

Schoolboekenscan 2006

Nederlandse Mededingingsautoriteit
openbare versie

Schoolboekenscan 2006

1	<i>Management Samenvatting</i>	3
2	<i>Inleiding</i>	6
2.1	<i>Aanleiding voor deze scan</i>	6
2.2	<i>Doel van deze scan</i>	6
2.3	<i>Werkwijze</i>	7
2.4	<i>Opzet van de marktscan</i>	7
3	<i>Kenmerken van de schoolboekenmarkt</i>	8
3.1	<i>Afbakening van de boekenmarkt</i>	8
3.2	<i>Definitie van het schoolboek</i>	8
3.3	<i>Ontwikkeling van de schoolboekenmarkt</i>	8
3.4	<i>Werking van de schoolboekenmarkt</i>	9
4	<i>De spelers op de schoolboekenmarkt</i>	11
4.1	<i>Educatieve Uitgevers</i>	11
4.2	<i>Distributeurs</i>	12
4.3	<i>Boekhandel</i>	14
4.4	<i>Scholen</i>	14
4.5	<i>Ouders</i>	14
4.6	<i>Het Ministerie van OCW</i>	15
5	<i>De prijsvorming van schoolboeken</i>	17
5.1	<i>Prijsontwikkeling schoolboekenpakket sinds 2000</i>	17
5.2	<i>Prijsdrukkende factoren op de schoolboeken</i>	18
5.3	<i>Prijsopdrijvende factoren op de schoolboeken</i>	18
6	<i>De vaste boekenprijs</i>	20
6.1	<i>Vaste boekenprijs voor schoolboeken</i>	20
6.2	<i>Afschaffing van de vaste boekenprijs voor schoolboeken</i>	21
6.3	<i>Ontwikkelingen sinds de afschaffing van de vaste boekenprijs voor schoolboeken</i>	21
7	<i>Samenvatting en Conclusies</i>	24

1 Management Samenvatting

Aanleiding voor de schoolboekenscan

Met de invoering van de Wet op de Vaste Boekenprijs, die met ingang van 1 januari 2005 van kracht is geworden, is het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken afgeschaft. De NMa heeft naar aanleiding hiervan toegezegd dat hij in 2006 zou toezien dat ontwikkelingen op de schoolboekenmarkt niet zouden worden belemmerd door concurrentiebeperkende gedragingen.

De NMa ontvangt regelmatig signalen dat de prijzen van schoolboeken elk jaar stijgen. De signalen zijn direct afkomstig van ouders of bereiken de NMa via organisaties als de Consumentenbond, het Ministerie van OCW en Ouders&Coo.¹ In een rapport dat het Ministerie van OCW in 2005 liet opmaken door Price Waterhouse Coopers (PWC) wordt geconstateerd dat de prijzen van schoolboeken tijdens 2000-2005 met 35% zijn gestegen.² Deze stijging is groter dan die van het consumentenprijsindexcijfer.

De afschaffing van het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken, in combinatie met de bovengemiddelde prijsstijgingen en het feit dat de mediasector is opgenomen als aandachtsgebied van de NMa in de agenda voor 2006, heeft de NMa doen besluiten een marktscan van de markt voor schoolboeken voor het voortgezet onderwijs te verrichten.

De markt voor schoolboeken kan onderverdeeld worden in twee deelmarkten, namelijk de markt voor schoolboeken in het basisonderwijs en de markt voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs kopen scholen hun boeken in. In het voortgezet onderwijs dienen leerlingen/ouders zelf hun schoolboeken te kopen terwijl de school ze voorschrijft. De markt voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs kan daardoor als afzonderlijke deelmarkt met eigen specifieke kenmerken worden aangemerkt.³ In deze deelmarkt is sprake van een vorm van marktfalen doordat er een gebrek aan prijsprikkels heerst. Er is om die reden besloten om deze scan te beperken tot de markt voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs.⁴

Met de marktscan wordt beoogd inzicht te krijgen in:

- 1) de werking van de schoolboekenmarkt;
- 2) de oorzaken van de bovengemiddelde prijsstijging van schoolboeken;
- 3) de effecten van de afschaffing van het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken.

¹ Ouders&Coo is de landelijke vereniging voor ouders, ouderraden (OR) en medezeggenschapsraden (MR) in het christelijk onderwijs.

² PWC Rapport van 15 december 2005: Analyse van de Gebruikskosten van Schoolboeken in het Voortgezet onderwijs 2000-2005, hierna: het PWC Rapport. De grootste prijsstijgingen vonden plaats aan het begin van deze periode als gevolg van de onderwijsvernieuwing. Daarna vlakke de prijsstijging af.

³ Of deze deelmarkten kunnen worden aangemerkt als relevante markten in mededingingsrechtelijke zin kan in het kader van deze marktscan in het midden blijven.

⁴ Waar in deze marktscan gesproken wordt over schoolboeken, wordt uitsluitend bedoeld op schoolboeken voor het voortgezet onderwijs tenzij uitdrukkelijk anders vermeld.

Bevindingen van de schoolboekenscan

Ad 1) De markt voor schoolboeken is een geconcentreerde markt met een gebrek aan prijsprikkels.

De aanbodzijde kenmerkt zich door een hoge mate van concentratie in zowel de productie als in de distributie van schoolboeken. Vier educatieve uitgeverij hebben een gezamenlijk marktaandeel van circa 80%. Op distributieniveau hebben twee distributeurs een gezamenlijk marktaandeel van 60 à 70%. De toetredingsdrempels voor de markten voor zowel het uitgeven als het distribueren van schoolboeken zijn betrekkelijk hoog. De schoolboekenmarkt heeft kenmerken van een aanbodgestuurde markt. De educatieve uitgeverij ontwikkelen lesmethodes met vooral de vermeende wensen van de docenten, bijvoorbeeld ten aanzien van gebruiksvriendelijkheid en aantrekkelijkheid voor leerlingen voor ogen. Deze worden vervolgens op de markt gezet. De gebruikskosten van deze lesmethodes zijn niet doorslaggevend bij de ontwikkeling ervan. De ontwikkeling van lesmethodes wordt slechts in beperkte mate gestuurd vanuit de uiteindelijke vraagzijde van de markt, zijnde de leerlingen.

Aan de vraagzijde wordt deze markt gekenmerkt door het gebrek aan prijsprikkels bij degene die de keuze maakt. Een docent of vakgroep bepaalt welk schoolboeken worden voorgeschreven terwijl de ouders van leerlingen, als uiteindelijke gebruiker, hiervan de kosten dragen. Een docent is niet erg gevoelig voor de prijs van een schoolboek bij de bepaling van zijn keuze. Daarnaast is het aantal afnemers -de scholieren- redelijk constant. De afnemers hebben bovendien niet de optie om niet tot aanschaf van schoolboeken over te gaan bij een prijsstijging. De combinatie van het gebrek aan prijsprikkels en gebonden klanten leidt tot een inelastische vraag: prijsstijgingen zullen nauwelijks invloed hebben op de totale vraag naar schoolboeken. Door de inelastische vraag zijn de uitgeverij zeker van een afzetmarkt.

Ad 2) Het gebrek aan prijsprikkels alsmede de uitbesteding van boekenfondsen zijn de belangrijkste oorzaken van de prijsstijgingen van schoolboeken.

Het gebrek aan prijsprikkels als gevolg van het feit dat niet de scholen of docenten maar de ouders de kosten van schoolboeken dragen terwijl ze niet bepalen welke methode wordt voorgeschreven, is volgens het PWC Rapport de belangrijkste prijsopdrijvende factor in de schoolboekenmarkt. Er zijn echter ook andere prijsopdrijvende factoren die een rol spelen. In het PWC Rapport wordt een verschil van 15% tot 40% genoemd tussen de prijzen van het huren van boeken van een intern boekenfonds en een extern boekenfonds. Desondanks gaan steeds meer scholen over tot het uitbesteden van het boekenfonds aan een extern boekenfonds, meestal beheerd door een van de grote distributeurs.

Verder hebben factoren als een toename in digitale leermiddelen (die niet alleen hoge ontwikkelingskosten hebben maar ook onder het algemeen BTW-tarief in plaats van het verlaagde BTW-tarief vallen) en het toegenomen gebruik van werkboeken (in plaats van werken in een schrift) bijgedragen aan de stijgende prijzen van schoolboeken. Ook worden kosten opgedreven door onderwijsvernieuwingen, waardoor boeken vroegtijdig worden afgeschreven en uitgeverij beperkte oplagen (met minder schaalvoordelen) kunnen realiseren.

Ad 3) Het afschaffen van de vaste boekenprijs heeft tot verdere concentratie in de distributiesector geleid.

De verwachting dat het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen tot prijsconcurrentie zou leiden blijkt in de praktijk niet te zijn uitgekomen. Bij die verwachting is onvoldoende rekening gehouden met de aard en structuur van de schoolboekenmarkt. Door het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen is

er voor de educatieve uitgevers weinig veranderd. Het systeem van vaste boekenprijzen had immers geen invloed op de prijsstelling door individuele uitgevers. Uitgevers konden toen, net als nu, op prijs concurreren.

Met het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken zijn wel de maximale kortingen op de vaste prijs aan de eindgebruiker zoals in het Reglement Handelsverkeer was vastgelegd, losgelaten. De educatieve uitgevers hebben deze gelegenheid aangegrepen om hun kortingssystemen aan te passen. Er worden sindsdien gestaffelde kortingssystemen gehanteerd waarbij de korting sprongsgewijs toeneemt met grotere afnamevolumes. Het effect daarvan is dat de kleinere schoolboekhandelaren moeilijker dan voorheen rendabel kunnen opereren. Zij komen door de gestaffelde kortingssystemen van de uitgevers voor lagere inkoopkortingen in aanmerking. Grote distributeurs komen voor efficiëntere kortingen in aanmerking. Het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen heeft daardoor bijgedragen aan een verdere concentratie op het distributieniveau van de markt. Er is geconstateerd dat kleinere distributeurs, die niet de efficiënte schaalvoordelen kunnen halen, verdwijnen uit de markt of worden overgenomen door grotere distributeurs.

Op de prijs van een schoolboekenpakket heeft de afschaffing van het systeem van vaste boekenprijzen vooralsnog geen evident prijsdrukkend effect gehad. Voor het schooljaar 2005/2006 zijn de prijzen van schoolboekpakketten, door diverse oorzaken, opnieuw gestegen.⁵

⁵ Het PWC Rapport, Consumentengids juli/augustus 2006.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding voor deze scan

Met name vanaf augustus 2005 ontving de NMa tips en signalen van ouders van leerlingen over de prijzen van schoolboeken in het voortgezet onderwijs. De verwachting was dat het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken vanaf 1 januari 2005 zou leiden tot lagere prijzen voor schoolboeken, ten gevolge van toegenomen concurrentie tussen uitgevers en/of distributeurs. De tips en signalen wezen echter op het uitblijven van een prijsdaling. In 2005 zijn de prijzen van schoolboeken gestegen.

De Consumentenbond (hierna: de CB) heeft de NMa laten weten jaarlijks veel klachten van ouders over de stijgende schoolkosten te krijgen. In 2005 ontving de CB meer dan 800 klachten van ouders. In mei 2006 vond er op initiatief van de CB een rondetafelgesprek plaats met diverse organisaties⁶ om een oplossing te vinden voor de stijgende kosten voor schoolboeken.⁷

De afschaffing van het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken, de prijsstijging van schoolboeken die hoger ligt dan het prijsindexcijfer, en het feit dat de mediasector is opgenomen als aandachtspunt in de NMa-agenda voor 2006 zijn aanleiding geweest voor de NMa een scan te maken van de schoolboekenmarkt in het voortgezet onderwijs.

Los van de overwegingen van de NMa kan worden opgemerkt dat ook het Ministerie van OCW (hierna: OCW) al enige jaren bezig is met deze problematiek. Onlangs liet OCW een onderzoek door Price Waterhouse Coopers verrichten naar de werking van de schoolboekenmarkt. In 2004 liet OCW ook al door Regioplan en Research voor Beleid onderzoeken doen over de kostenproblematiek.⁸

Tevens kan worden opgemerkt dat ook diverse politieke partijen al jaren aandacht vragen voor de stijgende schoolkosten.⁹ De PvdA en het CDA lieten onlangs weten in hun verkiezingsprogramma dat zij willen dat schoolboeken voor leerplichtigen gratis worden voor het schooljaar 2007/2008.

2.2 Doel van deze scan

De NMa wil door middel van deze marktscan een beter beeld krijgen van de marktwerking en het prijsvormingsproces in de schoolboekenmarkt. De NMa heeft ervoor gekozen om zich in deze marktscan te richten op de schoolboeken in het voortgezet onderwijs. Deze marktscan is tevens bedoeld om eventuele gebreken in de marktwerking in kaart te brengen.

⁶ Organisaties aan de vraagzijde van de schoolboekenmarkt zoals Ouders & Coö en Managers Voortgezet Onderwijs.

⁷ Onlangs heeft de CB samen met oudervereniging Ouders&Coö een petitie voor het gratis verstrekken van schoolboeken en andere schoolmiddelen door de overheid op haar website geplaatst. CB en Ouders&Coö roepen ouders op om deze petitie te tekenen. Deze petitie is op Prinsjesdag aan de Tweede Kamer aangeboden.

⁸ *De stijging van de schoolkosten, verklarend onderzoek* Regioplan, *Schoolkostenonderzoek, Schoolkosten in het voortgezet onderwijs en BOL/MBO 2003-2004* Research voor Beleid.

⁹ Schoolkosten zijn kosten die samenhangen met school en onderwijs, maar niet wettelijk zijn vastgelegd en niet door de rijksoverheid aan de scholen worden betaald. Onder schoolkosten vallen de vrijwillige ouderbijdrage, schoolboeken, materialen en gereedschappen en dergelijke.

2.3 Werkwijze

Voor deze marktscan heeft de NMa gebruik gemaakt van:

- 1)open bronnen;
- 2)eerder verschenen onderzoeksrapporten;
- 3)gesprekken met marktpartijen.

De NMa heeft geen direct marktonderzoek of prijsonderzoek verricht.

2.4 Opzet van de marktscan

Eerst worden de kenmerken van de schoolboekenmarkt en de spelers op deze markt beschreven. De betekenis die de Wet op de Vaste Boekenprijs lange tijd voor deze markt heeft gehad wordt vervolgens toegelicht, waarbij ook de verwachtingen van het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen en de huidige situatie worden uiteengezet. Vervolgens worden de prijsstijgingen van schoolboeken in het voortgezet onderwijs geanalyseerd, waarbij tevens de prijsopdrijvende factoren in kaart gebracht worden. De scan wordt afgesloten met conclusies.

3 Kenmerken van de schoolboekenmarkt

3.1 Afbakening van de boekenmarkt

De boekenmarkt wordt onderverdeeld in drie categorieën, te weten.¹⁰

- 1) algemene boeken
- 2) educatieve boeken voor het voortgezet onderwijs, het basisonderwijs en beroepsvoorbereidende educatie,
- 3) wetenschappelijke boeken voor het HBO, het wetenschappelijk onderwijs en de professionele markt.¹¹

Deze categorieën zijn als aparte relevante markten te beschouwen, aangezien zij zich onderscheiden op grond van doelgroep, productkenmerken en beoogd gebruik. Er is geen aanbod- en vraagsubstitutie tussen deze categorieën. Het merendeel van de uitgevers en distributeurs heeft zich gespecialiseerd in een van deze categorieën. Mogelijk zijn deze drie hoofdcategorieën nog onder te verdelen in nauwere relevante markten, maar dat kan in het kader van deze marktscan verder in het midden worden gelaten.

De schoolboekenmarkt wordt als een nationale markt beschouwd vanwege de taalbarrières tussen de lidstaten en de uiteenlopende onderwijsmethodes in de diverse lidstaten.

3.2 Definitie van het schoolboek

In de Wet op de Vaste Boekenprijs¹² wordt een schoolboek op de volgende wijze gedefinieerd: *een werk dat in vorm en inhoud gericht is op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties in Basisonderwijs, Voortgezet Onderwijs en Beroepsonderwijs en volwasseneducatie en waarvan het gebruik binnen het les- en studierooster door de betrokken onderwijs-instelling is voorgeschreven.*

Atlassen, Bijbels en boeken die leerlingen voor hun lijst lezen vallen niet onder deze definitie omdat de inhoud niet gericht is op gebruik in het onderwijs. Voor deze boeken geldt het systeem van vaste boekenprijzen.

3.3 Ontwikkeling van de schoolboekenmarkt

De schoolboekenmarkt in Nederland dient te worden gezien tegen de achtergrond van de vrijheid van onderwijs, die in de grondwet is verankerd.¹³ Als uitvloeisel hiervan heeft de overheid weinig zeggenschap

¹⁰ Deze onderverdeling berust op de marktafbakening van de Europese Commissie in Bertelsmann/Wissenschaftsverlag Springer, Case iv/m.1377 en NMa Zaak 2415 Veen Uitgevers B.V./Bosch&Keuning N.V. Ook in de Wet op de vaste boekenprijs is deze onderverdeling terug te vinden.

¹¹ Aangezien wetenschappelijke boeken ook voor professioneel gebruik verkrijgbaar zijn voor het algemeen publiek, is het systeem van vaste boekenprijzen voor deze boeken, anders dan voor educatieve boeken, gehandhaafd. Dat zou anders geweest zijn indien deze boeken uitsluitend in het onderwijs gebruikt zouden worden.

¹² Artikel 1, onderdeel d. van de Wet op de vaste boekenprijs van 9 november 2004.

¹³ Artikel 23 van de Grondwet.

over de manier waarop het onderwijs dient te worden ingericht en welke leermiddelen en methodes gebruikt dienen te worden. In sommige andere landen is de inbreng van de overheid in de onderwijsmethodes, en daarmee ook haar invloed op de kosten, veel groter.

Een kenmerk van de schoolboekenmarkt in Nederland is dat niet de scholen maar de leerlingen in het voortgezet onderwijs voor hun schoolboeken moeten zorgen. Dit heeft er in Nederland toe geleid dat de meeste schoolboeken worden gehuurd via een boekenfonds.

De totale marktomzet van schoolboeken voor het voortgezet onderwijs bedraagt ongeveer 275 miljoen Euro.¹⁴ Dat is meer dan de helft van de totale bruto-omzet voor het hele schoolboekenveld dat bestaat uit primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, volwasseneneducatie en hoger beroepsonderwijs.

3.4 Werking van de schoolboekenmarkt

De schoolboekenmarkt heeft een aantal specifieke kenmerken waardoor deze markt afwijkt van het model van volledig mededinging. Deze kenmerken worden hieronder beschreven.

Gebrek aan prijsprikkels

In het voortgezet onderwijs is degene die het product (het schoolboek) kiest niet degene die ervoor betaalt. Een docent of vakgroep kiest voor een bepaalde lesmethode terwijl de ouders van leerlingen voor de daarbij behorende leermiddelen betalen.¹⁵ Een docent of vakgroep heeft nauwelijks een prikkel om prijsbewust voor een bepaalde lesmethode of schoolboek te kiezen.¹⁶ Het gebrek aan prijsprikkels kan vergeleken worden met het voorschrijven van geneesmiddelen door artsen. Degenen die de producten voorschrijven zijn niet degenen die ervoor betalen.

Aanbodgestuurde markt

In gesprekken van de NMa met diverse marktpartijen werd gesteld dat de schoolboekenmarkt een aanbodgestuurde markt is. Partijen aan de vraagzijde, zoals scholen, leerlingen, ouderorganisaties en docenten, hebben weinig invloed op de kwaliteit en vorm van lesmethodes en schoolboeken. In de gesprekken werd bijvoorbeeld gesteld dat veel schoolboeken worden voorzien van een CD-rom dan wel in een luxe verschijningsvorm worden uitgegeven. Het gebrek aan prijsprikkels maakt dat de afzet van dergelijke kostbare uitgaven nauwelijks beïnvloed wordt door de prijs. De overheid stelt vanwege de vrijheid van het onderwijs evenmin vorm- of inhoudelijke eisen aan de uitgevers. Ouders hebben onvoldoende kennis van onderwijsmethodes om vanuit de vraagzijde wezenlijke invloed op de vorm en inhoud van de leermiddelen uit te oefenen. De uitgevers kunnen dus grotendeels onafhankelijk van de prijsstelling bepalen wat er op de markt verschijnt.

¹⁴ Brief van OCW van 20 juni 2006 aan de Tweede kamer. Andere bronnen zoals het Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau en de GEU (Groep Educatieve Uitgeverijen, onderdeel van de NUV, Nederlands Uitgeversverbond) hanteren uiteenlopende cijfers, sommigen oplopend tot 400 miljoen Euro.

¹⁵ Leermiddelen zijn schoolboeken maar ook CD's, CD-rom's, alsmede algemene boeken zoals atlanten, Bijbels en woordenboeken. Ook zaken zoals een bepaald model rekenmachine worden dikwijls door docenten voorgeschreven waarbij een prijsprikkel ontbreekt bij de keuze daarvan.

¹⁶ In het lager onderwijs zijn er wel prijsprikkels vanwege het feit dat de scholen zelf de schoolboeken aanschaffen en aan de leerlingen ter beschikking stellen.

Inelastische vraag

Een ander kenmerk van de schoolboekenmarkt is dat het aantal afnemers (de leerlingen) aan het begin van elk schooljaar bekend is.¹⁷ De afnemers zijn gebonden klanten vanwege de leerplicht. Uitgevers en distributeurs werken dan ook in een qua omvang stabiele markt.¹⁸ Gebonden klanten in combinatie met het gebrek aan prijsprikkels leidt tot een inelastische vraag. Prijsstijgingen hebben in deze situatie een zeer beperkte invloed op de totale vraag.

Verhuur in plaats van verkoop

Schoolboeken in het voortgezet onderwijs in Nederland worden over het algemeen gehuurd en niet gekocht. Boeken die verhuurd worden hebben een bepaalde afschrijvingstermijn. Door verhuurders (boekenfondsen) wordt doorgaans een afschrijvingstermijn van drie tot vier jaar gehanteerd. Er bestaat een onderscheid tussen interne boekenfondsen (IBF) die door scholen zelf worden beheerd en externe boekenfondsen (EBF) die door een derde partij (meestal een distributeur of boekhandel) worden beheerd. Zelfverzorging, waarbij ouders de boeken kopen, komt weinig voor.

Onderverdeling naar de manier waarop boeken worden verworven in het voortgezet onderwijs (cijfers 2005):

Interen boekenfondsen: 30%

Extern boekenfondsen: 65%

Zelfverzorging: 5%

Bron: PwC Rapport 2005

Het opzetten van een boekenfonds vergt gespecialiseerde kennis van de schoolboekenmarkt en hoge logistieke investeringen (onder andere voor de pakkeetsamenstellingen, de beheersing van het administratieve proces, de voorraadrisico's en het behalen van schaalvoordelen).¹⁹ De drempels voor het opzetten van een boekenfonds zijn derhalve betrekkelijk hoog. In de gesprekken met diverse scholen is bevestigd dat het opzetten van een eigen boekenfonds hoge investeringen vergt. Een school die niet van oudsher reeds beschikt over een intern boekenfonds zal niet gemakkelijk een eigen boekenfonds kunnen opzetten en is daarom aangewezen op een extern boekenfonds om haar leerlingen te voorzien van schoolboeken.

¹⁷ Voor 2005/06 schatte het CBS het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs op 940.450.

¹⁸ Deze conclusie strekt zich overigens niet noodzakelijkerwijs uit tot de individuele uitgever, boekhandel en distributeur.

¹⁹ Visiedocument NBB-Educatief, september 2005, p. 5.

4 De spelers op de schoolboekenmarkt

4.1 Educatieve Uitgevers

Kerntaak

Educatieve uitgevers houden zich bezig met het ontwerp, de productie en de marketing van schoolboeken. Uitgevers huren veelal de diensten van docenten in om lesmethodes te ontwikkelen.

Toetreding tot de markt

Toetreding tot de educatieve uitgeversmarkt wordt niet als eenvoudig gezien. Het segment van leermiddelen voor grote en complexe lesmethodes²⁰ vergt niet alleen hoge investeringen voor de ontwikkeling ervan maar ook voor het opbouwen van een reputatie. Voor minder complexe lesmethodes²¹ zijn de toetredingsdrempels lager.

Winstgevendheid

De winstgevendheid van educatieve uitgevers wordt in het PWC Rapport 2005 geschat op een gemiddelde bruto winstmarge van 15-17% met vooruitzichten op groei in de periode tussen 2004-2009. De omzet exclusief BTW van de educatieve uitgevers steeg volgens PWC van 127 miljoen Euro in 2000 naar 145 miljoen Euro in 2004.²²

Marktconcentratie

Hoewel er een groot aantal educatieve uitgeverijen is kan men deze markt als een geconcentreerde markt aanmerken. De vier grote educatieve uitgevers hebben een gezamenlijk marktaandeel van circa 80%.²³ De vier grote educatieve uitgevers zijn:

1. Wolters Noordhoff (onderdeel van Wolters Kluwer). De uitgeverij Educatieve Partners Nederland (EPN) is ook onderdeel van Wolters Kluwer;
2. Malmberg (onderdeel van Sanoma);
3. Nijgh-Versluys (onderdeel van Bosch&Keuning);
4. Thieme Meulenhoff (onderdeel van PCM uitgevers).

De vier grote educatieve uitgevers onderscheiden zich van de kleinere educatieve uitgevers doordat zij een breder aanbod hebben voor verschillende vakken, verschillende opleidingsvormen en opeenvolgende klassen van een opleiding. Kleine educatieve uitgevers leggen zich over het algemeen toe op bijzondere vakken zoals godsdienst of gespecialiseerde opleidingen.

²⁰ De methode voor het vak wiskunde wordt als een complexe lesmethode beschouwd.

²¹ De methode voor het vak Frans wordt als een minder complexe lesmethode beschouwd.

²² PWC Rapport. 2005

Branchevereniging

Negentig à 95% van de circa 40 educatieve uitgeverijen in Nederland zijn lid van de branchevereniging voor educatieve uitgeverij, de Groep Educatieve Uitgeverijen (de GEU). De GEU is onderdeel van het Nederlandse Uitgeversverbond (NUV).

Concurrentieverhoudingen

In gesprekken met de NMa is er op gewezen dat de concurrentie in sommige vakken of lesmethodes beperkt is. EPN heeft bijvoorbeeld voor het vak wiskunde de methode Getal en Ruimte ontwikkeld. Wolters Noordhoff geeft de methode Moderne Wiskunde uit. Dit zijn de voornaamste twee methodes die door scholen voor het vak wiskunde worden gehanteerd. EPN zou een aandeel van circa 60% in de markt voor schoolboeken voor wiskunde in het voortgezet onderwijs hebben en Wolters Noordhoff de overige 40%. Gezien het feit dat EPN en Wolters Noordhoff thans onderdeel van Wolters Kluwer zijn, beheerst Wolters Kluwer feitelijk het gehele deelsegment van wiskunde-schoolboeken.

Voor andere vakken wordt wel een groot aantal methodes aangeboden. Voor het vak Frans zouden er meer dan 60 lesmethodes bestaan die door diverse uitgeverij worden verzorgd. Vermoedelijk is dit te verklaren door de uiteenlopende ontwikkelingskosten. In een gesprek met de NMa legde een uitgever uit dat het ontwikkelen van een wiskundemethode gecompliceerder en duurder is dan methodes voor andere vakken. Naar verwachting is de concurrentie tussen uitgeverij voor bepaalde vakken en lesmethodes dus sterker dan voor andere vakken.

4.2 Distributeurs

Kerntaak

Bij het Centraal Boekhuis liggen boeken op voorraad die van daaruit aan de boekhandel worden geleverd. Voor schoolboeken speelt het Centraal Boekhuis echter een geringe rol. Distributie van schoolboeken wordt door gespecialiseerde educatieve distributeurs verzorgd. Het Centraal Boekhuis heeft uitsluitend een functie voor kleine leveringen, zoals nabestellingen van distributeurs of voor de algemene boekhandel die kleine aantallen schoolboeken verkoopt.

De educatieve distributeurs hebben zich de afgelopen 10 à 15 jaar als specialist in het verzorgen van boekenfondsen ontwikkeld. Behalve distributie verzorgen zij ook de administratie, de facturering, de samenstelling van boekenlijsten en het vervoer van boeken naar diverse vestigingen.

Distributeurs hebben geen adviserende rol in de inhoudelijke keuze van lesmethoden door docenten en scholen. Uitgeverij richten hun marketing-activiteiten rechtstreeks op docenten en scholen.

Toetreding

Toetreding tot de markt voor landelijke distributie en verhuur wordt in het PWC Rapport omschreven als mogelijk maar niet eenvoudig. De branchevereniging NBb Educatief benadrukt dat distributie voor

schoolboeken gepaard gaat met een complexe logistiek. De grootste toetredingsdrempel is het behalen van schaalvoordelen ten behoeve van inkoop bij uitgevers.

Winstgevendheid

In het PWC Rapport wordt geschat dat de brutowinstmarge in de handelssegment is hersteld van een daling tot 6% in 2000 tot het daarvoor behaalde niveau van 12% in 2005. De onderwijsvernieuwingen zorgden voor een tijdelijke daling van de winstgevendheid omdat boeken eerder moesten worden afgeschreven dan gebruikelijk is.

Marktconcentratie

Net als bij de educatieve uitgeverijen kenmerkt de distributie van schoolboeken zich door een betrekkelijk sterke mate van concentratie. Van Dijk en Iddink zijn de twee grootste educatieve distributeurs in Nederland.²⁴ Samen hebben zij een marktaandeel van tussen de 60% en 70%. De twee grote distributeurs nemen de laatste tijd veel educatieve boekhandels over zodat verdere concentratie te verwachten is. Het verschil tussen de educatieve boekhandel en de educatieve distributeur wordt steeds kleiner. Zo heeft bijvoorbeeld Iddink in 2004 concurrent VDO overgenomen en verkochten in juli 2006 vijf boekhandels hun schoolboekenafdeling aan Van Dijk.²⁵ Naast deze twee grote distributeurs is er wel een aantal regionale samenwerkingsverbanden van boekhandelaren die externe boekenfondsen verzorgen.

Branchevereniging

In 2005 hebben de Samenwerkende Educatieve Boekverkopers (SEB) en de Nederlandse Vereniging van Educatieve Distributeurs (NVED) zich verenigd in NBb Educatief.

Concurrentieverhoudingen

Distributeurs hebben net als uitgevers te maken met een inelastische vraag, waardoor zij minder afzetrisico's lopen. Scholen die een extern boekenfonds hebben gaan vaak een meerjarig contract aan. Dit is goedkoper in verband met de afschrijvingstermijn. Eenjarige contracten zijn wel mogelijk maar daar zijn kosten aan verbonden voor de school. In gesprekken met de NMa is soms gesteld dat het bovendien praktisch moeilijk is lopende contracten te beëindigen omdat de afschrijvingstermijnen van boeken voor verschillende vakken niet synchroon lopen. In de gesprekken en in het PWC Rapport is ook gesteld dat de twee grote distributeurs scholen financieel tegemoet komen als hun boekenfonds aan hen wordt uitbesteed. Iddink stelt op zijn website dat als een school het schoolboekenfonds aan Iddink uitbesteedt, Iddink in een fonds voor diens leerlingen investeert. Deze gegevens lijken er op te wijzen dat overstappen naar een andere distributeur of het nieuw opzetten van een intern boekenfonds niet eenvoudig is. Bij de keuze van een distributeur voor de verzorging van het boekenfonds is de mate van dienstverlening een belangrijkere factor voor de meeste scholen dan de prijsstelling.

²⁴ Iddink is gespecialiseerd op het gebied van het voortgezet onderwijs en Van Dijk is voornamelijk actief op het gebied van de beroeps voorbereidende educatie (Boekblad Magazine, nr.15, 3/8/2006)

²⁵ Vermij, L.Th. (2006), *De schoolboekhandels die ermee stoppen*, Boekblad Magazine, nr. 15.

4.3 Boekhandel

Zoals reeds is gesteld wordt het verschil tussen educatieve distributeurs en educatieve boekhandels steeds kleiner. Ten tijde van het systeem van vaste boekenprijzen waren distributeurs voornamelijk groothandelaren die leverden aan de boekhandels. De educatieve boekhandels traden vervolgens op als detaillist voor scholen. Er werden door de boekhandels ook samenhangende diensten ten behoeve van de interne boekenfondsen van scholen verricht, zoals het samenstellen van de individuele schoolboekenpakketten voor de leerlingen, het stempelen van de boeken, het eventuele naleveren van boeken, het retourneren van te veel of verkeerd bestelde boeken en het treffen van betalingsregelingen. De toegevoegde waarde van de boekhandels in de waardeketen is in de loop der tijd verminderd nu de distributeurs zich hebben ontwikkeld tot verzorgers van externe boekenfondsen en uitbesteding van het boekenfonds steeds vaker voorkomt. Deze trend is versneld door de afschaffing van het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken waarbij de uitgevers hun kortingssystemen hebben aangepast op een wijze die voordelig is voor grootschalige afnemers, terwijl de marges voor de relatief kleine boekhandel krapper zijn geworden. De brutowinstmarge die de educatieve boekhandel behaalt wordt in het PWC Rapport voor 2005 geschat op 12%.

4.4 Scholen

Scholen spelen een belangrijke rol in de schoolboekenmarkt. Op de scholen zijn het de docenten en de vakgroepen die de schoolboeken voorschrijven en niet de schooldirectie. Een docent of vakgroep is over het algemeen vrij in de keus van de lesmethode, en de daarbij behorende schoolboeken. Wel kiest de schooldirectie voor het beheeren van een intern boekenfonds dan wel het uitbesteden daarvan aan een extern boekenfonds.

4.5 Ouders

In de afgelopen jaren zijn er diverse pogingen geweest om ouders meer invloed uit te laten oefenen op de manier waarop scholen boeken voorschrijven. Er is een gedragscode schoolkosten afgesloten tussen besturenorganisaties, ouderenverenigingen en schoolmanagers VO (thans opgegaan in de VO-raad). Deze code zou ouders meer mogelijkheden moeten geven om invloed te hebben op het schoolbeleid en daarmee ook op welke schoolboeken worden voorgeschreven. In de praktijk blijkt echter dat de invloed van ouders op de keuze van lesmethodes en schoolboeken gering is. Ouders hebben een kennisachterstand met betrekking tot de kwaliteit van de aangeboden lesmethodes. Er zou volgens sommige gesprekspartners bovendien onvoldoende transparantie zijn met betrekking tot de schoolkosten aan de kant van de scholen.

4.6 Het Ministerie van OCW

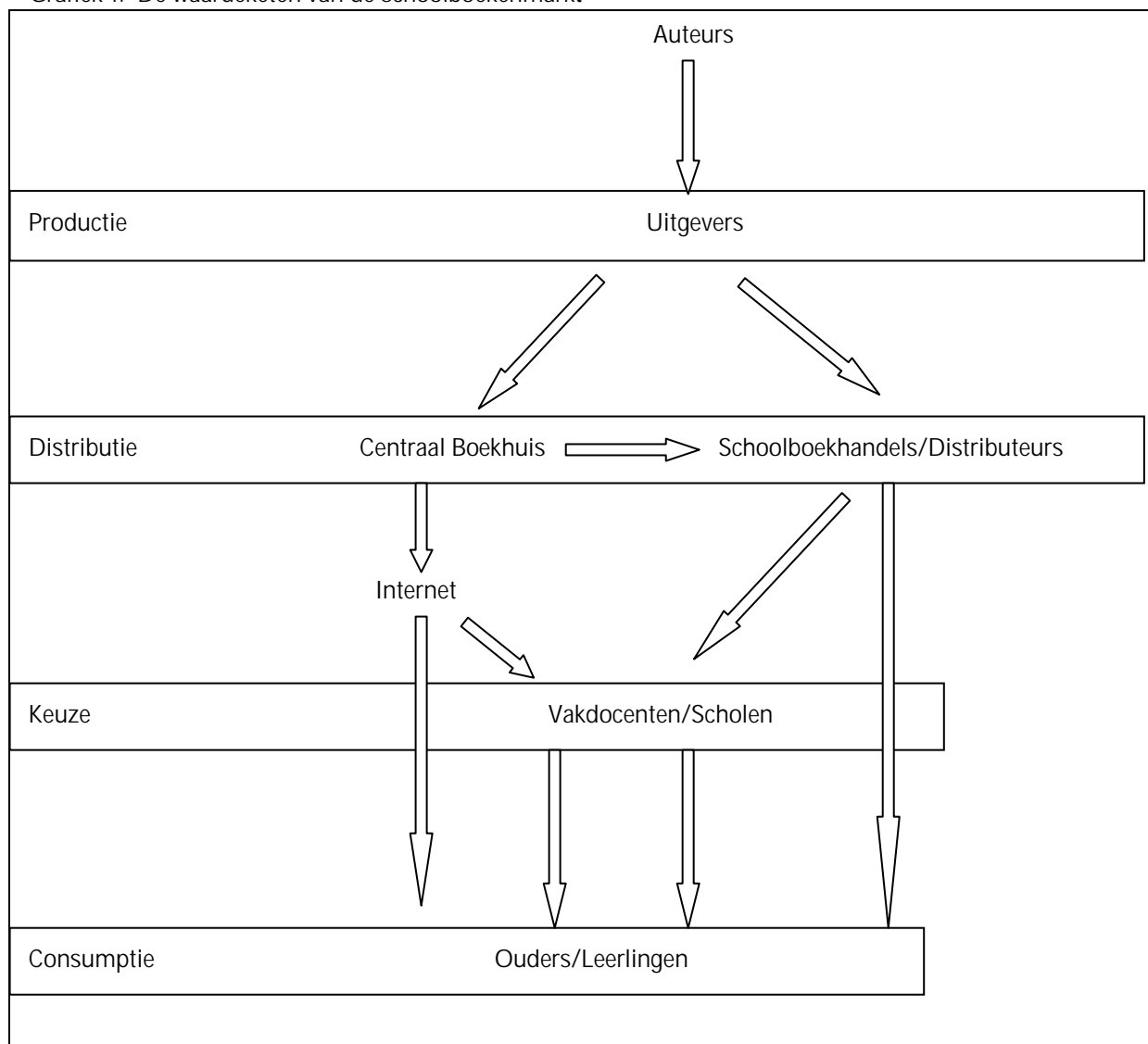
OCW schrijft geen lesmethodes voor maar enkel kerndoelen van het onderwijs. Desondanks speelt OCW een belangrijke rol in de schoolboekenmarkt. Onderwijsvernieuwingen door OCW zorgen voor onzekerheid in de schoolboekenmarkt.²⁶

In 1998 werd bijvoorbeeld de tweede fase ingevoerd die naast onderwijskundige veranderingen ook heeft geleid tot vernieuwingen van schoolboeken en een flinke uitbreiding van het aantal boeken in een pakket. In 2002 hebben onderwijsvernieuwingen in het VMBO plaatsgevonden, met een verhoging van de kosten voor schoolboeken als gevolg. OCW heeft onlangs laten weten dat er in 2007 in de bovenbouw schoolvernieuwingen zullen plaatsvinden maar verwacht dat deze aanpassing juist tot minder boeken per leerling zal leiden.

In de begroting van 2006 zijn de uitgaven voor de overheid per leerling per schooljaar in het voortgezet onderwijs 6.100 euro. Voor het voortgezet onderwijs is een lumpsumbekostiging van toepassing. Het aantal leerlingen is bepalend voor de hoogte van het bedrag dat scholen ontvangen voor de totale uitgaven aan personeel en materieel. Scholen bepalen zelf hoe zij het ontvangen totaalbedrag -ook wel het schoolbudget genoemd- besteden. Schoolboeken in het voortgezet onderwijs behoren niet tot het materieel dat scholen dienen te hebben en te bekostigen. Het kan derhalve aantrekkelijk zijn voor scholen om te besparen op de kosten van het beheren van een intern boekenfonds en dus over te stappen naar een extern boekenfonds. De hogere kosten worden door de ouders gedragen.

²⁶ Onderwijsvernieuwingen zorgen ook voor de nodige onzekerheid voor educatieve uitgevers. Educatieve uitgevers durven niet in één bepaalde methode te investeren omdat zij niet weten of deze methode wel gebruikt zal worden als na een paar jaar onderwijsvernieuwingen plaatsvinden. Om het risico te spreiden bieden de uitgevers een verscheidenheid aan leermiddelen per vak aan. Uitgevers hebben weinig belang bij veranderende lesmethodes waarbij hoge investeringen nodig zijn om nieuwe leermiddelen te ontwikkelen.

Grafiek 1. De waardeketen van de schoolboekenmarkt



5 De prijsvorming van schoolboeken

5.1 Prijsontwikkeling schoolboekenpakket sinds 2000

Prijsstijging schoolboekenpakket

Tussen 2000 en 2005 zijn de uitgaven voor schoolboeken per leerling volgens het PwC Rapport ongeveer 35% gestegen. In het rapport van Research voor Beleid wordt een kostenstijging van 50% gedurende de jaren 2000-2003 vermeld. In het rapport van Regioplan wordt deze stijging genuanceerd en is een gemiddelde van 27% voor de schooljaren 2000-2001 tot 2003-2004 gesignaleerd.

Gemiddelde prijs die leerlingen betalen voor een schoolboekenpakket via een extern boekenfonds

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
PwC	242	268	292	304	309	313

Bron: PwC Rapport 2005

De Consumentenbond heeft eveneens onderzoek gedaan naar de prijsontwikkeling van schoolboeken en vergeleek daarbij 11 boekenlijsten van 3 havo met elkaar. De gemiddelde prijs²⁷ van het schoolboekenpakket per leerling per jaar bleek uit dat onderzoek Eur 340,- voor het schooljaar 2006/2007 te bedragen.

Het Parool deed onderzoek naar de prijs van een schoolboekenpakket voor het schooljaar 2005/2006.²⁸ De krant kwam op een gemiddeld bedrag van Eur 477,- per leerling uit. In het PwC Rapport is uitgerekend dat de gemiddelde prijs van een schoolboekenpakket in 2005 bijna Eur 300,- per leerling bedraagt.

Hoewel de diverse bronnen andere uitkomsten hebben kan wel worden vastgesteld dat de kosten van een schoolboekenpakket tussen 2000 en 2005 tenminste met 27% is gestegen. De scholen waarmee de NMA heeft gesproken bevestigden dit beeld. Wel laten de cijfers de laatste jaren een gematigder prijsstijging zien.

Prijsverschillen per onderwijssoort

Uit de verschillende studies en de gevoerde gesprekken komt naar voren dat sprake is van een sterke differentiatie van de kosten van schoolboeken, afhankelijk van de onderwijsinstelling, de klas en de voorgeschreven schoolboeken. In het PwC Rapport wordt geconstateerd dat er in 2000 een gemiddeld prijsverschil tussen een VWO-schoolboekenpakket en een VMBO-schoolboekenpakket van 60% bestond, waarbij het VWO-pakket het duurste was. Thans bedraagt het prijsverschil nog altijd 25%.²⁹

Prijsverschillen tussen het externe en interne boekenfonds

De kosten voor een schoolboekenpakket verschillen tevens naar gelang de boeken worden gehuurd via een intern fonds dan wel een extern boekenfonds. Onderzoek van de Consumentenbond heeft uitgewezen dat de kosten van boeken via een intern fonds een kwart van de nieuwwaarde bedragen en bij een extern fonds 33% van de nieuwwaarde plus gemiddeld 3,5% leenrecht. De externe boekenfondsen hebben een

²⁷ Een schoolboekenpakket bestaat uit tekstboeken die gehuurd worden en werkboeken die gekocht moeten worden omdat ze worden ingevuld en dus slechts éénmalig te gebruiken zijn.

²⁸ Het Parool van 8 augustus 2005.

²⁹ Mogelijke verklaring voor dit prijsverschil is dat een VWO-schoolboekenpakket meer boeken bevat dan een VMBO-pakket.

afschrijvingstermijn van 3 of 4 jaar terwijl de afschrijvingstermijn voor interne boekenfondsen doorgaans langer is. Het prijsverschil tussen een intern boekenfonds en extern boekenfonds kan blijkens het PWC Rapport 2005 tussen de 15% en 40% bedragen.

Sommige scholen beheren een intern boekenfonds in een poging de prijsstijging van schoolboeken beheersbaar te houden. Tegenover de lagere prijzen staat echter dat een intern boekenfonds verborgen kosten met zich mee brengt, zoals de inzet van leraren, leerlingen en het gebruik van lokalen, die ten laste van de school komen. De kosten voor de huur van een schoolboekenpakket bij een extern boekenfonds zijn, zoals opgemerkt, beduidend hoger.

5.2 Prijsdrukkende factoren op de schoolboeken

In het PWC Rapport 2005 wordt vermeld dat er gedurende de jaren 2000-2005 ook prijsverlagende factoren van belang waren bij de totstandkoming van de uiteindelijke kosten van schoolboeken. Er wordt onder meer verwezen naar een stijging van de productiviteit van uitgevers door bijvoorbeeld nieuwe druktechnieken, de schaalvoordelen van grote distributeurs, de daling van het aantal boeken per pakket en de toegenomen concurrentie tussen boekhandels. Deze prijsdrukkende factoren hebben evenwel niet geleid tot netto prijsdalingen. Dit kan worden verklaard doordat tegenover de prijsdrukkende factoren prijsopdrijvende factoren staan.

5.3 Prijsopdrijvende factoren op de schoolboeken

Zoals reeds eerder aangehaald wordt in de bovengenoemde onderzoeksrapporten en in de gevoerde gesprekken als belangrijkste prijsopdrijvende factor in de schoolboekenmarkt het gebrek aan prijsprikkels aangewezen. Dit gebrek ontstaat doordat degene die betaalt niet degene is die bepaalt. Leraren zijn onvoldoende geprikkeld om op de prijs te letten bij de keuze van leermiddelen. Naast dit gebrek aan prijsprikkels zijn er echter ook andere prijsopdrijvende factoren die een rol spelen. Deze worden hierna toegelicht.

Digitale leermiddelen

Het maken van digitale leermiddelen, zoals het toevoegen van een CD-rom bij de lesmethodes en de steeds luxere uitgaven heeft ervoor gezorgd dat uitgeverijen hun kosten hebben zien stijgen. De verwachting was dat steeds meer gebruik gemaakt zou worden van digitale leermiddelen. In diverse gesprekken met scholen werd evenwel gesteld dat de CD-roms en digitale leermiddelen in de praktijk zelden worden gebruikt. Maar aangezien de prijs, door het gebrek aan prijsprikkels, toch geen doorslaggevende factor is in de keuze voor schoolboeken en uitgevers de ontwikkelingskosten van digitale leermiddelen willen terugverdienen, worden de schoolboeken uitsluitend mét de CD-roms aangeboden. Dit bevestigt de bevinding dat de schoolboekenmarkt, als uitvloeisel van het gebrek aan prijsprikkels op die markt, kenmerken heeft van een aanbodgestuurde markt.

Werkboeken

Het toenemende gebruik van werkboeken in het onderwijs leidt tot steeds duurder schoolboekpakketten. Oefeningen worden steeds minder in een schrift gemaakt. Werkboeken worden doorgaans niet verhuurd en moeten door de leerlingen worden gekocht.

Investerings door distributeurs

De boekhandels en distributeurs hebben de afgelopen jaren investeringen moeten doen die tot toegenomen kosten hebben geleid. Door de toegenomen flexibiliteit in het onderwijs, met meer keuzemogelijkheden voor leerlingen, is de logistieke verzorging van schoolboekpakketten complexer geworden. Om dit het hoofd te bieden is veel geïnvesteerd in automatisering en voorraadbeheersing.

Onderwijsvernieuwingen

Het effect van onderwijsvernieuwingen op de schoolboekprijzen is ook groot. Deze leiden namelijk tot onzekerheid en risico's in de schoolboekenmarkt. Uitgevers zijn niet bereid om in een enkele methode te investeren en voeren derhalve meerdere methodes. De schaalvoordelen van het hanteren van één bepaalde methode worden op die manier gemist. Onderwijsvernieuwingen gaan bovendien gepaard met nieuwe methodes die hoge investeringen van de educatieve uitgevers vergen.

Naast onderwijsvernieuwingen zijn er ook andere gebeurtenissen die hoge investeringen vragen en hoge kosten voor uitgevers met zich meebrengen, zoals de invoering van nieuwe spellingsregels. In 2006 zijn er nieuwe spellingsregels in werking getreden waardoor schoolboeken opnieuw moesten worden geredigeerd en uitgegeven en grote bestaande voorraden moesten worden vernietigd.

Het externe boekenfonds

Steeds meer scholen kiezen voor uitbesteding van hun boekenfonds aan een extern boekenfonds. Scholen besparen daarmee kosten, logistieke inzet en administratieve lasten. Leerlingen zijn echter gemiddeld duurder uit bij een extern boekenfonds.

De Euro

De invoering van de Euro wordt door bepaalde marktpartijen ook als een prijsopdrijvende factor beschouwd. De kosten waarvoor uitgevers staan, zoals de kosten voor papier, andere materialen alsmede de kosten voor bepaalde ingekochte diensten, zijn volgens sommige marktpartijen gestegen sinds de invoering van de Euro.

Verdere prijsopdrijving

In een persbericht van 12 mei 2005 liet de voorzitter van NUV, de heer Hermans, weten dat in de komende jaren de kosten van schoolboeken nog verder zullen toenemen door drie ontwikkelingen in het onderwijs, te weten: de opmars van ICT in het onderwijs, de groeiende autonomie van scholen in de keuze van lesmethodes en de toenemende behoefte aan maatwerk.³⁰

³⁰ Persbericht NUV van 12 mei 2005.

6 De vaste boekenprijs

In Nederland bestaat een vaste boekenprijs voor Nederlandse boeken. Tot 2005 was het systeem van vaste boekenprijzen in Nederland vastgelegd in een brancheovereenkomst. Dit was een prijsafpraak tussen uitgevers en boekverkopers. Zo'n afspraak is volgens de Nederlandse mededingingswetgeving niet toegestaan.³¹ Het boekenvak had een ontheffing van het verbod op een verticale prijsafpraak tot eind 2004.

Door het initiatiefwetsvoorstel Wet op de vaste boekenprijs van Dittrich en Halsema van de Tweede Kamerfracties van D66 en GroenLinks is het systeem van vaste boekenprijzen sinds 1 januari 2005 vastgelegd in de Wet op de Vaste Boekenprijs. Boekhandels mogen Nederlandse boeken gedurende een jaar niet voor minder dan de door de uitgever vastgestelde prijs verkopen.³² Het systeem van vaste boekenprijzen dient twee cultuurpolitieke doelstellingen: het bevorderen van een pluriform titelaanbod bij uitgevers en een brede beschikbaarheid van boeken bij boekverkopers.

6.1 Vaste boekenprijs voor schoolboeken

Voor schoolboeken gold tot 1 januari 2005 eveneens het systeem van vaste boekenprijzen. Tot die tijd bepaalden de uitgevers dus de consumentenprijs voor schoolboeken. In het reglement handelsverkeer van de KVB was het stelsel van vaste boekenprijzen uitgewerkt. Daarin was bepaald dat bij de levering van schoolboeken twee vormen van kortingen waren toegestaan:

1. De handelsmarge van de boekverkopers: de erkende educatieve boekhandels hadden een marge van tussen de 20% en 25% tussen de inkoopprijs en de verkoopprijs;
2. De detailhandelsmarge: de kortingen die de scholen bij de boekhandel konden bedingen werd beperkt tot 10%. Scholen werden beschouwd als eindafnemer zodat deze provisie niet aan de werkelijke gebruikers, zijnde de leerlingen, mocht worden doorgegeven.

Het reglement handelsverkeer had uitsluitend betrekking op de verkoop van boeken en niet op de verhuur.

Ten tijde van het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken was er een exclusief handelskanaal. Men kon schoolboeken alleen via een erkende schoolboekhandelaar kopen. Om als schoolboekhandelaar op te treden diende men over een erkenning daartoe van het KVB te beschikken. Daarvoor diende men de vakopleiding boekhandel van de VOB, dat onderdeel van het KVB is, te hebben voltooid. Overigens konden scholen ook direct bij de uitgever bestellen, zij kwamen dan echter niet in aanmerking voor de handelskorting.

Situatie ten tijde van het systeem van vaste boekenprijzen voor uitgevers

³¹ De Koninklijke Vereniging van het Boekenvak op vasteboekenprijs.nl.

³² In de praktijk betekent het systeem van vaste boekenprijzen dat boekverkopers niet mogen concurreren op prijs. Boeken zijn daarom de eerste jaar na verschijning overal even duur. Dit heeft vooral voordelen voor boekverkopers. Er wordt verondersteld dat ze de hogere winst die ze als gevolg van het systeem van vaste boekenprijzen op goed lopende titels kunnen halen, gebruiken om minder goed lopende titels te subsidiëren (de zgn. kruissubsidie). De aanname is dat boekhandels met een breed assortiment niet worden weggeconcentreerd door boekhandels met alleen snellopende titels.

Het systeem van vaste boekenprijzen heeft nooit prijsconcurrentie tussen de uitgevers verhinderd. Uitgevers konden immers zelf de prijs van de schoolboeken die zij op de markt brachten vaststellen. Door het gebrek aan prijsprikkels werd de prijs echter niet als een doorslaggevende concurrentiefactor beschouwd. Educatieve uitgevers concurreerden op de kwaliteit van lesmethodes en de verschijningsvorm van leermiddelen.

Situatie ten tijde van het systeem van vaste boekenprijzen voor distributeurs
Prijskoncurrentie op detailhandelniveau was niet mogelijk door het systeem van de vaste boekenprijzen. De educatieve distributeurs concurreerden vooral op de kwaliteit van hun dienstverlening.

6.2 Afschaffing van de vaste boekenprijzen voor schoolboeken

In de periode vanaf het jaar 2000 kwam er discussie op gang om te bezien hoe de prijzen van schoolboeken beheersbaar konden blijven aangezien deze prijzen bleven stijgen. Het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken werd niet meer nodig geacht voor de instandhouding van een pluriform aanbod aan leermiddelen vanwege de geheel eigen kenmerken van de schoolboekenmarkt. De verwachting was dat de afschaffing van het systeem van vaste boekenprijzen van schoolboeken tevens een drukkend effect zou hebben op de prijzen³³.

In opdracht van de GEU, de SEB en de Vereniging voor het Management in het Voortgezet Onderwijs (VMO) is een simulatie gemaakt om te kijken in hoeverre het systeem van vaste boekenprijzen prijsverhogend werkte en wat de gevolgen zouden zijn van een vrije markt voor schoolboeken.³⁴ De simulatie wees uit dat het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken de prijzen nauwelijks zou beïnvloeden. Ook OCW bracht naar voren dat de prijs van schoolboeken vooral afhankelijk is van het gedrag van de partijen op de markt en dan met name van de scholen, door bijvoorbeeld over te gaan tot gezamenlijk inkoop. Het systeem van vaste boekenprijzen werd evenwel niet nodig geacht voor schoolboeken zodat de Wet op de Vaste Boekenprijs niet van toepassing is op schoolboeken.

6.3 Ontwikkelingen sinds de afschaffing van de vaste boekenprijzen voor schoolboeken

Sinds de afschaffing van het systeem van vaste boekenprijzen bijna twee jaar geleden, is er een vrije markt voor schoolboeken. Uitgevers mogen slechts adviesprijzen hanteren. Distributeurs of boekhandelaren kunnen zelf de verkoopprijs bepalen. Daarbij is het exclusieve handelskanaal verdwenen.

Kortingsregelingen van uitgevers

De educatieve uitgevers hebben sindsdien hun handelskorting-stelsels aangepast. De meeste uitgevers hebben de handelskorting variabel gemaakt en hanteren een gestaffeld kortingsstelsel.

³³ BorisDittrich.nl: Over de wettelijke verankering van het systeem van vaste boekenprijzen. "De prijs voor schoolboeken wordt wel vrijgegeven. Zo krijgt concurrentie een kans en kan de prijs omlaag". Initiatiefwetsvoorstel Wet op de vaste Boekenprijs van Dittrich en Halsema van de Tweede Kamerfracties van D66 en GroenLinks.

³⁴ Eindrapport *Simulatie Inkoop Schoolboeken*, Ebben, Slaats, De Jonge Managementadviseurs, september 2003.

Concentratie van distributeurs

Het directe gevolg van het gestaffelde kortingsysteem van de uitgevers is dat de kleinere boekhandels en distributeurs geringere handelsmarges hebben en moeilijker de efficiëntere schaalvoordelen halen. Grote distributeurs kunnen vanwege de genoten volumekortingen makkelijker gezonde handelsmarges realiseren. De verwachting is dat de inefficiëntere kleine boekhandels die zich niet op andere wijze weten te onderscheiden (bijvoorbeeld door een betere service) "om zullen vallen" of opgenomen zullen worden in efficiëntere inkoopcombinaties waardoor een verdere concentratie in het distributiesegment zal plaatsvinden.³⁵

Effect op prijs

De kosten voor schoolboeken zijn voor het jaar 2005/2006 gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor.³⁶ In de gesprekken van de NMa met diverse marktpartijen is de indruk ontstaan dat sinds de afschaffing van het systeem van vaste boekenprijzen wel hogere kortingen worden verstrekt aan grootafnemers, met name de grote distributeurs, maar dat tevens de leveringsvoorwaarden zijn aangescherpt. Uitgevers leveren bijvoorbeeld grote bestellingen door gezamenlijke inkoop van scholen niet langer op diverse locaties af.

Geen extra concurrentie tussen uitgevers

Het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen heeft in elk geval niet voor (meer) prijsconcurrentie gezorgd tussen de uitgevers. Ten tijde van het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken was prijsconcurrentie tussen uitgevers immers ook mogelijk. De uitgevers stelden toen, net zoals nu, zelf hun prijzen vast.

Geen prijsdalingen in detail handel

De afschaffing van het systeem van vaste boekenprijzen heeft wel prijsconcurrentie op detailhandels- en distributie niveau mogelijk gemaakt maar heeft niet geleid tot noemenswaardige prijsverschillen in de handel. Mogelijk komt dit door relatief lage handelsmarges en de gewijzigde kortingsregelingen van de uitgevers. Anderzijds zouden eventuele hogere handelsmarges van de grotere distributeurs gezien het gebrek aan prijsprikkels naar verwachting slechts in beperkte mate worden doorgegeven aan de consument.

In dit verband kan verder nog worden opgemerkt dat de schoolboekenmarkt geen kopersmarkt is maar een huurdersmarkt: men betaalt niet de koop prijs van een boek maar een huurprijs van een schoolboekenpakket waarin ook dienstverlening in opgenomen is. De prijs van een bepaald boek is daardoor minder inzichtelijk en dat maakt prijsvergelijkingen moeilijk. De positie van partijen aan de vraagzijde van de markt wordt daardoor nog verder verzwakt.

³⁵ PWC Rapport 2005.

³⁶ PWC Rapport 2005 en Consumentengids juli 2006; diverse bronnen hanteren verschillende cijfers, afhankelijk van de meetmethode maar één ding hebben ze gemeen en dat is dat de kosten voor schoolboeken opnieuw zijn gestegen met een percentage dat hoger is dan de CPI.

Geen rechtstreekse inkoop

Met het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen is het exclusieve handelskanaal verdwenen. Dit zou in het voordeel van de eindgebruiker kunnen werken³⁷. Scholen kunnen in theorie direct bij de uitgevers bestellen en voor dezelfde kortingen in aanmerking komen als een schoolboekhandelaar. Dit gebeurt echter nauwelijks. Naast de administratieve belasting van het beheren van een boekenfonds komen veel scholen niet in aanmerking voor de volumekortingen die grote distributeurs wel genieten. Scholen hebben te weinig prikkels om inkoopcombinaties te vormen. Door geen fijndistributie te verzorgen wordt gezamenlijke inkoop niet gestimuleerd door de uitgevers. Uitgevers lijken niet geïnteresseerd te zijn in het overnemen van de rol van de distributeurs om een veelheid van kleinere klanten te bedienen.³⁸

Evenmin wordt veel gebruik gemaakt van de mogelijkheid om via het internet schoolboeken te kopen. Dit komt doordat het overgrote deel van de schoolboeken niet gekocht maar gehuurd wordt. De distributeurs en de boekhandels die boekenfondsen verzorgen blijven derhalve vooralsnog het voornaamste handelskanaal voor schoolboeken.

³⁷ F. van der Ploeg, Beyond the Dogma of the fixed book price agreement, CESifo Working Paper No. 949 (May 2003): *“Most important is that a fixed book price discourages the development of innovative distribution channels, since realised cost savings cannot be passed on to customers. In countries without a fixed book price, one expects more use of the Internet to sell books than in countries with a fixed book price.”*

³⁸ PWC Rapport 2005.

7 Samenvatting en Conclusies

De markt voor schoolboeken is een complexe markt waarin specifieke kenmerken invloed hebben op de prijsvorming. Het belangrijkste kenmerk in de schoolboekenmarkt is het gebrek aan prijsprikkels. Dit leidt tot een vorm van marktfalen en kan worden aangemerkt als de belangrijkste oorzaak van de bovengemiddelde stijging van de schoolboekenprijzen in de afgelopen jaren.

De schoolboekenmarkt kenmerkt zich verder door een hoge mate van concentratie op zowel uitgevers- als distributieniveau. Vier educatieve uitgevers hebben een gezamenlijk marktaandeel van rond de 80% voor schoolboeken. Op distributieniveau hebben de twee grootste distributeurs een gezamenlijk marktaandeel van 60 à 70%.

Vanwege de benodigde gespecialiseerde kennis, de reputatie en de hoge investeringskosten voor het ontwikkelen van lesmethodes zijn de toetredingsdrempels voor educatieve uitgevers relatief hoog. Op het distributieniveau zijn er eveneens relatief hoge toetredingsdrempels. Kennis van en investering in complexe logistieke, administratieve systemen en schaafeffecten in de inkoop zijn de voornaamste redenen hiervoor.

Bij de afschaffing van het systeem van vaste boekenprijzen in januari 2005 was de verwachting bij sommigen dat dit zou leiden tot lagere prijzen voor schoolboeken. Op het gebrek aan prijsprikkels heeft het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken echter geen invloed gehad. Waarneming bevestigt dat het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen vooral nog niet heeft geleid tot een daling van de prijs voor schoolboeken.

Voorts dient te worden opgemerkt dat de verwachting die sommigen hadden dat de prijzen van schoolboeken zouden dalen onder meer gebaseerd was op de veronderstelling dat er onvoldoende concurrentie bestond tussen de educatieve uitgevers. In de verhouding tussen de uitgevers is echter nauwelijks iets veranderd. Nog steeds bepalen uitgevers zelf tegen welke prijs zij een product op de markt zetten en kunnen zij op prijs concurreren.

Wel hebben uitgevers na het afschaffen van het systeem van vaste boekenprijzen voor schoolboeken hun kortingsstelsel aangepast. Als gevolg van deze aanpassing vindt er in de distributiebranche verdere concentratie plaats. Distributeurs dienen een bepaalde omvang te hebben om efficiënt te kunnen opereren. De overgebleven distributeurs concurreren wel met elkaar om de boekenfondsen van scholen te verzorgen, waarbij niet de prijs van schoolboeken maar de mate van dienstverlening de belangrijkste concurrentiefactor is.