

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

646

Vragen van de leden **Rooderkerk** en **Sneller** (beiden D66) aan Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister van Economische Zaken over *marktconcentratie op de schoolboeken- en schoolboekendistributiemarkt* (ingezonden 9 oktober 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Paul** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 25 november 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 381.

Vraag 1

Kunt u inzage geven in de verdeling van marktaandelen van uitgeverijen op de schoolboekenmarkt?¹

Antwoord 1

In mijn brief² over digitalisering en leermiddelen ga ik uitgebreid in op de brede ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt en de fundamentele verschuivingen die daar plaatsvinden.

Er zijn op de leermiddelenmarkt meerdere uitgevers actief. De tussenresultaten van onderzoek door KPMG³ laten voor het voortgezet onderwijs (vo) zien dat de drie grootste uitgevers (Noordhoff, Malmberg en ThiemeMeulenhoff) een geschat marktaandeel hebben van rond de 77% in de periode 2018–2023. Het Ministerie van OCW beschikt niet over specifieke marktaandelen van afzonderlijke uitgevers.

Voor het primair onderwijs (po) beschikt het Ministerie van OCW niet over actuele gegevens over de verdeling van marktaandelen. Op basis van onderzoek uit 2016⁴ is bekend dat de markt voor methoden grotendeels door vier grote uitgevers (Noordhoff, Zwijsen, ThiemeMeulenhoff en Malmberg) wordt bediend. Zij hebben een geschat gezamenlijk marktaandeel van ongeveer 80%.

¹ EenVandaag, d.d. 30 augustus 2023, Terug naar herbruikbare schoolboeken? Steeds meer kritiek op wegwerpbouken: «We gooien 60.000 kilo papier weg», Terug naar herbruikbare schoolboeken? Steeds meer kritiek op wegwerpbouken: «We gooien 60.000 kilo papier weg» – EenVandaag (avrotros.nl)

² Kamerstukken II, 22 november 2024, 2024Z19242

³ KPMG, Onderzoek prijsontwikkeling VO leermiddelenmarkt, definitieve tussenrapportage, 30 oktober 2024.

⁴ SEO, Economisch onderzoek, Kwaliteit, betrouwbaarheid of innovatie. Onderzoek naar de leermiddelenmarkt in het primair onderwijs, Amsterdam, september 2016.

Vraag 2 en 3

Heeft u inzichtelijk wat de marktaandeelen van uitgevers zijn per vakgebied? Zijn er monopolisten of bijna-monopolisten bij specifieke schoolvakken? Kunt u inzage geven in de verdeling van marktaandeelen voor schoolboeken-distributeurs?

Antwoord 2 en 3

In het vo zijn twee grote distributeurs en één kleinere actief (VanDijk, Iddink en OsingadeJong). Ook verzorgen sommige uitgevers op beperkte schaal een distributiefunctie.⁵ Het Ministerie van OCW beschikt niet over exacte cijfers van de marktaandeelen.

In het po zijn twee distributeurs actief: Heutink en de Rolf groep. Op basis van onderzoek uit 2016³ wordt het marktaandeel van Heutink geschat op 70% en de Rolf groep op ongeveer 30%.

Vraag 4

Kunt u voor al deze bedrijven uiteenzetten welke bedrijfsvorm zij hanteren en welke eigenaar zij hebben?

Antwoord 4

Door overnames op de leermiddelenmarkt zijn vrijwel alle educatieve uitgeverijen en distributeurs in handen van internationaal beursgenoteerde bedrijven of van private equity. Noordhoff is in handen van private equity bedrijf NPM Capital, De Rolf Groep van BB Capital en VanDijk van Intersaction. ThiemeMeulenhoff en Zwijsen vallen onder de Duitse Klett Gruppe. Malmberg, Iddink, Magister en Itslearning zijn eigendom van het Finse beursgenoteerde bedrijf Sanoma. Heutink en Reinders vallen onder private equity bedrijf Nalka uit Zweden, Heutink ICT en Cloudwise worden beheerd door het Franse private equity bedrijf Seven2 en het Canadese private equity bedrijf Constellation is eigenaar van Topicus (ParnasSys, Somtoday).

Vraag 5

Vindt u het wenselijk dat de markt van schoolboeken en schoolboekendistributie zodanig geconcentreerd is?

Antwoord 5

Ik vind het belangrijk dat scholen kunnen kiezen uit een ruim aanbod van goede en betaalbare leermiddelen om evidence-informed onderwijs te kunnen bieden.

Op dit moment heeft een klein aantal distributeurs en uitgevers een groot marktaandeel in handen. Daar staan relatief veel scholen en schoolbesturen tegenover. Dit kan mogelijk voor onwenselijke kwetsbaarheden zorgen, als het gaat om concurrentie op prijs en kwaliteit, een gelijk speelveld voor aanbieders, de continuïteit van de levering van leermiddelen en de keuzevrijheid voor scholen. De Autoriteit Consument & Markt (ACM) houdt toezicht op eerlijke concurrentie en marktwerking. Zij kan optreden als marktmacht zou ontstaan door een fusie of overname (boven bepaalde omzetcijfers) of als een onderneming met een economische machtspositie daar misbruik van maakt.

In mijn brief over Digitalisering en Leermiddelen uit ik mijn zorgen over de toenemende druk op de levering van leermiddelen door de verschuivingen in de markt. Door de relatief hoge marktconcentratie kan het (gedeeltelijk) uitvallen van een leverancier al snel leiden tot grote verstoringen in het proces.

Het is belangrijk dat het onderwijs een goede en gebundelde vraag stelt aan leveranciers en op die wijze duidelijke wensen ten aanzien van prijs en kwaliteit in de markt zet. De coöperatie SIVON ondersteunt scholen hierbij. Om zicht te krijgen op welke handelingsperspectieven er zijn om de marktwerking te verbeteren en toetredingsdrempels weg te nemen laten de ministeries van OCW en EZ onderzoek uitvoeren. Naar verwachting wordt dit onderzoek begin volgend jaar opgestart.

⁵ SEO Economisch onderzoek, Marktwerking leermiddelen voortgezet onderwijs, Amsterdam, juni 2020.

Vraag 6

Vindt u het wenselijk dat scholen de facto bij maar twee aanbieders een aanbesteding kunnen doen?

Antwoord 6

Zie het antwoord op vraag 5.

Vraag 7

Vindt u dat scholen en leraren voldoende keuze hebben in lesmethoden en uitgevers?

Antwoord 7

Hoewel scholen voor veel vakken kunnen kiezen uit meerdere aanbieders zie ik dat, door recente consolidaties op de leermiddelenmarkt, de keuzemogelijkheden van scholen verder onder druk kan komen te staan.

Daarom zet ik in op het versterken van de vraagarticulatie van scholen via coöperatie SIVON. Zij ondersteunt scholen om gezamenlijk een sterke, professionele vraag naar leermiddelen uit te zetten in de markt en zo concurrentie op prijs, aanbod en kwaliteit te stimuleren. Daarnaast ontwikkelt SIVON een keuzetool die scholen helpt om een compleet overzicht te krijgen van het aanbod en de prijzen.

Ook zie ik een belangrijke rol weggelegd voor open leer materiaal, om de kwaliteit en pluriformiteit van de leermiddelenmix op scholen te bevorderen.

Via het Nationaal Groeifondsprogramma «Impuls Open leer materiaal» stimuleer ik het evidence-informed gebruiken, delen en maken van open leer materiaal in het funderend onderwijs.

Vraag 8

Wat vindt u van de verticale marktintegratie op de markt voor schoolboeken, waarbij één bedrijf een uitgeverij, distributeur, leerlingvolgsysteem én leerlingadministratiesysteem kan bezitten?

Antwoord 8

Al een tijd is de markt voor schoolboeken in beweging. Uitgevers, distributeurs en aanbieders van leerlingadministratiesystemen, leerlingvolgsystemen en elektronische leeromgevingen betreden elkaars markt om scholen alle diensten te kunnen bieden. Dit blijkt onder andere uit de evaluatie van de Wet Gratis Schoolboeken uit 2021⁶. Op korte termijn kan dit de concurrentie vergroten, op langere termijn kan dit echter leiden tot leveranciersafhankelijkheid.

Scholen verwachten dat toepassingen voor de elektronische leeromgeving, leerlingadministratie en leermiddelen op elkaar aansluiten. Dit kan verwevenheid en interactiviteit van verschillende producten en diensten in de hand werken.

Scholen dienen echter altijd vrij te zijn in de keuze van schoolboeken en applicaties, ook als deze van andere bedrijven afkomstig is. Via het programma Edu-V⁷ zet ik in op het vergroten van de interoperabiliteit tussen verschillende systemen door gebruik te maken van dezelfde standaarden voor gegevensuitwisseling.

Binnen Edu-V werk ik met steun vanuit het Nationale Groeifonds samen met de sectororganisaties PO-, VO- en MBO-raad en de brancheorganisaties van uitgeverijen (MEVW), distributeurs (VEDN) en educatieve softwareleveranciers (VDOD) aan de realisatie van een digitale (leermiddelen-)infrastructuur, zodat in de educatieve leermiddelenketen gegevens eenvoudig, betrouwbaar en veilig kunnen worden uitgewisseld. Hierdoor zijn scholen minder afhankelijk van leveranciers en kunnen nieuwe leveranciers makkelijker toetreden tot de markt. In de markt moeten alternatieven beschikbaar blijven en overstappen moet altijd mogelijk zijn.

Vraag 9

Kent u situaties van vendor lock-in wegens marktconcentratie?

⁶ SEO Economisch onderzoek, Regioplan, Evaluatie WGS, Amsterdam, 28 september 2021.

⁷ Zie ook: <https://www.edu-v.org>

Antwoord 9

Ik zie het risico van vendor lock-in vanwege marktconcentratie in de leermiddelenmarkt. Ik vind het belangrijk dat scholen te allen tijde kunnen overstappen van leverancier. Het is mij bekend dat bij enkele producten en diensten op de leermiddelenmarkt de impact van overstappen van leverancier aanzienlijk kan zijn, bijvoorbeeld bij leerlingadministratiesystemen. Of in zo'n geval sprake is van misbruik van een dominante marktpositie door een onderneming kan door de ACM onderzocht worden. De ACM is belast met het toezicht op de naleving van de Mededingingswet. De Minister van EZ geeft in zijn Kamerbrief over toekomstbestendig mededingingsbeleid⁸ aan momenteel te onderzoeken of het huidige mededingingsinstrumentarium dient te worden aangevuld zodat de ACM in meer situaties kan ingrijpen.

Vraag 10

Krijgt u ook signalen van leraren dat lesmethoden te dik zijn, te veel plaatjes bevatten en te weinig kennis bevatten? Wat vindt u hiervan en wat kunt u hiertegen doen?

Antwoord 10

Ik ontvang signalen over de overladenheid van lesmethoden en hecht er veel waarde aan dat het voor docenten helder is wat leerlingen moeten kennen en kunnen. Daarbij is het essentieel dat docenten toegang hebben tot leermiddelen die hen effectief ondersteunen in het overbrengen van deze kennis. Een methode die overvol is of onvoldoende onderbouwd, draagt hier niet aan bij. Daarom introduceer ik in de brief over digitalisering en leermiddelen een gecombineerde aanpak. Nieuwe, heldere conceptkerndoelen bieden docenten inzicht in het onderscheid tussen wat zij verplicht moeten aanbieden en wat zij optioneel kunnen aanbieden. Een landelijk kwaliteitskader voor leermiddelen geeft zowel docenten als leermiddelenontwikkelaars een duidelijk beeld van goed onderbouwde kwaliteitscriteria en de aansluiting hiervan bij de kerndoelen. Om de effectieve inzet van leermiddelen te bevorderen, richt ik een brede kwaliteitsalliantie voor leermiddelen in, waarin docenten, bestuurders en leermiddelenmakers samenwerken. Door te investeren in onderzoek naar de kwaliteit en effectiviteit van leermiddelen vergroot ik onze kennis over wat werkt voor welke leerling en in welke context. Met deze aanpak kunnen docenten doordachte en gerichte keuzes maken bij het evidence-informed gebruik van leermiddelen, terwijl leermiddelenontwikkelaars duidelijkheid krijgen over wat leerlingen moeten kennen en kunnen en hoe dit effectief in hun methoden verwerkt kan worden.

Vraag 11

Hoeveel geld krijgen scholen voor de inkoop van leermiddelen?

Antwoord 11

Iedere school krijgt een vast lumpsumbedrag per leerling. Hiervan betaalt de school haar personeel, de huisvestingskosten en lesmateriaal. De school beslist zelf hoe het geld wordt verdeeld. Scholen krijgen geen vast bedrag voor de inkoop van leermiddelen.

Vraag 12

Hoeveel scholen geven meer geld uit dan het bedrag wat zij krijgen van de regering? Kunt u delen wat dit bedrag gemiddeld is?

Antwoord 12

Tot en met 2022 is voor de berekening van de lumpsumfinanciering een richtbedrag voor de bekostiging van lesmateriaal gespecificeerd in de regeling bekostiging exploitatiekosten VO. Vanaf 2023 is er geen sprake meer van een richtbedrag.

Voor het vo weet ik op basis van de tussenresultaten van het onderzoek door KPMG dat de gemiddelde jaarlijkse uitgaven van scholen per leerling voor vo leermiddelen in de periode 2019–2023 toeneemt van € 253 naar € 284 (exclusief btw).

⁸ Kamerstuk II 2024/25, 24 036, nr. 436

Vraag 13

Vindt u het wenselijk dat bedrijven op de schoolboekenmarkt weinig tot geen ondernemersrisico kennen door het vaste bedrag dat scholen krijgen?

Antwoord 13

Ik ga niet over het ondernemersrisico van private organisaties. Scholen schaffen leermiddelen aan bij distributeurs en uitgevers en bepalen daarbij zelf het bedrag dat zij aan leermiddelen besteden. Er is geen vast bedrag voor de inkoop van leermiddelen.

Vraag 14

Bent u bereid in gesprek te gaan met de Autoriteit Consument & Markt (ACM) over de marktconcentratie op de schoolboekenmarkt?

Antwoord 14

Ja, ik ben in gesprek met de Autoriteit Consument & Markt (ACM) over de ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt.

Vraag 15

Wat vindt u van het businessmodel van een substantieel aantal uitgeverijen waarbij er aan het einde van het schooljaar kilo's aan leerwerkboeken moeten worden weggegooid?

Antwoord 15

Uit het oogpunt van doelmatige besteding van middelen en duurzaamheid moedig ik uitgeverijen en scholen aan om hun leermiddelenbeleid en inkoopproces goed op het leermiddelengebruik van scholen af te stemmen. De coöperatie SIVON heeft een handreiking opgesteld om scholen en leveranciers te ondersteunen om duurzame keuzes te maken ten aanzien van hun leermiddelen.⁹

Vraag 16

Hoeveel papier wordt aan het einde van ieder schooljaar weggegooid omdat het een leerwerkboek betreft of omdat de uitgever ieder jaar een nieuwe editie op de markt brengt?

Antwoord 16

In het vo wordt gebruik gemaakt van het LiFo-model. Scholen maken daarbij gebruik van digitale leermiddelen en kunnen optioneel een papieren leerwerkboek bestellen, dat eigendom blijft van de leerling. Welke keuzes scholen, ouders en leerlingen maken als het gaat om het weggooien, hergebruik of recyclen van dit materiaal is mij niet bekend.

Vraag 17

Hoeveel zijn ouders kwijt aan niet-herbruikbare leerwerkboeken? Is dat meer of minder dan 20 jaar geleden?

Antwoord 17

De Wet Gratis Schoolboeken, ingevoerd in 2008, heeft geregeld dat scholen, en niet ouders, verantwoordelijk zijn voor de aanschaf van lesmateriaal. Ouders betalen dus niet voor leerwerkboeken.

Vraag 18

Hoe staat het met het door uw ambtsvoorganger in augustus 2023 aangekondigde onderzoek naar een duurzamer en goedkoper systeem voor schoolboeken?

Antwoord 18

Het onderzoek naar prijsontwikkeling van leermiddelen en de leermiddelenmarkt in het vo loopt. De onderzoekers hebben op basis van aangeleverde data een tussenrapportage opgesteld met hierin voorlopige bevindingen en conclusies. Deze tussenrapportage wordt met de Kamer gedeeld als bijlage bij de Kamerbrief over digitalisering en leermiddelen. De tussenresultaten

⁹ SIVON, Duurzaamheid in de leermiddelenketen voor het po en vo, Zoetermeer, februari 2024

geven inzicht in de relatief hoge mate van concentratie aan zowel de vraag- als aanbodzijde, de ontwikkeling dat scholen in toenemende mate leermiddelen direct inkopen bij uitgeverij zonder tussenkomst van distributeurs en de sterke stijging van het aandeel van LiFo, dat ten koste gaat van traditionele folio leermiddelen.

De informatie uit de tussenrapportage is niet compleet, waardoor belangrijke kostenaspecten voor scholen nu niet zichtbaar zijn. De tusseninformatie is dan ook niet geschikt voor besluitvorming en beleidsvorming. De verwachting is dat het onderzoek begin 2025 wordt afgerond, waarna uw Kamer wordt geïnformeerd over de uitkomsten.

Vraag 19

Wat kunt u doen om herbruikbare boeken te stimuleren?

Antwoord 19

Zie het antwoord op vraag 15.

Vraag 20

Bent u bekend met de rekensom van schoolbestuur Quadraam waarbij er voor elf scholen 60.000 kilo aan papier wordt weggegooid?¹⁰

Antwoord 20

Ik ben bekend met het bericht, maar niet de exacte rekensom die hieraan ten grondslag ligt.

Zie het antwoord op vraag 18. Met het onderzoek naar de prijsontwikkeling van leermiddelen verken ik hoe de markt van schoolboeken meer duurzaam en kostenefficiënt kan worden. Hiermee geef ik invulling aan de aangenomen motie Bisschop¹¹.

Vraag 21

Hoeveel papier wordt jaarlijks in totaal weggegooid aan het einde van het schooljaar?

Antwoord 21

Er zijn geen exacte gegevens beschikbaar over hoeveel papier jaarlijks wordt weggegooid aan het einde van het schooljaar. Zie ook de antwoorden op vragen 18 en 20.

Vraag 22

Kunt u (eventueel samen met scholen) eisen stellen aan de mogelijkheid om het digitale licentie en het fysieke materiaal van elkaar te scheiden?

Antwoord 22

Het is niet aan mij om deze eisen te stellen. Scholen en schoolbesturen kunnen professioneler inkopen en gezamenlijk optrekken naar marktpartijen. In hun programma's van eisen kunnen zij opnemen dat zij de digitale licentie van het fysieke materiaal gescheiden aangeboden willen krijgen. Aanbieders stemmen hun aanbod af op de eisen en wensen van scholen.

Vraag 23

Op welke manier kunt u sturen op het businessmodel van uitgeverijen?

Antwoord 23

Als staatssecretaris stuur ik niet op businessmodellen van uitgeverijen. Mijn inzet is erop gericht de kwaliteit van het onderwijs te stimuleren. Hiertoe is het van belang dat scholen gezamenlijk optrekken en professioneel inkopen en een duidelijke wens en vraag bij marktpartijen neerleggen. Op deze manier hebben scholen invloed op het aanbod in de markt en krijgen zij de leermiddelen die ze nodig hebben voor het bieden van evidence-informed onderwijs, tegen een goede prijs-kwaliteitsverhouding.

¹⁰ EenVandaag, d.d. 30 augustus 2023, Terug naar herbruikbare schoolboeken? Steeds meer kritiek op wegwerpboeken: «We gooien 60.000 kilo papier weg», Terug naar herbruikbare schoolboeken? Steeds meer kritiek op wegwerpboeken: «We gooien 60.000 kilo papier weg» – EenVandaag (avrotros.nl)

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 32 034, nr. 50.

Vraag 24

Kunt u afspraken maken met scholen en uitgeverijen over minimumeisen aan lesmethoden?

Antwoord 24

Het is belangrijk dat scholen op basis van heldere kerndoelen, hun eigen leerlingpopulatie en onderwijskundige visie komen tot een pakket aan eisen en wensen waar hun lesmateriaal aan moet voldoen en deze vraag helder uit te zetten in de markt voor leermiddelen. Om het gesprek over kwaliteitsnormen ten aanzien leermiddelen tussen scholen en uitgeverijen te faciliteren heb ik een leermiddelenaanpak geformuleerd die ik uiteenzet in het antwoord op vraag 10.

Vraag 25

Hoe waarborgt u dat lesmethoden dekkend zijn voor de kerndoelen?

Antwoord 25

Leermiddelenmakers vertalen de nieuwe kerndoelen in de lesmethoden. Ik ben in overleg met de brancheorganisatie van de uitgevers (MEVW) als onderdeel van het implementatietraject van de curriculumherziening. De MEVW gaat aan de slag om de nieuwe kerndoelen in het lesmateriaal te verwerken. Scholen in het po en vo worden gefaseerd in staat gesteld om met de nieuwe kerndoelen te gaan werken, naar verwachting vanaf schooljaar 2026/2027.

Vraag 26

Hoe waarborgt u dat lesmethoden niet overvol zijn?

Antwoord 26

Zie het antwoord op vraag 10.

Vraag 27

Hoe waarborgt u dat lesmethoden evidence informed zijn?

Antwoord 27

Zie het antwoord op vraag 10.

Vraag 28

Op welke manier ontvangt u inzichten en feedback uit de professionals in het onderwijs over de kwaliteit van lesmethoden en het functioneren van de schoolboekenmarkt?

Antwoord 28

Scholen kunnen zich direct of via vertegenwoordigende organisaties melden bij het Ministerie van OCW met inzichten en feedback over de kwaliteit van lesmethoden en het functioneren van de markt. Dit doen zij ook. Daar is het recent verschenen leermiddelenmanifest¹² van een brede coalitie van onderwijspartijen een goed voorbeeld van.

Vraag 29

Op welke manier ontvangt u inzichten en feedback van (ouders van) schoolgaande kinderen over de kwaliteit van lesmethoden en het functioneren van de schoolboekenmarkt?

Antwoord 29

Ik ontvang met enige regelmaat berichten van ouders en leerlingen over de kwaliteit van leermiddelen. Belangrijker is dat zij hun feedback over lesmethoden doorgeven aan de school, bijvoorbeeld via de medezeggenschapsraad. Scholen zijn primair verantwoordelijk voor een effectieve inzet van leermiddelen en kunnen met verbeterwensen het goede gesprek met uitgevers voeren.

¹² Link naar het leermiddelen manifest van AOb, CNV, AVS, FvOv, Stichting Platforms VMBO (SPV), Sectorraad Praktijkonderwijs, Sectorraad GO, Platform-TL, VO-raad en PO-Raad

Vraag 30

Kunt u deze vragen vóór de behandeling van de OCW-begroting in de Tweede Kamer beantwoorden?

Antwoord 30

Ja.