REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT



Eindrapport

# Marktverkenning Schoolboeken en licenties in het mbo

# Marktverkenning Schoolboeken en licenties in het mbo

## EINDRAPPORT


## Auteurs

Bart Kleine Deters
Kaya Noll
Jacob van der Wel
Merel Wolf
Annemijn Gommers



Amsterdam, 7 juni 2024
Publicatienr. 23139



© 2024 Regioplan en ECBO, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

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


REGIOPLAN

ECBO

# Inhoudsopgave


**1 INLEIDING ..... 2**

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK ..... 2
1.2 DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK ..... 2
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN ..... 3
1.4 DE ONDERZOEKSOPZET IN VOGELVLUCHT ..... 4
1.5 LEESWIJZER ..... 7

**2 DE LEERMIDDELENKETEN IN HET MBO ..... 9**

2.1 INLEIDING ..... 9
2.2 LEERMIDDELEN IN HET MBO ..... 9
2.3 DE LEERMIDDELENKETEN IN HET MBO ..... 10
2.4 DE SCHOOLKOSTEN VOOR MBO-STUDENTEN ..... 14
2.5 DE KOSTEN VOOR DE INSTELLINGEN ..... 17
2.6 DE ERVARINGEN MET DE WGS IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS ..... 18
2.7 REFLECTIE ..... 19

**3 SCENARIO'S ..... 22**

3.1 INLEIDING ..... 22
3.2 EFFECTEN VAN SCENARIO'S ..... 23
3.3 GEVOLGEN VOOR STUDENTEN ..... 25
3.4 GEVOLGEN VOOR MBO-INSTELLINGEN ..... 26
3.5 GEVOLGEN VOOR AANBIEDERS VAN LEERMIDDELEN ..... 27
3.6 GEVOLGEN VOOR DE OVERHEID ..... 29
3.7 REFLECTIE ..... 30

**4 UITVOERINGSOPTIES ..... 32**

4.1 INLEIDING ..... 32
4.2 VIA DE STUDENTEN ..... 32
4.3 VIA DE SCHOLEN ..... 34
4.4 ALTERNATIEVE MANIEREN OM KOSTEN VOOR STUDENTEN BEPERKT TE HOUDEN ..... 37
4.5 REFLECTIE ..... 42

**5 REFLECTIE ..... 44**

**BIJLAGE 1: ITEMLIJST INTERVIEWS EXPERTS EN BELANGHEBBENDEN ..... 47**

**BIJLAGE 2: ITEMLIJST INTERVIEWS MBO-INSTELLINGEN ..... 49**

**BIJLAGE 3: VIGNETTEN VOOR WERKSESSIES ..... 51**

**BIJLAGE 4: EFFECTEN VAN VERSCHILLENDE KNOPPEN VOOR VERSCHILLENDE BELANGHEBBENDEN ..... 53**

**BIJLAGE 5: STUDENTENAANTALLEN IN HET MBO (2021-2023) ..... 55**

**BIJLAGE 6 GESCHATTE KOSTEN VAN DE LEERMIDDELEN PER SCENARIO ..... 56**

# Managementsamenvatting

In november 2022 heeft de Tweede Kamer een motie van het Kamerlid Hagen (D66) aangenomen en een amendement op de begroting ingediend waarin wordt gesteld dat vanaf 2024 structureel 10 miljoen euro moet worden gereserveerd om boeken en licenties voor mbo-studenten jonger dan 18 jaar voor de onderdelen taal, rekenen (basisvaardigheden) en burgerschap kosteloos ter beschikking te stellen.

Er zijn verschillende opties denkbaar om leermiddelen voor basisvaardigheden kosteloos ter beschikking te stellen aan minderjarige mbo-studenten en mogelijk ook aan een bredere doelgroep. Een aandachtspunt daarbij is dat de leermiddelenmarkt voor het mbo volop in beweging is. Ook kunnen lessen getrokken worden uit de ervaringen met de Wet Gratis Schoolboeken (WGS) in het voortgezet onderwijs. Dit onderzoek is gericht op het uitwerken van deze opties, en zo zicht op de uitvoeringsconsequenties te creëren om een afgewogen keuze te ondersteunen. Hiervoor is eerst een marktverkenning van de huidige leermiddelenmarkt uitgevoerd.

## De leermiddelenketen in het mbo

### Belangrijkste inzichten

- De kosten voor leermiddelen voor de onderdelen basisvaardigheden, burgerschap en de beroepsgerichte vakken voor studenten bedragen enkele honderden euro's per jaar. Dit gemiddelde is beperkt bruikbaar, omdat de kosten voor de beroepsgerichte vakken sterk uiteenlopen. Voor basisvaardigheden lopen de kosten minder uiteen. Vooral in het eerste leerjaar zijn mbo-studenten een behoorlijk bedrag kwijt aan de aanschaf van leermiddelen. Naast leermiddelen kunnen er ook substantiële kosten zijn voor onderwijsbenodigdheden en *devices.* Zo moeten studenten de onderwijsbenodigdheden voor persoonlijk gebruik zoals uniform, schoeisel en persoonlijk beschermingsmateriaal zelf aanschaffen. De kosten hiervoor lopen ook behoorlijk uiteen.

Tabel MS.1 Kosten leermiddelen per student

| Opleidingsniveau | | n | Basisvaardigheden en burgerschap | Beroepsgerichte vakken* | Totaal** |
|---|---|---|---|---|---|
| Entree | 1ste jaar | 6 | € 140,00 | € 120,00 | € 270,00 |
| Niveau 2-4 | 1ste jaar | 21 | € 130,00 | € 250,00 | € 370,00 |
| Niveau 2-4 | vervolg | 29 | € 60,00 | € 120,00 | € 167,00 |

* Kanttekening is dat de kosten voor leermiddelen van beroepsgerichte vakken erg uiteenlopen.
** Hierbij zijn een aantal opleidingen waar we de uitsplitsing niet konden maken
# NB Het aantal entreeopleidingen (n) waarvan we over leermiddelenlijsten beschikken is laag. Bijkomend aandachtspunt is dat we uit de gesprekken met belanghebbenden uit het mbo weten dat er voor studenten in entreeopleidingen ook regelmatig voor alternatieven wordt gekozen (bijvoorbeeld door het uitlenen van schoolboeken of het werken met zelf samengestelde readers).

- Bij de keuze voor de leermiddelen die de docenten willen gebruiken, krijgen de opleidingen veel vrijheid: de docententeams bepalen dus doorgaans welke leermiddelen er worden gekozen. Daarbij zijn opleidingen vaak wel gebonden aan afspraken over de kaders waarbinnen deze keuze gemaakt moet worden en die op instellingsniveau worden vastgelegd. Deze kaders zijn vastgelegd in servicedocumenten. De autonomie van de opleidingen bij de keuze van de leermiddelen heeft als gevolg dat binnen een mbo-instelling verschillende opleidingen voor vergelijkbare onderdelen (bijvoorbeeld Nederlands of rekenen) kunnen kiezen voor uiteenlopende leermiddelen – met uiteenlopende kosten. Er is op dit moment nog relatief weinig oog voor de kosten van leermiddelen van studenten.
- Door de grote verscheidenheid in de vraag naar leermiddelen kenmerkt de leermiddelenmarkt voor het mbo zich door een grote pluriformiteit in aanbieders van leermiddelen. De voorsprong in kennis en contacten en de stevige marktpositie van de distributeur en de grote uitgevers maakt dat het moeilijk is voor nieuwe partijen om de markt te betreden. Het is niet erg aannemelijk is dat het makkelijk voor partijen als lokale boekhandelaren om op grotere schaal een positie te verwerven in een markt die vrij efficiënt is ingericht. Daarbij wijzen uitgevers op de monopoliepositie van MBOwebshop. Op hun beurt kijken kleine uitgevers naar de voordelen die grote uitgevers hebben, bijvoorbeeld als de leermiddelen moeten worden aanbesteed. Mbo-instellingen ten slotte volgen de ontwikkelingen met enige argwaan. Ze maken zich zorgen over de ontwikkeling van de kosten en vrezen dat aanbesteding kan leiden tot verschraling van het aanbod als kleine aanbieders uit de markt verdwijnen.

- Het huidige bestel- en distributieproces loopt grotendeels via de distribiteur, MBOwebshop. Via hen kunnen de instellingen per opleiding leermiddelenlijsten samenstellen. In principe kan elk door de opleidingen gewenste leermiddel worden opgenomen in de leermiddelenlijst. Via de leermiddelenlijst kan de student de leermiddelen bestellen bij MBOwebshop. De leermiddelen worden dan bij de student thuis bezorgd. De student kan de leermiddelen ook bij een andere partij bestellen (bijvoorbeeld bij de uitgever, de boekhandel of BOL.com). Mbo-instellingen die gebruik maken van MBOwebshop betalen hiervoor een servicevergoeding. In het groen onderwijs is de positie van MBOwebshop minder sterk. Daar bestelt een groot deel van de instellingen direct bij de uitgever.
- Uit evaluaties van de Wet Gratis Schoolboeken in het vo blijkt dat de ene doelstelling - het beperken van de kosten voor de ouders - gerealiseerd werd, maar de ander – het stimuleren van de marktwerking – niet. Verder blijkt dat een vast budget per leerling voor de aanschaf van leermiddelen van invloed kan zijn op het keuzegedrag van de school. Het is voorstelbaar dat dit ook gaat spelen in het mbo. Dit zou betekenen dat de prijs een grotere rol gaat spelen bij de keuze voor leermiddelen. Aanbestedingsprocedures bij de aanschaf van leermiddelen zijn in het vo gemeengoed geworden. Mbo-instellingen zijn beducht voor de uitvoeringslast van dergelijke procedures.
- Partijen zijn het grotendeels eens over de uitgangspunten waaraan de leermiddelenketen moet voldoen, en die ook in het geval van invoering van gratis leermiddelen relevant zijn: Het gaat om:
    - De kosten van de student (en de complexiteit van het aanschafproces) blijven beperkt;
    - Er is voldoende aanbod van kwalitatief goede leermiddelen;
    - de pluriformiteit van het leermiddelenaanbod en de leermiddelenmarkt blijft bestaan;
    - De autonomie van de opleidingen in de wijze waarop zij het onderwijs vormgeven blijft bestaan;
    - De kosten en de uitvoeringslasten voor opleidingen (verbonden aan uitvoering van het leermiddelenbeleid) blijven beperkt.

## Scenario's voor invoering gratis leermiddelen

Er zijn vier scenario's uitgewerkt voor invoering van gratis leermiddelen:

I. Invoering van gratis schoolboeken en licenties voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap voor mbo-studenten tot 18 jaar (*uitvoering van de motie Hagen*).
II. Invoering van gratis schoolboeken en licenties voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap voor alle studenten van mbo niveau 1 en 2.
III. Invoering van gratis schoolboeken en licenties voor alle onderdelen voor mbo-studenten tot 18 jaar.
IV. Invoering van gratis schoolboeken en licenties voor alle onderdelen voor alle mbo-studenten.

Tabel MS.2 Geschatte kosten van de leermiddelen per scenario

| Scenario | Geschatte kosten* | Min 10%** | Plus 10% |
|---|---|---|---|
| Scenario 1. Tot 18 jaar, basisvaardigheden en burgerschap | € 14.700.000 | € 13.2000.000 | € 16.100.000 |
| Scenario 2. Niveau 1 en 2, basisvaardigheden en burgerschap | € 8.400.000 | € 7.500.000 | € 9.200.000 |
| Scenario 3. Alle mbo-studenten tot 18 jaar, alle vakken | € 40.700.000 | € 36.700.000 | € 44.800.000 |
| Scenario 4. Alle mbo-studenten, alle vakken | € 100.800.000 | € 90.700.000 | € 110.800.000 |

* Bijkomende kosten als de keuze van de leermiddelen door de opleiding, de ondersteuning en controle daarvan en de distributie van de leermiddelen zijn hierin niet meegenomen.
** Omdat de kosten gebaseerd zijn op een aantal aannames, is de schatting onzeker. Daarom is een bandbreedte aangehouden.

De geschatte kosten van de leermiddelen voor scenario 1 zijn bijna anderhalf keer zo groot als het bedrag dat ervoor gereserveerd wordt in de motie. Alleen de kosten vergoeden van leermiddelen voor studenten op mbo niveau 1 en 2 is het goedkoopst, omdat het de kleinste doelgroep betreft. Tegelijkertijd bestaat een relatief hoog deel van de leermiddelenkosten voor niveau 1 (entree) uit kosten voor basisvaardigheden en burgerschap, vergeleken met de andere niveaus. De kosten voor het uitbreiden tot alle vakken voor minderjarige studenten (scenario 3) is een factor drie duurder dan scenario 1. Scenario 4, waarbij alle boeken en licenties voor alle vakken voor alle studenten gratis worden, is dan weer tweeëneenhalf keer zo duur als scenario 3. De kosten van scenario 4 worden enigszins gedempt doordat de kosten voor leermiddelen in het eerste jaar het hoogst zijn, en dat in het eerste leerjaar relatief veel studenten minderjarig zijn.

## Belangrijkste inzichten

- Het verstrekken van (gedeeltelijk) gratis leermiddelen aan bepaalde groepen kan gevolgen hebben voor wet- en regelgeving op verschillende gebieden, zoals de AVG; regels rondom financiering leermiddelen (het Studentenfonds of de terugkoopregeling); (Europese) aanbestedingsregels, en regels rondom (verkapte) staatssteun; en als laatste regels rondom de (lumpsum-)financiering van onderwijsinstellingen.
    - Wat betreft de AVG is de verwachte impact klein. Het kan nodig zijn dat een klein aantal partijen maatregelen voor gegevensbescherming moeten treffen die zij in de huidige situatie nog niet hebben, afhankelijk van de precieze uitvoeringsoptie.
    - De terugkoopregeling kan gedeeltelijk vervallen, afhankelijk van de reikwijdte van het gekozen scenario. Er hoeft immers geen geld worden teruggegeven voor leermiddelen die studenten niet zelf hebben gekocht. Het MBO-studentenfonds is een mogelijk alternatief voor de scenario's (zie paragraaf 4.4 "Uitbreiding van het MBO-studentenfonds"), en behoeft anders geen aanpassing.
    - Bij scenario 3 en 4 zullen de meeste mbo-instellingen aanbestedingsplichtig worden. Bij scenario 1 en 2 zal het naar verwachting alleen om de grootste instellingen gaan. Op het moment dat het alleen om leermiddelen voor basisvaardigheden gaat (scenario 1 en 2), dan is de verwachte complexiteit van het proces vergelijkbaar met die van het vo. Dit wordt anders bij scenario 3 en 4, omdat daar de beroepsgerichte vakken bijkomen. Productaanbesteding lijkt dan een logische vorm. Hierbij wordt een onderverdeling van percelen gemaakt, waarbij ieder afzonderlijk perceel één titel voor een leermiddel bevat.
    - In de uitvoering voor het schooljaar 2024/2025 wordt de lumpsum uitgebreid met het gereserveerde bedrag, en uitgekeerd gebaseerd op het totaal studentenaantal van elk mbo. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar het daadwerkelijk percentage minderjarige studenten. Dit is geen duurzame oplossing, en de regels voor de lumpsumfinanciering zullen dus aangepast moeten worden om rekening te houden met de leeftijdssamenstelling van de studentenpopulatie – afhankelijk van voor welk scenario precies gekozen gaat worden. Daarnaast is de lumpsum financiering bedoeld voor het bekostigen van wettelijke taken op scholen, en daarom zou het verstrekken van leermiddelen op het mbo hier ook onder moeten gaan vallen.
- Van de verschillende gedeelde uitgangspunten voor de leermiddelenketen heeft de student het meeste belang bij kostenbesparing op de leermiddelen. De kosten voor leermiddelen voor basisvaardigheden en burgerschap liggen vaak lager dan de kosten voor de beroepsgerichte vakken, dus studenten hebben een voorkeur voor scenario 3 en 4 boven 1 en 2. Bij scenario 1 en 3 zijn er bezwaren over de leeftijdsgrens. Zo is het aannemelijk dat educatief kwetsbare studenten die relatief vaker switchen, doubleren of uitvallen tijdens de leerloopbaan minder profiteren van de kostenbesparing – doordat zij al ouder zijn. Omdat er in mbo niveau 1 en 2 relatief veel van deze educatief kwetsbare studenten zijn, is scenario 2 voor hen aantrekkelijk.
- Voor de mbo-instellingen staat autonomie om keuzes te maken in hoe het onderwijs vorm te geven centraal. Er moet dan wel keuze zijn; dus het is nodig dat er voldoende aanbod is van kwalitatief goede leermiddelen op een pluriforme leermiddelenmarkt. Daarnaast zijn scholen huiverig voor hoge uitvoeringskosten. In scenario 1 en 3 verwachten scholen moeilijkheden bij het uitvoeren, omdat er binnen dezelfde opleidingen en klassen studenten minder- en meerderjarig zijn, waarvan een substantieel deel ook in het schooljaar verjaart. Scholen hebben grote zorgen bij scenario 3 en 4. Enerzijds omdat de meeste instellingen dan een complex aanbestedingsproces in moeten, en anderzijds omdat de verwachting is dat dit substantiële gevolgen gaat hebben voor de pluriformiteit op de leermiddelenmarkt, en daarmee (indirect) op de autonomie van instellingen.
- Aanbieders van leermiddelen zijn een diverse groep, waarvan de belangen niet altijd overeenkomen. *Grosso modo* hebben de (meeste) uitgevers zorgen over de pluriformiteit van de leermiddelenmarkt, en behoud van de status quo (of verbetering van hun positie) is dan ook hun belangrijkste belang. Bij scenario 1 en 2 zal het effect op de pluriformiteit beperkt zijn. Er zullen wat extra middelen naar de markt vloeien, waarvan het grootste gedeelte bij de grootste uitgevers terecht zullen komen. Bij scenario 3 en in nog sterkere mate bij scenario 4 zijn de zorgen over verstoring van de balans groter. Het proces wordt complexer doordat de meeste scholen zullen moeten gaan aanbesteden. Kleine uitgevers verwachten dat grote uitgevers succesvoller zullen zijn in het meedingen naar aanbestedingen. Een deel van de grote uitgevers heeft daarmee ook al ervaring in het vo. Aanbieders verwachten dat dit tot consolidatie van de markt zal leiden, en het terugtrekken van een aantal partijen. Het is mogelijk dat ook niet alle grote uitgevers het redden.
- In tabel MS3 staan de gevolgen van de verschillende scenario's kort samengevat. Voor studenten ligt de voorkeur bij scenario 3 en 4, omdat dat leidt tot de meeste kostenbesparingen. Ook zullen meer studenten toegang hebben tot leermiddelen, wat de leskwaliteit ten goede komt. Tegelijkertijd zijn dat de scenario's met

de hoogste verwachte impact op de pluriformiteit van de leermiddelenmarkt. Hiermee hangen zorgen over de autonomie van scholen en kwaliteit van leermiddelen samen.

Tabel MS.3: overzicht van gevolgen invoering scenario's voor verschillende belangen

| Belangen van verschillende doelgroepen | Scenario 1: basisvaardigheden en burgerschap voor 18- | Scenario 2: basisvaardigheden en burgerschap voor niveaus 1 en 2 | Scenario 3: alle onderdelen voor 18- | Scenario 4: alle onderdelen voor alle studenten |
|---|---|---|---|---|
| Kostenbesparing student | + | + | ++ | +++ |
| Kwaliteit lessen | + | + | ++ | +++ |
| Kansengelijkheid | – | + | – | + |
| Keuzevrijheid (pluriformiteit) | * | | – | – – |
| Kwaliteit leermiddelen (pluriformiteit) | | | – | – – |
| Complexiteit uitvoering | – – | | – – | – |
| Kosten uitvoering | – | | – – | – – – |
| Positie distributeur | | | – | – |
| Positie kleine uitgevers | | | – | – – |
| Positie grote uitgevers | + | + | ++ | ++ |
| Positie SPL en Consortium | | | – | – – |

* Een blanco cel betekent geen, een neutraal of verwaarloosbaar klein effect.

# Uitvoeringsopties

Er zijn verschillende uitvoeringsopties:

- De middelen worden rechtstreeks aan de student uitgekeerd.
    - Dit kan via een voucher systeem, of door de middelen rechtstreeks uit te betalen.
- De middelen worden via de onderwijsinstellingen besteed.
    - Hier is de keuze tussen scholen vrij laten in hoe ze het besteden, of één centraal afgedwongen uitvoeringsmethode.
    - Scholen kunnen het op één van de volgende manieren uitvoeren; 1) instellingen kopen zelf in via de aanbieder, en distribueren licenties via het LMS en boeken en folio's fysiek. 2) Scholen laten studenten zelf de leermiddelen kopen. Studenten kunnen vervolgens hun bonnetje declareren. 3) Mbo-instellingen kunnen gezamenlijk optrekken in het aankoop- en distributieproces, en daarmee de kosten voor aanbestedingsprocessen beperkt houden. 4) Scholen kunnen zich laten ontzorgen door een aanbieder. Bijvoorbeeld door zowel inkoop als distributie uit te besteden. De ervaring in het vo leert dat dit veel gebeurt. 5) Instellingen kunnen docenten of onderwijskundigen van het budget vrijspelen om zelf leermiddelen te ontwikkelen.
- Men kiest voor alternatieve manieren om kosten voor studenten beperkt te houden

Bij alle uitvoeringsopties moet een keus worden gemaakt voor welk bedrag leermiddelen vergoed worden. Gezien de diversiteit in kosten van leermiddelen tussen opleidingen en mbo-instellingen zal de financiële verdeling over instellingen (en ook binnen instellingen) ingewikkeld worden. Er kan gekozen worden voor het vergoeden van de gemiddelde leermiddelenprijs per student, of de werkelijke. Het is aan te raden dat het ministerie uitgaat van de werkelijke leermiddelenprijs per student. Dit leidt tot een financiering die per school en per jaar verschilt, en dus complex is in de uitvoering. Het is echter wel fair naar mbo-instellingen en studenten toe, en voorkomt een negatieve kwaliteitsprikkel. Nadeel is dat kostenbeheersing lastig is; er is immers geen prijsbeheersingsprikkel meer. Een mogelijke oplossing hiervoor is door uit te gaan van de kosten per opleiding vóór de invoering, en alleen een jaarlijkse inflatiecorrectie toe te passen. Deze optie sluit het beste aan bij de gedeelde uitgangspunten in de leermiddelenketen: het leidt tot de grootste kostenbesparing voor studenten, leidt niet tot een verminderd aanbod van kwalitatief goede leermiddelen, en bedreigt niet de positie van uitgevers die nu relatief dure leermiddelen ontwikkelen.

## Belangrijkste inzichten

- Geredeneerd vanuit de gedeelde uitgangspunten ligt de voorkeur bij uitkering rechtstreeks aan studenten. Zowel vouchers als directe overboeking hebben de potentie om aan alle gedeelde uitgangspunten tegemoet te komen. Bij vouchers is de voorwaarde dan wel dat ze breed inwisselbaar zijn. De keerzijde van de medaille is dat de verantwoordelijkheid voor het vouchersysteem volledig bij het ministerie komt te liggen. Het gaat hier om het opzetten van het systeem, het registreren van inwisselpunten, het vaststellen van het bedrag per student en

de voucher opsturen, en het bewaken van het budget. Het is de vraag of dit kostenefficiënt is voor scenario's 1 en 2.

- Wanneer er gekozen wordt voor uitvoering via de scholen, dan vormen bijna alle uitvoeringsopties die scholen hebben een bedreiging voor de pluriformiteit van de leermiddelenmarkt. Er zijn wel verschillen in welke speler op die markt getroffen wordt. Zelf inkopen en distribueren is waarschijnlijk voordelig voor grote uitgevers en de distributeur. Het is aannemelijk dat gezamenlijk optrekken in aanbestedingsprocessen de positie van grote uitgeverijen zal versterken. Kiezen voor ontzorgen versterkt waarschijnlijk de positie van de distribiteur. Als scholen zelf gaan ontwikkelen, dan is dat naar verwachting het meest nadelig voor uitgevers van leermiddelen basisvaardigheden en burgerschap.
- De centrale vraag wat betreft uitvoering is de rol die het ministerie van OCW voor zichzelf weggelegd ziet in de uitvoering van het leermiddelenbeleid. Als zij de verantwoordelijkheid van het logistieke proces van uitkering van middelen via de studenten op zich wil nemen, dan verandert er weinig aan het leermiddelenstelsel *door de uitvoering*. Indien de keus gemaakt wordt om de verantwoordelijkheid voor uitvoering bij mbo-instellingen te beleggen, dan zijn de gevolgen voor de leermiddelenmarkt groot en onzeker.
- Er zijn alternatieve manieren om leermiddelen toegankelijker te maken voor studenten. Zo kunnen het ministerie en onderwijsinstellingen via landelijke gedragsafspraken vaststellen dat zij de kwaliteit van het basisvaardighedenonderwijs willen verhogen en kosten voor leermiddelen voor studenten wil beperken. Hierdoor wordt gewerkt aan de doelen van de motie, terwijl de uitvoeringslast beperkter blijft. Een andere optie is dat de overheid zelf de ontwikkeling van open leermiddelen aanbesteedt. In eerste instantie zou het alleen gaan om leermiddelen voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap. Het eigendomsrecht ligt bij de overheid. Deze leermiddelen worden vervolgens kosteloos aan de scholen beschikbaar gesteld. Scholen kunnen dit materiaal gebruiken of alsnog kiezen voor andere methoden. Deze methode is in Noorwegen succesvol toegepast voor de ontwikkeling van open (digitale) leermiddelen op het gebied van digitale basisvaardigheden. Een derde alternatief is uitbreiding van het MBO-studentenfonds. Als laatste kan het ministerie ondersteunen dat de sector zelf investeert in de ontwikkeling van open leermiddelen. Deze alternatieven zijn niet met dezelfde diepgang onderzocht als de uitvoeringsopties hierboven beschreven, en moeten nog verder uitgewerkt worden om daadwerkelijk toegepast te kunnen worden.

## Concluderende reflectie

- De leermiddelenketen in het mbo is complex. Aan de vraagkant is er veel autonomie voor docententeams om leermiddelenlijsten op te stellen. Daarnaast draagt ook het hoge aantal verschillende opleidingen en keuzedelen bij aan een versnipperde vraag. Ook de aanbodkant is divers, met veel kleine sector- en vakspecifieke uitgeverijen. Hoewel de markt divers is, is ze niet in evenwicht. Hier zijn bij de meeste partijen zorgen over. Een ander pijnpunt in de markt zijn de kosten voor studenten. Autonomie van docenten staat hoog in het vaandel, maar een onbedoeld neveneffect daarvan is dat er weinig gestuurd wordt op kosten voor studenten.
- De verschillende groepen belanghebbenden (studenten, mbo-instellingen, distributeur, kleine uitgevers, grote uitgevers, en de overheid) hebben gedeelde uitgangspunten hebben over wat belangrijk is in de leermiddelenketen. Op het moment dat de waarden met elkaar gaan schuren merk je echter dat verschillende belanghebbenden meer of minder belang gaan hechten aan bepaalde waarden. In het algemeen zien we dat dat mbo-instellingen en aanbieders meer waarde hechten aan pluriformiteit en de daarvan afhankelijke kwaliteit van leermiddelen en autonomie, terwijl studenten het meeste waarde hechten aan het beperken van kosten voor hen. Deze tegenstelling is in geen van de vier scenario's te overbruggen. In scenario 1 en 2 is de reductie in kosten voor studenten relatief klein, terwijl de negatieve gevolgen voor pluriformiteit beperkt blijven. In scenario 3 en 4 is de kostenreductie voor studenten het grootst, maar de negatieve gevolgen voor de pluriformiteit ook.
- Onze conclusie is dan ook dat de keuze voor één van de scenario's altijd winnaars en verliezers zal kennen. Tegelijkertijd is de status quo behouden ook geen aantrekkelijke optie. In dat opzicht is het een bij uitstek politieke keuze, waarbij de belangen van de verschillende belanghebbenden afgewogen moeten worden tegen de doelen van het beleid. Hierbij dient in ogenschouw genomen te worden dat de effecten op de leermiddelenmarkt in scenario 3 en 4 niet alleen groot, maar ook onzeker zijn. Omdat pluriformiteit voorwaardelijk is voor kwaliteit van leermiddelen en autonomie van scholen kan de impact van veranderingen groot zijn.

# 1. Hoofdstuk 1
## Inleiding

**In 2022 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verzocht om boeken en licenties voor mbo-studenten jonger dan 18 jaar voor de onderdelen taal, rekenen (basisvaardigheden) en burgerschap kosteloos ter beschikking te stellen. Ter voorbereiding van de uitvoering hiervan wil het ministerie van OCW meer inzicht in de werking van de leermiddelenmarkt in het mbo en in de mogelijke gevolgen van een aantal scenario's voor het gratis beschikbaar stellen van leermiddelen in het mbo.**

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Anders dan de leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn studenten in het mbo momenteel zelf verantwoordelijk voor de aanschaf van leermiddelen (schoolboeken en eventuele licenties) die ze nodig hebben om onderwijs te volgen. Om de gelijkheid tussen verschillende opleidingsmogelijkheden te vergroten (zie doelstellingen Werkagenda MBO, ministerie van OCW, 2023) worden er verschillende maatregelingen getroffen. In november 2022 heeft de Tweede Kamer een motie van het Kamerlid Hagen (D66)[1] aangenomen en een amendement op de begroting[2] ingediend waarin wordt gesteld dat vanaf 2024 structureel 10 miljoen euro moet worden gereserveerd om boeken en licenties voor mbo-studenten jonger dan 18 jaar voor de onderdelen taal, rekenen (basisvaardigheden) en burgerschap kosteloos ter beschikking te stellen.

Behalve het streven naar meer gelijkheid tussen minderjarige mbo-studenten en minderjarige leerlingen in het voortgezet onderwijs toont de motie ook het belang dat de Tweede Kamer hecht aan basisvaardigheden. In het mbo zijn de generieke onderdelen basisvaardigheden (taal, rekenen) en burgerschap al een aantal jaren een gespreksonderwerp. Zo constateert de Inspectie van het Onderwijs dat mbo-studenten de beoogde taal- en rekenniveaus niet halen[3]. Met de Aanpak basisvaardigheden zet de minister in op het versterken van de basisvaardigheden van mbo-studenten[4]. Onderdelen van de aanpak zijn het versterken van het onderwijs en de examinering, o.a. door de kwalificatie-eisen en instellingsexamens te herijken of te ontwikkelen, en het versterken van de kwaliteit van docenten, bijvoorbeeld door aanvullende eisen te stellen aan docenten basisvaardigheden.

Er zijn verschillende opties denkbaar om leermiddelen voor basisvaardigheden kosteloos ter beschikking te stellen aan minderjarige mbo-studenten en mogelijk ook aan een bredere doelgroep. Daarnaast zijn er ook verschillende praktische uitvoeringsopties denkbaar. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) had nog onvoldoende zicht op de uitvoeringsconsequenties van de verschillende opties om tot een afgewogen keuze te komen. Een aandachtspunt daarbij is dat de leermiddelenmarkt voor het mbo volop in beweging is. Ook wil OCW lessen trekken uit de ervaringen met de Wet Gratis Schoolboeken (WGS) in het voortgezet onderwijs. Om deze redenen wil het ministerie in beeld laten brengen hoe de huidige leermiddelenmarkt functioneert (marktverkenning) en verschillende scenario's voor de invoering van gratis schoolboeken en licenties in het mbo laten onderzoeken.

## 1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen: een marktverkenning leermiddelenmarkt en leermiddelen, en de onderzoek naar de gevolgen en effecten van een aantal scenario's en uitvoeringsopties voor het gratis beschikbaar stellen van leermiddelen in het mbo.

### Onderdeel 1: Marktverkenning leermiddelenmarkt en leermiddelenketen

Met de marktverkenning is de leermiddelenmarkt in het mbo in kaart gebracht. De verkenning biedt inzicht in de werking van de huidige leermiddelenketen rondom schoolboeken en licenties, denk aan:

1. het soort leermiddelen (papieren boeken, digitale licenties, open leermiddelen, zelf ontwikkeld materiaal)[5] dat in het mbo wordt gebruikt voor de onderdelen basisvaardigheden (Nederlands, rekenen) en burgerschap), de beroepsgerichte onderdelen en keuzedelen;
2. de mate waarin welk type leermiddelen wordt gebruikt;
3. de inkoop en distributie van leermiddelen.

Deze aspecten worden in het onderzoek belicht vanuit verschillende perspectieven (studenten, mbo-instellingen en aanbieders (uitgevers en distributeurs)).

[1] Kamerstukken II 2022-2023, 36 200 VIII, nr. 145.
[2] Kamerstukken II 2022-2023, 36 200 VIII, nr. 63.
[3] Inspectie van het Onderwijs (2024). Sectorbeeld - De staat van het mbo. https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2024/04/17/sectorbeeld---de-staat-van-het-mbo; Inspectie van het Onderwijs (2023). Deelrapport – De staat van het middelbaar beroepsonderwijs 2023. https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2023/05/10/deelrapport-svho-2023-mbo
[4] Kamerstukken II 2023-2024, 31 524 nr. 603.
[5] Aanvullende onderwijsbenodigdheden (zie hierboven, onder het kopje Leermiddelen in het mbo) worden niet hiertoe gerekend.

### Onderdeel 2: Scenario's en uitvoeringsopties gratis beschikbaarstelling leermiddelen

Vervolgens zijn de gevolgen en effecten van een aantal scenario's en uitvoeringsopties uitgewerkt. De scenario's genoemd in de brief van de minister in een reactie n.a.v. de Motie van Kamerlid Hagen[6] zijn uitgesplitst in aparte 'knoppen'. De effecten van knoppen zijn afzonderlijk van elkaar onderzocht. Voor elke knop is vanuit het perspectief van verschillende belanghebbenden (student, mbo-instelling, aanbieder en overheid) onderzocht wat de geanticipeerde gevolgen zijn als deze gedeeltelijk of volledig wordt opengedraaid. Het gaat om de knoppen:

1. Knop 1 Leeftijd: alleen minderjarigen of alle leeftijden;
2. Knop 2 Onderdelen: alleen leermiddelen voor basisvaardigheden en burgerschap of alle onderdelen en vakken;
3. Knop 3 Niveau: alleen niveau 1 en 2 of alle niveaus binnen het mbo

Vervolgens zijn ook verschillende uitvoeringsopties onderzocht om inzicht te verschaffen in overwegingen rondom de praktische uitvoerbaarheid van de motie. Hierbij is onderscheid gemaakt in de student als uitvoerder en de mbo-instelling als uitvoerder. Ook is gekeken naar alternatieven.

## 1.3 Onderzoeksvragen

Hieronder staan de gehanteerde onderzoeksvragen, met een verwijzing naar de paragraaf waar deze beantwoord wordt.

### Onderzoeksvragen onderdeel 1. Marktverkenning:

*Werking van de leermiddelenmarkt in het mbo*

a) Hoe ziet het huidige bestel- en distributieproces eruit voor mbo-instellingen en studenten?
   - Paragraaf 2.3 "Distributie van de leermiddelen"

b) Wie zijn de belanghebbenden op de markt/in de keten en wat is hun positie/invloed?
   - Paragraaf 2.3 "De positie van de aanbieders van leermiddelen"
   - Paragraaf 2.3 "Distributie van de leermiddelen
   - Paragraaf 2.3 "Gedeelde uitgangspunten: een pluriform aanbod"

c) Wat zijn de belangen van de verschillende belanghebbenden?
   - Zie de paragrafen benoemd onder onderzoeksvraag 2.
   - Per belanghebbende staan de belangen nog eens samengevat in de eerste paragraaf van hoofdstuk 3.3 t/m 3.6.

d) Hoe ziet de aanbodkant van de markt eruit? Is er voldoende aanbod voor scholen? In welke mate zijn scholen afhankelijk van één uitgever?
   - Hoofdstuk 2.3 in het algemeen, en paragraaf 2.3 "De positie van aanbieders van leermiddelen" in het bijzonder

e) In hoeverre is het leermiddelenaanbod (voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap) gedigitaliseerd? Wat is het aandeel papieren schoolboeken t.o.v. licenties? Zien we hierin grote verschillen tussen opleidingen en niveaus en grote verschillen in aanschafkosten? In welke mate geldt dit ook voor de beroepsgerichte onderdelen?
   - Paragraaf 2.3 "Digitalisering van de leermiddelen"

f) Welke mogelijke ontwikkelingen van het stelsel zien we voor de toekomst? Denk bijvoorbeeld aan het instappen van lokale boekhandelaren in de markt voor inkoop en distributie van leermiddelen.
   - Paragraaf 2.3 "Distributie van de leermiddelen" over de positie van de distributeur
   - Paragraaf 2.3 "Gebruik van aanvullend materiaal en open leermiddelen"
   - Paragraaf 2.3 "Impuls vanuit het groeifonds"

*Leermiddelenkeuze en -beleid in het mbo*

g) Welke waarden zijn nu bepalend voor de mbo-instellingen bij het inrichten van het bestel- en distributieproces voor hun studenten? Denk aan keuzevrijheid, service, tijdigheid levering, etc. Waarom kiezen mbo-instellingen voor deze waarden en zit er spanning tussen deze waarden?
   - Paragraaf 2.3 "Gedeelde uitgangspunten"
   - Hoofdstuk 2.5 De kosten voor de instellingen

h) Wat motiveert mbo-instellingen om in te kopen bij ofwel commerciële uitgevers ofwel publiek opgerichte uitgevers als Stichting Praktijkleren en Consortium Beroepsonderwijs? Welke gevolgen heeft deze keuze voor de student?
   - Paragraaf 2.3 "De positie van de aanbieders van leermiddelen" over SPL en het Consortium Beroepsonderwijs.

[6] Kamerstukken II 2022-2023, 31 524, nr. 540.

- Paragraaf 2.3 “Distributie van de leermiddelen” over de distributeur.

i) Welke kosten in het huidige bestel- en distributieproces van schoolboeken en licenties worden nu betaald door studenten en welke door de mbo-instelling? Welk deel wordt doorbelast aan de student, en hoe?
   - Hoofdstuk 2.4 “Schoolkosten voor mbo-studenten”

j) In hoeverre ontwikkelen scholen zelf of maken zij gebruik van open leermiddelen (voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap)? Welke invloed heeft dat op de markt? In hoeverre werken de initiatieven van het Nationaal Groeifonds[7] hierin stimulerend of belemmerend?
   - Paragraaf 2.3 “Gebruik van aanvullend materiaal en open leermiddelen”
   - Paragraaf 2.3 “Impuls vanuit het groeifonds”
   - Paragraaf 2.5 “Kosten voor het ontwikkelen van eigen materialen”

### Onderzoeksvragen onderdeel 2: Scenario’s en uitvoeringsopties gratis beschikbaarstelling leermiddelen

k) Aan welke knoppen kan gedraaid worden om de leermiddelen gratis beschikbaar te stellen voor mbo-studenten? Wat zijn de gevolgen en effecten van het draaien aan deze knoppen voor verschillende belanghebbenden?
   - Hoofdstuk 3 “Scenario’s”

l) Welke uitvoeringsmogelijkheden zijn er? Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende uitvoeringsopties?
   - Hoofdstuk 4 “Uitvoeringsopties”

m) Wat zouden de kosten zijn van verschillende scenario’s voor de verschillende partijen (o.a. mbo-instellingen, OCW)?
   - Zie Hoofdstuk 3.1 “Inleiding” voor de geschatte kosten van de leermiddelen per scenario
   - De overige kosten (ook qua inzet middelen en personeel) zijn beschreven in de rest van hoofdstuk 3.

n) Wat zijn, alles overziend, de voor- en nadelen van de verschillende knoppen en uitvoeringsopties?
   - Hoofdstuk 3.7 “Reflectie”
   - Hoofdstuk 4.5 “Reflectie”
   - Hoofdstuk 5 “Reflectie”

## 1.4 De onderzoeksopzet in vogelvlucht

De onderzoeksopzet bestond uit zes onderzoeksactiviteiten (zie onderstaand figuur):

1. Desk research
2. Interviews met experts en belanghebbenden
3. Interviews met mbo-instellingen
4. Gesprekken met studenten
5. Vaststellen van de effecten en gevolgen van de verschillende knoppen en uitvoeringsopties
6. Toetsen van de knoppen en uitvoeringsopties in werksessies




### Deskresearch

De deskresearch omvatte twee onderdelen: een literatuuronderzoek en een inventarisatie van de informatie over leermiddelen op opleidingsniveau die we op internet kunnen vinden.

[7] Digitaal Onderwijs Goed Geregeld (po, vo, mbo) en Npuls (mbo, hbo, wo).

Op basis van bestaande documentatie zoals eerdere onderzoeksrapporten en beleidsdocumenten hebben we inzicht gekregen in de stand der kennis over ontwikkelingen in de markt (vraag en aanbod) van leermiddelen, in de mate van digitalisering in het mbo en in de alternatieven waarover het mbo beschikt, bijvoorbeeld om leermiddelen zelf te ontwikkelen en de ervaringen met de gratis schoolboeken in het vo.

Om een indruk te krijgen van de kosten van de leermiddelen die studenten moeten aanschaffen, hebben we websites gescand. Omdat dit weinig opleverde hebben we ons plan aangepast en aan respondenten uit het mbo gevraagd of zij ons leermiddelenlijsten konden sturen. Uiteindelijk hebben we zo zestig leermiddelenlijsten verzameld, van in totaal dertien mbo-instellingen. Hieronder zijn de verschillende typen (roc, aoc, beroepscolleges) vertegenwoordigd. Daarnaast hebben we bij de keuze van opleidingen binnen de mbo-instellingen gezorgd voor spreiding over de bedrijfstakgroep (btg) en niveaus.

### Interviews met experts en belanghebbenden

In totaal zijn er 18 gesprekken gevoerd met experts en belanghebbenden. Onderstaande tabel toont de gesprekspartners.

Tabel 1.1 Overzicht gesprekspartners

| Gesprekspartners | Aantal gesprekken |
|---|---|
| Ministerie van OCW | 3[8] |
| MBO Raad | 1 |
| Ouders & Onderwjis | 1 |
| JOB MBO | 1 |
| MBOdigitaal | 1 |
| Kennisnet | 1 |
| Kennispunt Taal en Rekenen | 1 |
| Stichting Praktijkleren | 1 |
| Brancheverenigingen van uitgevers (MEVW) | 1 |
| Distributeur | 1 |
| Uitgeverijen | 6[9] |

De gesprekken duurden 1 uur en werden online gevoerd aan de hand van een itemlijst, die te vinden is in Bijlage 1. De gesprekken werden automatisch getranscribeerd en tevens werd er een verslag geschreven per gesprek. In de interviews werd uitgevraagd:

- Welke ontwikkelingen vinden er plaats en hebben plaatsgevonden in de leermiddelenmarkt van het mbo?
- Wat de huidige kosten zijn voor de leermiddelen?
- Wat zijn de gevolgen van het kosteloos ter beschikkingstellen van leermiddelen?
- Op welke manieren kan deze kosteloze beschikkingstelling uitgevoerd worden?
- Wat zijn de effecten en gevolgen van de verschillende knoppen en uitvoeringsopties?

### Interviews met mbo-instellingen

Tevens zijn er 17 gesprekken gevoerd met individuen op mbo-instellingen die een rol spelen in het leermiddelenbeleid van hun school. Bij de keuze van instellingen is er rekening gehouden met het soort instelling (roc, aoc, beroepscollege) en de grootte van de instellingen. Daarnaast zijn er zowel scholen uitgenodigd die lid zijn van het Netwerk Leermiddelen en Schoolkosten van MBO Digitaal en scholen die daar geen lid van zijn. Daarnaast zijn ook specifiek een aantal instellingen benaderd die zich op een bijzondere manier bewegen in de leermiddelenmarkt, bijvoorbeeld door niet aangesloten te zijn bij een distributeur of scholen die al gratis leermiddelen aanbieden

De gesprekken duurden één uur en vonden online plaats aan de hand van een itemlijst (Bijlage 2). Het gesprek werd automatisch getranscribeerd en tijdens het gesprek werd een gespreksverslag bijgehouden. De onderwerpen waren als volgt:

- Welke ontwikkelingen er plaatsvinden en hebben plaatsgevonden in de leermiddelenmarkt van het mbo?
- Wat is het huidige leermiddelenbeleid?
- Wat zijn de kosten van de leermiddelen?
- In welke mate worden leermiddelen zelf ontwikkeld of wordt er gebruik gemaakt van open leermiddelen?

[8] Waarvan twee met vertegenwoordigers van de disivsie mbo en één van de divisie vo.
[9] Waarvan de vijf uitgeverijen met het grootste marktaandel en een uitgever die is gespecialiseerd in leermiddelen voor groen onderwijs.

- In welke mate wordt er gebruik gemaakt van digitale leermiddelen?
- In hoeverre wordt er gebruik gemaakt van de terugkoopregeling door studenten?
- Wat zijn de gevolgen van het kosteloos ter beschikkingstellen van leermiddelen?
- Op welke manieren kan deze kosteloze beschikkingstelling uitgevoerd worden?
- Wat zijn de effecten en gevolgen van de verschillende knoppen en uitvoeringsopties?

### Vaststellen gevolgen scenario's en uitvoeringsopties

De data van de desk research en interviews met experts en belanghebbenden is gesynthetiseerd. Doordat verschillende bronnen met elkaar zijn gecombineerd, is in de synthese het perspectief van verschillende belanghebbenden meegenomen (*triangulatie).* Van de drie vooraf geïdentificeerde knoppen (leeftijd, onderdelen en niveau) viel de laatste af omdat uit gesprekken met instellingen bleek dat deze knop in de praktijk niet wenselijk was[10]. Om deze reden is deze knop niet in de werksessies getoetst. In onderstaande resultaatbeschrijving worden effecten de gevolgen van het scenario rondom deze knop (scenario 2) wel besproken voor de volledigheid. De effecten werden per knop en per doelgroep (student, mbo-instelling, aanbieders en overheid) in concept beschreven in twee vignetten die gebruikt werden tijdens de werksessies (Bijlage 3). Ook zijn verschillende uitvoeringsopties geïdentificeerd: uitvoering via de student, uitvoering via de mbo-instelling of uitvoering via een andere oplossing (bijvoorbeeld door meer geld beschikbaar te stellen voor het ontwikkelen van open leermiddelen). Ook de invulling van deze drie uitvoeringsopties werd onderzocht tijdens de werksessies

### Werksessie met studenten

Ook is er een aanvullende online werksessie uitgevoerd voor studenten die zijn benaderd via JOB MBO. De werksessie duurde 1 uur, vond online plaats, en er waren twee studenten aanwezig. In deze werksessie werden de volgende onderwerpen uitgevraagd:

- Op welke manier schaffen de studenten momenteel leermiddelen aan en wat zijn hun overwegingen bij het aanschaffen?
- Kloppen de beschreven effecten en gevolgen; welke missen nog?
- Welke uitvoeringsoptie heeft jouw voorkeur?
- Welke effecten en gevolgen zijn belangrijk voor de keuze om wel of niet aan een bepaalde knop te draaien of een bepaalde uitvoeringsoptie te hanteren?

### Toetsen en wegen van scenario's en uitvoeringsopties in werksessies

Er zijn drie werksessies georganiseerd om de uitkomsten uit de voorgaande onderzoeksactiviteiten te toetsen, wegen en aan te vullen. Eén werksessie werd georganiseerd voor de distributeur en uitgevers en deze vond digitaal plaats. Er waren 11 deelnemers. Er zijn twee werksessies georganiseerd voor de mbo-instellingen. Daarvan vond er één online plaats en één op locatie bij een bijeenkomst van het Netwerk Leermiddelen en Schoolkosten van MBO Digitaal. Bij de online werksessie waren 4 deelnemers en bij de werksessie op locatie waren er ruim 20 deelnemers. De online werksessies werden ondersteund via Miro. Tijdens de werksessie werd een verslag bijgehouden.

De werksessies bestonden uit twee delen. In deel I werd aan de hand van de vignetten de effecten van bepaalde knoppen/scenario's getoetst op volledigheid(bijlage 3). Deelnemers konden met post-its aanvullende effecten en gevolgen beschrijven. Met stickers konden zij vervolgens stemmen op de gevolgen en effecten die zij van belang vonden om wel of niet voor uitvoering via een bepaalde knop te kiezen. In deel II werd gebrainstormd over verschillende uitvoeringsopties. De deelnemers schreven ideeën voor de uitvoering binnen de drie opties (via de student, via de instelling of op een andere manier) op post-its. Voor beide delen van de werksessie werd na het plakken van post-its en/of stickeren plenair de discussie geopend over opvallende resultaten. De effecten voor elke groep belanghebbenden werden op basis van de werksessies aangevuld en zijn te vinden in bijlage 4.

[10] Scenario 2 is afgeleid van de motie, die als onderliggend doel had om minderjarige mbo-studenten gelijk te stellen aan minderjarige vo-leerlingen. Havo- en vwo-studenten beschikken over een startkwalificatie wanneer zij het vo verlaten. Dat geldt niet voor vmbo-studenten. Pas bij de voltooiing van een mbo-2 opleiding of hoger beschikken deze studenten over een startkwalificatie. Vanzelfsprekend beschikt een vmbo-leerling kader, gemengde leerweg of theoretische leerweg ook niet na het behalen van het vo-diploma over een startkwalificatie. Zij kunnen wel direct doorstromen naar niveau 3 zonder een mbo-opleiding op entreeniveau of niveau 2 te voltooien. Respondenten op mbo-instellingen gaven aan dat zij de redenering van het scenario niet begrepen wanwege het feit dat ook mbo niveau 3 en 4 bij aanvang niet automatisch over een startkwalificatie beschikken, tenzij zij als vooropleiding de havo of het vwo hebben voltooid.

## 1.5 Leeswijzer

Resultaten uit het onderzoek worden beschreven in een viertal hoofdstukken

- Hoofdstuk 2: beschrijving van de leermiddelenketen in het mbo
- Hoofdstuk 3: beschrijving van de verschillende knoppen (leeftijd, onderdelen en leerjaar) waaraan gedraaid kan worden om de leermiddelen aan verschillende groepen studenten gratis beschikbaar te stellen
- Hoofdstuk 4: beschrijving van verschillende uitvoeringsopties (via student, instelling of anders)
- Hoofdstuk 5: reflectie op de hoofdvraag van het onderzoek

In de bijlagen zijn o.a. de verschillende onderzoeksinstrumenten te vinden.

# 2. Hoofdstuk 2
## De leermiddelenketen in het mbo

**De leermiddelenketen in het mbo is vrij complex, zeker als we het vergelijken met het po en vo. Zowel de vraag naar leermiddelen als de markt van aanbieders van dergelijke middelen kenmerkt zich door pluriformiteit. Hierbij kunnen de belangen van onderwijs, aanbieders en andere belanghebbenden sterk uiteenlopen. Studenten zijn in principe zelf verantwoordelijk voor het aanschaffen van hun leermiddelen. De kosten waarvoor zij staan lopen sterk uiteen, maar kunnen zeker in het eerste jaar hoog zijn. Na het wegvallen van de grootste distributeur in 2022 is er nog één grote distributeur actief waarvan een groot deel van de mbo-instellingen gebruik maakt.**

# 2 De leermiddelenketen in het mbo

## 2.1 Inleiding

Een mbo-opleiding bestaat uit een basisdeel, een profieldeel en een keuzedeel:

- Het basisdeel is verplicht voor alle mbo-opleidingen en bestaat uit algemene beroepskennis van een bepaald beroep en de generieke onderdelen basisvaardigheden (Nederlands en rekenen) en burgerschap. Studenten in mbo niveau 4 krijgen daarnaast ook Engels.
- Bij de profieldelen ligt de focus op de specialistische vaardigheden die specifiek zijn voor de beroepskwalificatie.
- Het keuzedeel is een verbreding of verdieping van de beroepsopleiding.

Hieronder bespreken we kort de leermiddelen voor deze onderdelen. Vervolgens gaan we in op de belangrijkste kenmerken van de leermiddelenketen (paragraaf 2.3) en de kosten voor studenten (2.4) en het mbo (2.5). We vervolgen met een korte beschouwing over ervaringen met de Wet gratis schoolboeken (WGS) in het voorgezet onderwijs (2.6) en sluiten het hoofdstuk af met een paragraaf waarin we reflecteren op de bevindingen uit dit hoofdstuk (2.7).

## 2.2 Leermiddelen in het mbo

### Onderdelen basisvaardigheden (Nederlands en rekenen) en burgerschap

In het mbo worden examens voor de basisvaardigheden Nederlands en Engels (alleen niveau 4) centraal afgenomen onder verantwoordelijkheid van het College voor Toetsen en Examens (CvTE). Voor de rekenexamens zijn vrijwel alle instellingen aangesloten bij de Coöperatie Examens MBO. De basisvaardigheden worden op deze manier geëxamineerd vanwege de geldende referentieniveaus. Aan het einde van de opleiding dienen studenten voor Nederlands 2F (mbo niveau 1, 2 en 3) of 3F (mbo niveau 4) behaald te hebben. Voor rekenen zijn er nieuwe rekenniveaus geformuleerd per mbo-niveau en domein.[11] Voor mbo niveau 4 moet voor Engels B1 voor lezen en luisteren en A2 voor schrijven, spreken en gesprekken voeren behaald worden. Om te zorgen dat de studenten goed voorbereid worden op hun examens, worden voor de basisvaardigheden vaak lesmethodes ingekocht bij uitgeverijen. De onderdelen basisvaardigheden spelen dus een belangrijke rol in de totale kosten voor leermiddelen.

Burgerschap wordt nog niet geëxamineerd, maar de minister kondigt in zijn Kamerbrief over basisvaardigheden (d.d. 4 april 2024[12]) aan dat het instellingsexamen burgerschap wel zal worden ingevoerd. Ook worden de kwalificatie-eisen herzien en wordt de wettelijke burgerschapsopdracht voor het mbo nader uitgewerkt. Vanwege de bestaande wettelijke burgerschapsopdracht en de huidige generieke[13] kwalificatie-eisen voor burgerschap[14], kopen opleidingen wel lesmethodes in voor het onderdeel burgerschap. Daarnaast is er ook veel open lesmateriaal online beschikbaar, bijvoorbeeld via Expertisepunt Burgerschap. Ook ontwikkelen veel kennis- en expertisecentra lespakketten of themalessen over een bepaald onderwerp waar docenten gratis gebruik van kunnen maken, bijvoorbeeld als aanvulling op de gebruikte methode. Wanneer bepaalde onderwerpen in het nieuws komen, komt het ook voor dat docenten zelf materialen maken en online beschikbaar stellen voor andere docenten. Het is voorstelbaar dat door deze initiatieven het onderdeel burgerschap hierdoor een kleiner aandeel heeft in de totale leermiddelenkosten.

In het mbo is de trend om de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap steeds meer te integreren met de beroepsgerichte onderdelen. Recent onderzoek wijst uit dat volledige integratie zeldzaam is, maar dat docenten in meer dan de helft tot driekwart van de gevallen beroepsgerichte elementen terug laten komen in de lessen basisvaardigheden en burgerschap. [15] Een en ander is van invloed op de mate waarin docenten gebruikmaken van de ingekochte leermiddelen en daarmee ook de leermiddelenkosten.

### Beroepsgerichte vakken en keuzedelen

De 57 mbo-instellingen bieden in totaal bijna 800 opleidingen aan (schooljaar 2023-2024). Naast de generieke onderdelen basisvaardigheden en burgerschap volgen mbo-studenten beroepsgerichte vakken (theorie- en praktijklessen) die passen bij de opleiding en het vak waarvoor de student heeft gekozen.

---

[11] Berben, H., Buisman, M., Groot, A., Haacke, F., Hofman-den Hartog, I., Hoogland, K., Steen, J., Schmidt, V., Voskamp, H., & Wijers, M. (2020). *Rekeneisen voor het middelbaar beroepsonderwijs*. Expertgroep Herijking Rekeneisen mbo.
[12] Kamerstukken II 2023-2024, 31 524 nr. 603.
[13] d.w.z. niet op het specifieke beroep gerichte kwalificatie-eisen
[14] Bijlage 1 Examen- en kwalificatiebesluit WEB, (2023).
[15] Groot, A., Voskamp, H., Wolf, M., & van Drie, E. (2023). *Professionele achtergrond van mbo-docenten basisvaardigheden en burgerschap*. ECBO.

Sinds schooljaar 2022-2023 moet een student om een diploma te halen keuzedelen hebben gevolgd. De student heeft daarbij wel een belangrijke mate van vrijheid bij de keuze van keuzedelen. De keuzedelen beslaan in totaal 15% van de opleidingstijd. De student doet voor elk keuzedeel examen.

Bij beroepsgerichte vakken en keuzedelen zien we grote verschillen tussen opleidingen in de kosten voor de leermiddelen. Ook kunnen deze kosten erg oplopen. In paragraaf 2.4 komen we hierop terug.

## 2.3 De leermiddelenketen in het mbo

### De keuze voor leermiddelen door de opleidingen

Bij de keuze voor de leermiddelen die de docenten willen gebruiken, krijgen de opleidingen veel vrijheid: de docententeams bepalen dus doorgaans welke leermiddelen er worden gekozen. Daarbij zijn opleidingen vaak wel gebonden aan afspraken over de kaders waarbinnen deze keuze gemaakt moet worden en die op instellingsniveau worden vastgelegd. Deze kaders zijn vastgelegd in servicedocumenten.

Bij het opstellen van de leermiddelenlijsten maken veel mbo-instellingen[16] gebruik van de voorzieningen van MBOwebshop. Hoewel de leermiddelenlijsten vaak op centraal niveau worden gecontroleerd, verschilt het per mbo-instelling in welke mate de opleidingen binnen de instelling aan de afspraken in het servicedocument gehouden worden. Uit de gesprekken met mbo-instellingen lijken instellingen verder ook weinig gebruik te maken van de managementinformatie die het gebruik van de leermiddelenlijsten kunnen opleveren. Denk bijvoorbeeld aan de kosten van de aanschaf van de leermiddelen per opleiding en per leerjaar.

De autonomie van de opleidingen bij de keuze van de leermiddelen heeft als gevolg dat binnen een mbo-instelling verschillende opleidingen voor vergelijkbare onderdelen (bijvoorbeeld Nederlands of rekenen) kunnen kiezen voor uiteenlopende leermiddelen. Er lijkt hierbij geen sprake van grote afhankelijkheid van één uitgever. Bij de keuze voor leermiddelen speelt mee dat docenten vaak zullen willen kiezen voor leermiddelen die zo sterk mogelijk aansluiten bij de opleiding, zowel qua niveau als inhoud. Hierbij herkennen we vanuit de opleidingen twee belangen: een zo groot mogelijke vrijheid bij de keuze van leermiddelen en een zo sterk mogelijke inhoudelijke aansluiting van de leermiddelen bij het eigen vakgebied. Daarnaast spelen aspecten als gepercipieerde kwaliteit van de leermiddelen en de kosten een rol bij de keuze van de leermiddelen door de opleidingen. De vraag of de leermiddelen zijn ontwikkeld door een ‘commerciële’ uitgever of door een andere partij speelt hierbij geen rol van betekenis.

### De positie van de aanbieders van leermiddelen

De leermiddelenketen in het mbo is complex vergeleken met bijvoorbeeld het po en vo. Het mbo kenmerkt zich door de grote verscheidenheid aan opleidingen. Deze opleidingen verschillen onderling sterk in grootte. Dit heeft gevolgen voor de vraag naar leermiddelen in het mbo.

#### De uitgevers

Aan de kant van het leermiddelenaanbod zien we een grote verscheidenheid aan uitgevers:

- in grootte: er zijn vijf grote uitgeverijen die samen ongeveer 80% van de markt in handen hebben.[17] Het gaat om Noordhoff, ThiemeMeulenhoff, Boom Uitgevers (uitgeverijen voor diverse onderdelen), Malmberg en Deviant (uitgeverijen voor voornamelijk onderdelen basisvaardigheden en burgerschap). Naast deze grote uitgeverijen is er een groot aantal kleinere uitgevers die leermiddelen voor het mbo-aanbieden;
- in aanbod: er zijn uitgevers die een breed palet aan leermiddelen aanbieden (deels voor zowel basisvaardigheden als beroepsgerichte vakken) en vakspecifieke uitgevers die zich exclusief richten op sector of één (praktijkgericht) vakgebied. Een voorbeeld is de uitgeverij De Groene Wereld die leermiddelen aanbiedt voor het groenonderwijs en daarbij weinig concurrentie ondervinden van andere uitgeverijen. Dat geldt ook voor een groot aantal andere beroepsgerichte vakken binnen het mbo, waar maar een of twee uitgevers actief zijn die zich in gespecialiseerd hebben om daar leermiddelen voor dat vak te maken.
- in bereik: er zijn uitgevers die zich louter richten op het mbo, waar andere uitgevers ook leermiddelen voor andere sectoren ontwikkelen (po, vo, ho).

[16] In februari 2024 ging het om bijna 50 van de mbo-instellingen.
[17] Van Schie, J., Stam, M., Van Elk, W., & Post P. (2017). *De mbo-markt in beweging. Inzicht in de markt voor onderwijsbenodigdheden in het mbo.* saMBOICT & Kennisnet.

- in de mate waarin bij de uitgever bij de afzet van de leermiddelen gebruikmaakt van een distributeur: veel uitgevers bieden de leermiddelen aan via MBOwebshop én via eigen kanalen. Een uitgever als De Groene Wereld biedt de leermiddelen direct aan de opleidingen en studenten aan, zonder tussenkomst van een distributeur.

De grote *verscheidenheid in de aanbodkant*, tussen uitgevers, heeft als gevolg dat de belangen van uitgevers niet altijd met elkaar overeen komen. Zo heeft een deel van de grote uitgevers ervaring met aanbestedingstrajecten in het voortgezet onderwijs. Deze uitgevers zijn, vanuit het perspectief van uitgevers die deze ervaring niet hebben, beter voorbereid op een eventuele invoering van 'gratis schoolboeken' in het mbo. De verwachting is dat met name de kleinere, gespecialiseerde uitgevers die leermiddelen voor beroepsgerichte vakken aanbieden moeite zullen hebben met eventuele aanbesteding.

Gedeelde belangen van uitgevers zijn een goede toegang tot de 'markt' (lees: de opleidingen) en de ontwikkeling van kwalitatief goede leermiddelen. Uitgevers zien de sterke positie van de distributeur als een mogelijke bedreiging van hun toegang tot de opleidingen. De ene uitgever heeft daar meer 'last' van dan de andere, maar de argwaan wordt wel gedeeld. Bij de leermiddelen van de beroepsgerichte vakken is het onderwijs zelf de grootste concurrent van de uitgevers. Uitgevers twijfelen eraan of de leermiddelen die door de opleidingen zelf worden ontwikkeld voldoen aan de maatstaven die de uitgever hanteert bij de kwaliteit van de leermiddelen. Sommige uitgevers zien het ontwikkelen van leermiddelen door opleidingen met publiek geld als oneerlijke concurrentie.

Door de grote *verscheidenheid in de vraag* naar leermiddelen zijn volgens de uitgevers de marges op de methoden in het mbo. Dit betekent dat ontwikkelingen op de markt (minder vraag, hogere 'boekhandelskortingen') ertoe kan leiden dat het voor een uitgever niet meer rendabel is om leermiddelen voor het mbo te ontwikkelen en aan te bieden. Als de markt verandert, kan dat volgens uitgevers leiden tot een verschraling van het leermiddelenaanbod.

### Stichting Praktijkleren en het Consortium Beroepsonderwijs

Stichting Praktijkleren (SPL)[18] is in 2006 opgericht op initiatief van een aantal roc's met als doelstelling om praktijkgericht onderwijs voor iedereen toegankelijk, betaalbaar en bereikbaar te maken. Inmiddels zijn alle roc's aangesloten bij de SPL. De instellingen betalen een vaste bijdrage (gebaseerd op de grootte van de instelling) om aangesloten te zijn bij de stichting. Daarnaast vraagt SPL een vast bedrag per student waarmee deze toegang krijgt tot de leermiddelen die door SPL worden ontwikkeld. Naast de ontwikkeling van leermiddelen en examens ondersteunt de SPL de mbo-opleidingen met advies, training en maatwerkproducten waardoor niet alleen studenten maar ook de docenten en teamleiders zichzelf kunnen blijven ontwikkelen.

De SPL richt zich op het beroepsgerichte stuk van het onderwijs, dus niet de basisvaardigheden. Hiervoor ontwikkelt de stichting samen met de scholen praktijkgerichte leermiddelen en examens. De leermiddelen zijn grotendeels digitaal en zijn toegankelijk via een daarvoor ingericht platform. Via dat platform kunnen de leermiddelen worden geïmporteerd in de eigen leeromgeving van de opleiding. De gegevens over de studenten blijven zo bij de opleiding. Studenten kunnen de leermiddelen inkopen via de boekenlijst van de opleiding (MBOwebshop). MBOwebshop vraagt daarvoor een toeslag van tien euro per student bovenop het vaste bedrag dat de instellingen betalen voor het gebruik door de student.

SPL werkt nauw samen met het Consortium Beroepsonderwijs[19], dat een vergelijkbare dienstverlening aanbiedt als SPL maar zich daarbij concentreert op Zorg & Welzijn en Techniek. De positie van SPL en het Consortium wijkt af van die van de uitgevers.

## Digitalisering van de leermiddelen

Net als in het voortgezet onderwijs heeft het afstandsonderwijs tijdens de coronapandemie de digitalisering van het onderwijs een extra impuls gegeven. Opleidingen gebruiken ICT-toepassingen voornamelijk in de vorm van digitale leerplatforms, digitaal lesmateriaal en digitaal toetsen en examineren.[20] Het gebruik van digitale leermiddelen verschilt tussen instellingen en, binnen instellingen, tussen opleidingen en kan zelfs tussen docenten binnen een opleiding verschillen. In opleidingen als creatieve industrie en ICT zijn digitale middelen gemeengoed, bij praktijkopleidingen

[18] https://www.stichtingpraktijkleren.nl/
[19] https://www.consortiumbo.nl/
[20] Suijkerbuijk, A., & Bokdam, J. (2019). *Educatieve dienstverlening in po, vo en mbo. De educatieve infrastructuur vanuit schoolperspectief*. Oberon.

worden ze het minst ingezet.[21] De kosten voor digitale leermiddelen (inclusief licenties) kunnen dus verschillen per instelling en opleiding.

In de praktijk is de combinatie van licentie en aanvullend materiaal op papier voor veel methoden de norm. Dat zien we ook terug in leermiddelenlijsten waarbij het vaak gaat om combinaties van licenties en werkboeken. Desondanks is er volgens uitgevers in het mbo geen sprake van LiFo-constructies[22] zoals dat in het voortgezet onderwijs wel het geval is.

De digitale leermiddelen vereisen ook dat de studenten beschikken over bepaalde apparaten (devices). Het is onbekend hoeveel studenten onvoldoende financiële middelen hebben om deze zelf aan te schaffen. Er zijn landelijke en instellingsgebonden fondsen die geld beschikbaar stellen aan studenten om deze apparaten aan te schaffen, maar gezien de kosten van de aanschaf en de toenemende digitalisering van de leermiddelen is het de vraag of studenten voldoende ondersteund worden in de digitaliseringstrend. De kosten voor de devices vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek, maar het is belangrijk in het achterhoofd te houden dat deze kosten wel relevant zijn voor studenten en ouders.

## Distributie van de leermiddelen

Toen The Learning Network begin 2023 stopte met Studers, was Studers de grootste distributeur van leermiddelen in het mbo. Als belangrijkste oorzaken om te stoppen met Studers noemde The Learning Network 'verslechterde marktomstandigheden en interne veranderingen'. Uit gesprekken met mbo-instellingen weten we dat een deel van de instellingen na het wegvallen van Studers is overgestapt naar MBOwebshop. Het wegvallen van Studers heeft de positie van MBOwebshop dus versterkt.[23] Daarvoor was het marktaandeel van MBOwebshop ongeveer 33 procent. Momenteel maken bijna vijftig mbo-instellingen gebruik van de dienstverlening van MBOwebshop, met een bereik van bijna 450.000 studenten.

MBOwebshop is in 2016 begonnen en heeft haar dienstverlening aan de mbo-instellingen stap voor stap ontwikkeld tot wat het nu is. Bij deze ontwikkeling heeft MBOwebshop, volgens eigen zeggen, voortdurend gemonitord waar instellingen tegenaan lopen en daar oplossingen voor gezocht. Hoewel het gezien de ervaringen met Studers voorstelbaar is dat mbo-instellingen ontwikkelingen rond de distributie kritisch volgen, zijn mbo-instellingen over het algemeen positief over de ervaringen met MBOwebshop. Ze wijzen daarbij vaak op de lage uitvoeringslast die het gebruik van MBOwebshop met zich meebrengt.

Via MBOwebshop kunnen de instellingen per opleiding leermiddelenlijsten samenstellen. In principe kan elk door de opleidingen gewenste leermiddel worden opgenomen in de leermiddelenlijst. Via de leermiddelenlijst kan de student de leermiddelen bestellen bij MBOwebshop. De leermiddelen worden dan bij de student thuis bezorgd. De student kan de leermiddelen ook bij een andere partij bestellen (bijvoorbeeld bij de uitgever, de boekhandel of BOL.com). Mbo-instellingen die gebruik maken van MBOwebshop betalen hiervoor een servicevergoeding (zie paragraaf 2.5). MBOwebshop heeft met een deel van de uitgevers afspraken over kortingen.

In het groen onderwijs is de positie van MBOwebshop minder sterk. Volgens uitgever De Groene Wereld bestelt een groot deel van de instellingen in het groen onderwijs direct bij de uitgever. Voor de levering van de (aanvullende) papieren leermiddelen schakelt de uitgever een koeriersbedrijf in.

In het veld is veel discussie over de sterke positie van MBOwebshop. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat MBOwebshop daar misbruik van maakt, bijvoorbeeld door hoge kortingen af te dwingen bij uitgevers of door leermiddelen te weren uit het aanbod, is dat wel een zorg die bij de uitgevers leeft. Het belang van MBOwebshop is dat de ketenpartners (onderwijs, uitgevers en overheid) haar (blijven) zien als een betrouwbare partner. MBOwebshop stelt daarbij een neutrale positie in te nemen en te fungeren als schakel tussen instellingen en de aanbieders van leermiddelen.

[21] Kurver, B., De Korte, K., Van Rens, C., Timmermans, M., Willems, F., & Kral, M. (2022). *Leren en lesgeven met ict in het mbo 2022. Katern A | Stand van zaken*. iXperium Centre of Expertise Leren met ict.
[22] Binnen het Licentie-Folio model (LiFo) kopen scholen digitale licenties in (per leerling) met daarnaast, optioneel, een leerwerkboek (folio). Doorgaans is het leerwerkboek een verbruiksboek dat leerlingen na afloop van het schooljaar kunnen behouden; het hoeft niet terug naar het leermiddelenfonds of naar de distributeur.
[23] Zie brief van minister Dijkgraaf aan de Tweede Kamer (d.d. 21 februari 2023) https://open.overheid.nl/documenten/ronl-02f8e56a9fd50fed02aa3e50d00b4361d4abb4dc/pdf

## Gebruik van aanvullend materiaal en open leermiddelen

Eerder onderzoek[24] wijst uit dat er in het mbo over het algemeen een positieve houding is tegenover het gebruik van open leermiddelen. Docenten (66%) maken regelmatig gebruik van aanvullende (gratis) leermiddelen, waarvan 11 procent zelfs (vrijwel) altijd. Daarnaast maakt 30 procent af en toe gebruik van aanvullende leermiddelen. Onderwijsprofessionals zoeken hun aanvullende of vervangende leermaterialen meestal via vakspecifieke websites (54%), in de media (37%), via specifieke platforms (35%), via werk- of themagroepen (26%) en via interne deelkanalen binnen hun school (21%). Voorbeelden van platformen voor open leermiddelen waar docenten gebruik van maken zijn Wikiwijs, Lessonup, Kennisnet en YouTube. Andere kanalen (8%) die worden genoemd zijn vooral Facebookgroepen en Google. Onderwijsprofessionals in het vo en mbo hebben overwegend positieve ervaringen met aanvullende lesmaterialen: meer dan 70 procent verwacht in de toekomst meer gebruik te maken van aanvullende leermaterialen.[25]

Er zijn verschillende redenen voor het gebruik van de aanvullende leermiddelen. Zo ontbreekt bij de gangbare methoden voor de basisvaardigheden doorgaans een beroepsgerichte invulling die bij de opleiding past. Veel opleidingen vinden zo'n specifieke invulling wel wenselijk.[26] Verder zoeken docenten aanvullend materiaal om maatwerk te kunnen bieden en beter aan te kunnen sluiten op de leerbehoeften van verschillende studentenpopulaties.[27] Voor sommigen is de kwaliteit van reguliere methoden in het mbo reden om aanvullend materiaal te zoeken.

Vooral bij grote opleidingen is er capaciteit om eigen lesmateriaal te ontwikkelen. Verschillende mbo-instellingen hebben daarvoor een team ingericht dat de docenten bij de ontwikkeling daarvan ondersteunt.[28] Daarnaast wordt er soms ook in samenwerking met bedrijven in het werkveld lesmateriaal ontwikkeld. De trend om zelf leermaterialen te ontwerpen heeft invloed op de kosten voor leermiddelen, maar het is momenteel onbekend in hoeverre mbo-instellingen schoolboeken vervangen door zelf ontwikkeld of open leermateriaal. De indruk die we uit de gesprekken met vertegenwoordigers van de mbo-instellingen krijgen, is dat open leermiddelen vooral worden ingezet als aanvulling op de methoden en niet als vervanging daarvan. Uiteindelijk zou het dus maar om een klein deel van de leermiddelen gaan dat wordt vervangen door open leermiddelen. Dit betekent dat het huidige marktaandeel van zelf ontwikkeld materiaal klein is.

Belemmeringen die een rol kunnen spelen in het gebruik van aanvullende materialen schuilen vaak in tijdgebrek. Zo kost het ontwikkelen, onderhouden en implementeren van leermateriaal veel tijd. Ook is het soms moeilijk om geschikt materiaal te vinden. Er is veel aanbod dat lastig te beoordelen is op kwaliteit, actualiteit en inhoud. Daarnaast wordt het gevonden materiaal vrijwel altijd aangepast door docenten en is het onduidelijk hoeveel tijd dit kost. Of er gebruik wordt gemaakt van aanvullende (open) leermiddelen wordt meestal door de docenten zelf bepaald. De rol van collega's en de sectie is daarbij belangrijk. De rol van bestuurders lijkt beperkt: open en aanvullende leermaterialen zijn geen prominent thema op de agenda en er is geen visie of bepaalde richting rondom het thema vanuit besturen.[29]

Vanuit uitgevers wordt erop gewezen dat het ontwikkelen van leermiddelen een specialisatie is. Ze vragen zich of het zelfontwikkelde materiaal altijd voldoende van kwaliteit is. Sommige uitgevers zien open leermiddelen als een gesubsidieerde vorm van concurrentie voor hun producten.

## Impuls vanuit het Groeifonds

Het Nationaal Groeifonds investeert in verschillende projecten binnen het thema onderwijs waaronder Npuls en 'Digitaal Onderwijs Goed Geregeld'. Beide projecten zijn gericht op het breder toegankelijk maken van online onderwijsmiddelen door het realiseren van een digitale infrastructuur voor het delen van kennis en leermiddelen. Disclaimer hierbij is wel dat in het nieuwe regeerakkoord is afgesproken dat het Nationaal Groeifonds wordt uitgefaseerd.[30]

### Npuls

Npuls is een meerjarig programma (2023-2031) dat erop is gericht om gemeenschappelijke onderwijsvoorzieningen, standaarden, portalen en implementatieondersteuning te ontwikkelen waarmee een sectorbrede samenwerking wordt

[24] Janssen, W., Rikken, M., Hijink, L., Lohuis, J., Van der Veer, N., & Couvreur, N. (2021). *Open leermiddelen in het vo en mbo. Het gebruikersperspectief op huidig en toekomstig gebruik.* Kennisnet, InnoValor & Newcom.
[25] Janssen, W., et al. (2021).
[26] Dijkgraaf, R. H. (2023). Kamerstuk 31 524, Nr. 566. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
[27] Janssen, W., et al. (2021).
[28] Zie bijvoorbeeld het Team Content Creation van ROC van Amsterdam (https://www.rocva.nl/Footermenu/mbo-open-leermateriaal).
[29] Janssen, W., et al. (2021).
[30] https://www.nationaalgroeifonds.nl/actueel/nieuws/2024/05/16/nationaal-groeifonds-wordt-uitgefaseerd

gefaciliteerd. Alle publieke mbo-instellingen, hogescholen en universiteiten doen eraan mee. Een belangrijk onderdeel van het programma is het ontwikkelen van een kennisinfrastructuur[31] waarmee docenten en studenten toegang krijgen tot een breed en actueel aanbod van zowel open, semi-open en ingekochte leermaterialen. [32] Daarvoor worden landelijke afspraken gemaakt, bijvoorbeeld om beter te kunnen samenwerken met uitgeverijen. Daarnaast wordt er momenteel gewerkt aan bestuurlijk commitment en beleid.

### Digitaal Onderwijs Goed Geregeld

Digitaal Onderwijs Goed geregeld valt onder het programma Edu-V waarbij scholen en leveranciers onderling gebruik maken van afsprakenstelsel om te zorgen voor een makkelijke en betrouwbare toegang tot digitale onderwijsmiddelen in het primair, voortgezet, speciaal en middelbaar beroepsonderwijs. Hieruit ontstaat een ecosysteem waarbinnen scholen en leveranciers gegevens kunnen uitwisselen.[33] Hierdoor ontstaat er meer inzicht in het gebruik van digitale leermiddelen en kan er gekeken worden hoe het gebruik van leermiddelen verbeterd kan worden.[34]

Beide programma's zijn pas relatief kort geleden gestart. De verwachting is dat een sectorbrede samenwerking en kennisinfrastructuur het eenvoudiger zal maken om open leermiddelen te ontwikkelen en te delen.

### Gedeelde uitgangspunten: een pluriform aanbod, vrije keuze en beheersbare kosten

Door de grote verscheidenheid in de vraag naar leermiddelen kenmerkt de leermiddelenmarkt voor het mbo zich door een grote pluriformiteit in aanbieders van leermiddelen. De voorsprong in kennis en contacten en de stevige marktpositie van de distributeur en de grote uitgevers maakt dat het moeilijk is voor nieuwe partijen om de markt te betreden.[35] Het is niet erg aannemelijk is dat het makkelijk voor partijen als lokale boekhandelaren om op grotere schaal een positie te verwerven in een markt die vrij efficiënt is ingericht. Daarbij wijzen uitgevers op de monopoliepositie van MBOwebshop. Op hun beurt kijken kleine uitgevers naar de voordelen die grote uitgevers hebben, bijvoorbeeld als de leermiddelen moeten worden aanbesteed. Mbo-instellingen ten slotte volgen de ontwikkelingen met enige argwaan. Ze maken zich zorgen over de ontwikkeling van de kosten en vrezen dat aanbesteding kan leiden tot verschraling van het aanbod als kleine aanbieders uit de markt verdwijnen. Alternatief aanbod, als bijvoorbeeld open leermiddelen, wordt door mbo-instellingen wel gezien als een interessante optie maar wordt in de praktijk vooral ingezet als aanvulling op de leermiddelen en als vervanging daarvan.

Ondanks de uiteenlopende belangen zijn er wel een aantal uitgangspunten die in belangrijke mate worden gedeeld door de verschillende belanghebbenden (onderwijs, uitgevers en distributeur). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om dat er voor de opleidingen wat te kiezen valt doordat:

- er voldoende aanbod is van kwalitatief goede leermiddelen;
- de pluriformiteit van het leermiddelenaanbod en de leermiddelenmarkt in stand blijft.

Deze aspecten raken aan de autonomie in de wijze waarop de opleidingen het onderwijs vormgeven. Daarnaast delen de belanghebbenden het belang dat ze eraan hechten dat de kosten voor opleidingen (verbonden aan uitvoering van het leermiddelenbeleid) en de kosten voor studenten (voor wat ze kwijt zijn aan de aanschaf van de leermiddelen) beperkt blijven. Eventuele ontwikkelingen richting 'gratis schoolboeken in het mbo zouden aan deze uitgangspunten moeten voldoen.

## 2.4 De schoolkosten voor mbo-studenten

Hoewel er ook wel enkele instellingen zijn die studenten daarin tegemoet te komen, zijn studenten in het mbo in principe zelf verantwoordelijk voor het aanschaffen van hun leermiddelen. Door gesprekken met mbo-instellingen en andere belanghebbenden, aangevuld met gegevens uit leermiddelenlijsten van zestig opleidingen, hebben we geprobeerd om meer zicht te krijgen voor welke kosten mbo-studenten daardoor komen te staan. Tabel 2.1 toont een overzicht van de bevindingen.

[31] Npuls. (z.j.). *Kennisinfrastructuur*. Geraadpleegd van: https://npuls.nl/kennisinfrastructuur/
[32] Npuls. (z.j.). *Digitale leermiddelen.* Geraadpleegd van: https://npuls.nl/digitale-leermaterialen/
[33] Nationaal Groeifonds. (z.j.) *Digitaal Onderwijs Goed Geregeld.* Geraadpleegd van: https://www.nationaalgroeifonds.nl/overzicht-lopende-projecten/thema-onderwijs/digitaal-onderwijs-goed-geregeld
[34] Edu-V. (z.j.). Geraadpleegd van: https://www.edu-v.org/
[35] Bulder, E., & Van Aarsen, E. (2023*). De gevolgen van digitalisering op de leermiddelenmarkt*. Oberon.

## Kosten van leermiddelen voor basisvaardigheden en burgerschap

De onderdelen basisvaardigheden (Nederlands en rekenen) en burgerschap zijn verplicht voor alle studenten in het mbo.[36] De belangrijkste bevindingen rond de kosten voor deze onderdelen zijn:

- De kosten voor leermiddelen voor de onderdelen Nederlands, rekenen en burgerschap variëren ruwweg van 30 tot 50 euro per onderdeel per student (als leermiddelen voor deze onderdelen moeten worden gekocht);
- De kosten voor deze onderdelen zijn relatief voorspelbaar, de hoogte is vooral afhankelijk van het aantal onderdelen dat moet worden gekocht door de studenten (dus als een opleiding werkt met open leermiddelen zijn de kosten lager);
- De kosten voor deze onderdelen zijn bij de entreeopleidingen in minder sterke mate voorspelbaar omdat opleidingen daar ook wel voor andere oplossingen kiezen. Zo zijn er opleiding die de leermiddelen voor deze onderdelen hebben ingekocht en aan de studenten beschikbaar stellen en opleidingen die readers samenstellen en beschikbaar stellen of verkopen aan de studenten (het bedrag hiervoor in tabel 2.1 lijkt daarom een overschatting);
- De kosten voor alle onderdelen samen bedragen naar schatting 90 tot 120 euro per student per jaar;
- De kosten zijn het hoogst in het eerste leerjaar en in de vervolgjaren gaat het vaak alleen om de kosten van de verlenging van licenties.

## Kosten van leermiddelen voor beroepsgerichte vakken

Een mbo-opleiding bestaat voor een belangrijk deel uit beroepsgerichte vakken die passen bij de opleiding en het vak waarvoor de student heeft gekozen. De belangrijkste bevindingen rond de kosten voor deze vakken zijn:

- In mbo niveau 2, 3 en 4 zijn de kosten per student voor leermiddelen van beroepsgerichte vakken gemiddeld genomen hoger dan de kosten voor leermiddelen voor de basisvaardigheden: ze zijn gemiddeld twee keer zo duur;
- Bij entreeopleidingen zijn de kosten van beroepsgerichte vakken vergelijkbaar met de kosten van basisvakken (met als disclaimer dat we hier relatief weinig bronnen over hebben);
- De kosten voor leermiddelen van beroepsgerichte vakken zijn relatief onvoorspelbaar: ze lopen sterk uiteen en er zijn hele grote verschillen tussen opleidingen (soms zelfs tussen opleidingen die op elkaar lijken);
- Net als bij basisvaardigheden en burgerschap zijn de kosten voor deze leermiddelen in het eerste leerjaar het hoogst.

## Kosten voor leermiddelen voor onderdelen basisvaardigheden en burgerschap, en beroepsgerichte vakken samen

Om meer inzicht te krijgen op de kosten van de leermiddelen voor studenten hebben de gegevens van zestig leermiddelenlijsten verzameld en geanalyseerd. Het gaat om leermiddelenlijsten van 60 opleidingen van 13 verschillende mbo-instellingen. Hierbij hebben we gelet op spreiding over opleidingsniveau en domeinen. De cijfers in de tabel 2.1 zijn indicatief maar laten wel duidelijk zien dat de hoogste kosten voor de leermiddelen voor de student in het eerste leerjaar vallen. In de gesprekken met experts en belanghebbenden wordt dat beeld herkend. De schattingen over hoe de kosten tussen de leerjaren zich tot elkaar verhouden lopen daarbij wel wat uiteen.

Tabel 2.1 Kosten leermiddelen per student

| Opleidingsniveau | | n | Basisvaardigheden en burgerschap | Beroepsgerichte vakken* | Totaal** |
|---|---|---|---|---|---|
| Entree | 1ste jaar | 6 | € 140,00 | € 120,00 | € 270,00 |
| Niveau 2-4 | 1ste jaar | 21 | € 130,00 | € 250,00 | € 370,00 |
| Niveau 2-4 | vervolg | 29 | € 60,00 | € 120,00 | € 167,00 |

* Kanttekening is dat de kosten voor leermiddelen van beroepsgerichte vakken erg uiteenlopen.
** Hierbij zijn een aantal opleidingen waar we de uitsplitsing niet konden maken
# NB Het aantal entreeopleidingen (n) waarvan we over leermiddelenlijsten beschikken is laag. Bijkomend aandachtspunt is dat we uit de gesprekken met belanghebbenden uit het mbo weten dat er voor studenten in entreeopleidingen ook regelmatig voor alternatieven wordt gekozen (bijvoorbeeld door het uitlenen van schoolboeken of het werken met zelf samengestelde readers).

Kanttekeningen bij de kosten van leermiddelen zijn:

- MBOwebshop, uitgevers en mbo-instellingen merken dat studenten de leermiddelen niet meer op één vast moment kopen maar verdeeld over het schooljaar. Dat studenten de kosten spreiden kan erop wijzen dat ze de kosten hoog vinden.
- Een deel van de studenten bestelt geen leermiddelen via MBOwebshop. Dat kan betekenen dat ze dat elders doen, dat ze gestopt zijn met de opleiding, dat ze zijn geswitcht naar een andere opleiding of dat ze geen leermiddelen

[36] Hierbij laten we Engels (dat verplicht is voor de studenten van niveau 4) en Duits (dat verplicht kan worden gesteld voor studenten van niveau 4 als de opleiding dat wenselijk acht) buiten beschouwing.

kopen. Op basis van het aantal leermiddelen dat ze verkopen concluderen uitgevers dat een (toenemend?) deel van de studenten geen leermiddelen koopt. Hoe groot dat deel is, is moeilijk te bepalen omdat studenten ook buiten MBOwebshop om leermiddelen kunnen kopen.

## Aanvullende kosten voor de studenten

De kosten voor de leermiddelen vormen maar een deel van de schoolkosten van de mbo-student. Uit de schoolkostenmonitor blijkt dat mbo-studenten/ouders in het schooljaar 2022-2023 gemiddeld €1429,- aan schoolkosten kwijt waren.[37] Deze kosten zijn onder te verdelen in verschillende categorieën (zie tabel 2.2). De cijfers zijn niet één op één te vergelijken met de vorige tabel omdat in de schoolkostenmonitoren andere categorieën worden gehanteerd (waarbij verschillende posten bij elkaar worden genomen).

Wat betreft leermiddelen en onderwijsbenodigdheden (schoolboeken, materialen als gereedschappen/kleding) gaat het gemiddeld om €470,-. Voor ICT (devices, software) betalen mbo-studenten gemiddeld €633,-. Voor excursies en specifieke extra onderwijsprogramma's is dat gemiddeld €135,- per opleiding. Studenten betalen gemiddeld €17,- voor aanvullende huiswerkbegeleiding of toetstraining. Wat precies de kosten zijn van alleen schoolboeken, readers en licenties is op basis van deze data niet te zeggen. Wel kunnen we concluderen dat studenten die een bol-opleiding volgen meer kwijt zijn dan studenten die een bbl-opleiding volgen: bij de leermiddelen en onderwijsbenodigdheden liggen de kosten voor bol-studenten naar schatting zo'n twintig tot dertig procent hoger dan de kosten voor bbl-studenten.

Tabel 2.2 Gemiddelde kosten per student, 2022-2023

| Kostenposten | Kosten bol-opleiding (in €) | Kosten bbl-opleiding (in €) |
|---|---|---|
| Leermiddelen en onderwijsbenodigdheden | 456-495 | 380-388 |
| ICT | 468-692 | 390-529 |
| Vrijwillige bijdrage, waarvan: | 193-255 | 122-230 |
| • Excursies en extra onderwijsaanbod | 86-162 | 26-57 |
| • Begeleiding | 18 | 6-12 |
| **Totaal** | **1252-1535** | **862-1198** |

Bron: Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023 (p. 88-92).

Specifiek voor het mbo is dat studenten behalve leermiddelen in de vorm van schoolboeken, werkboeken en readers ook andere onderwijsbenodigdheden nodig hebben om het beroep waarvoor ze leren uit te voeren. Denk bijvoorbeeld aan koksmessen, kappersscharen, make-up, uniformen, werkkleding of werkschoenen. Mbo-instellingen zijn ervoor verantwoordelijk om onderwijsbenodigdheden *die in de les gebruikt worden*, zoals messen, scharen of gereedschap, beschikbaar te stellen. Studenten zijn niet verplicht om deze aan te schaffen.[38] Doorgaans moeten studenten de onderwijsbenodigdheden voor persoonlijk gebruik zoals uniform, schoeisel en persoonlijk beschermingsmateriaal zelf aanschaffen. De kosten daarvan lopen uiteen, van nul euro tot enkele honderden euro's. Uit de gesprekken die we voerden met experts en belanghebbenden weten we dat er ook mbo-instellingen zijn die de studenten hierin tegemoet komen, bijvoorbeeld door het materiaal zelf in te kopen en aan de studenten uit te lenen gedurende de studie.

Daarnaast verwachten veel opleidingen dat de student de beschikking heeft over een device (laptop, tablet, chromebook). In een deel van de leermiddelenlijsten zijn ze ook opgenomen. De kosten van een device bedragen zo'n 400 à 500 euro, maar kunnen, afhankelijk van de eisen van de opleiding, oplopen. Net als in het voortgezet onderwijs heeft de digitalisering van het onderwijs tot gevolg dat de mbo-student eigenlijk niet meer zonder device kan. Vanuit het mbo is de veronderstelling dat deze kosten niet vaak problematisch zijn voor studenten. Studenten die het zich niet kunnen veroorloven kunnen een beroep doen op financiële ondersteuning.

## Tegemoetkoming in de kosten, bijvoorbeeld via het mbo-studentenfonds

In principe betalen studenten in het mbo zelf hun leermiddelen. Minderjarige studenten betalen geen opleidingskosten. Studenten vanaf 18 jaar betalen dat wel, maar zij kunnen aanspraak maken op studiefinanciering. De kosten zoals hierboven beschreven, kunnen voor studenten een belemmering zijn. Zo kunnen studenten er vanuit kostenoverwegingen voor kiezen om niet mee te gaan op bepaalde excursies naar bedrijven, waardoor zij het werkveld

[37] De Geus, W., De Roode, J., Leest, B., Van Helvoirt, D., & Van Binsbergen, M. (2023). *Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023.* Oberon, KBA & Kohnstamm Instituut.
[38] Zie Servicedocument Schoolkosten dat bestuurlijk is vastgesteld door OCW, JOB MBO en de MBO Raad (https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/07/10/servicedocument-schoolkosten).

onvoldoende leren kennen. Ook kunnen ze ervoor kiezen bepaalde huiswerkbegeleiding of toets- of examentraining niet te volgen, wat mogelijkerwijs hun studiesucces beïnvloedt. Daarnaast zien we dat niet alle studenten beschikken over de leermiddelen. Een reden daarvoor kan zijn dat ze daarvoor onvoldoende financiële ruimte hebben.

Sinds 2021 kunnen studenten uit gezinnen met een minimuminkomen die jonger zijn dan 18 jaar een beroep doen op het mbo-studentenfonds als ze onvoldoende geld hebben om leermiddelen aan te schaffen. Hiervoor is in totaal € 10 miljoen toegevoegd aan de lumpsumfinanciering voor het mbo. Uit een evaluatie na het eerste jaar[39] weten we dat studenten ook daadwerkelijk een beroep doen op het fonds. Wel kost de beoordeling van aanvragen tijd en is het soms complex. Uit de beantwoording van de Kamervragen[40] blijkt bovendien dat een ruime meerderheid van mbo-instellingen vanuit het fonds ook hulp biedt aan meerderjarige studenten.

### De terugkoopregeling voor ongebruikte leermiddelen

Binnen het mbo is de student in veel gevallen zelf verantwoordelijk voor het inkopen van leermiddelen en niet de instelling. Binnen het mbo waren er veel klachten van studenten over leermiddelen die niet werden gebruikt. In een meting die plaatsvond in 2022 stelde 91% van de studenten wel eens leermiddelen te moeten kopen die vervolgens niet werden gebruikt.[41] Gemiddeld gaven studenten per jaar €263,- uit aan ongebruikte leermiddelen. Een reden hiervoor is de koppelverkoop van leermiddelen, waardoor studenten verplicht zijn meerdere boeken of licenties samen te kopen, terwijl ze er maar één gebruiken.[42] Ook moeten studenten soms licenties kopen die een jaar geldig zijn, terwijl ze die voor één specifiek vak maar een paar maanden nodig hebben. Om studenten hierin tegemoet te komen bestaat er sinds het schooljaar 2021-2022 een terugkoopverplichting ('terugkoopregeling') in het mbo. Dit houdt in dat de opleiding het geld voor ongebruikte schoolboeken moet terugbetalen aan de student.

Studenten die hiervoor in aanmerking denken te komen, kunnen een aanvraag in dienen. In eerste instantie werd er weinig gebruik gemaakt van de regeling, bijvoorbeeld door onbekendheid met de regeling onder studenten of doordat de instelling er nog geen regeling voor had.[43] Tijdens gesprekken met vertegenwoordigers van mbo-instellingen horen we dat studenten wel gebruik maken van de regeling maar dat de aanvraag in de praktijk niet vaak wordt gehonoreerd omdat het verzoek om teruggave niet voldoet aan de (strenge) voorwaarden die de mbo-instelling daarvoor heeft gesteld, bijvoorbeeld dat de hele klas het leermiddel niet heeft gebruikt of (in het geval van koppelverkoop van papier en licentie) beide producten niet gebruikt zijn omdat de instelling deze als complementair ziet. De definitie van ‘niet gebruik’ wordt door mbo-instellingen heel verschillend ingevuld. De terugkoopregeling heeft er volgens mbo-instellingen wel toe geleid dat ze kritischer toezien op de leermiddelen die worden opgenomen op de leermiddelenlijst.

## 2.5 De kosten voor de instellingen

Mbo-instellingen maken kosten bij het opstellen van leermiddelenlijsten en de distributie van leermiddelen. Daarnaast maken zij kosten als ze zelf leermiddelen ontwikkelen. Hieronder zetten we de belangrijkste bevindingen over deze kosten op een rij.

### (Huidige) kosten van de het opstellen van leermiddelenlijsten en distributie

- Een groot deel van instellingen maakt gebruik van MBOwebshop. MBOwebshop.nl is een platform waarop mbo-instellingen die ervan gebruik maken zelf de leermiddelenlijsten kunnen samenstellen. Studenten zien als ze inloggen wat ze nodig hebben voor hun opleiding: leermiddelen (boeken en licenties), andere onderwijsbenodigdheden als werkkleding, kappersbenodigdheden, maar ook bijvoorbeeld kluisjes, excursies en (eventueel) devices. Studenten kunnen direct bij MBOwebshop bestellen wat ze nodig hebben of er voor kiezen om dat bij een andere aanbieder te doen. Hoewel dit veel jongeren niet veel moeite zal kosten, is het de vraag in hoeverre ze die stap ook zullen zetten als ze het met enkele klikken op MBOwebshop kunnen doen. MBOwebshop vraagt de deelnemende mbo-instellingen om een licentiebijdrage die afhankelijk is van de studentenaantallen van de instellingen. Voor de grootste instellingen gaat het om een bedrag van omgerekend hooguit enkele euro’s per student. Bij kleine instellingen valt het bedrag wat hoger uit. Deze kosten worden niet doorberekend aan de studenten.

[39] Zie brief van minister Dijkgraaf, 20 december 2022. Kenmerk: Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 524, nr. 544.
[40] 1335 Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, Aanhangsel.
[41] Cuppen, J., Termorshuizen, T., Lodewick, L., Van den Berg, E., Van der Ven, K., & Konijn, S. (2021). *Evaluatie Servicedocument schoolkosten mbo*. ResearchNed & SEO.
[42] JOB MBO (2022). *Onderzoek ongebruikte leermiddelen en koppelverkoop*. JOB MBO.
[43] JOB MBO (2022). *Onderzoek ongebruikte leermiddelen en koppelverkoop*. JOB MBO.

- De leermiddelenlijsten worden doorgaans opgesteld door de docententeams. De keuze van de leermiddelen valt binnen de normjaartaak van de docenten.
- De begeleiding van dit proces gebeurt vanuit het centraal bureau van de mbo-instelling. De inrichting daarvan loopt nogal uiteen en is afhankelijk van hoeveel werk de instelling ervan maakt, hoeveel mensen ervoor verantwoordelijk zijn eventuele extra inzet op piekmomenten. Op basis van de gesprekken met vertegenwoordigers vanuit het mbo lijkt dit omgerekend naar kosten per student op dit moment geen grote kostenpost.
- Er kunnen nog wat aanvullende kosten zijn voor de instelling. Bijvoorbeeld als de instelling de distributie naar de student zelf regelt (via bulkbestelling).

### Kosten voor het ontwikkelen van eigen materiaal (open leermiddelen)

Opleidingen hebben geen goed zicht op de kosten van het zelf ontwikkelen van leermiddelen en de opbrengsten daarvan. De kosten worden bepaald door de volgende posten:

- Het aantal uren dat docenten besteden aan het ontwikkelen van materiaal. Deels valt dit binnen normjaartaak, maar in de praktijk worden deze uren ook wel aangevuld met ambulante uren.
- Het aantal uren dat zit in de ondersteuning van de docenten bij het ontwikkeling. Verschillende mbo-instellingen kennen vormen van ondersteuning vanuit het centraal bureau, een voorbeeld daarvan is het Team Content Creation van het ROC van Amsterdam.
- (Eventueel) het materiaal dat bij de ontwikkeling van het eigen materiaal wordt gebruikt. Denk bij het ontwikkelen van video-instructies bijvoorbeeld aan de aanschaf van audiovisuele middelen.

De kosten kunnen deels worden opgevangen met subsidies, bijvoorbeeld van het Nationaal Groeifonds. Daarnaast kan het gebruik van zelfontwikkeld materiaal leiden tot kostenbesparingen voor de opleiding en de studenten. De mate waarin daarvan sprake is, is afhankelijk van de reikwijdte van het ontwikkelde materiaal: door hoeveel studenten kan het ontwikkelde materiaal worden gebruikt? Eerder merkten we al op dat onze indruk is dat zelf ontwikkelde (open) leermiddelen vooral worden ingezet als aanvulling op de methoden en niet als vervanging daarvan. Omdat het eigen materiaal de methoden niet vervangt, zijn de eventuele kosten van de ontwikkeling van dat eigen materiaal extra kosten.

### Kosten van het gratis verstrekken van leermiddelen aan de studenten

Tijdens het onderzoek werd er van verschillende kanten op gewezen dat een instelling als De Rooi Pannen er wel in slaagt om de leermiddelen gratis aan de studenten te verstrekken. Deze instelling verkeert in de gelukkige positie dat de financiële situatie van de instelling dat toelaat door de lage huisvestingskosten. Jaarlijks stelt De Rooi Pannen een budget per student ter beschikking voor de aanschaf van leermiddelen, excursies, schoolfeesten, et cetera. Bij het opstellen van de leermiddelenlijsten moeten de opleidingen binnen dit bedrag blijven. Om problemen rond de distributie op te lossen, is de Rooi Pannen dit jaar overgestapt naar MBOwebshop die de distributie voor hen regelt. Uitgaande van reacties vanuit andere mbo-instellingen op de aanpak van de Rooi Pannen is de situatie waarin deze instelling verkeert uitzonderlijk situatie en niet toepasbaar op hun school (door het gebrek aan middelen).

Een ander voorbeeld van een mbo-instellingen die het anders aanpakt is het Grafisch Lyceum Utrecht (GLU) dat veel leermiddelen zelf ontwikkelt en de leermiddelen die daarnaast nog moeten worden ingekocht gratis beschikbaar stelt aan de studenten. Ook het GLU maakt daarbij overigens gebruik van de diensten van MBOwebshop, al worden de leermiddelen direct gekoppeld aan de elektronische leeromgeving (ELO) van de student, waardoor zij zelf niet de leermiddelen via het platform hoeven aan te schaffen..

## 2.6 De ervaringen met de WGS in het voortgezet onderwijs

Eén van de argumenten om gratis leermiddelen te verstrekken aan mbo-studenten tot 18 jaar is dat zij, anders dan hun leeftijdgenoten in het voortgezet onderwijs, hun eigen leermiddelen moeten betalen. Sinds 2008 is in het voortgezet onderwijs de Wet Gratis Schoolboeken (WGS) van kracht. De WGS kende twee hoofddoelstellingen:

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

De veronderstelling was dat beide doelstellingen elkaar versterken, omdat men verwachtte dat een betere marktwerking zou leiden tot een betere prijs-kwaliteitsverhouding bij leermiddelen.

Uit de eerste twee evaluaties (in 2011[44] en in 2016[45]) bleek dat de eerste doelstelling, het beperken van de kosten voor de ouders, gerealiseerd werd. De bijkomende schoolkosten waren wel wat waren gestegen, waarbij het bijvoorbeeld ging om kosten van excursies. De concurrentie in de markt voor leermiddelen was echter niet toegenomen sinds de invoering van de WGS. Met name de marktpositie van twee distributeurs was sterk en zelfs nog sterker dan voor de WGS. Door de hoge drempels was het bovendien nagenoeg onmogelijk voor nieuwe aanbieders om de markt te betreden.

Andere bevindingen uit de eerste evaluaties waren dat de kosten voor scholen constant bleven, hoewel de catalogusprijzen stegen. Scholen realiseerden dit door kleinere pakketten in te kopen, afschrijvingstermijnen te verlengen of andere aanpassingen te doen aan hun inkoop. In de regel lag de keuze voor de leermiddelen in het vo bij de vaksecties (en dus bij de leraren), daarbij bepaalden schoolleiders wel de kaders waarbinnen de keuzes gemaakt konden worden. Zo werden leraren bijvoorbeeld gestimuleerd om goedkopere leermiddelen te kiezen. Mede daardoor ervoeren leraren minder vrijheid bij de keuze van leermiddelen. De indruk was dat de hoogte van de vergoeding voor leermiddelen die scholen per leerling ontvangen, fungeerde als 'richtprijs' op de markt. Veel scholen en besturen pasten hun uitgavenpatroon daarop aan, al waren er ook scholen die duidelijk onder het budget bleven, evenals scholen die meer uitgaven. Bij de inkoop van leermiddelen werden scholen ermee geconfronteerd dat de budgetten boevn de Scholen en besturen hadden inmiddels meer ervaring met de Europese aanbesteding van het leermiddelenpakket. Een deel van de scholen maakte daarbij gebruik van de diensten van een inkoopbureau. Doorgaans werd het leermiddelenpakket als een totaal pakket (*all-in-one*) aanbesteed.

De meest recente evaluatie (2021)[46] bevestigde grotendeels de eerdere bevindingen, al was de indruk dat de bijdrage per leerling die scholen ontvingen in de lumpsum voor veel scholen niet (meer) toereikend was voor de aanschaf van de leermiddelen. De meest in het oog springende ontwikkeling was verder de voortschrijdende digitalisering van de leermiddelen. De belangrijkste effecten hiervan zijn:

- De markt voor leermiddelen kwam in beweging: van een markt die in sterke mate werd beheerst door enkele distributeurs naar een markt waar de scholen direct zaken kon doen met de uitgevers. De marktpositie van de grote uitgevers werd daardoor flink verstevigd.
- Om toegang te krijgen tot de digitale leermiddelen was het noodzakelijk geworden dat leerlingen beschikken over devices (laptops, chromebook, tablet). De aanschaf van devices valt buiten de WGS, aanschafkosten komen daarom vaak voor rekening van de ouders. Hoewel scholen ervan uitgingen dat leerlingen en ouders die hierdoor in de problemen komen een beroep konden doen op stichting Leergeld of het schoolfonds, kwamen er wel veel klachten over de kosten van ouders.
- Scholen werden voor nieuwe uitdagingen gesteld: hogere kosten van digitale leermiddelen, zaken doen met meerdere partijen (lees: uitgevers)[47] en het toegankelijk maken van de digitale leermiddelen (regelingen voor de aanschaf van devices, installeren van de licenties, et cetera).

Sinds de evaluatie is de marktpositie van de grote uitgevers verder verstevigd, tegelijkertijd is de positie van de distributeurs verder verzwakt. Kleine marktpartijen en scholen hebben moeite om zich staande te houden tussen de grote aanbieders. De uitdaging voor de overheid is om het systeem draaiende te houden zonder al te forse ingrepen te verrichten. SIVON heeft daarom een aantal scenario's voor de toekomst van de distributie en dienstverlening van leermiddelen in het vo verkend.[48]

## 2.7 Reflectie

Vooral in het eerste leerjaar zijn mbo-studenten een behoorlijk bedrag kwijt aan de aanschaf van leermiddelen voor de onderdelen basisvaardigheden, burgerschap en de beroepsgerichte vakken. Gemiddeld genomen gaat het om enkele honderden euro's per student per leerjaar. Bij de leermiddelen voor beroepsgerichte vakken kunnen de kosten sterk oplopen. De kosten waarvoor mbo-studenten staan zijn daardoor voor een deel afhankelijk van de opleiding waarvoor ze kiezen. Als leermiddelen kosteloos ter beschikking worden gesteld aan mbo-studenten, worden de schoolkosten lager voor alle studenten die voor de 'gratis' leermiddelen in aanmerking komen, zoals dat ook het geval was in het voortgezet

[44] Brekelmans, J., Heuts, L., Dekker, B. (2011). *Evaluatie 2011 Wet gratis schoolboeken*. Regioplan, Amsterdam.
[45] Imandt, M., Van den Berg, E., Brouwer, Y., Van der Vegt, A.L., Van Aarsen, E. (2016). *Gratis maakt nog niet goed(koop). Evaluatie Wet Gratis Schoolboeken*. Oberon, Utrecht.
[46] Bisschop, P., Van der Wel, J. en Lubberman, J. (2021). *Evaluatie Wet gratis schoolboeken. Syntheserapport*. Regioplan, Amsterdam.
[47] Een deel van de scholen stapte over van all-in-one-aanbestedingen naar aanbesteding in percelen.
[48] https://sivon.nl/2023/05/publicatie-toekomst-distributie-randvoorwaarden-trends-knelpunten-en-oplossingsrichtingen/

onderwijs. De regeling maakt daarbij geen onderscheid tussen studenten die meer of minder goed in staat zijn om de kosten voor leermiddelen te dragen.

Door de grote diversiteit aan opleidingen is de vraag naar met name de leermiddelen voor beroepsgerichte vakken in het mbo erg versnipperd. Dit zien we terug in de grote verscheidenheid aan (vaak) vakspecifieke uitgevers die voor het mbo actief zijn. Hierdoor is de leermiddelenmarkt in het mbo niet zonder meer te vergelijken met de leermiddelenmarkt in het voortgezet onderwijs. Ervaringen bij de invoering van de Wet gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs wijzen er wel op dat het verstrekken van gratis leermiddelen niet leidt tot meer concurrentie op de markt voor leermiddelen. Integendeel, de indruk is dat vooral de positie van grote aanbieders erdoor werd versterkt en dat kleinere aanbieders en scholen moeite hebben om zich staande te houden. Uitgevers en mbo-instellingen zijn huiverig voor dergelijke effecten van de invoering van gratis leermiddelen op de leermiddelenmarkt in het mbo, al zien sommigen ook wel kansen. Een van de bedreigingen die ze zien is de mogelijke verschraling van het leermiddelenaanbod, hetgeen ten koste zou kunnen gaan van de kwaliteit van het onderwijs en de pluriformiteit van het leermiddelenaanbod waaruit de opleidingen kunnen kiezen.

Een groot deel van de mbo-instellingen maakt gebruik van de diensten van één distributeur, MBOwebshop. Uitgevers zien de sterke positie van de distributeur nu al als een bedreiging en vrezen dat eventuele invoering van gratis schoolboeken in het mbo deze positie verder zal versterken. De positie van de distributeur maakt dat zij, in theorie, kan bepalen wat de voorwaarden zijn om in het leermiddelenaanbod van de distributeur te worden opgenomen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de hoogte van kortingen die de distributeur vraagt aan de uitgever. Mbo-instellingen zijn over het algemeen tevreden over de distributeur omdat de dienstverlening van de distributeur de instellingen in belangrijke mate ‘ontzorgt’.

Uit de evaluatie van de Wet gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs weten we dat een vast budget per leerling voor de aanschaf van leermiddelen van invloed kan zijn op het keuzegedrag van de school. Het is voorstelbaar dat dit ook gaat spelen in het mbo. Dit zou betekenen dat de prijs een grotere rol gaat spelen bij de keuze voor leermiddelen. In de huidige situatie zijn mbo-opleidingen, en daarbinnen de docenten, in belangrijke mate autonoom bij het samenstellen van de leermiddelenlijst. De kosten voor de studenten lijken daarbij niet altijd een rol te spelen.

Invoering van de Wet gratis schoolboeken heeft er verder toe geleid dat aanbestedingsprocedures bij de aanschaf van leermiddelen in het vo gemeengoed zijn geworden. Mbo-instellingen zijn beducht voor de uitvoeringslast van dergelijke procedures.

Over een aantal uitgangspunten waaraan eventuele invoering van gratis leermiddelen in het mbo moet voldoen lijkt in belangrijke mate consensus. Naast de tegemoetkoming in de kosten van de student zijn dat:

- er is voldoende aanbod van kwalitatief goede leermiddelen;
- de pluriformiteit van het leermiddelenaanbod en de leermiddelenmarkt blijft bestaan;

Deze aspecten raken aan de autonomie van de opleidingen in de wijze waarop zij het onderwijs vormgeven. Een aanvullende voorwaarde die met name vanuit de mbo-instellingen wordt aangevoerd is dat de kosten en de uitvoeringslasten voor opleidingen (verbonden aan uitvoering van het leermiddelenbeleid) beperkt blijven.

# 3. Hoofdstuk 3
## Scenario’s

**De minister heeft vier scenario’s beschreven voor het gratis maken van een deel van de leermiddelen. Dit zijn 1) basisvaardigheden en burgerschap voor mbo-studenten tot 18 jaar, 2) basisvaardigheden en burgerschap voor mbo niveau 1 en 2, 3) alle onderdelen voor mbo-studenten tot 18 jaar, en 4) alle onderdelen voor alle mbo-studenten. Deze scenario’s hebben gevolgen voor de verschillende belangen van de stakeholders, naast de juridische en financiële gevolgen voor de overheid. Deze belangen kunnen tegengesteld zijn, en er is geen scenario waar alle stakeholders gelukkig mee zijn.**

# 3 Scenario's

## 3.1 Inleiding

In reactie[49] op onder meer de motie van Kamerlid Hagen waarin de regering verzocht werd om vanaf 2024 structureel 10 miljoen euro te reserveren om boeken en licenties voor mbo-studenten jonger dan 18 jaar voor de onderdelen Nederlands, rekenen, en burgerschap kosteloos ter beschikking te stellen, noemde minister Dijkgraaf de volgende scenario's:

V. Invoering van gratis schoolboeken en licenties voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap voor mbo-studenten tot 18 jaar (*uitvoering van de motie Hagen*).
VI. Invoering van gratis schoolboeken en licenties voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap voor alle studenten van mbo niveau 1 en 2.
VII. Invoering van gratis schoolboeken en licenties voor alle onderdelen voor mbo-studenten tot 18 jaar.
VIII. Invoering van gratis schoolboeken en licenties voor alle onderdelen voor alle mbo-studenten.

Deze scenario's verschillen van elkaar in de breedte waarin gratis leermiddelen toegankelijk worden gemaakt, wat betreft:

- de onderdelen en vakken die wordt meegenomen. Het gaat hier om de keuze of alleen de onderdelen basisvaardigheden (Nederlands en rekenen) en burgerschap kosteloos beschikbaar gesteld worden, of dat dit geldt voor alle onderdelen en vakken (inclusief beroepsgerichte vakken en keuzedelen).
- de leeftijdscategorieën waarvoor de leermiddelen beschikbaar worden gesteld. Het gaat hier om de keuze of leermiddelen alleen gratis worden voor minderjarige mbo-studenten, of voor alle mbo-studenten.
- de opleidingsniveaus waarvoor de leermiddelen beschikbaar worden gesteld. Het gaat hier om de keuze of leermiddelen alleen gratis worden voor mbo niveau 1 en 2, of ook voor mbo niveau 3 en 4.

Op basis van deze verschillen zijn dus meer scenario's denkbaar dan in de brief van de minister staat. Deze zijn niet uitgewerkt in het onderzoek. De kosten en gevolgen van alternatieve scenario's kunnen grotendeels wel uit dit hoofdstuk afgeleid worden.

Aan elk scenario zijn kosten verbonden. Op basis van de geschatte kosten per student (zie paragraaf 2.4) en de studentenaantallen van 2023 komen we tot de inschatting zoals weergegeven in tabel 3.1. Bijkomende kosten als de keuze van de leermiddelen door de opleiding, de ondersteuning en controle daarvan en de distributie van de leermiddelen zijn hierin niet meegenomen. Deze kosten maken de mbo-instellingen voor een belangrijk deel ook in de huidige situatie. De kosten zijn bovendien in verhouding tot de kosten van de leermiddelen relatief laag. Omdat de kosten gebaseerd zijn op een aantal aannames, is de schatting onzeker. Naast de geschatte kosten hanteren we daarom een bandbreedte van min en plus 10%. De onderliggende aannames worden uiteengezet in bijlage 6.

Tabel 3.1 Geschatte kosten van de leermiddelen per scenario

| Scenario | Geschatte kosten | Min 10% | Plus 10% |
|---|---|---|---|
| Scenario 1. Tot 18 jaar, basisvaardigheden en burgerschap | € 14.700.000 | € 13.2000.000 | € 16.100.000 |
| Scenario 2. Niveau 1 en 2, basisvaardigheden en burgerschap | € 8.400.000 | € 7.500.000 | € 9.200.000 |
| Scenario 3. Alle mbo-studenten tot 18 jaar, alle vakken | € 40.700.000 | € 36.700.000 | € 44.800.000 |
| Scenario 4. Alle mbo-studenten, alle vakken | € 100.800.000 | € 90.700.000 | € 110.800.000 |

De geschatte kosten van de leermiddelen voor scenario 1 zijn bijna anderhalf keer zo groot als het bedrag dat ervoor gereserveerd wordt in de motie. Alleen de kosten vergoeden van leermiddelen voor studenten op mbo niveau 1 en 2 is het goedkoopst, omdat het de kleinste doelgroep betreft. Tegelijkertijd bestaat een relatief hoog deel van de leermiddelenkosten voor niveau 1 (entree) uit kosten voor basisvaardigheden en burgerschap (zie tabel 2.1 in hoofdstuk 2.4), vergeleken met de andere niveaus. De kosten voor het uitbreiden tot alle vakken voor minderjarige studenten (scenario 3) is een factor drie duurder dan scenario 1. Scenario 4, waarbij alle boeken en licenties voor alle vakken voor alle studenten gratis worden, is dan weer tweeëneenhalf keer zo duur als scenario 3. De kosten van scenario 4 worden enigszins gedempt doordat de kosten voor leermiddelen in het eerste jaar het hoogst zijn, en dat in het eerste leerjaar relatief veel studenten minderjarig zijn.

[49] Dijkgraaf, R. H. (2022). Kamerstuk 31524, Nr. 540. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

In dit hoofdstuk beschrijven we wat de implicaties van de verschillende scenario's en uitvoeringsopties zijn voor belanghebbenden. De belanghebbenden zijn studenten, mbo-instellingen, distributeur, uitgevers, en de Rijksoverheid. In paragraaf 3.2 beschrijven we de generieke effecten van de scenario's en juridische aspecten. In paragraaf 3.3 tot en met 3.6 worden de gevolgen voor respectievelijk studenten, mbo-instellingen, aanbieders, en overheid in kaart gebracht. In paragraaf 3.7 maken we de balans op.

## 3.2 Effecten van scenario's

### Algemene effecten

Ongeacht voor welk scenario precies gekozen wordt, zal een aantal effecten plaatsvinden als leermiddelen (gedeeltelijk) gratis worden. Dit zijn:

- Kostenverlichting voor studenten (en ouders/verzorgers).
- Aanschafbereidheid voor leermiddelen van studenten zal toenemen. Deze is momenteel laag. Als meer studenten leermiddelen aanschaffen heeft dat mogelijk positieve effecten op de leskwaliteit en de kansengelijkheid. Voor aanbieders kan het betekenen dat hun producten vaker worden afgenomen.
- Op instellingsniveau kunnen gratis leermiddelen leiden tot een hogere instroom in het mbo. Studeren in het mbo wordt voordeliger, zeker ten opzichte van het hoger onderwijs.
- De terugkoopregeling van ongebruikte leermiddelen kan versoberd worden: gratis leermiddelen hoeven niet teruggekocht te worden als ze niet zijn gebruikt (verzoek om terugkoop wordt in de praktijk overigens zelden gehonoreerd). Dit kan ook een nadeel zijn, omdat opleidingen door de terugkoopregeling genoodzaakt zijn om kritisch hun leermiddelenlijsten te controleren. Met het verdwijnen van de terugkoopregeling kan deze prikkel verdwijnen.
- Als 18+'ers worden meegenomen in de regeling is de vraag of dit gevolgen moet hebben voor studiefinanciering van deze studenten.
- De markt voor leermiddelen verandert: hoe ingrijpend deze veranderingen zullen zijn verschilt per scenario en is daarnaast afhankelijk van de precieze uitvoering van de maatregelen.
- Voor de bevordering van kansengelijkheid lijkt het gratis beschikbaar stellen van de leermiddelen een nogal ongerichte maatregel, aangezien het niet specifiek bedoelt is voor de kwetsbare studenten alleen.

### Juridische aspecten

Het verstrekken van (gedeeltelijk) gratis leermiddelen aan bepaalde groepen kan gevolgen hebben voor wet- en regelgeving op de volgende gebieden:

- AVG;
- Huidige regels rondom financiering leermiddelen, zoals het Studentenfonds of de terugkoopregeling;
- (Europese) aanbestedingsregels, en regels rondom (verkapte) staatssteun; en
- Regels rondom de (lumpsum-)financiering van onderwijsinstellingen

#### AVG

Wat betreft de AVG, de geboortedatum valt onder de directe persoonsgegevens die onder de AVG wetgeving zijn beschermd.[50] Voordat er persoonsgegevens worden gedeeld met externe partijen, moet er een zorgvuldige beoordeling plaatsvinden of er een *grondslag* bestaat voor het delen van deze gegevens.[51] Daarnaast moeten de betrokken partijen voldoen aan de vereisten van de AVG en passende maatregelen nemen om de persoonsgegevens van de studenten te beschermen. In de huidige situatie is de geboortedatum bekend bij de onderwijsinstelling, DUO, en natuurlijk bij de student zelf. Afhankelijk van de uitvoeringsoptie kan het nodig zijn dat deze informatie gedeeld wordt met externe partijen, zoals distributeurs, uitgevers, verkopers van leermiddelen, het Ministerie van OCW, of een andere overheidsorganisatie. Gezien de aard van de motie lijkt het niet waarschijnlijk dat er problemen zullen ontstaan bij de beoordeling of er een grondslag is voor gegevensdeling. Wel kan het nodig zijn dat partijen maatregelen voor gegevensbescherming moeten treffen die zij in de huidige situatie nog niet hebben. De inschatting is dat dit in de praktijk mee zal vallen: alle partijen die leermiddelen online verkopen verzamelen daarvoor al (onder andere) NAW-gegevens, die ook onder persoonsgegevens vallen.

[50] Het gaat hierbij om de (Europese) Algemene Verordening Gegevensbescherming, en de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegegevensbescherming
[51] Vanuit de AVG zijn er zes grondslagen om persoonsgegeven te mogen verwerken. Voor meer informatie zie https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/avg-algemeen/grondslagen-avg-uitgelegd

### Terugkoopregeling

Er zijn momenteel verschillende regelingen rondom de financiering van leermiddelen in het mbo. Financiering via het studentenfonds wordt uitgebreid besproken onder in paragraaf 4.4 “Uitbreiding van het MBO-studentenfonds”. Relevanter is de huidige terugkoopregeling. Deze kan gedeeltelijk vervallen; er hoeft immers geen geld worden teruggegeven voor leermiddelen die studenten niet zelf hebben gekocht. Complicerende factor hierbij is wel dat het bedrag per student per jaar met de huidige financiering ontoereikend gaat zijn voor het volledig bekostigen van de leermiddelen voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap. Indien er keuzevrijheid bestaat voor de student om zelf te bepalen welke leermiddelen hij van dat bedrag aanschaft kan er dus de situatie ontstaan dat er ongebruikte leermiddelen zijn waarvoor de ene student wel, en de andere student niet heeft betaald – zonder dat de school weet wie wie is.

### Aanbestedingen

Bij het inkopen van leermiddelen is een onderwijsinstelling of bevoegd gezag als publiekrechtelijke instelling (Europees) aanbestedingsplichtig als de geraamde waarde van een opdracht hoger of gelijk is aan de Europese drempelbedragen.[52] De Europese Commissie stelt deze drempelwaarden elke twee jaar vast. De drempelwaarden verschillen per type overheidsopdracht. Leermiddelen hebben de CPV code 39162100-6 en vallen daarmee onder ‘Leveringen’.
Dit betekent dat veel scholen en besturen bij het zelf of gezamenlijk inkopen via een aanbieder de leermiddelen moeten aanbesteden om een leverancier te kunnen selecteren die de economisch voordeligste inschrijving levert. Dit betekent dat indien de uitvoering via scholen verloopt zij al snel aanbestedingsplichtig zullen zijn. Het drempelbedrag is voor 2024 en 2025 221.000.[53] Bij scenario 1 betekent dit dat scholen met méér dan 2.350 minderjarige studenten in principe aanbestedingsplichtig zullen zijn. Bij scenario 2 gaat het om scholen met meer dan 2.540 studenten op niveau 1 en 2. Bij scenario 3 gaat het om meer dan 850 minderjarige studenten, en bij scenario 4 om meer dan 1050 studenten in totaal. Deze cijfers zijn gebaseerd op schattingen van de totale kosten van leermiddelen. De daadwerkelijke kosten voor leermiddelen lopen sterk uiteen voor opleidingen en scholen – met name voor de beroepsgerichte vakken. Per school zal dit aantal dus verschillen. Toch is het redelijk om aan te nemen dat bij scenario 3 en 4 veruit de meeste mbo-instellingen aanbestedingsplichtig zullen zijn, en bij scenario’s 1 en 2 alleen de grotere instellingen.

De ervaring met de Wet Gratis Schoolboeken in het vo leert dat er verschillende manieren zijn om zo’n aanbesteding vorm te geven.[54] In het begin maakten bijna alle scholen gebruik van ‘all-in-one-aanbestedingen’, waarin distributeurs concurreerden om het recht om gedurende een bepaalde periode tegen vooraf vastgestelde voorwaarden leermiddelen te leveren aan scholen. De laatste jaren maken echter veel scholen gebruik van productaanbesteding. Er wordt een onderverdeling van percelen gemaakt, waarbij ieder afzonderlijk perceel één titel voor een leermiddel bevat. De percelen worden vervolgens gebundeld en gecombineerd op het niveau van de uitgever van de leermiddelen.[55] In de huidige leermiddelenmarkt in het mbo lijkt een all-in-one-aanbesteding niet zinvol. Er is momenteel immers maar één distributeur actief. Productaanbesteding kan, maar kan snel complex worden (voor zowel scholen als aanbieders) als het aantal aan te besteden leermiddelen groot wordt. Op het moment dat het alleen om leermiddelen voor basisvaardigheden gaat (scenario 1 en 2), dan is de verwachte complexiteit vergelijkbaar met die van het vo. Het voordeel van productaanbesteding is verder dat het scholen meer flexibiliteit geeft: als er op de leermiddelenlijst leermiddelen wijzigen, hoeft alleen voor die leermiddelen het perceel aangepast te worden, in plaats van dat het volledige aanbestedingsproces opnieuw moet. Veel betrokkenen vrezen echter dat dit ten koste gaat van de pluriformiteit.

### Financiering van instellingen

Uitvoering van de motie kan ook gevolgen hebben voor de lumpsumfinanciering van instellingen. In de uitvoering voor het schooljaar 2024/2025 wordt deze uitgebreid met het gereserveerde bedrag, en uitgekeerd gebaseerd op het totaal studentenaantal van elk mbo. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar het daadwerkelijk percentage minderjarige studenten. Gevolg hiervan is dat instellingen met bovengemiddeld veel minderjarige studenten een gedeelte van de kosten uit eigen middelen moet betalen, terwijl instellingen met een benedengemiddeld aantal minderjarige studenten een groter deel van de leermiddelen kan vergoeden. Dit is geen duurzame oplossing, en de regels voor de

[52] Artikel 1.1, Aanbestedingswet 2012
[53] Zie https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/drempelbedragen-europees-aanbesteden Onderwijsinstellingen vallen onder “leveringen en diensten voor decentrale overheid”.
[54] Bisschop et al (2021) Naar een nieuw evenwicht? Tweede deelrapport Evaluatie WGS. https://open.overheid.nl/documenten/ronl-1413fc8f-78dd-465b-b2fa-c96cec5bda58/pdf
[55] https://www.seo.nl/publicaties/marktwerking-leermiddelen-voortgezet-onderwijs/

lumpsumfinanciering zullen dus aangepast moeten worden om rekening te houden met de leeftijdssamenstelling van de studentenpopulatie – afhankelijk van voor welk scenario precies gekozen gaat worden.

Daarnaast is de lumpsum financiering bedoeld voor het bekostigen van wettelijke taken op scholen, en daarom zou het verstrekken van leermiddelen op het mbo hier ook onder moeten gaan vallen. Net zoals in het voortgezet onderwijs. Hier was er tot 2021 een richtbedrag voor leermiddelen, maar dit bedrag had geen bindende status en scholen hadden de vrijheid om hiervan af te wijken. Het richtbedrag is inmiddels echter losgelaten. Scholen zijn nu verplicht om leermiddelen kosteloos aan leerlingen te verstrekken, waarbij zij zelf de keuze hebben in welke vorm dit is. Het is de vraag of het doelmatig is om voor het bedrag van de motie – wat relatief klein is op de totale lumpsum – zoveel aanpassingen aan de financieringsstructuur te maken. Financiering via een aparte stroom is dan wellicht overzichtelijker. Deze balans is wellicht anders bij scenario 3 en 4.

## 3.3 Gevolgen voor studenten

De student heeft het meeste belang bij kostenbesparing op de leermiddelen. Voornamelijk studenten in een problematische financiële situatie hebben baat bij een verlichting van de lasten die met studeren gemoeid gaan, maar alle studenten (en ouders en verzorgers) zullen baat hebben bij enige vorm van kostenbesparing. Daarnaast hebben studenten vanzelfsprekend belang bij kwalitatief goede leermiddelen. Dat houdt enerzijds in dat de leermiddelen up-to-date zijn en ontworpen zijn aan de hand van onderwijskundige inzichten, en anderzijds dat de leermiddelen passen bij de leerbehoefte en niveau van de student. Als laatste hebben studenten belang bij een uitvoering van de regeling die de aankoopprocedure niet complexer maakt dan dat deze momenteel is, maar praktisch uitvoerbaar is. Het zou ongewenst zijn als de aankoopprocedure lastig uitvoerbaar is voor de student waardoor deze alsnog niet over de leermiddelen beschikt.

Met scenario 1 (basisvaardigheden en burgerschap gratis voor 18-) gaat het voor ca. 157.500 studenten om een kostenbesparing van c.a. 90,- tot 120,- € per jaar (zie bijlage 5 en 6). Afgezet tegen de totale gemiddelde jaarlijkse kosten voor de studie (zie tabel 2.2) van €1429,- per jaar gaat het om een verlichting van 6-8% per jaar. Het gaat dus om een kleine maar aanwezige kostenbesparing voor studenten. Omdat het alleen om de basisvaardigheden gaat, zal de student nog wel flink geld kwijt zijn aan de leermiddelen voor beroepsgerichte vakken. Met betrekking tot het bevorderen van kansengelijkheid en het ondersteunen van studenten met onvoldoende financiële middelen, is dit scenario geen gerichte oplossing, omdat de maatregel geldt voor *alle* mbo-studenten onder de 18. De onderdelen basisvaardigheden zijn verplicht, de aankoop van deze leermiddelen noodzakelijk vanuit de opleiding, en de kosten verschillen weinig tussen opleidingen, dus alle minderjarige studenten ontvangen dezelfde, gelijke, tegemoetkoming. Studenten worden echter niet *gelijkwaardig*, dat wil zeggen naar behoefte geholpen. In verhouding zullen studenten met financiële problemen minder profiteren van de maatregel dan studenten met voldoende financiële middelen, omdat eerstgenoemde studenten mogelijk de overige kosten moeilijk kunnen betalen terwijl dat niet geldt voor de andere studenten. Wat betreft het bevorderen van kansengelijkheid hebben mogelijk kwetsbare studenten zelfs minder profijt van de kostenbesparing bij scenario 1, omdat deze studenten door doubleren of uitval al 18+ zijn. In het algemeen zullen studenten die switchen, doubleren of uitvallen tijdens de studie minder profiteren van de kostenbesparing. Een voordeel van de leeftijdsbegrenzing van scenario 1 is echter dat minderjarige studenten in het mbo gelijk worden getrokken met minderjarige leerlingen in het vo, die wel gratis leermiddelen ontvangen. Op dit vlak wordt kansengelijkheid wel bevorderd. Dit scenario gaat ook specifiek in op de basisvaardigheden, wat erg relevant is omdat mbo-studenten aan het einde van de opleiding het referentieniveau niet halen[56] ook bij de instroom de studenten (uit het vmbo) nog niet over het uitstroomniveau beschikken[57]. Vanuit praktisch oogpunt heeft het scenario een aantal bezwaren. Zo is het zo dat in dezelfde klassen binnen een opleiding minderjarige studenten niet voor de leermiddelen basisvaardigheden hebben hoeven betalen, terwijl meerderjarige studenten dat wel hebben moeten doen. Mogelijk kan dat discussie en frictie opleveren binnen een klas, wat onwenselijk is. Daarnaast is er de praktische kwestie van het verjaren: wanneer een student verjaart vlak vóór de periode waarin leermiddelen voor een bepaald vak worden gekocht, zal de student zelf de kosten moeten dekken. Afhankelijk van de semesters binnen een opleiding en de verjaardag van een student kan dit nadelig uitpakken.

Bij scenario 2 (basisvaardigheden en burgerschap gratis voor niveaus 1 en 2) gelden vergelijkbare argumenten wat betreft kostenbesparing voor de student als bij scenario 1, al gaat het hier wel om een kleinere groep studenten (ca.

[56] Inspectie van het Onderwijs (2024). Staat van het onderwijs 2024.
[57] Inspectie van het Onderwijs (2023). Staat van het onderwijs 2023.

97.300 i.p.v. 157.500, zie bijlage 5 en 6). Ook de argumenten rondom het versterken van de basisvaardigheden gelden hier. De bezwaren rondom de praktische uitvoering i.v.m. verjaring gelden vanzelfsprekend niet. Wat betreft kansengelijkheid komt dit scenario voort uit de motie, die als onderliggend doel had om minderjarige mbo-studenten gelijk te stellen aan minderjarige vo-leerlingen. Havo- en vwo-studenten beschikken over een startkwalificatie wanneer zij het vo verlaten. Dat geldt niet voor vmbo-studenten. Pas bij de voltooiing van een mbo-2 opleiding of hoger beschikken deze studenten over een startkwalificatie. Echter, een vmbo-leerling kader, gemengde leerweg of theoretische leerweg beschikt ook niet na het behalen van het vo-diploma over een startkwalificatie. Zij kunnen wel direct doorstromen naar niveau 3 zonder een mbo-opleiding op entreeniveau of niveau 2 te voltooien. Maar pas bij voltooiing van de opleiding zullen zij over een startkwalificatie beschikken. Ook met dit scenario is de gelijkstelling tussen minderjarige mbo-studenten en vo-leerlingen dus beperkt. Wel is het zo dat in niveau 1 en 2 relatief meer educatief kwetsbare studenten zich begeven dan in niveau 3 en 4[58]. Deze jongeren hebben regelmatig al een lastige schoolloopbaan achter de terug, soms gekenmerkt door uitval, en kampen daarnaast met persoonlijke problematiek zoals leer- en gedragsproblemen, financiële problemen en criminaliteit. Wat dat betreft is dit scenario dus een gerichtere maatregel om de positie van deze kwetsbare studenten, en daarmee kansengelijkheid, te bevorderen dan de leeftijdsgrens uit scenario 1.

Voor scenario 3 (alle onderdelen gratis voor 18-) gelden vanwege de leeftijdsgrens gelijke bezwaren met betrekking tot kansengelijkheid en praktische uitvoering in de klas als voor scenario 1. Alle studenten worden in gelijke mate geholpen, waardoor de hulp relatief kleiner is voor studenten met financiële problemen vergeleken met studenten die wel over voldoende middelen beschikken. Ook zullen juist kwetsbare studenten mogelijk vanwege doubleren en uitval niet binnen de leeftijdsgrens vallen. Het is wel zo dat minderjarige mbo-studenten met dit scenario gelijk worden gesteld aan minderjarige vo-studenten. Praktische nadelen zijn dat in klassen komen zowel meer- als minderjarige studenten samenkomen, wat discussie kan opleveren, en dat ook het moment van verjaring binnen een schooljaar voor sommige studenten negatief kan uitpakken. Voordeel van dit scenario vergeleken met scenario 1 is dat de kostenbesparing voor studenten aanzienlijk hoger is: het gaat om €167,- (vervolgjaren) €270,- (entree, jaar 1) tot €370,- (andere niveaus, jaar 1) per student per jaar (zie bijlage 6). Dat is 12-26% van de jaarlijks gemiddelde kosten voor de student (zie tabel 2.2): een forse toename vergeleken met scenario 1 of 2. Doordat leermiddelen voor alle vakken vergoed worden, is de kans kleiner dat een student vanuit kostenbesparing een dure studie niet kiest. Kosten voor beroepsgerichte vakken van opleidingen kunnen namelijk sterk uiteen lopen. Deze maatregel zou het mbo aantrekkelijker maken als vervolgopleiding. Studenten kiezen een studie voornamelijk vanwege de beroepsgerichte vakken, niet de generieke onderdelen, dus dat de leermiddelen daarvoor gratis zijn, is aantrekkelijk voor aspirant-studenten.

Bij scenario 4 (alle onderdelen gratis voor alle studenten) is vanzelfsprekend de kostenbesparing het grootst voor de grootste groep studenten. Qua kansengelijkheid wordt een mbo-studie door de kostenbesparing in het algemeen aantrekkelijk vergeleken met een ho-studie.

## 3.4 Gevolgen voor mbo-instellingen

Mbo-instellingen hebben verschillende belangen. Ten eerste zijn er belangen rondom de kwaliteit van het onderwijs. Om de kwaliteit van de lessen te bevorderen is het noodzakelijk dat zo veel mogelijk studenten beschikken over de leermiddelen. Ook moeten de leermiddelen een goede kwaliteit hebben en moet er een pluriform aanbod zijn zodat docenten leermiddelen kunnen kiezen die passen bij hun studentenpopulatie. Keuzevrijheid in leermiddelen staat bij docenten hoog in het vaandel en sluit aan bij vrijheid van het onderwijs, een kernwaarde binnen het Nederlandse onderwijssysteem. Mbo-instellingen willen ook kansengelijkheid bevorderen door studenten met onvoldoende financiële middelen zo goed mogelijk financieel te ondersteunen. Het feit dat sommige studenten leermiddelen niet kunnen betalen en daardoor niet goed de lessen kunnen volgen is een grote zorg. Een andere zorg is dat dat studenten bepaalde studies niet kiezen door hoge kosten, die namelijk tussen opleidingen sterk kunnen verschillen. Mbo-instellingen hebben ook praktische belangen bij het uitvoeren van de maatregelen: de uitvoering moet haalbaar zijn qua tijd, mankracht en kosten, en het liefst goed aansluiten aan systemen voor inkoop- en distributie zoals die nu al in werking zijn. Een laatste belang voor mbo-instellingen is de emancipatie van het mbo: instellingen zien graag dat het mbo als waardevolle en aantrekkelijke keuze wordt gezien.

[58] NJI & ECBO (2021). *Succesvolle aanpakken mbo-studenten in kwetsbare posities. Een literatuurverkenning naar werkzame elementen.* NJI & ECBO.; Inspectie van het Onderwijs (2018). *Themaonderzoek entreeopleidingen.* Ministerie van OCW.; Inspectie van het Onderwijs (2020). *Effectief mbo-2. Samenwerkend resultaat behalen*. Ministerie van OCW.

Bij scenario 1 (basisvaardigheden en burgerschap gratis voor 18-) anticiperen de instellingen dat voor de generieke onderdelen minderjarige studenten in ieder geval over de leermiddelen beschikken, wat de kwaliteit van de lessen voor deze studenten zou verbeteren. Voor andere vakken en voor meerderjarigen gaat het effect niet op en zal dezelfde problematiek zichtbaar blijven. Ook wat betreft het ondersteunen van specifiek kwetsbare studenten met onvoldoende financiële middelen zal het effect van de maatregel niet erg sterk zijn. Docenten verwachten ook uit te moeten leggen aan studenten waarom sommige studenten wel en andere studenten geen gratis leermiddelen hebben. De leeftijdsgrens is in praktische zin moeilijk om uit te voeren omdat er binnen dezelfde opleidingen en klassen studenten minder- en meerderjarig zijn, en ook in het schooljaar verjaren (zie effecten bij studenten). Dat de regeling voor alleen de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap geldt is juist weer relatief makkelijk te organiseren, omdat voor deze onderdelen vrijwel altijd boeken op de leermiddelenlijst staan en dus in het systeem makkelijk aan te geven zijn. Al is nog wel de vraag wat onder basisvaardigheden valt: ook Engels en Duits?[59] Docenten vrezen niet dat zij in hun keuzevrijheid beperkt worden of dat de pluriformiteit van de leermiddelen voor deze onderdelen aangetast wordt, omdat voornamelijk de grote uitgeverijen deze leermiddelen uitgeven en dit naar verwachting zullen blijven doen.

Wat betreft scenario 2 (basisvaardigheden en burgerschap gratis voor niveaus 1 en 2) verwachten mbo-instellingen dat het gemakkelijker te organiseren is dan scenario 1 omdat het hier gaat om aparte groepen studenten die aparte opleidingen volgen. Behalve dit zijn gevolgen van dit scenario vergelijkbaar met scenario 1. Scenario 2 is echter een wat gerichtere maatregel om kansengelijkheid te bevorderen dan de leeftijdsgrens van scenario 1, omdat kwetsbare studenten regelmatig instromen via niveau 1 en 2, terwijl een variabele als leeftijd niet bepalend is voor de educatieve kwetsbaarheid van een student.

Voor scenario 3 (alle onderdelen gratis voor 18-) geldt in meerdere mate dan voor de twee vorige scenario's dat de kwaliteit van de lessen verbeterd wordt doordat studenten met leermiddelen in de les zitten. Er is echter ook een zorg over de keuzevrijheid en pluriformiteit. Omdat de markt voor mbo door de grote gegarandeerde afname aantrekkelijk wordt, zullen grote uitgeverijen hierop inzetten waardoor kleine uitgeverijen zich mogelijk terugtrekken (zie beschrijving scenario 3 voor de aanbieders). Wanneer er een minder divers aanbod aan leermiddelen is, zullen docenten minder goed een leermiddel kunnen kiezen dat aansluit bij hun specifieke studentenpopulatie. Dit komt de kwaliteit van het onderwijs niet ten goede. Praktisch gezien verwachten mbo-instellingen dat scenario 3, net zoals scenario 1, lastig is uit te voeren vanwege de leeftijdsgrens. Binnen één opleiding en één klas gelden verschillende regelingen voor verschillende studenten. Dit brengt veel maatwerk met zich mee en kan ook zorgen voor scheve ogen in de klas. Qua kansengelijkheid is een voordeel van scenario 3 op scenario 1 en 2 dat relatief dure opleidingen betaalbaar worden voor alle minderjarige studenten en de kans wordt verkleint dat een minderjarige student een opleiding niet kiest vanwege de kosten. Wel blijft het een feit dat de maatregel niet specifiek kwetsbare studenten steunt, aangezien juist bij kwetsbare studenten de kans groter is dat zij later aan hun studie beginnen door doubleren en uitval.

Bij scenario 4 (alle onderdelen gratis voor alle studenten) zien de instellingen wat betreft de kwaliteit van de lessen en het onderwijs dezelfde gevolgen als voor scenario 3: studenten beschikken over de leermiddelen in de les, maar er zijn zorgen over wat het met de pluriformiteit van de middelen en de keuzevrijheid gaat doen. Praktisch gezien is de uitvoering weliswaar complex en zal er tijd en uren gaan in het omzetten van het systeem (al hangt dit ook af van voor welke uitvoeringsoptie gekozen wordt), maar de uitvoering is wel gemakkelijker dan bij scenario 1 en 3 waar er sprake is van een leeftijdsgrens. De mbo-instellingen verwachten dat met scenario 4 het mbo een erg aantrekkelijke optie wordt voor een vervolgopleiding, zeker vergeleken met het ho. Ze vinden ook dat het van waardering spreekt over het mbo als sector en praktische beroepen in het algemeen. Financieel kwetsbare studenten profiteren het meest en zullen door dit scenario minder financieel ondersteund hoeven te worden door de instellingen.

## 3.5 Gevolgen voor aanbieders van leermiddelen

Er is een grote verscheidenheid aan uitgevers actief in de leermiddelenmarkt.[60] Er zijn vijf grote uitgevers en een groot aantal kleinere uitgevers. Uitgevers kunnen over de hele linie producten uitbrengen, of zich specialiseren in een sector of vakgebied. Stichting Praktijkleren en Consortium Beroepsonderwijs nemen een aparte positie in, omdat zij open leermiddelen ontwikkelen in opdracht van de instellingen. Er is momenteel één distributeur actief.

[59] In de motie wordt aangegeven dat het om "de vakken taal, rekenen en burgerschap" draait. Het is waarschijnlijk dat dit alleen om de Nederlandse taal gaat, maar daar waren niet alle respondenten van overtuigd.
[60] Voor een uitgebreidere beschrijving, zie paragraaf 2.3.2 en 2.3.7.

Deze grote verscheidenheid zorgt ervoor dat belangen van aanbieders niet altijd overeenkomen. *Grosso modo* hebben de (meeste) uitgevers zorgen over de pluriformiteit van de leermiddelenmarkt. De zorgen zitten met name op het feit dat er maar één distributeur is, maar ook op de marktpositie van de grote uitgeverijen. Pluriformiteit van de leermiddelenmarkt (oftewel het tegengaan van verder consolidering van de markt) is dan ook het belangrijkste uitgangspunt. Uitgevers zien een pluriforme leermiddelenmarkt als een markt waarin hun positie niet in gevaar komt. Er is dus een bepaald belang bij de status quo. Dit is echter een precaire balans. Een markt die meer pluriform wordt, betekent meer competitie, waardoor marges (verder) onder druk komen te staan. Een markt die minder pluriform wordt hoeft voor een uitgever niet erg te zijn, zolang het niet ten koste gaat van het marktaandeel van die uitgever.

Gezien de lage marges hechten uitgeverijen er daarnaast belang aan dat kostenverlagingen voor studenten en uitvoeringskosten niet op hun bord terechtkomen. Ook vinden ze het belangrijk dat de marges niet dusdanig klein worden dat de kwalitatief van de door hen ontwikkelde leermiddelen daaronder gaat lijden.

Ook voor de distributeur is de pluriforme markt een belangrijk gegeven. Binnen een pluriforme markt is de kans immers kleiner dat verticale integratie – waarbij uitgeverijen zelf ook de distributie op zich gaan nemen – de positie van de distributeur zal bedreigen.[61]

Elk scenario gaat een invloed hebben op de leermiddelenmarkt, en is daarmee een bedreiging van de status quo. Uitgevers en distributeur vinden de plannen dan ook sympathiek voor de studenten, maar zien vooral de risico's voor de markt en het leermiddelenaanbod. In alle scenario's wordt de totale omzet in de leermiddelenmarkt groter, omdat studenten die eerder geen leermiddelen aanschaften dat nu waarschijnlijk wel gaan doen.

Bij scenario 1 (basisvaardigheden en burgerschap gratis voor 18-) en scenario 2 (basisvaardigheden en burgerschap gratis voor niveaus 1 en 2) gaat het om een beperkt aantal vakken, en een relatief kleine doelgroep. Het effect op de pluriformiteit zal dan ook beperkt zijn. De verwachting is dat de voordelen met name naar grote uitgevers zullen vloeien, omdat er verhoudingsgewijs weinig kleinere spelers zijn die basisvaardighedenmethoden aanbieden. Binnen de grote uitgeverijen zullen Malmberg en Deviant naar verwachting het meest profiteren, aangezien zij specialiseren in basisvaardigheden en burgerschap. De impact op de leermiddelenmarkt valt dus te typeren als weinig tot geen verschuiving van positie van partijen, maar wel een (beperkte) extra omzet voor de grote uitgevers. Deze extra omzet is *lager* dan de kosten zoals beschreven in hoofdstuk 3.1, omdat het alleen gaat om studenten die in de huidige situatie geen leermiddelen aanschaffen.

Kleinere uitgevers zullen dit oneerlijk vinden, en zich zorgen maken of de grote uitgevers de extra middelen niet in zullen zetten om hun marktpositie te verstevigen. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door leermiddelen van andere vakken goedkoper aan te bieden, de kwaliteit te verhogen, of meer in te zetten op marketing. Als dit gebeurt dan zal de pluriformiteit van de leermiddelenmarkt voor het mbo meer in het gedrang komen.

Op dit moment wordt er relatief veel gebruik gemaakt van open leermiddelen voor burgerschap. Het is onwaarschijnlijk dat het aanbod hiervan sterk beïnvloed zal worden bij scenario's 1 en 2. Open leermiddelen worden immers vooral gebruikt om het aanbod meer beroepsgericht te maken en maatwerk te bieden aan studenten, in aanvulling op het reguliere aanbod. Deze functies veranderen niet bij de scenario's.[62]

Bij scenario 3 (alle onderdelen gratis voor 18-) zijn de zorgen over een verstoring van de status quo reëler. Het gaat dan namelijk om een substantiële subsidiering van leermiddelen over de hele linie. De totale omzet in de leermiddelenmarkt wordt dus groter, en daarmee aantrekkelijker voor uitgevers. Tegelijkertijd is het waarschijnlijk dat mbo-instellingen aanbestedingen zullen moeten gaan organiseren hiervoor. Dit maakt het proces ook complexer. Kleine uitgevers verwachten dat grote uitgevers succesvoller zullen zijn in het meedingen naar aanbestedingen. Een deel van de grote uitgevers heeft daarmee ook al ervaring in het vo. Het is ook mogelijk dat één of meerdere grote uitgevers in het vo nu de mbo-markt zullen willen betreden.[63]

[61] Verticale integratie is het proces waarbij zoveel mogelijk stappen in de productieketen geïntegreerd worden in één bedrijf. Denk bijvoorbeeld aan Apple, die naast het produceren van haar producten ook eigen winkels heeft, of een autofabrikant die de ijzermijn aankoopt waar het ijzer voor haar autos vandaan komt.
[62] Zie hoofdstuk 2.3.5 voor een uitgebreidere beschrijving van de markt voor open leermiddelen.
[63] Hier zijn overigens geen signalen van opgevangen.

De verwachte effecten van scenario 3 zijn dus dat grote uitgevers meer zullen profiteren dan kleinere en gespecialiseerde uitgevers. Het is denkbaar dat een aantal van deze kleinere en gespecialiseerde uitgevers zich terug zullen trekken uit de leermiddelenmarkt voor het mbo. Dit leidt tot een minder pluriforme leermiddelenmarkt, met een mogelijk zichzelf versterkend effect. Bestaande kennis over succesvol aanbesteden leidt immers tot meer gewonnen aanbestedingen en een groter marktaandeel, wat op zijn beurt weer leidt tot meer financiële ruimte om verder te specialiseren in het aanbestedingsproces. Ook grote uitgevers zijn niet gerust op dit proces. Hoewel het waarschijnlijk is dat zij beter in staat zullen zijn aanbestedingen te winnen dan kleinere uitgevers, is het op voorhand niet te zeggen hoe de concurrentieslag tussen grote uitgevers *onderling* zal uitpakken.

Het ligt in de lijn der verwachting dat dit proces ook leidt tot een vermindering van de kwaliteit van leermiddelen. Enerzijds omdat er minder keus zal zijn voor docententeams om de leermiddelen aan te laten sluiten bij wat het vak en de docenten nodig hebben, en anderzijds omdat het proces van aanbesteden ook middelen kost – en daarmee de marges onder druk zet. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd doordat de markt groter wordt, maar het is op voorhand niet te zeggen hoe deze balans uit zal vallen.

Bij scenario 4 (alle onderdelen gratis voor alle studenten) zullen dezelfde effecten voor aanbieders optreden als bij scenario 3, maar dan versterkt. Het enige verschil tussen beide scenario's is namelijk de grootte van de doelgroep. Dit betekent dat pluriformiteit van de markt nog meer onder druk zal komen te staan, en er naar alle waarschijnlijkheid meer kleinere uitgevers zullen verdwijnen. Hiermee wordt de kans groter dat de kwaliteit van leermiddelen negatief zal worden beïnvloedt.

Ook voor Stichting Praktijkleren en Consortium Beroepsonderwijs brengen scenario 3 en 4 veel onzekerheid met zich mee. Beide uitgevers focussen zich immers op de ontwikkeling van (semi-)open leermiddelen voor beroepsgerichte vakken. Het is de vraag in hoeverre hier nog vraag naar gaat zijn van mbo-instellingen als leermiddelen ook op de reguliere markt gratis aangeboden zullen worden.

Tenslotte leiden scenario's 3 en 4 tot onzekerheid voor de distributeur. Consolidatie van de leermiddelenmarkt bij een beperkt aantal grotere uitgevers maakt de kans op verticale integratie[64] – en dus concurrentie voor de distributeur – groter. Bovendien zullen aanbestedingsprocedures er voor zorgen dat scholen meer in rechtstreeks contact staan met uitgevers. Het ligt voor de hand om distributie dan ook op te nemen in de aanbesteding. Een soortgelijk effect trad ook op in het vo: daar verschoof de balans van distributeurs naar uitgevers als centrale partijen.[65]

## 3.6 Gevolgen voor de overheid

Voor het ministerie van OCW spelen goeddeels dezelfde uitgangspunten, met de toegevoegde complexiteit dat ze stelselverantwoordelijke is. Het beperken van de kosten voor studenten is een belangrijk punt, omdat deze expliciet voortkomt uit door de Tweede Kamer aangenomen motie. Bovendien past deze in de bredere maatschappelijke discussie over bestaanszekerheid. Een – ondergeschikte – bijkomstigheid is dat het ook goed aansluit bij alle inspanningen in de afgelopen jaren om het mbo aantrekkelijker te maken en meer waardering uit te spreken over de sector.[66] Het stimuleren van pluriformiteit in de leermiddelenmarkt is het tweede belangrijke uitgangspunt. Op dit moment leven er al zorgen over de marktpositie van de distributeur, en mogelijke consolidatie van de markt zoals in het voortgezet onderwijs gezien is. De vrees is dat dit risico's met zich meebrengt voor de kwaliteit van leermiddelen, en per extensie de kwaliteit van het hele mbo onderwijs. Op dit moment ligt de kwaliteit van met name het basisvaardighedenonderwijs al onder een vergrootglas, van zowel Inspectie als het bredere publiek. Daarnaast is de overheid gehouden aan haar eigen wettelijke kaders. Dit betekent dat uitvoering van de motie (of één van de scenario's) moet voldoen aan regels omtrent staatsteun en aanbestedingen, en plaats moet vinden binnen de grondwettelijke grenzen van de onderwijsvrijheid. Dit zijn harde randvoorwaarden; er van afwijken is geen optie.

[64] Verticale integratie is het proces waarbij zoveel mogelijk stappen in de productieketen geïntegreerd worden in één bedrijf. Denk bijvoorbeeld aan Apple, die naast het produceren van haar producten ook eigen winkels heeft, of een autofabrikant die de ijzermijn aankoopt waar het ijzer voor haar autos vandaan komt.
[65] Bisschop, P., Van der Wel, J. en Lubberman, J. (2021). *Evaluatie Wet gratis schoolboeken. Syntheserapport*. Regioplan, Amsterdam.
[66] Zie ook de Werkagenda mbo 2023-2027 "Samen Werken aan Talent".
https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/14/werkagenda-mbo.

Wanneer we kijken naar het eerste uitgangspunt – kostenbeheersing voor studenten – dan voldoen alle scenario's daaraan, met het grootste effect voor scenario 3 (voor minderjarige studenten) en scenario 4 (voor alle studenten).[67] Wanneer we kijken naar het tweede uitgangspunt – pluriformiteit van de leermiddelenmarkt – dan is de verwachte verstoring relatief beperkt bij scenario's 1 en 2 (basisvaardigheden en burgerschap), en veel sterker bij 3 en 4 (alle onderdelen). Het is niet evident hoe deze twee uitgangspunten met elkaar te verenigen zijn.

Overige punten van overweging zijn dat van scenario 1 en 2 (basisvaardigheden en burgerschap) een helder signaal uitgaat van het belang van voldoende beheersing van basisvaardigheden. Het is denkbaar dat de vergrote beschikbaarheid van leermiddelen bijdraagt aan een verbetering van de basisvaardigheden van mbo-studenten.

## 3.7 Reflectie

Onderstaande tabel toont welk scenario bij welke (gedeelde) belangen van de verschillende groepen belanghebbenden het gunstigst is.

Wat betreft kostenbesparing, een gedeeld belang van de student, mbo-instellingen en overheid, is er bij alle scenario's sprake van een gunstig effect. Scenario 4 is het meest gunstig, simpelweg omdat de grootste groep in dit scenario profiteert. Hetzelfde patroon geldt voor de kwaliteit van de lessen, een door de student, instellingen en overheid gedeeld belang, die toeneemt wanneer meer studenten over de leermiddelen in de les beschikken. Wat betreft kansengelijkheid, tevens een gedeeld belang tussen student, instelling en overheid, geldt dat scenario 1 en 3 minder gunstig zijn. Of een student educatief kwetsbaar is, hangt niet af van leeftijd. Sterker nog, door uitval en doubleren zullen bepaalde groepen kwetsbare studenten mogelijk ouder zijn wanneer zij beginnen met studeren, waardoor zij juist de regeling mislopen. Juist daarom is scenario 2 mogelijk het gunstigste scenario om kansengelijkheid te bevorderen. Met oog op de keuzevrijheid voor docenten om passende leermiddelen te kiezen en de kwaliteit van de leermiddelen zijn scenario 3 en 4 ongunstig, omdat de verwachting is dat hier de pluriformiteit het meest in het geding komt. Wat betreft de complexiteit van de uitvoering, een belang van de mbo- instellingen, zijn scenario 1 en 3 complex in uitvoering, omdat er hier binnen opleidingen en klassen rekening gehouden moet worden met een leeftijdsgrens en verjaring door het schooljaar heen. Wat betreft kosten van uitvoering, een belang van de instellingen en overheid, is scenario 3 ongunstig, omdat hier de complexiteit van de leeftijdsgrens samengaat met de kosten van de leermiddelen voor alle vakken.

Wat betreft de belangen van de aanbieders zijn scenario 3 en 4 ongunstig voor de distributeur, omdat grote uitgevers een groter marktaandeel krijgen, en mogelijk ook eigen distributieafspraken aangaan met instellingen ten nadele van de distributeur. Voor de kleine uitgevers en SPL en Consortium Beroepsonderwijs zijn deze scenario's om dezelfde redenen (marktaandeel grote uitgevers) ongunstig. Voor het blok van grote uitgevers zijn scenario 3 en 4 dus het gunstigst. Voor grote uitgevers *als blok* zijn deze scenario's dus positief. Het is echter niet op voorhand te zeggen wie van de grote uitgevers het meest profiteert, en wie er uiteindelijk als verliezer achterblijft.

Tabel 3.2: overzicht van gevolgen invoering scenario's voor verschillende belangen

| Belangen van verschillende doelgroepen | Scenario 1: basisvaardigheden en burgerschap voor 18- | Scenario 2: basisvaardigheden en burgerschap voor niveaus 1 en 2 | Scenario 3: alle onderdelen voor 18- | Scenario 4: alle onderdelen voor alle studenten |
|---|---|---|---|---|
| Kostenbesparing student | + | + | ++ | +++ |
| Kwaliteit lessen | + | + | ++ | +++ |
| Kansengelijkheid | – | + | – | + |
| Keuzevrijheid (pluriformiteit) | * | | – | – – |
| Kwaliteit leermiddelen (pluriformiteit) | | | – | – – |
| Complexiteit uitvoering | – – | | – – | – |
| Kosten uitvoering | – | | – – | – – – |
| Positie distributeur | | | – | – |
| Positie kleine uitgevers | | | – | – – |
| Positie grote uitgevers | + | + | ++ | ++ |
| Positie SPL en Consortium | | | – | – – |

* Een blanco cel betekent geen, een neutraal of verwaarloosbaar klein effect.

[67] Strikt gezien voldoet scenario 2 (basisvaardigheden en burgerschap gratis voor niveaus 1 en 2) niet aan de motie, aangezien dan niet alle minderjarige studenten toegang krijgen tot gratis leermiddelen voor basisvaardigheden en burgerschap. Dit was echter geen punt van discussie tijdens de bespreking van de brief van de Minister, en lijkt daardoor niet bezwaarlijk.

# 4. Hoofdstuk 4
## Uitvoeringsopties

Naast de inhoudelijke keuze voor een scenario, dient er ook een besluit genomen te worden over de uitvoering ervan. De geldstromen voor leermiddelen kunnen rechtstreeks via de studenten lopen, of via de scholen. Ook daarbinnen zijn verschillende varianten denkbaar – en elke variant heeft weer gevolgen voor de gedeelde  uitgangspunten en belangen van de diverse stakeholders. Ook zijn er diverse alternatieven denkbaar, die een gedeelte van de zorgen wegnemen – maar ook weer nieuwe introduceren.

# 4 Uitvoeringsopties

## 4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn de effecten van de verschillende scenario's in kaart gebracht. Het ging hier om de effecten van de *inhoudelijke* keuze voor het gratis ter beschikking stellen van leermiddelen voor bepaalde groepen. In dit hoofdstuk brengen we de effecten in kaart van verschillende keuzes op het gebied van de *uitvoering* van de inhoudelijke keuze. Allereerst beschrijven we hoe de uitvoeringsoptie eruit ziet. Vervolgens geven we aan wat de gevolgen voor de verschillende belanghebbenden (studenten, onderwijsinstellingen, aanbieders van leermiddelen, en de Rijksoverheid) en hun belangen zijn. Dit is wederom gebaseerd op de gedeelde uitgangspunten. Hierbij houden we ook rekening met eventuele gevolgen op het gebied van wet- en regelgeving.

De uitvoeringsopties worden verdeeld in drie categorieën:

- De middelen worden rechtstreeks aan de student uitgekeerd.
- De middelen worden via de onderwijsinstellingen besteed.
- Alternatieve manieren om kosten voor studenten beperkt te houden

Voor het schooljaar 2024/2025 heeft het ministerie besloten om de uitvoering te laten verlopen via de scholen. Dit gebeurt via de lumpsum-financiering. Op welke manier scholen uitvoering geven aan de motie laat het ministerie aan de onderwijsinstellingen zelf. De uitvoeringsopties zoals in dit hoofdstuk beschreven zullen op z'n vroegst kunnen worden toegepast vanaf schooljaar 2025/2026.

Bij alle uitvoeringsopties moet een keus worden gemaakt voor welk bedrag leermiddelen vergoed worden. Gezien de diversiteit in kosten van leermiddelen tussen opleidingen en mbo-instellingen zal de financiële verdeling over instellingen (en ook binnen instellingen) ingewikkeld worden. Dit geldt in het bijzonder voor scenario 3 en 4, waarbij alle boeken en licenties voor alle onderdelen gratis worden. Er zijn twee manieren om dit op te pakken met allebei voor- en nadelen.

- Het ministerie gaat uit van de gemiddelde leermiddelenprijs per student, en vermenigvuldigt dit met het aantal studenten. Dit is qua uitvoering simpel, maar zal leiden tot financiële tegen- of meevallers bij mbo-instellingen. Het risico daarvan is dat instellingen gaan sturen op kosten van leermiddelen, met mogelijk negatieve gevolgen voor de kwaliteit van leermiddelen voor vakken (of uitgevers) die nu relatief duur zijn.
- Het ministerie gaat uit van de werkelijke leermiddelenprijs per student. Dit leidt tot een financiering die per school en per jaar verschilt, en dus complex is in de uitvoering. Het is echter wel fair naar mbo-instellingen en studenten toe, en voorkomt een negatieve kwaliteitsprikkel. Nadeel is dat kostenbeheersing lastig is; er is immers geen prijsbeheersingsprikkel meer. Een mogelijke oplossing hiervoor is door uit te gaan van de kosten per opleiding vóór de invoering, en alleen een jaarlijkse inflatiecorrectie toe te passen.

Geredeneerd vanuit de gedeelde uitgangspunten is er een duidelijke voorkeur voor de werkelijke leermiddelenprijs per student. Dit zorgt voor de grootste kostenbesparing voor studenten, leidt niet tot een verminderd aanbod van kwalitatief goede leermiddelen, en bedreigt niet de positie van uitgevers die nu relatief dure leermiddelen ontwikkelen. Het is dan ook deze optie die uitgewerkt is in de verschillende uitvoeringsopties.

## 4.2 Via de studenten

Als ervoor wordt gekozen om de middelen rechtstreeks aan studenten uit te keren, dan kan dat op twee manieren: via vouchers of via rechtstreekse overboeking.

### Vouchers

#### Hoe ziet de uitvoeringsoptie eruit?

Alle minderjarige studenten krijgen een voucher toegestuurd door de Rijksoverheid (hetzij via het ministerie, of via een uitvoeringsorganisatie als DUO). Deze is qua werking vergelijkbaar met een cadeaukaart; de voucher is voorzien van een unieke code, bijgehouden in een centraal systeem. Hierop kan de verkoper inloggen om te zien hoeveel saldo er nog op staat. Er kan ook voor gekozen worden dat de voucher in één keer opgemaakt moet worden. Dit maakt het achterliggende systeem een stuk eenvoudiger.

De voucher kan ingewisseld worden bij verkooppunten voor leermiddelen. Op het moment dat dit een beperkt aantal verkooppunten is (bijvoorbeeld alleen bij MBOwebshop en de grote uitgevers), dan is het waarschijnlijk dat dit aanbesteed zal moeten worden. Het is dus aan te bevelen dat de voucher breed inwisselbaar is. Uitdaging hierbij is wel

dat digitale licenties momenteel maar via een beperkt aantal kanalen worden aangeboden (de uitgever zelf of MBOwebshop) – mogelijkerwijs zal hier alsnog voor aanbesteed moeten worden.

Er kan ook voor gekozen worden om – in plaats van een nieuw vouchersysteem in te voeren – aan te sluiten bij een bestaand alternatief, zoals de Boekenbon of VVV Cadeaukaart. Het nadeel hiervan is dat de voucher dan niet langer geoormerkt is voor leermiddelen. Dit is niet marktverstorend, maar heeft wel gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. Het is immers waarschijnlijk dat er bij niet-geoormerkte vouchers minder geld wordt besteed aan leermiddelen. Dit lijkt dan ook alleen een reële optie voor scenario 1 en 2, aangezien het inrichten van een vouchersysteem daar relatief duur zal zijn in verhouding tot de totale kosten

### Gevolgen voor de verschillende belanghebbenden

*Studenten*

De vouchers worden niet gezien als een belasting voor studenten, mits het kunnen verzilveren ervan eenvoudig is.[68] Het breed inwisselbaar zijn van de voucher maakt dit eenvoudiger, en heeft dus de voorkeur. Er zijn geen gevolgen voor de overige belangen van studenten. Het maakt hierbij niet uit voor welk scenario gekozen zal worden.

*Mbo-instellingen*

Mbo-instellingen hebben geen extra werk door vouchers, met uitzondering van het informeren van hun studenten over hoe de vouchers werken, en vragen hierover te beantwoorden. Ook in de huidige situatie zijn de scholen al eerste aanspreekpunt voor studenten in geval van vragen over leermiddelen. Dit leidt dus niet tot extra kosten voor opleidingen. Uit de gesprekken komt een voorkeur naar voren van scholen voor deze uitvoeringsoptie.

Mbo-instellingen hebben er belang bij dat vouchers breed inwisselbaar zijn. Indien vouchers bij slechts een beperkt aantal aanbieders in te wisselen zijn, dan levert dat een marktvoordeel op – en daarmee een risico voor de pluriformiteit van de leermiddelenmarkt. Deze risico's zijn groter naarmate een groter deel van de leermiddelen via vouchers verstrekt zal worden.

Het grote voordeel voor scholen is dat bij uitvoering door vouchers zij bij geen enkel scenario rekening hoeven te houden met mogelijke aanbestedingsprocessen. Dit leidt tot aanzienlijk minder uitvoeringskosten. In theorie kunnen instellingen er voor kiezen om gebruik te maken van een eigen vouchersysteem van hun vaste distributeur of uitgever. Voor veel scholen zal dit echter betekenen dat er aanbesteed moet worden, zeker bij scenario 3 of 4. Dit is dus een weinig aantrekkelijke optie.

*Aanbieders*

Voor de aanbieders is het cruciaal hoe het vouchersysteem wordt opgezet. Indien er gekozen wordt voor brede inwisselbaarheid van vouchers, dan is het in scenario 1 en 2 niet waarschijnlijk dat dit de pluriformiteit van de markt zal beïnvloeden. Het is denkbaar bij scenario 4 (en in mindere mate scenario 3) dat instellingen ervoor kiezen hun contract met de distributeur op te zeggen, en studenten zelf verantwoordelijk te maken voor de aanschaf van leermiddelen. Dit zal het belang van MBOwebshop ernstig schaden. Indien de voucher maar bij een beperkt aantal aanbieders verzilverd kan worden, dan is er in alle scenario's sprake van een marktvoordeel voor die partijen, en daarmee een bedreiging voor de pluriformiteit. Het is aannemelijk dat dit met name een voordeel zal zijn voor de distributeur en de grote uitgevers – aangezien zij het volledige pakket aan leermiddelen kunnen aanbieden.

Verkopers van leermiddelen moeten alle gevallen hun systemen inrichten op het kunnen verwerken van vouchers. Dit zal kostenefficiënter zijn voor grote partijen (zoals de MBOwebshop en de grote uitgevers), en dus (licht) marktverstorend.

*Overheid*

De overheid zal de voucher(code) moeten versturen naar alle studenten, en een systeem moeten inrichten waarmee aanbieders het bedrag van de verzilverde vouchers kunnen claimen. Een aantal respondenten oppert dat Edu-V hier wellicht voor gebruikt kan worden.

Afhankelijk van hoe breed de voucher verzilverd kan worden zal een aanbestedingsprocedure opgezet moeten worden.

[68] Mensen met financiële problemen in het algemeen vertonen vaker gedrag dat objectief gezien suboptimaal is (zoals bijvoorbeeld het niet verzilveren van vouchers), door de psychologische tol die schaarste eist. Voor meer informatie over psychologie van de schaarste, zie deze boekreview https://www.socialevraagstukken.nl/recensie/schaarste-hoe-gebrek-aan-tijd-en-geld-ons-gedrag-bepalen/.

DUO heeft de relevante persoonsgegevens (adresgegevens, inschrijving, en geboortedatum) van de studenten al, en uitvoering via DUO heeft dan ook geen gevolgen voor de AVG. Dit zal anders zijn als een ander overheidsorgaan distributie van de vouchers verzorgt.

Het bepalen van het voucherbedrag zorgt wel voor een logistieke puzzel. Er moet immers ruim voor het schooljaar start bekend zijn welke vakken de student gaat volgen, en wat de kosten hiervoor zijn. Dat betekent dat opleidingen op tijd hun studentaantallen en leermiddelenlijsten moeten aanleveren, en dat prijzen van leermiddelen op tijd vaststaan. Nu steeds meer mbo-instellingen inzetten op flexibel onderwijs met meer keuzemogelijkheden voor studenten is het de vraag in hoeverre dat mogelijk gaat zijn.

### Directe overboeking naar (ouders/verzorgers van) studenten

#### Hoe ziet de uitvoeringsoptie eruit?

De overheid maakt het bedrag rechtstreeks over naar de (ouders/verzorgers van) studenten, voor het begin van het schooljaar. DUO lijkt hier de meest geschikte partij voor. Bij scenario 1 en 3 zou uitbetaling ook via de SVB kunnen, aangezien deze partij verantwoordelijk is voor de uitbetaling van kinderbijslag.

Bij directe overboeking is het geld niet geoormerkt, dus niet iedereen zal het aan leermiddelen uitgeven. Vergeleken met andere uitvoeringsopties zorgt dit weglekeffect ervoor dat de positieve impact op aanschafbereidheid minder zal zijn. Met name bij scenario 3 en 4 gaat het om substantiële bedragen die overgemaakt worden, en is het de vraag of het weglekrisico nog acceptabel is. Tegelijkertijd is er in het hoger onderwijs ook al jaren sprake van het collegegeldkrediet, een regeling waarbij studenten het collegegeld bij kunnen lenen. Dit vindt ook plaats door directe overboeking. Voor zover bekend heeft dit niet geleid tot een hoog weglekpercentage.

#### Wat zijn de gevolgen voor de verschillende belanghebbenden?

*Studenten*

Directe overboeking is geen extra belasting voor studenten. Er zijn ook geen gevolgen voor de belangen van studenten.

*Mbo-instellingen*

Dit wordt niet gezien als een belasting voor instellingen. Ook bij directe uitbetaling is er immers geen rol voor instellingen, en hoeven zij dus ook geen rekening te houden met eventuele aanbestedingsprocedures. Het belang van scholen bij het beperken van uitvoeringskosten voor hen is hiermee dan ook gediend. Wel vragen respondenten uit het mbo zich af of de aanschafbereidheid merkbaar zal toenemen.

*Aanbieders*

Bij directe overboeking verandert er niets voor aanbieders.

*Overheid*

Het ministerie is verantwoordelijk voor het proces van het kiezen van en overleggen met een uitvoeringsorganisatie over hoe directe overboeking het beste te implementeren is. Ook hier geldt weer dat het bepalen van het juiste bedrag per student een logistieke puzzel oplevert.

Indien er uitgekeerd wordt door DUO, dan zijn er geen gevolgen voor de AVG. Hierbij gaan we er vanuit dat DUO ook van de minderjarige studenten de rekeningnummers heeft. Indien dit niet het geval is, zal zij ook dit persoonsgegeven moeten verzamelen. Indien uitvoering via de SVB gaat zal DUO inschrijvingsinformatie moeten delen met de SVB.

## 4.3 Via de scholen

Als er voor wordt gekozen om de middelen via scholen te besteden, dan zijn er twee vragen te beantwoorden. Welke opties zijn er voor scholen om de uitvoering vorm te geven? En wie bepaalt welke optie scholen kiezen? Dit kan dwingend geregeld worden door het ministerie van OCW, of scholen krijgen de vrijheid dit zelf vorm te geven.

### Scholen kiezen zelf hoe ze de uitvoering vormgeven

#### Hoe ziet de uitvoeringsoptie eruit?

Scholen krijgen een vaste vergoeding per student, en bepalen zelf hoe ze die in zetten – mits het bedrag maar ten goede komt van leermiddelen. Verschillende opties die in de interviews en werksessies terugkwamen zijn:

- Instellingen kopen zelf in via de aanbieder, en distribueren licenties via het LMS en boeken en folio's fysiek.
- Scholen laten studenten zelf de leermiddelen kopen. Studenten kunnen vervolgens hun bonnetje declareren.
- Mbo-instellingen kunnen gezamenlijk optrekken in het aankoop- en distributieproces, en daarmee de kosten voor aanbestedingsprocessen beperkt houden.
- Scholen kunnen zich laten ontzorgen door een aanbieder. Bijvoorbeeld door zowel inkoop als distributie uit te besteden. De ervaring in het vo leert dat dit veel gebeurt.
- Instellingen kunnen docenten of onderwijskundigen van het budget vrijspelen om zelf leermiddelen te ontwikkelen.

### Wat zijn de gevolgen voor de verschillende belanghebbenden?

*Studenten*

Als uitvoering via de scholen verloopt hoeven studenten geen actie te ondernemen. Hierdoor is de kans groter dat alle studenten gebruik zullen kunnen maken van de tegemoetkoming. Dit is alleen anders als de school ervoor kiest om studenten zelf in te laten kopen en daarna te declareren. Er zijn verder geen aannemelijke gevolgen voor belangen voor studenten.

*Mbo-instellingen*

Instellingen geven aan dat ze zich zorgen maken over het uitgangspunt 'beperken van de uitvoeringskosten voor scholen'. Ze verwachten dat een substantieel deel van het budget op zal gaan aan uitvoering (de grove schatting is tussen de 1 en 3 fte per instelling – gebaseerd op scenario 1). Dit geldt ook als de verantwoordelijkheid voor het inkopen en declareren bij studenten wordt gelegd (denk aan inrichten systeem, controleren en verwerken van alle declaraties). Het is lastig in te schatten in hoeverre dit een realistische schatting is. De kosten van MBOwebshop bedragen gemiddeld 'enkele euro's per student'. Het is lastig voor te stellen dat scholen afzonderlijk de uitvoering efficiënter kunnen organiseren dan de distributeur, dus de absolute ondergrens ligt op 500.000 tot 900.000 euro.[69] Als de uitvoering inderdaad tussen de 1 en 3 fte extra zal kosten, dan betekent dat uitvoeringskosten voor alle mbo-instellingen gezamenlijk tussen €2.280.000 (1 fte extra) en €6.840.000 (3 fte extra) zijn.[70] De daadwerkelijke uitvoeringskosten voor scholen zullen dus ergens tussen de €500.000 en €6.840.000 zijn. De kosten zullen waarschijnlijk hoger zijn voor scenario 3 en 4 dan voor scenario 1 en 2. Enerzijds omdat het daar om méér vakken (scenario 3) of meer studenten (scenario 4) gaat, en anderzijds omdat bij scenario 3 en 4 het waarschijnlijk is dat de Europese normbedragen voor aanbestedingen overschreden worden.

Ook zijn er zorgen over de uitgangspunten 'autonomie' en 'voldoende aanbod van kwalitatief hoogwaardige leermiddelen'. Verschillende respondenten wijzen op het risico dat scholen kiezen voor gemak en lage kosten in de uitvoering, in plaats van te sturen op kwaliteit. Bijvoorbeeld dat er op basis van praktische factoren gekozen voor bijvoorbeeld alleen digitale leermiddelen, met mogelijk een nadelig effect voor de onderwijskwaliteit. Het is daarnaast voor te stellen dat instellingen überhaupt meer zullen gaan sturen op het inkoopproces, met mogelijk negatieve gevolgen voor de keuzevrijheid van docenten om leermiddelen voor te schrijven.

Hier zijn twee kanttekeningen bij te plaatsen. De eerste is dat de ruimte om zelf te kiezen voor een uitvoeringsoptie juist tegemoet komt aan de autonomie van onderwijsinstellingen. De tweede is dat er een mogelijke kostenbesparing ontstaat als scholen kiezen voor boekenbruikleen met afschrijftermijn. Instellingen zijn echter sceptisch over of de lagere aanschafkosten opwegen tegen de extra organisatiekosten (distributie, inname, kwaliteitscontrole, en opslag).

Indien scholen kiezen voor ontzorging door middel van het uitbesteden aan een derde partij (distributeur of uitgever), dan vallen de genoemde bezwaren grotendeels weg bij scenario 1 en 2. Bij scenario 3 en 4 zullen voor de meeste scholen de aanbestedingsgrenzen overschreden worden, en zal dus het ontzorgingsproces ook aanbesteed moeten worden. De kosten hiervoor zullen lager zijn dan de geschatte uitvoeringskosten van 1 tot 3 fte.[71]

De bezwaren over uitvoeringskosten, autonomie, en voldoende aanbod zijn niet direct van toepassing indien scholen kiezen voor zelf ontwikkelen. Uit de gesprekken blijkt ook animo bij scholen hiervoor. Het gaat dan met name om scholen die aangesloten zijn bij het Netwerk Leermiddelen. Tegelijkertijd waarschuwen verschillende uitgevers dat leermiddelen

[69] De ondergrens is berekend op basis van het aantal minderjarige studenten. Zie de tabel in bijlage 6. 'Enkele euro's' is geinterpreteerd als tussen de 3 en 6.
[70] We weten niet wat precies de loonkosten zouden zijn van de extra fte. Voor het gemak gebruiken we het modaal inkomen. Een modaal inkomen in 2023 was 40.000 euro bruto (nog wel zonder werkgeverskosten). Er zijn 57 mbo-instellingen in Nederland.
[71] Op het moment dat het substantieel duurder is om te ontzorgen dan om het zelf te doen, is het onwaarschijnlijk dat scholen zullen kiezen voor ontzorgen.

ontwikkelen een vak apart is, en vragen zij zich af of decentrale ontwikkeling niet zal leiden tot een kwaliteitsverarming. Als dit een reële angst is, kunnen scholen dat ondervangen door te investeren in professionalisering. Hierdoor lopen de uitvoeringskosten echter wel weer op.

*Aanbieders*
Het is voorstelbaar dat veel scholen kiezen voor ontzorgen, wat marktverstorend werkt in het voordeel van de partij die daar nu al voor gepositioneerd is – namelijk de distributeur. Op basis van onze gesprekken lijkt het zo te zijn dat veel scholen hier voor het schooljaar 2024/2025 al voor kiezen. Het is aannemelijk dat ze dit blijven doen als in de definitieve regeling uitvoering weer bij de scholen ligt. Hiermee wordt de positie van de distributeur verder versterkt.

Als er niet gekozen wordt voor ontzorgen, dan is het voorstelbaar dat scholen zullen gaan sturen op prijs leermiddelen, én een zo eenvoudig mogelijk proces (bijvoorbeeld alles inkopen bij één partij). De verwachting is dat beide negatief zullen uitpakken voor met name de kleinere gespecialiseerde uitgeverijen.[72] De ervaring in het vo leert dat de bulk van de scholen uitgeeft wat ze krijgen. Ze passen dus de leermiddelenlijst aan het budget aan, en niet andersom. Dit leidt tot een bedreiging van de pluriformiteit van de leermiddelenmarkt.

Als scholen gezamenlijk optrekken in aanbestedingsprocessen, dan zullen er per saldo minder aanbestedingen worden uitgezet. Hierdoor worden de aanbestedingsbedragen hoger, en de financiële gevolgen van het wel of niet winnen van een aanbesteding ook. Zoals beschreven in hoofdstuk 3.5 is dat naar verwachting in het voordeel van de grotere uitgevers en het nadeel van de kleinere.

Als scholen er voor zullen kiezen meer zelf te ontwikkelen, dan zal de leermiddelenmarkt krimpen. Of dit nadeliger is voor kleine of grote uitgeverijen hangt af van voor welk scenario gekozen wordt. Bij scenario 1 en 2 zal dit relatief nadeliger zijn voor grote uitgeverijen, aangezien zij relatief meer leermiddelen op het gebied van basisvaardigheden en burgerschap uitgeven. Bij scenario 3 en 4 zal het afhangen van de keuzes van scholen in voor welke vakken zij zelf willen gaan ontwikkelen. Het is voorstelbaar dat scholen kiezen voor schaalvoordeel, en primair leermiddelen zullen ontwikkelen voor vakken die alle studenten volgen; namelijk basisvaardigheden en burgerschap. Dit zal dan relatief nadeliger zijn voor grote uitgeverijen.

*Overheid*
Vergeleken met verdeling van de middelen via de studenten, is de uitvoeringslast voor de overheid een stuk minder. Wel is de verwachting dat scholen veel vragen zullen hebben over mogelijke aanbestedingsprocessen. Het ministerie kan hier in ondersteunen. Ook zal er een afweging gemaakt moeten worden over eventuele monitoringsmechanismes; door de uitvoering vormvrij te maken is er een risico dat scholen niet het volledige bedrag aan leermiddelen besteden. Als laatste zal er een keuze moeten worden gemaakt over via welke kanalen de financiering moet lopen. Via de lumpsum lijkt het meest voor de hand liggend, maar daar zitten juridische complicaties aan (zie de discussie in paragraaf 3.2 “Juridische aspecten”).

### Er komt een landelijke richtlijn over hoe scholen de uitvoering moeten vormgeven

Het is ook mogelijk dat het ministerie bepaalt hoe scholen de uitvoering moeten vormgeven. Dit kan door dwingend voor te schrijven welke van de hierboven beschreven opties gebruikt mogen worden in de uitvoering van de motie. In de huidige situatie hebben scholen alle vrijheid in het bepalen van hun leermiddelenbeleid. Hierdoor hebben scholen de ruimte om voor uitvoeringsopties te kiezen die in hun situatie bijdragen aan kwaliteit van het basisvaardigheden- en burgerschapsonderwijs, meer kansengelijkheid of een ander doel.

Tegelijkertijd blijkt uit een recente publicatie van de Algemene Rekenkamer dat de beleids- en bestedingsvrijheid die mbo-schoolbesturen krijgen van de minister van OCW het lastig maakt om te achterhalen of doelen nu daadwerkelijk gehaald worden.[73] Zo concludeert de Rekenkamer dat de minister onvoldoende richting geeft aan het gelijkekansenbeleid. Het is bijvoorbeeld voor de Rekenkamer niet duidelijk wat hij precies verstaat onder het begrip ‘gelijke kansen’; wanneer en bij welke groepen mbo-studenten hij de kansengelijkheid precies wil verbeteren; en welke mate van kansengelijkheid hij precies wil verbeteren. De Rekenkamer beveelt aan dat de minister en bestuurders van mbo-instellingen gezamenlijk richtinggevende kaders opstellen voor de invulling van het gelijkekansenbeleid binnen

[72] Ook bij de grote uitgeverijen is de verwachting dat dit een negatief effect zal hebben op hun marges.
[73] https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2024/02/14/op-weg-naar-gelijke-kansen-in-het-middelbare-beroepsonderwijs

mbo-instellingen. In een reactie geeft de minister aan dat hij blij is met de aanbevelingen, en met de MBO Raad en instellingen in gesprek gaat over deze aanbevelingen.[74]

Zo bekeken zijn er meerdere sturingsopties voor het ministerie. Samen met de sector kunnen kaders afgesproken worden waarbinnen de motie uitgevoerd moet worden. Het ministerie kan er ook voor kiezen om scholen vrij te laten in de uitvoering, maar wel verplichten om op een uniforme manier inzichtelijk te maken wat de effecten zijn van hun keuzes voor het leermiddelenbeleid. In beide gevallen is de vermindering van de autonomie van scholen beperkt.

## 4.4 Alternatieve manieren om kosten voor studenten beperkt te houden

Verschillende respondenten vragen zich af of het goedkoper maken van leermiddelen de beste methode is voor het gestelde doel in de motie. Gedurende het onderzoek hebben we respondenten dan ook bevraagd naar mogelijke alternatieve oplossingen. In deze paragraaf zetten we de meest veelbelovende alternatieven kort uiteen.

Deze alternatieven zijn niet met dezelfde diepgang onderzocht als de uitvoeringsopties hierboven beschreven, en moeten nog verder uitgewerkt worden om daadwerkelijk toegepast te kunnen worden. Belangrijke beperking is dat de alternatieven alleen zijn beschreven als alternatief voor uitvoering van de motie (scenario 1). In hoeverre deze alternatieven ook haalbaar zijn als alternatief voor de andere scenario's is niet onderzocht.

De alternatieven zijn:
- Afspraken tussen scholen en ministerie over beheersen kosten leermiddelen
- Centrale aanbesteding voor ontwikkeling leermiddelen
- Uitbreiding van het bestaande studentenfonds
- De sector investeert gezamenlijk in ontwikkeling van open leermiddelen

### Afspraken tussen scholen en ministerie over beheersen kosten leermiddelen

#### Hoe ziet de uitvoeringsoptie eruit?

Het ministerie en onderwijsinstellingen stellen via landelijke gedragsafspraken vast dat zij de kwaliteit van het basisvaardighedenonderwijs willen verhogen en kosten voor leermiddelen voor studenten wil beperken. Hierdoor wordt gewerkt aan de doelen van de motie, terwijl de uitvoeringslast beperkter blijft.

Een logisch begin lijkt het creëren van inzicht in en sturen op kosten van leermiddelen door scholen. Hier is door veel scholen nog een grote stap op te maken. Bovendien hoeft dit niet lastig te zijn, als ze aangesloten zijn bij MBOwebshop dan is deze informatie al beschikbaar. Als er meer gestuurd wordt, blijft er wel vrijheid voor onderwijsteams om leermiddelen voor te schrijven. Dit zal echter plaatsvinden binnen de kaders gesteld door de instelling (en indirect door de landelijke afspraken). Het servicedocument – waar veel instellingen al mee werken – dienst als basis en instrument voor handhaving.

#### Wat zijn de gevolgen voor de verschillende belanghebbenden?

In dit alternatief is er meer onzekerheid voor de studenten over in hoeverre de kosten voor hen beperkt worden. Ze zijn allereerst afhankelijk van de afspraken tussen ministerie en de mbo-instellingen, en daarnaast van de mate waarin hun eigen instelling er in slaagt op deze afspraken te sturen. Studenten hoeven geen extra actie te ondernemen ten opzichte van de huidige situatie.

Positief voor mbo-instellingen is dat er een sterkere nadruk op autonomie van scholen komt. Zij zijn het immers die zich committeren aan de afspraken. Het wel is de vraag of dit qua uitvoeringskosten veel goedkoper zal zijn dan de hierboven beschreven uitvoering via de scholen. Er moet immers capaciteit gereserveerd worden voor het proces van afspraken maken, en voor het implementeren van die afspraken. Het is op voorhand niet te zeggen hoeveel tijd dit gaat zijn. Gezien het belang dat scholen hechten aan autonomie is de verwachting dat iets hogere uitvoeringskosten niet bezwaarlijk zullen zijn.

[74] https://www.rekenkamer.nl/publicaties/brieven/2024/02/14/de-minister-van-ocw-op-het-rapport-op-weg-naar-gelijke-kansen-in-het-middelbaar-beroepsonderwijs

Er is een risico dat afspraken alleen over kostenbeheersing gaan, waarbij er dus bezuinigd wordt op kwaliteit van leermiddelen. Het is daarom aan te raden dat de afweging tussen prijs en kwaliteit expliciet onderdeel wordt van de afspraken. Hoe dit er precies uit kan zien is nog een open vraag.

Voor aanbieders kunnen de afspraken gevolgen hebben voor de leermiddelenmarkt. Afspraken kunnen bijvoorbeeld zien op gezamenlijke inkoopprocessen, of meer sturen op kosten. Het lijkt te ver te gaan om te spreken van een verstoring. Het gaat immers om een geleidelijk proces, waarbij de autonomie van scholen intact blijft – en dus ook de diverse vraag naar leermiddelen. De afspraken zullen dus naar alle waarschijnlijkheid geen negatieve gevolgen hebben voor specialistische uitgeverijen. Het is wel de verwachting dat uitgeverijen die dezelfde (of vergelijkbare) kwaliteit leermiddel aanbieden voor een hogere prijs dan de concurrent het lastiger zullen krijgen – maar dat is in principe een teken van gezonde marktwerking.

Voor de overheid is het aantrekkelijk om voor dit alternatief te kiezen, omdat het een goed evenwicht biedt voor de verschillende uitgangspunten. Veel zal echter afhangen van de kwaliteit van de afspraken, de monitoring, en naleving ervan. Er is vanuit het ministerie een duidelijke visie op leermiddelen nodig als startpunt van deze gesprekken.

## Centrale aanbesteding voor ontwikkeling van leermiddelen

### Hoe ziet de uitvoeringsoptie eruit?

De overheid kan er ook voor kiezen om zelf de ontwikkeling van open leermiddelen aan te besteden. In eerste instantie zou het alleen gaan om leermiddelen voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap. Het eigendomsrecht ligt bij de overheid. Deze leermiddelen worden vervolgens kosteloos aan de scholen beschikbaar gesteld. Scholen kunnen dit materiaal gebruiken of alsnog kiezen voor andere methoden. Deze methode is in Noorwegen toegepast voor de ontwikkeling van open (digitale) leermiddelen op het gebied van digitale basisvaardigheden. Hieronder beschrijven we de uitvoering in dat land.

In 2006 besloot de Noorse regering dat alle Noorse scholen bijzondere aandacht moesten besteden aan bepaalde basisvaardigheden, waaronder het verwerven van kennis door het gebruik van informatie- en communicatietechnologie. Hierdoor werd de Onderwijswet gewijzigd, waardoor de provinciale autoriteiten werden verplicht om het benodigde leermateriaal kosteloos aan de leerlingen te verstrekken. Als reactie op deze nieuwe taak besloten de provinciegemeenten om een interprovinciale samenwerkingsorgaan op te richten onder de naam NDLA. NDLA koopt in eerste plaats leermateriaal aan via openbare aanbestedingen op de markt, en wanneer de NDLA geen materiaal van voldoende kwaliteit kan aankopen ontwikkelt zij zelf dergelijk materiaal in samenwerking met leerkrachten en de provinciale autoriteiten. Het leermateriaal wordt vervolgens gratis beschikbaar wordt gesteld voor Noorse leerlingen via een daarvoor bestemde website.

*Vormt deze werkwijze onrechtmatige staatssteun?*
In 2010 ontving EFTA Surveillance Authority (ESA) een klacht van de Noorse Vereniging van Uitgevers waarin werd aangevoerd dat NDLA een onderneming was en dat de middelen die aan haar waren toegekend onrechtmatige staatssteun vormden. Dit leidde tot een langdurige juridische procedure om de wettigheid van NDLA te bepalen. In 2014 heeft de Toezichthoudende Autoriteit van de Vrijhandelsassociatie (EVA) uiteindelijk geconcludeerd dat er geen sprake was van staatssteun in de zin van artikel 61, lid 1, van de EER-overeenkomst.

De redenering hierachter was dat de staatssteunregels in artikel 61, lid 1, alleen van toepassing zijn op voordelen die worden toegekend aan ondernemingen. Ondernemingen oefenen per definitie economische activiteiten uit, maar het feit dat een activiteiten door particuliere marktdeelnemers als economische activiteit kan worden aangeboden, sluit niet uit dat zij ook door de staat als niet-economische activiteit kan worden aangeboden.[75] Om te beoordelen of de NDLA een economische activiteit uitoefende, heeft ESA diverse criteria uit de jurisprudentie en praktijk toegepast op het provinciale samenwerkingsorgaan.[76]

De belangrijkste redenen voor de beoordeling dat het NDLA geen economische activiteit uitoefent, zijn dat hun taken vallen binnen het bereik van het openbaar onderwijs en dat zij een geïntegreerd onderdeel van het openbaar bestuur vormen. Wat betreft het taakbereik oordeelt de ESA dat de productie van leermateriaal nauw verbonden is met de onderwijsactiviteiten van het openbare onderwijsstelsel. Daarmee kan het verstrekken van open leermiddelen worden gezien als activiteiten die de Noorse overheid

[75] Arrest van 21 februari 2008 in zaak E-5/07, Private Barnehagers Landsforbund, Jurispr. EVA-Hof 2008, blz. 64.
[76] BESLUIT VAN DE TOEZICHTHOUDENDE AUTORITEIT VAN DE EVA - Nr. 244/ 14/ COL - van 26 juni 2014 - met betrekking tot mogelijke staatssteun voor de Nasjonal digital læringsarena (NDLA) [2015/ 1902] (europa.eu)

uitoefent om zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak jegens zijn bevolking te vervullen en het daarmee niet als economische activiteit wordt beschouwd in staatssteunzaken.[77] De juridische redenering hiervoor is als volgt:

> *"In de zaak Private Barnehagers Landsforbund legde het EVA-Hof voorts uit dat, om vast te stellen of een bepaalde activiteit al dan niet een economische activiteit is, de redenering van het Hof van Justitie in het Humbel-arrest, met betrekking tot het begrip „dienst" in de zin van de fundamentele vrijheden, kan worden toegepast in staatssteunzaken. Specifiek op het gebied van onderwijs en onderzoek heeft de Europese rechter bepaald dat het verlenen van bepaalde diensten door instellingen die deel uitmaken van een openbaar onderwijsstelsel en uit de staatskas worden gefinancierd, wordt uitgesloten van het begrip „diensten" in de zin van artikel 50 EG (nu artikel 57 VWEU). In de zaak Commissie/Bondsrepubliek Duitsland preciseerde het Hof van Justitie op basis van het Humbelarrest met name dat „de staat bij de organisatie en de handhaving van een dergelijk openbaar onderwijsstelsel, dat in de regel wordt gefinancierd uit de staatskas […], niet de bedoeling heeft werkzaamheden tegen vergoeding te verrichten, maar zijn sociale, culturele en opvoedkundige taak jegens zijn bevolking vervult". Na de wijziging van de onderwijswet (zie overweging 20) heeft de Noorse overheid besloten dat leermateriaal, met inbegrip van digitaal leermateriaal, kosteloos aan studenten zal worden verstrekt. Deze nieuwe bepaling maakt integraal deel uit van het openbare onderwijsstelsel."*[78]

Bovendien past de NDLA bij haar uitvoering enkel de wet toe en heeft het geen invloed op het uitoefenen van statutaire voorwaarden van dienstverlening, zoals de hoogte van de bijdragen, het gebruik van middelen of het vaststellen van het niveau van de uitkeringen. NDLA vormt een integraal deel van het overheidsapparaat van de provinciale autoriteiten en staat onder toezicht van de overheid.[79] Al deze zaken speelden mee bij de beslissing.

### Toepassing Nederlandse context

Wat betekent dit nu op het moment dat het ministerie overweegt om een zelfde constructie voor Nederland op te zetten?

Het gratis verstrekken van (digitale) leermiddelen in deze zaak mocht, omdat het ging om een instelling die deel uitmaakt van een openbaar onderwijsstelsel én uit de staatskas wordt gefinancierd waarbij de werkzaamheden gericht zijn op het vervullen van de "sociale, culturele en opvoedkundige taak jegens [de] bevolking". Dit lijkt te suggereren dat dit ook geldt voor bekostigde onderwijsinstellingen in het mbo. Op basis van de uitspraak is dit echter niet te zeggen. Belangrijk onderdeel van de argumentatie om de NDLA niet als onderneming aan te merken was namelijk dat NDLA een samenwerkingsorgaan is en geen werknemers in dienst heeft of over eigen gebouwen of infrastructuur beschikt. Het betreffen gedetacheerde ambtenaren van de provincie. Bovendien is ze in de uitoefening van haar taken strikt gebonden aan de bepalingen in de wet en haar eigen statuten. Ze heeft dus geen discretionaire bevoegdheid om zelf voorwaarden te bepalen voor het aanbestedings- en ontwikkelingsproces. Wat wel en niet als 'onderneming' (in de context van Europese staatsteunregels) aangemerkt kan worden heeft dus niet alleen te maken met de taak en rol in het onderwijsstelsel, maar luistert organisatorisch ook vrij nauw. Het is dan ook aan te bevelen hiervoor een aparte organisatie in het leven te roepen wier activiteiten strikt worden ingekaderd door wetgeving en statuten.

De beslissing om alleen te ontwikkelen als er geen kwalitatief hoogwaardige inschrijving is wordt niet expliciet genoemd in de juridische overwegingen. Het blijft daarmee onduidelijk of eerst aanbesteden strikt genomen nodig is, of dat de overheid er ook voor kan kiezen om rechtstreeks de ontwikkeling van open leermiddelen te subsidiëren. Vanuit de logica van de Europese aanbestedingsregels lijkt de aanpak van alleen zelf ontwikkelen als uitzondering de juiste benadering.

### Wat zijn de gevolgen voor de verschillende belanghebbenden?

Scholen kunnen zelf kiezen of ze dit materiaal gebruiken of andere leermiddelen voorschrijven. Indien een instelling voor het laatste kiest is er dus geen kostentegemoetkoming voor studenten in die instelling. Dit alternatief zal daarom niet in het belang van alle studenten zijn.

De verwachting is dat de meeste scholen toch van het gratis aanbod gebruik zullen maken, omdat het anders een lastig verhaal is richting hun studenten.[80] Het is denkbaar dat scholen die niet 100% tevreden zijn met het gratis aanbod het

[77] Arrest van 27 september 1988 in zaak 263/87, Belgische Staat/René Humbel en Marie-Thérèse Edel, Jurisprudentie 1988, blz. 5383, rechtsoverwegingen 14-21. ( 6 ) Arrest van 11 september 2007 in zaak C-318/05, Commissie/Bondsrepubliek Duitsland, Jurispr. 2007, blz. I-6957
[78] Besluit Toezichthoudende autoriteit, overwegingen 73-75. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:E2014C0244
[79] zaken C-264/01, C-306/01 en C-355/01, AOK Bundesverband e.a., Jurispr. 2004, blz. I-2493, punten 46-57; arrest van 22 januari 2002 in zaak C-218/00, Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas/Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, Jurispr. 2002, blz. I-691, punten 31-46. Deze zaken betreffen ziektekostenverzekeringen en sociale zekerheid. Het feit dat de Commissie expliciet naar deze zaken verwijst in het kader van professionele diensten, wijst er echter op dat de beoordeling algemeen kan worden toegepast (zie Mededeling van de Commissie — Verslag over de mededinging op het gebied van de professionele dienstverlening van 9 februari 2004 (COM(2004) 83 def.), voetnoot 22).
[80] Het is zelfs denkbaar dat scholen de keuze aan de teams zelf laten, waardoor het dus mogelijk is dat kosten voor onderdelen basisvaardigheden en burgerschap bij de ene opleiding gratis zijn, en bij de ander niet.

alsnog gaan gebruiken, en aanvullen met materiaal ontwikkeld door docenten zelf. Dit biedt ook kansen voor het ontwikkelen van beroepsspecifieke lijnen. Denk aan de ontwikkeling van een algemene taallijn, met voor losse modulen voor de verschillende beroepsopleidingen. Dit zal wel leiden tot extra uitvoeringskosten, en mbo-instellingen zullen dit dus terughoudend inzetten.

Het is waarschijnlijk dat scholen dit proces ervaren als een inbreuk op hun autonomie. Het is namelijk de vraag in hoeverre docententeams nog echte keuzevrijheid zullen ervaren als er een kwalitatief hoogwaardig gratis alternatief beschikbaar is.

Een aanbestedingsproces is een winner-takes-it-all procedure. De markt zal dus gaan veranderen, naar alle waarschijnlijkheid in het voordeel van grote partijen die al gewend zijn met aanbestedingsprocedures te werken. Dit zal beperkt marktverstorend zijn, omdat het juist de grote uitgevers zijn die ook in het huidige systeem al het grootste gedeelte van de markt voor leermiddelen van basisvaardigheden controleren. Dit effect kan daarnaast getemperd worden door het aanbestedingsproces zo in te richten dat er meer dan één winnaar is. Het ligt voor de hand om losse aanbestedingen te houden voor de onderdelen Nederlands, rekenen, en burgerschap. Je kan ook denken aan aanbestedingen per niveau, of meerdere winnaars per aanbesteding. Het laatste zorgt er ook voor dat er keuzevrijheid (en dus autonomie) blijft voor scholen.

De kans is groot dat het betaalde aanbod naast het gratis aanbod zal verschralen. Gezien de verwachting dat de meeste scholen van het gratis aanbod gebruik zullen maken, zal het voor een aantal aanbieders niet rendabel meer zijn om betaald aanbod te ontwikkelen. Indien er door de aanbesteding alsnog voldoende aanbod van kwalitatief hoogwaardige leermiddelen is, hoeft dit niet onoverkomelijk te zijn.

Door de ontwikkeling van open leermiddelen zelf aan te besteden heeft de overheid de mogelijkheid om te sturen op kwaliteit. In het Noorse systeem is dit zelfs een doorslaggevend criterium; indien de kwaliteit van de offertes te laag is, kan de NDLA ervoor kiezen dan zelf te (laten) ontwikkelen. Dit betekent wel dat de overheid expertise zal moeten ontwikkelen (of inhuren) over wat precies kwalitatief hoogwaardige leermiddelen zijn, om de verschillende offertes zo goed mogelijk te kunnen beoordelen. Het is de vraag of dit wenselijk is in het pluriforme Nederlandse onderwijslandschap. Daarnaast is het juridisch correct inregelen van een systeem van centrale aanbesteding een complexe opgave.

## Uitbreiding van het MBO-studentenfonds

### Hoe ziet de uitvoeringsoptie eruit?

Sinds 2021 is er een mbo-studentenfonds. Studenten in een bijzondere situatie kunnen hierop via hun school beroep doen op een financiële tegemoetkoming. Eén van die bijzondere situaties is voor minderjarige BOL-studenten in een gezin met minimuminkomen.[81] Zij kunnen steun krijgen om leermiddelen aan te schaffen (hier vallen ook laptops, werkkleding, en dergelijke onder). Het fonds kan uitgebreid worden, bijvoorbeeld door de aanvraagprocedure te versoepelen, of de inkomenseis te verhogen. Hierdoor is de verwachting dat meer studenten gebruik (kunnen) maken van het fonds.

### Wat zijn de gevolgen voor de verschillende belanghebbenden?

Dit alternatief zal alleen voor studenten uit een arm gezin leiden tot een reductie in de kosten. Deze reductie is voor hen relatief hoog; per student kunnen er immers meer middelen besteed worden dan wanneer er een tegemoetkoming is voor *alle* minderjarige studenten.

Het alternatief gaat tegen het belang van studenten in om de uitvoering voor hen niet complexer te maken dan de huidige situatie. Uit een eerste evaluatie van het studentenfonds blijkt namelijk dat studenten een fondsaanvraag als lastig gezien ervaren, en bekendheid met het fonds is nog relatief laag. [82] Goede communicatie over het fonds en de procedure zal nodig zijn om bekendheid en gebruiksgemak te vergroten. Daarnaast kan onderzocht worden of de aanvraagprocedure vereenvoudigt moet worden.

[81] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/middelbaar-beroepsonderwijs/vraag-en-antwoord/wanneer-recht-op-mbo-studentenfonds
[82] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 254 nr. 544 Brief van de Minister van OCW, 20 december 2022, https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D55538

Scholen geven aan dat in het huidige fonds beoordelen van aanvragen van studenten die onvoldoende geld hebben voor de aanschaf van leermiddelen complex is en veel tijd kost. Er zijn dus substantiële uitvoeringskosten verbonden aan de regeling. De verwachting is dat scholen een tegemoetkoming voor deze kosten zullen verlangen.

Uitbreiding van het studentenfonds heeft geen invloed op de leermiddelenmarkt, en pluriformiteit van deze markt is daarmee geen issue. Ook zal het geen invloed hebben op de kwaliteit van leermiddelen. Voor aanbieders van leermiddelen is het daarmee een aantrekkelijk alternatief.

De minister heeft al toegezegd de kosten van het fonds te monitoren, aan de slag te gaan met het vergroten van de bekendheid van het fonds, en in te zetten op vermindering van uitvoeringsdruk op scholen door middel van kennisdeling met de MBO Raad.[83] Als er voor dit alternatief gekozen wordt, dan is de additionele uitvoeringslast voor het ministerie beperkt.

## De sector investeert in ontwikkeling open leermiddelen

### Hoe ziet de uitvoeringsoptie eruit?

Op kleine schaal werken mbo-instellingen al samen om leermiddelen te ontwikkelen, en deze vervolgens toegankelijk te maken voor andere scholen. Dit soort initiatieven kunnen opgeschaald worden. Het is ook een optie de ontwikkeling van open leermiddelen uit te besteden aan Stichting Praktijkleren, of het Consortium Beroepsonderwijs. Er zijn creatieve samenwerkingen mogelijk; bijvoorbeeld het laten ontwikkelen van een basislijn, met daarnaast per cluster ontwikkelingsgroepen voor beroepsgerichte leerlijnen. Op dit moment wordt er vanuit het Groeifonds (zie de gelijknamige paragraaf in hoofdstuk 2.3) ook al ingezet op een infrastructuur voor en ontwikkeling van open (digitale) leermiddelen. Aansluiten hierbij kan mogelijk uitvoeringskosten drukken.

Er zijn een aantal verschillen tussen dit alternatief en dat van centrale aanbesteding van leermiddelen. Het is waarschijnlijker dat er pluriform aanbod van leermiddelen zal zijn in dit alternatief, omdat scholen zelf bepalen hoe groot hun samenwerkingsverband zal zijn. Wie de leermiddelen uiteindelijk ontwikkelt is ook verschillend; bij centrale aanbesteding zal dat één (of meerdere) uitgevers zijn, bij dit alternatief zullen dat werknemers van de onderwijsinstellingen zijn – of professionals in opdracht van de scholen. Het is op dit moment een open vraag of dit soort samenwerkingen – gesubsidieerd door de overheid – mag volgens de Europese aanbestedingsregels.

### Wat zijn de gevolgen voor de verschillende belanghebbenden?

Scholen kunnen zelf kiezen of ze dit materiaal gebruiken of andere leermiddelen voorschrijven. Indien een instelling voor het laatste kiest is er dus geen kostentegemoetkoming voor studenten in die instelling. Dit alternatief zal daarom niet in het belang van alle studenten zijn.

Er zullen uitvoeringskosten zijn voor mbo-instellingen. Zo zal de samenwerking georganiseerd moeten worden, en eventueel professionele ontwikkelaars gecontracteerd. Het is aannemelijk dat deze kosten lager zullen zijn dan voor de uitvoering van de motie.[84]

Door de ontwikkeling van open leermiddelen in eigen hand te houden hebben scholen de mogelijkheid om te sturen op aansluiting bij hun onderwijsfilosofie, vakinhoud, en studentenpopulatie. Het is aannemelijk dat dit kwaliteitsverhogend zal werken. Tegelijkertijd kwamen we scepsis tegen in onze gesprekken over de capaciteit van scholen om zelf kwalitatief hoogwaardige leermiddelen te ontwikkelen. Het is denkbaar dat er een periode zal zijn – wanneer scholen deze capaciteit ontwikkelen – dat de kwaliteit van leermiddelen minder is. Begeleiding van Stichting Praktijkleren en Consortium Beroepsonderwijs – die bewezen hebben vanuit het onderwijs kwalitatief hoogwaardige semi-open leermiddelen te kunnen ontwikkelen - kan dit leerproces versnellen.

Als er meer open leermiddelen beschikbaar komen dan zal de leermiddelenmarkt krimpen. Afhankelijk van welke leermiddelen precies ontwikkeld gaan worden zal dit voornamelijk in het nadeel van grote uitgevers of kleinere, gespecialiseerde uitgevers zijn. Wel is het zo dat het ontwikkelen van open leermiddelen niet noodzakelijkerwijs door de scholen zelf hoeft te gebeuren. Het is denkbaar dat uitgevers – met hun expertise op ontwikkelgebied – hier aanbod voor

[83] Idem dito
[84] Kosten van het vrijspelen van docenten en onderwijskundigen om tijd te hebben voor de ontwikkeling van leermiddelen zijn in dit scenario kosten die rechtstreeks leiden tot leermiddelen, en daarmee geen 'uitvoeringskosten'.

zullen ontwikkelen. Dit vereist wel een aanpassing van het *business model* van uitgevers, en het is onzeker of alle uitgevers hier in mee kunnen – of willen – komen.

De rol van de overheid is die van financier, zij stelt het geld beschikbaar aan de scholen. Of dit rechtstreeks zal zijn, of via samenwerkingsverbanden of organisaties als Stichting Praktijkleren en Consortium Beroepsonderwijs is afhankelijk van de precieze uitwerking. Het ministerie kan randvoorwaarden stellen voor het financieel ondersteunen van ontwikkeling door scholen. Te denken valt aan eisen dat de ontwikkelde leermiddelen open ter beschikking worden gesteld, dat voldaan moet worden aan bepaalde kwaliteitskenmerken, of dat ontwikkeling altijd in samenwerking (met andere instellingen, SPL of het Consortium, of met uitgevers) moet plaatsvinden.

## 4.5 Reflectie

De keuze voor één van de vier scenario's leidt al tot een complex geheel van gevolgen voor de verschillende belanghebbenden. Deze complexiteit wordt verder vergroot doordat er verschillende manieren zijn om de scenario's uit te voeren. Er kan voor gekozen worden de middelen rechtstreeks aan de student uit te keren, of de middelen via de onderwijsinstellingen te besteden. Ook zijn er alternatieven manieren om scenario 1 vorm te geven.

Geredeneerd vanuit de gedeelde uitgangspunten ligt de voorkeur bij uitkering rechtstreeks aan studenten. Zowel vouchers als directe overboeking hebben de potentie om aan alle gedeelde uitgangspunten tegemoet te komen. Bij vouchers is de voorwaarde dan wel dat ze breed inwisselbaar zijn. De keerzijde van de medaille is dat de verantwoordelijkheid voor het vouchersysteem volledig bij het ministerie komt te liggen. Het gaat hier om het opzetten van het systeem, het registreren van inwisselpunten, het vaststellen van het bedrag per student en de voucher opsturen, en het bewaken van het budget. Het is de vraag of dit kostenefficiënt is voor scenario's 1 en 2. Bij directe overboeking is de logistieke uitdaging kleiner omdat het bedrag rechtstreeks aan studenten (of hun ouders/verzorgers) wordt uitgekeerd. De uitvoeringskosten voor de overheid worden hiermee lager, en directe overboeking is dan waarschijnlijk ook kostenefficiënt voor scenario's 1 en 2. Hier staat tegenover dat er een weglekrisico is.

Wanneer er gekozen wordt voor uitvoering via de scholen, dan vormen bijna alle uitvoeringsopties die scholen hebben een bedreiging voor de pluriformiteit van de leermiddelenmarkt. Er zijn wel verschillen in welke speler op die markt getroffen wordt. Zelf inkopen en distribueren is waarschijnlijk voordelig voor grote uitgevers en de distributeur. Het is aannemelijk dat gezamenlijk optrekken in aanbestedingsprocessen de positie van grote uitgeverijen zal versterken. Kiezen voor ontzorgen versterkt waarschijnlijk de positie van de distribiteur. Als scholen zelf gaan ontwikkelen, dan is dat naar verwachting het meest nadelig voor uitgevers van leermiddelen basisvaardigheden en burgerschap.

De enige optie die geen bedreiging voor de pluriformiteit vormt, is als scholen ervoor kiezen om studenten zelf de leermiddelen te laten kopen, en daarna compenseren. Vanuit het standpunt van de studenten is dit echter onwenselijk; het kost hen meer werk, en zij moeten de leermiddelen voorschieten. Deze optie schiet dan ook het doel van de motie grotendeels voorbij.

De centrale vraag wat betreft uitvoering is de rol die het ministerie van OCW voor zichzelf weggelegd ziet in de uitvoering van het leermiddelenbeleid. Als zij de verantwoordelijkheid van het logistieke proces van uitkering van middelen via de studenten op zich wil nemen, dan verandert er weinig aan het leermiddelenstelsel *door de uitvoering*. Indien de keus gemaakt wordt om de verantwoordelijkheid voor uitvoering bij mbo-instellingen te beleggen, dan zijn de gevolgen voor de leermiddelenmarkt groot en onzeker.

Het is hierbij belangrijk om in het achterhoofd te houden dat onafhankelijk van de keuze voor een uitvoeringsoptie, de *inhoudelijke* keuze voor een scenario natuurlijk ook gevolgen heeft voor de leermiddelenketen en de uitgangspunten. In dat licht kunnen de besproken alternatieven het uitwerken waard zijn.

# 5. Reflectie

# 5 Reflectie

De leermiddelenketen in het mbo is complex. Aan de vraagkant is er veel autonomie voor docententeams om leermiddelenlijsten op te stellen. Daarnaast draagt ook het hoge aantal verschillende opleidingen en keuzedelen bij aan een versnipperde vraag.[85] Ook de aanbodkant is divers, met veel kleine sector- en vakspecifieke uitgeverijen. Hoewel de markt divers is, is ze niet in evenwicht. Zo is er maar één distributeur actief, en hebben de vijf grootste uitgevers gezamenlijk ongeveer 80% van de markt in handen.

Een ander pijnpunt in de markt zijn de kosten voor studenten. Autonomie van docenten staat hoog in het vaandel, maar een onbedoeld neveneffect daarvan is dat er weinig gestuurd wordt op kosten voor studenten. Hierdoor lopen de kosten voor leermiddelen sterk uiteen, zonder dat daar altijd een duidelijk aanwijsbare reden voor is. De kostenverschillen zijn het grootst bij de beroepsgerichte vakken, maar het komt regelmatig voor dat ook kosten voor basisvaardigheden voor verschillende opleidingen binnen dezelfde instelling sterk verschillen. Het gevolg is dat studenten lang niet altijd de benodigde leermiddelen aanschaffen, wat de kwaliteit van het genoten onderwijs vermindert en kansengelijkheid in de weg staat.

Positief is dat de verschillende groepen belanghebbenden (studenten, mbo-instellingen, distributeur, kleine uitgevers, grote uitgevers, en de overheid) gedeelde uitgangspunten hebben over wat belangrijk is in de leermiddelenketen. Dit zijn:

- Er is voldoende aanbod van kwalitatief goede leermiddelen.
- De pluriformiteit van het leermiddelenaanbod en de leermiddelenmarkt blijft in stand.
- De autonomie voor docenten en mbo-instellingen om keuzes te maken in hoe het onderwijs vorm te geven is gewaarborgd.
- De kosten voor opleidingen – verbonden aan uitvoering van het leermiddelenbeleid – blijven beperkt.
- De kosten voor studenten – voor wat ze kwijt zijn aan de aanschaf van de leermiddelen – blijven beperkt.

De eerste drie uitgangspunten zijn nauw met elkaar verbonden, waarbij de pluriformiteit van de leermiddelenmarkt voorwaardelijk is voor de andere twee. Docententeams vullen hun autonomie in door leermiddelen te kiezen die zo goed mogelijk aansluiten bij de vakinhoud en de studentenpopulatie. Leermiddelen die daaraan voldoen worden gezien als kwalitatief hoogwaardig. Door het grote aantal instellingen, opleidingen, en diverse studentenpopulaties leidt dat tot een diverse vraag – zoals hierboven al opgemerkt. Om de autonomie van docenten en mbo-instellingen te waarborgen is het dus nodig dat er voldoende aanbod is van kwalitatief goede leermiddelen. Door de diverse vraag is er ook een (grotendeels) pluriforme markt ontstaan, met veel gespecialiseerde uitgevers. De pluriformiteit wordt momenteel als afdoende ervaren om te zorgen voor voldoende aanbod, waardoor er vrije keuze voor scholen is.

Zoals gezegd wordt het belang van deze uitgangspunten door elke belanghebbende beaamd. Op het moment dat de waarden met elkaar gaan schuren merk je echter dat verschillende belanghebbenden meer of minder belang gaan hechten aan bepaalde waarden. *Grosso modo* zien we dat dat mbo-instellingen en aanbieders meer waarde hechten aan pluriformiteit en de daarvan afhankelijke kwaliteit van leermiddelen en autonomie, terwijl studenten het meeste waarde hechten aan het beperken van kosten voor hen. Deze tegenstelling is in geen van de vier scenario's te overbruggen. In scenario 1 en 2 is de reductie in kosten voor studenten relatief klein, terwijl de negatieve gevolgen voor pluriformiteit beperkt blijven. In scenario 3 en 4 is de kostenreductie voor studenten het grootst, maar de negatieve gevolgen voor de pluriformiteit ook.

De conclusie is dan ook gerechtvaardigd dat de keuze voor één van de scenario's altijd winnaars en verliezers zal kennen. In dat opzicht is het een bij uitstek politieke keuze, waarbij de belangen van de verschillende belanghebbenden afgewogen moeten worden tegen de doelen van het beleid. Twee overwegingen zijn daarbij nog van belang. Ten eerste dat de huidige leermiddelenmarkt ook niet in evenwicht is, en er in de keten nog te weinig oog is voor de kosten van studenten. De status quo behouden is daarmee ook geen aantrekkelijke optie. Ten tweede dat de effecten op de leermiddelenmarkt in scenario 3 en 4 niet alleen groot, maar ook onzeker zijn. Omdat pluriformiteit voorwaardelijk is voor kwaliteit van leermiddelen en autonomie van scholen kan de impact van veranderingen groot zijn.

[85] Er zijn ruim 500 kwalificatiedossiers, en 1000 keuzedelen. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/middelbaar-beroepsonderwijs/beroepsgericht-mbo

Naast de keuze voor een scenario, dient er ook een keuze te worden gemaakt over de *uitvoering*. Uitvoering via studenten is de optie waarmee de belangen van belanghebbenden het meest gediend zijn, maar vraagt wel om een andere rol van het ministerie in het leermiddelenstelsel. Indien er gekozen wordt voor vouchers dan is het logistieke proces complexer, en indien er gekozen wordt voor directe overboeking bestaat er een risico dat een deel van de fondsen niet aan leermiddelen besteed wordt.

Als laatste zijn een aantal alternatieven geschetst waarmee leermiddelenkosten voor studenten verlaagd kunnen worden. Afspraken tussen mbo-instellingen en het ministerie over het terugdringen van de kosten zijn positief in het licht van autonomie en pluriformiteit van de leermiddelenmarkt, maar het is niet te voorspellen hoe groot de gerealiseerde kostenbesparing voor studenten zal zijn. Centrale aanbesteding voor ontwikkeling van leermiddelen, of investeringen van de sector zelf in open leermiddelen sluiten goed aan bij andere initiatieven om open leermiddelen te stimuleren, maar kunnen op wantrouwen van de verschillende marktpartijen rekenen. Uitbreiding van het MBO-studentenfonds komt tegemoet aan zorgen over kansengelijkheid, en laat de status quo van de leermiddelenmarkt intact. Wel is het complex voor studenten (om aan te vragen) en scholen (om uit te voeren).

# B

# Bijlagen

# Bijlage 1: Itemlijst interviews experts en belanghebbenden

Het ministerie van OCW een marktverkenning laat door CINOP-ECBO en Regioplan een onderzoek uitvoeren naar de invoering van de definitieve regeling voor Gratis leermiddelen basisvaardigheden minderjarige mbo-studenten. Er wordt onderzocht op welke manier leermiddelen voor mbo-studenten kosteloos ter beschikking gesteld kunnen worden. Er zijn verschillende scenario's denkbaar en mogelijk om leermiddelen kosteloos ter beschikking te stellen aan mbo-studenten. Denk bijvoorbeeld aan alleen leermiddelen voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap, of voor alle leermiddelen binnen de opleidingen, of aan het ter beschikking stellen van leermiddelen voor alle mbo-studenten of alleen aan mbo-studenten tot 18 jaar om de ongelijkheid met het voortgezet onderwijs te verminderen

Afbakening leermiddelen:

- We willen het hebben over papieren boeken, digitale licenties, open leermiddelen, zelf ontwikkeld materiaal[86] dat in het mbo wordt gebruikt voor de onderdelen basisvaardigheden (Nederlands, rekenen, Engels) en burgerschap), de beroepsgerichte onderdelen en keuzedelen.
- Het gaat dus niet om ander materiaal dat studenten nodig hebben als bijvoorbeeld onderwijsbenodigdheden die specifiek zijn voor de opleiding. Denk bijvoorbeeld aan uniformen, koksmessen, kappersscharen, make-up of werkschoenen enzovoort.
- Het gaat ook niet om devices (laptop, chromebook, tablet)

### Korte kennismaking

Naam respondent:
Organisatie waarvoor respondent werkt:
Betrokkenheid van de respondent bij inzet van leermiddelen in het mbo:

### Ontwikkelingen

- Wat zijn volgens u de belangrijkste ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt in het mbo (met name voor de Nederlands, rekenen en burgerschap, de beroepsgerichte onderdelen en keuzedelen)?
- Welke rol vervult uw organisatie of de doelgroep die uw organisatie vertegenwoordigt hierin?
- Welke consequenties hebben deze ontwikkelingen voor uw organisatie of de doelgroep die uw organisatie vertegenwoordigt?

### Kosten

*We zijn geïnteresseerd in de leermiddelen voor de onderdelen Nederlands, rekenen en burgerschap, de beroepsgerichte onderdelen en keuzedelen (feitelijk dus in alle vakken)*

- *Indien de respondent werkt voor een van de uitgevers*: Voor welke vakken in het mbo geeft uw uitgever lesboeken uit? Waaruit bestaat het aanbod van uw uitgeverij? (boeken, digitale methoden, werkboeken, een combinatie daarvan)
- In hoeverre heeft u zicht op de huidige kosten van de leermiddelen? Over welke leermiddelen hebben we het dan? (vak, type leermiddelen)
- Wat zijn (naar schatting) de gemiddelde kosten per vak per student? Binnen welke bandbreedte vallen de kosten per vak per student? Zijn dat jaarlijkse kosten?
- Hoe ontwikkelen de kosten van de leermiddelen zich? Waar hangt dit van af?
- Welke andere, aanvullende kosten die in relatie staan met de leermiddelen ziet u? *Denk bijvoorbeeld aan kosten voor de aanbestedingsprocedure voor leermiddelen, de distributie van leermiddelen en de eventuele ontwikkeling van leermiddelen.*

### Gevolgen van kosteloze beschikking stellen van de leermiddelen

*Er zijn verschillende scenario's denkbaar, van alleen onderdelen basisvaardigheden en burgerschap voor een deel van de studenten, tot alle relevante vakken voor alle studenten.*

[86] Aanvullende onderwijsbenodigdheden (zie hierboven, onder het kopje Leermiddelen in het mbo) worden niet hiertoe gerekend.

- Welke gevolgen verwacht de respondent van het kosteloos ter beschikking te stellen van de leermiddelen voor onderdelen basisvaardigheden en burgerschap aan minderjarige mbo-studenten?
- Wat zou eventuele uitbreidingen naar alle onderdelen en de verandering (of verbreding) van de doelgroep betekenen?
  - voor het handelen van de eigen organisatie of de doelgroep die de organisatie vertegenwoordigt?
  - voor de markt voor leermiddelen?
  - voor de wet- en regelgeving?
- Naar welk(e) scenario(s) gaat uw voorkeur dan uit? Waarom?

### Uitvoeringsopties

*Ook de manier waarop de scenario's worden uitgevoerd zijn verschillende opties. Denk bijvoorbeeld aan de inkoop van boeken en licenties door mbo-instellingen, inkoop door de Rijksoverheid en het schadeloos stellen van mbo-studenten in de vorm van een voucher voor schoolboeken en licenties.*

- Zijn er uitvoeringsopties die uw voorkeur hebben? Naar welke uitvoeringsoptie(s) gaat uw voorkeur dan uit? Waarom?

### Gewenste en ongewenste effecten

- Welke effecten verwacht u van het kosteloos ter beschikking stellen van de leermiddelen aan studenten in het mbo?
- Wat zijn volgens u de gewenste effecten? Hoe kunnen we gewenste effecten van het kosteloos ter beschikking stellen van de leermiddelen stimuleren?
- Wat zijn volgens u de ongewenste effecten? Hoe kunnen we ongewenste effecten van het kosteloos ter beschikking stellen van de leermiddelen voorkomen?

### Vervolg

*Het doel van het onderzoek is om een aantal scenario's voor de invoering van gratis schoolboeken en licenties in het mbo op te stellen. Deze scenario's willen we in concept aan stakeholders en mbo-instellingen voorleggen in enkele werksessies. Deze sessies hebben tot doel om de scenario's te valideren (Kloppen de uitgangspunten? Zien we iets over het hoofd? Welke gevolgen hebben de scenario's voor uw organisatie?)*

- Mogen we u eventueel benaderen voor een van de werksessies?

# Bijlage 2: Itemlijst interviews mbo-instellingen

Het ministerie van OCW een marktverkenning laat door CINOP-ECBO en Regioplan een onderzoek uitvoeren naar de invoering van de definitieve regeling voor Gratis leermiddelen basisvaardigheden minderjarige mbo-studenten. Er wordt onderzocht op welke manier leermiddelen voor mbo-studenten kosteloos ter beschikking gesteld kunnen worden. Er zijn verschillende scenario's denkbaar en mogelijk om leermiddelen kosteloos ter beschikking te stellen aan mbo-studenten. Denk bijvoorbeeld aan alleen leermiddelen voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap, of voor alle leermiddelen binnen de opleidingen, of aan het ter beschikking stellen van leermiddelen voor alle mbo-studenten of alleen aan mbo-studenten tot 18 jaar om de ongelijkheid met het voortgezet onderwijs te verminderen

Afbakening leermiddelen:

- We willen het vooral hebben over papieren boeken, digitale licenties, open leermiddelen, zelf ontwikkeld materiaal[87] dat in het mbo wordt gebruikt voor de onderdelen basisvaardigheden (Nederlands, rekenen, Engels en burgerschap), de beroepsgerichte onderdelen en keuzedelen.
- Het gaat dus niet om ander materiaal dat studenten nodig hebben als bijvoorbeeld onderwijsbenodigdheden die specifiek zijn voor de opleiding. Denk bijvoorbeeld aan uniformen, koksmessen, kappersscharen, make-up of werkschoenen enzovoort.
- Het gaat ook niet om devices (laptop, chromebook, tablet)

### Korte kennismaking

Naam respondent:
Sectie (en instelling) waarvoor respondent werkt:
Rol van de respondent binnen de opleiding (of instelling):
Betrokkenheid van de respondent bij inzet van leermiddelen in het mbo:

### Ontwikkelingen (in grote lijnen)

- Wat zijn volgens u de belangrijkste ontwikkelingen op de leermiddelenmarkt in het mbo?
- Welke consequenties hebben deze ontwikkelingen voor het mbo?'

### Leermiddelenbeleid

*We zijn met name geïnteresseerd in de leermiddelen voor de onderdelen Nederlands, rekenen en burgerschap, de beroepsgerichte onderdelen en keuzedelen.*

- Hoe komt de keuze van leermiddelen voor de onderdelen basisvaardigheden en burgerschap, de beroepsgerichte onderdelen en keuzedelen binnen de opleiding tot stand? Welke ontwikkelingen hebben de opleidingen daarbij de afgelopen jaren doorgemaakt? Welke factoren zijn bepalend bij de keuze van leermiddelen? Heeft u de indruk dat er voldoende aanbod is?
- Geldt dit voor de hele instelling of alleen voor uw sectie?

### Kosten (specifiek voor ingekochte leermiddelen)

- In hoeverre heeft u zicht op de huidige kosten van de leermiddelen? Over welke leermiddelen hebben we het dan? (vak, type leermiddelen)
- Wat zijn (naar schatting) de gemiddelde kosten per vak per student? Binnen welke bandbreedte vallen de kosten per vak per student? Zijn dat jaarlijkse kosten?
- Verschillen de kosten voor leermiddelen veel per sector? Zo ja, kunt u dan een inschatting geven van wat de kosten zijn voor [hier vragen naar onze schoolindeling per sector].
- Maakt u gebruik van de diensten van een distributeur? Heeft uw instelling wellicht afspraken over kortingen met deze distributeur?
- Hoe ontwikkelen de kosten van de leermiddelen zich? Waar hangt dit van af?
- Hoe zien de kosten voor aanschaf en distributie van leermiddelen eruit? *Denk bijvoorbeeld aan de kosten voor aanbestedingstrajecten*.
- Beschikt u over een overzicht van de leermiddelen (inclusief de kosten) die studenten moeten aanschaffen? Kunt u dat overzicht met ons delen?

[87] Aanvullende onderwijsbenodigdheden (zie hierboven, onder het kopje Leermiddelen in het mbo) worden niet hiertoe gerekend.

### Zelf ontwikkelen van leermiddelen en andere alternatieven

- In welke mate ontwikkelen docenten van de opleiding zelf leermiddelen of maken ze gebruik van open leermiddelen? Hoe zijn de ervaringen daarmee? Welke aanvullende kosten zijn er? Denk bijvoorbeeld aan de kosten voor de ontwikkeling van de leermiddelen.
- In hoeverre werken de opleidingen (al) samen bij de ontwikkeling en het onderhouden van leermiddelen? Bijvoorbeeld onder invloed van initiatieven als Digitaal Onderwijs Goed Geregeld en Npuls. Wat betekent dit voor de kosten die uw opleiding of instelling kwijt is aan leermiddelen?
- In welke mate worden de basisvaardigheden en burgerschap geïntegreerd met de beroepsgerichte onderdelen gegeven? Wat is daarvan de invloed op het gebruik en de kosten van de (ingekochte) leermiddelen?

### Digitalisering

- Hoe staat de opleiding tegenover digitalisering? In welke mate is er sprake van digitalisering van de leermiddelen? Wat zijn de ervaringen van docenten en studenten daarmee?
- Heeft digitalisering gevolgen voor de kosten van leermiddelen? Welke gevolgen zijn dat dan?

### Ongebruikte leermiddelen

- In hoeverre komt het voor dat ingekochte leermiddelen niet gebruikt worden? Wat is de oorzaak daarvan? Mogelijk gaat het om koppelverkoop: school moet licentie afnemen in combinatie met werkboek
- In hoeverre maken studenten gebruik van de verplichte terugkoopregeling waarmee zij de kosten voor ongebruikte leermiddelen terugkrijgen van de school?

### Gevolgen van kosteloze beschikking stellen van de leermiddelen

*Er zijn verschillende scenario's denkbaar, van alleen onderdelen basisvaardigheden en burgerschap voor een deel van de studenten, tot alle relevante vakken voor alle studenten, en mbo alles vs. mbo 1-2.*

- Welke gevolgen verwacht de respondent van het kosteloos ter beschikking te stellen van de leermiddelen voor onderdelen basisvaardigheden en burgerschap aan minderjarige mbo-studenten?
- Wat zou eventuele uitbreidingen naar alle onderdelen en de verandering (of verbreding) van de doelgroep betekenen?
  - voor het handelen van de eigen organisatie of de doelgroep die de organisatie vertegenwoordigt?
  - voor de markt voor leermiddelen?
  - voor de wet- en regelgeving?
- Naar welk(e) scenario(s) gaat uw voorkeur dan uit? Waarom?

### Uitvoeringsopties

*Ook de manier waarop de scenario's worden uitgevoerd zijn verschillende opties. Denk bijvoorbeeld aan de inkoop van boeken en licenties door mbo-instellingen, inkoop door de Rijksoverheid en het schadeloos stellen van mbo-studenten in de vorm van een voucher voor schoolboeken en licenties.*

- Zijn er uitvoeringsopties die uw voorkeur hebben? Naar welke uitvoeringsoptie(s) gaat uw voorkeur dan uit? Waarom?

### Gewenste en ongewenste effecten

- Welke effecten verwacht u van het kosteloos ter beschikking stellen van de leermiddelen aan studenten in het mbo?
- Wat zijn volgens u de gewenste effecten? Hoe kunnen we gewenste effecten van het kosteloos ter beschikking stellen van de leermiddelen stimuleren?
- Wat zijn volgens u de ongewenste effecten? Hoe kunnen we ongewenste effecten van het kosteloos ter beschikking stellen van de leermiddelen voorkomen?

### Vervolg

*Het doel van het onderzoek is om een aantal scenario's voor de invoering van gratis schoolboeken en licenties in het mbo op te stellen. Deze scenario's willen we in concept aan stakeholders en mbo-instellingen voorleggen in enkele werksessies. Deze sessies hebben tot doel om de scenario's te valideren (Kloppen de uitgangspunten? Zien we iets over het hoofd? Welke gevolgen hebben de scenario's voor uw organisatie?)*

- Mogen we u eventueel benaderen voor een van de werksessies?

# Bijlage 3: Vignetten voor werksessies

## Knop 1: Leeftijdsgrens

**Inhoud:** Leermiddelen (boeken en licenties) worden gratis beschikbaar gesteld aan mbo-studenten onder de 18. Vanaf 18 betalen de studenten zelf voor hun leermiddelen.

| Effect voor: | Alleen studenten jonger dan 18 | Alle mbo-studenten |
|---|---|---|
| Student | + gelijkschakeling met minderjarige leerlingen vo | + alle mbo-studenten gelijk behandeld |
| | - scheve ogen tussen studenten als 18- en 18+ in dezelfde klas zitten | |
| | - studenten met leervertraging (door doubleren, switch, uitval) ondervinden nadeel | |
| Instelling | + mbo aantrekkelijk: wellicht hogere instroom minderjarige studenten | + organisatorisch makkelijker dan wanneer er een leeftijdsknip is |
| | - organisatorisch ingewikkeld (o.a. peildatum, verschillende momenten van aanschaf leermiddelen) | - kans dat instellingen moeten aanbesteden neemt toe, met meer werk bij instellingen als gevolg |
| Aanbieders | n.v.t. | - kans dat instellingen moeten aanbesteden neemt toe, hetgeen positie van kleine aanbieders bemoeilijkt |
| Beleidsmakers (ministerie) | + komt tegemoet aan motie van Hagen | - mogelijke precedentwerking studenten hbo en wo |
| | + relatief overzichtelijk (afhankelijk van welke leermiddelen 'gratis' worden) | |

**Algemene effecten**: Ongeacht aan welke knoppen precies gedraaid worden, zal een aantal effecten altijd als leermiddelen (gedeeltelijk) gratis worden. Dit zijn:

- Kostenverlichting voor studenten (en ouders/verzorgers)
- Aanschafbereidheid voor leermiddelen van studenten zal toenemen. Deze is momenteel erg laag. Als meer studenten leermiddelen aanschaffen heeft dat mogelijk positieve effecten op de leskwaliteit en de kansengelijkheid. Voor aanbieders kan het betekenen dat hun producten vaker worden afgenomen.
- Op instellingsniveau kunnen gratis leermiddelen leiden tot een hogere instroom in het mbo. Studeren wordt voordeliger, zeker ten opzichte van het hoger onderwijs.
- De terugkoopregeling van ongebruikte leermiddelen kan versoberd worden: gratis leermiddelen hoeven bij ongebruik niet teruggekocht te worden
- Als 18+'ers worden meegenomen in de regeling is de vraag of dit gevolgen moet hebben voor studiefinanciering van de studenten.
- De markt voor leermiddelen verandert: hoe deze veranderingen zullen zijn is afhankelijk van de precieze uitvoering van de maatregelen.
- Voor de bevordering van kansengelijkheid lijkt het gratis beschikbaar stellen van de leermiddelen een nogal ongerichte maatregel

ECBO

# Knop 2: Onderdelen

**Inhoud:** Leermiddelen (boeken en licenties) worden gratis beschikbaar gesteld aan alle mbo-studenten voor de onderdelen basisvaardigheden (Nederlands, rekenen, burgerschap).

| Effect voor: | Alleen onderdelen basisvaardigheden | Alle onderdelen (incl. beroepsgerichte en keuzevakken) |
|---|---|---|
| Student | + elke student doet de onderdelen basisvaardigheden, dus tussen studenten geen grote verschillen in tegemoetkoming | + student kiest opleiding vanwege beroepsgerichte vakken, logisch om leermiddelen daar ook gratis aan te bieden |
| | + voor basisvaardigheden zijn (bijna) altijd gekochte leermiddelen nodig | + de kans dat de kosten van leermiddelen de opleidingskeuze bepalen wordt kleiner |
| | - student kan alsnog een behoorlijk bedrag kwijt zijn aan de leermiddelen (voor praktijkgerichte vakken) | |
| Instelling | + relatief makkelijk te organiseren t.o.v. alle vakken | + opleidingen met relatief dure leermiddelen worden aantrekkelijker |
| | - wat valt onder basisvaardigheden? Engels? Duits? LOB? | + studenten beschikken over de gevraagde leermiddelen |
| | - er is een risico dat een deel van de studenten geen boeken koopt voor de praktijkvakken | - complexe uitvoering om het voor alle vakken te doen |
| | | - kosten en type kosten tussen opleidingen verschillen per opleiding; hoe gaat een instelling daarmee om? Is er bijvoorbeeld nog wel een prikkel om de kosten te beheersen? |
| | | - kans dat instellingen moeten aanbesteden neemt toe, met meer werk bij instellingen als gevolg |
| Aanbieders | - voordelen vloeien vooral naar grotere uitgevers; er zijn weinig kleinere spelers die methoden basisvaardigheden aanbieden | + er zijn veel kleine ontwikkelaars en aanbieders van beroepsgerichte leermiddelen. Die profiteren ook van toegenomen afzet |
| | - voor burgerschap wordt nu veel open ontwikkeld, blijft dat ook als er een vergoeding komt? | - ontneemt prikkel voor opleidingen om zelf leermiddelen te ontwikkelen |
| | | - kans dat instellingen moeten aanbesteden neemt toe, hetgeen positie van kleine aanbieders bemoeilijkt. Op termijn zou dat kunnen leiden tot verschraling van het aanbod. |
| Beleidsmakers (ministerie) | + komt tegemoet aan motie van Hagen | + erkenning van mbo als beroepsopleider |
| | + signaal van belang basisvaardigheden. Als gevolg mogelijke toename van deze vaardigheden bij studenten | + terugkoopregeling wordt overbodig (mits alle studenten 'gratis' leermiddelen krijgen) |
| | + bandbreedte kosten overzichtelijk en goed in te schatten | - lastige keuzes over hoogte en invulling van tegemoetkoming, met altijd winnaars en verliezers, aangezien kosten en type kosten tussen opleidingen verschillen |
| | | - kosten zijn veel lastiger te voorspellen en lopen per opleiding uiteen |
| | | - veranderingen in de leermiddelenmarkt (sterke partijen worden sterker, wellicht ook consolidatie) |

**Algemene effecten**: Ongeacht aan welke knoppen precies gedraaid worden, zal een aantal effecten altijd als leermiddelen (gedeeltelijk) gratis worden. Dit zijn:

- Kostenverlichting voor studenten (en ouders/verzorgers)
- Aanschafbereidheid voor leermiddelen van studenten zal toenemen. Deze is momenteel erg laag. Als meer studenten leermiddelen aanschaffen heeft dat mogelijk positieve effecten op de leskwaliteit en de kansengelijkheid. Voor aanbieders kan het betekenen dat hun producten vaker worden afgenomen.
- Op instellingsniveau kunnen gratis leermiddelen leiden tot een hogere instroom in het mbo. Studeren wordt voordeliger, zeker ten opzichte van het hoger onderwijs.
- De terugkoopregeling van ongebruikte leermiddelen kan versoberd worden: gratis leermiddelen hoeven bij ongebruik niet teruggekocht te worden
- Als 18+'ers worden meegenomen in de regeling is de vraag of dit gevolgen moet hebben voor studiefinanciering van de studenten.
- De markt voor leermiddelen verandert: hoe deze veranderingen zullen zijn is afhankelijk van de precieze uitvoering van de maatregelen.
- Voor de bevordering van kansengelijkheid lijkt het gratis beschikbaar stellen van de leermiddelen een nogal ongerichte maatregel

ECBO

# Bijlage 4: Effecten van verschillende knoppen voor verschillende belanghebbenden

Onderstaand overzicht toont de effecten voor verschillende belanghebbenden voor de knoppen leeftijd en onderdelen. Deze zijn aangevuld n.a.v. de werksessie, waarbij de vignetten werden gepresenteerd (bijlage 3). Voor knop 3 Niveau is geen vignet gemaakt, omdat respondenten de relevantie van deze knop niet direct zagen.

Knop 1: Leeftijd

| Leermiddelen gratis beschikbaar stellen aan: | | |
|---|---|---|
| **Effect voor:** | **Studenten jonger dan 18 jaar** | **Alle studenten (18- en 18+)** |
| **Studenten** | + gelijkschakeling met minderjarige leerlingen vo | + alle studenten gelijk behandeld |
| | - leeftijd is het niet de juiste knop om kansengelijkheid te bevorderen: kansenongelijkheid wordt niet beïnvloedt door leeftijd. | + mbo wordt aantrekkelijke optie voor vervolgopleiding |
| | - scheve ogen als 18- en 18+ in zelfde groep zitten | |
| | - studenten met leervertraging (door doubleren, switch, uitval) ondervinden nadeel | |
| | - studenten verjaren binnen een schooljaar, terwijl zij vaak gespreid hun boeken inkopen over het jaar | |
| **Mbo-instellingen** | + (wellicht) hogere instroom minderjarige studenten | + geen leeftijdsknip, dus organisatorisch makkelijker |
| | - organisatorisch ingewikkeld omdat instelling onderscheid moet maken tussen groepen studenten op basis van leeftijd | + alle studenten beschikken over de leermiddelen in de les |
| | | - kans dat instellingen moeten aanbesteden neemt toe (door grotere vraag), met meer werk en/ of kosten bij instellingen als gevolg |
| **Aanbieders** | | + de markt wordt aantrekkelijker voor aanbieders doordat hoge afname verzekerd is, waardoor de ontwikkeling en diversiteit van leermiddelen toeneemt |
| | | - kans dat instellingen moeten aanbesteden neemt toe, hetgeen positie van kleine aanbieders bemoeilijkt |
| | | - verschraling aanbod door mogelijke aanbestedingsmarkt |
| **Overheid** | + komt tegemoet aan de motie | - mogelijke precedentwerking hbo en wo |
| | + relatief overzichtelijk (afhankelijk van welke leermiddelen 'gratis' worden) | |

Knop 2: onderdelen

| Leermiddelen gratis beschikbaar stellen voor: | | |
|---|---|---|
| **Effect voor:** | **Alleen onderdelen basisvaardigheden (Nederlands en rekenen) en burgerschap** | **Alle onderdelen en vakken (incl. beroepsgerichte vakken en keuzedelen)** |
| **Studenten** | + elke student volgt de onderdelen voor basisvaardigheden en burgerschap, dus geen grote verschillen in tegemoetkoming | + student kiest opleiding vanwege beroepsgerichte vakken, logisch om leermiddelen daar ook gratis aan te bieden |
| | + voor basisvaardigheden zijn (bijna) altijd gekochte leermiddelen nodig | + de kans dat de kosten van leermiddelen de opleidingskeuze bepalen wordt kleiner |
| | - student kan alsnog een behoorlijk bedrag kwijt zijn aan de leermiddelen (voor beroepsgerichte vakken) | + mbo wordt aantrekkelijke optie voor vervolgopleiding |
| **Mbo-instellingen** | + relatief makkelijk te organiseren, omdat leermiddelen voor deze onderdelen makkelijk te identificeren zijn in de leermiddelenlijst | + opleidingen met relatief dure leermiddelen worden aantrekkelijker |
| | - wat valt onder basisvaardigheden? Hoe zit het bijvoorbeeld met Engels, Duits en LOB? | + studenten beschikken over de leermiddelen in de les |
| | - het risico dat een deel van de studenten geen boeken koopt voor andere vakken en onderdelen en dus niet over de leermiddelen voor beroepsgerichte vakken beschikt | - kosten en type kosten tussen opleidingen verschillen per opleiding; hoe gaat een instelling daarmee om? Is er bijvoorbeeld nog wel een prikkel om de kosten te beheersen? |

| Leermiddelen gratis beschikbaar stellen voor: | | |
|---|---|---|
| Effect voor: | Alleen onderdelen basisvaardigheden (Nederlands en rekenen) en burgerschap | Alle onderdelen en vakken (incl. beroepsgerichte vakken en keuzedelen) |
| | | - kans dat instellingen moeten aanbesteden neemt toe, met meer werk en/ of kosten bij instellingen als gevolg |
| Aanbieders | - voordelen vloeien vooral naar grotere uitgevers; want er zijn verhoudingsgewijs weinig kleinere spelers die basisvaardighedenmethoden aanbieden | + de markt wordt aantrekkelijker voor aanbieders doordat hoge afname verzekerd is. Hierdoor is het interessanter om te investeren in de ontwikkeling van leermiddelen |
| | - voor burgerschap wordt nu veel open ontwikkeld, blijft dat ook als er een vergoeding komt? | - ontneemt prikkel opleidingen om zelf leermiddelen te ontwikkelen |
| | | - kans dat instellingen moeten aanbesteden neemt toe, hetgeen positie van kleine en nieuwe aanbieders bemoeilijkt. Op termijn zou dat kunnen leiden tot verschraling van het aanbod. |
| | | - er zullen veranderingen in de leermiddelenmarkt optreden. Afhankelijk van de uitvoeringsoptie is het mogelijk dat sterke partijen sterker worden en er wellicht ook consolidatie) optreedt |
| Overheid | + blijft dicht bij de motie | + erkenning van mbo als beroepsopleiding |
| | + signaal van belang basisvaardigheden. Mogelijke toename vaardigheden | + terugkoopregeling wordt overbodig (mits alle studenten ‘gratis’ leermiddelen krijgen). Nadeel hiervan is dat voor instellingen deze stimulans om kritisch de leermiddelenlijsten te beoordelen, wegvalt. |
| | + bandbreedte kosten relatief overzichtelijk | - lastige keuzes over hoogte en invulling van de regeling, met altijd winnaars en verliezers |
| | | - kosten zijn veel lastiger te voorspellen en lopen per opleiding uiteen |

Knop 3: niveau

| Leermiddelen gratis beschikbaar stellen aan: | | |
|---|---|---|
| Effect voor: | Studenten niveau 1 en 2 | Alle studenten (alle niveaus) |
| Studenten | + alleen gedeeltelijke gelijkschakeling met minderjarige leerlingen vo, want studenten op niveau 3 en 4 afkomstig van het vmbo hebben geen startkwalificatie bij aanvang van de studie | + gelijkschakeling met minderjarige leerlingen vo, omdat alle studenten (niveau 1-4) tot aan de startkwalificatie ondersteund worden |
| | + mogelijk worden kwetsbare studenten, die vaker via niveau 1 of 2 instromen, beter bereikt | + mbo wordt aantrekkelijke optie voor vervolgopleiding |
| | - stimulans ontstaat om voor ‘goedkopere’ niveau 2 opleiding te kiezen in plaats van niveau 3 of 4 | |
| Mbo-instellingen | + organisatorisch makkelijker dan leeftijdgrens omdat het gaat om makkelijk onderscheiden klassen en opleidingen | + alle studenten beschikken over de leermiddelen in de les |
| | | - kans dat instellingen moeten aanbesteden neemt toe (door grotere vraag), met meer werk en/ of kosten bij instellingen als gevolg |
| Aanbieders | | + de markt wordt aantrekkelijker voor aanbieders doordat hoge afname verzekerd is, waardoor de ontwikkeling en diversiteit van leermiddelen toeneemt |
| | | - kans dat instellingen moeten aanbesteden neemt toe, hetgeen positie van kleine aanbieders bemoeilijkt |
| | | - verschraling aanbod door mogelijke aanbestedingsmarkt |
| Overheid | + relatief overzichtelijk (afhankelijk van welke leermiddelen ‘gratis’ worden) | - mogelijke precedentwerking hbo en wo |

# Bijlage 5: Studentenaantallen in het mbo (2021-2023)

Onderstaande tabellen zijn gebaseerd op DUO (https://www.ocwincijfers.nl/sectoren/middelbaar-beroepsonderwijs/studenten/aantallen-studenten-mbo), publicatiedatum 18 maart 2024.

Tabel B4-1 Studentenaantallen 2021-2023 per niveau

| Niveau | Jaar | Bbl | Bol | Ex* | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|
| Entree | 2021 | 3.100 | 11.100 | 1.800 | 16.000 |
| Niveau2 | 2021 | 29.200 | 53.000 | 2.100 | 84.300 |
| Niveau 3 | 2021 | 54.200 | 58.700 | 2.400 | 115.300 |
| Niveau 4 | 2021 | 42.900 | 250.000 | 3.600 | 296.500 |
| ***Totaal 2021*** | | ***129.400*** | ***372.800*** | ***9.900*** | ***512.100*** |
| Entree | 2022 | 3.400 | 10.800 | 1.700 | 15.900 |
| Niveau2 | 2022 | 31.100 | 47.200 | 2.200 | 80.500 |
| Niveau 3 | 2022 | 54.900 | 52.800 | 2.300 | 110.000 |
| Niveau 4 | 2022 | 46.600 | 236.100 | 4.000 | 286.700 |
| ***Totaal 2022*** | | ***136.000*** | ***346.900*** | ***10.200*** | ***493.100*** |
| Entree | 2023 | 3.800 | 12.300 | 1.600 | 17.700 |
| Niveau2 | 2023 | 33.200 | 44.100 | 2.300 | 79.600 |
| Niveau 3 | 2023 | 54.000 | 48.000 | 2.400 | 104.400 |
| Niveau 4 | 2023 | 49.100 | 225.200 | 3.600 | 277.900 |
| ***Totaal 2023*** | | ***140.100*** | ***329.600*** | ***9.900*** | ***479.600*** |

Tabel B4-2 Studentenaantallen 2021-2023 per leeftijdscategorie

| Leeftijdscategorie | Jaar | Bbl | Bol | Ex | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|
| Jonger dan 18 jaar | 2021 | 18.100 | 141.400 | 1.700 | 161.200 |
| Van 18 tot en met 22 jaar | 2021 | 49.800 | 206.600 | 5.300 | 261.700 |
| Ouder dan 23 jaar | 2021 | 61.500 | 24.900 | 2.900 | 89.300 |
| ***Totaal 2021*** | | ***129.400*** | ***372.900*** | ***9.900*** | ***512.200*** |
| Jonger dan 18 jaar | 2022 | 20.100 | 135.400 | 1.600 | 157.100 |
| Van 18 tot en met 22 jaar | 2022 | 51.600 | 189.000 | 5.600 | 246.200 |
| Ouder dan 23 jaar | 2022 | 64.300 | 22.400 | 3.000 | 89.700 |
| ***Totaal 2022*** | | ***136.000*** | ***346.800*** | ***10.200*** | ***493.000*** |
| Jonger dan 18 jaar | 2023 | 21.600 | 134.400 | 1.500 | 157.500 |
| Van 18 tot en met 22 jaar | 2023 | 54.100 | 175.100 | 5.300 | 234.500 |
| Ouder dan 23 jaar | 2023 | 64.500 | 20.000 | 3.100 | 87.600 |
| ***Totaal 2023*** | | ***140.200*** | ***329.500*** | ***9.900*** | ***479.600*** |

In de aanvraag was sprake van vier mogelijke scenario's voor de invoering van gratis schoolboeken in het mbo:

1. voor de onderdelen *basisvaardigheden en burgerschap* voor mbo-studenten *tot 18 jaar* (*uitvoering van de motie*).
2. voor de onderdelen *basisvaardigheden en burgerschap* voor alle studenten van mbo *niveau 1 en 2*.
3. voor *alle* onderdelen voor mbo-studenten *tot 18 jaar*.
4. voor *alle* onderdelen voor *alle* mbo-studenten.

In tabel B1-3 laten we zien hoe groot de (potentiële) doelgroepen van de respectievelijke scenario's zijn.

Tabel B4-3 Studentenaantallen 2023 per scenario

| Niveau | Jaar | Bbl | Bol | Ex* | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|
| Scenario 1. Alle mbo-studenten tot 18 jaar | 2023 | 21.600 | 134.400 | 1.500 | 157.500 |
| Scenario 2. Alle mbo-studenten niveau 1 en 2 | 2023 | 37.000 | 56.400 | 3.900 | 97.300 |
| Scenario 3. Alle mbo-studenten tot 18 jaar | 2023 | 21.600 | 134.400 | 1.500 | 157.500 |
| Scenario 4. Alle mbo-studenten | 2023 | 140.200 | 329.500 | 9.900 | 479.600 |

# Bijlage 6 Geschatte kosten van de leermiddelen per scenario

## Uitgangspunten

De (potentiële) doelgroepen van de respectievelijke scenario's gebaseerd op de cijfers van DUO (zie Bijlage 5), hieronder samengevat in tabel B5-1.

### Tabel B5-1 Studentenaantallen 2023 per scenario

| Niveau | Jaar | Bbl | Bol | Ex* | Totaal |
|---|---|---|---|---|---|
| Scenario 1. Alle mbo-studenten tot 18 jaar | 2023 | 21.600 | 134.400 | 1.500 | 157.500 |
| Scenario 2. Alle mbo-studenten niveau 1 en 2 | 2023 | 37.000 | 56.400 | 3.900 | 97.300 |
| Scenario 3. Alle mbo-studenten tot 18 jaar | 2023 | 21.600 | 134.400 | 1.500 | 157.500 |
| Scenario 4. Alle mbo-studenten | 2023 | 140.200 | 329.500 | 9.900 | 479.600 |

De kosten van de leermiddelen zoals deze zijn beschreven in paragraaf 2.4.3, samengevat in tabel B5-2.

### Tabel B5-2 Kosten leermiddelen per student

| Opleidingsniveau | | n | Basisvaardigheden en burgerschap | Beroepsgerichte vakken* | Totaal** |
|---|---|---|---|---|---|
| Entree | 1ste jaar | 6 | € 140,00 | € 120,00 | € 270,00 |
| Niveau 2-4 | 1ste jaar | 21 | € 130,00 | € 250,00 | € 370,00 |
| Niveau 2-4 | vervolg | 29 | € 60,00 | € 120,00 | € 167,00 |

Op basis van bovenstaande gegevens hebben we per scenario berekend wat de kosten zijn als de leermiddelen gratis ter beschikking worden gesteld aan de studenten aan wie deze leermiddelen worden verstrekt. Bijkomende kosten als de keuze van de leermiddelen door de opleiding, de ondersteuning en controle daarvan en de distributie van de leermiddelen zijn hierin niet meegenomen. Deze kosten maken de mbo-instellingen voor een belangrijk deel ook in de huidige situatie. De kosten zijn bovendien in verhouding tot de kosten van de leermiddelen relatief laag. Naast de geschatte kosten hanteren we een bandbreedte van min en plus 10 procent.

### Tabel B5-3 Kosten van de verschillende scenario's

| Scenario | Geschatte kosten | Min 10% | Plus 10% |
|---|---|---|---|
| Scenario 1. Tot 18 jaar, basisvaardigheden en burgerschap | € 14.700.000 | € 13.2000.000 | € 16.100.000 |
| Scenario 2. Niveau 1-2, basisvaardigheden en burgerschap | € 8.400.000 | € 7.500.000 | € 9.200.000 |
| Scenario 3. Alle mbo-studenten tot 18 jaar, alle vakken | € 40.700.000 | € 36.700.000 | € 44.800.000 |
| Scenario 4. Alle mbo-studenten, alle vakken | € 100.800.000 | € 90.700.000 | € 110.800.000 |

Bij de berekening van de kosten hebben we de volgende aannamen gedaan.

Aannamen bij scenario 1:

- 21.600 studenten die jonger zijn dan 18 jaar volgen een bbl-opleiding (gegevens 2023). De kosten van de leermiddelen zijn lager dan bij bol. We gaan uit van 80 procent van de kosten die studenten in een bol-opleiding volgen.
- Het percentage jongeren in een entreeopleiding is conform het heel mbo, dus 3,5 procent (gegevens 2023). De kosten voor de leermiddelen voor basisvaardigheden en burgerschap zijn voor deze groep 140 euro.
- We schatten dat de helft van de 18-'ers in niveau 2, 3 en 4 in het eerste jaar zit (kosten 130 euro), de andere helft in het tweede leerjaar (kosten 60 euro).

Aannamen bij scenario 2:

- 37.000 studenten in de entreeopleiding of niveau 2 volgen een bbl-opleiding. De kosten van de leermiddelen zijn lager dan bij bol. We gaan uit van 80 procent van de kosten die studenten in een bol-opleiding volgen.
- Een relatief klein deel van de jongeren in een entreeopleiding zitten in het tweede jaar. Voor deze groep studenten gaan we uit van dezelfde kosten als de eerstejaars , namelijk 140 euro voor de leermiddelen voor basisvaardigheden en burgerschap.
- Ongeveer 40 procent van de studenten op niveau 2 zit in het eerste jaar, de rest in de vervolgjaren. Hierbij gaan we uit van respectievelijk 130 en 60 euro.

Aannamen bij scenario 3:

- 21.600 studenten die jonger zijn dan 18 jaar volgen een bbl-opleiding (gegevens 2023). De kosten van de leermiddelen zijn lager dan bij bol. We gaan uit van 80 procent van de kosten die studenten in een bol-opleiding volgen.
- Het percentage jongeren in een entreeopleiding is conform het heel mbo, dus 3,5 procent (gegevens 2023). De kosten voor de leermiddelen voor alle vakken zijn voor deze groep 270 euro.
- We schatten dat de helft van de 18-'ers in niveau 2, 3 en 4 in het eerste jaar zit (kosten 370 euro), de andere helft in het tweede leerjaar (kosten 167 euro).

Aannamen bij scenario 4:

- 136.300 studenten volgen een bbl-opleiding (gegevens 2023). De kosten van de leermiddelen zijn lager dan bij bol. We gaan uit van 80 procent van de kosten die studenten in een bol-opleiding volgen.
- Het percentage jongeren in een entreeopleiding is 3,5 procent (gegevens 2023). De kosten voor de leermiddelen voor alle vakken zijn voor deze groep 270 euro.
- 29 procent van de studenten in een niveau 2, 3 of 4 opleiding in het mbo zit in het eerste leerjaar (kosten 370 euro), de resterende 71 procent zit in een vervolgjaar (kosten 167 euro).

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

REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT