoeilijkt de vergelijking van verschillende oplossingen. Daardoor kunnen scholen eerder kiezen voor geïntegreerde oplossingen van grotere aanbieders, terwijl kleinere partijen moeite kunnen hebben om met deze platforms te concurreren. Dit kan de afhankelijkheid van individuele aanbieders vergroten en zorgen over lock-in-effecten versterken.⁹⁹

De bevindingen wijzen daarom op een behoefte aan instrumenten die de beoordeling van EdTech-oplossingen ondersteunen en de beschikbare informatie over aanbieders verbeteren. Dergelijke instrumenten kunnen verschillende vormen aannemen, variërend van kwaliteitskaders en beoordelingsmethodieken tot digitale bewijsinfrastructuren waarin informatie over aanbieders, producten en hun effectiviteit systematisch wordt verzameld en ontsloten. Een voorbeeld van een dergelijke digitale bewijsinfrastructuur is *EdTech Impact*¹⁰⁰ in het Verenigd Koninkrijk, een schoolgerichte evaluatieomgeving waarin de effectiviteit van EdTech-oplossingen wordt gemeten en ervaringen van gebruikers worden samengebracht. Ook initiatieven zoals *The EdTech Exchange*¹⁰¹ beogen de beschikbaarheid van informatie over EdTech-aanbieders en hun producten te vergroten. Gegeven de uitdagingen die scholen ervaren bij het beoordelen van EdTech-oplossingen, is verdere ontwikkeling van dergelijke initiatieven in de Nederlandse context wenselijk.

Naast initiatieven die de informatiepositie van scholen versterken, kan ook nauwere samenwerking tussen EdTech-aanbieders en scholen bijdragen aan het adresseren van deze knelpunten. Door leraren en scholen actief te betrekken bij de ontwikkeling en het testen van nieuwe toepassingen, kunnen aanbieders beter aansluiten bij behoeften uit de onderwijspraktijk. Dit vermindert de onzekerheid die scholen ervaren bij de adoptie van nieuwe oplossingen en vergroot de kans dat deze daadwerkelijk van toegevoegde waarde zijn in de klas. Een dergelijke vorm van co-creatie kan scholen bovendien helpen om verder te kijken dan hun bestaande leveranciers en met meer vertrouwen innovatieve oplossingen van nieuwe aanbieders te verkennen. Doordat deze oplossingen samen met scholen zijn ontwikkeld en getest, kunnen zij zich beter onderscheiden van de functionaliteiten die reeds worden aangeboden binnen de ecosystemen van grotere platforms. Tegelijkertijd vormt het beperkte aanbod van gestructureerde test- en ontwikkelomgevingen nog steeds een belemmering voor dit type samenwerking.¹⁰² Inmiddels wordt binnen de *NOLAI EdTech Ecosysteem Pilot* verkend hoe kortlopende testbeds kunnen bijdragen aan het versterken van dergelijke samenwerkingsvormen.¹⁰³ In deze testomgevingen kunnen EdTech-oplossingen in samenwerking met scholen worden getest en doorontwikkeld. Dergelijke initiatieven kunnen meer ruimte creëren voor praktijkgerichte productvalidatie, al zal de daadwerkelijke impact daarvan zich pas in de komende jaren laten zien.

⁹⁸ OECD (2025), [OECD Review of Digital Education Policy in the Netherlands](#), OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, p. 193.

⁹⁹ OECD (2025), [OECD Review of Digital Education Policy in the Netherlands](#), OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, p. 189.

¹⁰⁰ <https://edtechimpact.com/>.

¹⁰¹ <https://www.besa.org.uk/join-us/as-part-of-edtech-exchange/>.

¹⁰² OECD (2025), [OECD Review of Digital Education Policy in the Netherlands](#), OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, p. 194.

¹⁰³ NOLAI EdTech Ecosysteem Pilot (2025).

6.3 De Data Act: het belang van dataportabiliteit en interoperabiliteit voor EdTech

6.3.1 Data Act bepalingen over dataportabiliteit en interoperabiliteit voor ‘cloudsoftware’

De Dataverordening¹⁰⁴ (oftewel Data Act (DA)) is sinds 12 september 2023 van toepassing en maakt onderdeel uit van de Europese datastrategie gericht op het creëren van een interne datamarkt waar gegevens vrij kunnen stromen. Het geven van toegang tot gegevens en de mogelijkheid om deze te gebruiken, zijn essentieel voor innovatie en economische groei. De DA bevat regels en verplichtingen over het delen van gegevens¹⁰⁵ en over de interoperabiliteit van clouddiensten. De contractuele verplichtingen in de DA gelden zowel voor overeenkomsten die zijn gesloten vóór, als voor overeenkomsten die zijn gesloten na de inwerkingtreding van de DA. De ACM is aangewezen als toezichthouder op de DA en als datacoördinator voor Nederland. Ook de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft een aantal toezichtstaken. De ACM en de AP werken in hun toezicht nauw samen.

In het kader van EdTech, kan de DA een rol spelen voor de aanbieders van de online-leermaterialen/clouddiensten. Op het moment dat EdTech digitale diensten omvat die alomtegenwoordige netwerktoegang op aanvraag mogelijk maken, zoals netwerken, servers of andere virtuele of fysieke infrastructuur en software, vallen zij onder de definitie van een dataverwerkingsdienst. Het begrip dataverwerkingsdienst omvat een aanzienlijk aantal diensten met zeer veel verschillende doeleinden, functionaliteiten en technische opstellingen. Een clouddienst is het bekendste voorbeeld van een dataverwerkingsdienst, maar een clouddienst is slechts één voorbeeld van een dataverwerkingsdienst. Elke aanbieder van dataverwerkingsdiensten, ongeacht waar deze zich heeft gevestigd, moet zich houden aan de DA voor zover deze diensten aanbiedt aan klanten in de EU. Uit hoofdstuk VI en VIII van de DA volgen minimumeisen waaraan aanbieders van dataverwerkingsdiensten moeten voldoen om interoperabiliteit te kunnen garanderen en de overstap tussen deze diensten mogelijk te maken.

Het is van belang dat klanten van dataverwerkingsdiensten *snel, gemakkelijk* en *kosteloos* kunnen overstappen van de ene aanbieder van dataverwerkingsdiensten (“de oorspronkelijke aanbieder”) naar een andere aanbieder (“de bestemmingsaanbieder”), zonder gegevens of functionaliteit van toepassingen te verliezen. In de DA is bepaald dat de rechten en verplichtingen van de klant en van de aanbieders van dataverwerkingsdiensten duidelijk dienen te worden vastgelegd in de overeenkomst tussen klanten en aanbieders.¹⁰⁶ Op deze manier wordt de rechtszekerheid en transparantie voor de klant en aanbieder gewaarborgd en wordt voorkomen dat de huidige aanbieder van dataverwerkingsdiensten het overstapproces bemoeilijkt voor de klant.

Het rekenen van onnodig hoge gegevensextractiekosten vormt ook een belemmering voor overstappen.¹⁰⁷ Dit vermindert concurrentie in de markt voor dataverwerking en beperkt het vrije verkeer van gegevens. Vanwege de lock-in effecten van overstapkosten worden deze dan ook verboden. Vanaf 12 januari 2027 mogen aanbieders van dataverwerkingsdiensten geen kosten meer in rekening brengen voor een overstap.¹⁰⁸ Daarnaast bestaat er ook een verplichting tot het faciliteren van parallel gebruik van dataverwerkingsdiensten. De DA maakt dan ook mogelijk dat klanten, waaronder scholen meerdere cloudsysteem betrouwbaar en interactief moeten kunnen combineren. Hiermee kunnen beter toekomstbestendige ICT-strategieën uit gevoerd worden en wordt de afhankelijkheid van individuele aanbieders verminderd.¹⁰⁹ Parallel gebruik versterkt zo niet alleen de keuzevrijheid en digitale operationele veerkracht van klanten, maar biedt ook aanbieders nieuwe concurrentiegebieden: als aanvulling op – niet enkel ter vervanging van – bestaande diensten.

¹⁰⁴ [Verordening \(EU\) 2023/2854](#) van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 betreffende geharmoniseerde regels inzake eerlijke toegang tot en eerlijk gebruik van data en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn (EU) 2020/1828 (Dataverordening) *PbEU* L, 2023/2854, 22 december 2023.

¹⁰⁵ Zie <https://www.acm.nl/nl/publicaties/leidraad-data-delen-data-delen-van-verbonden-producten-en-gerelateerde-diensten>.

¹⁰⁶ Artikel 25, lid 1, van de [Dataverordening](#). Onverminderd de contractuele verplichtingen in de Dataverordening die opgenomen moeten worden in de overeenkomsten tussen aanbieders van dataverwerkingsdiensten en klanten, zullen partijen een zekere mate van contractsvrijheid blijven genieten.

¹⁰⁷ Rechtsoverweging 88 van de [Dataverordening](#).

¹⁰⁸ Artikel 29, lid 1, van de [Dataverordening](#).

¹⁰⁹ Overweging 99 [Dataverordening](#).

Big Tech stelt infrastructuur open ten behoeve van ontwikkelingen in EdTech. De verplichtingen uit de DA gelden evengoed voor Big Tech. Met name de informatieverplichtingen en verplichte contractvoorwaarden uit DA kunnen scholen waardevolle ondersteuning bieden in de onderhandelingspositie. Uit de gesprekken die de ACM heeft gevoerd in het kader van de marktstudie is niet naar voren gekomen dat interoperabiliteit een belemmering vormde voor het opzetten van EdTech-software. Scholen lijken ook geen problemen te ondervinden met betrekking tot de interoperabiliteit van haar digitale leermaterialen, maar dit kan ook zijn omdat er (nog) niet veel overgestapt wordt van dataverwerkingsdienst ofwel van clouddiensten.

6.4 Edu-V en afsprakenstelsel

6.4.1 Totstandkoming van Edu-V

Bij de verdere digitalisering van het onderwijs en de groei in digitale-leermaterialen (waaronder EdTech) is het van belang dat er goede afspraken worden gemaakt over de privacy van leerlingen en de uitwisseling van digitale gegevens. Eerder werd reeds het Convenant digitale onderwijsmiddelen en privacy¹¹⁰ (Convenant) opgesteld door Edu-K; een publiek-private samenwerking tussen brancheorganisaties van educatieve uitgevers, distributeurs en softwareleveranciers en koepelorganisaties van scholen. Deze publiek-private samenwerking resulteerde in afspraken over de beveiliging en gebruiksvriendelijkheid bij de uitwisseling van leerresultaten via digitale leermaterialen. De afspraken werden vastgelegd in het Convenant en ondertekend door de PO-Raad, VO-raad en MBO Raad, namens alle aangesloten schoolbesturen. Daarnaast is een modelcontract opgesteld dat alle individuele leveranciers mee dienen te nemen in hun verwerkersovereenkomsten met scholen. Dankzij het Convenant hanteert iedereen dezelfde uitleg van deze afspraken en weten scholen en aanbieders wat ze over en weer van elkaar mogen verwachten.

Stichting Edu-V bouwt verder op de uitkomsten van Edu-K en het Convenant. Het doel van Edu-V is om te zorgen voor een eenvoudige, veilige en betrouwbare digitale gegevensuitwisseling tussen scholen en leveranciers van leermaterialen. Edu-V is een initiatief van de PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, MEVW, VDOD, VEDN en het ministerie van OCW en wordt mede mogelijk gemaakt door het Nationaal Groeifonds. Sinds mei 2025 is Edu-V een zelfstandige stichting. Scholen en leveranciers maken binnen Edu-V verdere afspraken die bijdragen aan veilige, gestandaardiseerde gegevensuitwisseling. Leveranciers die aan deze afspraken voldoen, ontvangen het Edu-V-keurmerk. Het keurmerk is geen verplichting, maar wel een belangrijke herkenning binnen het onderwijs.

Edu-V ziet toe op het toetredingsproces voor het keurmerk en op de naleving van bestaande en nieuwe afspraken. Daarnaast onderhoudt Edu-V een keurmerkregister met alle (kandidaat-)deelnemers. Hierin is te zien welke uitgevers en leveranciers voldoen aan de vereisten voor het keurmerk. Al meer dan 200 verschillende organisaties in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs hebben zich aangemeld als (kandidaat-)deelnemer van het Edu-V keurmerk voor digitale gegevensuitwisseling.¹¹¹

6.4.1.1 Toetreding tot het keurmerk

Om toe te kunnen treden tot het keurmerk van Edu-V dient de onderneming allereerst een intentieverklaring te ondertekenen. Hierin staan de afspraken die scholen en leveranciers met elkaar hebben gemaakt bij het toetredingsproces. In de intentieverklaring staan ook stappen beschreven die Edu-V in dit proces verder zal nemen. Alleen producten van een leverancier met koppelingen waarmee gegevens uitgewisseld kunnen worden, komen in aanmerking voor het keurmerk.

De onderneming dient aan te tonen dat haar organisatie voldoet aan de voorwaarden voor de Edu-V kwalificatie Informatiebeveiliging & Privacy (IBP). Dit dient zij te doen aan de hand van de modelverwerkersovereenkomst van Edu-V. In opdracht van Edu-V controleert SIVON of de ingevulde verwerkersovereenkomst en bijlagen compleet en consistent zijn ingevuld. Als de leverancier voldoet en

¹¹⁰ 4.0 versie van het Convenant is vastgesteld op 31 maart 2022 en trad per 1 augustus 2022 in werking.

¹¹¹ Zie <https://www.edu-v.org/keurmerkregister/>.

de overeenkomst naar behoren is ingevuld en ondertekend, dan wordt de leverancier als kandidaat-deelnemer opgenomen in het Edu-V keurmerkregister.

Hierna volgt een materiële toetsing van het product waarvoor de leverancier zich heeft aangemeld bij Edu-V. De leverancier dient te laten zien dat zijn product minstens één koppeling(gegevensdienst) ondersteunt die voldoet aan de Edu-V standaarden. Het product moet technisch in staat zijn om gegevens veilig, betrouwbaar en gestandaardiseerd te delen met een ander systeem. De materiële toetsing is een inhoudelijke toets onder verantwoordelijkheid van SIVON. SIVON beoordeelt de verwerkersovereenkomst op AVG-conformiteit, privacy- en beveiligingseisen.

Als een leverancier het toetredingsproces goed heeft doorlopen; dus voldoet aan de voorwaarden voor de Edu-V kwalificatie Informatiebeveiliging & Privacy en voor minimaal één gegevensuitwisseling een kwalificatie heeft behaald, dan wordt er een deelnemersovereenkomst getekend. Wanneer ten slotte alle relevante gegevensdiensten van een specifiek product zijn gekwalificeerd, wordt het Edu-V keurmerk op dat product toegekend en krijgt de leverancier de status 'Deelnemer met keurmerk'. In geval van weigering staat de weg voor de leverancier nog open naar de klachten- en geschillencommissie.

Het beoordelingskader is erg uitgebreid en wordt ook wel bekritiseerd als zijnde ingesteld op grotere partijen. Het voldoen aan deze standaarden is voor kleinere partijen namelijk een relatief grote investering van tijd en geld. Gezien financiering al schaars is in EdTech, kunnen kleinere startende bedrijven zich deze investering soms niet permitteren of ze missen simpelweg de capaciteit om aan alle vereisten te voldoen.

6.4.2 Voordelen keurmerk

Met het Edu-V keurmerk laat de leverancier zien dat zijn product voldoet aan de vereisten voor privacy en informatiebeveiliging en dat de gegevensuitwisseling met andere systemen veilig en gestandaardiseerd verloopt. Dankzij het gebruik van gestandaardiseerde koppelingen sluit een product makkelijker aan op andere digitale onderwijsmiddelen en verbetert de interoperabiliteit. Aan de hand van de standaardisering worden de processen van gegevensuitwisseling bovendien vereenvoudigd en efficiënter gemaakt, waardoor de kans op fouten kleiner wordt. Door de afspraken over gegevensuitwisseling collectief te maken, besparen partijen bovendien ook tijd en geld omdat ze niet meer apart in onderhandeling hoeven te treden met elkaar. In plaats van dat iedere school afzonderlijk moet beoordelen of een leverancier voldoet aan de juiste eisen, biedt Edu-V een herkenbaar en gestandaardiseerd kader. Het Edu-V keurmerk belooft een veilige en betrouwbare uitwisseling van digitale gegevens en maakt het voor scholen overzichtelijk welke partijen zich houden aan de afgesproken standaarden voor privacy en gegevensuitwisseling.

Digitale soevereiniteit is een focuspunt in de huidige politiek. Wie bepaalt wat er met data gebeurt? Edu-V maakt zeggenschap van scholen over hun data expliciet en uitvoerbaar. Er wordt vastgelegd welke data gedeeld mag worden, met wie en onder welke voorwaarden. Waar datadeling voorheen vaak versnipperd en onzichtbaar was, krijgen scholen nu meer inzicht en controle. Tegelijk ontstaat er ruimte voor nieuwe toepassingen, zoals dashboards, waarin data uit meerdere bronsystemen kan worden gecombineerd tot nieuwe inzichten. Om die regie mogelijk te maken, stelt Edu-V eisen aan hoe leveranciers dit inrichten. Elke leverancier die data deelt of ontvangt, moet een mechanisme voor het verlenen van toestemming aanbieden. Daarin kan een applicatiebeheerder precies zien welke leveranciers betrokken zijn, welke gegevens worden uitgewisseld, of een uitwisseling actief is, wanneer de laatste uitwisseling heeft plaatsgevonden en wie de toestemming heeft gegeven. Dat maakt het ook mogelijk om systemen beter te laten samenwerken, zonder dat de school afhankelijk wordt van één leverancier of één centrale applicatie.

6.5 Big Tech

Naast de opkomst van EdTech spelen grote technologiebedrijven (Big Tech) al langer een grote rol in de digitalisering van het onderwijs. Big Tech leveren al sinds jaren verschillende digitale diensten die het onderwijs ondersteunen. Op dit moment biedt Big Tech zelf geen leermaterialen aan die concurreren met

producten van uitgevers in het voortgezet onderwijs, maar ze voorzien scholen wel van digitale infrastructuur en soms aanvullende softwareprogramma's. Op dit gebied zijn er maar weinig spelers. Het huidige aanbod van alternatieve volledig Europese technologieën is nog zeer beperkt. Hierdoor blijven scholen voorlopig nog afhankelijk van de Big Tech-leveranciers uit de Verenigde Staten. (Deels) overstappen van digitale infrastructuur komt niet vaak voor omdat deze doorgaans goedkoper in pakketten worden aangeboden en afgenomen. Het *vendor lock-in* maakt overstappen en risicospreiding vervolgens niet alleen moeilijk, maar ook kostbaar waardoor de onderhandelingspositie van onderwijsinstellingen verzwakt en prijzen kunnen stijgen. Voor zowel bedrijven, overheden als andere vitale organisaties raakt digitale afhankelijkheid daarmee direct aan de veiligheid en continuïteit van dienstverlening.

Scholen hebben alleen weinig tot geen invloed op de voorwaarden en afspraken die van toepassing zijn bij de inkoop van digitale diensten. Door gezamenlijk programma's van eisen op te stellen op basis van de gezamenlijke behoeften van scholen en door deze eisen te gebruiken bij toetsingen, aanbestedingen en in onderhandelingen met leveranciers, kunnen de belangen van scholen beter worden behartigd. SIVON kan hierbij ook een rol spelen.¹¹² SIVON ondersteunt scholen en kan waar nodig namens hen in gesprek gaan met de marktpartij.

De ACM nodigt onderwijsinstellingen ook uit om vaker gezamenlijk op te trekken wanneer zij contracten afsluiten met IT-leveranciers. Hiervoor is volop ruimte binnen de kaders van de Mededingingswet. In een position paper doet de ACM samen met de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), De Nederlandsche Bank (DNB) en de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) aanbevelingen aan bedrijven om hun digitale autonomie te versterken.¹¹³ Het weerbaarder maken van de Nederlandse economie door het versterken van digitale autonomie is inmiddels een breed gedragen doel. Keuzevrijheid en eigen regie over data zijn voor onderwijsinstellingen evenzo van belang.

Scholen kunnen hun digitale autonomie verbeteren door samen te werken en hun vraag te bundelen. Er is in aanbestedingen voor digitale diensten meer mogelijk binnen de geldende aanbestedingsregels dan men lijkt te veronderstellen. Bijvoorbeeld door in de aanbesteding eisen te stellen aan specifieke standaarden en door digitale autonomie te vertalen naar concrete, toetsbare gunningscriteria die beschermen tegen ongewenste afhankelijkheden en blootstelling aan niet-Europese juridische verplichtingen, kan in een aanbesteding worden gestuurd op meer digitale autonomie. Er kan daarnaast een gelijk speelveld worden gecreëerd door inkoopprocessen en aanbestedingen primair te baseren op functionele behoeften in plaats van op product specifieke eisen. Zo kan een *vendor lock-in* worden doorbroken zonder in te hoeven boeten aan functionaliteit. Scholen hoeven dan ook niet afhankelijk te blijven van een specifiek programma binnen een bepaalde digitale infrastructuur. Interoperabiliteit van programma's blijft daarbij essentieel. In het Position paper worden ook IT-leveranciers gewezen op hun wettelijke verplichtingen (op basis van de DA) om hun producten en diensten zo te ontwerpen dat zij overstapmogelijkheden ondersteunen en integratie met andere (Europese) oplossingen faciliteren.

6.6 Artificiële intelligentie

Ook in het onderwijs beloven de razendsnelle ontwikkelingen in artificiële intelligentie (AI) eindeloze mogelijkheden. Denk hierbij aan de verbetering en personalisering van leerprocessen. Leerlingen hebben in hun leerroutes al verscheidene kanalen met kennis tot hun beschikking en het is de verwachting dat AI hierbij een nog persoonlijker mix aan leer- en onderwijsmiddelen kan gaan creëren. Bestaande en nieuwe leveranciers in EdTech zetten al in op deze behoefte door specifieke leer- en onderwijsmiddelen te ontwikkelen en aan te bieden. Hierbij vormen technologische ontwikkelingen die het laagdrempeliger maken om content te creëren of digitale diensten aan te bieden, zoals AI, een katalysator.

¹¹² SIVON, oktober 2025, '[Position paper visie SIVON Big Tech en Edtech](#)'.

¹¹³ ACM, AFM, AP, DNB & RDI, juli 2026, Position paper, '[De route naar digitale autonomie Meer grip op digitale afhankelijkheden](#)'.

Ook al is de uitwerking van AI in het onderwijs nog onduidelijk, de impact hiervan moet zeker niet worden onderschat. Scholen maken keuzes over het gebruik van digitale diensten en dienen zich er ook bewust van te zijn dat zij toestemming geven voor de uitwisseling van de door hun gegenereerde data. Aan alle kanten wordt data aangeleverd voor het trainen van AI en dit kan ook de data van scholen betreffen, waaronder mogelijk ook privacygevoelige persoonsgegevens van leerlingen. Het is van belang dat deze gegevens veilig uitgewisseld worden binnen de verantwoordelijkheid en onder regie van de school als verwerkingsverantwoordelijke. Hiervoor is een actieve rol van de school vereist.

In de toekomst kan er mogelijk door Edu-V ook een gestandaardiseerd kader worden ontwikkeld op het gebruik van data voor AI-functionaliteiten binnen applicaties. Dat zou betekenen dat een school zelf kan aangeven of data gebruikt mag worden voor bijvoorbeeld analyse, aanbevelingen of andere AI-toepassingen. Zo blijft de zeggenschap over data ook in nieuwe vormen van datagebruik behouden. Dit kader bestaat echter nog niet. Onderwijsinstellingen, net als alle ondernemingen en overheidsinstellingen, moeten zich bij het gebruik van diensten van Big Tech, EdTech en AI, bewust blijven van de risico's en de afhankelijkheid van deze partijen.

6.7 Drie scenario's met kansen en risico's

In deze sectie schetst de ACM mogelijke scenario's voor de ontwikkeling van EdTech in het Nederlandse voortgezet onderwijs gedurende de komende vijf tot tien jaar. De ACM verkent de bijbehorende marktontwikkelingen en de kansen en risico's daarvan voor zowel de markt als de samenleving. De analyse richt zich op hoe elk scenario de concurrentiedynamiek kan veranderen, en hoe ontwikkelingen in interoperabiliteit, co-creatie en openheid voor innovatie deze dynamiek kunnen beïnvloeden. Op maatschappelijk niveau beschouwt de ACM de implicaties voor de kwaliteit, toegankelijkheid en organisatie van het onderwijs.

6.7.1 Status quo scenario: gedigitaliseerd onderwijs met EdTech als complement, maar niet als vervanging van volledige lesmethode

In dit scenario behoudt EdTech grotendeels zijn huidige rol: ondersteunend en aanvullend, eerder als secundair hulpmiddel dan als een centrale en standaardcomponent van het curriculum. Technologie wordt voornamelijk ingezet om bestaande onderwijspraktijken te digitaliseren. Scholen blijven digitale platformen gebruiken voor administratieve processen, het inleveren van huiswerk en incidentele interactieve lessen, terwijl traditionele pedagogische benaderingen, gebaseerd op gestructureerde en overwegend statische lesmethoden, dominant blijven. De interoperabiliteit tussen platformen verbetert hooguit geleidelijk en blijft vooral gericht op het efficiënter laten verlopen van bestaande processen, zonder fundamenteel nieuwe vormen van onderwijs mogelijk te maken. Samenwerking op het gebied van innovatie blijft beperkt en de bereidheid om nieuwe benaderingen te verkennen, blijft relatief laag. Het onderwijs behoudt daarmee een hybride karakter, waarbij offline onderwijs en papieren leermaterialen de boventoon blijven voeren.

6.7.1.1. Kansen

Vanuit concurrentieperspectief zijn de kansen in dit scenario beperkt. De markt ontwikkelt zich geleidelijk en blijft voorspelbaar, waardoor EdTech-aanbieders relatief laagdrempelig gespecialiseerde oplossingen kunnen ontwikkelen voor bestaande marktniches. Uitgevers krijgen de mogelijkheid om succesvolle digitale functionaliteiten in hun bestaande lesmethoden te integreren en hun aanbod te versterken, zonder hun bedrijfsmodel fundamenteel te hoeven aanpassen. Dit scenario is daarmee vooral gunstig voor gevestigde partijen, terwijl de concurrentiedynamiek beperkt blijft en er relatief weinig ruimte ontstaat voor nieuwe toetreders of meer disruptieve innovaties.

Ook op maatschappelijk niveau zijn de kansen in dit scenario beperkt. Leraren en leerlingen kunnen profiteren van digitale hulpmiddelen, zonder dat het onderwijs daarvoor ingrijpend rond technologie hoeft te worden heringericht. Hierdoor kunnen scholen in hun eigen tempo verbeteringen doorvoeren, zonder grote risico's te nemen.

6.7.1.2. Risico's

De concurrentiedruk van EdTech op de leermaterialenmarkt blijft in dit scenario beperkt, omdat digitale oplossingen niet worden gezien als kernonderdeel in het onderwijs. Hierdoor blijft de huidige marktdynamiek grotendeels in stand en ontstaan er weinig prikkels voor innovatie of markttoetreding. De aanvullende positie van EdTech maakt het lastig voor aanbieders om op te schalen en voorbij nichetoeepassingen te groeien, waardoor de markt relatief versnipperd blijft. Het beperkte vermogen om een overstap door te voeren kan deze versnippering verder versterken, doordat integratie tussen oplossingen complex blijft en overstappen tussen aanbieders wordt bemoeilijkt. Nederlandse EdTech-aanbieders lopen bovendien het risico achterop te raken ten opzichte van internationale concurrenten in markten waar digitalisering sneller verloopt.

Ook op maatschappelijk niveau kent dit scenario risico's. Mogelijkheden om technologie in te zetten voor het verbeteren en het verder personaliseren van onderwijs of het verlichten van personeelstekorten, blijven mogelijk onbenut. Hierdoor bestaat het risico dat het onderwijs zich minder snel aanpassend aan veranderende maatschappelijke en arbeidsmarktbehoeften. Daarnaast kunnen versnipperde systemen en beperkte interoperabiliteit leiden tot afhankelijkheden van specifieke leveranciers en het voor scholen moeilijker maken om verschillende oplossingen met elkaar te combineren. Een terughoudende houding ten opzichte van nieuwe technologieën kan er bovendien toe leiden dat scholen minder experimenteren met innovatieve toepassingen. Hierdoor blijft de bestaande kloof tussen de mogelijkheden die technologie biedt en wat daadwerkelijk in de onderwijspraktijk wordt toegepast in stand.

6.7.2 Optimistisch en gebalanceerd scenario: geïntegreerde inzet van EdTech binnen een hybride onderwijsmodel

In dit scenario ontwikkelt het Nederlandse voortgezet onderwijs zich tot een hybride leeromgeving, waarin adaptieve en interactieve software een geïntegreerd onderdeel vormt van het leerproces, terwijl traditionele leermaterialen behouden blijven waar deze effectief zijn. De belangrijkste verandering is dat digitale toepassingen niet langer boven op bestaande lesmethoden worden geplaatst, maar worden ingezet als onderdeel van het onderwijsontwerp zelf. Zij ondersteunen niet alleen huiswerk en examentraining, maar het volledige leerproces, waaronder oefenen, differentiatie, toetsing, feedback en personalisatie. Scholen gaan digitale leeroplossingen steeds meer beschouwen als onderdeel van hun reguliere onderwijsaanbod en de bijbehorende budgetten, in plaats van als een optionele aanvulling. De traditionele lesmethode ontwikkelt zich daarbij geleidelijk van een geïntegreerd totaalpakket naar één onderdeel van een breder leerecosysteem. Daardoor nemen het belang van interoperabiliteit en samenwerking tussen aanbieders toe, zodat verschillende leermaterialen en toepassingen als één samenhangende leeromgeving kunnen functioneren.

6.7.2.1. Kansen

De voornaamste kans is dat dit model de sterke punten van traditioneel onderwijs combineert met de mogelijkheden van technologie. Op marktlevel leidt een sterkere vraag naar geïntegreerde, hoogwaardige oplossingen waarschijnlijk tot meer concurrentie. Naarmate EdTech deel uitmaakt van het kernonderwijsaanbod, komt een groter aandeel van de structurele onderwijsbudgetten van scholen beschikbaar voor technologieaanbieders, wat investeringen in innovatie aantrekkelijker maakt. Co-creatie kan bijdragen aan het verlagen van toetredingsdrempels en voorkomen dat scholen afhankelijk worden van één technologieprovider. Interoperabiliteit versterkt dit effect door het voor scholen gemakkelijker te maken innovatieve oplossingen te adopteren zonder hun gehele bestaande onderwijsinfrastructuur te hoeven vervangen.

Op maatschappelijk niveau ligt de belangrijkste kans in het vermogen van technologie om de kwaliteit en effectiviteit van het onderwijs te verbeteren, in plaats van slechts bestaande processen efficiënter te maken. Leraren zouden beter inzicht kunnen krijgen in de voortgang van leerlingen en kunnen toewerken naar meer gedifferentieerde en innovatieve vormen van onderwijs. Scholen krijgen een veilige ruimte om te experimenteren: ze kunnen nieuwe technologieën adopteren en evalueren zonder zich meteen op een volledig digitaal model te hoeven vastleggen.

6.7.2.2. Risico's

Naarmate EdTech een essentiële onderdeel van het onderwijs wordt, wordt controle over de digitale laag van het onderwijs commercieel waardevoller. Meer openheid en interoperabiliteit bieden niet vanzelfsprekend garanties voor een divers aanbod op de langere termijn. Grotere uitgevers en EdTech-aanbieders kunnen beschikken over voordelen op het gebied van investeringskracht, data, AI-capaciteiten, integratie en toegang tot scholen. Dit kan leiden tot verdere consolidatie, bijvoorbeeld via fusies en overnames. Concurrentie kan zich daardoor steeds meer verplaatsen van afzonderlijke producten naar bredere ecosystemen, waarbij aanbieders streven naar een centrale positie binnen de digitale leeromgeving van scholen. Zelfs in een interoperabele markt kan dit de diversiteit aan aanbieders onder druk zetten. Hierbij zou parallel gebruik van verschillende digitale diensten, die interoperabel zijn, een mogelijke optie kunnen zijn om vendor-lock-in tegen te gaan.

Wanneer EdTech een integraal onderdeel wordt van het leerproces, ontstaat bovendien het risico dat technologische mogelijkheden mede gaan bepalen hoe onderwijs wordt ingericht. Scholen zouden hun pedagogische keuzes kunnen aanpassen aan wat technologie mogelijk maakt, in plaats van technologie te selecteren op basis van een gewenste onderwijsvisie. Dit roept bredere vragen op over de invloed van technologiebedrijven op de inrichting van het onderwijs, een van de kerninstituten van de samenleving. De verdere integratie van EdTech vergroot daarnaast de afhankelijkheid van de kennis en vaardigheden van scholen om nieuwe technologieën te selecteren, implementeren en evalueren. Verschillen tussen scholen in digitale expertise, leiderschap en innovatievermogen kunnen daardoor leiden tot grotere verschillen in onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd brengt de overgang van een methodegericht naar een meer modulair en technologiegedreven onderwijsmodel aanzienlijke uitvoeringslasten met zich mee voor schoolleiders, ICT-coördinatoren en leraren.

6.7.3 Futuristisch scenario: volledig digitaal onderwijs zoals bij het hoger onderwijs

In dit scenario wordt het Nederlandse voortgezet onderwijs volledig digitaal wat betreft de onderwijsinfrastructuur en leermaterialen. Dit betekent niet dat het onderwijs uitsluitend online plaatsvindt: fysieke lessen, interactie in de klas en contact met leraren blijven belangrijk. Wel verdwijnen traditionele papieren lesmethoden volledig. De laptop (of tablet) wordt de primaire leeromgeving van waaruit leerlingen toegang hebben tot lesstof, opdrachten, toetsen, feedback en communicatie. Een deel van het onderwijs vindt nog steeds fysiek op school plaats, terwijl andere onderdelen online kunnen worden gevolgd of zelfstandig kunnen worden doorlopen. Digitale platforms vormen de centrale infrastructuur die deze verschillende vormen van leren met elkaar verbindt. In dit scenario vervaagt bovendien het onderscheid tussen een lesmethode en EdTech. Het curriculum wordt aangeboden via een digitale leeromgeving waarin content van uitgevers, EdTech-aanbieders, AI-toepassingen en andere bronnen wordt samengebracht. De traditionele lesmethode maakt daarmee plaats voor een geïntegreerd digitaal leerecosysteem.

6.7.3.1 Kansen

Dit scenario creëert een aanzienlijke kans voor concurrentie en innovatie op marktniveau omdat het traditionele uitgeversmodel fundamenteel wordt verstoord. De huidige dominantie van uitgevers is deels gebaseerd op hun controle over de geïntegreerde schoolmethode. In een volledig digitale omgeving is dit fysieke en inhoudelijke pakket niet langer bepalend voor het kerneducatieve product. Uitgevers moeten zich daarom transformeren tot digitale onderwijsaanbieders.

Op maatschappelijk niveau is de belangrijkste kans dat onderwijs substantieel flexibeler en meer gepersonaliseerd kan worden. Leerlingen kunnen leermaterialen en ondersteuning op verschillende tijden en op verschillende manieren raadplegen, terwijl leraren real-time informatie over de leerontwikkeling kunnen gebruiken om hun instructie aan te passen. De scheidslijn tussen klassikaal onderwijs en zelfstandig leren kan minder rigide worden, waardoor scholen fysiek en digitaal onderwijs kunnen combineren op basis van wat het beste werkt voor een bepaald vak, leerling of leeractiviteit.

6.7.3.2 Risico's

De risico's voor concurrentie in dit scenario zijn vergelijkbaar met die in het hybride scenario, maar potentieel sterker aanwezig. De markt kan verder consolideren doordat uitgevers EdTech-aanbieders overnemen of technologiebedrijven hun activiteiten uitbreiden naar educatieve content. Concurrentie verschuift daarbij van afzonderlijke producten naar de controle over de digitale leeromgeving als geheel. Zelfs wanneer interoperabiliteit gewaarborgd is, kunnen aanbieders van veelgebruikte platformen, digitale infrastructuur of AI-functionaliteiten een sterke marktpositie verwerven. Dit scenario creëert daardoor met name gunstige omstandigheden voor Big Tech, die dankzij zijn schaal, financiële middelen, technologische infrastructuur en toegang tot data een centrale positie binnen het digitale leerecosysteem kan innemen. Hierdoor kan het voor kleinere aanbieders en nieuwe toetreders moeilijker worden om effectief met deze partijen te concurreren.

Ook de maatschappelijke risico's zijn vergelijkbaar met die in het hybride scenario, maar mogelijk groter van omvang. Digitale technologie vormt in dit scenario niet langer een belangrijk onderdeel van het onderwijs, maar de basis waarop het onderwijs is georganiseerd. Scholen worden daardoor sterk afhankelijk van digitale infrastructuur, platformen, data en technologieaanbieders. Wanneer deze infrastructuur in handen is van een beperkt aantal grote technologiebedrijven, kan bovendien een maatschappelijke afhankelijkheid ontstaan van commerciële partijen voor essentiële onderwijsvoorzieningen. Storingen, cyberincidenten of andere technologische verstoringen kunnen hierdoor grote gevolgen hebben voor de continuïteit van het onderwijs. Door parallel gebruik te maken van verschillende dataverwerkingsdiensten kunnen scholen deze afhankelijkheid afschalen en zou er breder aanbod moeten zijn om digitale diensten af te nemen.

6.8 Conclusie

De EdTech-markt bevindt zich momenteel in een ontwikkelingsfase. Hoewel digitale licenties inmiddels relatief breed worden ingezet, blijven zelfstandige interactieve EdTech-oplossingen en AI-toepassingen beperkt en ongelijk verspreid over scholen en leraren. Daarnaast wordt EdTech door zowel aanbieders als onderwijsinstellingen voornamelijk gezien als een aanvulling op traditionele lesmethoden, waardoor gevestigde onderwijsuitgevers vooralsnog een sterke positie behouden.

Tegelijkertijd kan de markt zich de komende jaren snel ontwikkelen. Deze ontwikkeling biedt kansen voor innovatie, personalisatie en efficiënter onderwijs, maar brengt ook risico's met zich mee. Met name de toenemende afhankelijkheid van Big Tech en grote EdTech-leveranciers kan leiden tot vendor lock-in, beperkte keuzevrijheid en een ongelijke machtsverdeling binnen het onderwijs. Hoewel scholen momenteel geen noemenswaardige problemen ervaren op het gebied van interoperabiliteit of digitale autonomie op het vlak van leermaterialen in relatie tot EdTech-aanbieders, kunnen deze vraagstukken belangrijker worden bij een verdere toename van het gebruik van EdTech. Naarmate scholen of uitgevers meer EdTech-toepassingen integreren met digitale leermaterialen en bestaande IT-systemen, is het essentieel om interoperabiliteit en dataportabiliteit te waarborgen en daarmee de afhankelijkheid van individuele en/of internationale leveranciers te beperken. Open standaarden en betere gegevensuitwisseling tussen systemen kunnen overstapdrempels verlagen, keuzevrijheid vergroten en afhankelijkheid van individuele aanbieders verminderen.

Daarnaast zijn betrouwbare kwaliteitskaders, beoordelingsmethodieken en digitale bewijsinfrastructuren nodig om meer transparantie in de markt te creëren en scholen te ondersteunen bij weloverwogen aanschafbeslissingen. Een beter overzicht van beschikbare oplossingen kan bovendien bijdragen aan een gelijk speelveld en voorkomen dat grote geïntegreerde platforms automatisch de voorkeur krijgen. Tot slot kunnen toegankelijke testbeds en initiatieven voor co-creatie tussen scholen en aanbieders innovatie en praktijkvalidatie versterken.¹¹⁴ Samenvattend zijn het verbeteren van interoperabiliteit, het ontwikkelen

¹¹⁴ Dergelijke testbeds zijn ook uitgesloten van de verplichtingen tot het faciliteren van een overstap naar een andere dataverwerkingsdienst, in navolging van artikel 31, lid 2 DA. Deze uitzonderingsgrond geldt alleen wanneer de dienst

van kwaliteits- en transparantie-instrumenten en het faciliteren van laagdrempelige testomgevingen de belangrijkste voorwaarden voor een toekomstbestendige EdTech-markt waarin innovatie en concurrentie worden bevorderd.

gedurende een beperkte periode als een niet voor productiedoeleinden bedoelde versie beschikbaar wordt gesteld, dus ook alleen voor test- en evaluatiedoeleinden wordt verleend,

7 Aanbevelingen

Gelet op de huidige stand van de marktwerking, ziet de ACM verbeteringsmogelijkheden voor de werking van de markt voor (digitale) leermaterialen. Daarom bevat dit rapport een aantal aanbevelingen aan de spelers op de markt en aan de beleidsmakers.

De ACM doet aanbevelingen aan MEVW en de educatieve uitgevers, aan vo-scholen & de VO-raad, SIVON, en aan de ministeries van OCW en EZK. Deze aanbevelingen worden achtereenvolgens per doel weergegeven in de paragrafen 7.1, 7.2, 7.3 en 7.4. In paragraaf 7.5 geeft de ACM weer hoe zij de sector kan ondersteunen bij het verbeteren van de marktwerking op de leermaterialenmarkt.

7.1 Doel 1: Scholen kunnen gewenste leermaterialen kopen

7.1.1 Uitgevers: stop met verplichte bundeling van producten, verkoop herbruikbare leerboeken

Aan de aanbodkant van de markt doen zich enkele gedragingen voor die maatschappelijk gezien onwenselijk zijn. Het gaat dan met name om de verplichte bundeling van digitale en papieren leermaterialen en een beperkt aanbod van duurzame, herbruikbare boeken.¹¹⁵ Daarnaast is de informatiepositie van scholen beperkt. Zo missen scholen volledige inzage in het daadwerkelijk gebruik van afgenomen softwarelicenties. Ook ontbreken bij veel uitgevers open koppelvlakken (APIs) met informatie over prijzen en kwaliteitskenmerken van de producten in hun openbare catalogi, waardoor de beschikbare keuze op de markt veel minder onoverzichtelijk (te maken) is dan zij zou kunnen zijn.¹¹⁶

Een ander teken van de moeizame werking van de markt zijn de stijgende prijzen en het feit dat de verlaging van de btw op digitale leermaterialen maar beperkt bij scholen terecht is gekomen.¹¹⁷ Over het algemeen zijn de producten op de markt van digitale leermaterialen van goede kwaliteit. Er is, gegeven de prijsstijgingen, eerder een risico op overvolledige producten dan op producten van een te lage kwaliteit. Scholen hebben niet altijd alles nodig van wat als één product wordt aangeboden.

Uitgevers kunnen bij het verkopen van leermaterialen het commerciële format (bundeling, abonnementen of verkoop, minimumhoeveelheden) beter aan laten sluiten op de wensen van scholen en inzichtelijker maken voor scholen.

7.1.2 Aanbeveling 1 aan MEVW en de educatieve uitgevers

- a) Voer de reeds gepubliceerde ledenaanbevelingen MEVW uit.¹¹⁸ Stop onder meer met de verplichte bundeling van producten en laat scholen zelf kiezen hoe lang ze willen contracteren.
- b) Bied transparantie over prijzen en kwaliteit, maar ook over het werkelijke gebruik van de licenties; en
- c) Stimuleer de keuze voor duurzaam (herbruikbaar) leermateriaal, met *optionele* afname van softwarelicenties bij herbruikbare leerboeken.

Toelichting:

- a) Het is wenselijk dat uitgevers het aanbod van producten afstemmen op de behoeften van scholen, zodat overconsumptie door scholen wordt voorkomen.
 - Bied digitale en papieren onderdelen van lesmethodes (ook) separaat aan. Beëindig gedwongen koppelverkoop, minimumafnames en overstapboetes.

¹¹⁵ Zie paragraaf 5.4 Kwaliteit, keuze en informatie.

¹¹⁶ Zie paragraaf 5.4 Kwaliteit, keuze en informatie

¹¹⁷ Zie paragraaf 3.2 Prijsontwikkeling en marktaandeel

¹¹⁸ <https://www.mevw.nl/actueel/scholen-en-uitgevers-vergroten-keuzevrijheid-transparantie-in-leermiddelenmarkt-v>. Zie ook paragraaf 2.4.

- Bied meer keuze in contracttermijnen van verschillende lengtes, te starten met een termijn van één jaar.
- Hanteer geen boetes bij tijdig aangekondigd stoppen van afname.
- b) Wees transparant over het aanbod en het gebruik van de leermiddelen naar de scholen.
 - Presenteer overzichtelijk het gehele aanbod, en biedt ook een open koppelvlak online naar catalogi met daarin prijsinformatie en kwaliteitskenmerken van alle beschikbare leermiddelen. Hiervoor heeft SIVON in overleg met de MEVW reeds de Open Keuzecatalogus Leermiddelen ontwikkeld.¹¹⁹
 - Verstrek scholen benodigde gegevens over het daadwerkelijke gebruik van digitale producten (niet enkel de activatie van een account, maar bijvoorbeeld ook hoe vaak of hoe lang er op is gewerkt).
- b) Ga terug naar of start met het aanbieden van duurzame, herbruikbare producten of herbruikbare versies van producten.
 - Maak met scholen of SIVON afspraken over (her)introduktie van duurzame leer/werkboeken, en respecteer de keuzes van scholen voor een intern of extern leermiddelenfonds.
 - Maak mogelijk dat ook herbruikbare boeken zonder softwarelicentie kunnen worden afgenomen.

7.2 Doel 2: Scholen hebben goed zicht op welke leermaterialen ze nodig hebben

7.2.1 Verantwoordelijkheden en kansen voor scholen

Centraal staat voor de ACM de potentie voor een goed werkende markt voor (digitale) leermaterialen. Er zijn veel uitgevers en voor een aanzienlijk aantal vakken is er ook veel keuze tussen verschillende aanbieders. Dit past ook bij het Nederlandse onderwijslandschap waarin de scholen een grote mate van keuzevrijheid willen bij het didactisch vormgeven van het onderwijs. Bij die vrijheid hoort ook de verantwoordelijkheid om gedegen keuzes te maken, gegeven de budgettaire ruimte.

Op schoolniveau is de schoolleider verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit en als onderdeel daarvan het leermaterialenbeleid. Het samenbrengen van een professioneel leermaterialenbeleid met het didactisch beleid van een school kan bijdragen aan de onderwijskwaliteit. Met de introduktie van het nieuwe curriculum ligt hier een opgave en een kans voor schoolleiders. De inkoop en het beheer van leermaterialen door scholen, en het maken van beleid op dit onderwerp kunnen verder geprofessionaliseerd worden. In veel scholen hebben de vaksecties nog niet standaard planmatig evaluaties van de prijs en kwaliteit van het lesmateriaal dat ze gebruiken. Ook hebben scholen vaak slecht zicht op welke van de ingekochte licenties precies worden gebruikt en hoeveel boeken daadwerkelijk nodig zijn.

Scholen kunnen uitgevers nadrukkelijker vragen om duurzame, herbruikbare leerboeken en bij het uitblijven van dit aanbod overstappen naar een andere methode. Een dergelijk beleid, zeker als dit door meerdere scholen wordt opgesteld, kan uitgevers er toe brengen om passende producten op de markt te brengen. Nu mist er vaak beleid op dat vlak. *Of* een school papieren boeken gebruikt is primair een didactische keuze, maar *hoe* deze worden gebruikt is ook een duurzaamheidskeuze. Daarbij is name het meerjarig gebruik van boeken een overweging waard. Meerjarig lesboekengebruik raakt ook aan een andere keuze: welke logistiek rondom leermaterialen koopt een school in en wat is daarbij het juiste prijs-kwaliteitsniveau van dienstverlening? Scholen kunnen zich volledig laten ontzien in de levering van de lesmaterialen aan haar leerlingen, maar ze kunnen ook kiezen zelf de verdeling van boeken te organiseren. Het is wenselijk dat hier een bewuste keuze wordt gemaakt door de schoolleiding. Het budget dat aan logistiek rondom boeken uitgegeven wordt door een school, kan immers niet meer worden ingezet ter verbetering van de onderwijskwaliteit.

Door planmatig lesmethodes te evalueren en daarbij op prijs en kwaliteit te letten, kunnen scholen verder professionaliseren op het inkopen van leermaterialen. De ACM roept scholen op om kritisch te kijken naar

¹¹⁹ Zie <https://sivon.nl/meer-regie-meer-keuze-samen-werken-aan-een-open-keuzecatalogus-voor-leermiddelen/>.

de prijs-kwaliteit verhouding van de huidige lesmethoden en spoort aan om nieuwe methoden te kiezen waar deze verhouding uit balans is geraakt. Scholen hebben een sleutelrol en kunnen de markt voor leermaterialen in beweging krijgen als ze opstaan en de overstap gaan maken.

7.2.2 Aanbeveling 2 aan vo-scholen en de VO-raad

Stel leermaterialenbeleid op:

- a) dat stuurt op regelmatige evaluatie van lesmethoden op prijs én kwaliteit;
- b) dat keuzes maakt ten aanzien van een duurzaam (her)gebruik van lesboeken en ongebruikte licenties en boeken zo veel mogelijk beperkt; neem het feitelijk gebruik van aangeschafte leermaterialen mee bij de inkoop het jaar erna, en
- c) dat ziet op een bewuste uitgave van publiek geld aan logistieke diensten rondom schoolboekengebruik.

Toelichting:

- a) Evalueer de gebruikte leermaterialen planmatig (dus bijvoorbeeld iedere vier of vijf jaar) grondig inhoudelijk (past het nog bij het didactische beleid en curriculum?) en op de prijs-kwaliteitverhouding van andere producten op de markt. Naast de vakgroep, moeten ook schoolleiders hierin hun verantwoordelijk nemen voor de verbetering van de onderwijskwaliteit en juiste inzet van het leermiddelenbudget.¹²⁰
- b) Voorkom verspilling: houd het gebruik van digitaal en folio leermaterialen bij en pas de inkoop daarop jaarlijks aan. Kies bewust of éénjarige leer/werkboeken echt nodig zijn of dat boeken ook meerjarig kunnen worden.
- c) Sta stil en kies bewust voor de meest geschikte distributiewijze voor jouw school. Er zijn verschillende mogelijkheden voor het efficiënt uitdelen van de benodigde lesmaterialen aan leerlingen en om dit zelf te organiseren, in plaats van het uitbesteden aan een commerciële partij, kan een heuse besparing van middelen betekenen die een school op andere wijze in kan zetten ten behoeve van de onderwijskwaliteit en haar leerlingen.

7.3 Doel 3: meer concurrentie op lesmethoden

7.3.1 Niet goed werkende markt

De aanbodkant van de markt is geconcentreerd. Op de meeste vakmarkten zijn twee of drie grote uitgevers actief, met een fors en stabiel marktaandeel. Daarnaast is er een handvol middelgrote en een groot aantal kleinere uitgevers voor leermaterialen voor het voortgezet onderwijs.¹²¹ Dit beeld past bij een markt waar het ontwikkelen van producten hoge (vaste) kosten met zich meebrengt en lage productiekosten per eenheid (marginale kosten). Ondanks dat er ook vakken zijn waar weinig verschillende methoden voor aangeboden worden, is het gemiddelde 4,1 methode per vak.¹²² Er is dus voor de meeste vakken wat te kiezen voor scholen.

De vraagkant van de markt kenmerkt zich door een voorspelbare vraag: leerlingenaantallen en de budgetten van scholen voor leermaterialen zijn bekend. Voor scholen gaat het wisselen van lesmethode gepaard met hoge overstapkosten (onder andere door hoge implementatiekosten). Ook blijven scholen lesmethoden kopen als de prijs ervan stijgt.¹²³ Scholen stappen gemiddeld genomen niet vaak over op een lesmethode van een andere uitgever.¹²⁴

¹²⁰ Kennisnet heeft hier al een handleiding voor, zie <https://www.kennisnet.nl/leermiddelen/een-projectmatige-aanpak-leidt-tot-goed-doordachte-keuzes/>. Deze wordt mogelijk nog uitgebreid.

¹²¹ Zie conclusies 3.2.4 Marktaandelen en concentratie.

¹²² Zie paragraaf 3.5 Substitutie

¹²³ Zie paragraaf 3.2.3 Reageren scholen op prijsverschillen?

¹²⁴ Zie paragraaf 5.3 Vraagbundeling: De onderhandelingspositie van scholen als tegenmacht

Scholen bundelen sinds een aantal jaar de vraag door collectief aan te besteden, in de vorm van raamwerkovereenkomsten die SIVON coördineert.¹²⁵ Hierdoor hebben de scholen al meer invloed gekregen op de voorwaarden voor het inkopen. Onder deze raamwerkovereenkomsten wordt echter per school een optie gecontracteerd om lesmethoden te kopen.¹²⁶ De daadwerkelijke inkoop is daarmee niet collectief, zodat er beperkt schaalvoordelen worden behaald. Nog belangrijker is, vanuit het oogpunt van concurrentiedruk, dat de scholen de lesmethoden in een informeel, intern proces kiezen *los van de aanbesteding*. Er vindt daarmee binnen de aanbesteding dus geen directe concurrentie plaats tussen uitgevers met lesmethoden op hetzelfde vakgebied, zoals dit doorgaans bij aanbesteden wel gebeurt. Er is immers maar één uitgever die een reeds gekozen lesmateriaal produceert en weinig tot geen andere partijen die deze eveneens kunnen leveren.

Zou er in een aanbesteding minder gestuurd worden op een bepaalde lesmethode en meer concurrentie plaats kunnen vinden voor het winnen van de aanbesteding tussen meerdere lesmethodes op een bepaald vakgebied (regulier aanbesteden), dan zou er vanuit economisch perspectief meer concurrentiedruk op de uitgevers uitgeoefend kunnen worden. Scholen zouden aan de hand hiervan direct financieel voordeel kunnen behalen. Dit vraagt echter om gezamenlijke afstemming van de vakinhoudelijke eisen aan de lesmethoden door de scholen, en een bereidheid om over te stappen naar een andere lesmethode. Dit laatste is essentieel. Door de bereidheid te tonen om over te stappen brengen scholen de markt opnieuw in beweging. Het wakkert concurrentie tussen uitgevers aan en stimuleert innovatie en verbetering van de kwaliteit van lesmethodes. Scholen hebben een sleutelrol en kunnen hiermee bijdragen aan een beter werkende leermaterialenmarkt voor alle vo-scholen in Nederland. De winst van een beter werkende leermaterialenmarkt slaat neer bij scholen, zij krijgen daardoor meer budgettaire ruimte ten dienste van de onderwijskwaliteit.

Om scholen te helpen en de markt in balans te brengen kan ook SIVON, als belangrijke marktspeler, bijdragen. Zij kan gezamenlijke aanbestedingen nog beter inzetten om betere voorwaarden voor scholen te realiseren en op termijn ook binnen aanbestedingen meer concurrentie op methodes organiseren. De ACM doet dan ook een aanbeveling aan SIVON.

7.3.2 Aanbeveling 3 aan SIVON en de vo-scholen en het ministerie van OCW

Aan SIVON en de vo-scholen:

- a) **Organiseer aanbestedingen waarbij de inschrijvingen per vakgebied worden beoordeeld op beste prijs/kwaliteit verhouding (BPKV). Hierdoor ontstaat optimale concurrentie tussen uitgevers van de methoden op één vakgebied.**
- b) **Zet collectieve inkoopmacht nadrukkelijker in voor betere voorwaarden en realiseer de wensen van scholen door het tijdig aankondigen van nieuwe eisen aan verkopers.**

En aan het ministerie van OCW:

- c) **Stimuleer scholen om mee te doen aan aanbestedingen waaruit een mogelijke overstap naar een andere lesmethode volgt. Ondersteun zo het aanbesteden van een lesmethode op beste prijs/kwaliteitverhouding. Onderzoek welke ondersteuning effectief is en of tijdelijke financiële stimulering daar aan bijdraagt.**

Toelichting:

- a) Optimale concurrentiedruk tussen uitgevers ontstaat als er *binnen* een gezamenlijke aanbesteding concurrentie tussen lesmethoden op één vakgebied georganiseerd wordt. Dit kan door op beste prijs/kwaliteitverhouding te gunnen, waarbij de gunningscriteria zo worden geformuleerd dat er meerdere inschrijvers per vakgebied kunnen deelnemen.
 - SIVON zou ieder jaar voor alle kernvakken een dergelijke aanbesteding kunnen organiseren. Indien scholen gemiddeld een methode zes jaar lang gebruiken, moeten ze om alle vakken af te dekken aan twee à drie aanbestedingen per jaar deelnemen.

¹²⁵ Zie paragraaf 4.5

¹²⁶ Zie paragraaf 4.5

- Dit vraagt ook om afstemming tussen scholen van inhoudelijke eisen die ze aan de leermaterialen willen stellen, en de waarborg dat die eisen niet tot slechts één kwalificerende lesmethode leiden. Hierbij kan SIVON een rol spelen en scholen hierin begeleiden. Het zal namelijk niet voor alle vakken even eenvoudig zijn en enige compromisbereidheid van scholen vragen ten aanzien van bepaalde kwaliteitseisen. Het vraagt ook bereidheid van vakgroepen om *mogelijk* van lesmethode te veranderen, omdat uiteraard ook andere dan de huidige leverancier een aanbesteding kan winnen.
 - Voor een merkbaar effect op de gehele markt is het wenselijk dat een gezamenlijke aanbesteding op enige schaal gebeurt – het is echter niet vereist dat alle scholen dit gelijk gaan doen. Reeds door een zekere schaal worden leveranciers geprikkeld om hun beste aanbod te doen.
 - Een ingroei is natuurlijk mogelijk. Scholen zouden kunnen starten met de bèta vakken, aangezien daar waarschijnlijk meer winst te behalen valt.
- b) SIVON heeft een belangrijke positie op de markt en kan nadrukkelijker inzetten op het realiseren van betere voorwaarden en wensen van scholen in aanbestedingen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het opnemen van de volgende wensen of eisen:
- Het gebruik van bijvoorbeeld standaarden als Edu-V als het gaat om gegevensuitwisseling qua gebruik van digitale producten door scholen, en open koppelvlakken ten aanzien van catalogi van uitgevers, bijvoorbeeld door deelname aan de Open Keuzencatalogus. Aan sommige eisen kunnen uitgevers wellicht niet direct voldoen, maar hiervoor kan een aankondiging met een invoeringstermijn gebruikt worden voor strategische sturing.
 - Het hanteren van eisen ten aanzien van het aanbod; bijvoorbeeld het verplichten van duurzame versies van leerboeken en het staken van koppelverkoop tussen digitale en papieren leermaterialen.
 - Deze eisen kunnen aangekondigd worden met een implementatietermijn en vervolgens stapsgewijs ingevoerd worden in de jaarlijkse SIVON-aanbestedingen.
- c) Scholen zullen zich eerder aan de uitkomst van een aanbesteding van lesmethoden op beste prijs/kwaliteitverhouding committeren als zij weten dat ze ondersteund worden bij het invoeren van de nieuwe methode. Het is wenselijk dat OCW onderzoek welke maatregelen het meest effectief zijn.
- Het is daarnaast wenselijk om te onderzoeken of er een tijdelijke financiële stimulering van het overstappen mogelijk is. Deze kan tijdelijk zijn omdat als het overstappen vaker gebeurt, de markt beter gaat werken en de scholen dat in de prijs/kwaliteitverhouding moeten gaan merken.

7.4 Doel 4: Voorkom lock-in problemen bij gebruik van digitale leermaterialen

7.4.1 Interoperabiliteit heeft de toekomst

In het vo worden digitale licenties inmiddels relatief breed ingezet. Zelfstandige adaptieve EdTech-oplossingen en AI-toepassingen worden nog beperkt gebruikt. EdTech is nu vooral een aanvulling op of onderdeel van volledige lesmethoden, maar dit kan snel veranderen.

Deze ontwikkeling biedt kansen voor innovatie, personalisatie en efficiënter onderwijs, maar brengt ook risico's met zich mee. Strategische afhankelijkheid van Big Tech en grote EdTech-leveranciers kan bijdragen aan vendor lock-in en daarmee tot beperkte keuzevrijheid en hogere uitgaven. Hoewel scholen momenteel geen noemenswaardige problemen ervaren op het gebied van interoperabiliteit op het vlak van leermaterialen in relatie tot Big Tech of EdTech-aanbieders, is het van belang om te blijven streven naar digitale autonomie.¹²⁷ Open standaarden en betere gegevensuitwisseling tussen systemen kunnen overstapdrempels verlagen, keuzevrijheid in de toekomst vergroten en afhankelijkheid van individuele aanbieders verminderen. Door het stimuleren van interoperabiliteit en dataportabiliteit wordt deze

¹²⁷ Zie ACM, AFM, AP, DNB & RDI, juli 2026, Position paper, '[De route naar digitale autonomie Meer grip op digitale afhankelijkheden](#)'.

afhankelijkheid van individuele en/of internationale leveranciers beperkt en de digitale autonomie van scholen versterkt.

Daarnaast zijn betrouwbare kwaliteitskaders, beoordelingsmethodieken en digitale bewijsinfrastructuren nodig om meer transparantie in de markt te creëren en scholen te ondersteunen bij weloverwogen aanschafbeslissingen waarin ook cybersecurity en de privacy van de leerlingen meegenomen wordt. Tot slot kunnen testbeds en initiatieven voor publiek-private samenwerking tussen scholen en aanbieders innovatie en praktijkvalidatie versterken. Samenvattend zijn het verbeteren van interoperabiliteit, het ontwikkelen van nationale kwaliteits- en transparantie-instrumenten en het faciliteren van laagdrempelige testomgevingen de belangrijkste voorwaarden voor een toekomstbestendige EdTech-markt waarin innovatie en concurrentie worden bevorderd.

7.4.2 Aanbeveling 4a aan scholen

- a. **Verwerk in het leermaterialenbeleid het streven naar digitale autonomie van de school en zorg ervoor dat de school niet te afhankelijk wordt van een bepaald digitale leermiddel.**
- b. **Blijf kritisch op de kwaliteit en effectiviteit van adaptieve onderwijssoftware.**

Toelichting

- a. Stel in het leermiddelenbeleid en de daarop gebaseerde (collectieve) aanbestedingen nieuwe digitale leermiddelen interoperabiliteit als vereiste en voorkom zo lock-in effecten.
 - Dataverwerkingsdiensten dienen zich aan de interoperabiliteitseisen van de DA te houden en dienen ook parallel gebruik van haar diensten toe te staan. Dit zorgt ervoor dat scholen een uitgebreidere keuze hebben voor digitale diensten. Door bewust te kiezen bij de inkoop van haar diensten kunnen scholen hun afhankelijkheid verkleinen en haar digitale autonomie verbeteren.
 - Neem eigenschap van de data die gegenereerd wordt door het gebruik van digitale leermiddelen en diensten die de school beschikbaar stelt, en stel eisen voor het gebruik en de uitwisseling van deze data met derden door de gegevenshouder
- b. De werking van adaptieve leermaterialen is soms slecht inzichtelijk en kan erg lastig te beoordelen zijn voor scholen. Bij nieuwe (type) producten is het echter juist van belang om te evalueren wat de risico's en de toegevoegde waarde zijn.¹²⁸ Door dit te doen, worden EdTech bedrijven aangespoord om te blijven innoveren en hun producten te verbeteren.
 - Maak ook gebruik van de mogelijkheid om samen met EdTech bedrijven pilots te beginnen met software die samen met leraren worden ontwikkeld en gebruikt om de educatieve waarde van deze leermiddelen te verbeteren.

Scholen zijn verantwoordelijk voor hun eigen digitale autonomie en dienen waakzaam te zijn, maar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Economische Zaken en Klimaat (EZK) kunnen scholen in dit proces ook ondersteunen. De ACM richt een aantal aanbevelingen aan het Ministerie van OCW en EZK.

7.4.3 Aanbeveling 4b aan OCW en EZK

- a. **Pak de onderwijsstrategie voor [digitale autonomie](#) op (conform [Kamerbrief juli jl](#)) en heb daarin aandacht voor het tegengaan van vendor-lock in door interoperabiliteit en dataportabiliteit te stimuleren.**
- b. **Verstevig het afsprakenstelsel Edu-V ten dienste van zowel de toetreders als de afnemers op de markt voor onderwijssoftware in Nederland.**

¹²⁸ De AP signaleert bijvoorbeeld dat adaptieve leersystemen de behoeften van leerlingen die de lesstof minder goed beheersen moeilijker vaststellen dan die van leerlingen die de stof al goed beheersen. Ook blijkt dat docenten algoritmische onderwijsmaterialen veel moeilijker kunnen beoordelen dan traditionele lesmaterialen. Zie: Autoriteit Persoonsgegevens, *Risico's van algoritmes en AI in het onderwijs*, <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/algoritmes-ai/risico's-algoritmes-ai-ontwikkelingen-in-nederland/risico's-algoritmes-en-ai-in-het-onderwijs>.

- c. **Stel een kader op voor publiek/private samenwerking ten aanzien van de ontwikkeling van onderwijssoftware door ontwikkelaars met scholen en houd toezicht op de kwaliteit van de digitale leermiddelen.**

Toelichting

- a. Het is voor (individuele) scholen lastig om grote stappen op onderwerpen als digitale autonomie en vendor-lock te zetten. Effectief beleid vraagt om (nationale) coördinatie en het stellen van eisen bij gezamenlijke inkopen.
- b. Er worden aan de hand van het EDU-V keurmerk voorwaarden gesteld aan privacy en beveiliging en afspraken gemaakt over gegevensuitwisseling en regie op deze uitwisseling. Dit stelsel kan ondersteund en geleidelijk aan uitgebouwd worden, rekening houdend met de regeldruk op kleinere of startende ondernemingen.
- c. Maak in het kader afspraken over financiering, tijdsbesteding maar ook over transparant maken van de resultaten en gegevensbeheer/eigendom van gegevens.

7.5 Vervolg: uitvoeren van de aanbevelingen, toezicht ACM

Voorlichting aan en betere begeleiding van schoolbesturen en vakgroepen bij de inkoop van leermaterialen dienen prioriteit te krijgen. Aan de hand van verschillende voorlichtingsinstrumenten kunnen scholen op weg worden geholpen om kritischer te kijken naar hun leermaterialenpakket en de evaluatie van deze boeken en licenties. SIVON en Kennisnet bieden reeds handreikingen en informatie aan en ook de VO-raad kan betrokken worden in de verdere communicatie richting scholen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen via regiobijeenkomsten en conferenties voor het vo. De ACM zou hier een ondersteunende rol in kunnen spelen.

De ACM zal daarnaast de ontwikkelingen op de leermaterialenmarkt volgen. Uiterlijk augustus 2031 moeten alle scholen hun onderwijsaanbod aan de nieuwe kerndoelen hebben aangepast.¹²⁹ De herziening van het curriculum en de komst van Neon kunnen een impuls zijn die de markt verandert. Het kan dan ook voor het ministerie van OCW relevant zijn om een monitor op te (laten) zetten en de ontwikkelingen in het aanbod van en de prijzen voor leermaterialen te kunnen volgen. De ACM zou mee kunnen denken over de opzet van deze monitor.

De ACM zal in de toepassing van haar eigen instrumentarium, zoals het concentratietoezicht, ook teruggrijpen op de bevindingen van dit rapport. De ACM kan overgaan tot nader onderzoek naar uitgevers die een sterke machtspositie op een bepaald vakgebied hebben en die softwarelicenties verplicht bij leerboeken blijven verkopen. Mogelijk kan de voorgenomen inroepbevoegdheid van overnames die nu onder de meldingsdrempel vallen vanaf 2027 ingezet worden om overnames in de educatieve sector te toetsen op marktverstoringen.¹³⁰

Iets te melden aan de ACM?

Tot slot roept de ACM ondernemers en scholen die mogelijk relevante informatie hebben voor de ACM over oneerlijke concurrentie om deze informatie te delen met de ACM. Zie hiervoor de website <https://www.acm.nl/nl/melden-bij-de-acm>. U kunt de ACM ook bellen op 070 72 22 000 (optie 2) op werkdagen van 09.30 tot 13.00 uur.

¹²⁹ Zie Wet herziening wettelijke grondslagen kerndoelen, zie ([Stb. 2026.138](#)).

¹³⁰ Op 22 september 2026 stemt de Tweede Kamer over het initiatiefwetsvoorstel van lid Bushof (zie [Kamerstukken II, 2024/25, 36774, nr. 2](#)).

Bijlage 1: Toelichting onderzoeksmethoden

Het uitgevoerde onderzoek bestaat uit een aantal onderdelen:

- **Literatuuronderzoek:** Voor dit onderzoek vormen eerder verschenen relevante rapporten, artikelen en overige documentatie een belangrijke basis. De bibliografie is opgenomen in Bijlage 3.
- **Factuuronderzoek:** Bij de vijf grootste uitgevers en drie distributeurs heeft de ACM verkoopdata van lesmethoden over de laatste acht jaren opgevraagd. Deze gegevens zijn gebruikt voor analyses van de marktaandelen per vak, prijsontwikkelingen, overstapedrag van scholen, gebruikte verkoopkanalen en de effecten van toetreding.

Een uitgebreidere beschrijving van dit onderzoek is opgenomen onder **kop A** van deze bijlage.

- **Gedragsonderzoek:** Onderzoeksbureau Motivaction heeft in opdracht van de ACM een vragenlijst ontwikkeld over het keuze- en overstapproces van middelbare scholen ten aanzien van het inkopen van (digitale) leermaterialen. Deze vragenlijst was gericht aan verschillende functionarissen in het onderwijs, waaronder docenten, leermiddelencoördinatoren, schoolleiders en schoolbestuurders. Het doel van dit onderzoek was om beter te begrijpen hoe het keuzeproces voor leermaterialen binnen vo-scholen werkt en om meer inzicht te krijgen in het overstapedrag van vo-scholen en de mate waarin zij reeds gekozen leermaterialen en alternatieven evalueren.

Een uitgebreidere beschrijving van dit onderzoek is opgenomen onder **kop B** van deze bijlage.

- **Marktgesprekken:** Om inzicht te krijgen in de markt voor digitale leermaterialen in het voortgezet onderwijs in Nederland heeft de ACM gesprekken gevoerd met aanbieders, (beroeps)organisaties, scholen, EdTech- en Big Tech-partijen en andere betrokkenen. Bij het verzamelen van gesprekspartners heeft de ACM een juiste balans proberen te vinden in de perspectieven van de verschillende soorten marktspelers en stakeholders.

Een lijst van de partijen die ACM gesproken heeft in het kader van dit marktonderzoek is opgenomen onder **kop C** van deze bijlage.

- **Aanvullende informatieverzoeken:** De ACM heeft tevens bij verschillende uitgevers interne documentatie opgevraagd en verzocht om nadere toelichting op bepaalde onderwerpen. Met behulp van de ontvangen stukken en antwoorden heeft de ACM bepaalde kennishiaten kunnen opvullen en zich een completer beeld kunnen vormen van hoe de relevant markt in de praktijk werkt.

A. Factuuronderzoek: beschrijving data en methodologie

Dataverzameling en verwerkingsstappen

Voor het factuuronderzoek zijn gegevens gebruikt die zijn aangeleverd door uitgevers en distributeurs van leermaterialen. De aangeleverde bestanden verschilden in opbouw, gehanteerde definities en mate van detaillering. Om de gegevens gezamenlijk te kunnen analyseren, zijn de gegevens eerst geharmoniseerd en samengebracht in één analysebestand. De wijze waarop de gegevens zijn geïnterpreteerd en bewerkt, is mede gebaseerd op gesprekken met de betrokken marktpartijen.

Afbakening

Voor de economische analyses zijn alleen factuurregels meegenomen die betrekking hebben op herkenbaar leerlingmateriaal binnen de onderzochte vakken en lesmethoden die rechtstreeks aan scholen zijn verkocht. Hulpmiddelen en verkopen via niet-relevante kanalen (zoals indirect van een uitgever via een distributeur, of via platforms als Bol.com) vallen buiten deze selectie. De vakken die deel uitmaken van dit onderzoek zijn: Nederlands, Engels, Frans, Duits, Wiskunde, Natuurkunde/NaSk1,

Scheikunde/NaSk2, Natuur- en Scheikunde, Aardrijkskunde, Geschiedenis, Biologie, Economie, Bedrijfseconomie, Maatschappijkunde, Maatschappijleer, en Mens en Maatschappij. Waar nodig zijn opgegeven vaknamen handmatig gestandaardiseerd. De onderzoeksperiode loopt van 2018 tot en met 2025. Dezelfde afbakening is zoveel mogelijk in alle deelanalyses toegepast, zodat de resultaten onderling vergelijkbaar zijn.

Methodiek prijsanalyse

De prijsveranderingen zijn eerst op het niveau van het individuele product berekend. Factuurregels voor hetzelfde product zijn per jaar samengenomen. De gemiddelde nettoprijs is berekend door de gerealiseerde netto-omzet te delen door het verkochte aantal. Voor de brutoprijs is uitgegaan van de geregistreerde bruto-eenheidsprijs, waarbij rekening is gehouden met de verkochte aantallen.

Deze methode is gebruikt, omdat een directe vergelijking van gemiddelde prijzen op markt-, vak- of methodeniveau een vertekend beeld zou kunnen geven. Leermaterialen worden namelijk in verschillende vormen aangeboden: als gedrukt boek, digitale licentie of combinatie van beide. Bovendien kan een vergelijkbaar aanbod bij de ene leverancier uit één gebundeld product bestaan en bij een andere leverancier over meerdere producten zijn verdeeld. Een verandering in de gemiddelde prijs kan daardoor het gevolg zijn van een verandering in het verkochte assortiment of de manier van administreren, zonder dat de prijs van een afzonderlijk product is gewijzigd.

Een alternatieve benadering, gebaseerd op de totale kosten per school of per leerling, bleek voor de gehele markt niet uitvoerbaar. Hoewel deze benadering een nuttig perspectief op de markt zou bieden, is op basis van de huidige factuurgegevens onvoldoende informatie beschikbaar om de totale kosten per school of per leerling betrouwbaar vast te stellen. Het is mogelijk dat een school daarom jaar-op-jaar andere wijzigingen van het totale leermaterialenbudget waarneemt dan de gemiddelde prijsontwikkeling die uit dit onderzoek volgt.

De concrete verwerkingsstappen in dit proces waren als volgt:

1. Aggregatie naar individueel product, door de factuurregels te groeperen op basis van de unieke productcode, de EAN, maar ook factuurjaar, vak, lesmethode, producent en verkoper. Deze indeling zorgde ervoor dat factuurregels met dezelfde EAN, maar met verschillende productkenmerken of verkoper-specifieke administratie, niet als één en hetzelfde product worden behandeld.
2. Voor elke individueel product is de gemiddelde prijs berekend.
3. Vervolgens is gecontroleerd of hetzelfde individuele product een jaar eerder ook is verkocht. Alleen als dit het geval was, is berekend wat de procentuele verandering van de prijs was ten opzichte van de gemiddelde prijs van het product een jaar eerder. Als een individueel product een jaar eerder niet was verkocht, dan konden de prijzen van dit product voor het respectievelijke jaar niet worden meegenomen.
4. Stap 3 resulteerde in een overzicht van procentuele veranderingen per individueel product. Voor elk opeenvolgend jaar zijn deze prijsveranderingen geaggregeerd volgens een methodiek die grotendeels overeenkomt met de Laspeyres-index: de prijsverandering van ieder product wordt gewogen naar de netto-omzet van dat product in het voorafgaande jaar. Producten met een grotere netto-omzet in het voorafgaande jaar kregen daardoor een groter gewicht. De jaarlijkse uitkomsten zijn vervolgens aan elkaar gekoppeld tot een ketenindex, zoals te zien in de in paragraaf 3.2 weergegeven. Deze methodiek sluit in grote lijnen aan bij hoe het CBS tot zijn prijsindexcijfers komt. De door het CBS gehanteerde Laspeyres-index weegt naar de afzet van het vorige jaar; in het factuuronderzoek is gewogen naar netto-omzet. Deze keuze is gemaakt omdat de afzet van producten niet één-op-één vergeleken kunnen worden. De verkoopheenheid kan afhankelijk van het product verschillende betekenissen hebben: één boek, één licentie, of een bundel van meerdere onderdelen. Netto-omzet is wel voor alle producten op dezelfde manier uitgedrukt, en weerspiegelt beter hun economische belang in het geheel.

5. De procentuele jaarlijkse veranderingen zijn omgezet in een index, om het jaarlijkse prijsverloop te visualiseren.
6. In de grafieken is het CPI van zowel studieboeken als software gevisualiseerd, om de prijsveranderingen te vergelijken met prijsveranderingen van relevante consumentenproducten. Alle genoemde indexcijfers zijn genormaliseerd op basis van 2019.

Effect van de introductie van LiFo op de prijsanalyse

De introductie van het licentie-foliomodel (LiFo) rond 2018/2019 vormde een aandachtspunt bij de analyse van de prijsontwikkeling. In 2018 bestond de productmix in de factuurdata nog voornamelijk uit folio-producten, terwijl LiFo-producten slechts een beperkt aandeel hadden. In de daaropvolgende jaren nam het gebruik van LiFo sterk toe en nam het aandeel van uitsluitend folio geleverde producten af. Hierdoor veranderde de samenstelling van de producten die in de factuurdata zijn waargenomen gedurende de onderzoeksperiode.

Om dit effect te beperken, is de prijsontwikkeling berekend op basis van producten die in opeenvolgende jaren zijn verkocht. De jaarlijkse prijsverandering is daarbij gewogen naar de omzet in het voorafgaande jaar. Hiermee is voorkomen dat veranderingen in de productmix tussen jaren, bijvoorbeeld door de toenemende toepassing van LiFo, zijn geïnterpreteerd als prijsveranderingen. De berekening beantwoordde de vraag: wat zou het hebben gekost om de productmix van het voorafgaande jaar tegen de prijzen van het huidige jaar te kopen?

Prijsontwikkeling gevoelig voor productkoppeling en selectiecriteria

Deze methode mat de prijsontwikkeling van vergelijkbare, over de tijd gevolgde producten. De gematchte productreeksen vertegenwoordigden circa 82% van de netto-omzet binnen de analysepopulatie. Tegelijkertijd kwamen veranderingen in het assortiment, productvernieuwing, of veranderingen in verkooppatronen niet rechtstreeks in de gemeten prijsverandering tot uitdrukking. De uitkomsten moeten daarom worden geïnterpreteerd als een index voor de prijsontwikkeling van jaarlijks vergelijkbare producten. De index is geen volledige maatstaf voor de ontwikkeling van de totale kosten die scholen per leerling maken.

Prijselasticiteit

Om een indicatie te krijgen van de prijselasticiteit heeft de ACM op basis van de door marktpartijen en distributeurs aangeleverde factuurdata geanalyseerd in hoeverre veranderingen in de brutoprijs van een methode samenhangen met veranderingen in de afzet van die methode. Om de relatie tussen prijs en afname te onderzoeken, is voor iedere methode-jaarcombinatie de geobserveerde elasticiteit berekend.

Methodiek

De beschreven methodiek van productvergelijking welke is toegepast voor de prijsanalyse (hierboven beschreven onder *Methodiek prijsanalyse*) is ook gebruikt voor de analyse van de prijselasticiteit. Voor producten die in twee opeenvolgende jaren voorkwamen, is zowel de verandering in de brutoprijs als de verandering in het verkochte aantal bepaald. Op productniveau is zowel de verandering in prijs als het verkochte aantal logaritmisch getransformeerd. Deze veranderingen zijn vervolgens met omzetweging (op basis van het vorige jaar) samengevoegd op het niveau van de lesmethoden. Lesmethoden met een zeer klein marktaandeel (een marktaandeel van 0,1%) binnen het vak en binnen een jaar zijn uitgefilterd.

Vervolgens is voor iedere methode-jaarcombinatie de geobserveerde elasticiteit berekend als de verhouding tussen de logaritmische verandering in de afname en de logaritmische verandering in de prijs. Deze geobserveerde elasticiteiten geven inzicht in de samenhang tussen prijs en afname, maar vormen geen causale schatting van de prijselasticiteit.

De elasticiteitsuitkomsten moeten daarom voorzichtig worden geïnterpreteerd. Met name wanneer de prijs tussen twee opeenvolgende jaren nauwelijks verandert, kan een relatief kleine prijsverandering in de noemer leiden tot een grote geobserveerde elasticiteitswaarde. Daarnaast kunnen factoren die de afzet

beïnvloeden, zoals leerlingaantallen, schoolspecifieke omstandigheden of inhoudelijke wijzigingen van een methode, niet afzonderlijk in deze berekening worden meegenomen.

Resultaten en duiding

In 71% van de methode-jaarcombinaties is sprake van een negatieve geobserveerde elasticiteit. Dit betekent dat een prijsstijging gepaard gaat met een daling van de afname, of omgekeerd. In 28% van de observaties bewegen prijs en afname in dezelfde richting.

De positieve prijs-afnamerelatie kan verschillende verklaringen hebben. Ten eerste kan de prijs mede worden beïnvloed door de verwachte of gerealiseerde omvang van de vraag. Wanneer een methode bijvoorbeeld snel groeit, kunnen uitgevers hierop anticiperen door de prijs te verhogen. Hierdoor kan een toename van de vraag samengaan met een hogere prijs, zonder dat de hogere prijs zelf leidt tot een hogere vraag. Ten tweede kan de positieve relatie samenhangen met de manier waarop scholen hun methode kiezen en inkopen. Een verandering in het aantal leerlingen kan bijvoorbeeld automatisch leiden tot een verandering in aantal afgenomen eenheden, ook als de prijs is gestegen. Ten derde kunnen producten binnen een lesmethode van editie wisselen, waardoor de afname van een oude editie sterk kan dalen, terwijl de afname van de nieuwe editie niet volledig als een verandering in de vraag naar dezelfde methode wordt waargenomen. Ook kunnen prijswijzigingen plaatsvinden nadat een school al voor een methode heeft gekozen, waardoor een prijsverandering niet direct tot een verandering in de afname leidt.

De resultaten moeten daarom voorzichtig worden geïnterpreteerd. De analyse van de methode-jaarcombinatie geeft geen eenduidige schatting van de causale prijselasticiteit. De omvang van de berekende elasticiteiten is bovendien gevoelig voor de beperkte jaar-op-jaar prijsvariatie van methoden. Bij een deel van de methoden is de prijs over de tijd relatief stabiel, terwijl de afname wel kan veranderen. Wanneer de afname vervolgens daalt terwijl de prijs nauwelijks verandert, resulteert dit door de berekeningswijze in een relatief grote negatieve elasticiteitswaarde. Dit betekent dat een grote geobserveerde absolute waarde van de geobserveerde elasticiteit niet noodzakelijk betekent dat scholen sterk op prijsveranderingen reageren.

Overstapanalyse

De overstapanalyse onderzocht in hoeverre scholen in opeenvolgende jaren veranderen van dominante uitgever (i.e. overstappen). Hiermee wordt bedoeld: de uitgever waarvan zij het grootste aandeel van hun uitgaven aan leermaterialen afnemen, in een bepaald vak. De analyse is uitgevoerd op het niveau van een schoolvestiging, onderwijsniveau (vmbo of havo/vwo), vak en jaar.

Voor deze analyse zijn, naast de standaardafbakening, aanvullende selecties toegepast. Alleen vestigingen met een bruikbare vestigingscode zijn meegenomen. Ook zijn vestigingen met een zeer beperkte waarneming uitgesloten: alleen vestigingen met ten minste 50 factuurregels of ten minste 1.000 euro aan netto-omzet zijn meegenomen.

Het overstappercentage is het aandeel van de vergelijkbare jaarovergangen waarin de dominante uitgever verandert. In eerste instantie is dit percentage voor elke combinatie van school en onderwijsniveau per vak berekend. Dit is gemiddeld om voor elke combinatie van school en onderwijsniveau een overstappercentage te berekenen. Elk vak telde daarbij even zwaar mee. De overstapkans per vak is het aantal vergelijkbare jaarovergangen waarin de dominante uitgever verandert, samengenomen over alle scholen en onderwijsniveaus. Ook bij deze berekening geldt dat alle overgangen evenveel meetelden.

Dit percentage is per vak berekend, en gemiddeld per school en onderwijsniveau. Een overstap betekent niet noodzakelijk dat een school alle leerlingen naar een andere methode of uitgever heeft overgezet. De indicator geeft vooral inzicht in de stabiliteit van de dominante uitgever binnen een school, niveau en vak.

Een kanttekening bij de analyse is dat niet voor elke school een vestigingscode bekend is in de dataset. Hierdoor ontbreken er voor scholen mogelijk overstappen naar een andere methode, omdat de aankoop van de methode waar de school naar overstapt dan niet geregistreerd is.

B. Enquête: beschrijving vragen en statistische betrouwbaarheid

De ACM heeft het marktonderzoeksbureau Motivaction ingeschakeld om te ondersteunen bij het opstellen en verspreiden van een online enquête gericht aan medewerkers van vo-scholen. De enquête is beschikbaar geweest van 4 juni 2026 tot 10 juli 2026. Respondenten werd eerst gevraagd wat hun functie binnen de school was, zodat vastgesteld kon worden dat degene die de enquête invulde daadwerkelijk aan een school gelieerd was. Als de respondent een leerkracht was, werd gevraagd welke soorten leermateriaal tijdens diens lessen werd gebruikt. De verdere vragen zagen in de kern op het keuzeprocess voor leermaterialen en het overstapedrag van vo-scholen. Zo werd onder meer gevraagd naar de rol van de respondent in het keuzeprocess, hoe het keuzeprocess wordt gestart, welke factoren (zoals prijs en kwaliteit) een rol spelen bij dit proces en wie de finale beslissingsbevoegdheid heeft. Ook werd gevraagd naar de mate waarin leermaterialen worden geëvalueerd, welke bronnen worden geraadpleegd voor evaluatie en vergelijking, en hoe vaak en wanneer er wordt overgestapt naar een andere lesmethode. Tot slot zijn in de vragenlijst ook thema's als duurzaamheid en verspilling en werkdruk opgenomen.

Ondanks het verspreiden van de enquête via verschillende kanalen, namen uiteindelijk 117 respondenten deel, wat minder was dan verwacht. Daarmee is de ACM van oordeel dat de resultaten van de enquête geen voldoende representatief beeld geven voor alle vo-scholen in Nederland en ontbreekt een afdoende mate van statistische betrouwbaarheid. Wel kunnen de resultaten gebruikt worden ter staving van informatie die de ACM reeds uit andere bronnen heeft ontvangen.

De relatief lage respons heeft een aantal mogelijke oorzaken. Allereerst is de enquête beschikbaar geweest gedurende een periode waarin ook de eindexamens en de afronding van het schooljaar vo-scholen bezighielden. Voor de scholen is dit in de regel een uitzonderlijk drukke periode. Op de tweede plaats gaven sommige scholen ook aan dat zij het invullen van de enquête op dat moment niet voldoende zinvol achtten. Tot slot leek een aantal scholen niet bekend te zijn met de ACM, waardoor het doel en de context van de vragenlijst voor hen mogelijk onduidelijk was.

Van de ondervraagden was het merendeel leerkracht (88). Een aanzienlijk deel van de respondenten was vaksectiehoofd (62), leermiddelencoördinator (48) of schoolleider of -directeur (23). Slechts een klein aantal van de ondervraagden gaf aan onderwijsassistent (1) of ondersteunend personeel (9) te zijn of een andere functie binnen de school te hebben (19). Respondenten konden bij de vraag naar hun functie binnen de school meerdere antwoorden selecteren. Daardoor verschijnen veel respondenten in meerdere categorieën.

C. Gesprekken met marktpartijen: een overzicht

In het kader van dit marktonderzoek heeft ACM gesproken met:

Uitgevers en distributeurs:

- Noordhoff (onderdeel van NPM Capital Group)
- Malmberg (onderdeel van Sanoma)
- Thieme-Meulenhoff (onderdeel van Klett Gruppe)
- Blink
- Boom
- NEON
- Iddink (onderdeel van Sanoma)
- VanDijk
- OsingaDeJong

- LWEO
- CED-groep

Middelbare scholen:

- Markland College Oudenbosch
- OMO Scholengroep Bergen op Zoom e.o., 't Ravelijn
- Carmelcollege
- Scholengemeenschap Spieringshoek
- Aeres

Branche- en belangenorganisaties:

- VO-raad
- Media voor Educatie Vak en Wetenschap (MEVW)
- SIVON
- Kennisnet

EdTech en Big Tech-partijen:

- BrainBoost
- Gynzy
- EduHint
- Dutch EdTech Foundation
- Google
- Microsoft

Overige partijen:

- Universiteit van Amsterdam (prof. dr. J. Hinloopen)
- Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO)
- Edu-V
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Met de volgende partijen zijn de concept-beschouwingen en concept-aanbevelingen besproken:

- Onderwijsinspectie
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
- Ministerie van Financiën
- SIVON
- Kennisnet
- VO-raad
- Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO)
- Edu-V
- Media voor Educatie Vak en Wetenschap (MEVW)
- Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv)
- Algemene Onderwijsbond (AOB)

Bijlage 2: Bibliografie

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (2026): [Editoria scolastica in Italia – Rapporto Finale \(Executive summary\)](#)

Dialogic (2025): [Afhankelijkheid en autonomie ten opzichte van bigtech-dienstverlening in het funderend onderwijs](#)

Dialogic, Oberon & e-Conomics (2026): [Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken. Met speciale aandacht voor de marktwerking op de leermiddelenmarkt.](#)

Hinloopen, J. (2013): [De markt voor lesmethoden.](#) *Tijdschrift voor het Economisch Onderwijs*

Kennisnet (2025): [Monitor Digitalisering Onderwijs 2025](#)

Kloc, A. (2026): [Digital platforms in learning: Three studies on gamified competitions, strategic pricing, and social media dynamics.](#)

KPMG (2025): [Onderzoek prijsontwikkeling VO Leermiddelenmarkt](#)

Oberon (2023): [De gevolgen van digitalisering op de leermiddelenmarkt](#)

OECD (2025): [OECD Review of Digital Education Policy in the Netherlands](#)

PwC (2025): [Onderzoek naar de marges en kostenstructuur van leermiddelen in het voortgezet onderwijs](#)

ResearchNed (2024): [Kwaliteitscriteria voor leermiddelen funderend onderwijs – een literatuurstudie](#)

SEO (2020): [Marktwerking leermiddelen voortgezet onderwijs](#)

SIVON (2025): [Position paper: visie SIVON op Big Tech en EdTech](#)

SIVON (2026): [Position paper SIVON – Binnen de publieke waarden, of buiten de deur](#)