

De vaste boekenprijs voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs

Een evaluatie

Barbara Baarsma

Jules Theeuwes

Corine Zijderveld

Onderzoek in opdracht van
het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau

Amsterdam, september 2001

“Het doel der Stichting is het verrichten van economische onderzoekingen, zowel op het terrein der sociale economie als op dat der bedrijfseconomie, ten dienste van de wetenschap en onderwijs, mede ten nutte van overheid en bedrijfsleven.”

(artikel 2 der Stichtingsakte)

SEO rapport no. 577

ISBN 90-6733-196-1

Copyright © 2001 SEO Amsterdam.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt op welke wijze dan ook zonder voorafgaande toestemming van de Stichting der Economisch Onderzoek te Amsterdam.

Inhoud

Samenvatting

I De effectiviteit van de vaste boekenprijs voor schoolboeken	5
II Suggesties voor beleid	12
III Conclusie	14

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Situatieschets	16
1.2 Onderzoeksvraag	16
1.3 Onderzoeksopzet en -methoden	17
1.4 Indeling van het rapport	17

Hoofdstuk 2: De vaste boekenprijs voor schoolboeken

2.1 Het Reglement Handelsverkeer	20
2.2 Economische rechtvaardigingen voor ingrijpen op de schoolboekenmarkt	23
2.3 Beleidsdoelstellingen en hun operationele definities	25
2.4 Argumenten voor en tegen het hanteren van de VBP	28
2.4.1 De specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt	29
2.4.2 De mogelijke bijdragen van de VBP aan de beleidsdoelstellingen	31
2.5 Aandachtspunten bij het onderzoek naar de effecten van de VBP	34

Hoofdstuk 3: De markt voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs

3.1 Schoolboeken en het voortgezet onderwijs	36
3.2 De markt voor schoolboeken: de partijen	37
3.2.1 De centrale organisatie in het boekenvak (KVB)	38
3.2.2 De uitgevers en de auteurs	39
3.2.3 De schoolboekhandel en het Centraal Boekhuis	48
3.2.4 De scholen en de docenten	57
3.2.5 De ouders en leerlingen	63
3.2.6 De overheid en de semi-overheidsinstellingen	66
3.3 De markt voor schoolboeken: de pluriformiteit van het aanbod	68
3.3.1 Alle vakken	68
3.3.2 Vier vakken onder de loep	71
3.3.3 Resumerend	71
3.4 De markt voor schoolboeken: de prijsontwikkeling	72
3.4.1 De prijsontwikkeling van een schoolboek	73
3.4.2 De prijsontwikkeling van een schoolboekenpakket	75
3.4.3 De prijsontwikkeling van lesmethoden voor vier vakken	77
3.4.4 Resumerend	80

3.5 Conclusies op basis van de Nederlandse schoolboekenmarkt	80
3.5.1 De aandachtspunten	80
3.5.2 Effecten van de afschaffing van de VBP en het exclusieve handelskanaal	85
3.5.3 Aandachtspunten voor het internationale onderzoek	91

Hoofdstuk 4: Schoolboeken in het voortgezet onderwijs vanuit internationaal perspectief	
4.1 De internationale quick scan	92
4.2 Vier landen onder de loep	95
Hoofdstuk 5: De effectiviteit van de VBP en mogelijke alternatieven	
5.1 Effectiviteit en beleidsdoelstellingen	102
5.2 Mogelijke alternatieven voor de VBP	106
5.3 Conclusies	114
Hoofdstuk 6: Conclusies	118
Literatuurlijst	126
Lijst met gesprekspartners (nationaal)	130
Lijst met gesprekspartners (internationaal)	132
Bijlage 1: Aantal lesmethoden en softwarepakketten voor alle vakken (Nederland)	134
Bijlage 2: Aantal lesmethoden voor 4 vakken (Nederland)	140
Bijlage 3: De internationale quick scan en het internationale onderzoek	146
B3.1 De internationale quick scan	146
B3.2 Het internationale onderzoek	169
Bijlage 4: Aantal boektitels per vak (Denemarken)	184
Bijlage 5: Aantal lesmethoden per vak (Noordrhein-Westfalen)	186
Bijlage 6: Aantal lesmethoden per vak (Vlaanderen)	188
Bijlage 7: Aantal boektitels per vak (Zweden)	190
Bijlage 8: Financiële indicatie bij alternatief 4b	196

Samenvatting

De vaste boekenprijs draagt nauwelijks bij aan het bereiken van beleidsdoelen voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs. Een breed titelaanbod en een hoge kwaliteit schoolboeken kunnen naar verwachting ook zonder de vaste boekenprijs worden gerealiseerd. Het instrument heeft mogelijk wel een negatieve invloed op de beheersing van de kosten verbonden aan schoolboeken, alhoewel het geen aanwijsbare invloed heeft gehad op de recente prijsstijgingen van schoolboeken. De oorzaken hiervoor liggen in de recente onderwijsvernieuwingen en de veranderde opvattingen over onderwijs. Op basis van het onderzoek lijkt er geen reden te zijn voor handhaving van de vaste boekenprijs voor schoolboeken voor het voortgezet onderwijs. Zonder aanvullend beleid zullen de baten van afschaffing naar verwachting op korte termijn niet groot zijn, met aanvullend beleid kunnen de baten stijgen.

Dit zijn kort samengevat de uitkomsten van de evaluatie van de vaste boekenprijs voor schoolboeken. Het onderzoek is een separaat onderdeel van de evaluatie van de vaste boekenprijs. De afzonderlijke aandacht voor schoolboeken is terug te voeren op de specifieke economische kenmerken van de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs, de afwijkende beleidsdoelstellingen en de politieke aandacht voor de prijs van schoolboeken. Vanwege de eerste twee aspecten geeft de analyse van de vaste boekenprijs voor schoolboeken geen enkele indicatie over de resultaten van de analyse van de vaste boekenprijs voor algemene boeken. Naar verwachting volgt de afronding van de evaluatie van de vaste boekenprijs voor algemene boeken begin 2002.

De evaluatie bestaat uit drie aspecten. Het eerste, en belangrijkste, aspect is om te bezien hoe effectief de vaste boekenprijs is voor het realiseren van beleidsdoelen voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs. Ten tweede bevat de evaluatie een analyse van de factoren die de prijzen van schoolboeken bepalen. Deze twee aspecten komen in deel I van de samenvatting aan de orde. Het derde aspect betreft het krijgen van inzicht in de efficiëntie van de vaste boekenprijs ten opzichte van alternatieven. Dit aspect vervalt echter, aangezien de vaste boekenprijs geen effectief instrument blijkt te zijn voor het bereiken van de beleidsdoelen. In deel II komen wel enkele suggesties aan de orde om via aanvullend beleid de baten te begroten, voor als de overheid de vaste boekenprijs zou afschaffen.

Om de effectiviteit van de vaste boekenprijs voor schoolboeken voor het voortgezet onderwijs te kunnen toetsen is het nodig de beleidsdoelstellingen en hun gewichten ten opzichte van elkaar te kennen. Bij het verstrekken van de ontheffing voor de vaste boekenprijs heeft de politiek echter geen beleidsdoelstellingen van het instrument voor schoolboeken geformuleerd, wat het onderzoek naar de effectiviteit van het instrument bemoeilijkt. Daarom hebben we in het onderzoek zelf hypothetische doelstellingen geformuleerd, waarvoor we aanknopingspunten

vonden in beleidsstukken en algemene overwegingen voor overheidsingrijpen in de schoolboekenmarkt. We benadrukken dat dit geen ideale situatie is, aangezien beleidsdoelstellingen via een politiek debat geformuleerd zouden moeten worden.

I De effectiviteit van de vaste boekenprijs voor schoolboeken

De opbouw van de analyse van de effectiviteit van de vaste boekenprijs voor schoolboeken voor het voortgezet onderwijs is als volgt. Allereerst is er een toelichting op het instrument en de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt. Daarna volgt een toetsing of de vaste boekenprijs een effectief instrument is voor het bereiken van de overheidsdoelstellingen met betrekking tot schoolboeken. Hierbij is ook aandacht voor de factoren die de recente prijsontwikkelingen kunnen verklaren. De paragraaf eindigt met een schets van de gevolgen van eventuele afschaffing van de vaste boekenprijs.

1.1 De vaste boekenprijs voor schoolboeken

De vaste boekenprijs verplicht alle aangesloten uitgevers om een particuliere prijs voor elke boektitel vast te stellen. Alle aangesloten boekverkopers zijn verplicht om deze prijs aan consumenten in rekening te brengen (collectieve verticale prijsbinding). Met betrekking tot schoolboeken schrijft de vaste boekenprijs daarnaast voor dat alleen erkende boekverkopers –in het bezit van een Ondernemersdiploma voor de Boekhandel– recht hebben op gunstige handelsmarges. Dit heeft tot gevolg dat er sprake is van een exclusief handelskanaal via de erkende boekverkopers. Het instrument van de vaste boekenprijs bestaat bij schoolboeken derhalve uit twee facetten: verticale prijsbinding en collectief exclusief handelsverkeer. De overheid heeft marktpartijen tot 2006 ontheffing gegeven om de vaste boekenprijs te hanteren.

De vaste boekenprijs heeft betrekking op schoolboeken die scholen (voor een intern boekenfonds) of leerlingen (voor eigen gebruik) kopen. Dit geldt voor boeken voor ongeveer 45% van de scholen in het voortgezet onderwijs. In de overige gevallen verhuren boekverkopers de schoolboeken (via een extern boekenfonds) aan leerlingen. Op deze boeken is de vaste boekenprijs niet van toepassing, alhoewel in de praktijk alleen concurrentie plaatsvindt op de dienstverlening.

1.2 Kenmerken van de schoolboekenmarkt

Een actief overheidsbeleid in de markt voor schoolboeken is gelegitimeerd, en ligt in het verlengde van het overheidsbeleid bij onderwijs. De gedachte is dat een geheel privaat onderwijs tot ongewenste effecten leidt. Meer concreet zouden individuele leerlingen (ouders) minder onderwijs consumeren en minder geld in onderwijs investeren dan maatschappelijk wenselijk zou zijn. Het nut van een goed opgeleide bevolking overstijgt namelijk de optelsom van het nut dat iedere individuele leerling aan onderwijs beleeft (positieve externe effecten). Schoolboeken spelen daarbij een belangrijke rol. Uit deze overweging volgt ook dat de overheid onderwijs (en

schoolboeken) voor iedereen tot 16 jaar verplicht stelt en de curricula formuleert waaraan schoolboeken moeten voldoen. Tenslotte kan het wenselijk zijn dat de overheid actief optreedt wanneer ze de omvang van de financiële bijdragen voor onderwijs (en schoolboeken) voor minder welgestelde ouders vanuit herverdelingsoogpunt niet wenselijk vindt.

Bij de beoordeling van de vaste boekenprijs zijn de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt van belang. Ten eerste staat de *totale* vraag in de markt vast. Deze is gelijk aan het totale aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs dat een bepaald vak volgt. Ten tweede zijn degene die de schoolboeken betalen (ouders of leerlingen) niet degene die de schoolboeken uitkiezen (docenten). Docenten die de schoolboeken uitkiezen voelen daardoor nauwelijks prijsprikkels (alhoewel ze door de recente discussies over prijsstijgingen iets prijsbewuster lijken te worden). De kwaliteit van een boek is leidend voor de keuze. Ten derde zijn leerlingen verplicht om schoolboeken aan te schaffen, waardoor er sprake is van gebonden klanten. De combinatie van gebonden klanten en het gebrek aan prijsprikkels bij docenten heeft tot gevolg dat de prijs geen grote rol speelt bij de aanschaf van schoolboeken. Het feit dat leerlingen hooguit éénmaal per jaar de aankopen doen, versterkt de inelasticiteit verder. Ten vierde hoeft de boekverkoper nauwelijks voorraadrisico te lopen, omdat ze bijna uitsluitend op bestelling leveren. Op de vijfde plaats beïnvloedt de schoolboekverkoper de keuze van de docenten voor een bepaald schoolboek niet, aangezien de uitgever de docenten rechtstreeks informeert. De functie van de schoolboekverkoper is daardoor niet die van adviseur bij het maken van aankoopkeuzen, maar primair die van leverancier van boekenpakketten per leerling. De uitgebreide service die de boekverkoper verleent is altijd gekoppeld aan de verkoop van boeken, waardoor er geen risico is dat de koper van de service geniet zonder iets bij de boekverkoper te kopen.

1.3 Beleidsdoelstellingen voor de schoolboekenmarkt

Beleidsstukken en algemene overwegingen voor overheidsingrijpen in de schoolboekenmarkt geven aanknopingspunten voor drie in algemene termen geformuleerde beleidsdoelstellingen:

1. Het aanbod van lesmethoden moet zowel voor grote als kleine vakken gedifferentieerd zijn om voldoende keuzemogelijkheid te geven.
2. Het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit.
3. Beheersing van de studiekosten, waaronder de kosten verbonden aan schoolboeken.

Anders dan in de markt voor algemene boeken streeft de overheid voor de schoolboekenmarkt geen fijnmazig boekhandelsnetwerk na.

Deze paragraaf bespreekt de beleidsdoelstellingen voor de schoolboekenmarkt en beoordeelt of de vaste boekenprijs er aan bijdraagt. Vervolgens komt aan de orde of de vaste boekenprijs mogelijk bijwerkingen heeft op de schoolboekenmarkt.

Ad 1. Het aanbod van lesmethoden moet zowel voor grote als kleine vakken gedifferentieerd zijn om scholen voldoende keuzemogelijkheid te geven.

Kernpunt van de pluriformiteitsbeleidsdoelstelling is dat er voor elk vak voldoende substitueerbare schoolboeken (lesmethoden) zijn. Net als bij andere markten waarvoor inschattingen worden gemaakt van de mate van substitueerbaarheid, valt moeilijk te objectiveren wat ‘voldoende’ is. Tien lesmethoden per vak lijkt zeker voldoende terwijl twee wat karig is, maar wat er tussenin? In die gevallen kan beroep gedaan worden op de mening van experts.

Op de HAVO en VWO zijn er voor grote vakken als Nederlands gemiddeld 10 methoden, terwijl het aanbod van kleine vakken als Spaans beperkt is (1 tot 2 beschikbare methoden). Gemiddeld zijn er 6 lesmethoden per vak. De politiek en gesprekspartners kwalificeren dit aanbod in de schoolboekenmarkt als zeer gedifferentieerd. Op het VMBO is het aantal lesmethoden beperkter. De verklaring hiervoor ligt mede in het feit dat de overheid deze richting pas in 1999 heeft ingevoerd en doordat het aantal leerlingen voor bepaalde beroepsgerichte vakken zeer klein is.

Langs welk mechanisme zou de vaste boekenprijs kunnen bijdragen aan een meer pluriform aanbod van schoolboeken? De redenering is dat de vaste boekenprijs voor uitgevers de financiële ruimte vergroot tot kruissubsidiëring van goedlopende boeken naar minder goedlopende boeken. De mogelijkheid zou onder meer ontstaan doordat de vaste boekenprijs de druk vermindert van grote detailhandelsbedrijven op de marges van uitgevers.

Bij nadere bestudering blijkt dit mechanisme niet van toepassing op de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs. Veel incurante boeken kunnen op zichzelf onrendabel zijn, maar toch profijtelijk voor de uitgever als geheel. Het is voor uitgevers namelijk van belang om ook minder goedlopende titels te publiceren die bijvoorbeeld bijdragen aan zijn profilering of die nodig zijn voor een compleet aanbod. Voor deze vorm van kruissubsidiëring is de vaste boekenprijs niet nodig om extra financiële ruimte te creëren. De financiële buffer is wel nodig voor boeken die onrendabel zijn doordat de uitgever de mogelijke afzet verkeerd heeft ingeschat. De mogelijkheid voor uitgevers om deze tegenvallers op te vangen is afhankelijk van de omvang van hun marge. In principe kan de beperking van de prijsconcurrentie tussen boekverkopers als gevolg van de vaste boekenprijs gunstig zijn voor de uitgeversmarge. Zwaarder weegt echter dat de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt de uitgeversmarge beschermen. Boekverkopers zullen, ongeacht de aanwezigheid van de vaste boekenprijs, geen grote druk op de marges van uitgevers uitoefenen. De onderhandelingsmacht van de boekverkopers is beperkt doordat ze op bestelling leveren wat docenten hebben uitgekozen; ze hebben geen mogelijkheid om boeken van bepaalde uitgevers niet aan te bieden. Bovendien is de vraag naar schoolboeken prijsongevoelig. Ook uit andere landen komen geen aanwijzingen dat de vaste boekenprijs noodzakelijk is voor het bereiken van een breed titelaanbod. Gesprekspartners in elk van de vijf onderzochte landen geven aan dat een voldoende breed boekenaanbod beschikbaar is, ongeacht of het betreffende land wel of niet een vaste boekenprijs kent. In alle onderzochte landen zien ze een breed aanbod van boeken voor grote vakken en een beperkter aanbod voor kleine vakken.

Aangezien de ontwikkeling van nieuwe lesmethoden grote investeringen vereist, is een te grote druk op uitgevermarges ongewenst. De af-uitgeversprijs dient boven de marginale kosten te liggen om de benodigde investeringen te kunnen financieren. Zoals gezegd is de invloed van de vaste boekenprijs op de uitgevermarge marginaal, waardoor er geen reden is om aan te nemen dat de druk op de uitgevers zal toenemen wanneer de overheid de vaste boekenprijs eventueel afschaft. Alleen wanneer de overheid eventuele afschaffing van de vaste boekenprijs combineert met maatregelen die de prijsgevoeligheid van de vraag naar schoolboeken bevorderen (zie suggesties 1 en 2), zal de druk op de uitgevermarge kunnen toenemen.

Ad 2. Het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit.

De kwaliteitsdoelstelling omvat vele facetten, waaronder gebruiksgemak, vormgeving, inhoud, inpassing van het schoolboek binnen de pedagogische en onderwijskundige doelstellingen en inpassing binnen de door de overheid opgestelde curricula. Sommige van deze kwaliteitsaspecten zijn objectief meetbaar, maar de meeste kwaliteitsaspecten zijn subjectief van aard. Hierdoor is het niet mogelijk gebruik te maken van data. Omdat er ook geen internationale vergelijkingen bekend zijn, gaan we uit van het oordeel van ervaringsdeskundigen. Deze geven aan dat ze de kwaliteit van het Nederlandse schoolboek hoog vinden.

Het mechanisme voor het stimuleren van kwaliteit via de vaste boekenprijs werkt hetzelfde als die voor het stimuleren van een breed aanbod. Uit de vorige paragraaf blijkt echter dat dit mechanisme niet van toepassing is op de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs. Twee andere factoren zijn wel van invloed op de kwaliteit van schoolboeken. Allereerst bepaalt de overheid de curricula waaraan schoolboeken tenminste moeten voldoen. Gesprekspartners in binnen en buitenland geven aan dat dit zeer belangrijk is om een minimale kwaliteit te waarborgen. Ten tweede dienen uitgevers voldoende marge te behalen om te kunnen investeren in kwaliteit. Uit de vorige paragraaf blijkt dat de vaste boekenprijs hiertoe nauwelijks een bijdrage biedt, maar dat in plaats daarvan de lage prijsgevoeligheid en de beperkte onderhandelingsmacht van boekverkopers ruimte biedt voor de benodigde marge.

Ad 3. Beheersing van de studiekosten, waaronder de kosten verbonden aan boeken.

Er zijn twee manieren om de doelstelling met betrekking tot beheersing van studiekosten te omschrijven. Allereerst dienen de kosten verbonden aan schoolboeken niet te hoog te worden, omdat ze anders bijvoorbeeld een te zware financiële last worden voor minder welgestelde ouders. De schoolboekenmarkt voldoet beter aan deze doelstelling naarmate de prijs van schoolboeken lager is. Ten tweede mogen de kosten verbonden aan boeken niet onredelijk zijn. Daarbij is niet de absolute prijs van de schoolboeken van belang, maar is het doel bijvoorbeeld monopoliewinsten te voorkomen. Omdat de politiek niet expliciet heeft gemaakt welke van de

twee vormen van betaalbaarheid ze bedoelt, hanteren we beide omschrijvingen bij de beoordeling van de effectiviteit van de vaste boekenprijs.

In recente jaren zijn de kosten verbonden aan schoolboeken voor het voortgezet onderwijs snel gestegen. Gemiddeld zijn de kosten van schoolboekpakketten in 1998-1999 met meer dan 50% gestegen. Deze prijsstijging is opgebouwd uit verschillende facetten. In de eerste plaats zijn de prijzen van schoolboeken gestegen. In de periode 1994-2000 bedraagt de prijsstijging van de methoden voor de vakken Nederlands, economie, scheikunde en Spaans in de VWO-bovenbouw gemiddeld tussen de 3,5% en 10,7%. Ten tweede komt de kostenstijging voort uit het feit dat leerlingen meer gebruik maken van ondersteunende materialen. Wanneer we rekening houden met de multimedia-onderdelen en niet-individuele uitgaven, liggen de prijsstijgingen voor de genoemde vakken gemiddeld tussen de 5,1% en 16,6%. Tenslotte is met de invoering van de tweede fase het aantal vakken gestegen, waardoor leerlingen meer boeken nodig hebben.

De vaste boekenprijs heeft invloed op de prijs van schoolboeken voor het voortgezet onderwijs, doordat het de concurrentie beperkt. Boekverkopers kunnen als gevolg van de verticale prijsbinding niet op prijs concurreren bij de verkoop van schoolboeken. De vaste boekenprijs ontnemt de mogelijkheid voor prijsstrategieën (bijvoorbeeld prijsstunten, of een lagere prijs combineren met minder service), die kunnen leiden tot prijsverlagingen op detailhandelsniveau. Daarnaast beperkt de vaste boekenprijs de concurrentie doordat er sprake is van een exclusief handelskanaal, waardoor eventuele efficiëntere handelskanalen niet kunnen worden benut. Deze concurrentiebeperkingen verminderen de prikkels bij boekverkopers om goedkoper te werken. Bij het onderzoek zijn echter geen aanwijzingen gevonden dat de recente sterke prijsstijgingen samenhangen met de vaste boekenprijs. De beperkingen die de vaste boekenprijs mogelijk kan hebben op de beheersing van de kosten verbonden aan schoolboeken zijn er al een zeer lange tijd. Er zijn geen recente wijzigingen in de toepassing van de vaste boekenprijs gevonden.

Daarnaast zijn de prijsstijgingen niet het gevolg van de tendens dat leerlingen sinds begin jaren '80 schoolboeken steeds meer huren in plaats van kopen. Deze tendens heeft oplagedalingen tot gevolg die op hun beurt leiden tot een verlies van schaalvoordelen. Spelers in de branche hebben afgesproken om de hier uit resulterende kostenstijging per boek niet te vertalen in hogere prijzen, maar in lagere marges voor de boekverkopers. De lagere marges waren mede mogelijk doordat de kosten van schoolboekverkopers, als gevolg van een professionaliseringsslag, de afgelopen decennia zijn gedaald.

Uit de uitspraak van de NMa na een klacht van de oudervereniging Ouders & Coö over prijsafspraken tussen educatieve uitgevers blijkt dat er geen reden is om aan te nemen dat de prijsstijgingen het gevolg zijn van stilzwijgende prijsafspraken tussen educatieve uitgevers. Bij de distributie van schoolboeken via het Centraal Depot van het Centraal Boekhuis maken alle bij de KVB aangesloten boekverkopers en uitgevers echter wel gebruik van kartelafspraken. Zij spreken

de vaste verrekenkorting (= handelsmarge) die het Centraal Depot hanteert namelijk collectief af. Dit is een beperking van de mededinging die niet onder de ontheffing van de vaste boekenprijs valt. De vaste verrekenkorting legt namelijk een bodem in de handelsmarges die spelers in de boekenmarkt gebruiken. Een lagere marge kunnen uitgevers niet bedingen, omdat verkopers dan uitwijken naar het Centraal Depot. Alhoewel de leveringen van schoolboeken via het Centraal Depot slechts een klein marktaandeel betreft, heeft het hierdoor een indirecte invloed op de hele schoolboekenmarkt. Deze afspraken gelden al zeer lange tijd, waardoor het niet voor de hand ligt dat ze de recente sterke prijsstijgingen verklaren.

Twee effecten kunnen de recente sterke prijsstijgingen van schoolboeken (lesmethoden) in het voortgezet onderwijs veroorzaken: een schokeffect en een geleidelijk effect. Het schokeffect heeft voornamelijk gevolgen voor de prijzen van schoolboeken in het voortgezet onderwijs en vormde een belangrijke aanleiding tot voorliggend onderzoek. Het geleidelijke effect kan gevolgen hebben voor de schoolboeken in alle segmenten van het onderwijs. We lichten beide effecten toe.

Ten eerste zijn de prijzen van schoolboeken in het voortgezet onderwijs volgens gesprekspartners gestegen vanwege het schokeffect van de onderwijsvernieuwingen (de invoering van de basisvorming en de tweede fase van het VMBO). Door de grote onderwijsvernieuwingen is de afschrijvingstermijn van schoolboeken (in ieder geval tijdelijk) verkort. Daarnaast bevatten boekenpakketten meer boeken doordat met de tweede fase het aantal vakken is verbreed en de mogelijkheid is ingevoerd om deelvakken in plaats van hele vakken te kiezen. Op dit moment lijkt men in rustiger vaarwater terecht te zijn gekomen, alhoewel er recentelijk voorstellen voor verdergaande vernieuwing zijn gedaan. Eventuele nieuwe onderwijsvernieuwingen zullen naar verwachting wederom leiden tot aanpassen en herdrukken van lesmethoden, waardoor het niet duidelijk is of de prijs opdrijvende invloed van de onderwijsvernieuwing al is uitgewerkt.

Ten tweede zijn de prijsstijgingen volgens gesprekspartners een geleidelijk effect van de veranderende opvattingen over onderwijs. Dit effect heeft wat betreft het voortgezet onderwijs betrekking op de toegenomen aandacht voor zelfstandig leren, waarbij de docent als begeleider van het leerproces optreedt en er dus meer sturing en uitleg via schoolboeken nodig is. Daardoor zijn er meer oefen- en antwoordboeken gekomen en is er sprake van differentiatie binnen lesmethoden. De huidige schoolboeken sluiten ook steeds beter aan bij de belevingswereld van leerlingen (meer illustraties, meer kleur, meer audio-visuele informatie-overdracht, meer ICT-toepassingen). Deze ontwikkelingen vertalen zich in meer uitgebreide en duurdere lesmethoden. In de toekomst zullen deze ontwikkelingen naar verwachting voortzetten, waardoor de prijs verder zal toenemen. Dit geleidelijke effect is met andere woorden nog niet uitgewerkt.

1.4 Bijwerkingen vaste boekenprijs

De vaste boekenprijs heeft als positieve bijwerking dat het eventueel kan bijdragen aan coördinatie en coöperatie in de schoolboekenmarkt ten behoeve van de kwaliteit, pluriformiteit en de beheersing van de kosten verbonden aan schoolboeken voor het voortgezet onderwijs. Dit laatste gebeurde bijvoorbeeld bij de eerder beschreven beheersing van de boekkosten, ondanks een verschuiving naar de verhuur van boeken. De vaste boekenprijs kan de totstandkoming van dergelijke afspraken versoepelen, doordat het bijdraagt aan de doorzichtigheid van de markt en de vermindering van de risico's. Dit kan echter gelden voor elke sector. Toch staat de overheid in andere sectoren verticale prijsbinding niet toe, omdat ze meer waarde hecht aan de voordelen van de toepassing van prijsstrategieën en de innovaties die door onbelemmerd ondernemerschap worden gestimuleerd. De kenmerken van de schoolboekenmarkt geven geen reden waarom deze afweging anders zou uitvallen voor schoolboeken.

De vaste boekenprijs heeft een aantal negatieve bijwerkingen. Allereerst verbiedt het prijsconcurrentie tussen boekverkopers bij de verkoop van schoolboeken. Ten tweede bemoeilijkt de exclusiviteit van het handelskanaal de toetreding van eventueel efficiëntere handelskanalen.

Tenslotte wijst de economische literatuur er op dat de vaste boekenprijs kartelvorming tussen producenten vergemakkelijkt. Dit is in de boekenmarkt echter niet aan de orde, aangezien uitgevers –los van de vaste boekenprijs– direct over de handelsmarges afspraken maken.

Gevolgen eventueel afschaffen vaste boekenprijs voor schoolboeken

Wanneer de overheid de vaste boekenprijs voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs zou afschaffen, neemt ze belangrijke belemmeringen in de schoolboekenmarkt weg. Boekverkopers krijgen de mogelijkheid om prijsstrategieën toe te passen en eventueel efficiëntere handelskanalen kunnen makkelijker toetreden. Het ligt voor de hand dat hierdoor de concurrentie in de schoolboekenmarkt zal toenemen. Bij afschaffing vervalt de bijdrage die de vaste boekenprijs kan leveren aan coördinatie en coöperatie, maar in het onderzoek zijn geen redenen naar voren gekomen waaruit blijkt dat de baten van de vaste boekenprijs groter zijn dan de baten die kunnen voortvloeien uit vrije prijzen.

Bij het loslaten van de vaste boekenprijs voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs zullen de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt de daadwerkelijke benutting van de mogelijkheden van ondernemerschap en prijsstrategieën beperken. De lage prijsgevoeligheid en het feit dat de beslisser (docent) niet de koper (ouders/leerling) is, maken het voor boekverkopers minder aantrekkelijk om daadwerkelijk op prijs te concurreren. Bovendien beperken kapitaalvereisten en het belang van schaalvoordelen en (kennis)netwerken ook zonder vaste boekenprijs de mogelijkheden voor nieuwe distributiekanaalen om de markt te betreden. Slechts 25% van de erkende boekverkopers biedt momenteel schoolboeken aan en scholen missen veelal de prikkel en de personeelscapaciteit om zelf in te kopen (en zouden de concurrentie kunnen verstoren bij inzet van gesubsidieerd personeel). Tenslotte is de impact van de vaste boekenprijs beperkt doordat boekverkopers voor 55% van de scholen boeken verhuren in plaats van verkopen.

Door de specifieke kenmerken zal de schoolboekenmarkt zonder vaste boekenprijs niet gaan werken als in een markt met volledig vrije mededinging. Dit neemt niet weg dat het verwijderen van de belemmeringen op lange termijn innovatie en prijsconcurrentie zal stimuleren. Inschattingen over de mate en de snelheid waarmee ontwikkelingen in ondernemerschap en toepassing van prijsstrategieën zich zullen voordoen gaan met grote onzekerheden gepaard, waardoor verschillende scenario's plausibel zijn. Vanwege de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt ligt het voor de hand om op korte termijn geen grote veranderingen te verwachten. Op lange termijn gloren meer gunstige perspectieven, mede afhankelijk van aanvullend beleid van de overheid.

De overheid kan bij eventuele afschaffing van de vaste boekenprijs in het voortgezet onderwijs de toepassing van prijsstrategieën en ondernemerschap bij boekverkopers stimuleren, door via aanvullende maatregelen de kloof tussen beslisser (docent) en betaler (ouders/leerlingen) kleiner te maken. Hierdoor zullen ze bij de aanschaf van schoolboeken meer naar de prijs kijken. De grotere prijsgevoeligheid zal prijsconcurrentie tussen boekverkopers stimuleren, wat op haar beurt een dempende werking zal hebben op de prijs van schoolboeken (zie suggesties 1 en 2).

Aangezien de vaste boekenprijs geen invloed heeft op de marges van uitgevers van schoolboeken voor het voortgezet onderwijs, zal de eventuele afschaffing van het instrument voor hen geen directe gevolgen hebben.

II Suggesties voor beleid

Uit deel 1 van de samenvatting blijkt dat de vaste boekenprijs niet duidelijk bijdraagt aan de beleidsdoelstellingen voor het voortgezet onderwijs. Andersom zal eventuele afschaffing van het instrument op korte termijn ook niet in sterke mate in positieve zin bijdragen. Het onderzoek bevat daarom twee suggesties voor instrumenten die op korte termijn de baten kunnen vergroten als de overheid de vaste boekenprijs (inclusief het exclusief handelsverkeer) zou afschaffen. Deze suggesties dragen bovendien bij aan beheersing van de kosten verbonden aan schoolboeken. Daarna volgen twee suggesties die –onafhankelijk van het al dan niet afschaffen van de vaste boekenprijs– bijdragen aan respectievelijk de kostenbeheersing en een pluriform aanbod.

Voor de goede orde geven we aan dat het in principe mogelijk is om alleen de erkenningsregeling voor schoolboekhandels af te schaffen (exclusief handelskanaal) en de verticale prijsbinding in de vaste boekenprijs te handhaven. Eventuele efficiëntere distributiekanaalen kunnen dan, onder dezelfde marges als boekhandelaren, direct inkopen bij uitgevers. Hierdoor zal het instrument minder nadelige effecten hebben dan in de huidige vorm. De vaste boekenprijs zal in de aangepaste vorm echter nog geen effectief instrument zijn voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen. We bespreken dit daarom niet als suggestie.

Suggestie 1: Ouders een grotere rol bij de keuze van schoolboeken

In een situatie zonder vaste boekenprijs kan de beheersing van de kosten van schoolboeken voor het voortgezet onderwijs verbeteren, wanneer de betalers (ouders) een grotere rol krijgen bij de keuze van de schoolboeken. Het oogmerk is de prijsgevoeligheid te verminderen door de kloof tussen beslissers (docenten) en betalers (ouders) te verkleinen. Er zijn hiervoor twee mogelijkheden, die scholen incidenteel al toepassen. De suggestie in het onderzoek is dat de overheid een bredere toepassing stimuleert. Allereerst is het mogelijk om ouders via de medezeggenschapsraad (MR) beter invloed te laten uitoefenen, door ze overzichten te geven van de kosten van de beschikbare lesmethoden. De betere inspraak gaat niet om de beïnvloeding van de keuze per vak (die moet in handen blijven van de docenten), maar om een maximaal bedrag voor het boekenpakket per leerling. Een tweede mogelijkheid is om de kosten van schoolboeken per school te publiceren, waardoor ouders dit kunnen meewegen in hun schoolkeuze. De publicaties kunnen bijvoorbeeld per school weergeven welke prijs ouders voor de verschillende lesmethoden dienen te betalen, of hoeveel korting ouders kunnen krijgen op de prijs van de schoolboeken. Het doel is dat ouders hierdoor scholen prikkelen om met uitgevers en/of boekverkopers te onderhandelen over de prijs van de schoolboeken.

Suggestie 2: Overheidsfinanciering van schoolboeken via scholen

Een alternatieve manier om beheersing van de betaalbaarheid van schoolboeken voor het voortgezet onderwijs te verbeteren is om scholen zelf de boeken te laten betalen. Hier is het idee om de kloof tussen beslisser en betaler helemaal te dichten. In veel landen financiert de overheid

het overgrote deel van de schoolboeken door middel van budgetten voor scholen, als onderdeel van het algemene budget. Dit alternatief verbetert de beheersing van de kosten van schoolboeken doordat scholen prikkels voelen om de schoolboeken goedkoop in te kopen, wanneer ze de besteding van het algemene budget zelf kunnen bepalen. In een situatie zonder vaste boekenprijs zal de toegenomen prijsgevoeligheid een dempende werking hebben op de prijs van schoolboeken, doordat scholen met boekverkopers en/of uitgevers zullen onderhandelen over de prijs.

Suggestie 3: Lagere BTW-tarieven

De overheid kan de kosten van schoolboeken tenslotte verminderen door de BTW-tarieven te verlagen. Anders dan bij de eerste twee suggesties heeft deze suggestie geen invloed op de werking van de schoolboekenmarkt en kan de overheid het ook toepassen bij handhaving van de vaste boekenprijs. Deze suggestie kan aanhaken bij eventuele herverdelingsoverwegingen van de overheid. In het Verenigd Koninkrijk geldt een 0% BTW-tarief voor schoolboeken, alhoewel die in strijd lijkt met de Europese BTW-richtlijn. In Nederland betalen ouders en leerlingen 6% BTW voor schoolboeken, tegenover 19% voor overige leermiddelen (zoals cd-roms). Verlaging van de BTW voor de overige leermiddelen zou de kosten van schoolboeken voor ouders en leerlingen verminderen.

Suggestie 4: Subsidies voor aanbieders van schoolboeken

Momenteel is het aanbod van lesmethoden bij kleine vakken, ondanks kruissubsidiëring door uitgevers, betrekkelijk klein. Wanneer de behoefte bestaat aan een meer pluriform titelaanbod, kan de overheid overgaan tot subsidies aan uitgevers voor de ontwikkeling van lesmethoden voor deze vakken. Bij het verlenen van subsidies is het moeilijk te bepalen welke uitgevers hoeveel subsidie dienen te ontvangen. Een mogelijkheid is om een onafhankelijke instelling de subsidie te laten verstrekken, bijvoorbeeld via aanbesteding. Het is ook mogelijk ad-hoc (na uitgave) subsidie te verstrekken, om zo de beïnvloeding van het uitgeefproces te minimaliseren. Sommige landen hanteren dit systeem reeds lange tijd. De toepassing kan zowel in een situatie met als zonder vaste boekenprijs.

Afweging verschillende beleidsdoelstellingen

Uit de redeneringen van de werking van de vaste boekenprijs op de verschillende beleidsdoelen, kan de volgende afweging gedestilleerd worden. Afschaffen van de vaste boekenprijs in combinatie met maatregelen die de countervailing power van ouders en scholen versterken (suggestie 1 en 2) kan tot een uitruil leiden tussen enerzijds het belang van investeringen van uitgevers in nieuwe lesmethoden en kwaliteit (waarvoor relatief ruime uitgeversmarges nodig zijn) en anderzijds het belang van beheersing van de kosten voor schoolboeken (waarvoor lage handelsmarges en uitgeversmarges nodig zijn). Gelet op de kenmerken van de boekenmarkt (in het bijzonder de aanwezigheid van gebonden klanten en de besteltaken van de boekverkoper), zal de onderhandelingsmacht van uitgevers –ook na invoering van de gesuggereerde maatregelen–

groot zijn, waardoor uitgevers voldoende marge lijken te behouden voor investeringen in nieuwe lesmethoden en kwaliteit. De beleidssuggesties zullen naar verwachting wel een neerwaartse invloed hebben op de handelsmarges voor boekverkopers. Aangezien boekverkopers niet bepalend zijn voor de pluriformiteit en de kwaliteit van schoolboeken, zijn de suggesties ter verbetering van de beheersing van de kosten voor schoolboeken niet nadelig voor handhaving van de pluriformiteit en kwaliteit.

III Conclusie

De politiek heeft geen beleidsdoelstellingen geformuleerd voor de vaste boekenprijs voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs. Daarom hebben we dit in de evaluatie zelf gedaan. We zijn uitgegaan van drie hypothetische beleidsdoelstellingen. De beleidsdoelstellingen met betrekking tot de pluriformiteit en de kwaliteit van het aanbod worden volgens experts goed gehaald. Uit het onderzoek blijkt echter dat de vaste boekenprijs hier nauwelijks toe bijdraagt. In het algemeen heeft het instrument mogelijk wel een negatieve invloed op de beleidsdoelstelling om de kosten van schoolboeken te beheersen, doordat het prijsconcurrentie door boekverkopers bij de verkoop van schoolboeken uitsluit en de toetreding door eventueel efficiëntere distributiekanaalen bemoeilijkt. Desondanks heeft de vaste boekenprijs geen aanwijsbare invloed gehad op de recente sterke prijsstijgingen. Deze kunnen het gevolg zijn van een schokeffect vanwege de recente onderwijsvernieuwingen en een geleidelijk effect vanwege de veranderende opvattingen over onderwijs.

Gelet op de kenmerken van de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs zal eventuele afschaffing van de vaste boekenprijs naar onze verwachtingen op korte termijn geen grote veranderingen teweeg brengen. Alhoewel moeilijk is in te schatten met welke snelheid en in welke mate, kan het wegnemen van de belemmeringen op lange termijn wel bijdragen aan de toepassing van prijsstrategieën en ondernemerschap. De overheid kan deze ontwikkelingen op korte termijn stimuleren door de prijsgevoeligheid bij de kopers van schoolboeken te vergroten. Opties zijn om scholen budgetten te geven voor de aanschaf van schoolboeken, of om ouders een grotere rol te geven bij de aanschaf van boeken. Deze maatregelen kunnen ook bijdragen aan een betere beheersbaarheid van de kosten van schoolboeken.

Uitgangspunt bij het onderzoek is dat overheid de vaste boekenprijs alleen dient te handhaven wanneer het duidelijk bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. Op basis van dit onderzoek lijkt er geen reden te zijn voor handhaving van de vaste boekenprijs voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs, aangezien het geen duidelijke voordelen met zich meebrengt en wel mogelijke nadelen. Ook de internationale vergelijking duidt niet op een noodzaak voor een vaste boekenprijs voor schoolboeken. Deze conclusie hangt samen met de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt en de beleidsdoelstellingen bij schoolboeken en geeft daarom geen indicatie over de effectiviteit van de vaste boekenprijs voor de markt van algemene boeken.

Hoofdstuk 1:

Inleiding

1.1 Situatieschets

In 1997 is door de minister van Economische Zaken en de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een ontheffing verleend van het verbod van collectieve prijsbinding van boeken, ook wel de ‘vaste boekenprijs’ of VBP genoemd. Alle bedrijven die zijn aangesloten bij de Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (KVB) zijn daardoor verplicht om Nederlandse boeken tegen een door de uitgever vast te stellen prijs te verkopen. De ontheffing geldt tot en met 2005 en geldt voor alle Nederlandse boeken van algemene boeken, wetenschappelijke boeken tot schoolboeken.

Destijds is afgesproken om de VBP in 2000 te evalueren. Omdat het segment schoolboeken zich op verschillende punten duidelijk onderscheidt van algemene boeken, is toegezegd dat er bij deze evaluatie “specifieke aandacht” zal worden gegeven aan schoolboeken (Ministerie van OC&W, 1999). In het voorliggende rapport wordt de evaluatie van het instrument van de VBP voor schoolboeken gegeven. Het onderzoek voor schoolboeken sluit nauw aan bij de evaluatie van de VBP voor algemene boeken, dat wordt uitgevoerd door het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau.

Het onderzoeksterrein is de markt voor schoolboeken (educatieve boeken) voor het voortgezet onderwijs. Onder voortgezet onderwijs vallen de basisvorming, het VWO, de HAVO en het VMBO.¹ Deze beperking van het onderzoeksterrein tot het voortgezet onderwijs is ingegeven door het feit dat de politieke aandacht zich voornamelijk op dit marktsegment vestigt (mede veroorzaakt door de recente prijsstijgingen van de boeken(pakketten) in dit segment), alsmede door het feit dat dit marktsegment het grootste is.² In dit onderzoek zullen deze recente prijsontwikkelingen dan ook nader worden bekeken.

1.2 Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag is tweeledig.

¹ Onder het voortgezet onderwijs wordt hier –zoals gebruikelijk– niet het speciaal onderwijs gerekend. Overigens zijn de boeken en leermiddelen in dit segment gratis voor de leerlingen.

² De totale educatieve bruto-omzet voor het hele schoolboeken-veld (primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, en hoger beroepsonderwijs) bedroeg f467 miljoen in 1998, f667 miljoen in 1999 en f704 miljoen in 2000. Het grootste deel hiervan had betrekking op het voortgezet onderwijs: f213 miljoen (46%) in 1998, f353 miljoen (53%) in 1999 (www.uitgeversbond.nl), en f363 miljoen (52%) in 2000 (mondelijke informatie, mw. F. Bosscha, GEU).

De eerste vraag heeft betrekking op de evaluatie van het instrument van de VBP voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs. Is de VBP een effectief instrument, dat wil zeggen draagt het instrument bij aan het behalen van de beleidsdoelstellingen? Indien de VBP een effectief instrument blijkt te zijn, komt de volgende vraag aan de orde: is de VBP een efficiënt instrument? Uitgangspunt bij de evaluatie is dat de VBP alleen gehandhaafd dient te worden indien het instrument duidelijk bijdraagt aan het behalen van de beleidsdoelstellingen. De evaluatie heeft plaats in hoofdstuk 5 van het rapport.

De tweede centrale onderzoeksvraag luidt: welke factoren bepalen de prijzen van schoolboeken? Deze vraag wordt behandeld in paragraaf 3.4 en 3.5.1.

Per hoofdstuk komen de verschillende onderzoeksvragen aan de orde die zijn afgeleid van de centrale onderzoeksvragen. Deze afgeleide vragen zijn opgesomd in paragraaf 1.4 waar de indeling van het rapport wordt gegeven.

1.3 Onderzoeksopzet en -methoden

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben we gekozen voor een onderzoeksopzet die uit de volgende 3 fasen bestaat:

1. Voorstudies:
 - a. om inzicht te krijgen in de politieke doelstellingen en de economische redeneringen;
 - b. om de verschillende spelers op de markt voor schoolboeken in kaart te brengen in Nederland;
 - c. om inzicht te krijgen in de situatie in het buitenland.
2. Evaluatie door analyse van de effectiviteit en indien relevant de efficiëntie van de VBP.
3. Studie naar alternatieve instrumenten voor de VBP op de schoolboekenmarkt.

Het onderzoek is van kwalitatieve aard. Daar waar mogelijk zullen echter ook kwantitatieve argumenten worden gehanteerd. In het onderzoek is dan ook met verschillende onderzoeksmethoden gewerkt. Tevens is de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs zoveel mogelijk in een internationaal en historisch perspectief geplaatst.

Allereerst is een literatuuronderzoek verricht, waarin bestaande kwantitatieve en kwalitatieve studies worden betrokken. Op basis hiervan zijn tevens de onderzoeksvragen vanuit de economische literatuur geanalyseerd. Daarnaast zijn 25 interviews gehouden met de partijen op de Nederlandse schoolboekenmarkt. Vervolgens zijn 4 vakken voor de bovenbouw van het VWO, 2 vakken voor de onderbouw van het VWO, 2 vakken voor de onderbouw van het VMBO en 2 vakken voor de bovenbouw van het VMBO onder de loep genomen. Hierbij komt de breedte van het aanbod van lesmethoden aan de orde en worden tevens de prijsgegevens van de betreffende lesmethoden bepaald om zo een historisch prijsoverzicht te verkrijgen. Voor het internationale deel van het onderzoek is op basis van literatuuronderzoek, desk research en inventariserende gesprekken met buitenlandse sleutelpersonen de situatie met betrekking tot

schoolboeken in acht verschillende landen geschetst (een internationale quick scan). Vervolgens is de situatie in vier van deze landen in meer detail beschreven aan de hand van telefonische interviews en relevante publicaties verkregen via de gesprekspartners. In deze vier landen zijn per land gemiddeld zes interviews afgenomen.

1.4 Indeling van het rapport

Dit rapport bestaat uit een samenvatting, 6 hoofdstukken en 7 bijlagen. Hoofdstuk 1 en hoofdstuk 6 bevatten de inleiding respectievelijk de conclusies. Hieronder wordt per hoofdstuk aangegeven welke onderzoeksvragen aan de orde zullen komen.

Hoofdstuk 2 De vaste boekenprijs voor schoolboeken:

- Wat is de VBP en hoe is die vastgelegd in regels (het Reglement Handelsverkeer)?
- Welke economische rechtvaardigingen bestaan er voor de overheid om in te grijpen op de schoolboekenmarkt?
- Welke beleidsdoelstellingen liggen aan dit ingrijpen ten grondslag?
- Welke mogelijke positieve en negatieve bijdragen kan de VBP aan het behalen van de beleidsdoelstellingen hebben?

Hoofdstuk 3 Nederlandse schoolboekenmarkt:

- Welke rol spelen de verschillende partijen op de Nederlandse schoolboekenmarkt?
- Welke rol speelt internet op de schoolboekenmarkt?
- Is er sprake van een pluriform aanbod van schoolboeken in Nederland?
- Hoe heeft de prijs van schoolboeken zich ontwikkeld (prijsniveau en prijsstijgingen)?
- Hoe is de prijs van een gemiddeld schoolboek opgebouwd?
- Wat zijn mogelijke oorzaken van (recente) prijsstijgingen?
- Wat kan er gebeuren als de VBP wordt afgeschaft?
- Welke positieve en negatieve bijdragen heeft de VBP in relatie tot het behalen van de beleidsdoelstellingen op de Nederlandse schoolboekenmarkt?

Hoofdstuk 4 Internationaal onderzoek:

- Wordt de VBP ook in andere landen ingezet op de schoolboekenmarkt?
- Wat is de rol van de boekverkoper in andere landen dan Nederland?
- Is er sprake van een pluriform aanbod van schoolboeken in andere landen dan Nederland?

Hoofdstuk 5 Evaluatie van de VBP:

- Is de VBP een effectief instrument, en zo ja, is het een efficiënt instrument?
- Wat zijn mogelijke alternatieve instrumenten die naast of in plaats van de VBP zouden kunnen worden ingezet?

Om de leesbaarheid van het hoofdrapport te vergroten is een deel van het beschrijvende onderzoeksmateriaal in de bijlagen opgenomen. Bijlagen 1 en 2 horen bij hoofdstuk 3, en bijlagen 3 tot en met 7 horen bij hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 2:

De vaste boekenprijs voor schoolboeken

De term ‘vaste boekenprijs’ (VBP) staat voor een afspraak over prijzen en verkoopkanalen tussen uitgevers en boekverkopers. In dit hoofdstuk wordt deze afspraak kort toegelicht in paragraaf 2.1. Vervolgens wordt het ingrijpen door de VBP in een economisch theoretisch kader geplaatst in paragraaf 2.2. In paragraaf 2.3 wordt dan bekeken welke beleidsdoelstellingen aan de keuze voor het hanteren van de VBP ten grondslag zouden kunnen liggen. In paragraaf 2.4 worden de mogelijke bijdragen van de VBP aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen beschreven. Ten slotte worden in paragraaf 2.5 op basis van de relevante voordelen van de VBP en economische redeneringen voor het toepassen van de VBP aandachtspunten geformuleerd over de effecten van de VBP op de werking van de markt. Deze aandachtspunten vormen de leidraad voor het verdere onderzoek.

2.1 Het Reglement Handelsverkeer

De prijsafspraken in de (school)boekenbranche zijn vastgelegd in het ‘Reglement voor het Handelsverkeer van Boeken in Nederland’ (KVB, 1999).³ Het Reglement Handelsverkeer moet worden nageleefd door de erkenden en geregistreerden. In artikel 20 is de erkende uitgever omschreven als een bedrijf dat regelmatig boeken uitgeeft en in de handel brengt. In artikel 21 wordt de erkende boekverkoper omschreven als de boekverkoper die zijn boekhandel bedrijfsmatig uitoefent in een winkel of anderszins op de verkoop van boeken gerichte bedrijfsruimte, de dagelijkse leiding van de boekhandel dient in handen te zijn van iemand die het Ondernemersdiploma voor de Boekhandel heeft behaald, of van iemand die over een opleiding of ervaring beschikt die gelijk kan worden gesteld aan de vakopleiding.⁴ In artikel 25 worden geregistreerden omschreven als bedrijven die boeken verkopen aan het publiek in één of meer winkelbedrijven of anders op de detailhandel bestemde bedrijfsruimten (er worden geen vakbekwaamheidseisen gesteld).

³ De toevoeging van de woorden ‘in Nederland’ door de KVB is van groot belang geweest zoals het volgende feit duidelijk maakt. De Europese Commissie heeft in 1999 laten weten dat de procedure tegen de geldigheid van het Reglement Handelsverkeer wordt beëindigd omdat de VBP alleen nog geldt voor de verkoop van Nederlandse boeken binnen Nederland, waardoor er dus geen grensoverschrijdende werking van de VBP is (Van Horssen, 1998, p. 12).

⁴ Deze erkenningsregeling zou eigenlijk versoepeld moeten worden naar aanleiding van het advies van de Commissie economische mededinging (Ministerie van EZ, 1997). Het hebben van een Ondernemersdiploma voor de Boekhandel mocht niet als eis worden opgenomen bij de erkenning als boekverkoper. Volgens artikel 12c mag alleen korting op schoolboeken worden gegeven aan de erkende boekverkoper (en grossier). De specifieke opleidingseis in artikel 21 over de erkenning werkt zo een collectief exclusief handelskanaal in de hand die niet strikt noodzakelijk was ter handhaving van het systeem van de VBP (“erkenning leidt tot facilitering inzake de handelskorting”, *ibidem*, p. 5). Toch is in 1997 de erkenningsregeling niet geheel volgens het advies aangepast omdat dat volgens de belanghebbenden de handhaafbaarheid van de vaste prijs zou kunnen belemmeren. De opleiding voor het Ondernemersdiploma voor de Boekhandel is overigens wel ingekort van 3 naar 1 jaar.

De Commissie handelsverkeer en de Commissie van beroep zien toe op de naleving van de verplichtingen uit het Reglement. De naleving van de vaste prijzen wordt bevorderd doordat erkende uitgevers binnen 14 dagen na verschijning of herdruk een exemplaar met vermelding van de verkoopprijs dienen te zenden aan de Koninklijke Bibliotheek ter opneming in de Nederlandse Bibliografie. De Koninklijke Bibliotheek zorgt vervolgens voor publicatie in het Boekblad. Erkende en geregistreerde boekverkopers mogen alleen boeken van niet-erkende uitgevers uit voorraad te koop aanbieden tot een prijs van f60 (het boek bestellen mag dus altijd). Wanneer bewezen is dat een erkende of geregistreerde het Reglement Handelsverkeer heeft overtreden, kan hij worden gestraft met een berisping, geldboete, dwangsom of ontneming van erkenning of registratie.

Het centrale artikel in het Reglement Handelsverkeer is artikel 5, waarin de VBP is geregeld: “De prijs van Nederlandse boeken wordt vastgesteld door de uitgever. Hij is gehouden één particuliere prijs voor gelijksoortige exemplaren van elk boek vast te stellen, die zal gelden bij de verkoop van dat boek aan de consument/gebruiker.” De VBP is in feite een minimale prijs aangezien het de partijen is toegestaan om meer dan de vastgestelde prijs te rekenen. De VBP geldt niet voor importboeken en niet voor kleine uitgaven voor het catechetisch onderwijs.

Binnen het Reglement Handelsverkeer zijn twee vormen van kortingen toegestaan: kortingen gericht op de handelsmarge (tussen uitgevers en boekverkopers) zoals geregeld in artikel 12, en kortingen gericht op de detailhandelsmarge (tussen detaillist en koper (de school)) zoals geregeld in artikel 7.

In artikel 12 wordt de gelding van de prijs aangeduid. Artikel 12a stelt dat Nederlandse boeken niet mogen worden verkocht onder de door de uitgever vastgestelde prijs.⁵ In artikel 12c wordt vervolgens gesteld dat er bij de levering van schoolboeken door uitgevers alleen aan *erkende* boekverkopers (en grossiers) korting (lees: handelsmarges) mag worden gegeven op de ‘particuliere prijs’ (d.w.z. de door de uitgever vastgestelde prijs voor consumenten, de VBP). Bij levering van schoolboeken en wetenschappelijke boeken aan *geregistreerde* boekverkopers mag

⁵ In principe is het niet toegestaan dat boekhandelaren aanbiedingen doen, waarin een vast percentage in het vooruitzicht wordt gesteld als een school of leerling zijn gebruikte boeken weer inlevert, indien de boeken bij die boekhandel zijn gekocht en de nieuwe boeken weer bij hem gekocht worden (zie toelichting bij artikel 12a). Elke koppeling tussen in- en verkoop van (gebruikte) boeken, is namelijk aan te merken als een korting in enigerlei vorm (d.w.z. anders dan is toegestaan in het Reglement Handelsverkeer). Er mogen wel vaste inkooppercentages worden geboden bij het inruilen van gebruikte boeken, maar alleen zonder de voorwaarde te stellen dat men klant was, is, of zal zijn. Er is één erkende boekverkoper, Van Dijk’s Boekhuis, die dispensatie voor artikel 12a heeft gekregen op voorwaarde dat de boekhandelaar het woord ‘terugkoopgarantie’ of daarop gelijkende woorden uit de regelingen zou halen. Het gaat hierbij om drie regelingen van Van Dijk’s Boekhuis (andere erkende boekverkopers zijn ook vrij om deze regelingen te hanteren), waarvan er twee in het verleden zijn gebruikt. De derde regeling is nu nog actueel, de zgn. ‘risico-regeling 87’: scholen met een boekenfonds mogen onder voorwaarde dat de school alle (nieuwe en tweedehands) boeken bij Van Dijk’s Boekhuis koopt en alle overtollige boeken aan Van Dijk’s Boekhuis terugverkoopt, de volgende percentages ontvangen bij de terugverkoop aan Van Dijk’s Boekhuis: na 1 jaar 60%, na 2 jaar 35%, na 3 jaar 15%, na 4 en na 5 jaar 5%.

dus geen korting worden gegeven. Voor algemene boeken is er op dit punt meer vrijheid omdat de uitgever voor boeken onder de f40,- ook korting aan niet-erkende boekverkopers mag geven.

In artikel 7 worden de toegestane kortingen (detailhandelsmarges) op de particuliere prijs aangegeven die gelden bij de verkoop van de verschillende soorten boeken.⁶ Voor schoolboeken zijn slechts enkele onderdelen van dit artikel van belang.

In onderdeel a wordt bepaald dat het geoorloofd is om bij de levering van 10 tot en met 29 exemplaren van één titel in één partij 0 tot 5% korting te geven, terwijl dat percentage stijgt van 0 tot 10% bij de levering van 30 of meer exemplaren. Dit onderdeel van het artikel is relevant voor scholen die zelf een boekenfonds beheren (intern boekenfonds). De school verhuurt daarbij boekenpakketten aan de leerlingen. De kosten die een dergelijk systeem met zich meebrengen, kunnen gedekt worden met de door de leverancier (boekhandel of uitgever) verschaftte kortingen.

Onderdeel c van artikel 7 is primair gericht op scholen waarvan de leerlingen de boekenpakketten kopen, maar kan tevens toegepast worden op scholen die een intern boekenfonds hebben. In dit onderdeel wordt de mogelijkheid geschapen om provisie te geven aan scholen bij collectieve bestellingen van per leerling gesorteerde pakketten. Artikel 7c is lang en lid 1 luidt als volgt:

“Indien een erkende met een instelling van onderwijs schriftelijk is overeengekomen per leerling gesorteerde pakketten boeken samen te stellen op basis van door of namens de instelling verspreide lijsten, is het hem geoorloofd de instelling een provisie te verstrekken van 0 tot 5% over de pakketprijs van de aldus verkochte pakketten, mits aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

- a) de verkoop en levering van de desbetreffende pakketten valt binnen dezelfde onderwijsperiode (niet langer dan 12 maanden) als waarop de verspreide lijst betrekking heeft;
- b) het aantal exemplaren per titel in de gezamenlijke pakketten is ten minste 10;
- c) de feitelijke levering van alle pakketten vindt plaats op een door de onderwijsinstelling erkende overeengekomen locatie en/of wijze.”

In het geval de leerlingen de pakketten in eigendom krijgen, is de provisie bedoeld om de kosten gemaakt door de school bij het verzamelen van boekenlijsten per leerling te vergoeden. De aankoop door leerlingen van pakketten komt overigens steeds minder voor. In het geval een intern boekenfonds heeft, zou de provisie bedoeld zijn om de beheerkosten daarvan te kunnen dekken. Scholen met een intern boekenfonds hebben dus twee mogelijkheden. Ten eerste kan men kiezen voor ongesorteerde bulkleveringen met een maximale korting van 10% per boek ingekocht bij de uitgever of de schoolboekverkoper, waarbij de korting nodig is om het eigen beheer van het boekenfonds te dekken (inclusief pakketsamenstellingen). Ten tweede kan men kiezen voor levering van per leerling gesorteerde pakketten ingekocht bij de schoolboekverkoper

⁶ De uitgever geeft aan tot welke soort een uitgave behoort (algemeen, school-, of wetenschappelijk boek; vlg. artikel 16).

met een maximale provisie van 5%. In dit laatste geval is het niet mogelijk om tevens aanspraak te maken op de in artikel 7a genoemde kwantumkortingen (artikel 7 c lid 2: “het is niet geoorloofd daarnaast nog een korting aan de instelling of de leerling te verlenen”). Vanwege de hogere kortingsmogelijkheden zullen scholen met een intern boekenfonds in praktijk veelal gebruik maken van artikel 7a.

Ondanks het feit dat de invloed van artikel 7c in praktijk niet erg groot is, is één aspect nog wel van belang om hier toe te lichten. Deze provisie (artikel 7c) mag door de scholen niet worden doorgegeven aan de leerlingen/ouders (“zowel de onderwijsinstelling als individuele leerlingen kunnen de pakketten in eigendom verwerven, maar de provisie mag alleen aan de instelling ten goede komen”, toelichting artikel 7c). Het gevolg is dat de scholen minder aan de boekverkoper betalen dan de ouders uiteindelijk aan de school betalen. Het verschil kunnen scholen in principe aan hun budget toevoegen om andere zaken mee te bekostigen. Hiervan gaat in de beschreven gevallen geen prikkelende werking uit voor scholen om buiten het boekhandelskanaal om te kopen.

Het is op grond van artikel 7 niet mogelijk dat leerlingen die individueel hun boeken inkopen korting krijgen (het gaat dan immers om een enkel exemplaar van een titel).

Artikel 7 en artikel 12c hebben in combinatie als gevolg dat er sprake is van een ‘collectief exclusief handelskanaal’. Indien de school direct bij een uitgever zou kopen, heeft de school geen recht op de handelsmarges die de schoolboekverkoper wel zou krijgen indien deze boeken bij de uitgever zou kopen (omdat de school immers niet erkend is als boekverkoper). Met andere woorden, de handelsmarges zijn niet bereikbaar voor de scholen, zij zullen altijd tegen de particuliere prijs moeten inkopen ook al slaan ze de tussenhandel over. Daarnaast zijn er nog enkele andere bepalingen opgenomen die de positie van de scholen (als particulieren) ten opzichte van de erkende schoolboekverkopers beïnvloeden. In artikel 17b staat bijvoorbeeld vermeld dat de uitgever “de verzending van de voor rekening bestelde nieuwe boeken” gelijktijdig aan de erkenden dient te doen geschieden en dat hij in het geval hij bestellingen van particulieren bezit, deze niet uit dient te voeren alvorens de door de boekhandel bestelde exemplaren zijn verzonden. Een ander voorbeeld is (de toelichting op) artikel 17e waarin is bepaald dat de schoolboekenuitgever er voor moet zorgen dat de mailing met informatie over toekomstige verschijningen aan de boekhandel ten minste gelijktijdig geschiedt met die aan leraren of scholen. Van belang is ten slotte dat het Reglement Handelsverkeer niet van toepassing is indien schoolboekhandelaren boekenpakketten verhuren (extern boekenfonds).

Samengevat kan gesteld worden dat in het Reglement Handelsverkeer zowel de factor prijs als de factor verkoopkanaal gefixeerd zijn voor de *verkoop* van schoolboeken. Daar waar in dit rapport de term ‘VBP’ wordt genoemd, wordt gerefereerd aan het Reglement Handelsverkeer en dus zowel aan de vaste prijs als aan de exclusiviteit van het handelskanaal.

2.2 Economische rechtvaardigingen voor ingrijpen op de schoolboekenmarkt

Doordat de overheid het Reglement Handelsverkeer toestaat, is het voor de uitgevers en boekhandelaren mogelijk om in te grijpen op de schoolboekenmarkt. De overheid grijpt zelf ook direct in op de schoolboekenmarkt via het auteursrecht, via het opstellen van curricula en de controle op het naleven ervan, via subsidies aan leerlingen en ouders, en via de financiering van het onderwijs. Het uitgangspunt van de economische theorie is echter dat bij een perfect werkende markt *zonder* ingrijpen op de markt efficiënte productie en allocatie van producten en diensten mogelijk is. Omdat de markt niet altijd perfect werkt en omdat de markt niet altijd resulteert in het verwezenlijken van beleidsdoelstellingen, zijn er economische en politieke rechtvaardigingen voor (overheids)ingrijpen op de (vrije) marktwerking. Hieronder worden de drie gangbare motieven voor ingrijpen langsgelopen voor de situatie op de schoolboekenmarkt.

1. Ingrijpen gebaseerd op het wegnemen van marktfalen.
2. Ingrijpen gebaseerd op het herverdelingsmotief.
3. Ingrijpen gebaseerd op paternalistische motieven.

Ad 1. Ingrijpen gebaseerd op het wegnemen van marktfalen.

In een aantal omstandigheden leidt de markt niet automatisch tot een (Pareto) optimale uitkomst. Dit kan het gevolg zijn van onvoldoende concurrentie, externe effecten, incomplete markten of imperfecte informatie. Door ingrijpen op de markt kan de efficiëntie stijgen.

Onderwijs is een publiek goed waar positieve externe effecten van uitgaan omdat een hoog onderwijsniveau ook voordelen oplevert voor andere dan de deelnemende partijen (bijv. doordat een hoger opleidingsniveau tot een hoogwaardig arbeidsaanbod en meer economische groei leidt).⁷ Dit is één van de belangrijkste redenen dat de overheid het leeuwendeel van de kosten van het onderwijs draagt en dat de overheid het volgen van onderwijs tot en met 16 jaar verplicht heeft gesteld. Zonder dergelijk overheidsingrijpen zou er minder onderwijs aangeboden en genoten worden dan maatschappelijk optimaal is en zou er sprake zijn van marktfalen.

Schoolboeken vormen een zeer belangrijk onderdeel van het onderwijs en het externe effectenargument dat voor onderwijs is genoemd, geldt ook voor schoolboeken: het gebruik van (goede) schoolboeken levert voordelen op voor andere dan de deelnemende partijen.

Ad 2. Ingrijpen gebaseerd op het herverdelingsmotief.

Soms leidt de markt wel tot efficiënte uitkomsten, maar is de welvaartsverdeling die resulteert niet wenselijk. Het ingrijpen is er dan op gericht om een ongewenste welvaartverdeling te veranderen of om een ongelijke welvaartsverdeling recht te trekken, en zo voor een ieder gelijke kansen op onderwijs te creëren.

De overheid grijpt op basis van dit motief in op de schoolboekenmarkt door financiële bijdragen te geven aan minder welgestelde ouders en leerlingen voor schoolkosten en lesgeld (in het kader van de Wet Tegemoetkoming Studiekosten WTS).

Ad 3. Ingrijpen gebaseerd op paternalistische motieven.

Zelfs een goed geïnformeerd individu kan bepaalde beslissingen nemen die in de ogen van de overheid niet goed zijn voor hem of haar (uit: voorlopige CPB/SCP tekst voor algemene boeken). Standaard voorbeelden in dit verband zijn de beslissing om te roken en om geen autogordels te gebruiken. De goederen waarbij de overheid intervenueert vanuit het idee dat ze beter dan het individu weet wat goed voor hem of haar is, zijn bekend onder de Engelse term 'merit-goods'.

Ook op de schoolboekenmarkt stelt de overheid zich paternalistisch op. Enerzijds doordat de overheid van mening is dat er aan de consumptie van onderwijs en aan de productie en consumptie van schoolboeken meer positieve aspecten zijn verbonden dan de leerling (en ouder) zelf inziet. Vandaar dat de leerling verplicht is om onderwijs te volgen en schoolboeken te kopen of huren (het gaat hier om een impliciete verplichting: zonder schoolboeken kan geen onderwijs gevolgd worden en gaat de leerling niet over). Anderzijds stelt de overheid zich paternalistisch op met het opstellen van curricula. Hiermee beoogt de overheid om de kwaliteit van het onderwijs

⁷ Uiteraard zijn er ook private baten voor degene die onderwijs volgen, zoals een verbeterde arbeidspositie en een mogelijkheid om zichzelf te ontplooiën (intellectuele genoegens).

en van de gebruikte schoolboeken te garanderen (de uitgever houdt zich bij het produceren van de schoolboeken aan de curricula).

Samenvattend kan gesteld worden dat ingrijpen op de markt volgens de theorie gerechtvaardigd is, omdat de rechtstreeks betrokkenen zonder interventie niet in voldoende mate rekening houden met de positieve externe effecten omdat sommige leerlingen vanwege financiële achterstand niet volwaardig kunnen deelnemen aan het onderwijs, en omdat de overheid vindt dat er merit-good aspecten verbonden zijn aan het volgen van onderwijs.

2.3 Beleidsdoelstellingen en hun operationele definities

In deze paragraaf worden de politieke doelstellingen van de VBP voor de markt voor schoolboeken geconcretiseerd. Van belang is dat de overheid zich tegenwoordig meer terughoudend opstelt ten opzichte van 1985, toen er nog niet veel aandacht was voor de kosten van regulering en er nog weinig met marktconforme instrumenten werd gewerkt.⁸ Ook op het gebied van onderwijs tracht de overheid een meer terughoudende houding aan te nemen. Door de recente onderwijsvernieuwingen lijkt een dergelijke houding echter niet altijd even makkelijk na te streven. Ondanks de grote invloed op de structuur van het onderwijs gedurende de laatste jaren, bemoeit de overheid zich zo min mogelijk met de invulling van het onderwijs. Wel stelt de overheid in kerndoelen en examenprogramma's (de zogenaamde curricula) vast wat er in het onderwijs gerealiseerd dient te worden. Hoe scholen dat denken te bereiken, is in grote lijnen hun eigen zaak. Zo kiezen scholen zelf de leermiddelen, waaronder de schoolboeken. Welke leermiddelen op de markt te verkrijgen zijn, is een zaak van de uitgevers. Voor kleine vakken met relatief weinig leerlingen gaat het PMVO (Proces Management Voortgezet Onderwijs) wel voortdurend na of er wel voldoende lesmethoden beschikbaar zijn. Indien blijkt dat er een tekort aan lesmethoden voor deze kleine vakken dreigt, zal de overheid echter een actievere rol gaan spelen bij de ontwikkeling van methoden (Tweede Kamer, 2000b, p. 5). Dit is nu bijvoorbeeld het geval bij de sector techniek in het VMBO (zie paragraaf 3.3).

Bij het vinden van de beleidsdoelstellingen is onder meer het ontheffingsbesluit van het verbod van collectieve prijsbinding alsmede het verzoek daartoe van de KVB van belang (Ministerie van EZ, 1997; KVB, 1990). Opvallend is dat er ten behoeve van deze ontheffing geen inhoudelijke beoordeling is geweest van de argumentatie die ten grondslag ligt aan de VBP door de Commissie Economische Mededinging en ook niet door de minister van EZ. De reden hiervoor is het feit dat de ontheffing stelde op een toezegging van de toenmalige bewindslieden in een brief aan de Tweede Kamer in 1985 dat de ontheffing voor de VBP verlengd zou worden. Bovendien blijkt uit het besluit dat er bij de besluitvorming niet of nauwelijks is meegewogen dat ook de schoolboeken onder het systeem van de VBP zouden komen te vallen.⁹ Het gevolg is dat de

⁸ De aangescherpte mededingingsregels die per 1 januari 1998 gelden door de komst van de Mededingingswet, spelen hierbij ook een rol.

⁹ Het ontheffingsbesluit uit 1995 is een verlenging van een reeds lang bestaande ontheffing. De eerdere ontheffing betrof ook reeds alle soorten boeken (van algemeen tot schoolboek). Er waren toentertijd

beleidsdoelstellingen van de VBP voor schoolboeken niet expliciet zijn opgenomen in de politieke stukken ten tijde van het ontheffingsbesluit (1997) of daarvoor doordat deze stukken immers uitgaan van het algemene boek. Ten slotte zijn de verschillende belanghebbenden bij het vaststellen van het besluit niet geraadpleegd (op de KVB na, die immers het verzoek tot ontheffing heeft ingediend), en heeft er geen belangenafweging plaatsgevonden. In de ontheffing is echter wel opgenomen dat de inhoudelijke beoordeling in het kader van de evaluatie van de VBP zou plaatshebben, zoals weergegeven in voorliggend rapport voor het onderdeel schoolboeken.

Het uitgangspunt bij een evaluatie van een beleidsinstrument vormen de beleidsdoelstellingen en hun gewichten ten opzichte van elkaar. In dit geval van de VBP ontbreken echter expliciete doelstellingen en heeft er geen politieke discussie over de inhoud en het gewicht van mogelijke doelstellingen plaatsgehad. Dit bemoeilijkt het maken van een evaluatie. In het onderzoek hebben we de beleidsdoelstellingen zelf geformuleerd. We zijn uitgegaan van drie doelstellingen zoals we die in de relevante politieke stukken impliciet verwoord zagen (Ministeries van EZ en OC&W, 2000; Ministerie van OC&W, 1999). Wij wijzen erop dat dit op zich geen ideale situatie is, en dat de beleidsdoelstellingen en hun onderlinge gewichten eigenlijk via een politiek debat geformuleerd zouden moeten worden. Hieronder worden de drie door ons geformuleerde beleidsdoelstellingen weergegeven. De eerste doelstelling is afgeleid uit de culturele doelstelling van de VBP voor algemene boeken, en de tweede en de derde doelstelling zijn niet zo zeer gelieerd aan de VBP maar zijn meer algemene doelstellingen van het onderwijsbeleid.

1. Een pluriform aanbod van schoolboeken voor alle vakken;
2. Het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit;
3. Het volgen van onderwijs dient betaalbaar te zijn.

De drie geschetste beleidsdoelstellingen kunnen in bepaalde gevallen conflicterend zijn. Zo is voor een pluriform aanbod van hoge kwaliteit een bepaalde uitgeversmarge nodig. Doordat de ontwikkelkosten van een nieuwe lesmethode relatief hoog zijn, is een uitgeversmarge boven de marginale kosten noodzakelijk. Voor een betaalbaar aanbod zijn echter lage uitgeversmarges van belang. Bij het evalueren van de VBP en mogelijke alternatieven moet deze wisselwerking in gedachten worden gehouden.

Hierna worden de genoemde beleidsdoelstellingen kort toegelicht. Daarbij wordt nog niet inhoudelijk ingegaan op de vraag in hoeverre de VBP een geschikt instrument is om de beleidsdoelstellingen te behalen. De mogelijke bijdragen van de VBP aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen wordt beschreven in paragraaf 2.4, en de evaluatie van de VBP komt in hoofdstuk 5 aan bod.

namelijk geen aparte distributiekanaalen (gespecialiseerde schoolboekverkopers) –alle boeken gingen bij de gewone plaatselijke boekhandel over de toonbank– waardoor een onderscheid in VBP-regimes voor verschillende soorten boeken minder voor de hand lag. Tegenwoordig zijn de markten voor algemene en

Ad 1. Een pluriform aanbod van schoolboeken voor alle vakken.

De meest gehoorde doelstelling van de VBP voor algemene boeken is van culturele aard. Kort samengevat luidt deze doelstelling voor het algemene boek: de VBP maakt de productie en distributie van een pluriform aanbod van boeken mogelijk, alsmede een brede voorraad boeken bij vele verschillende boekverkopers (Ministeries van EZ en OC&W, 2000). Deze doelstelling wordt zoals gezegd voornamelijk in verband met algemene boeken genoemd, maar is mede van belang voor schoolboeken wanneer het gaat om de *productie* van een pluriform aanbod: de scholen moeten een vrijheid in de keuze van lesmethoden hebben (Ministerie van OC&W, 1999). Het aanbod van lesmethoden moet dus voldoende gedifferentieerd zijn om een keuze mogelijk te maken. Dat geldt niet alleen voor de grote vakken met veel leerlingen, zoals Nederlands, Engels en wiskunde, maar ook voor kleine vakken met slechts weinig leerlingen. Voor de *distributie* van schoolboeken is deze doelstelling echter niet van belang. Er wordt namelijk geen fijnmazig boekhandelsnetwerk (ook wel: brede beschikbaarheid van boeken) nagestreefd met de VBP voor schoolboeken: “Voor de tussenhandel geldt bij schoolboeken niet de noodzaak van een fijnmazig net van verkooppunten met een brede voorraad, zoals dat bij algemene boeken het geval is. De feitelijke beslissers, de docenten, baseren immers hun keuze niet op hetgeen bij de tussenhandel wordt getoond.” (Ministerie van OC&W, 1999, p. 8). Op dit punt heeft de boekhandel voor schoolboeken een andere positie dan de boekhandel voor algemene boeken. De docent zoekt namelijk niet in de boekhandel naar een geschikt boek, maar doet dat op basis van informatie van de uitgevers en de verenigingen voor vakdocenten; de boekhandel heeft geen invloed op de keuze van een bepaald schoolboek. Voor een docent is het aantal beschikbare boeken en methoden op het betreffende vakgebied ook zonder boekhandel goed te overzien.

Pluriformiteit van het schoolboekenaanbod impliceert dat er voor zowel grote als kleine vakken voldoende substitueerbare lesmethoden bestaan, zodat het voor de docent mogelijk is om een keuze te maken uit het aanbod. De vraag wat ‘voldoende’ in dit verband is, is moeilijk in objectieve termen te vatten. Een aanbod van 10 lesmethoden per vak is als ruim te kwalificeren en een aanbod van 2 lesmethoden lijkt beperkt, maar welke kwalificaties zijn van toepassing op de tussenliggende aantallen methoden? Bovendien is van belang dat er voor klein vak met een lagere potentiële afzet logischerwijs minder aanbod zal zijn dan voor een groot vak, waardoor het aanbod in relatie tot het aantal leerlingen dat een bepaald vak volgt, dient te worden bekeken. In het onderzoek is hierbij onder meer gebruik gemaakt van de opvattingen van experts en van de politiek. Bij een aanbod van zes methoden voor een gemiddeld vak spreekt de politiek van een “zeer gedifferentieerd aanbod” (Tweede Kamer, 2000b, p. 5). Deze opvatting wordt onderschreven door de in het kader van dit onderzoek geïnterviewde sleutelpersonen (zie paragraaf 3.3). De pluriformiteit van het Nederlandse aanbod is binnen dit onderzoek tevens geplaatst in een internationaal kader (zie hoofdstuk 4).

Ad 2. Het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit.

schoolboeken echter duidelijk gescheiden, met aparte distributiekkanalen, waardoor een apart beleid voor schoolboeken relevant is.

Een tweede beleidsdoelstelling is het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit (Ministerie van OC&W, 1999, p. 6, p. 11).¹⁰ Deze doelstelling is niet zo zeer gelieerd aan de VBP maar is een algemene doelstelling van het onderwijsbeleid. Bij het beoordelen van de kwaliteit spelen onder meer het gebruiksgemak, de vormgeving en de inhoud een rol. Daarnaast spelen de pedagogische en onderwijskundige doelstellingen een rol: is een schoolboek geschikt om deze doelstellingen te behalen.¹¹ Door het opstellen van curricula heeft de overheid enige invloed op de invulling van deze doelstellingen en daarmee op de kwaliteit van schoolboeken. Daarnaast spelen ook de semi-overheidsinstellingen als de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) en de Landelijke Pedagogische Centra (LPC's) een rol bij de bewaking van de kwaliteit van de schoolboeken.

Ondanks het feit dat sommige van de kwaliteitsaspecten in min of meer objectief meetbaar zijn, zijn de meeste kwaliteitsaspecten subjectief van aard. In het onderzoek zijn geen data naar voren gekomen, zoals een (internationaal) vergelijkend onderzoek, die gebruikt zouden kunnen worden om de uitspraken over kwaliteit te staven. Er is mede uitgegaan van het oordeel van ervaringsdeskundigen die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd. De uitspraken over kwaliteit in dit rapport hebben dan ook betrekking op een in brede kring uitgesproken (subjectief) oordeel (zie paragraaf 3.2.4). Daarnaast is in het internationale onderzoek in grote lijnen gekeken of er grote en duidelijke kwaliteitsverschillen zijn tussen de onderzochte landen en Nederland (zie hoofdstuk 4).

Ad 3. Het volgen van onderwijs dient betaalbaar te zijn.

De derde doelstelling is evenmin gelieerd aan de VBP, en is een algemene doelstelling van het onderwijsbeleid. In de beleidsstukken is steeds meer aandacht voor enerzijds de prijsstelling van schoolboeken in relatie tot de mededingingsverhoudingen en anderzijds voor de hoogte van de prijzen en de gevolgen daarvan voor de consumenten.

Met betrekking tot dit laatste punt is van belang dat de politiek grote waarde hecht aan de beheersing van de studiekosten waaronder de kosten verbonden aan schoolboeken (Tweede Kamer, 2000a en b). Het (voortgezet) onderwijs moet immers voor een ieder betaalbaar blijven, omdat anders de toegankelijkheid van het (voortgezet) onderwijs in gevaar zou kunnen komen. De toegankelijkheid is groter naarmate de prijs van een schoolboek (of eigenlijk: schoolboekenpakket) lager is. Om deze toegankelijkheid te vergroten, heeft de overheid instrumenten ingezet zoals een tegemoetkoming in de studiekosten voor lagere inkomens (de Wet Tegemoetkoming Studiekosten). In een door de Nederlandse overheid in 1978 ondertekend verdrag (het internationale verdrag 'Economische, sociale en culturele rechten') is deze beleidsdoelstelling zelfs nog scherper geformuleerd. In artikel 13 lid 1 van het verdrag is opgenomen dat een ieder recht heeft op onderwijs. In hetzelfde artikel lid 2 sub b wordt

¹⁰ Doelstellingen met betrekking tot leespenetratie of participatiegraad spelen geen rol bij schoolboeken, omdat het lezen van schoolboeken impliciet verplicht is (anders ga je niet over, of haal je je examens niet).

¹¹ In dit onderzoek worden deze pedagogische en onderwijskundige doelstellingen niet nader onderzocht; het begrip kwaliteit is ingevuld op basis van de algemeen geldende opvattingen verwoord door marktpartijen.

vervolgens gesteld dat het secundair onderwijs in zijn verschillende vormen, waarbij inbegrepen het secundaire technische onderwijs en het beroepsonderwijs, door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van *kosteloos* onderwijs algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt.

Het prijsniveau, de recente stijgingen en de oorzaken daarvan zijn in hoofdstuk 3 nader bestudeerd. Er zijn geen internationale prijsvergelijkingen bekend, en een dergelijke vergelijking viel buiten het bestek van dit onderzoek. Wel is er in dit onderzoek aandacht besteed aan de prijsopbouw van een schoolboek. Doordat slechts in een beperkt aantal landen buiten Nederland op centraal niveau inzicht bestaat in de prijsopbouw van een gemiddeld schoolboek, is een internationale vergelijking op dit punt echter moeilijk te maken (zie hoofdstuk 4).

Behalve te hoge absolute prijzen van schoolboeken is het ook van belang dat onredelijke prijzen door concurrentiebeperkingen, zoals bijvoorbeeld door collusie tussen producenten, worden voorkomen. De prijs van een schoolboekenpakket mag met andere woorden niet onredelijk hoog zijn. In dit rapport wordt dit punt nader bestudeerd: collusie tussen producenten komt aan bod in paragraaf 2.4, 3.2.2 en 3.5.1 en een mogelijk concurrentiebeperkende werking van de VBP en het exclusieve handelskanaal komen aan bod in paragraaf 3.2 en 3.5.

2.4 Argumenten voor en tegen het hanteren van de VBP

In de vorige paragraaf is beschreven welke beleidsdoelstellingen aan de keuze voor het hanteren van de VBP ten grondslag zouden kunnen liggen. In deze paragraaf worden de mogelijke bijdragen van de VBP aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen beschreven. Het gaat hierbij niet alleen om de vaste boekenprijs, maar ook om het collectieve en bindende karakter van het huidige Reglement Handelsverkeer, waarin niet alleen een vaste boekenprijs is opgenomen, maar bijvoorbeeld ook het exclusieve handelskanaal.

De paragraaf is in twee delen opgebouwd. In 2.4.1 worden de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt beschreven. Op basis hiervan wordt duidelijk dat een deel van de mogelijke argumenten voor de VBP niet van toepassing zijn op de schoolboekenmarkt. In 2.4.2 worden vervolgens de mogelijke bijdragen van de VBP aan het behalen van de beleidsdoelstellingen besproken.

2.4.1 De specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt

De schoolboekenmarkt heeft een aantal specifieke kenmerken waardoor de beoogde werking van de VBP voor algemene boeken niet van toepassing is op de schoolboekenmarkt. Hier wordt kort ingegaan op deze specifieke kenmerken, een uitvoeriger beschrijving vindt plaats in paragraaf 3.2.

Ten eerste staat de totale vraag vast, en is gelijk aan het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs dat een bepaald vak volgt. Op basis van historische cijfers is de *totale* omvang van de markt goed in te schatten. Dat wil overigens niet zeggen dat voor *individuele* uitgevers de vraag naar een bepaalde titel vast staat. Bovendien is het in het geval van (een verandering in de mate van) de verhuur van boeken moeilijker om de totale vraag van tevoren in te schatten. De laatste jaren is het aandeel van de verhuur van schoolboeken niet noemenswaardig veranderd; wel is er een overgang geweest van interne verhuursystemen naar externe verhuursystemen (zie paragraaf 3.2.4). Feit blijft dus dat de totale marktvrage relatief goed is in te schatten in vergelijking met andere consumentenmarkten.

Ten tweede hoeft de schoolboekverkoper nauwelijks voorraadrisico te lopen omdat bijna uitsluitend op bestelling wordt geleverd. Kruissubsidiëring komt bij schoolboekhandelaren dan ook nagenoeg niet voor, en speelt geen rol bij het bevorderen van brede voorraden bij schoolboekhandels of bij de introductie van nieuwe boektitels.¹² Doordat schoolboeken op bestelling worden geleverd, wordt de onderhandelingspositie van schoolboekhandelaren ten opzichte van uitgevers beperkt. Het feit dat schoolboekverkopers geen voorraadrisico hoeven te lopen wil overigens niet zeggen dat er geen voorraden worden aangehouden. Gezien het korte tijdsbestek waarbinnen de schoolboeken moeten worden afgeleverd, ligt voorraadvorming ook voor de hand. Het betreft hier dan met name titels waarvan de afzet al zeker is.

Ten derde zijn de leerlingen verplicht om schoolboeken aan te schaffen (door de leerplicht is men verplicht onderwijs te volgen). Er is met andere woorden sprake van gebonden klanten, die geen keuze hebben en de boeken wel moeten kopen.

Ten vierde zijn degene die de schoolboeken betalen (leerlingen/ouders) niet degene die de schoolboeken uitkiezen (docenten). Doordat er sprake is van gebonden klanten en doordat de kiezende en de betalende partij niet samenvallen, waarbij er voor de docent verder nagenoeg geen prikkels zijn om de schoolboeken zo goedkoop mogelijk te kiezen, speelt de prijs geen grote rol bij het kiezen van schoolboeken. De docent let bij het maken van een keuze voornamelijk op kwaliteit en gebruiksgemak. Er is dus sprake van een relatief inelastische vraag, hetgeen nog eens versterkt wordt door het feit dat de aankopen slechts één maal per jaar (werkboeken et cetera) of per paar jaar worden gedaan (tekstboeken bij het afschrijven van de oude methode).

Ten vijfde wordt de keuze van de docenten voor een bepaald schoolboek niet door de schoolboekverkoper beïnvloed, maar levert de uitgever de relevante informatie rechtstreeks aan de docenten. Bij de introductie van boektitels is een (toetredende) uitgever dan ook niet afhankelijk van de boekverkoper. De functie van de schoolboekverkoper is daardoor niet die van adviseur bij het maken van aankoopkeuzen; hij verleent met andere woorden geen “*pre-sales service*” (product presentatie, promotie, informatieverstrekking, advisering et cetera) (Bishop en Walker, 1999, p. 87). De functie van de schoolboekverkoper is primair die van distributeur en van samensteller van boekenpakketten per leerling en daarnaast die van aanbieder van allerlei

¹² Uiteraard zijn de prijzen van de boekverkopers gelieerd aan de VBP en vindt er daardoor in gelijke mate kruissubsidiëring plaats. In de hoofdstekst wordt bedoeld dat de schoolboekverkoper geen extra kruissubsidiëring boven op de ‘automatische’ kruissubsidiëring toepast.

aanverwante diensten die voor de school van belang kunnen zijn. Deze dienstverlening is echter gebonden aan het daadwerkelijk kopen van de boeken: zonder boek ook geen (aanverwante) dienstverlening. De schoolboekverkoper verleent met andere woorden ‘after-sales services’, waardoor er geen risico is dat de koper zich goed laat voorlichten bij een boekverkoper met een hoog niveau van dienstverlening en vervolgens het boek koopt bij een boekverkoper met een laag niveau van dienstverlening tegen een lagere prijs. Eventueel free-riding gedrag, waarbij de boekverkoper met een laag niveau van dienstverlening mee lift op een hoog niveau van dienstverlening van een andere boekverkoper, speelt dan ook geen rol (Matthews en Winter, 1998, p. 67, OECD, 1997, pp. 8-9).

Ten slotte is er in vergelijking met markt voor algemene boeken een belangrijk verschil in beleidsdoelstellingen doordat er op de schoolboekenmarkt geen fijnmazig distributie netwerk nagestreefd.

Door de hierboven geschetste specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt en beleidsdoelstellingen verschilt de beoogde werking van de VBP op schoolboekenmarkt van de beoogde werking op andere boekenmarkten. De volgende acht redeneringen over de mogelijke bijdragen van de VBP aan de werking van de *schoolboekenmarkt* zijn niet dan ook niet van toepassing.¹³ Dit resultaat geeft dus geen enkele indicatie over het belang van deze redeneringen op bijvoorbeeld de *algemene boekenmarkt*.

1. VBP vergroot serviceverlening door de boekhandelaar;
2. VBP maakt kruissubsidiëring voor boekhandelaren mogelijk;
3. VBP vergroot de bereidheid van boekverkopers om voorraadrisico's te lopen;
4. VBP bevordert fijnmazig boekhandelsnetwerk en voorkomt concurrentie met discounters en supermarkten;
5. VBP is van belang voor een breed assortiment in boekhandels waardoor wordt voorkomen dat uitgevers hun aanbod moeten versmallen;
6. VBP verhoogt de kans op toetreding van uitgevers;
7. VBP kan het luxe imago van bepaalde goederen handhaven;
8. VBP vormt de basis van collectieve infrastructuur op logistiek vlak, alsmede voor een interactief en dynamisch informatiesysteem over de beschikbaarheid van boeken.

¹³ Voor een bespreking van deze 8 redeneringen alsmede voor de betreffende bronvermelding wordt verwezen naar de CPB/SCP tekst voor algemene boeken.

2.4.2 De mogelijke bijdragen van de VBP aan de beleidsdoelstellingen

In deze paragraaf wordt per beleidsdoelstelling aangegeven hoe de VBP een bijdrage zou kunnen leveren aan het behalen van de doelstelling.

1. Een pluriform aanbod van schoolboeken voor alle vakken.

Het mechanisme waarlangs de VBP een bijdrage zou kunnen leveren aan de beleidsdoelstelling van pluriformiteit loopt via het toepassen van kruissubsidiëring door uitgevers. De mogelijkheden van een uitgever om kruissubsidiëring toe te passen, zijn afhankelijk van de hoogte van zijn winstmarge (de uitgeversmarge). De mogelijke bijdrage van de VBP zou dan gericht moeten zijn op het verminderen van de druk op de uitgeversmarges. Om de relatief hoge vaste kosten die gepaard gaan met het investeren in een pluriform aanbod is immers een voldoende hoge uitgeversmarge noodzakelijk. Er zou gelden dat de VBP uitgevers de mogelijkheid biedt tot kruissubsidiëring van goedlopende titels voor de meeste grote vakken, zoals Nederlands, en de langzaamlopende titels voor kleine vakken, zoals Spaans (uiteraard zijn er ook onder de grote vakken langzaamlopende titels) (Niekerk en Oosterbeek, in: Heij en van Niekerk (red.), 1986; Ministerie van EZ, 1997). Educatieve uitgevers kunnen hierdoor een breed assortiment boektitels op de markt brengen. Dit mechanisme waarbij de VBP de druk op de uitgeversmarges vermindert waardoor de mogelijkheden om kruissubsidiëring toe te passen niet worden aangetast, is echter niet van toepassing op de schoolboekenmarkt.

Kernpunt is dat de VBP nagenoeg geen invloed heeft op de hoogte van de af-uitgeversprijs, en ook niet op de winstpositie van uitgevers en dus ook niet op de mogelijkheden voor uitgevers om kruissubsidiëring toe te passen. Hierbij zijn nog de volgende punten van belang.

Ten eerste is van belang om op te merken dat de VBP geen voorwaarde vormt voor het toepassen van kruissubsidies door uitgevers. Ook in het geval er geen VBP zou zijn, bepaalt de uitgever immers zelf tegen welke prijs hij levert aan de boekhandel (de af-uitgeversprijs). De uitgever blijft dus met of zonder de VBP de prijszetter, en daarmee kan hij goedlopende boeken of herdrukken relatief hoog prijzen ten bate van risicovolle uitgaven.

Ten tweede is het ook met VBP mogelijk om over handels- en uitgeversmarges te onderhandelen en dus om druk uit te oefenen op de hoogte van die marges; de VBP beschermt de uitgeversmarge niet. Wel zouden de onderhandelingen soepeler kunnen verlopen wanneer door de VBP de 'te verdelen koek' groter is, maar daar staat tegenover dat de concurrentie tussen uitgevers evengoed zal leiden tot druk op de uitgeversmarge. In het algemeen kunnen producenten namelijk alleen een grotere marge (door prijszetting boven de marginale kosten) realiseren wanneer ze veel marktmacht hebben. In paragraaf 3.2.2 zal blijken dat dat hoogstwaarschijnlijk niet het geval is.

Ten derde is het vanwege de prijsongevoeligheid van de vraag naar schoolboeken onwaarschijnlijk dat extra druk op handelsmarges leidt tot lagere prijszetting door de uitgevers.

Ten vierde is de onderhandelingsmacht van de schoolboekverkoper beperkt doordat ze op bestelling leveren en dus niet de mogelijkheid hebben om boeken van bepaalde uitgevers niet aan te bieden.

Er bestaat overigens wel een economische redenering die past bij het geschetste mechanisme dat de VBP de druk op de uitgeversmarges vermindert waardoor de mogelijkheden om kruissubsidiëring toe te passen niet worden aangetast (uit: CPB/SCP tekst voor algemene boeken). De redenering stelt dat indien bepaalde detaillisten in een branche een machtspositie hebben, het in een situatie zonder verticale prijsbinding mogelijk is dat deze detaillisten grote kortingen trachten te bedingen bij de producent. De winstpositie van de producent kan hierdoor onder druk komen te staan. Door toepassing van verticale prijsbinding is het voor de producent mogelijk om de verzoeken van deze grote detailhandelsbedrijven af te slaan. Niet alle producenten kunnen in dit geval verticale prijsbinding toepassen; dat geldt alleen voor producenten met een machtspositie die daarnaast de reputatie hebben dat ze geen hoge handelsmarges verlenen. De VBP voorkomt volgens bovenstaande redenering dat de vraag om grotere handelsmarges zo sterk drukt op de winstpositie van bepaalde uitgevers dat de mogelijkheid om kruissubsidiëring toe te passen afneemt.

Deze economische redenering is echter niet van toepassing op de schoolboekenmarkt, omdat er niet aan de voorwaarden is voldaan die zijn verbonden aan deze redenering. Ondanks het feit dat er enkele grote educatieve uitgevers zijn die met betrekking tot bepaalde titels voor bepaalde vakken inderdaad enige mate van marktmacht hebben opgebouwd, is deze marktmacht van de uitgever hoogstwaarschijnlijk te beperkt omdat binnen een vakgebied vrijwel altijd meerdere uitgevers actief zijn (zie paragraaf 3.2.2).

2. Het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit.

Eén van de factoren die van belang zijn bij het behalen van de doelstelling omtrent een hoge kwaliteit van schoolboeken is een voldoende marge voor de uitgevers om de benodigde investeringen in kwaliteit te kunnen maken. Het mechanisme waarbij de VBP via een verminderde druk op de uitgeversmarges een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan het behalen van de doelstelling van kwaliteit, werkt hetzelfde als het mechanisme om een pluriform aanbod te stimuleren. Hierboven werd onder punt 1 reeds duidelijk dat dit mechanisme niet van toepassing is op de schoolboekenmarkt.

3. Het volgen van onderwijs dient betaalbaar te zijn.

Bij de beleidsdoelstelling omtrent de betaalbaarheid van het onderwijs zijn twee aspecten van belang: het absolute prijsniveau van een schoolboek of boekenpakket en de prijs in relatie tot de mededingingsverhoudingen. De VBP kan op verschillende manieren invloed hebben op het absolute prijsniveau van schoolboeken.

Ten eerste kan de prijs van schoolboeken worden beïnvloed via het mechanisme van kruissubsidiëring. Op de markt voor algemene boeken zou de VBP een drukkend effect kunnen hebben op de gemiddelde prijs van boeken. Tegenover de goedlopende titels –die door kruissubsidiëring iets duurder worden– staat namelijk een veel groter aantal langzaamlopende titels –die door kruissubsidiëring en het grotere aanbod van deze titels goedkoper worden (KVB, 2000a). Dit mechanisme is voor de schoolboekenmarkt minder relevant omdat ouders en leerlingen in veruit de meeste gevallen niet betalen voor een enkel schoolboek, maar voor een pakket bestaande uit

meerdere schoolboeken voor de verschillende vakken die door de leerling gevolgd worden. Het gaat dan ook niet om de gemiddelde prijs van een *enkel schoolboek* (de prijs van alle titels opgeteld en gedeeld door het totale aantal titels), maar om de gemiddelde prijs van een *boekenpakket* (de prijs gewogen met de afzet). Een gemiddeld vakkenpakket omvat zowel grote vakken die door heel veel leerlingen worden gevolgd (zoals Nederlands of Engels) als kleine vakken die door een beperkte groep leerlingen wordt gevolgd (zoals Spaans of filosofie). Omdat grote vakken door veel meer leerlingen worden gevolgd dan kleine vakken (iedereen volgt het vak Nederlands en slechts een enkeling volgt het vak Spaans), komen de titels die worden gebruikt voor de grote vakken veel vaker voor in een boekenpakket dan de titels die worden gebruikt voor de kleine vakken. De meest schoolboeken voor grote vakken zijn goedlopende titels die door kruissubsidiëring iets duurder zijn, terwijl sommige schoolboeken voor de kleine vakken langzaamlopende titels zijn die door kruissubsidiëring goedkoper zijn. Aangezien de goedlopende titels die door kruissubsidiëring iets duurder zijn veel vaker worden opgenomen in een pakket (iedereen volgt het vak Nederlands) dan de langzaamlopende titels die door kruissubsidiëring goedkoper zijn (slechts een enkeling volgt het vak Spaans), is het mogelijk dat door het toepassen van kruissubsidiëring de gemiddelde prijs van een boekenpakket juist wordt verhoogd.

Het hier beschreven eventuele drukkende effect op de boekenprijs of het eventuele verhogende effect op de prijs van een boekenpakket wordt veroorzaakt door de toepassing van kruissubsidiëring. Zoals al eerder duidelijk werd, staat de toepassing van kruissubsidiëring los van de VBP.

Een tweede mogelijke werking van de VBP met betrekking tot de prijs van schoolboeken sluit aan bij de economische redenering die stelt dat met de verticale prijsbinding het probleem van de dubbele winstomslag omzeild kan worden ("*there is nothing worse than a monopoly, except a chain of monopolies*": OECD, 1997, pp. 7-8). In het geval de producent en de detaillist enige mate van marktmacht hebben, kunnen ze hun prijzen boven de marginale kosten zetten. De beide partijen houden met andere woorden geen rekening met elkaars belangen als ze de prijs zetten: de detaillist kiest de prijs zo dat zijn winst maximaal is, maar houdt geen rekening met het feit dat een hoge consumentenprijs leidt tot een dalende afzet voor de uitgever, en de uitgever kiest op zijn beurt ook zijn eigen optimale prijs (de af-uitgeversprijs) zonder rekening te houden met het feit dat een hoge af-uitgeversprijs, lagere marges en winsten voor de detaillist betekenen. De kans bestaat dat een dergelijke dubbele winstomslag leidt tot een consumentenprijs die hoger ligt dan het geval zou zijn als de producent en de detaillist hun gezamenlijke winst zouden maximaliseren (Bishop en Walker, 1999, p. 89). De meest directe manier om de dubbele winstomslag te voorkomen, is het instellen van maximumprijzen. Vaste prijzen zijn onnodig restrictief (OECD, 1997, p. 8). Minimumprijzen kunnen de dubbele winstomslag niet tegengaan. Aangezien de VBP een minimumprijs is, is deze redenering niet relevant voor de (school)boekenmarkt. Op basis van deze economische redenering is dus geen uitspraak te doen over een prijsverhogend dan wel prijsverlagend effect van de VBP.

Behalve een niet te hoge absolute prijs van schoolboeken is het ook van belang dat de prijs niet onredelijk hoog is door een gebrek aan concurrentie. De VBP heeft invloed op de prijs van schoolboeken doordat het de concurrentie beperkt en daarmee de prikkels voor boekhandelaars om goedkoop te werken. Ten eerste doordat schoolboekhandelaars door het bestaan van een vaste prijs niet op de verkoopprijs van schoolboeken kunnen concurreren. Ten tweede doordat de VBP een exclusief handelskanaal impliceert waardoor mogelijk efficiëntere handelskanalen niet worden gebruikt. In hoofdstuk 3 zal worden onderzocht in hoeverre de opheffing van deze beperkingen kan bijdragen aan een betere beheersing van de kosten van schoolboeken. Een derde mogelijke concurrentiebeperkende bijwerking van de VBP zou kunnen zijn het instrument collusie tussen producenten vergemakkelijkt (Bishop en Walker, 1999, p. 93). Meestal gaat het om kartelafspraken waardoor de producent een hogere af-uitgeversprijs kan stellen om zo zijn winst te vergroten. De producenten kunnen door het hanteren van vaste prijzen (die dan uiteraard wel door alle concurrenten moet worden onderschreven en dus collectief zijn) beter toezicht houden op de veranderingen in de prijzen van de andere kartelleden. Toezicht op de consumentenprijzen bij de detaillisten is doorgaans veel eenvoudiger omdat een prijsstijging direct zichtbaar is op de markt. Het is voor de producent echter niet duidelijk waardoor een bepaalde consumentenprijsverandering optreedt (door een vraag verandering of een hogere prijs van een producent?). Door de consumentenprijzen vast te leggen via een stelsel van vaste prijzen, zijn veranderingen in deze prijzen uitgesloten en is het kartel stabiel. Volgens dit argument willen producenten vasthouden aan de VBP omdat dat het maken van horizontale afspraken tussen producenten vergemakkelijkt (OECD, 1997, p. 9). Op zich zou deze redenering relevant kunnen zijn voor de schoolboekenmarkt omdat de VBP (eigenlijk een minimumprijs) fungeert als een vaste prijs. Van belang is dat er door de VBP voor de uitgevers geen prikkel meer is om een handelsmarge te verstrekken, omdat de consumentenprijs immers vaststaat en een hogere of lagere handelsmarge geen afzetvergrotende werking heeft. Deze redenering zal nader worden onderzocht in paragraaf 3.2.2 en 3.5.1.

De drie beleidsdoelstellingen tezamen.

De VBP kan bijdragen aan coördinatie en coöperatie tussen verschillende marktpelers gericht op het beter kunnen realiseren van de drie beleidsdoelstellingen (pluriformiteit, kwaliteit en betaalbaarheid van het aanbod). Voorbeelden hiervan worden zijn: de samenwerking van de marktpartijen binnen een convenant 'Werkafspraken logistiek traject leermiddelen' (zie paragraaf 3.2.3) en de afspraak om de toegenomen productiekosten door een daling van de afzet als gevolg van een overgang van de koop naar de verhuur van boeken begin jaren '80 niet om te zetten in hogere prijzen (zie paragraaf 3.2.4). Doordat de VBP bijdraagt aan de doorzichtigheid van de markt (bijvoorbeeld doordat elke consument bij de aankoop van een schoolboek dezelfde prijs betaalt) en aan de vermindering van risico's (bijvoorbeeld voor de schoolboekverkopers door het exclusieve handelskanaal), kan het totstandkomen van dergelijke samenwerkingsverbanden en afspraken door het inzetten van de VBP worden vergemakkelijkt. Op zich is deze werking van verticale prijsbinding universeel: het geldt niet alleen voor de schoolboekenmarkt maar net zo goed voor andere markten. In het onderzoek zal nader worden bestudeerd of deze baten van de VBP (en het exclusief handelskanaal) opwegen tegen de baten van vrije prijzen.

2.5 Aandachtspunten bij het onderzoek naar de effecten van de VBP

In de vorige paragraaf zijn de relevante effecten van het toepassen van de VBP in relatie tot het behalen van de beleidsdoelstellingen weergegeven. Resumerend kan de beoogde werking van de VBP op de schoolboekenmarkt worden vertaald in de volgende mechanismen en effecten:

1. VBP maakt kruissubsidiëring voor uitgevers mogelijk en voorkomt druk op de uitgeversmarge;
2. VBP heeft een drukkend effect op de gemiddelde boekenprijs, maar eventueel een verhogend effect op de prijs per boekenpakket;
3. VBP impliceert een exclusief handelskanaal en maakt concurrentie met verkoopprijzen onmogelijk;
4. VBP vergemakkelijkt collusie tussen producenten;
5. VBP draagt bij aan de coördinatie en coöperatie tussen spelers op de schoolboekenmarkt.

Bij de bespreking van de beleidsdoelstellingen van pluriformiteit en kwaliteit van het aanbod bleek in 2.4.2 dat het eerste mechanisme niet van toepassing is op de schoolboekenmarkt. Bij de bespreking van de derde doelstelling over de betaalbaarheid van het aanbod bleek dat het tweede mechanisme minder van belang is. Bovendien bleek dat dit tweede mechanisme –net als het eerste mechanisme– via de toepassing van kruissubsidies loopt en dus niet via de VBP. Verder bleek bij de bespreking van de betaalbaarheid van het aanbod dat de VBP concurrentiebeperkend werkt door het ontbreken van concurrentie met verkoopprijzen, het exclusieve handelskanaal en mogelijke collusie tussen producenten. Ten slotte heeft de VBP een positief effect op de mate van coördinatie en coöperatie op de schoolboekenmarkt waardoor de beleidsdoelstellingen beter gerealiseerd zouden kunnen worden.

In deze paragraaf worden op basis van deze resultaten aandachtspunten geformuleerd. Deze aandachtspunten vormen de leidraad voor het verdere onderzoek. Het eerste aandachtspunt betreft de afweging tussen enerzijds de positieve effecten van de VBP in termen van de bijdragen aan de coördinatie en coöperatie, en anderzijds de concurrentiebeperkende werking van de VBP door het vergemakkelijken van mogelijke collusie tussen producenten en door het exclusieve handelskanaal en het ontbreken van prijsconcurrentie. Ten tweede wordt ingegaan op de pluriformiteit van het aanbod van schoolboektitels en ten derde op de prijzen van schoolboeken(pakketten) omdat dit gezien de beleidsdoelstellingen van groot belang is op de schoolboekenmarkt. Hieronder worden deze aandachtspunten opgesomd. Het eerste aandachtspunt is wel gerelateerd aan het huidige systeem van de VBP, en de laatste twee zijn niet gerelateerd aan de VBP maar aan kruissubsidiëring.

1. De VBP beperkt de concurrentie op de schoolboekenmarkt, maar draagt bij aan de coördinatie en coöperatie tussen marktspelers;
2. Kruissubsidiëring werkt een pluriform aanbod in de hand;
3. De prijs van een schoolboek en een boekenpakket.

Aan het eind van hoofdstuk 3, in paragraaf 3.5.1, zullen deze aandachtspunten worden langsgelopen op basis van de informatie over de Nederlandse schoolboekenmarkt en zal worden bekeken welke aandachtspunten als leidraad zullen dienen bij het internationale onderzoek in hoofdstuk 4. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 het instrument van de VBP geëvalueerd op basis van de beide analyses (nationaal en internationaal).

Hoofdstuk 3:

De markt voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs

In dit hoofdstuk wordt de werking van de markt voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs onderzocht aan de hand van een beschrijving van de rol die de verschillende partijen spelen op de markt (paragraaf 3.2), aan de hand van een beschrijving van de pluriformiteit van het aanbod (paragraaf 3.3) en aan de hand van de prijsontwikkeling van schoolboeken (paragraaf 3.4). Paragrafen 3.2 tot en met 3.4 zijn voornamelijk beschrijvend van karakter (een deel van de achterliggende informatie voor paragrafen 3.3 en 3.4 is opgenomen in bijlagen 1 en 2). In paragraaf 3.5 komt de analyse aanbod, onder meer door de aandachtspunten die in hoofdstuk 2 werden geformuleerd, langs te lopen en door de mogelijke effecten van het afschaffen van de VBP en het exclusieve handelskanaal weer te geven. Allereerst worden nu in paragraaf 3.1 enkele centrale begrippen toegelicht.

3.1 Schoolboeken en het voortgezet onderwijs

In dit onderzoek staat het schoolboek in het voortgezet onderwijs centraal. Hier wordt kort ingegaan op de vraag wat een schoolboek is en wat het voortgezet onderwijs is.

Schoolboeken zijn boeken die in het onderwijs tot en met het voortgezet onderwijs wordt gebruikt. Alle boeken die in hogere vormen van onderwijs (zoals het Hoger Beroepsonderwijs of de universiteit) worden gebruikt, vallen onder de wetenschappelijke boeken. Het product waar het om gaat is breder dan de term 'schoolboeken' wellicht suggereert. Het gaat niet alleen om een lesboek, maar om een lesmethode. Dat wil zeggen een samenhangende reeks bestaande uit bijvoorbeeld tekstboeken, werkboeken met opgaven, antwoordenboeken, toetsboeken, docentenhandleidingen, cd-rom's, videobanden, cd's, diskettes of een ondersteunende website.¹⁴ Een lesmethode is veelal specifiek bedoeld voor een bepaald niveau (bijvoorbeeld VMBO of VWO), en één methode wordt doorgaans voor meerdere jaren gebruikt (bijvoorbeeld tijdens de onderbouw of de bovenbouw). Het aantal producten waaruit een lesmethode is opgebouwd kan in extreme gevallen wel oplopen tot zeventig.

Het voortgezet onderwijs bestaat uit drie soorten onderwijs voor leerlingen vanaf 12 jaar en is verplicht tot 17 jaar (Ministerie van OC&W, 2000a). In het schooljaar 1999/2000 waren er 861.500 leerlingen in het voortgezet onderwijs, verdeeld over ongeveer 635 instellingen. Eind jaren '90 zijn er enkele belangrijke onderwijsvernieuwingen (invoering basisvorming, tweede fase en VMBO) in het voortgezet onderwijs doorgevoerd. Sindsdien zijn de eerste twee tot vier

¹⁴ Vanaf 2001 is er op bredere schaal lesmateriaal beschikbaar via internet door de komst van het Kennisnet met 200 sites waarop lesmateriaal beschikbaar zal zijn.

jaar voor alle schoolsoorten hetzelfde, en worden deze eerste jaren de basisvorming of de onderbouw genoemd. De basisvorming bevat voor iedereen –ongeacht niveau– dezelfde vakken: Nederlands, Engels, Duits of Frans, geschiedenis en staatsinrichting, aardrijkskunde, economie, lichamelijke opvoeding, wiskunde, natuur- en scheikunde, biologie, verzorging, informatiekunde, techniek, en twee kunstvakken. De overheid stelt kerndoelen op waarin staat beschreven welke kennis en vaardigheden een leerling aan het eind van de basisvorming moet hebben. Aan het eind van het tweede schooljaar brengt de school een advies uit over de richting die de leerling het best kan kiezen (VMBO, HAVO of VWO).

1. Het VMBO (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) is een nieuwe onderwijssoort die vanaf 1 augustus 1999 is ingevoerd en de vroegere MAVO en VBO vervangt (de eerste VMBO leerling doet in 2003 examen).¹⁵ De leerling kiest niet meer zelf de vakkenpakketten maar volgt een leerweg. Er zijn vier leerwegen: de theoretische, de gemengde, de kaderberoepsgerichte en de basisberoepsgerichte leerweg. Daarnaast kent elke leerweg vier sectoren: techniek, zorg/welzijn, economie of landbouw. Het VMBO duurt 4 jaar inclusief de basisvorming.
2. De HAVO (hoger algemeen voortgezet onderwijs) duurt 5 jaar inclusief de basisvorming. Er is een nieuwe structuur ingevoerd per 1 augustus 1999 (invoeringsperiode van 1999 tot 2001). Hierdoor is de vrije keuze van vakkenpakketten grotendeels verdwenen. De leerlingen kiezen één van de vier profielen: natuur en techniek, natuur en gezondheid, economie en maatschappij, of cultuur en maatschappij. De manier van lesgeven is ook veranderd door de komst van het studiehuis. Binnen het studiehuis studeren de leerlingen zelfstandig en heeft de docent veel meer een begeleidende en coachende rol. In 1998-1999 was het studiehuis al bij een kwart van de klassen 4 van de HAVO en het VWO in gevoerd; de rest van de scholen volgde in 1999-2000.
3. Het VWO (voorbereidend wetenschappelijk onderwijs) duurt 6 jaar inclusief de basisvorming. Tot het VWO behoren het atheneum (Grieks en Latijn alleen als keuzevak) en het gymnasium (in de onderbouw is zowel Grieks als Latijn verplicht en in de bovenbouw is één van deze twee vakken verplicht). Voor het VWO gelden in grote lijnen dezelfde punten als voor de HAVO: dezelfde structuur in vier profielen en dezelfde manier van lesgeven binnen het studiehuis.

3.2 De markt voor schoolboeken: de partijen

In deze paragraaf wordt de markt voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs beschreven aan de hand van de rol die de verschillende partijen op deze markt spelen. In zes paragrafen komen de partijen één voor één aan bod:

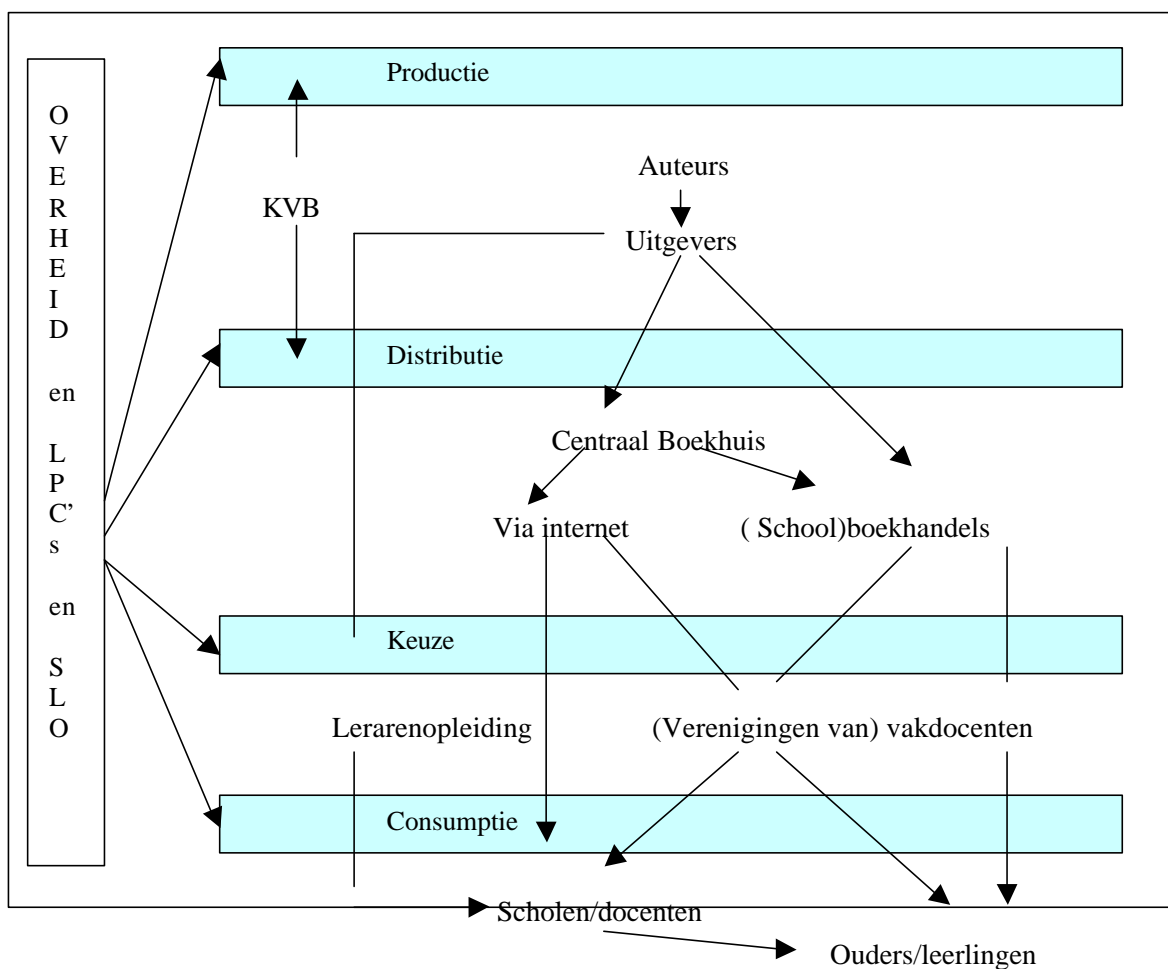
1. De centrale organisatie in het boekenvak: de KVB (3.2.1);
2. De uitgevers en de auteurs (3.2.2);

¹⁵ MAVO staat voor Middelbaar Algemeen Voortgezet Onderwijs; VBO staat voor Voorbereidend Beroepsonderwijs.

3. De schoolboekhandel en het Centraal Boekhuis (3.2.3);
4. De scholen en de docenten (3.2.4);
5. De ouders en de leerlingen (3.2.5);
6. De overheid en de semi-overheidsinstellingen (3.2.6).

Bibliotheken spelen geen rol van betekenis op de markt van schoolboeken. Ten eerste omdat lang niet alle schoolboeken zijn opgenomen in het assortiment van de bibliotheek. Ten tweede omdat geldt dat er in de meeste gevallen slechts één exemplaar beschikbaar is indien een schoolboeken wel in het assortiment van de bibliotheek is opgenomen. Ten slotte is de bibliotheek niet van belang als het gaat om werkboeken, cd-rom's en ander lesmateriaal. In schema 3.1 wordt een globaal overzicht van de markt met alle partijen gegeven, waarbij de pijltjes de relaties weergeven.

Schema 3.1: Overzicht van de relaties tussen marktpartijen



3.2.1 De centrale organisatie in het boekenvak (KVB)

De Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (KVB) is de koepelorganisatie van de gehele boekenbranche. Binnen de KVB zijn de uitgevers, grossiers, boekverkopers en boekenclubs georganiseerd. De KVB speelt een belangrijke rol doordat zij bij de overheid een ontheffing voor de werking van het Reglement Handelsverkeer heeft aangevraagd voor al die boeken die op dat moment (begin jaren '90) onder werking van het Reglement vielen.

De rol van de KVB is verder voornamelijk gelegen in het opstellen en uitvoeren van het Reglement (inclusief de controle op naleving: 'hoedster van het Reglement'), het verzorgen van opleidingen voor het boekenvak (Vakopleiding Boekenbranche, VOB), en het uitgeven van een tijdschrift voor het boekenvak (Boekblad). De meer specifieke belangenbehartiging van de partijen binnen het boekenvak wordt overgelaten aan de branchevereniging voor de uitgevers (voor de educatieve uitgevers is dit de GEU) en voor de boekverkopers (NBb).

Op het terrein van schoolboeken vindt jaarlijks een klein aantal overtredingen van het Reglement Handelsverkeer plaats. De overtredingen staan in het Boekblad vermeld. In 1995 waren er 6 overtredingen die betrekking hadden op de handel in schoolboeken, in 1996 waren er 5 overtredingen, in 1997 was er 1 overtreding, in 1998 waren er 2 overtredingen, en in 1999 waren er geen overtredingen. Meestal gaat het om uitingen waarin korting op schoolboeken wordt aangeboden, zonder dat daarbij het voorbehoud wordt gemaakt dat voldoende exemplaren worden afgenomen (artikel 7 onderdeel a). Soms stelt een boekhandel (of een school) iets meer korting in het vooruitzicht dan reglementair is toegestaan. In een enkel geval verzuimt de boekverkoper onderscheid te maken tussen leveringen via school en direct aan leerlingen, en wordt ook korting gegeven aan leerlingen. In 1996 was er ook een overtreding van een educatieve uitgever die docenten 10-35% in het vooruitzicht stelde indien direct bij de uitgever werd besteld. Onder aan de brief van de uitgever stond: "De boeken zijn uiteraard ook verkrijgbaar in de boekhandel, maar dan gelden de hier vermelde kortingen niet." (*Boekblad*, 20/12/96).

3.2.2 De uitgevers en de auteurs

Er zijn in Nederland ongeveer 65 uitgevers die het uitgeven van educatieve boeken als hoofdactiviteit hebben. Daarnaast zijn er nog ruim 200 bedrijven of personen op de markt actief voor wie het uitgeven van educatieve boeken een bijzaak vormt.

Er is sprake van een duidelijke specialisatie van educatieve uitgevers. Gemengde uitgevers die zowel algemene als schoolboeken uitgeven, komen bijna niet meer voor (een uitzondering is uitgeverij Zwijzen). De 35 grootste educatieve uitgevers zijn verenigd in de Groep Educatieve Uitgevers (GEU). Bij de GEU-leden zijn ongeveer 1.000 fte's werkzaam, waarvan 350 bij het grootste GEU-lid en 3 bij het kleinste GEU-lid. De GEU behartigt de collectieve belangen van de aangesloten ledenbedrijven op het gebied van CAO-onderhandelingen en zaken rond beeldvorming. Bovendien vervult de GEU een platformfunctie en voert overleg met de overheid en het onderwijsveld. Ten slotte is de GEU vertegenwoordigd in allerlei overleg- en adviesorganen. Tezamen genereren de GEU-leden 95% van de omzet binnen de schoolboekenmarkt. In 2000 was de omzet inclusief BTW van de GEU-leden voor het voortgezet onderwijs f363 miljoen (in 1999 f353 miljoen en in 1998 f213 miljoen). In tabel 3.1 hieronder is een overzicht van alle GEU-leden opgenomen, waaronder ook de leden die niet specifiek zijn gericht op het voortgezet onderwijs.

In deze paragraaf worden de rol van de educatieve uitgever op de schoolboekmarkt aan de hand van de volgende punten beschreven.

1. De boeken (lesmethoden) worden door de uitgever zelf ontwikkeld.
2. De rol van de auteur bij het produceren van lesmethoden.
3. De uitgevers baseren zich bij hun prijsstelling op de totale en niet op de marginale kosten.
4. Door het bestaan van de VBP is de uitgever beperkt in zijn vrijheid om een prijs te zetten.

5. De uitgevers passen kruissubsidiëring toe waarbij de winst op populaire en goedlopende boeken kan worden gebruikt om risicovolle en kleinere uitgaven te ondersteunen.
6. Er is steeds meer sprake van marktconcentratie onder de educatieve uitgevers.
7. Mogelijke collusie tussen uitgevers.

Tabel 3.1: De erkende educatieve uitgevers in Nederland van schoolboeken (niet alleen voortgezet onderwijs)

Educatieve uitgevers	Werkmaatschappij
De vier grootste uitgeverijen	
Wolters Kluwer NV (no. 1)	Educatieve Partners Nederland (EPN) BV Wolters Noordhoff BV Wolters Noordhoff BV (Primair Onderwijs)
VNU BV (no. 2)	Malmberg BV
PCM Uitgevers NV (no. 3)	Meulenhoff & Co BV ThiemeMeulenhoff*
Bosch & Keuning NV (no. 4)	Uitgeverij Bekadidact BV Hbuitgevers NijghVersluys BV
De overige uitgevers (op alfabetische volgorde)	
Amsterdam University Press BV Angerenstein Uitgeverij Koninklijke Boom Uitgevers BV	Uitgeverij Boom BV Uitgeverij Edu'Actief BV
Uitgeverij Delta Press BV, Educatieve en technische Uitgeverij Deviant Uitgeverij Eisma BV Stichting ENCI Media Uitgeverij Essener BV Uitgeverij Intertaal BV Stichting IVIO Uitgeverij Lemma BV MAKLU BV Vereniging Nederlands Bijbelgenootschap Uitgeverij H. Nelissen BV Nienhuis Montessori BV Stichting Partners Training & Innovatie Reed Elsevier NV Uitgeverij SDU v/h Staatsdrukkerij	Elsevier bedrijfsinformatie BV (Maarssen) Academic Service BV Koninklijke Vermande BV
Uitgeverij Van Tricht Uitgeversmij. Visiria WPG Uitgevers BV (Weekbladpers Groep BV) Uitgeverij Zorn BV	Uitgeverij Zwijsen BV

Bron: GEU-ledenlijst, website: www.uitgeversbond.nl.

* In 2000 ontstaan uit Meulenhoff Educatief BV, Uitgeverij Spruyt, Van Mantgem & De Does, Uitgeverij Thieme.

Ad 1. Methode ontwikkeling

De uitgever maakt vier belangrijke beslissingen: wordt een nieuwe lesmethode ontwikkeld, wordt de methode uitgegeven, en zo ja, in welke oplage en tegen welke prijs. Het initiatief voor het ontwikkelen van een lesmethoden ligt bij de uitgever, en niet zoals bij de meeste andere boeken, bij de auteur. De auteursrechten blijven dan ook bij de uitgever rusten.

Om een methode te kunnen ontwikkelen is specifieke kennis nodig. De uitgever vergaart deze kennis op vele verschillende manieren. Ten eerste wordt geput uit de door de Stichting Leerplan Ontwikkeling opgestelde 'Handreiking voor uitgevers', waarin onder meer wordt ingegaan op de pedagogisch-didactische aspecten van de vernieuwingen in de tweede fase, met uitwerkingen per vak. Ten tweede vergaren uitgevers kennis via hun waarnemersrol bij de vakontwikkelgroepen waarin vele belanghebbenden samenwerken. Uitgevers zijn tevens betrokken bij de uitwerkingscommissies die zich buigen over nieuwe en sterk gewijzigde vakken. Ten derde overleggen de uitgevers met de Landelijke Pedagogische Centra en met de Stichting Leerplan Ontwikkeling over de 'blauwdrukken' voor nieuwe lesmethoden. Ten vierde overleggen de uitgevers georganiseerd in de GEU regelmatig met de Stuurgroep tweede fase. Ten slotte bezoeken uitgevers allerlei congressen en lezen ze de vakbladen.

Vervolgens wordt door de uitgever een marktonderzoek verricht om te bepalen of een nieuwe methode kans maakt op de markt. Indien de uitslag van het onderzoek positief is, kan worden begonnen met het schrijven van de methode. Hiertoe zoekt de uitgever samen met een deskundige vakdidacticus een team van auteurs, veelal docenten. Een boek wordt niet langer geschreven door een enkele docent, maar door een door de uitgever aangestuurd team waarin naast docenten ook andere specialisten een plaats hebben gekregen (illustratoren, ICT-specialisten et cetera).

Vaak is er binnen een lesmethode een ICT toepassing opgenomen. Het gaat bijvoorbeeld niet meer alleen om een tekstboek, maar om een boek met bijbehorende cd-rom, opgavendiskettes of een ondersteunende website. Het gebruik van digitale leermiddelen is echter nog niet erg omvangrijk. Digitale leermiddelen zijn meer ondersteunend van aard (ten bate van opdrachten en oefeningen) en zijn geen vervanging van andere leermiddelen. In de toekomst zullen hoogstwaarschijnlijk steeds meer digitale leermiddelen worden toegevoegd aan een methode, waardoor de prijs nog verder zal toenemen. De cd-rom is een relatief duur leermiddel voor de uitgever (de cd-rom is niet aan te passen aan de actualiteit en bij aanpassingen aan de lesmethode moet de cd-rom worden vervangen), en de toekomst lijkt dan ook meer te liggen bij methode ondersteunende websites. Een probleem is echter wel dat momenteel nog niet alle scholen beschikken over voldoende apparatuur, leslokalen en/of een toegang tot internet, of dat de ICT-mogelijkheden niet ten volle kunnen worden benut door gebrek aan geschoold personeel. In de toekomst zal het product schoolboek nog meer van karakter veranderen als de introductie van het E-boek doorzet. Er is dan geen sprake meer van een boek op papier maar van een digitale versie die gedownload kan worden. De uitgaven aan de ICT-leermiddelen zijn op dit moment minder dan 5% van de totale uitgaven aan leermiddelen en lesmethoden.

De uitgever werkt mee aan de redactie van de boeken. In sommige gevallen streeft de uitgever naar aansluiting bij methoden voor ander vakken om zo aan te sluiten bij het interdisciplinaire karakter van de tweede fase. Dit lijkt een toenemende trend te zijn, waarvan uitgever Malmberg een goed voorbeeld is (de lesmethode voor economie van Malmberg is ontwikkeld in samenhang met de lesmethoden voor de vakken aardrijkskunde, geschiedenis en maatschappijleer).

Indien de methode gereed is, volgt een testfase. Daarna wordt de methode in productie genomen en kan met de promotie worden begonnen. De gemiddelde ontwikkeltijd voor een eerste leerjaar van een methode is ongeveer 2 jaar, en van een hele methode (van deel 1 tot en met het laatste deel) kan dat wel 8 jaar zijn.

De gemiddelde gebruiksduur (en afschrijvingstermijn) van een schoolboek is 3 tot 5 jaar. Door onderwijsvernieuwingen en andere ontwikkelingen (zoals de overgang naar de Euro) kan deze periode korter zijn. De schoolboeken waarvoor een nieuwe versie of alternatief is ontwikkeld, blijven nog een aantal jaar leverbaar om de scholen niet te dwingen om over te stappen op de nieuwe boeken. Als titels op den duur onverkoopbaar zijn, worden ze gratis aangeboden aan de auteurs, en daarna wordt het restant vernietigd.

Ad 2. De rol van de auteur

Zoals hierboven duidelijk werd, ligt het initiatief voor het ontwikkelen van een lesmethode in veruit de meeste gevallen bij de uitgever. Vroeger werd er volgens de gesprekspartners nog wel eens een boek geschreven door een individuele docent die het vervolgens voorschreef op de eigen school en eventueel bij bevriende collegae. Tegenwoordig komt dat bijna niet meer voor. Hiervoor zijn ten minste drie redenen te geven. Ten eerste zijn de voorschriften en curricula die bepalen waaraan een lesmethode moet voldoen veel stringenter geworden. Het is daardoor steeds gecompliceerder om een goede lesmethode te ontwikkelen. Zo is naast de vakinhoudelijke kennis ook de didactische en pedagogische kennis (bijvoorbeeld: het zelfstandig leren) van groot belang. Bovendien bevatten veel lesmethoden tegenwoordig digitale elementen waarvoor specialistische kennis noodzakelijk is. Ten tweede hebben docenten weinig tijd over naast hun 'gewone' werkzaamheden voor het ontwikkelen van lesmethoden: de 'gewone' werkzaamheden impliceren al een zeer hoge werkdruk. Ten slotte zijn de verdiensten voor het zelf ontwikkelen van een lesmethode laag, en waarschijnlijk lager dan de verdiensten die bij ontwikkeling via een uitgever (gemiddeld 8% van de consumentenprijs; zie paragraaf 3.4) kunnen worden gerealiseerd. De docenten die tegenwoordig nog zelf lesmateriaal ontwikkelen doen dat dan ook meestal ook uit ideologische overwegingen. Zo schrijft de Landelijke werkgroep economie onderwijs nog wel lesbrieven (gestencilde dictaten en opdrachten), maar dergelijke initiatieven nemen steeds meer af.

Er is ten minste één lesmethode voor het vak economie in de onderbouw ontwikkeld die zich buiten de geëigende kanalen om een weg naar de 'markt' baant: de methode van prof. A. Heertje *et al.* (bestaande uit een tekstboek, docentenhandleiding, werkboek en ondersteunende website; een deel van de methode wordt nog ontwikkeld). Het tekstboek wordt via internet aangeboden voor f29,50 en is veel goedkoper dan het zou zijn als het via de gewone weg (uitgever en schoolboekhandel) zou zijn geproduceerd en gedistribueerd (f80,-). De methode kan veel goedkoper worden aangeboden doordat er geen hoge overheadkosten zijn (zoals de uitgeversconcerns wel hebben), doordat het boekhandelskanaal wordt overgeslagen, en doordat de marketingkosten relatief laag zijn (informatiefolders rondsturen bij docenten in plaats van presentaties, bijeenkomsten ed.). In 2000-2001 werd het boek op 40 scholen met samen zo'n 3.000 leerlingen gebruikt (dat is relatief weinig ten opzichte van de in totaal circa 630 scholen).

In 2001-2002 zal dat naar verwachting zijn verdubbeld naar 80 scholen, aldus prof. Heertje. Van de totale afzet van 3.000 stuks worden er 1.000 via internet besteld door individuele leerlingen, en worden er nog eens 1.000 via internet besteld door de scholen (die bij aankoop van meer dan 100 exemplaren een kwantumkorting krijgen en f23,50 in plaats van f29,50 betalen). De overige 1.000 exemplaren worden door de boekhandels besteld en doorverkocht aan scholen tegen een hoger bedrag. Doordat de prijs voor dit boek verschilt per afzetkanaal (bij de boekhandel is het veel duurder dan bij directe bestelling) is de VBP (en het exclusieve handelskanaal) doorbroken. De VBP betekent immers dat de consumentenprijs van een titel overal hetzelfde is ongeacht het afzetkanaal.

De komst van internet verlaagt op zich de drempel voor docenten om op een goedkope en efficiënte wijze, zelf lesmateriaal te verspreiden. Desalniettemin heeft de verlaging van de drempel nog niet geleid tot een toename in het aantal lesmethoden dat zelf door docenten wordt ontwikkeld. Op de universiteit gebeurt dit wel op steeds grotere schaal. In dat geval is er –door de afwezigheid van curricula– meer vrijheid bij het samenstellen van college materiaal. Bovendien is er waarschijnlijk ook meer tijd beschikbaar op de universiteiten en past het ontwikkelen van collegemateriaal meer bij de ‘gewone’ werkzaamheden van de universitair docenten. De inzet van internet kan kostenbesparend werken doordat bijvoorbeeld de kosten van ontwikkeling door een docent zelf lager kunnen zijn (minder overhead ed.) en doordat de kosten van realisatie (drukkosten ed.) en verspreiden lager kunnen.

Ad 3. Prijsstelling

Het wel of niet uitgeven van een boek hangt af van de kosten die de uitgave van het betreffende boek met zich meebrengt, en van de verwachte afzet. De kosten zijn bekend voor de uitgever. De vaste kosten bestaan voor een uitgever uit twee delen: het deel dat samenhangt met de bedrijfsvoering (lonen, management, huisvesting en winstopslag) en een deel dat samenhangt met het ontwikkelen en uitgeven van een nieuwe titel (kennis verzamelen, samenstellen auteursteam, redactie voeren, redigeren van het manuscript en drukkosten). De vaste kosten vormen het grootste deel van de totale kosten van het uitgeven van een nieuw boek. Bij de prijszetting wordt door uitgevers dan ook niet volgens het marginale kosten principe gewerkt (de prijs is gelijk aan de extra kosten van het uitgeven van één extra boek) omdat de uitgever dan een verlies zou lijden (Hjorth-Andersen, 2000, p. 29). Het gevolg is dat uitgevers zich bij hun prijszetting baseren op “*some full cost concept*” (ibidem, p. 30). De uitgever zet eigenlijk twee prijzen: één voor de tussenhandel en één voor de gebruikers.

De prijs hangt af van de (verwachte) afzet per titel, van de marginale kosten, van de vaste kosten, en van enkele exogene factoren zoals de verwachting over aanpassingen in de curricula. Anticipeert de uitgever op snelle aanpassingen, waardoor de titel minder lang courant zal zijn, dan zal de prijs hoger worden gezet. Hoe hoger de verwachte afzet, hoe lager de prijs, en hoe hoger de vaste kosten, hoe hoger de prijs. De uitgever kent de marginale en de vaste kosten en schat zijn verwachte afzet op basis van de totale leerlingaantallen¹⁶ en van overleg met

¹⁶ Het inschatten van de totale vraag kan worden gecompliceerd indien het aandeel van de verhuur van boeken verandert omdat in dat geval de afzet van nieuwe, eerstehands boeken tevens verandert. De

werkgroepen van docenten of door eigen marktonderzoek. Zo kan dus een inschatting worden gemaakt van de te verwachten winst. Omdat het gaat om relatief prijsinelastische goederen weerhoudt niets de uitgever om een pessimistischer inschatting van de verwachte afzet te maken, en de prijs hoger te stellen om zo de winst te beïnvloeden. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de gemiddelde ontwikkelingskosten voor een schoolboek hoger liggen dan voor een algemeen boek. Bovendien kan de prijs niet volledig vrij door de uitgever worden bepaald omdat hij enigszins rekening zal moeten houden met de prijzen voor andere schoolboeken in het betreffende vakgebied.

Ad 4. Beperkingen bij prijsstelling

De VBP legt beperkingen op met betrekking tot de prijzen die de uitgevers kunnen vaststellen. Ten eerste kunnen de uitgevers niet inspelen op lokale variaties in de detailhandelskosten en vraag, en missen ze daardoor de voordelen die kunnen voortvloeien uit decentrale prijszetting. Doordat slechts één centrale prijs wordt vastgesteld, de VBP, kan de uitgever in bepaalde gebieden afzet mislopen. De VBP is op dit punt inflexibel en inefficiënt te noemen (Jullien en Rey, 2000). Ten tweede zijn door de VBP bepaalde vormen van prijsdiscriminatie niet toe te passen, zoals bijvoorbeeld prijsdiscriminatie op basis van verschillende distributiekkanalen. Het maakt niet uit of de boeken via de boekhandel worden verkocht, of direct aan de scholen of zelfs direct aan de leerlingen: iedereen betaalt in principe de consumentenprijs (de VBP). In principe, want er bestaat wel de mogelijkheid om een handelsmarge te verlenen aan erkende boekhandelaren. Overigens blijkt dat uitgevers niet zo zeer op prijzen concurreren als wel op inhoud, vormgeving, gebruiksgemak en een breed assortiment (met op elkaar aansluitende methoden).

Ad 5. Kruissubsidiëring

Bij de prijszetting door uitgevers is nog een ander aspect van belang, namelijk het toepassen van kruissubsidiëring hetgeen volgens de gesprekspartners door alle educatieve uitgeverijen die meerdere titels uitbrengen, wordt toegepast. Bij kruissubsidiëring worden de prijzen van goedlopende boektitels hoger gesteld (inclusief overheadkosten en winst) om zo extra winst te creëren die gebruikt wordt om de prijs van minder goedlopend boektitels lager te kunnen zetten (exclusief overheadkosten en winst). De goedlopende titels genereren met andere woorden de overheadkosten en benodigde winst. Kruissubsidiëring wordt tevens toegepast om de risico's te kunnen spreiden tussen net uitgebrachte titels die de markt nog moeten veroveren en waarop nog geld moet worden toegelegd en bekende, langlopende titels die reeds winst genereren. Kruissubsidiëring kan zo een belangrijk instrument zijn om de risico's te kunnen dragen van de ontwikkeling van nieuwe lesmethoden. Ten derde wordt kruissubsidiëring door de grote uitgevers ook gehanteerd omdat het past in hun strategie om een zo breed mogelijk aanbod van schoolboeken aan te kunnen bieden (kort gezegd: een methode voor elk vak). Hiermee vergroot de uitgever zijn herkenbaarheid voor scholen, docenten en boekverkopers. Dit lijkt een steeds belangrijker strategie te zijn om marktaandeel te veroveren. Sommige titels zijn niet winstgevend maar dragen bij aan het brede profiel dat de uitgever wil uitstralen. De winst

laatste tien jaar is het aandeel van verhuur (al dan via een extern of intern boekenfonds) echter redelijk stabiel.

gemaakt op de goedlopende titels wordt dan gebruikt om de niet-winstgevende titels in het assortiment te kunnen behouden. Ten slotte wordt kruissubsidiëring ook toegepast tussen de schoolboeken en de ondersteunende uitgaven (docentenhandleidingen, instructie cd-rom's, antwoordenboeken et cetera), waarvoor vaak slechts een kleine vergoeding wordt gerekend aan de scholen.

Bij het toepassen van kruissubsidiëring spelen voor de uitgever uiteraard winstoverwegingen de hoofdrol. In maatschappelijke zin is het echter van groot belang dat kruissubsidiëring bijdraagt aan een pluriform aanbod van schoolboeken voor alle vakken, waardoor het aanbod van lesmethoden voldoende gedifferentieerd is om voor de docent een keuze mogelijk te maken (zie de eerste beleidsdoelstelling in paragraaf 2.3). Dat geldt niet alleen voor de grote vakken met veel leerlingen zoals Nederlands, Engels en wiskunde, maar ook voor kleine vakken met slechts weinig leerlingen.¹⁷ Lesmethoden voor kleine vakken worden door zowel kleine als grote uitgevers uitgebracht. Kleine uitgevers hebben daarbij net zoals grote uitgevers de mogelijkheid om kruissubsidiëring toe te passen. Kleine uitgevers kunnen immers net zo goed bestsellers in hun assortiment hebben als grote uitgevers; het is dus niet zo dat alleen grote uitgevers bestsellers produceren en kleine uitgevers langzaamlopende titels. Het is dus voor een pluriform aanbod niet noodzakelijk dat grote en kleine uitgevers naast elkaar bestaan.

Uitgeverijen die deel uitmaken van een concern opereren veelal als zelfstandige divisies met eigen rendementseisen die zijn afgestemd op het profiel van het fonds. Er vindt dan ook geen kruissubsidiëring plaats tussen werkmaatschappijen op het niveau van *individuele* titels; wel is er sprake van dat de werkmaatschappijen overheadkosten, zoals de kosten voor marketing en huisvesting, onderling delen met als doel om schaalvoordelen te behalen. Binnen één concern kunnen meerdere methoden voor één vakgebied worden geproduceerd die in onderlinge concurrentie een plekje op de markt moeten bemachtigen. Soms is dat zelfs het geval binnen één uitgever. Zo biedt ThiemeMeulenhoff twee lesmethoden voor de bovenbouw van de HAVO en het VWO aan voor het vak Nederlands. De ene methode is gericht op de traditionele klassikale lessen, terwijl de andere is gericht op de zelfwerkzaamheid van de leerling.

Ten slotte is bij het toepassen van kruissubsidiëring bij schoolboeken van belang dat er ook los van het bestaan van een vaste- dan wel vrije boekenprijs en kruissubsidiëring, prikkels bestaan voor de uitgever om veel titels uit te geven (hetgeen leidt tot een pluriform aanbod). Immers: als een uitgever meer titels uitgeeft, vergroot dat de kans op een goedlopende titel, terwijl het risico tegelijkertijd kan worden verspreid over meerdere werken.

Ad 6. Marktconcentratie

Indien een markt sterk geconcentreerd is, zou dat kunnen duiden op hoge toetredingsdrempels. In tabel 3.2 hieronder is per educatieve uitgever (ten minste voor diegene die lid zijn van de GEU) aangegeven hoeveel lesmethoden en hoeveel educatieve softwarepakketten zij voor de

¹⁷ In paragraaf 3.3 in combinatie met 3.5.1 zal duidelijk worden dat kruissubsidiëring wel bijdraagt aan een pluriform aanbod voor de grote en middelgrote vakken, maar dat kruissubsidiëring voor bepaalde kleine vakken niet effectief is.

verschillende vormen van het voortgezet onderwijs uitgeven in het jaar 2001. De laatste kolom van de tabel geeft het totaal aantal lesmethoden en softwarepakketten. Hierbij moet echter opgemerkt worden dat dit getal veel dubbelstellingen bevat omdat veel van de lesmethoden voor de HAVO ook geschikt zijn voor het VWO, en andersom.

De tabel maakt duidelijk dat er enkele zeer grote uitgevers met zeer veel lesmethoden en enkele kleintjes met slechts een paar lesmethoden zijn; er is met andere woorden sprake van marktconcentratie. Zo bieden de uitgevers die vallen onder marktleider Wolters Kluwer 110 lesmethoden en 60 softwarepakketten aan (EPN BV en Wolters Noordhoff BV). Schattingen van de gesprekspartners lopen uiteen, maar het algemene beeld is dat de grootste vier uitgeversconcerns samen 80 tot 85% van de markt in handen hebben (Wolters Kluwer 35%; VNU 20%; PCM uitgevers iets meer dan 15%; Bosch en Keuning iets minder dan 15%). Dit beeld komt ook in publicaties naar voren, zoals bijvoorbeeld: “Het overgrote deel van de boeken voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs is afkomstig van 10 uitgevers (5 concerns).” (Ministerie van OC&W, 1999, p. 2) of “5 grote uitgevers hebben 75% van de markt in handen.” (KVB, 2000b, p. 3).

De grootste drie uitgevers bieden een zeer breed assortiment met voor veruit de meeste vakken één of meer methoden. Opvallend is verder het brede assortiment van de uitgevers die vallen onder Koninklijke Boom uitgevers (uitgeverij Boom, uitgeverij Edu’Actief inclusief het samenwerkingsverband met de Stichting IVIO): 49 lesmethoden en 7 softwarepakketten. Ten slotte valt op dat uitgeversmaatschappij Visiria louter softwarepakketten aanbiedt.

Tabel 3.2: Aantal lesmethoden en softwarepakketten per GEU-lid in 2001 (voortgezet onderwijs)

Educatieve uitgevers/werkmaatschappijen (op alfabetische volgorde)	VMBO Algemeen		VMBO Beroeps- gericht		HAVO		VWO		Totaal	
	Boek	Soft- ware	Boek	Soft- ware	Boek	Soft- ware	Boek	Soft- ware	Boek	Soft- ware
Academic Service BV	1	-			1	-	1	-	3	-
Amsterdam University Press BV					2	-	3	-	5	-
Uitgeverij Boom BV			1	1	1	-	1	-	3	1
Uitgeverij Delta Press BV	1	-	1	-					2	-
Uitgeverij Deviant	1	-			1	-	1	-	3	-
Uitgeverij Edu'Actief BV	2	-	7	-	7	3	7	3	23	6
Uitgeverij Edu'Actief BV i.s.m. Stichting IVIO	8	-	6	-	4	-	5	-	23	-
Uitgeverij Eisma BV	1	-					2	-	3	-
EPN BV	11	7	13	11	19	13	19	14	62	35
Uitgeverij Essener BV	1	1			1	1	1	1	3	3
Uitgeverij IntertaaL BV	3	-			1	-	1	-	5	-
Uitgeverij Lemma BV					1	-	1	-	2	-
Malmberg BV	12	12			13	12	14	12	39	36
NijghVersluys BV	10	4	3	-	15	11	16	10	44	25
Stichting Partners Training & Innovatie	3	-			2	-	2	-	7	-
ThiemeMeulenhoff	17	13	14	10	21	18	21	18	73	59
Uitgeverij Van Tricht Uitgeversmij.	2	-	1	-					3	-
Visiria	-	9			-	13	-	13	-	35
Wolters Noordhoff BV	13	-			17	13	18	12	48	25
Uitgeverij Zorn BV	8	-	1	-	13	-	13	-	35	-

Bron: GEU (2001b).

De laatste 10 tot 15 jaar zijn er steeds grotere uitgeversconcerns ontstaan doordat kleine, onafhankelijk uitgevers zijn aangesloten bij een concern. Schaalvergroting is een trend die door de hele maatschappij heen is te signaleren. Daarnaast zijn er ook specifieke aspecten die de toenemende concentratie op de schoolboekenmarkt mede kunnen verklaren:

1. Doordat het uitgeven van lesmethoden steeds meer een kennisintensieve activiteit is geworden, is het ook steeds meer een kapitaalintensieve activiteit geworden. Daardoor kunnen alleen grote concerns met voldoende kapitaal de benodigde investeringen voor lesmethoden opbrengen. Grote concerns kunnen immers de hoge vaste kosten (ontwikkelingskosten, intensieve promotiecampagnes door onderwijsvernieuwingen, gerichte distributie onder grote afnemers) beter verdelen over een grotere afzet van een gespreid aantal titels.
2. Doordat men verwacht met de vorming van grote uitgeefconcerns de elektronische revolutie beter het hoofd te kunnen bieden. Uitgeefconcerns worden steeds meer mediaconcerns, en bundelen de krachten met bijvoorbeeld multimedia en softwarebedrijven (Van Horssen, 1998, p. 143). Het Nederlandse taalgebied is relatief klein waardoor ook de mogelijkheden

om de investeringen in bijvoorbeeld digitale leermiddelen terug te verdienen relatief gering zijn.¹⁸ Om als uitgever mee te doen in de digitale revolutie is aansluiting bij een groot concern met voldoende kapitaal daarom noodzakelijk.

De vraag is vervolgens of de mate van marktconcentratie samenhangt met de hoogte van de toetredingsdrempels. Zoals hieronder zal blijken, is er een samenhang en hebben de belangrijkste toetredingsdrempels betrekking op kapitaal- en kennisvereisten. Er zijn in dit verband toetredingsbarrières en toetredingshindernissen te onderscheiden.

De toetredingsbarrières maken toetreding onmogelijk, en hebben betrekking op de kapitaalvereisten en op de vereiste schaalgrootte. Een educatieve uitgever zal financieel beter kunnen opereren wanneer hij zijn hoge vaste kosten en risico's kan spreiden over veel boektitels en lesmethoden. Bovendien lijkt het aanbieden van een breed aanbod van methoden een steeds belangrijkere manier te worden om een groter marktaandeel te veroveren. Om veel titels en methoden op de markt te kunnen brengen, is een bepaalde schaalgrootte vereist.¹⁹ Het is aannemelijk dat deze toetredingsbarrières met betrekking tot kapitaalvereisten en vereiste schaalgrootte inderdaad aanwezig zijn en in belangrijke mate hebben bijgedragen aan de huidige geconcentreerde markt. Het feit dat er ook kleinschalige educatieve uitgevers bestaan doet geen afbreuk aan deze constatering omdat kleine educatieve uitgevers het uitgeven van schoolboeken in de meeste gevallen beschouwen als een activiteit die erbij wordt gedaan naast andere werkzaamheden.

De toetredingshindernissen vertragen de toetreding, en hebben betrekking op de tijd en kosten die verbonden zijn aan het volgen van de vereiste opleidingen en aan het verkrijgen van de erkenningsstatus volgens het Reglement Handelsverkeer, alsmede op de tijd die nodig is om de benodigde kennis over de verschillende vakgebieden op te doen en om goodwill te kweken bij docenten, scholen en vakverenigingen. Van de bovengenoemde toetredingsdrempels is het verkrijgen van de erkenningsstatus gelieerd aan de VBP. De toetredingshindernissen met betrekking tot het opbouwen van kennis en een netwerk kunnen volgens gesprekspartners groot zijn indien niet slechts op incidentele basis schoolboeken worden uitgeven, terwijl de opleidingen en erkenningstatus als minder hoge drempels worden ervaren.

Samenvattend kan gesteld worden dat er sprake is van marktconcentratie die samenhangt met de hoogte van de toetredingsdrempels. Het feit dat markt geconcentreerd is, impliceert echter niet dat de concurrentie sterk beperkt. Sommige grote educatieve uitgevers hebben met betrekking tot bepaalde titels voor bepaalde vakken weliswaar enige mate van marktmacht opgebouwd, maar deze marktmacht van de uitgever wordt altijd beperkt omdat binnen een vakgebied (vrijwel) altijd meerdere uitgevers actief zijn.

¹⁸ Bovendien is het budget dat de overheid heeft vastgesteld om de benodigde software te kopen erg laag, zeker in vergelijking met het budget dat voor de hardware is uitgetrokken (aldus de GEU in: Van Horssen, 1998, p. 143).

Ad 7. Mogelijke collusie tussen uitgevers

Volgens de economische literatuur kan het afschaffen van de VBP een nadeel voor de producenten inhouden (collusie tussen producenten, zie paragraaf 2.4). Het kan voor producenten voordelig zijn om samen te werken via collectieve verticale prijsbinding omdat daardoor beter toezicht mogelijk is op de prijzen van andere uitgevers. De VBP vergemakkelijkt met andere woorden het maken van horizontale afspraken tussen producenten.²⁰ Van belang is hierbij dat er door de VBP voor de uitgevers geen prikkel meer is om een handelsmarge te verstrekken, omdat de consumentenprijs immers vaststaat en een hogere of lagere handelsmarge geen afzetvergrotenende werking heeft.

Dergelijke geluiden zijn ook in de politiek te horen. Zo stelt Dijkema (PvdA): “De forse prijsstijgingen zijn mede het gevolg van de vernieuwingen in het onderwijs, maar er doen ook geruchten de ronde dat educatieve uitgevers onderling afspraken hebben gemaakt.” (Tweede Kamer, 2000b, p. 1). Ook de oudervereniging Ouders & Coo sprak van prijsafspraken tussen educatieve uitgevers die een prijsopdrijvend effect hebben en diende een klacht in bij de NMa. Uit de uitspraak van de NMa blijkt echter dat er geen reden is om aan te nemen dat er prijsafspraken worden gemaakt door de educatieve uitgevers (zie ook paragraaf 3.2.5). Ook in het voorliggende onderzoek zijn geen aanleidingen gevonden die duiden op dergelijke horizontale kartels, met één uitzondering: het uitgeverskartel binnen het Centraal Boekhuis waarbinnen vaste verrekenkortingen zijn afgesproken voor leveringen vanuit het Centraal Depot. Dit kartel is niet afhankelijk van het bestaan van de VBP. Sterker nog: doordat de uitgevers direct over de handelsmarges afspraken hebben gemaakt, is het niet meer noodzakelijk om die via de VBP te faciliteren. Ondanks het feit dat dit kartel op de schoolboekenmarkt een geringe directe invloed heeft doordat slechts een klein deel van de schoolboeken vanuit het Centraal Depot wordt geleverd (zie paragraaf 3.2.3), is de indirecte invloed groter doordat de vaste verrekenkortingen een bodem leggen in de onderhandelingen tussen de uitgevers en schoolboekhandelaren –ook in het geval los van het Centraal Depot wordt onderhandeld. Daarnaast geldt dat de noodzaak om collectieve vaste prijzen af te spreken minder groot is doordat de vraag naar schoolboeken immers relatief prijsinelastisch is. Het blijkt dat uitgevers een handelsmarge van 20-25% aan de schoolboekverkoper verstrekken. Uit het internationale onderzoek dat wordt beschreven in hoofdstuk 4 blijkt dat deze handelsmarge in procenten in ieder geval niet bijzonder laag ligt in vergelijking met landen zonder VBP.²¹

3.2.3 De schoolboekhandel en het Centraal Boekhuis

¹⁹ Het Nederlands Uitgeversverbond schat dat voor een normale bedrijfsvoering van de algemene uitgever een omzet van f1 tot f3 miljoen nodig is (uit: voorlopige CPB/SCP tekst voor algemene boeken).

²⁰ Deze redenering (collusie tussen producenten) impliceert negatieve welvaartseffecten omdat er geen sprake is van een efficiëntieverbetering, maar van hogere winsten voor de producenten ten koste van de consumenten.

²¹ In Denemarken is de handelsmarge (van uitgever naar boekverkoper) 25%, in Vlaanderen 10-25%, in het Verenigd Koninkrijk 17-18%, en in Zweden is de handelsmarge niet relevant omdat de schoolboeken in dat land niet via de boekverkoper worden verkocht aan de scholen.

De distributie van schoolboeken is voor het overgrote deel in handen van (school)boekhandels. Een klein deel van de schoolboeken in het voortgezet onderwijs worden met tussenkomst van de grossier geleverd. Alvorens op de rol van de (school)boekhandel in te gaan, wordt hier eerst ingegaan op de rol van de grossiers. Op de schoolboekenmarkt is vooral het Centraal Boekhuis (CB) actief. De belangrijkste reguliere grossier, Scholten, is voornamelijk actief op de markt voor algemene boeken en niet op de schoolboekmarkt.

Het Centraal Boekhuis

Het CB is in 1871 door de voorloper van de KVB opgericht. De aandelen van het Centraal Boekhuis BV zijn in handen van de Stichting tot Beheer van de aandelen van het CB. Alle certificaten zijn in handen van de KVB en haar leden (de uitgevers en de boekhandelaren). De leden van de KVB zijn tevens de klanten van het CB. Het CB heeft daardoor een bijzondere positie op de boekenmarkt. Het uitgangspunt van het CB is om zich strikt neutraal op te stellen, dat wil zeggen geen rol te vervullen in het commercieel handelen tussen producenten en afnemers.

Het CB heeft in de schoolboekenmarkt een rol bij de distributie, opslag, en vervoer van boeken. Daarnaast levert het CB aanvullende logistieke zaken als informatieverstrekking (via CB-link), voorraadadministratie, facturering, en incasso. Bij het CB liggen ongeveer 15.000 schoolboektitels (dat wil zeggen boeken met een NUGI-code die begint met 1). Voor het vak Nederlands (NUGI-code 101) zijn er 1.238 titels in voorraad, voor het vak Engels (NUGI-code 102) 1.258 titels en voor het vak wiskunde (NUGI-code 111) 1.140. Het CB maakt onderscheid tussen verwerking via het Centraal Depot en via de Distributie in opdracht (DIO) van uitgevers.

Wat betreft schoolboeken heeft het Centraal Depot een functie voor kleine leveringen (nabestellingen) aan schoolboekverkopers en voor algemene boekhandels die incidenteel een schoolboek verkopen. Men spreekt in dit verband over de gegarandeerde beschikbaarheid voor niet-gespecialiseerde afnemers.²² Boekhandels kunnen de benodigde titels digitaal bestellen via CB-link, waarna titels in voorraad binnen twee werkdagen kunnen worden geleverd. Het Centraal Depot omvat een stelsel van tarieven en voorwaarden. Hierdoor liggen de handelsmarges op de consumentenprijs vast en hoeft daar niet over onderhandeld te worden tussen de boekhandel en de uitgever. Deze marges worden jaarlijks via onderhandelingen tussen vertegenwoordigers van de boekverkopers en de uitgevers collectief vastgesteld (voor schoolboeken tussen de 20% (van GEU-leden) en 23,8% (van niet GEU-leden)). Deze marges worden de ‘vaste verrekenkorting’ genoemd. Deze vaste verrekenkorting valt niet onder het Reglement Handelsverkeer, en houdt het een (extra) beperking van de mededinging. De vaste verrekenkorting legt als minimum handelsmarge immers een bodem in de handelsmarges die in de boekenmarkt worden gebruikt. Een lagere handelsmarge zullen uitgevers niet kunnen geven aan de boekverkopers want in het geval van een lagere marge kunnen de boekverkopers uitwijken naar het Centraal Depot. In

²² Om deze functie goed te kunnen vervullen, is het van groot belang dat de meeste schoolboektitels via het Centraal Depot te verkrijgen zijn. Midden jaren '90 is Wolters Noordhoff uit het Centraal Depot getreden. Het CB heeft echter met deze uitgever afgesproken dat het CB de boeken na aankoop tegen zelfbepaalde kortingen aan de boekhandel mag leveren (Funke, 1996, p. 54).

praktijk worden de bulkleveringen voor de grote schoolboekspecialisten door de uitgever (al dan niet via DIO) geleverd en de kleine leveringen (zoals nabestellingen) via het Centraal Depot.²³ Op de vaste verrekenkorting worden de kosten voor de logistieke functie van het Centraal Boekhuis in mindering gebracht. Het gaat hier om gestandaardiseerde tarieven (gemiddeld 6%) die lager zijn naarmate er grotere aantallen tegelijk worden besteld (bulkleveringen) en die hoger zijn naarmate er lagere aantallen per titel worden geleverd. De afgelegde afstand, vanuit Culemborg naar Texel of naar Utrecht, heeft geen invloed op de hoogte van de tarieven.

DIO omvat het in voorraad houden en het distribueren van (school)boeken voor uitgevers. Deze uitgevers leveren dus niet direct, maar via het CB, aan de grotere boekhandel(ketens). Op de distributie in opdracht zijn de condities van toepassing die de uitgever en boekhandel onderling zijn overeengekomen. Er is met andere woorden geen sprake van een vaste verrekenkorting of gestandaardiseerde logistieke tarieven.

²³ Ongeveer 80% van de bestelregels voor schoolboeken komt van de grote schoolboekspecialisten, terwijl 20% van de bestelregels van de algemene boekhandels komt.

In 1999 werden 11,5 miljoen schoolboeken via het CB verwerkt, hetgeen overeenkomt met 21% van de in totaal 55 miljoen boeken die via het CB zijn verwerkt (Centraal Boekhuis, 2000). Iets meer dan driekwart van de schoolboeken werd via de DIO verwerkt (8,8 miljoen), en een kwart (2,7 miljoen) werd via het Centraal Depot verwerkt.

Volgens eigen zeggen heeft het CB een markt aandeel van 50% op de schoolboekenmarkt. Het gaat hierbij om alle schoolboeken, van basisonderwijs tot en met volwassenenonderwijs. Het marktaandeel van het CB ligt echter niet zo zeer bij de levering van boeken gebruikt in het voortgezet onderwijs, maar vooral bij boeken gebruikt in het basis- en ander onderwijs. Zoals hieronder zal blijken, is de rol van de algemene boekhandel verwaarloosbaar met betrekking tot schoolboeken gebruikt in het voortgezet onderwijs. Veruit het grootste deel van de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs is in handen van de grote, gespecialiseerde schoolboekhandels. Veelal leveren de uitgevers direct aan deze schoolboekhandels, en is er geen sprake van levering via de DIO of de het Centraal Depot. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende twee citaten: “De grote boekhandels die contracten afsluiten met scholen en soms zelfs als een soort depot fungeren, maken als grote afnemers individuele afspraken met de uitgevers en krijgen ook direct van hen aangeleverd.” (Funke, 1996, p. 54), en “..de voortdurende tendens tot concentratie van grote gespecialiseerde verkooppunten leidt tot meer rechtstreekse bestellingen bij de educatieve uitgevers” (Centraal Boekhuis, 2000, p. 11).

De rol van het CB op de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs is met andere woorden niet erg groot –afgezien van het kartel door de vaste verrekenkortingen–, en kan omschreven worden als ‘distributeur van kleine bestellingen en vangnet-distributeur voor de capaciteitstekorten bij uitgevers en boekhandelaren tijdens het hoogseizoen’. Bovendien hangt deze rol niet samen met de VBP: de collectieve functie van het Centraal Depot hangt niet samen met het bestaan van de VBP. Hoogstens is de collectiviteit van de VBP een legitimatie van de gestandaardiseerde logistieke tarieven. Verder is het specifieke doel van een collectieve infrastructuur –een brede beschikbaarheid van boeken via boekhandels– niet relevant op de schoolboekenmarkt omdat een dergelijk fijnmazig netwerk geen beleidsdoelstelling is. Ten slotte heeft een collectieve infrastructuur geen invloed op het bereiken van de beleidsdoelstellingen omtrent pluriformiteit of kwaliteit.

De schoolboekhandel

Schoolboeken kunnen worden aangeschaft bij een schoolboekhandel of bij een algemene boekhandel. Ruim tweederde van de 1.500 (erkende) boekhandels zijn verenigd binnen de Nederlandse Boekverkopersbond (NBb). Ook de meeste schoolboekhandels zijn lid van de NBb.²⁴ De NBb behartigt de collectieve belangen van de boekhandel (CAO's, tarieven bij het Centraal Boekhuis, landelijke promotie via de CPBN) en adviseert zijn leden op juridisch en bedrijfseconomische gebied (Service- en adviesbureau voor de Boekhandel BV, SAB). De leden van de NBb krijgen korting op de diensten van SAB, maar ook op andere producten en diensten zoals de boekenbon, Centraal Boekhuis, CPBN en de KVB. Daarnaast werken de 30 grootste

²⁴ Van de 30 grote zijn alleen Van Dijk's Boekhuis en Iddink geen lid.

schoolboekhandels samen in de Bunnik groep (Van Dijk's Boekhuis, de SEB-leden, de BGN-leden, Iddink, VDO, en de Rotterdamse schoolboekhandel).²⁵

²⁵ De Bunnik groep is genoemd naar een vergaderlocatie, het is een overleg structuur, zonder juridische status.

Er zijn in Nederland ongeveer 200 boekhandels waarvoor geldt dat een substantieel deel van de omzet uit schoolboeken voor het voortgezet onderwijs bestaat. Hiervan heeft 20% (zo'n 30 voornamelijk grote, gespecialiseerde schoolboekhandels) 80% van de markt in handen. De overige 80% van de verkooppunten bestaat uit algemene boekhandels. Er is met andere woorden duidelijk sprake van marktconcentratie bij de schoolboekhandels. De verdeling van de markt is in grote lijnen als volgt:

1. De grootste schoolboekverkoper is Van Dijk's Boekhuis met een marktaandeel van 30%.
2. De groep schoolboekverkopers verenigd binnen de Samenwerkende Educatieve Boekhandels (16 leden, waaronder Ruiters en Fanoy) heeft een marktaandeel van iets minder dan 30%.
3. De Boekhandelsgroep Nederland heeft een marktaandeel van 15% (BGN, met 10 leden waaronder Scheltema in Amsterdam, Broese Wristers in Utrecht, Verwijs in Den Haag en Scholten Wristers in Groningen, tezamen 34 vestigingen).
4. De drie grote onafhankelijke schoolboekverkopers (Iddink, VDO, en de Rotterdamse schoolboekhandel) hebben tezamen een marktaandeel van 15%.
5. Enkele kleinere, niet-georganiseerde boekhandels die als hoofdactiviteit bijvoorbeeld kantoorartikelen hebben (zoals Montanlago), en schoolboeken 'erbij doen', hebben tezamen zo'n 5% van de markt in handen.
6. Ongeveer 3 tot 4% wordt omgezet via de overige algemene boekhandels. Tot het begin van de jaren '80 ging een groot deel van de schoolboeken via de algemene boekhandel omdat er toen nog geen schoolboekhandelspecialisten bestonden (die zijn later ontstaan door de lagere marges op schoolboeken waardoor het efficiënter is om op grote schaal in schoolboeken te handelen).
7. De resterende 1 tot 2% wordt direct door de uitgever aan scholen geleverd. Ondanks het feit dat sommige uitgevers ook als boekverkoper erkend zijn, komt het tegenwoordig niet vaak voor dat uitgevers zich richten op boekverkoop aan de consument (zie paragraaf 3.2.4). Educatieve uitgevers hebben daarnaast ook weinig belangen in schoolboekhandels. Er zijn twee uitzonderingen. Wolters Kluwer heeft een belang van 33,4% in de schoolboekwinkelketen Boekhandelsgroep Nederland (BGN). Wolters Kluwer heeft echter aangegeven dat men het belang in BGN wil opgeven (*De Financiële Telegraaf*, 14/10/2000). Verder is internetboekhandel BoekNet in handen van PCM.

De rol van de schoolboekhandel op de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs zal hieronder worden toegelicht naar aanleiding van de onderstaande punten:

1. De kenmerken van de schoolboekhandel.
2. De toegevoegde waarde van de schoolboekhandel voor de uitgever.
3. De toegevoegde waarde van de schoolboekhandel voor de scholen.
4. Samenwerking van schoolboekverkopers, uitgevers en onderwijs binnen convenant.
5. De rol van de handel in schoolboeken via internet.

Ad 1. De kenmerken van de schoolboekhandel

De schoolboekenmarkt heeft bepaalde specifieke kenmerken (paragraaf 2.4.1) die de positie van de schoolboekhandel bepalen. Zo is een fijnmazig netwerk van kleinere en grotere boekhandels niet noodzakelijk is om de toegankelijkheid en de bereikbaarheid van het titelaanbod voor de docenten of voor de leerlingen te vergroten. Bovendien is de omloopsnelheid van het schoolboek in vergelijking met het algemene boek zeer hoog, waardoor de opslagkosten en de afschrijvingen op en retourzendingen van niet-verkoopbare titels lager zijn. De handelsmarges op schoolboeken zijn dan ook lager dan voor algemene boeken. Ten derde wordt de vraag van de schoolboekverkoper gedictieerd door de bestellingen van de school en de docent. Indien de schoolboekverkoper de school niet wil kwijtraken als klant, zal hij ook de minder goedlopende boektitels moeten opnemen in zijn assortiment omdat de school dat vraagt (bijvoorbeeld voor bepaalde kleine vakken). De onderhandelingspositie van de boekhandelaar ten opzichte van de uitgever wordt hierdoor beperkt. Ten vierde is van belang dat de schoolboekverkoper de laatste decennia een specialistische boekverkoper is geworden, terwijl schoolboekenverkoop daarvoor veelal via de algemene boekverkoper werden verhandeld. Men spreekt in dit verband ook wel van een professionaliseringslag door de schoolboekverkopers op logistiek en administratief gebied. Ten slotte is er door de VBP geen prijsconcurrentie mogelijk, waardoor de boekverkopers zijn genoodzaakt om te concurreren op dienstverlening.

Voor de schoolboekhandel zijn de toetredingsdrempels relatief hoog in vergelijking met de toetredingsdrempels voor andere boekhandels.²⁶

Een toetredingsbarrière is het benodigde kapitaal. Dit kapitaal is nodig voor de aankoop van een grote opslagfaciliteit, een titelbestand met veruit de meeste schoolboektitels en leermiddelen, een automatiseringssysteem voor administratieve en logistieke trajecten. De hoge kapitaalvereiste hangt samen met het feit dat door de lage marges op schoolboeken een grote afzet (en dus een grootschalige onderneming) noodzakelijk is om een positief bedrijfsresultaat te genereren. De toetredingshindernissen hebben betrekking op de tijd die nodig is om de benodigde kennis op te doen (over ontwikkelingen binnen het onderwijs en binnen het boekenvak, zoals fusies van educatieve uitgevers), om goodwill te kweken bij scholen (een klantenkring op te bouwen), om de verplichte opleiding te volgen, en om de erkenningsstatus te verkrijgen. Een boekverkoper mag in schoolboeken handelen als hij de cursus 'boekhandel' bij VOB (Vakopleiding Boekenbranche) heeft afgerond. De VOB maakt deel uit van de KVB en werkt nauw samen met de uitgeversverenigingen en de NBb. Deze opleiding is in principe voor iedereen toegankelijk (opleiding op MBO-niveau) en duurt 1 jaar (30 lesavonden en circa 80 uur zelfstudie). De kosten bedragen f3.000 tot f4.000. Een algemene boekhandelaar mag volgens het Reglement Handelsverkeer zonder diploma wel algemene boeken tot f40 verhandelen, terwijl de verkoop van schoolboeken zonder diploma niet is toegestaan, ook niet onder een bepaalde prijsgrens. Opvallend is dat de cursist ten zeerste wordt afgeraden om als algemene boekhandelaar in

²⁶De marktmacht van de algemene boekverkopers wordt beperkt doordat de toetredingsdrempels over het algemeen laag zijn. De kosten van boekhandels zijn voornamelijk variabel omdat de meeste kosten worden gemaakt door de inkoop van boeken. Volgens CBS cijfers bedragen de variabele kosten (inkoop van boeken, kranten en tijdschriften) ongeveer 71% van de netto-omzet (excl. BTW), de vaste kosten bedragen 24% van de netto-omzet (personeel, huisvesting, afschrijvingen), en de winst is 5% van de netto-omzet.

schoolboeken te handelen, omdat er door de lagere handelsmarges geen droog brood mee te verdienen zou zijn als je alleen zo nu en dan een schoolboek verkoopt. Het feit dat de markt voor de handel in schoolboeken geconcentreerd is, duidt erop dat deze toetredingsdrempels in ieder geval niet laag zijn. Ook in de gesprekken kwam naar voren dat voornamelijk de kapitaal- en schaalvereisten en het opbouwen van een netwerk als een duidelijke barrière cq. drempel worden gezien. Door enkele gesprekspartners, vooral de scholen, wordt ook de scholingseis als een onnodige en hoge drempel ervaren.

De specifieke toetredingsdrempels voor het opzetten van een internetboekhandel hebben betrekking op de bouw van een site en op de aankoop van een titelbestand (bijvoorbeeld bij het CB). De meeste internetboekhandels besteden hun distributie uit aan het CB en hebben daardoor geen opslagcapaciteit nodig. Verder moet de erkenningsstatus worden verkregen en de vereiste opleiding worden afgerond.

Van de bovengenoemde toetredingsdrempels voor de handel in schoolboeken zijn het verkrijgen van de erkenningsstatus en het behalen van het vereiste diploma gelieerd aan de VBP. Er zijn verder nog twee toetredingsbarrières die juist door het VBP-systeem worden veroorzaakt. Enerzijds is sprake van een toetredingsbarrière doordat het bij de verkoop van schoolboeken onmogelijk is om op prijzen te concurreren. De VBP ontmoedigt daardoor de ontwikkeling van innovatieve distributiekanaalen (zoals inkoopcombinaties van scholen of internethandel door de uitgever).²⁷ De lagere kosten kunnen immers niet worden doorgegeven aan de koper en dus kan geen markt worden veroverd. Anderzijds is het voor potentiële toetreders zonder erkenning niet mogelijk om aanspraak te maken op de handelsmarges bij onderhandelingen met uitgevers (het exclusieve handelskanaal: uitgevers mogen de handelsmarges alleen aan erkende boekverkopers mogen worden gegeven).

Ad 2. De toegevoegde waarde van de schoolboekhandel voor de uitgever

Schoolboekhandels spelen vanuit het perspectief van de uitgevers een rol door het leveren van opslagcapaciteit, door het (grootschalige) transport van de uitgever naar de schoolboekhandel, en door het (kleinschalige) transport naar scholen. Schoolboeken moeten worden geleverd in de korte periode van medio juni tot en met eind augustus die verloopt tussen het moment van kiezen door docenten en scholen (april), het feitelijk bestellen en het moment waarop de leerlingen over de boeken moeten beschikken. Wanneer uitsluitend vanuit uitgeversmagazijnen zouden worden geleverd, dan zouden de uitgevers over een overcapaciteit moeten beschikken aangezien het overgrote deel van de afzet in twee maanden plaatsheeft. Schoolboekhandels nemen een deel van de opslag van schoolboeken op zich.²⁸ In dergelijke gevallen fungeren de schoolboekhandels zelfs als depot. Zo is de Rotterdamse schoolboekhandel tevens grossier die aan boekhandels in de regio levert. Door het schooljaar heen kan de schoolboekverkoper nog een toegevoegde waarde

²⁷ Uiteraard hebben toetredende, efficiëntere distributeurs wel enig voordeel bij kostenbesparingen doordat ze een grotere handelsmarge hebben dan hun concurrenten.

²⁸ Voor schoolboekhandels is er overigens geen echt laagseizoen. Voor het voortgezet onderwijs is er wel sprake van een seizoentrend (mei tot september is de piek), maar voor de overige onderwijssegmenten (basisonderwijs, HBO en WO) geldt dat niet doordat er voor deze segmenten niet per jaar maar per blok of semester wordt ingekocht.

hebben voor de uitgever door de rol van de boekverkoper bij retourzendingen door scholen (door fouten van de uitgever of de docent) en bij nabestellingen door bijvoorbeeld klaswissels.

De grote schoolboekhandel is in feite een groothandel omdat grote hoeveelheden boeken worden verkocht, in plaats van enkele exemplaren zoals bij de detailhandel. Veelal zijn de schoolboekhandels gehuisvest op industrieterreinen of aan de rand van de stad en zien ze er uit als grote magazijnen. De grote, gespecialiseerde schoolboekhandels maken individuele afspraken met uitgevers en krijgen de schoolboeken direct of via het CB (DIO) aangeleverd. Deze rol van de schoolboekhandel zal ook kunnen blijven bestaan indien scholen direct bij de uitgevers inkopen. De uitgevers kunnen immers beslissen om de distributie via de schoolboekhandel te laten verlopen.

Ad 3. De toegevoegde waarde van de schoolboekhandel voor de scholen

De docent heeft de beslissing voor een bepaalde methode al gemaakt als hij of zij het bij de schoolboekhandel bestelt. In sommige gevallen, voornamelijk bij het op de markt komen van een nieuwe of herziene lesmethode, kan de boekverkoper de docent wijzen op problemen rond de tijdige beschikbaarheid van de methode, waardoor de docent voor een andere methode kan kiezen. De functie van de boekhandel is met andere woorden niet zo zeer gelegen op het inhoudelijke vlak maar meer op het logistieke vlak. Daarnaast heeft de boekhandel in het geval van een extern boekenfonds ook een financieringsfunctie doordat de boeken die door de scholen verhuurd worden, door de boekverkoper worden aangeschaft. De dienstverlening van schoolboekhandels aan scholen kan bestaan uit:

1. Het aanschaffen van boeken in opdracht van scholen die zelf een (intern) boekenfonds beheren.
2. Het samenstellen pakketten waarvan in veruit de meeste gevallen de schoolboekhandel eigenaar is (extern boekenfonds):
 - a. In april geeft de school het aantal boeken (op basis van het aantal te verwachten leerlingen per groep en het aantal groepen) door aan de schoolboekhandel.
 - b. De schoolboekhandel bestelt de benodigde hoeveelheid boeken bij de verschillende uitgevers (op basis van het aantal boeken dat al in gebruik is en het aantal dat terugkomt). Eventueel bestelt de schoolboekhandel exemplaren na of stuurt een overschot terug.
 - c. De schoolboekhandel maakt afspraken met de uitgever over (tijdige) levering van boeken.
 - d. De schoolboekhandel neemt aan het eind van het schooljaar de boeken weer in, controleert de boeken en maakt ze klaar voor hergebruik.
 - e. De schoolboekhandel voegt nieuwe en oude boeken samen tot pakketten voor elke leerling.
 - f. De schoolboekhandel levert (via de school) aan alle leerlingen op hetzelfde moment (de eerste schooldag) de boekenpakketten.
 - g. De schoolboekhandel stelt een rekening per pakket per leerling op en int deze.
3. Het leveren van allerlei additionele goederen: schoolmeubilair, gymkleding, tekenpakketten, overalls (VMBO) en/of pc's.
4. Het verhuren en beheren van lockers en/of koffie-, frisdrank- en snoepautomaten.

5. Het verrichten van allerlei extra administratieve handelingen bij het opstellen en innen van de boekenrekening, zoals het verrekenen van de ouderbijdragen en excursiegelden.

Het Reglement Handelsverkeer sluit prijsconcurrentie bij de *verkoop* van schoolboeken aan scholen uit. Ondanks het feit dat het Reglement prijsconcurrentie bij de *verhuur* van boekenpakketten (extern boekenfonds) niet uitsluit, wordt er door schoolboekverkopers in de praktijk ook in het geval van verhuur in geringe mate geconcurrereerd op de prijs.²⁹ Er heeft bijna uitsluitend concurrentie plaats op het niveau en de kwaliteit van de (extra) dienstverlening en vakmanschap. Bovendien geldt dat, hoewel de VBP niet direct van invloed is op de prijsstelling bij een extern boekenfonds, er wel sprake is van een indirecte invloed. Zo hanteren schoolboekhandels bij een extern boekenfonds de VBP, de consumentenprijs, als het referentiepunt op basis waarvan calculaties voor de extra dienstverlening en kortingen worden bepaald. Daarnaast is de handelsmarge die de uitgever verleent veelal op een of andere manier gelieerd aan de VBP (bijvoorbeeld tussen de 20 en 25% van de VBP).

Ondanks het feit dat niet op prijs wordt geconcurrereerd, kan het verschil in huurprijs tussen dezelfde schoolboekenpakketten op verschillende scholen verschillen. Dit verschil in prijs ontstaat doordat de scholen in verschillende mate extra dienstverlening vragen van de schoolboekverkoper. Deze dienstverlening wordt voor een deel uit de handelsmarges betaald, en voor een deel niet (namelijk het deel dat niet gelieerd is aan de verkoop of verhuur van schoolboeken, zoals het beheren van koffie-automaten). Wanneer door het afschaffen van de VBP en het exclusieve handelskanaal de concurrentie in het distributiekanaal zou toenemen, kan dit een dempende werking hebben op de handelsmarges voor schoolboeken. Een mogelijk gevolg is dan echter wel dat schoolboekverkopers de prijzen van de extra dienstverlening opschroeven, omdat ze deze niet meer kunnen kruissubsidiëren uit de handelsmarges voor schoolboeken.

Kortom, de schoolboekverkoper concurreert zowel bij verkoop als bij verhuur op de hoeveelheid en de kwaliteit van de (extra) dienstverlening. Deze dienstverlening wordt volgens sommige marktpartijen mogelijk gemaakt door de VBP en het exclusieve handelskanaal. Het exclusieve handelskanaal impliceert dat alleen erkende boekverkopers korting kunnen krijgen van de uitgever of de grossier. De achterliggende gedachte bij het exclusieve handelskanaal is volgens deze marktpartijen altijd geweest dat voor de verkoop van schoolboeken een speciale deskundigheid vereist is die alleen de boekhandel kan geven (bestelservice, distributiefaciliteiten en geschoold personeel). Verder speelt de VBP volgens deze gedachte de volgende rol. Omdat de prijs van de boeken momenteel geen grond voor concurrentie is door andere aanbieders, weet de schoolboekspecialist zich verzekerd van een bepaald niveau van inkomsten waardoor de dienstverlening aan scholen, leerlingen en hun ouders gewaarborgd zou zijn. Gezien het feit dat de dienstverlening door de schoolboekverkoper bestaat uit 'after-sales services', dat wil zeggen dienstverlening die gelieerd is aan de daadwerkelijke verkoop of verhuur van schoolboeken, is

²⁹ Behalve de mogelijkheid om bij het calculeren van de huurprijs uit te gaan van een aanschafwaarde onder de VBP is het mogelijk om de huurprijs lager te stellen door de afschrijvingsperiode lager te nemen (bijvoorbeeld geen 3 maar 5 jaar). Een probleem hierbij is echter wel dat de afschrijvingsperiode door externe factoren, zoals onderwijsvernieuwingen, bekort kan worden.

het bovengenoemde argument niet van toepassing. Door het 'after-sales'-karakter van de dienstverlening is er immers geen free-riders risico waarbij de boekverkoper met een laag niveau van dienstverlening mee lift op een hoog niveau van dienstverlening van een andere boekverkoper (zie paragraaf 2.4.1). Wel is het zo dat de schoolboekverkoper –met de VBP– niet op prijzen kan concurreren en dus wel genoodzaakt is om zich via ('after-sales') dienstverlening te onderscheiden. De exclusiviteit van het handelskanaal speelt hierbij geen rol.

De toegevoegde waarde van de schoolboekverkoper voor de scholen ligt voornamelijk in het uit handen nemen van de logistieke en administratieve rompslomp rond de aanschaf en verhuur van schoolboeken. Het feit dat de schoolboekverkoper deze taken op zeer professionele wijze uitvoert, wil overigens niet zeggen dat scholen de taken in principe ook niet zouden kunnen uitvoeren. In dat verband worden de specifieke deskundigheid van een schoolboekverkoper noch de noodzakelijkheid van de dienstverlening *door een boekverkoper* echter op alle punten door alle gesprekspartners onderschreven (zie ook paragraaf 3.2.4). Indien de school verwacht dat het kwaliteitsniveau van distributie bij directe inkoop duidelijk achter zou blijven, dan blijft de instelling de boekhandel inschakelen. Als de dienstverlening van de schoolboekhandel inderdaad duidelijk van betere kwaliteit is dan van de scholen zelf, dan is de markt voor de schoolboekverkopers niet afhankelijk van de VBP (en het exclusieve handelskanaal): kwaliteit verkoopt zichzelf.

Ad 4. Samenwerking van schoolboekverkopers, uitgevers en onderwijs binnen convenant

Door alle vernieuwingen van de laatste jaren kwam het voor dat boeken pas laat van de drukpersen kwamen en dat scholen door allerlei onderwijskundige en organisatorische veranderingen te laat boekenlijsten vaststelden, waardoor de boekverkopers niet bijtijds een juiste inschatting van de vraag konden maken. Om dergelijke problemen te voorkomen is in 1998 een voorlopig convenant opgesteld, dat in 1999 definitief is geworden en in principe voor onbepaalde tijd geldt (1999 was proefjaar). Het doel van het convenant is om het logistieke traject van leermiddelen (communicatie, besluitvorming en distributie) te verbeteren zodat 98% van de methoden die als leverbaar zijn aangekondigd ook echt op tijd beschikbaar zijn. Het convenant wordt twee keer per jaar geëvalueerd, en indien nodig, kan de tekst worden aangepast. Het convenant is ondertekend door de Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs (VVO), de GEU, de Bunnikgroep en de Samenwerkende Educatieve Boekhandels (SEB).³⁰ De naleving van het convenant wordt door de partijen gecontroleerd. In principe geldt het convenant niet alleen voor de ondertekenaars. Elke andere partij op de schoolboekenmarkt die er gebruik van wil maken, kan dat doen. De educatieve uitgevers informeren in het voorjaar de boekverkopers en de scholen over de (niet) leverbaarheid van leermiddelen, en stellen alternatieven beschikbaar als leveringen onmogelijk zijn. De VVO spoort scholen aan om tijdig (voor 1 april) boekenlijsten vast te stellen en door te geven aan de boekhandel (in het convenant wordt gesteld dat ten minste 60% van de scholen hieraan moet voldoen). De boekverkopers zullen op hun beurt uiterlijk 15 mei per titel een reële inschatting maken van de vraag en bij de uitgevers bestellen (maximale afwijking van 10%). Ten slotte heeft het convenant betrekking op bilaterale afspraken tussen de uitgevers en

³⁰ De SEB staat in het convenant nog als aparte partij genoemd, maar is sinds september 2000 toegetroten tot het overleg binnen de Bunnik groep.

boekverkopers over voorraadvorming, recht van retour, distributie van alternatieve materialen et cetera.

Ad 5. De rol van de handel in schoolboeken via internet

De handel in schoolboeken via internet speelt slechts een kleine bijrol. Deze rol kan in de toekomst wellicht groter worden, net zoals de rol van internethandel ook in andere branches toe kan nemen. De huidige omstandigheden (met het VBP-systeem en de financieringswijze waardoor de prijs voornamelijk aanbodbepaald is) impliceren echter geen stimulans voor de ontwikkeling van internet op de schoolboekenmarkt. Ten eerste doordat scholen steeds minder gericht zijn op het zelf aanschaffen van boeken, en steeds meer gericht zijn op het uitbesteden daarvan aan de schoolboekhandel. Ten tweede doordat één van de belangrijkste marketinginstrumenten van internethandel (de prijs van het product) niet kan worden ingezet vanwege het bestaan van de VBP. Door de VBP kunnen de kostenbesparingen die mogelijk zijn bij de handel via internet niet aan de consument worden doorberekend. Een enkele gesprekspartner benadrukt de kostenbesparingen die mogelijk te behalen zijn door schoolboeken via internet aan te schaffen.

Er zijn enkele internet sites via welke schoolboeken kunnen worden gekocht door zowel scholen als leerlingen:

1. BoekNet. BoekNet is een initiatief geweest van uitgeverij Het Spectrum en boekhandelsgroep Van Piere.³¹ Het initiatief werd en wordt ondersteund door de NBB (Van Horssen, 1998, p. 145). Tegenwoordig is BoekNet in handen van PCM. BoekNet is niet alleen een boekverkoper (vooral algemene boeken, slechts een klein deel schoolboeken) maar tevens een dienstverlener voor het boekenvak op het gebied van internet. Uitgeverijen kunnen bijvoorbeeld hun fondscatalogi laten opnemen op de internetsite van BoekNet (BoekNet.nl onderhoudt deze gegevens en helpt met de opzet van een digitale fondscatalogus), en ook links opnemen naar de uitgeverij. BoekNet wordt steeds meer, een overkoepelende site met homepages voor zoveel mogelijk boekhandels.
2. Ikwilboeken.nl. Dit is een internetsite waarop het boek van prof. A. Heertje voor het vak economie wordt aangeboden.
3. Sommige grotere schoolboekhandels bieden ook via internet boeken aan (Van Dijk's Boekhuis, BGN (heet Studentenboek)).
4. Bol.com (eigendom van Bertelsmann), Bruna.nl (eigendom van uitgever Bruna) en Belboek.nl richten zich meer op algemene boeken en hebben geen relatie met educatieve uitgeverij of schoolboekhandels.

De prijs van de schoolboeken die worden verkocht via de internetsites is door de VBP gelijk aan de prijs die wordt betaald bij de boekverkoper. Alleen het economie boek van prof. Heertje *et al.* kost beduidend minder bij aankoop via internet (f29,50) dan bij aankoop via de boekverkoper. Hiermee is de VBP doorbroken.

³¹ Boekhandelsgroep Van Piere was na de overname door BNG niet meer bij BoekNet betrokken.

3.2.4 De scholen en de docenten

Er zijn veel scholen voor het voortgezet onderwijs in Nederland die zowel qua omvang als qua soort onderwijs verschillen. Er zijn brede scholengemeenschappen die alle schoolsoorten bieden van VMBO tot VWO, smalle scholengemeenschappen die enkele schoolsoorten bieden, en categoriale scholen die slechts één soort onderwijs bieden. Zoals uit tabel 3.3 blijkt, is het aantal scholen in de laatste 20 jaar sterk afgenomen doordat veel scholen zijn gefuseerd tot grotere scholengemeenschappen (zie ook Fens *et al.*, 1991, p. 30). In de tabel is een onderscheid gemaakt naar het aantal scholen voor algemeen onderwijs (VWO, HAVO en MAVO) en naar het aantal scholen voor VBO (daarvoor LBO). Voor het meest recente jaar is alleen het totaal aantal scholen weergegeven, voor de vroegere jaren is het totaal aantal scholen niet weergegeven. Het totaal aantal scholen in een schooljaar is niet gelijk aan de som van beide aantallen omdat in de meeste gevallen sprake is van scholen met combinaties van VBO en (één van de soorten) algemeen onderwijs. Zo waren er in het schooljaar 1995/96 in totaal 803 scholen. Uit deze cijfers komt de dalende trend in het aantal scholen duidelijk naar voren. Het gevolg is dat de scholen veel groter zijn geworden en dat meer soorten onderwijs binnen één school worden gegeven. De meeste scholen hebben tegenwoordig meerdere vestigingen.

Tabel 3.3: Het aantal scholen 1980/81-1999/2000

Jaar	VWO/HAVO/MAVO	VBO (LBO)*	Totaal
1980/81	1.511	1.293	-
1985/86	1.382	1.273	-
1990/91	1.242	747	1.768
1995/96	690	434	803
1999/2000	-	-	635

Bron: www.statline.cbs.nl, Onderwijsstatistieken.

* Het VMBO is recent ingevoerd, waardoor cijfermateriaal ontbreekt.

Er waren in het schooljaar 1997/98 100.000 docenten werkzaam in het voortgezet onderwijs. Ten opzichte van 1987/88 is dat een daling van 10%. De docenten zijn verenigd in vakverenigingen (zoals bijvoorbeeld de Vereniging van leraren in levende talen en op centraal niveau het Platform vakinhoudelijke verenigingen voortgezet onderwijs). Schoolbestuurders zijn verenigd in de VVO (de vereniging voor het management in het voortgezet onderwijs), en in de bonden van schoolbesturen (BPCO, VBKO, VBS, of VOS/ABB).

Scholen en docenten zijn –doordat ze de lesmethoden en de wijze van distributie bepalen– de kostenbepalers van de boekenpakketten voor leerlingen. Daarnaast zijn de kosten uiteraard afhankelijk van het gevolgde profiel en de door de leerling gekozen (extra) vakken. De rol van de scholen en docenten wordt in deze paragraaf toegelicht aan de hand van de volgende punten:

1. De docenten kiezen de schoolboeken en schrijven ze voor aan de leerlingen.

2. De scholen kiezen de wijze waarop de schoolboeken naar de leerlingen worden gedistribueerd.

Ad 1. Keuze lesmethoden

Bij het maken van deze keuze kan de docent of de groep van docenten binnen een vaksectie gebruik maken van meerdere informatiebronnen.³²

1. Informatie van de uitgevers. Dit bestaat uit voorlichtingsmateriaal van de uitgever (informatiefolders, een proefexemplaar van een boek, een overzicht), voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd door de uitgevers (gebruikersbijeenkomsten, informatiebijeenkomsten op scholen), en methodekeuzebijeenkomsten (vooral sinds de invoering van de VMBO en de tweede fase).
2. Informatie in vakbladen en van vakverenigingen. De verschillende verenigingen voor vakinhoudelijke docenten in het voortgezet onderwijs beoordelen de kwaliteit van de schoolboeken en informeren hun leden hieromtrent, onder meer via het door elke vereniging uitgegeven vakblad.
3. Informatie van de Landelijke Pedagogische Centra en de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO). Zo heeft de SLO voor de meeste vakken een checklist opgesteld die gebruikt kan worden voor het beoordelen van een lesmethode. Opvallend is dat het criterium 'prijs' nauwelijks aandacht krijgt in de checklist. Sommige scholen hebben overigens eigen checklisten ontwikkeld, die in veel opzichten lijken op de checklist van de SLO.
4. Ervaring en kennis van de docent en de school. Deze is mede gevormd door de lerarenopleidingen (pabo's), de nascholingscursussen (zoals bijvoorbeeld georganiseerd door het IVLOS, het instituut voor lerarenopleidingen, onderwijs en studievaardigheden van de Universiteit van Utrecht), en de reacties van leerlingen op gebruikte lesmethoden.

De doorslaggevende argumenten bij de beslissing tot het voorschrijven van bepaalde boeken zijn volgens de gesprekspartners de inhoud, het gebruiksgemak (primair voor de docent: "kan ik hier als docent prettig mee werken", maar ook voor de leerling), en de aansluiting bij de wijze van lesgeven (klassikaal of zelfwerkzaamheid, indeling naar niveaus binnen de basisvorming, en aantal jaren in de basisvorming). In sommige gevallen wordt gekozen voor een bepaalde methode omdat die aansluit bij methoden gebruikt bij andere vakken (het interdisciplinaire karakter van groepen vakken). Soms kan het ook een rol spelen dat een lesmethode door een bevriende collega is geschreven. Ten slotte zouden direct-inkopende scholen (die dus de schoolboekhandel overslaan) hun keuzen zo aan kunnen passen dat de lesmethoden zo veel mogelijk bij één of twee uitgevers worden betrokken ("*one-stop shopping*") om zo de logistieke en administratieve rompslomp te verminderen en de mogelijkheid om (kwantum-) korting te vergroten. In dat geval wordt besteld bij de drie grootste educatieve uitgevers omdat alleen die voor alle vakken een methode in het assortiment hebben.

³² Scholen en docenten zijn niet verplicht om Nederlandse methoden van Nederlandse uitgevers voor te schrijven. De markt buiten Nederland is echter zeer beperkt. Volgens de klacht van de oudervereniging Ouders & Coö bij de NMa zou er sprake van zijn dat de GEU-leden eventuele parallelle import door scholen en/of ouders zouden dwarsbomen (Ouders & Coö, 2000a). De NMa heeft hier geen aanwijzingen voor gevonden (NMa, 2001).

Prijs speelt geen doorslaggevende rol bij de keuze voor een bepaalde methode. Volgens de GEU is het zelfs zo dat docenten vaak de duurdere producten kiezen, hetgeen volgens de GEU samenhangt met de overtuiging van de docenten dat ze met die duurdere lesmethoden effectiever en efficiënter de onderwijsdoelen kunnen bereiken (GEU, 2001a, p. 14). Dit gedrag van docenten, waarbij de prijs geen doorslaggevend beslissingscriterium is, wordt door andere gesprekspartners in het algemeen onderschreven. De prijs zal een grotere rol kunnen gaan spelen indien de invloed van ouders groter wordt zodat er bijvoorbeeld grenzen aan de kosten van een boekenpakket worden bepaald. Een andere mogelijkheid is dat scholen met eigen budget gaan inkopen (los van de vraag wie het budget verschaft).

Over het algemeen spreken de gesprekspartners van een hoge kwaliteit van het Nederlandse schoolboek. Uit onderzoek van de Stichting Speurwerk blijkt tevens dat 70% van de ouders en bijna alle leerlingen positief zijn over de kwaliteit (inhoud en vormgeving) van de huidige schoolboeken. De lesmethoden zijn bovendien zeer uitgebreid, zodat de docent een keuzemogelijkheid heeft om een deel van het materiaal binnen een lesmethode te gebruiken dat aansluit bij de behoefte van zijn leerlingen (anderzijds moet de docent niet de gehele methode willen behandelen, want daarmee wordt het toch al volle programma overvol). Aan de uitspraak over de kwaliteit ligt geen (internationaal) vergelijkend onderzoek ten grondslag, maar het gaat om een in brede kring uitgesproken (subjectief) oordeel. Deze hoge kwaliteit hangt voor een belangrijk deel samen met de inbedding van de lesmethoden in de leerplannen en kerndoelen (curricula) van de overheid. Men spreekt in dat verband ook wel van een 'bodemkwaliteit'. In een enkel geval hebben de recente (ad hoc) wijzigingen in de curricula in het kader van de onderwijsvernieuwingen ook geleid tot "kleine missers onder lesmethoden doordat de curricula steeds werden bijgesteld en de uitgevers onder grote tijdsdruk moesten werken", aldus een gesprekspartner. Over het algemeen is door de uitgevers echter goed geanticipeerd op de veranderingen in de curricula. Bovendien spelen de Landelijke Pedagogische Centra en de Stichting Leerplan Ontwikkeling een belangrijke rol bij het waarborgen van de kwaliteit (zie paragraaf 3.2.6).

Toch zijn er ook kritische geluiden te horen over de kwaliteit van het Nederlandse schoolboek. De critici stellen dat de schoolboeken wel mooier en gebruiksvriendelijker zijn geworden vanwege de nadruk op de didactische eisen, maar dat de inhoud niet verbeterd maar eerder verslechterd is ("minder consistent, minder zorgvuldig en minder volledig dan vroeger", zie ook: 'Feiten weer basis lesstof geschiedenis', *Volkskrant*, 2/2/2001).

Ad 2. Distributiewijze

De directie of het bestuur van de school kiest voor een bepaalde distributiewijze. In eerste instantie is dat een keuze tussen een huursysteem voor boeken (boekenfonds) en boeken in eigendom van de leerlingen. Uit cijfers van het Nibud (1999) blijkt dat 76% van de ouders van kinderen in het voortgezet onderwijs gebruik maakt van een boekenfonds. Het blijkt dat de gemiddelde kosten over alle onderwijsniveaus in het geval van een boekenfonds lager zijn (gemiddelde is f395,- en mediaan is f380,-) dan in het geval van aankoop van nieuwe of

tweedehands boeken (gemiddelde is f536,- en mediaan is f500,-). Daarnaast blijkt dat 90% van de huishoudens die gebruik maken van een boekenfonds verder geen uitgaven hebben aan nieuwe of tweedehands boeken.

De keuze van boeken in eigendom versus een boekenfonds, is niet louter een kwestie van geld, maar ook de volgende aspecten spelen daarbij een rol voor de school:

1. Een boekenfonds is gericht op het maximaal aantal leerlingen;
2. Een boekenfonds brengt hoge administratiekosten met zich mee;
3. Leerlingen mogen geen aantekeningen in de boeken maken;
4. Leerlingen hebben minder naslagwerken omdat ze boeken uit eerdere jaren al weer hebben moeten inleveren. Vooral voor vakken waaraan meerdere jaren wordt gewerkt, kan het vervelend zijn om niet terug te kunnen bladeren;
5. Het onderwijs of de beheerder van het boekenfonds houdt wellicht de schoolboeken langer in het systeem om de kosten te drukken, waardoor nieuwe boeken en methoden minder snel worden gebruikt.

In Nederland worden de volgende distributiewijzen om schoolboeken te verspreiden onder de leerlingen, gebruikt:

1. Intern boekenfonds I (eigen boekenfonds): 35% van de scholen (vooral in Noord-Nederland). Leerlingen huren boeken bij een boekenfonds, waarvan de school de eigenaar is, en dat wordt georganiseerd en beheerd door de school.³³ De school koopt de boeken in veruit de meeste gevallen in via een boekverkoper en in een enkel geval direct bij de uitgevers. Variant 1 is het goedkoopst voor de leerling: een boek kost ongeveer 25% van de nieuwwaarde per jaar. Deze variant is het goedkoopst omdat de personeels- en andere kosten verbonden aan het samenstellen van pakketten, slechts gedeeltelijk of helemaal niet worden doorberekend in de pakketprijs. Bovendien is de afschrijvingstermijn van een boek in een intern boekenfonds doorgaans wat langer (4 tot 5 jaar) dan bij een extern boekenfonds. Ten slotte heeft een school geen winstdoelstelling met een boekenfonds.
2. Intern boekenfonds II (gefaciliteerd boekenfonds): 5% van de scholen. Leerlingen huren boeken bij een boekenfonds, waarvan de school eigenaar is, en dat wordt georganiseerd en beheerd door de schoolboekhandel.³⁴ Deze variant is nog enigszins nieuw, maar zal volgens enkele gesprekspartners veel worden toegepast in de toekomst. Het voordeel is dat de school eigenaar is en extra diensten inkoopt bij de boekverkoper. De hoogte van de rekening voor de leerling wordt uiteindelijk door de school bepaald.
3. Extern boekenfonds (verhuursituatie): 55% van de scholen. Leerlingen huren bij een boekenfonds waarvan de schoolboekhandel de eigenaar is. Het aantal scholen dat met dit systeem werkt, is de laatste jaren sterk gestegen, en stijgt nog steeds. Deze derde variant is duur voor de leerling: 35% tot 40% van de nieuwwaarde van een boek per jaar. Dit hogere percentage hangt samen met het feit dat de schoolboekhandel exploitatiekosten en een winstmarge incalculeren. Er wordt doorgaans een afschrijvings-

termijn van 3 tot 5 jaar gehanteerd, zodat de schoolboekhandel een extra marge creëert om het beheer van een boekenfonds te bekostigen: minimaal 3 maal 35% (105%) tot maximaal 5 maal 40% (200%). In een schoolboekenpakket verhuurd door de boekverkoper zitten gemiddeld 48% gebruikt boeken en 52% nieuwe boeken (informatie van Van Dijk's Boekhuis).

4. Aankoop van boeken door leerlingen: 5% van de scholen. De leerlingen kopen ofwel nieuwe boeken bij een (school)boekhandel, ofwel tweedehands boeken bij een boekhandel of op een boekenbeurs (georganiseerd door de school, de ouders, de leerlingen en/of de schoolboekhandel). De aankoop van tweedehands boeken gebeurt vooral in Zuid-Nederland en vooral op VMBO scholen met beroepsgerichte vakken. Deze vierde variant wordt steeds minder toegepast.

Uit dit overzicht komen een drietal belangrijke ontwikkelingen naar voren. Zo blijkt dat er op steeds grotere schaal wordt overgestapt op het uitbesteden van het boekenfonds van een eigen naar een gefaciliteerd of een extern boekenfonds. Doordat het aandeel van externe boekenfondsen toeneemt, neemt de directe invloed van de VBP verder af. Bij een gefaciliteerd boekenfonds is de VBP wel van toepassing omdat dan de schoolboeken in eigendom van de school zijn. Een extern boekenfonds is voor de leerling over het algemeen duurder dan een intern boekenfonds. Het feit dat de laatste jaren het aandeel van de externe boekenfondsen is toegenomen, zou dan ook van enige invloed kunnen zijn geweest op de recente prijsstijgingen zoals beschreven in paragraaf 3.4. Omdat de aandelen echter alleen bekend zijn in termen van het aantal scholen, en niet in termen van het aantal leerlingen, is op basis van deze informatie geen eenduidige conclusie te trekken. De politiek vindt dat scholen vaker zouden moeten overwegen om een (intern) boekenfonds op te zetten omdat dat goedkoper blijkt te zijn dan andere vormen van distributie (Tweede Kamer, 2000b, p. 4). De overheid wil scholen echter niet geldelijk gaan ondersteunen om zelf een boekenfonds op te richten, omdat dat in strijd is met het principe dat scholen eigen keuzen moeten maken.

Een tweede ontwikkeling die van belang is, is de steeds verder teruglopende eigen aankoop van schoolboeken door leerlingen. Voor de uitgever is het van belang dat door het huren van boeken of het kopen van tweedehands boeken, de afzet van nieuwe ongebruikte ('eerstehands') boeken afneemt. Het hiermee gepaard gaande verlies van schaalvoordelen leidt tot kostenstijgingen van deze nieuwe boeken. Ondanks het feit dat 15 jaar geleden meer schoolboeken door de leerlingen in het voortgezet onderwijs werden gekocht, is het aandeel van koop in die periode echter altijd laag geweest en is het grootste deel van de boeken via verhuur (intern dan wel extern boekenfonds) aan de leerlingen beschikbaar gesteld. Het kostenverhogende effect van de dalende afzet *begin jaren '80* bij uitgevers heeft nagenoeg niet bijgedragen aan de *recente* sterke prijsstijgingen. Bovendien hebben de kostenstijgingen voor de uitgever als gevolg van de overgang van koop naar verhuur nagenoeg niet geleid tot prijsstijgingen in het begin van de jaren '80. In de branche is afgesproken om deze kostenstijging per titel niet te vertalen in hogere prijzen, maar in lagere marges voor de boekverkopers. De lagere marges waren volgens een

³³ Doordat de school bij een intern boekenfonds de eigenaar is, is de school vrij in de keuze waarop wordt afgeschreven (bijvoorbeeld de keuze van de afschrijvingstermijn) en om een reserve op te bouwen.

gesprekspartner mede mogelijk doordat de kosten van schoolboekverkopers, als gevolg van een professionaliseringsslag, de afgelopen decennia zijn gedaald.

Ten slotte is het lage percentage van directe leveringen van uitgevers aan scholen opvallend. Door de grote marktconcentratie onder educatieve uitgevers en door de efficiënte karakteristieken in logistieke zin (veel exemplaren per bestelregel), zijn de magazijnfuncties bij de educatieve uitgevers relatief goed ontwikkeld. Eind jaren '80 werd nog 10 tot 15% van de schoolboeken voor het voortgezet onderwijs direct door de uitgever geleverd aan scholen. Sindsdien komen directe leveringen steeds minder voor.

De oorzaken voor de verminderde directe aankopen bij uitgevers komen grotendeels overeen met de oorzaken voor het op steeds grotere schaal uitbesteden van het boekenfonds.

Ten eerste is door allerlei bezuinigingen sinds eind jaren '80 steeds minder boventallig personeel op scholen aanwezig (zoals conciërges) die in vakantieperioden en tijdens leegloopuren kunnen werken aan het beheren van een schoolboekenfonds.

Ten tweede hebben zich sinds het begin van de jaren '90 op grote schaal fusies voorgedaan tussen scholen en zijn er steeds grotere scholen ontstaan. Hierdoor neemt het aantal leerlingen binnen een boekenfonds sterk toe, met als gevolg dat het beheren van een fonds een gecompliceerde taak wordt. Bovendien heeft het personeel van dergelijke grote scholen al veel beheerstaken en zullen er minder snel mensen over zijn voor het beheren van een boekenfonds. Door het beheer van het boekenfonds uit te besteden, is er minder druk op het zittende personeel. Er is dan vaak alleen een deeltijd-coördinator nodig die het contact met de boekverkoper onderhoudt (bestellingen doorgeeft ed.).

Het lage aandeel van directe inkoop bij uitgevers ten bate van een intern boekenfonds wordt daarnaast in belangrijke mate veroorzaakt door het exclusieve handelskanaal.

Omdat bij de verkoop van schoolboeken de handelsmarges alleen aan erkende boekverkopers mogen worden gegeven, is het voor scholen (of een inkoopcombinatie van scholen) een mogelijkheid om een erkenning als boekverkoper aan te vragen, om zo aanspraak te kunnen maken op de handelsmarges. Scholen zijn zelf deskundig als het gaat om de inhoud van boeken (schoolboekhandel licht dus niet voor), stellen zelf de boekenlijst per vak samen, weten welke leerlingen welke vakken volgen, en kunnen dus vrij eenvoudig de informatie voor een samen te stellen boekenpakket vergaren. Vervolgens is menskracht nodig om de boeken te bestellen, en om de pakketten samen te stellen (scholen beschikken over een groot potentieel aan vakantiekrachten (de leerlingen) om hierbij te helpen). Door de eerder genoemde bezuinigingen is er steeds minder boventallig personeel op scholen aanwezig, waardoor waarschijnlijk extra personeel zal moeten worden ingehuurd. Dit personeel wordt dan betaald uit het algemene budget van de school, en dus uit overheidsgelden. Het personeel van een schoolboekhandel wordt uit bedrijfsgelden betaald. Een dergelijke 'overheidsfinanciering' van personeel op scholen zou als concurrentieverstorend kunnen worden bestempeld.

In de praktijk komt het nog niet of nauwelijks voor dat inkoopcombinaties zijn gevormd met een erkenningsstatus. Men speelt wel met de gedachte, maar is door allerlei factoren nog niet overgegaan tot een daadwerkelijke aanvraag:

1. Het aanvragen en verkrijgen van de erkenningsstatus kost –vooral door de te volgen opleiding– tijd, en tijd is schaars in het onderwijs.
2. Er is nu geen prikkel voor de school om een inkoopcombinatie te vormen. Scholen betalen immers niet zelf de boekenkosten, maar dat doen de ouders. Het ontbreken van een dergelijke financiële prikkel heeft bijvoorbeeld tot gevolg gehad dat steeds meer scholen van een intern boekenfonds zijn overgestapt op een extern boekenfonds, ondanks het feit dat daar hogere kosten aan zijn verbonden voor de ouders.
3. Scholen zijn gewend geraakt aan (of in een enkel geval misschien zelfs afhankelijk van) de dienstverlening schoolboekhandel (het beheren en organiseren van een boekenfonds kost immers schaarse tijd en menskracht). Het omschakelen naar een andere distributievorm en direct inkoop impliceert een cultuuromslag en kost daardoor tijd.

3.2.5 De ouders en leerlingen

Op dit moment zijn er ongeveer 861.500 leerlingen in het voortgezet onderwijs. In tabel 3.4 wordt weergegeven hoe de verdeling van het totale aantal leerlingen is over de verschillende segmenten van het voortgezet onderwijs. Omdat de cijfers bekend zijn tot en met 1999/2000, is er geen inzicht in het aantal leerlingen in het VMBO. Er is voor de voorgaande jaren echter wel een beeld van de aantallen leerlingen in de MAVO en het VBO. Verder is de basisvorming als apart segment opgenomen.

Tabel 3.4: Het aantal leerlingen per onderwijs segment

Jaar	Totaal	Basisvorming*	VWO**	HAVO	MAVO	VBO
1990/91	916.500	381.800	138.900	125.000	130.900	139.800
1997/98	852.200	366.300	130.400	127.300	102.200	126.200
1998/99	855.800	378.500	128.600	127.000	100.100	121.600
1999/2000	861.500	389.400	128.200	122.800	100.400	120.700

Bron: www.statline.cbs.nl, Onderwijsstatistieken.

* De basisvorming (eerste gemeenschappelijke leerjaren) heette vroeger (voor de onderwijsvernieuwingen van eind jaren '90) brugklas of middenschool, en besloeg meestal 1 jaar en soms 2 of zelfs 3 jaar.

** Het VWO bestaat uit het gymnasium, atheneum en ongedeelde VWO.

Het aantal leerlingen is sinds het begin van de jaren '90 gedaald met 6%. Het dieptepunt lag rond 1997/98, en sindsdien neemt het aantal leerlingen weer toe. De komende jaren zal het aantal leerlingen waarschijnlijk niet meer afnemen, maar enigszins toenemen (zoals de stijging van het aantal leerlingen in de basisvorming aangeeft). Het aantal leerlingen in het VWO en de HAVO daalde met 7,7% respectievelijk met 1,75%. Het aantal leerlingen in de MAVO en het VBO daalde relatief sterker met 23,3% respectievelijk 13,7%. Concluderend kan gesteld worden dat de omvang van de totale markt de afgelopen 10 jaar redelijk constant is geweest voor de HAVO, enigszins is afgenomen voor het VWO, en relatief sterk is afgenomen voor de MAVO en het VBO.

De ouders van leerlingen in het voortgezet onderwijs kunnen zich aansluiten bij één van de vier ouderverenigingen (Ouders en Coö, Nederlandse Katholieke Oudervereniging (NKO), Landelijke Oudervereniging voor Bijzonder Onderwijs op algemene grondslag (LOBO) en Vereniging voor Openbaar Onderwijs (VOO)). Tussen de verschillende ouderverenigingen wordt wel overlegd maar niet echt samengewerkt. Elke vereniging heeft een 'specialisme'. Het is voornamelijk de oudervereniging Ouders & Coö die zich bezighoudt met de kosten van schoolboeken en de VBP. Ouders & Coö heeft 650 leden uit medezeggenschaps- en ouderraden als lid, en 1.200 scholen als donateur.

De leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn verenigd in Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS). Het LAKS heeft ongeveer 1.250 leden, en fungeert als informatiecentrum (voor

juridische vragen), als klachtencentrum (tijdens eindexamens: de eindexamenklachtenlijn), en als externe vertegenwoordiging voor de leerlingen.

De rol van de ouders en de leerlingen op de schoolboekenmarkt wordt aan de hand van de volgende punten beschreven:

1. De ouders betalen de schoolboeken en de leerlingen gebruiken de schoolboeken.
2. Hoe zijn de mogelijkheden voor inspraak van de ouders en leerlingen?
3. Oudervereniging Ouders & Coö heeft een klacht ingediend bij de NMa met betrekking tot de VBP (en het exclusieve handelskanaal) en de rol van de educatieve uitgevers.

Ad 1. Betalers en gebruikers

Leerlingen zijn verplicht om tot en met hun zestiende naar school te gaan en door de docent voorgeschreven schoolboeken te gebruiken. De ouders zijn op hun beurt wettelijk verantwoordelijk voor de kosten voor levensonderhoud en studie van hun kinderen jonger dan 21 jaar. De schoolkosten bestaan voor de leerling in het voortgezet onderwijs uit schoolboeken, (vrijwillige) ouderbijdragen, materialen en gereedschappen, overige schoolbenodigdheden, reiskosten, excursies en schoolreisjes. Daarnaast zijn de ouders van leerlingen die op 1 augustus van een schooljaar 16 jaar of ouder zijn, verplicht om voor dat schooljaar lesgeld te betalen (f1.822 in 2000-2001). Voor leerlingen die onder leerplicht vallen, hoeft geen lesgeld te worden betaald. Indien de ouders onvoldoende financiële draagkracht hebben, kunnen zij een beroep doen op de Wet Tegemoetkoming Studiekosten (WTS). In het kader van de WTS kunnen zowel de schoolkosten (zie paragraaf 3.2.6) als het lesgeld worden vergoed.³⁴

De prijs waar de ouders en de leerlingen in de praktijk mee te maken hebben is niet zozeer de VBP, maar veelal de huurprijs van een boekenpakket voor een bepaald schooljaar of in enkele gevallen met tweedehandsprijzen voor een bepaald schoolboek. De huurprijs van een boekenpakket verschilt enorm per school. Gemiddeld is deze nu f500,- per jaar. Het komt er op neer dat ouders ongeveer 25 tot 40% betalen van de nieuwprijs van de in het pakket opgenomen leermiddelen en boeken. Van belang is verder dat deze huurprijs niet alleen gerelateerd is aan de levering van de boeken, maar ook is bepaald door de extra dienstverlening van de schoolboekhandel.

Ad 2. Inspraak ouders en leerlingen

De ouders en leerlingen kunnen via de volgende organen invloed uitoefenen op de gang van zaken binnen een school:

1. De medezeggenschapsraad (MR). Elke school moet verplicht een MR hebben. De MR bestaat uit ouders, leerlingen, onderwijzend en onderwijssteunend personeel. De MR heeft als

³⁴ In het kader van de Wet Tegemoetkoming Studiekosten kunnen ouders het lesgeld voor het schooljaar 2000/2001 vergoed krijgen indien het belastbaar inkomen van beide ouders in 1997 lager was dan f57.301,- (Ministerie van OC&W, 2000b). In totaal is in 2000 een bedrag van f112,8 miljoen aan vergoedingen voor lesgeld voor het voortgezet onderwijs uitgekeerd.

enig vertegenwoordigend orgaan wettelijke bevoegdheden. Allereerst heeft de MR het recht op informatie en overleg. Ten tweede heeft de MR advies- en instemmingsrecht. Bij een besluit over vaststelling of wijziging van het beleid rond voorzieningen ten behoeve van de leerlingen heeft het bevoegd gezag de instemming van het ouders- en leerlingendeel van de MR (artikel 9 sub c, Wet Medezeggenschap Onderwijs 1992). Dit heeft betrekking op een fusie maar ook op het beleid rond schoolboeken, zoals het instellen of opheffen van een boekenfonds en de keuze van de boekverkoper.

2. De ouderraad. Deze raad bestaat uit vertegenwoordigers van de ouders, en kan gevraagd en ongevraagd de MR adviseren.
3. De leerlingenraad. Deze raad bestaat uit vertegenwoordigers van de leerlingen, en kan gevraagd en ongevraagd de MR adviseren.

De scholen en de docenten die de lesmethoden kiezen en voorschrijven, houden volgens de ouderverenigingen en de politiek te weinig rekening met de prijs van de boeken (Ouders & Co, 2000b; Tweede Kamer, 2000a en b). De officiële vertegenwoordigers van de ouders in de MR voeren doorgaans een onmogelijk te winnen discussie als zij zich willen bemoeien met de besluitvorming rond de aanschaf van individuele methoden, aldus de gesprekspartners. Bij het kiezen van de lesmethoden staat immers de autonomie van de docent in een hoog vaandel en bij het kiezen van de distributiewijze geldt hetzelfde voor de autonomie van de school. De invloed van de ouders en de leerlingen verschilt sterk per school. In een enkel geval luistert het schoolbestuur wel naar de MR indien er klachten zijn over de hoogte van het boekengeld. In één geval is de school zelfs overgestapt van een extern naar een intern boekenfonds, na klachten van de MR over de hoge kosten verbonden aan de distributie.

De meeste gesprekspartners vinden de huidige inspraakmogelijkheden echter te gering en pleiten voor een ruimere inspraak van de ouders, als betalende, in het keuzeproces van de methoden en de distributiewijze. Het gaat hierbij niet om de beïnvloeding van de keuze per vak (die moet in handen blijven van de docenten), maar om een maximaal bedrag voor het boekenpakket per leerling dat is afgestemd op de draagkracht van de ouders (waarbij de schoolleiding verder bepaalt hoe de bedragen over de vaksecties worden verdeeld). De politiek ziet daarnaast veel in de mogelijkheid om een overzicht van de beschikbare lesmethoden aan de MR (ouders) te geven zodat ze beter invloed kunnen uitoefenen op de keuze van lesmethoden (Tweede Kamer, 2000b). Ten slotte denken de ouders er over om zelf als boekverkoper te gaan optreden, waardoor de korting wel bij ouders terechtkomt (vergelijk artikel 7c van het Reglement Handelsverkeer). Zo heeft de directeur van Ouders & Co zelf een boekhandelsdiploma behaald.

De overheid wil niet overgaan tot het stellen van grenzen aan de kosten voor schoolboeken per leerling: “Het hanteren van een grens voor de kosten voor boeken zou de vrijheid van scholen bij de keuze van hun leermiddelen aantasten.” (Tweede Kamer, 2000a, pp. 6-7). De overheid wijst verder de mogelijkheid af om –door als overheid het deel dat boven de grens valt te betalen– de grens te laten gelden voor ouders maar niet voor docenten: “Het overhevelen van kosten boven een bepaalde grens naar de overheid zou elke prikkel tot kostenbesparing bij scholen –en prijsbeperking bij de uitgevers– wegnemen.” (ibidem).

Behalve de mogelijkheid om via de daartoe geëigende organen inspraak uit te oefenen, is het voor ouders ook mogelijk om invloed uit te oefenen op het kostenniveau door bewust een school met relatief lage kosten voor schoolboekenpakketten te kiezen (bij huren dan wel kopen). In het onderzoek is niet naar voren gekomen dat ouders op dergelijke wijze een schoolkeuze maken. Als ouders al invloed hebben op de kosten van schoolboeken dan ontstaat die in veruit de meeste gevallen pas als de leerling al op school zit (en de ouder of de leerling zitting heeft in een inspraakorgaan). Verder blijkt uit het onderzoek dat scholen nog niet kostenbewust zijn en ‘actief werven’ door ouders (en leerlingen) te wijzen op relatief lage boekenkosten. Dat laatste gebeurt slechts in incidentele gevallen. Het feit dat scholen op steeds grotere schaal kiezen voor het uitbesteden van het boekenfonds alsmede het feit dat de prijs bij de keuze van lesmethoden door

docenten een ondergeschikte rol speelt, duidt er juist op dat scholen over het algemeen niet kostenbewust zijn.

Om ouders in staat te stellen om bewust voor een school met lage boekenkosten te kiezen, is het wel noodzakelijk dat per school bekend wordt gemaakt welke prijs voor de verschillende lesmethoden of pakketten dient te worden betaald ('stemmen met voeten', zie ook paragraaf 5.2). Hiervan gaat een prikkelende werking uit op scholen om zo goedkoop mogelijk in te kopen en meer gericht te onderhandelen met uitgevers of schoolboekhandelaren.

Ad 3. Klacht bij de NMa

Begin juli 2000 heeft Ouders & Coo een klacht ingediend bij de NMa. In de politiek vroeg men al langer (sinds Paars I) om een dergelijk onderzoek bij de NMa, maar de regering stelde zich afhoudend op en wachtte af tot een belanghebbende een klacht zou indienen (Tweede Kamer, 2000b). De NMa heeft op 9 februari 2001 antwoord gegeven op de klacht en elk punt afgewezen.

In sommige gevallen heeft de NMa geen bevoegdheid om zich uit te spreken omdat het niet om 'mededingingsrechtelijke relevante gedragingen' gaat. Dit betreft het deel van de klacht dat zich richtte op de totstandkoming van het ontheffingsbesluit uit 1997. Dit besluit berust op eerdere politieke toezeggingen, en niet op een inhoudelijke toetsing van de argumenten. Er is niet of nauwelijks meegewogen dat door het besluit ook de schoolboeken onder de VBP zouden komen te vallen. Bovendien zijn er volgens Ouders & Coo procedure fouten gemaakt doordat de verschillende belanghebbenden niet zijn geraadpleegd en er geen belangenafweging heeft plaatsgevonden. In andere gevallen vond de NMa geen aanwijzingen voor de klacht en werd geoordeeld dat de betreffende klacht ongegrond is. Dit betreft het deel van de klacht dat zich richtte op de concurrentiebeperkende samenwerking tussen schoolboekverkopers onderling en educatieve uitgevers onderling.

De klacht van Ouders & Coo heeft tot veel discussie binnen het boekenvak geleid en tot overleg tussen de verschillende marktpartijen. Bovendien heeft de klacht mede geleid tot een nog lopend onderzoek bij de Stichting Leerplan Ontwikkeling in opdracht van het Ministerie van OC&W over de pluriformiteit en de prijzen van het aanbod van lesmethoden in het derde en vierde leerjaar van het VMBO.

3.2.6 De overheid en de semi-overheidsinstellingen

Bij de beschrijving van de rol van de overheid op de schoolboekenmarkt zijn de volgende punten van belang.

De overheid (Ministerie van OC&W) speelt vooral een belangrijke rol als (mede-)opsteller van de curricula. Bovendien controleert de overheid (de Onderwijs Inspectie) de naleving van de curricula door scholen. De laatste jaren is de invloed van de overheid op dit punt groot geweest door de vele onderwijsvernieuwingen.

Ten tweede is van groot belang dat de overheid (de minister van EZ en de staatsecretaris van OC&W) een ontheffing heeft verleend voor het Reglement Handelsverkeer.

Ten derde financiert de overheid een deel van de kostenstijging van schoolboeken voor de ouders. Dit gebeurt op twee manieren: een verhoging van de kinderbijslag met f100 per gezin per jaar sinds 2000 en een verhoging van de normbedragen voor de vergoeding van schoolkosten in het kader van de Wet Tegemoetkoming Studiekosten (WTS, zie Ministerie van OC&W, 2000b). Er is in het kader van de WTS een vergoeding mogelijk voor schoolkosten voor bijvoorbeeld boeken, reiskosten, en een schooltas. Indien een leerling jonger is dan 18 jaar en het belastbaar inkomen van de beide ouders in 1997 niet hoger was dan f53.324,- kunnen de ouders een vergoeding van f1.084,- per jaar krijgen voor gemaakte schoolkosten voor hun kind. In totaal is er in 2000 voor het voortgezet onderwijs f247,4 miljoen vergoed voor schoolkosten.³⁵ Indien de leerling 18 jaar of ouder is en nog thuis woont, heeft hij of zij recht op een maandelijkse basistoelage van f181,67 die onafhankelijk is van het ouderlijk inkomen. Voor uitwonende leerlingen van 18 jaar of ouder komt dat maandbedrag op f423,55. In 2000 was het totale bedrag voor de basistoelagen gelijk aan f86,3 miljoen. De leerlingen van 18 jaar of ouder kunnen, afhankelijk van het inkomen van hun ouders, ook nog aanspraak maken op een extra bijdrage in de studiekosten (in totaal f8 miljoen in 2000). Uit Nibud onderzoek (1999) blijkt dat de vergoedingen in het kader van de WTS niet kostendekkend waren voor de tweede fase in het voortgezet onderwijs.

Ten vierde heeft de overheid een stimulerende rol met betrekking tot de implementatie van ICT in het onderwijs. De minister van OC&W betaalt tot en met 2003 bijna f3 miljard voor het gehele onderwijs (van basisschool tot volwasseneneducatie). Daarnaast ontvangen scholen jaarlijks een rechtstreeks bedrag per leerling voor hardware, software, onderhoud en scholing (f125 per leerling per jaar in het voortgezet onderwijs (vanaf 2002 f127,50); en f23,- per leerling per jaar voor Kennisnet). De marktpartijen laten weten dat ze op zich vinden dat er inderdaad ruim in ICT wordt geïnvesteerd, maar dat deze investeringen alleen zinvol zijn als er een goede verhouding is tussen hardware, software, nascholing docenten en infrastructuur. Niet iedereen vindt dat die verhouding nu juist is (te veel hardware, te weinig budget voor de rest) (zie bijvoorbeeld GEU, 2001a, pp. 8-9.).

De semi-overheidsinstellingen: SLO en de LPC's

De Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) verricht onderzoek naar ontwikkelingen binnen het onderwijs (bijvoorbeeld in opdracht van vakverenigingen)³⁶, en stelt kerndoelen, leerplannen en examenprogramma's op. Daarnaast ontwikkelt de SLO zelf kleine lesmethoden voor speciale groepen leerlingen waarvoor weinig lesmethoden beschikbaar zijn (bijvoorbeeld voor het individuele onderwijs). Het PMVO (Proces Management Voortgezet Onderwijs) heeft onder

³⁵ Bedragen in het kader van de WTS zijn gebaseerd op mondelinge informatie van dhr. Veeneboer, Directie Studiefinancieringsbeleid. Het gaat hier om *gerealiseerde* bedragen.

³⁶ Voor het voortgezet onderwijs zijn in 2001 bijna f4 miljoen aan subsidiegelden beschikbaar. De vakvereniging moet zelf ook een bijdrage leveren aan het onderzoek. Bovendien gelden er bepaalde richtlijnen. Veelal gaat het erom om nieuwe ideeën in de verschillende vakgebieden om te zetten in proefmateriaal.

meer als taak om in de gaten te houden of er voldoende lesmethoden beschikbaar zijn voor de verschillende groepen leerlingen. Indien blijkt dat er een tekort aan lesmethoden voor met name de kleinere groepen leerlingen dreigt, kan de overheid opdracht geven aan de SLO om lesmethoden te ontwikkelen. Medewerkers van educatieve uitgeverij worden wel betrokken bij de brainstormsessies die vooraf gaan aan de ontwikkeling van een dergelijke lesmethode. De door de SLO ontwikkelde kleine methoden worden vervolgens via een tendersysteem aan de educatieve uitgeverij verkocht, die ze verder op de markt brengen. Methode-ontwikkeling op verzoek van de overheid komt overigens (nog) niet erg vaak voor; het gaat om incidentele gevallen.

Verder spelen de Landelijke Pedagogische Centra (LPC's) een rol op de schoolboekenmarkt. De LPC's zijn enerzijds concurrenten van SLO, maar werken anderzijds ook samen. De LPC's zijn meer gericht op advisering en ondersteuning van het onderwijsveld, terwijl SLO meer gericht is op de ontwikkeling van het onderwijsveld. Onder de LPC's vallen de KPC groep, CPS en APS. Deze drie centra adviseren docenten en scholen en organiseren cursussen, conferenties en studiedagen voor belanghebbenden in het onderwijsveld. Tevens verrichten de centra onderzoek en ontwikkelen ze materiaal voor het totale onderwijsveld. De laatste jaren hebben de centra een belangrijke rol gespeeld bij het ontwikkelen van, het informeren over en het vormgeven van de onderwijsvernieuwingen. Elke van de centra heeft expertise en verzorgt voorlichting en cursussen met betrekking tot een bepaald vakkengebied. Zo is de KPC groep vooral gericht op de gammavakken, het vak verzorging, de kunstvakken en de klassieke talen; APS is vooral gericht op de exacte vakken en lichamelijk opvoeding; en CPS is vooral gericht op de moderne vreemde talen en Nederlands (bijvoorbeeld via hun talentcentrum en de nieuwsbrief Talen).

De inkomsten van SLO bedroegen in 1998 circa f40 miljoen, waarvan f29 miljoen een instellingssubsidie van het Ministerie van OC&W is. In 1998 jaar ontvingen de LPC's tezamen f51 miljoen van het Ministerie van OC&W. Instellingen voor toetsontwikkeling, zoals CITO, ontvingen in 1998 tezamen f30 miljoen. De uitgaven door het Ministerie van OC&W aan SLO, LPC's en instellingen toetsontwikkeling tezamen komen hiermee op f110 miljoen. Sinds 1999 worden deze uitgaven door het Ministerie van OC&W niet meer uitgesplitst in haar begroting. De totale uitgaven van het Ministerie van OC&W aan de instellingen bedroegen in 1999 circa f166 miljoen (Tweede Kamer, 1999, p. 177, p. 197).

3.3 De markt voor schoolboeken: de pluriformiteit van het aanbod

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag hoe breed het aanbod van lesmethoden per vak in het voortgezet onderwijs is. In paragraaf 3.3.1 wordt een globaal inzicht verschaft in de breedte van het aanbod voor alle vakken in het voortgezet onderwijs. Omdat er geen (centraal) overzicht bekend is met het aantal lesmethoden per vak, wordt voor dit beeld voor alle vakken gebruik gemaakt van GEU-overzichten. Hierin wordt niet uitgegaan van het aantal lesmethoden per vak maar van het aantal erkende uitgeverij dat één of meer lesmethoden voor een bepaald vak uitgeeft

voor een bepaald onderwijsniveau. In paragraaf 3.3.2 wordt vervolgens de pluriformiteit van het aanbod van enkele vakken op verschillende onderwijsniveaus in meer detail bekeken. Ten bate van deze gedetailleerde studie van het aanbod is door de onderzoekers een overzicht opgesteld op basis van materiaal van de Stichting Leerplan Ontwikkeling met het aantal lesmethoden –en dus niet met het aantal erkende uitgevers– per vak.

3.3.1 Alle vakken

In deze paragraaf wordt voor de vakken in het VMBO, de HAVO en het VWO de pluriformiteit van het aanbod bestudeerd. Hierbij is uitgegaan van GEU-overzichten met het gemiddeld aantal erkende uitgevers dat één of meer lesmethoden (LM) en educatieve softwarepakketten (SP) uitgeeft. In bijlage 1 worden de gedetailleerde overzichten per vak voor de jaren 2001, 1999 en 1993 weergegeven. Hier worden de gemiddelden per onderwijssoort (VMBO, HAVO en VWO) genoemd. Omdat sommige uitgevers meerdere lesmethoden of softwarepakketten per vak uitgeven, kan het aantal uitgevers niet zonder meer gelijk worden gesteld aan het aantal beschikbare lesmethoden of softwarepakketten; het geeft voor een bepaald schooljaar echter wel een duidelijke indicatie. Een tweede kanttekening bij de overzichten is het feit dat in de onderliggende data van de GEU geen onderscheid is gemaakt tussen boven- en onderbouw. Ten derde zijn de niet-erkende uitgevers niet in de overzichten opgenomen. Ten slotte zijn sommige vakken geaggregeerd opgenomen (zoals ‘moderne talen’ bij het VWO en de HAVO in plaats van Duits, Engels en Frans) en ontbreken enkele kleinere vakken (zoals Russisch of Spaans).

VMBO in 2001

Het gemiddeld aantal aanbieders per vak in het VMBO ligt voor de algemene vakken rond de 4,3 in 2001 (voor het gedetailleerde overzicht aanbod per jaar zie bijlage 1). Het gemiddeld aantal aanbieders voor de beroepsgerichte vakken ligt veel lager (circa 2). Dit lage aantal aanbieders voor de beroepsgerichte vakken wordt enerzijds veroorzaakt door het feit dat er per beroepsgericht vak slechts lage aantallen leerlingen zijn, en anderzijds door het feit dat het VMBO een nieuwe schoolsoort is die op 1 augustus 1999 is ingevoerd (de eerste VMBO leerling doet in 2003 examen). De lesmethoden voor de meeste vakken zijn daardoor nog in ontwikkeling.

Voor sommige vakken in het VMBO –vooral voor de vakken met een laag aantal leerlingen– onderzoeken de educatieve uitgevers nog of ze een methode zullen gaan ontwikkelen (zo onderzoekt Delta Press de mogelijkheden voor het vak voertuigtechniek en EPN de mogelijkheden voor de vakken instalektro en installatietechniek). Daarnaast worden voor sommige van de vakken geen lesmethoden door de educatieve uitgeverijen maar door andere partijen geleverd, zoals branche-organisaties of bedrijven binnen de branche. De projectorganisatie VMBO heeft bij deze andere partijen navraag gedaan (onderdeel van het PMVO (Proces Management Voortgezet Onderwijs); zie www.pmvo.nl en www.vmbo.nl).

Zo blijkt dat voor het vak voertuigtechniek in het voorjaar van 2001 twee lesmethoden op de markt zullen komen. Eén daarvan is geproduceerd door de firma Van Merkerk uit Veenendaal en

de tweede is ontwikkeld door de KPC-groep in samenwerking met de branche-organisatie Innovam. De GEU-leden bieden geen lesmethoden aan voor de vakken transport en logistiek, en installatietechniek. Het vak transport en logistiek is een experiment dat slechts op enkele scholen wordt gegeven. Deze scholen ontwikkelen zelf in samenwerking met het platform transport en logistiek lesmateriaal. De lesmethode voor het vak installatietechniek is ontwikkeld door de branche-organisatie Intechnum. Een laatste voorbeeld betreft de lesmethode die voor het vak metaaltechniek is ontwikkeld door Stichting Opleidingen Metaal (SOM).

HAVO en VWO in 2001

Uit de GEU-overzichten in bijlage 1 blijkt dat het gemiddeld aantal aanbieders van lesmethoden voor vakken in het VWO en de HAVO vrijwel hetzelfde is (90-95% is hetzelfde; de verschillen hebben betrekking op de aan- of afwezigheid van een combinatie met een softwarepakket en in een enkel geval is een lesmethode specifiek voor het VWO dan wel voor de HAVO bestemd). Het enige grote verschil zijn de 2 extra vakken voor het VWO: klassieke culturele vorming (CKCV) en klassieke talen. Het gemiddeld aantal aanbieders per vak ligt het hoogst voor de HAVO (circa 5), en iets lager voor het VWO (4,85). De cijfers voor het VMBO liggen hier onder.

VMBO, HAVO en VWO

Door de onderwijsvernieuwingen is een vergelijking van het aantal aanbieders van lesmethoden en softwarepakketten over verschillende jaren niet zonder meer te maken. Zo is het aanbod in 2001 voor het VMBO moeilijk te vergelijken met het aanbod voor het LBO en de MAVO in 1993 en het VBO en de MAVO in 1999. Ook de veranderingen (o.a. de invoering van de basisvorming en het studiehuis) binnen de HAVO en het VWO staan een eenduidige vergelijking in de weg. Op basis van tabel 3.5, waarin het gemiddeld aantal uitgevers van één of meer lesmethoden of softwarepakketten per vak is weergegeven voor 1993, 1999 en 2001, is een voorzichtige vergelijking te maken.

Tabel 3.5: Gemiddeld aantal erkende uitgevers per vak met één of meer lesmethoden en softwarepakketten in 1993, 1999 en 2001 (aanbod van GEU-leden)

Onderwijssoort	LM*			SP*		
	1993	1999	2001	1993	1999	2001
LBO algemene vakken	8,53			1,74		
LBO beroepsgerichte vakken	4,36			0,56		
VBO algemene vakken		5,08			2,84	
VBO beroepsgerichte vakken		4,16			1,76	
VMBO algemene vakken			4,27			2,09
VMBO beroepsgerichte vakken			2,04			0,96
MAVO	8,40	6,85		2,35	3,95	
HAVO	8,89	6,73	4,96	2,47	4,00	3,50
VWO	8,45	6,48	4,85	2,35	3,83	3,12

Bron: GEU (1993, 1999, 2001b).

* LM is lesmethode SP is softwarepakket.

Uit tabel 3.5 wordt duidelijk dat het aantal uitgevers van lesmethoden per vak in ieder geval niet gestegen is. Dat hoeft echter niet te zeggen dat het aantal lesmethoden per vak over de jaren is gedaald. Van belang is bijvoorbeeld dat het aantal uitgevers in de loop der jaren is afgenomen doordat uitgevers zijn aangesloten bij grote uitgeefconcerns. Opvallend is verder dat het aantal uitgevers van softwarepakketten in 1999 hoger lag dan in 1993.

In 1999 werd er door de GEU-leden (die tezamen ongeveer 95% van de markt vertegenwoordigen) f353 miljoen exclusief BTW omgezet aan leermiddelen in het voortgezet onderwijs. In tabel 3.6 wordt aangegeven hoe dat bedrag is verdeeld over alle vakken.

Tabel 3.6: Omzet (in miljoenen guldens) per vak voor leermiddelen in het voortgezet onderwijs in 1999

Vakken	Uitgaven	Vakken	Uitgaven
Wiskunde	f 44	Economie	f 18
Engels	f 34	Beroepsgerichte vakken	f 11
Nederlands	f 29	Techniek	f 11
Aardrijkskunde	f 28	Verzorging	f 9
Natuur-/scheikunde & algemene natuurwetenschappen	f 26	Maatschappijleer	f 5
Duits	f 25	Literatuur	f 5
Geschiedenis	f 25	Beroepenoriëntatie	f 4
Frans	f 24	Informatiekunde	f 4
Biologie	f 21	Overige	f 9
Expressievakken & culturele en kunstzinnige vorming	f 21	Totaal	f353

Bron: GEU (2001a, p. 13).

3.3.2 Vier vakken onder de loep

Na dit globale overzicht over alle vakken in het voortgezet onderwijs wordt hieronder de pluriformiteit van het aanbod voor vier vakken op verschillende onderwijsniveaus voor de jaren 1994, 1998, 1999 en 2000 bekeken. De selectie van deze vier vakken staat beschreven in bijlage 2. Het gaat om de volgende vier vakken waarbij kort de resultaten op basis van de meer uitgebreide beschrijving in bijlage 2 worden weergegeven: Nederlands, economie, scheikunde, Spaans.

1. Nederlands

Nederlands is voor elke leerling verplicht en is daardoor het grootse vak. Voor het VWO is het aantal lesmethoden ruim (8 in de onderbouw in 2000) tot zeer ruim (18 in de bovenbouw in 2000). Het aantal lesmethoden voor het VMBO is in 2000 aanzienlijk lager dan het aantal lesmethoden dat beschikbaar was in de voorgaande jaren voor MAVO-leerlingen. Dit komt doordat het VMBO recent is ingevoerd. Veel lesmethoden zijn dan ook nog in ontwikkeling (dat geldt met name voor de bovenbouw van het VMBO).

2. Economie

Economie wordt door veel leerlingen gevolgd en is dus een groot vak. Voor het VWO is het aantal lesmethoden zeer ruim (12 tot 14 in 2000). Door de recente invoering van het VMBO is het aantal lesmethoden voor dit onderwijsniveau in 2000 lager dan het aantal lesmethoden dat beschikbaar was in de voorgaande jaren voor MAVO-leerlingen (gemiddeld 7 methoden voor zowel de onderbouw als de bovenbouw). Voor de onderbouw van het VMBO zijn 6 lesmethoden beschikbaar in 2000, terwijl het aanbod voor de bovenbouw van het VMBO beperkt is met slechts 2 beschikbare methoden.

3. Scheikunde

Scheikunde wordt door gemiddeld tot weinig leerlingen gevolgd (een gemiddeld tot klein vak). Het aanbod voor het vak is onderzocht voor de bovenbouw van het VWO. Met 7 beschikbare lesmethoden in 2000 is het aanbod ruim te noemen, zeker gezien het aantal leerlingen.

4. Spaans

Spaans wordt door zeer weinig leerlingen gevolgd (nu nog alleen in de bovenbouw) en is nog sterk in ontwikkeling. Het aanbod voor het vak is onderzocht voor de bovenbouw van het VWO. Het aanbod van lesmethoden is beperkt met slechts 1 tot 2 beschikbare lesmethode(n). Gezien het geringe aantal leerlingen ligt een zeer ruim aanbod van bijvoorbeeld 10 lesmethoden niet voor de hand. Een aanbod van 1 lesmethode is echter duidelijk beperkt te noemen omdat het daarbij onmogelijk is voor de docent om een keuze uit substitueerbare titels te maken.

3.3.3 Resumerend

In beleidsstukken en in de voor dit onderzoek gehouden interviews wordt een gemiddelde van 6 lesmethoden per vak genoemd. De politiek en nagenoeg alle gesprekspartners spreken van “een zeer gedifferentieerd aanbod” (Tweede Kamer, 2000b, p. 5). De overzichten in bijlage 1 tonen aan dat per vak in het voortgezet onderwijs gemiddeld 4 tot 5 GEU-leden actief zijn (exclusief de beroepsgerichte vakken in het VMBO). Gezien het feit dat de grotere uitgeverijen voor bepaalde vakken meer dan één methode uitgeven en dat er naast de GEU-leden ook andere niet-erkende uitgeverijen lesmethoden op de markt brengen, is het gemiddelde van zes lesmethoden waarschijnlijk. Rekening houdend met de uitspraken van de politiek en de gesprekspartners dat een aanbod met gemiddeld 6 lesmethoden per vak zeer gedifferentieerd is, is er in Nederland over het algemeen –afgezien van de beroepsgerichte vakken in het VMBO– sprake van een pluriform aanbod.

Uit paragraaf 3.3.2 blijkt verder dat het aanbod voor grote vakken als Nederlands zeer ruim is, terwijl het aanbod voor sommige kleinere vakken als Spaans beperkt is. Bovendien blijkt dat het aanbod voor het VMBO, door de recente invoering van deze richting, minder pluriform is dan het aanbod voor het VWO.

3.4 De markt voor schoolboeken: de prijsontwikkeling

De belangrijkste reden om in het kader van de evaluatie van de VBP apart de schoolboeken in het voortgezet onderwijs te onderzoeken, is dat er van verschillende kanten werd gewezen op recente prijsstijgingen voor schoolboeken (zie bijvoorbeeld Ministerie van OC&W, 1999; Ouders & Co, 2000b). De prijs van een schoolboek is opgebouwd uit diverse kostenposten. In tabel 3.7 zijn drie verschillende plaatjes weergegeven. Het is –vanwege concurrentie overwegingen– niet mogelijk gebleken om hierbij gebruik te maken van gegevens van individuele uitgevers.

Tabel 3.7: Prijsopbouw van een schoolboek volgens drie verschillende partijen
(% van de verkoopprijs, oftewel van de consumentenprijs)

Nuis (2000)	Groep Educatieve Uitgevers (GEU)*	Heertje (2001)
10% auteursroyalties	10% technische productiekosten	8% auteursroyalties
20% realisatie (papier, zetten, drukken en binden)	25% ontwikkelingskosten, honoraria en rechten	18% directe productiekosten
5% distributiekosten voor de uitgever	6% BTW**	7% indirecte kosten voor de uitgever (bijv. marketing)
6% BTW**	30% distributiekosten (incl. boekhandelsmarge)	6% BTW**
19% boekhandelsmarge	10% voorlichtingsmateriaal (incl. beoordelingsexemplaren)	35-40% voor de boekhandel en andere tussenschakels (distributie)
3% marge voor scholen	10% winst na aftrek van belastingen voor de uitgever	20-25% winstmarge voor de uitgever
37% uitgever (winst en overige kosten)		

* Overgenomen uit Ministerie van OC&W (1999), p. 3.

** De BTW op sommige leermiddelen bedraagt geen 6% maar 19%.

De marge die de boekhandel van de uitgever krijgt, tussen de 20 en 25% en bedraagt volgens Nuis (2000) gemiddeld 22%. De hoogte van de handelsmarge hangt af van de aantallen die ingekocht worden en van de mate waarin de boekverkoper de distributie van de uitgever overneemt. De boekverkoper geeft 0 tot 5% (gemiddeld 3%) door aan scholen. De boekhandel houdt dus gemiddeld 19% marge over. Op basis van de cijfers van de GEU en Heertje zijn geen exacte boekhandelsmarge te bepalen, al duiden de cijfers van Heertje op een hogere boekhandelsmarge dan 22%.

Volgens de cijfers van de GEU resteert na aftrek van belastingen 10% voor de uitgever. Heertje stelt dat de winstmarge (voor belastingen) op 20 tot 25% ligt. Ten slotte meldt Nuis dat de uitgever een marge van 37% over heeft om de volgende kosten te betalen: ontwikkeling van de methode, acquisitie kosten, redactie en vormgeving, administratie, huisvesting, marketing en promotiemateriaal, en overige overhead. In de gesprekken kwam regelmatig een winstmarge voor de uitgevers van 20% (voor belastingen) naar voren.

Hoe groot zijn de prijzen en de prijsstijgingen waarover men spreekt nu eigenlijk? Hierbij zijn er verschillende mogelijkheden:

1. de prijsontwikkeling van een schoolboek (paragraaf 3.4.1);
2. de prijsontwikkeling van een schoolboekenpakket (paragraaf 3.4.2);
3. de prijsontwikkeling van een lesmethode (paragraaf 3.4.3).

Een lesmethode omvat diverse schoolboeken, terwijl een boekenpakket meerdere lesmethoden omvat. De geschetste prijsontwikkeling in paragraaf 3.4.1 en 3.4.2 is niet gekoppeld aan bepaalde vakken maar geeft een algemeen beeld ten aanzien van het gemiddelde schoolboek(enpakket). In de paragrafen 3.4.3 worden de prijsontwikkelingen van lesmethoden voor 4 verschillende vakken gegeven.

3.4.1 De prijsontwikkeling van een schoolboek

Hieronder wordt allereerst een overzicht van de prijsstijgingen van schoolboeken gegeven op basis van de titelproductiestatistiek die door de Stichting Speurwerk wordt uitgegeven (Stichting Speurwerk, 2001). Het is hierbij niet mogelijk om onderscheid te maken naar verschillende soorten onderwijs (zoals het voortgezet onderwijs).³⁷ De gegevens hebben betrekking op de periode van 1983 tot en met 1997.³⁸ Het overzicht is in twee tabellen gesplitst, namelijk een overzicht voor leermiddelen (tabel 3.8, 1983-1997) en een overzicht voor schoolboeken (tabel

³⁷ De gepresenteerde gegevens gelden dus voor de schoolboeken die gebruikt worden in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (BVE), en het hoger beroepsonderwijs.

³⁸ De gegevens zijn bekend met ingang van 1983, omdat daarvoor de tellingen voor de titelproductiestatistiek handmatig werden uitgevoerd. Het laatste registratiejaar is 1997, omdat de tellingen over de jaren daarna nog geen plaats hebben gehad.

3.9, 1994-1997). Leermiddelen zijn die boeken die door de titelbeschrijvers werkzaam bij de Koninklijke Bibliotheek in de categorie leermiddelen worden ingedeeld. De rubriek schoolboeken is in 1994 geïntroduceerd en sindsdien als aparte rubriek binnen de titelproductiestatistiek gevolgd. De indeling in de rubriek schoolboeken is als volgt: het zijn die boeken die als schoolboek (S-boek) door de uitgever worden gekwalificeerd in het Boekblad van de KVB, die een NUGI-code hebben die met het cijfer 1 begint, of die onder de categorie leermiddelen vallen.³⁹ De rubriek schoolboeken is dus ruimer dan de rubriek leermiddelen. Vrijwel alle boeken (>98,1%) die als leermiddelen zijn ingedeeld, vallen ook in de rubriek schoolboeken, en de rubriek schoolboeken bestaat voor 71% tot 76% uit boeken die als leermiddelen zijn ingedeeld.

In tabel 3.8 (leermiddelen) zijn over de periode 1983-1997 drie trendbreuken van belang. In 1983 trad de eerste trendbreuk op doordat vanaf dat jaar werd overgeschakeld van handmatige telling van titels naar een telling met behulp van computers. De tweede trendbreuk trad op in 1991 doordat de inzendtermijn van een boek bij de Koninklijke Bibliotheek met een half jaar werd verlengd (een boek moet in Nederland worden aangemeld). De laatste trendbreuk deed zich voor in 1994 toen de tellingen opnieuw verruimd werden doordat vanaf dat moment alle internationale uitgaven waarbij een Nederlandse uitgever betrokken was, werden meegeteld (in plaats van alleen die internationale uitgaven die mede door een Nederlandse uitgever werden uitgebracht).

Tabel 3.8: Kerncijfers titels van leermiddelen in 1983-1997 uitgebracht door Nederlandse Uitgeverijen (zowel erkende als niet-erkende uitgeverijen en zowel nieuwe titels als herdrukken)

Jaar*	Aantal uitgebrachte boektitels	Gemiddelde prijs per verschenen boektitel**	Prijsindex	Gekoppelde prijsindex***
Trendbreuk 1 (telling met computers)				
1983	1.929	f18,20	100,0	100,0
1984	2.039	f20,10	110,4	110,4
1985	2.055	f22,50	123,6	123,6
1986	2.385	f22,20	122,0	122,0
1987	2.130	f26,00	142,9	142,9
1988	2.392	f25,60	140,7	140,7
1989	2.494	f31,40	172,5	172,5
1990	2.119	f29,30	161,0	161,0
Trendbreuk 2 (verlenging inzendtermijn)				
1991	2.268	f31,50	100,0	
1992	2.196	f29,20	92,7	149,2
1993	2.418	f32,16	102,1	164,4
Trendbreuk 3 (meer internationale uitgaven)				
1994	2.592	f34,37	100,0	
1995	2.723	f36,26	105,5	173,4
1996	2.144	f40,43	117,6	193,3
1997	2.093	f41,24	120,0	197,2

³⁹ NUGI staat voor Nederlandse Uniforme Genre Indeling. Dit systeem is sinds 1987 in gebruik. In totaal zijn er 80 codes voor schoolboeken.

bron: Stichting Speurwerk (2001).

- * Merk op dat de hier beschreven periode gaat tot en met 1997, dus voordat de onderwijsvernieuwingen, zoals de invoering van de tweede fase en de basisvorming in 1998-2000, in het voortgezet onderwijs zijn ingevoerd.
- ** De gemiddelde prijzen t/m 1992 zijn alleen afgerond op dubbeltjes bekend.
- *** De gekoppelde prijsindex koppelt de prijsontwikkelingen in de drie onderscheiden perioden op basis van de drie trendbreuken aan elkaar.

Uit tabel 3.8 blijkt dat de gemiddelde prijsstijging van leermiddelen 6,20% per jaar bedraagt over de periode 1983-1997. De gemiddelde prijsstijging voor alle boeken in de periode 1983-1996 is een stuk lager, namelijk 2,64% (Stichting Speurwerk, 2001). De gemiddelde jaarlijkse consumentenprijsstijging is nog wat lager over deze periode, namelijk iets meer dan 1,9% (CBS Statline). De gemiddelde prijs van een leermiddel (in 1997 f41,24 per uitgebracht boek) is echter nog altijd lager dan de gemiddelde prijs bekeken over alle boeken (in 1997 f54,60). Het aantal uitgebrachte leermiddeltitels is in de periode 1983-1997 met 8,50% gestegen, terwijl het totaal aantal uitgebrachte boektitels (A-, W- en S-boeken) met 45,08% is gestegen over die periode.

Uit tabel 3.9 komt naar voren dat er in de jaren 1994-1997 een minder sterke prijsstijging wordt gevonden (gemiddeld 4,80% per jaar) indien de ruimere indeling in de rubriek schoolboeken wordt gehanteerd in plaats van de rubriek leermiddelen. In het geval de rubriek leermiddelen wordt gehanteerd over dezelfde periode 1994-1997, resulteert een gemiddelde stijging van 6,33% per jaar. De gemiddelde prijsstijging voor alle boeken in de periode 1994-1996 is veel lager met ongeveer 1,15% per jaar (Stichting Speurwerk, 2001). De gemiddelde jaarlijkse consumentenprijsstijging is in de periode 1994-1997 ongeveer 1,85% per jaar (CBS Statline). Het aantal uitgebrachte schoolboektitels is in die periode met 14,54% gedaald, terwijl het aantal uitgebrachte leermiddeltitels nog sterker afnam (19,25%). Dit zijn beide relatief sterke dalingen ten opzichte van het totale titelaanbod (A-, W- en S-boeken): het totaal aantal uitgebrachte boeken daalde tussen 1994 en 1997 met 4,26% (Stichting Speurwerk, 2001).

Tabel 3.9: Kerncijfers schoolboektitels in 1994-1997 uitgebracht door Nederlandse uitgeverijen (zowel erkende als niet-erkende uitgeverijen en zowel nieuwe titels als herdrukken)

Jaar	Aantal uitgebrachte boektitels	Gemiddelde prijs per verschenen boektitel	Gemiddelde Prijsverandering	Prijsindex
1994	3.424	f38,25		100,0
1995	3.584	f39,80	4,1%	104,1
1996	2.933	f43,11	8,3%	112,7
1997	2.926	f44,06	2,2%	115,2

bron: Stichting Speurwerk/KVB (2001), Van Horssen (1998), en Hemels *et al.* (2000).

3.4.2 De prijsontwikkeling van een schoolboekenpakket

Een tweede mogelijkheid is om de prijzen van boekenpakketten in het voortgezet onderwijs te bekijken. Dit is gedaan in een onderzoek van het Nibud dat op basis van enquêtes werd uitgevoerd in 1999 (respons 1.857). Hierbij zijn geen prijsstijgingen over meerdere jaren bekeken, maar de situatie binnen 1 schooljaar (1998-1999). In tabel 3.10 en 3.11 worden de relevante resultaten afgebeeld. In tabel 3.10 wordt de situatie voor de invoering van de tweede fase weergegeven (al erkent het Nibud dat op een deel van de scholen de tweede fase al wel zal zijn ingevoerd, maar omdat deze respondenten “niet uit het onderzoek zijn te traceren” fungeren onderstaande cijfers als nulmeting, Nibud, 1999, p. 49).

Tabel 3.10: Gemiddelde jaarlijkse kosten van een boekenpakket voor invoering van de tweede fase (1998-1999)*

Segment	Gemiddelde prijs	Mediane prijs
MAVO	f392,-	f368,-
VBO**	f404,-	f400,-
HAVO	f437,-	f400,-
VWO	f479,-	f432,-

bron: Nibud, 1999.

* Deze gemiddelde kosten zijn gebaseerd op alle verschillende manieren van distributie: aankoop van nieuwe boeken, aankoop van tweedehands boeken, en (intern of extern) schoolboekenfonds.

** Het VMBO bestond nog niet in de periode waarop het onderzoek betrekking had.

Er is aanvullend onderzoek door het Nibud verricht om te bepalen of de invoering van de tweede fase heeft geleid tot hogere uitgaven aan schoolboeken in het schooljaar 1999-2000 (het onderzoek is begin september 1999 uitgevoerd). Het antwoord is bevestigend zoals blijkt uit tabel 3.11. De brugklas (oftewel het eerste jaar van de onderbouw of de basisvorming) is als referentiepunt opgenomen in de tabel, omdat de komst van de tweede fase hier nagenoeg geen invloed op heeft. Opvallend is dat de kosten voor de brugklas zijn gedaald met 3,6%, terwijl de kosten voor de bovenbouw van deHAVO en het VWO aanzienlijk zijn gestegen. Voor het VWO zijn de gemiddelde kosten voor een boekenpakket (via een boekenfonds) met meer dan 22% gestegen. Voor deHAVO is zelfs sprake van een stijging met bijna 80%. Deze forse stijging is echter voor een zeer belangrijk deel te verklaren door het feit dat het aantal vakken voor deHAVO-leerling is gestegen (in sommige gevallen bijvoorbeeld van 6 naar 13 vakken), waardoor ook het aantal boeken in het boekenpakket is gestegen.⁴⁰ Voor het VWO is deze toename in vakken wat minder fors geweest.

Tabel 3.11: Jaarlijkse kosten van boekenfonds voor en na de invoering van de tweede fase*

Segment	Gemiddelde prijs	Mediane prijs
Brugklas zonder tweede fase	f 388,-	f 387,-
Brugklas met tweede fase	f 374,-	f 375,-
HAVO 4 zonder tweede fase	f 301,-	f 270,-

⁴⁰ In het Nibud-onderzoek is niet in kwantitatieve termen (percentages) aangegeven welk deel van de prijsstijgingen per pakket zijn toe te schrijven aan de toename van het aantal vakken.

HAVO 4 met tweede fase	f 541,-	f 525,-
VWO 4 zonder tweede fase	f 454,-	f 400,-
VWO 4 met tweede fase	f 556,-	f 555,-

bron: Nibud, 1999.

* Deze gemiddelde kosten zijn exclusief kosten voor calculators, woordenboeken en dergelijke.

Door de Vereniging voor het management in het Voortgezet Onderwijs (VVO) is ook bekeken welke kostenverhoging de invoering tweede fase in het VWO en de HAVO tot gevolg had (Ministerie van OC&W, 1999). Uit deze cijfers bleek dat het gemiddelde boekenpakket na de invoering van de tweede fase ongeveer f1.000,- zou kosten indien het nieuw zou worden aangeschaft (in het geval van een boekenfonds komt dat neer op f250,- tot f350,- per jaar), terwijl de nieuwprijs van het gemiddelde boekenpakket voor de invoering f650,- bedroeg (f162,50 tot f227,50 per jaar in het geval van een boekenfonds). Er is op basis van deze cijfers dus sprake van een stijging met bijna 54%.

Prijsvergelijkingen tussen pakketten van verschillende scholen zijn gecompliceerd doordat de exacte kosten van een schoolboekenpakket afhankelijk zijn van verschillende factoren:

1. het gevolgde profiel;
2. de door de leerling gekozen (extra) vakken;
3. de door de docent voorgeschreven lesmethoden. Voor bepaalde vakken is er een duidelijk prijsverschil voor de verschillende beschikbare lesmethoden (zie paragraaf 3.4.3). Deze keuze van methoden lijkt de meest bepalende factor voor de hoogte van een pakketprijs;
4. van de wijze van distributie. Verhuur via een intern boekenfonds is goedkoper dan een extern boekenfonds omdat de school bij een intern fonds de beheertaken zelf uitvoert en niet of slechts voor een deel in rekening brengt. Gemiddeld bedraagt de pakketprijs bij een intern boekenfonds 25% van de nieuwwaarde, terwijl de gemiddelde pakketprijs bij een extern boekenfonds 35% tot 40% van de nieuwwaarde bedraagt. (zie ook paragraaf 3.2.4);
5. van de gehanteerde afschrijvingstermijn. Doorgaans wordt er een termijn van 3 tot 5 jaar gehanteerd, zodat de schoolboekhandel een extra marge creëert om het beheer van een boekenfonds te bekostigen: minimaal 3 maal 35% (105%) tot maximaal 5 maal 40% (200%). In een schoolboekenpakket verhuurd door de boekverkoper zitten gemiddeld 48% gebruikt boeken en 52% nieuwe boeken (informatie van Van Dijk's Boekhuis).

Voor het hele voortgezet onderwijs wordt vaak een gemiddelde huurprijs van een boekenpakket van ongeveer f500,- genoemd (Nuis, 2000). Uit een vergelijking van de pakketprijs tussen 6 scholen voor het profiel natuur en techniek van Van Dijk's Boekhuis blijkt dat dit bedrag in de tussentijd waarschijnlijk sterk is opgelopen: in 2000 bedroeg de pakketprijs voor de 6 scholen gemiddeld 180% van de prijs in 1998 (zie tabel 3.12). Zoals hierboven reeds werd opgemerkt, is deze stijging voor een belangrijk deel te verklaren door het feit dat het aantal vakken sterk is gestegen. Bovendien is in de pakketprijzen voor 1999 en 2000 een rekenmachine van f174,95 opgenomen, die in 1998 niet in het pakket zat.

Tabel 3.12: Vergelijking van de pakketprijs (extern boekenfonds, profiel natuur en techniek)

School	1998	1999	2000	Prijsstijging 1998-2000
School 1	f 557,33	f 806,54	f 810,19	145,4%
School 2	f 567,84	f 891,27	f 1.044,19	183,9%
School 3	f 516,22	f 847,11	f 1.018,77	197,4%
School 4	f 501,48	f 931,81	f 944,07	188,3%
School 5	f 511,30	f 934,67	f 939,48	183,7%
School 6	f 501,27	f 846,58	f 901,66	179,9%

Bron: Van Dijk's Boekhuis.

3.4.3 De prijsontwikkeling van lesmethoden voor vier vakken

In deze paragraaf wordt ingegaan op de prijsontwikkeling van lesmethoden voor dezelfde vier vakken als waarvoor in paragraaf 3.3 reeds is ingegaan op de pluriformiteit van het aanbod: Nederlands, economie, scheikunde en Spaans. De selectie van deze vakken staat beschreven in bijlage 2. Hieronder wordt de prijsontwikkeling gegeven voor de jaren 1994, 1998, 1999 en 2000. Een historische prijsvergelijking die verder terug in de tijd gaat, is moeilijk te maken omdat vroeger, in de jaren '80, de lesmethoden veel minder schoolboeken bevatte dan sinds de jaren '90.

Om inzicht te krijgen in de prijzen per lesmethode wordt uitgegaan van SLO-gegevens. De prijzen per lesmethode zijn op twee manieren berekend (prijs A en prijs B). Prijs A gaat uit van de prijs van de methode voor een individuele leerling zonder multimedia. Prijs B gaat uit van prijs A plus multimedia-onderdelen plus niet-individuele onderdelen (zoals bijvoorbeeld docentenboeken). In prijs B worden niet-individuele onderdelen opgenomen voor 1/30 (er van uitgaande dat de gemiddelde klas uit 30 leerlingen bestaat).

1. Nederlands

In tabel 3.13 zijn de gemiddelde methodeprijzen voor de jaren 1994, 1998, 1999 en 2000 weergegeven voor vier onderwijsniveaus. Over het algemeen is het verschil tussen prijs A en B in de loop van de jaren steeds groter geworden. Dit kan duiden op een toenemend belang van multimedia producten en niet-individuele uitgaven, maar het kan ook zo zijn dat in de vroegere jaren de kosten van multimedia producten en niet-individuele uitgaven in sterkere mate werden doorberekend in de prijs van lesmethoden (prijs A), waardoor deze producten en uitgaven (bijna) gratis werden aangeboden. Door de afname van het aantal beschikbare lesmethoden in het VMBO wijkt ook de gemiddelde methodeprijs in 2000 af van voorgaande jaren.

Tabel 3.13: Gemiddelde methodeprijs voor het vak Nederlands

Jaar	Basisvorming				VMBO-bovenbouw*		VWO-bovenbouw	
	VMBO-onderbouw*		VWO-onderbouw		Prijs A	Prijs B	Prijs A	Prijs B
	Prijs A	Prijs B	Prijs A	Prijs B				
2000	f 211	f 314	f 336	f 375	f 135	f 161	f 149	f 167
1999	f 222	f 256	f 332	f 370	f 147	f 167	f 126	f 135

1998	f 175	f 195	f 245	f 259	f 130	f 147	f 122	f 124
1994	f 131	f 135	f 189	f 197	f 109	f 115	f 121	f 124
Index	161	233	178	190	124	140	123	135
Prijs%	8,2%	15,1%	10,1%	11,2%	3,5%	5,7%	3,5%	5,1%

Bron: SLO (2000, 1999, 1998, 1994a-d).

* Het VMBO bestond nog niet in 1999, 1998 en 1994. Voor deze jaren zijn de gegevens voor de onder- en bovenbouw van de MAVO gebruikt.

In de voorlaatste rij (Index) is de prijsindex opgenomen die de totale prijsstijging weergeeft over de periode 1994-2000. In de laatste rij van de tabel (Prijs%) is het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage van de methodeprijs weergegeven. Beide indicatoren geven aan dat er vooral in de onderbouw grote kostenstijgingen zijn geweest.

In 2000 bedroeg de prijs van de goedkoopste lesmethode Nederlands f135,- (prijs A; VMBO-bovenbouw), terwijl de prijs van de duurste lesmethode f588 bedroeg (prijs A; VWO-onderbouw). De prijsverschillen hangen mede samen met de omvang van de methode (aantal leermiddelen en aantal leerjaren; mogelijkheden voor differentiatie naar onderwijsniveau in de basisvorming), alsmede met de inhoud van de methode (methoden voor literatuuronderwijs zijn doorgaans wat goedkoper dan methoden voor taalvaardigheidsonderwijs).

2. Economie

In tabel 3.14 zijn de gemiddelde methodeprijzen voor de jaren 1994, 1998, 1999 en 2000 weergegeven voor vier onderwijsniveaus. De conclusies op basis van deze tabel voor het vak economie komen grotendeels overeen met de conclusies op basis van tabel 3.13 voor het vak Nederlands. Het toenemende verschil tussen prijs A en B kan duiden op een toenemend belang van multimedia producten en niet-individuele uitgaven. Door de afname van het aantal beschikbare lesmethoden in het VMBO wijkt ook de gemiddelde methodeprijs in 2000 af van voorgaande jaren.

Uit de laatste rij van de tabel (het gemiddelde jaarlijkse groeipercentage) blijkt dat alleen voor de bovenbouw van het VWO de kostenstijgingen niet al te groot zijn geweest, terwijl vooral de kostenstijgingen voor de bovenbouw van het VMBO zeer fors zijn geweest.

De prijs van de duurste lesmethode voor het vak economie bedroeg in 2000 f326,- (prijs A; VMBO-bovenbouw), en de prijs van de goedkoopste lesmethode bedroeg f28 (prijs A; VWO-onderbouw). De prijsverschillen hangen voornamelijk samen met de omvang van de methode. Zo bestaat de methode van f28 alleen uit een tekstboek waarin ook opgaven staan, terwijl de duurste methode naast verschillende delen tekst- en werkboeken ook digitale elementen bevat.

Tabel 3.14: Gemiddelde methodeprijs voor het vak economie

Jaar	Basisvorming				VMBO- bovenbouw*		VWO- bovenbouw	
	VMBO-onderbouw*		VWO-onderbouw		Prijs A	Prijs B	Prijs A	Prijs B
	Prijs A	Prijs B	Prijs A	Prijs B				
2000	f 114	f 136	f 88	f 101	f 251	f 255	f 199	f 233
1999	f 89	f 94	f 76	f 81	f 165	f 171	f 193	f 222
1998	f 69	f 72	f 73	f 75	f 155	f 162	f 169	f 191
1994	f 77	f 81	f 46	f 47	f 97	f 101	f 154	f 156
Index	148	168	191	215	259	252	129	149
Prijs%	6,8%	9,1%	11,4%	13,6%	17,3%	16,6%	4,4%	6,8%

Bron: SLO (2000, 1999, 1998, 1994a-d).

* Het VMBO bestond nog niet in 1999, 1998 en 1994. Voor deze jaren zijn de gegevens voor de onder- en bovenbouw van de MAVO gebruikt.

3. Scheikunde

Een gemiddelde methode voor scheikunde is tussen 1994-2000 6,3% duurder geworden. In 2000 bedroeg de hoogste prijs (prijs A) voor een lesmethode voor het vak scheikunde f503,-, terwijl de laagste prijs f283,- bedroeg. Dit verschil hangt samen met de omvang van de lesmethode (het aantal leermiddelen binnen een methode).

Tabel 3.15: Gemiddelde methodeprijs voor het vak scheikunde (bovenbouw van het VWO)

Jaar	Gemiddelde methodeprijs	
	Prijs A	Prijs B
2000	f 334	f 349
1999	f 337	f 346
1998	f 312	f 319
1994	f 231	f 242
Index voor prijsstijging 1994-2000	145	142
Prijs%: gemiddelde jaarlijkse groeipercentage	6,3%	6,2%

Bron: SLO (2000, 1999, 1998, 1994a).

4. Spaans

In 2000 liggen de prijzen (prijs A) van de in dat jaar 2 beschikbare methoden dicht bij elkaar (verschil is 4,5%). Prijs A en B zijn in de periode vanaf 1998 een stuk hoger dan in het jaar 1994. Bovendien is de gemiddelde methodeprijs B (inclusief de multimedia en niet-individuele onderdelen) voor het vak Spaans hoog in vergelijking met lesmethoden voor andere vakken. De reden hiervoor is dat in deze gemiddelde methodeprijs ook de prijs van de bij het werk- en tekstboek behorende geluidcassettes is opgenomen.

Tabel 3.16: Gemiddelde methodeprijs voor het vak Spaans (bovenbouw van het VWO)

Jaar	Gemiddelde methodeprijs	
	Prijs A	Prijs B
2000	f 167	f 409
1999*	f 141	f 477

1998*	<i>f</i> 141	<i>f</i> 477
1994	<i>f</i> 90	<i>f</i> 162
Index voor prijsstijging 1994-2000	186	252
Prijs%: gemiddelde jaarlijkse groeipercentage	10,7%	16,6%

Bron: SLO (2000, 1999, 1998, 1994c).

* in dit jaar is slechts 1 methode beschikbaar.

3.4.4 Resumerend

Zoals uit de in paragraaf 3.4.1 tot en met 3.4.3 gepresenteerde cijfers blijkt, zijn de kosten voor schoolboeken de laatste jaren sterk gestegen. De gemiddelde prijs van een boekenpakket voor de HAVO en het VWO steeg met zo'n 50% in een jaar (1998/99-1999/2000). Bij de prijsstijging van een schoolboekenpakket spelen de volgende aspecten een rol. Ten eerste zijn de kosten per pakket gestegen doordat een leerling met de invoering van de tweede fase (HAVO en VWO) meer vakken in een pakket heeft. Een tweede aspect vormen de stijgende prijzen per schoolboektitel. De gemiddelde prijsstijging van schoolboeken bedroeg in de periode 1994-1997 gemiddeld circa 5% per jaar. Dit is hoog in vergelijking met de gemiddelde jaarlijkse prijsstijging voor alle boeken (in de periode 1994-1996 ongeveer 1,15%, Stichting Speurwerk (2001)) en met de gemiddelde consumentenprijsstijgingen (minder dan 1,9% per jaar in de periode 1994-1997, CBS Statline). In paragraaf 3.4.3 blijkt dat gemiddelde prijzen per methode voor de vakken Nederlands, economie, scheikunde en Spaans voor VWO-bovenbouw in de periode 1994-2000 jaarlijks gemiddeld met respectievelijk 3,5%, 4,4%, 6,3% en 10,7% zijn gestegen. Ten slotte blijkt dat de prijs per lesmethode ook zijn gestegen door het toenemend gebruik van ondersteunende lesmaterialen. Indien de kosten voor multimedia-onderdelen en niet-individuele uitgaven worden meegenomen in de prijs (prijs B), is de jaarlijkse gemiddelde prijsstijging voor de vakken Nederlands, economie, scheikunde en Spaans voor VWO-bovenbouw respectievelijk 5,1%, 6,8%, 6,2% en 16,6%.

Deze prijsontwikkelingen worden in paragraaf 3.5.1 geanalyseerd.

3.5 Conclusies op basis van de Nederlandse schoolboekenmarkt

In paragraaf 3.5.1 wordt op basis van de in dit hoofdstuk weergegeven informatie over de werking van de Nederlandse markt voor schoolboeken voor het voortgezet onderwijs ingegaan op de aandachtspunten zoals die in paragraaf 2.5 zijn opgesomd. Vervolgens wordt in paragraaf 3.5.2 aangegeven wat de mogelijk te verwachten effecten zullen zijn indien de VBP en het exclusieve handelskanaal worden afgeschaft. Ten slotte wordt in paragraaf 3.5.3 aangegeven welke aandachtspunten centraal zullen staan in het internationale onderzoek dat wordt beschreven in hoofdstuk 4.

3.5.1 De aandachtspunten

Aandachtspunt 1. De VBP beperkt de concurrentie op de schoolboekenmarkt, maar draagt bij aan de coördinatie en coöperatie tussen marktspelers.

De VBP kan op drie verschillende wijzen de concurrentie op de schoolboekenmarkt beperken: door het vergemakkelijken van collusie tussen producenten, door het exclusieve handelskanaal en door het ontbreken van prijsconcurrentie bij de verkoop van schoolboeken. Deze drie punten

zullen hieronder worden nagelopen. Ten slotte wordt ook ingegaan op de baten van de VBP met betrekking tot de coördinatie en coöperatie tussen verschillende marktpartijen.

Collusie tussen producenten

Volgens de economische literatuur kan het afschaffen van de VBP een nadeel voor de producenten inhouden omdat daardoor de mogelijkheden om horizontale afspraken te maken verminderen (zie paragraaf 2.4 en 3.2.2). Uit een uitspraak van de NMa na een klacht van de oudervereniging Ouders & Coö over prijsafspraken tussen educatieve uitgevers blijkt echter dat er geen reden is om aan te nemen dat er prijsafspraken worden gemaakt door de educatieve uitgevers. Ook in het voorliggende onderzoek zijn geen aanleidingen gevonden die duiden op dergelijke horizontale kartels, met één uitzondering: het uitgeverkartel binnen het Centraal Boekhuis waarbinnen vaste verrekenkortingen zijn afgesproken voor leveringen vanuit het Centraal Depot. Ondanks het feit dat dit kartel op de schoolboekenmarkt een geringe directe invloed heeft doordat slechts een klein deel van de schoolboeken vanuit het Centraal Depot wordt geleverd (zie paragraaf 3.2.3), is de indirecte invloed groter doordat de vaste verrekenkortingen een bodem leggen in de onderhandelingen tussen de uitgevers en schoolboekhandelaren. Dit kartel is niet afhankelijk van de VBP. Sterker nog: doordat de uitgevers direct over de handelsmarges afspraken hebben gemaakt, is het niet meer noodzakelijk om die via de VBP te faciliteren.

Het exclusieve handelskanaal

De tweede mogelijkheid waarop de VBP de concurrentie kan beperken op de schoolboekenmarkt is via het bestaan van een exclusief handelskanaal, i.c. de erkende (school)boekhandel. Bij de verkoop van schoolboeken is sprake van een exclusief handelskanaal doordat handelsmarges alleen aan erkende boekverkopers mogen worden gegeven. Het gevolg van het exclusieve handelskanaal is dat de toetreding van mogelijk efficiëntere distributiekanaalen wordt belemmerd. Een mogelijk alternatief distributiekanaal is de directe inkoop van scholen bij uitgevers. Een voorname belemmering voor scholen om zelf of in samenwerking met andere scholen direct in te kopen, wordt gevormd door het bestaan van het exclusieve handelskanaal, namelijk de voor de verkrijging van de erkenningsstatus vereiste opleiding. In het onderzoek bleek dat het tot op heden niet of nauwelijks voorkomt dat scholen zelf of binnen een inkoopcombinatie een erkenningsstatus hebben aangevraagd. Men speelt wel met de gedachte, maar is door allerlei factoren nog niet overgegaan tot een daadwerkelijke aanvraag:

1. Het aanvragen en verkrijgen van de erkenningsstatus kost –vooral door de te volgen opleiding– tijd, en tijd is schaars in het onderwijs.
2. Er is nu geen prikkel voor de school om een inkoopcombinatie te vormen. Scholen betalen immers niet zelf de boekenkosten, maar dat doen de ouders. Het ontbreken van een dergelijke financiële prikkel heeft bijvoorbeeld tot gevolg gehad dat steeds meer scholen van een intern boekenfonds zijn overgestapt op een extern boekenfonds, ondanks het feit dat daar hogere kosten aan zijn verbonden voor de ouders.
3. Scholen zijn gewend geraakt aan (of in een enkel geval misschien zelfs afhankelijk van) de dienstverlening schoolboekhandel (het beheren en organiseren van een boekenfonds kost

immers schaarse tijd en menskracht). Het omschakelen naar een andere distributievorm en direct inkoop impliceert een cultuuromslag en kost daardoor tijd.

Voor andere mogelijke toetreders dan scholen, de commerciële toetreders, geldt van de bovengenoemde factoren alleen de eerste factor –de opleiding – als een toetredingsbarrière. Met name voor toetreders als supermarkten, waarvoor de kernzaak toch niet gelegen is in het verkopen van schoolboeken, kan de opleiding een belemmering vormen.

Van belang is verder dat het exclusieve handeldkanaal in principe niet nodig is om de positie van de schoolboekhandel te ‘beschermen’. Door het ‘after-sales’-karakter van de dienstverlening – alleen dienstverlening bij daadwerkelijke koop of huur van een boek– is er immers geen free-riders risico waarbij de boekverkoper met een laag niveau van dienstverlening mee lift op een hoog niveau van dienstverlening van een andere boekverkoper (paragraaf 3.2.3). Indien de school bijvoorbeeld verwacht dat het kwaliteitsniveau van distributie bij directe inkoop duidelijk achter zou blijven, dan blijft de instelling de boekhandel inschakelen. Het bepalende element hierbij is dus de dienstverlening van de schoolboekhandel als de besteller van boeken bij verschillende uitgevers, als de distributeur, en als de pakketsamensteller in relatie tot de behoeften en financiële en personele mogelijkheden van de school. Als de dienstverlening van de schoolboekhandel inderdaad duidelijk van betere kwaliteit is dan van de scholen zelf, dan is de markt voor de schoolboekverkopers niet afhankelijk van de VBP (en het exclusieve handeldkanaal): kwaliteit verkoopt zichzelf. Kanttekening hierbij kan zijn dat het personeel ingezet door de school wordt betaald uit het algemene budget van de school (en dus uit overheidsgelden), terwijl het personeel van een schoolboekhandel uit bedrijfsgelden wordt betaald. Een dergelijke ‘overheidsfinanciering’ van personeel op scholen zou als concurrentieverstorend kunnen worden bestempeld.

Samenvattend, kan gesteld worden dat het exclusieve handeldkanaal als gevolg heeft dat de toetredingsbelemmeringen voor potentiële toetreders toenemen. Hiervan gaat in ieder geval geen prikkelende werking uit op de (school)boekverkopers om prijsstrategieën toe te passen bij de verhuur van schoolboekenpakketten. Merk op dat hiermee niet is gezegd dat met het afschaffen van het exclusieve handeldkanaal de concurrentie door toetreding *daadwerkelijk* zal toenemen; dat punt komt bij de bespreking van de effecten van het loslaten van de VBP aan de orde. Belangrijk is wel dat met het afschaffen van het exclusieve handeldkanaal toetreding –en dus concurrentie– beter *mogelijk* is.

Het ontbreken van (feitelijke) prijsconcurrentie

De VBP beperkt –door het vastleggen van de consumentenprijs bij *verkoop*– de mogelijkheden om op prijs te concurreren. Met de VBP is prijsconcurrentie dus in principe niet uitgesloten bij de *verhuur* van schoolboeken door een schoolboekhandelaar (extern boekenfonds; 55% van de scholen). Ondanks de mogelijkheid van prijsconcurrentie, wordt er door schoolboekverkopers in de praktijk ook in het geval van verhuur in geringe mate geconcurrereerd op de prijs. Er heeft bijna uitsluitend concurrentie plaats op het niveau en de kwaliteit van de (extra) dienstverlening en vakmanschap. Bovendien geldt dat, hoewel de VBP niet direct van invloed is op de prijsstelling

bij een extern boekenfonds, er wel sprake is van een indirecte invloed. Zo hanteren schoolboekhandels bij een extern boekenfonds de VBP, de consumentenprijs, als het referentiepunt op basis waarvan calculaties voor de extra dienstverlening en kortingen worden bepaald. Daarnaast is de handelsmarge die de uitgever verleent veelal op een of andere manier gelieerd aan de VBP (bijvoorbeeld tussen de 20 en 25% van de VBP).

Een belangrijk nadeel van het ontbreken van de mogelijkheid van prijsconcurrentie bij de verkoop van schoolboeken is dat de toetreding van bepaalde potentiële (commerciële) toetreders, zoals internethandel en handel via de supermarkt, wordt belemmerd. Vanwege de VBP kan één van de belangrijkste marketinginstrumenten (de prijs van het product) niet worden ingezet waardoor de eventuele kostenbesparingen die mogelijk zijn bij de handel via internet of supermarkt niet aan de consument worden doorberekend. Het veroveren van een positie op de markt wordt hierdoor voor een toetreders bemoeilijkt.

Kortom, de VBP beperkt de feitelijke toepassing van prijsconcurrentie op de schoolboekenmarkt en belemmert toetreding van mogelijk efficiëntere handelskanalen. Feit is dat met het loslaten van de VBP, de *mogelijkheid* bestaat dat op prijzen geconcurrereerd gaat worden. Of dat ook in *werkelijkheid* gebeurt, staat hiermee niet vast. Deze vraag komt hieronder aan de orde bij de bespreking van de effecten van het loslaten van de VBP.

Coördinatie en coöperatie op de schoolboekenmarkt

Coördinatie en coöperatie tussen spelers op de schoolboekenmarkt uit zich bijvoorbeeld in het convenant 'Werkafspraken logistiek traject leermiddelen' (zie paragraaf 3.2.3) en in de afspraak om de toegenomen productiekosten door een daling van de afzet als gevolg van een overgang van de koop naar de verhuur van boeken begin jaren '80 niet om te zetten in hogere prijzen (zie paragraaf 3.2.4). Doordat de VBP bijdraagt aan de doorzichtigheid van de markt (bijvoorbeeld doordat elke consument bij de aankoop van een schoolboek dezelfde prijs betaalt) en aan de vermindering van risico's (bijvoorbeeld voor de schoolboekverkopers door het exclusieve handelskanaal), kan het totstandkomen van dergelijke samenwerkingsverbanden en afspraken door het inzetten van de VBP worden vergemakkelijkt. Op zich is deze werking van verticale prijsbinding universeel: het geldt niet alleen voor de schoolboekenmarkt maar net zo goed voor andere markten. Omdat verticale prijsbinding op veruit de meeste markten niet is toegestaan, kan geconcludeerd worden dat in het algemeen meer waarde wordt gehecht aan een vrijere marktwerking waarin vrij ondernemerschap het toepassen van prijsstrategieën en innovaties stimuleert. Deze conclusie lijkt ook voor de schoolboekenmarkt gebillijkt. In het onderzoek zijn namelijk geen aanleidingen gevonden die wijzen op een andere uitkomst van de afweging tussen de baten van vrij ondernemerschap enerzijds en de baten van verticale prijsbinding met betrekking tot coördinatie en coöperatie tussen marktpartijen anderzijds.

Aandachtspunt 2. Kruissubsidiëring werkt een pluriform aanbod in de hand.

Op basis van de in paragraaf 3.3 gepresenteerde informatie blijkt dat het gemiddelde aanbod per vak in Nederland uit zo'n 6 beschikbare lesmethoden bestaat. De vraag is of dit als voldoende pluriform kan worden gekwantificeerd, is moeilijk in objectieve termen te beantwoorden. Hierbij

speelt mee dat volgens de gesprekspartners en de politiek het aanbod als pluriform wordt beschouwd (“zeer gedifferentieerd”; Tweede Kamer, 2000b, p. 5). Voor grote vakken als Nederlands is het aanbod zeer pluriform met gemiddeld 10 lesmethoden, terwijl het aanbod voor kleine vakken als Spaans beperkt is (1 tot 2 beschikbare lesmethoden). Op zich is een beperkter aanbod voor kleinere vakken niet onlogisch, omdat bij hoge vaste (ontwikkel)kosten bij alle vakken de potentiële afzet bij kleine vakken relatief laag is. Een aanbod bestaande uit 1 lesmethode maakt kiezen voor de docent echter onmogelijk en is daarmee beperkt te noemen; een aanbod van 2 lesmethoden impliceert wel een keuzemogelijkheid maar kan door de docenten en de politiek desalniettemin als te beperkt worden ervaren (bijvoorbeeld indien 1 van de methoden duidelijk van mindere kwaliteit is). Daarnaast is het aantal beschikbare lesmethoden voor het VMBO relatief beperkt doordat deze richting pas in 1999 is ingevoerd. Ten slotte is het aanbod voor bepaalde beroepsgerichte vakken zeer beperkt doordat slechts kleine groepen leerlingen het betreffende vak volgen.

Een instrument dat kan leiden tot een pluriform aanbod is het toepassen van kruissubsidiëring door uitgevers. Zoals reeds in paragraaf 2.4.2 is gesteld, is de inzet van dit instrument niet afhankelijk van het wel of niet bestaan van de VBP. Uit het bovenstaande blijkt dat kruissubsidiëring voor grote en middelgrote vakken wel bijdraagt aan een pluriform aanbod, maar dat kruissubsidiëring geen effectief instrument is voor bepaalde kleine vakken. Om de beleidsdoelstelling van een pluriform aanbod van zowel grote als kleine vakken te handhaven, volgt uit het onderzoek dat kruissubsidiëring alleen niet voldoende is om voor *alle* vakken een pluriform aanbod te realiseren (zie ook hoofdstuk 5).

Aandachtspunt 3. De prijs van een schoolboek en een boekenpakket.

In paragraaf 3.4 werd duidelijk dat de prijzen van schoolboeken de laatste jaren relatief sterk zijn gestegen. De gemiddelde prijs van een boekenpakket voor de HAVO en het VWO steeg met zo'n 50% in een jaar (1998/99-1999/2000). Deze sterke prijsstijging hangt samen met de uitbreiding van het aantal vakken –en dus ook van het aantal boeken– per pakket na de invoering van de tweede fase. Daarnaast zijn de prijzen van schoolboeken gestegen. In de periode 1994-1997 bedroeg de gemiddelde prijsstijging circa 5% per jaar. Dit is hoog in vergelijking met de gemiddelde jaarlijkse prijsstijging voor alle boeken (1,15%) en met de gemiddelde consumentenprijsstijgingen (1,9%). Verder bleek dat de prijzen per lesmethode voor de vakken Nederlands, economie, scheikunde en Spaans voor VWO-bovenbouw in de periode 1994-2000 jaarlijks tussen de 3,5% en 10,7% zijn gestegen. Ten slotte hangen de prijsstijgingen samen met het toenemend gebruik van ondersteunende lesmaterialen. Indien rekening wordt gehouden met de multimedia-onderdelen en niet-individuele uitgaven liggen de prijsstijgingen voor de genoemde vakken in de perioden 1994-2000 gemiddeld tussen de 5,1% en 16,6%.

Deze recente prijsstijgingen van schoolboeken worden door twee factoren veroorzaakt: een schokeffect en een effect op de middellange termijn (een geleidelijk effect). Het schokeffect heeft voornamelijk gevolgen voor de prijzen van schoolboeken in het voortgezet onderwijs, en vormde een belangrijke aanleiding tot het voorliggende onderzoek. Het geleidelijke effect kan gevolgen hebben voor de schoolboeken in alle segmenten van het onderwijs.

Allereerst zijn de prijzen van schoolboeken voor het voortgezet onderwijs gestegen vanwege het schokeffect van de onderwijsvernieuwingen (de invoering van de basisvorming, de tweede fase (HAVO en VWO) en het VMBO, de mogelijk om deelvakken in plaats van gehele vakken te kiezen, alsmede de verbreding van het aantal vakken).⁴¹ De laatste jaren was de invloed van de onderwijsvernieuwingen groot. Hierdoor is ook de afschrijvingstermijn van een schoolboek (in ieder geval tijdelijk) verkort. Op dit moment lijkt men in rustiger vaarwater terecht te zijn gekomen. Toch zijn er nog steeds signalen dat ook nu nog allerlei vernieuwingen op stapel staan, zoals de recent voorgestelde (vergaande) aanpassingen van de basisvorming waardoor niet meer elke onderwijssoort dezelfde lesstof hanteert, maar meer differentiatie naar niveau mogelijk wordt (uit: Adelmund staat scholen toe basisvorming aan te passen, *Volkscrant* 7 december 2000). Bovendien is er in 2003 (als de eerste leerlingen eindexamen hebben gedaan volgens het vernieuwde schoolsysteem) een tweede ronde van de tweede fase, waarbij de voorbije periode waarin de tweede fase is ingevoerd wordt geëvalueerd. Dit zal naar verwachting leiden tot aanpassen en herdrukken van de lesmethoden. Het is dus niet duidelijk of de invloed van de onderwijsvernieuwingen al is uitgewerkt.

Ten tweede is het geleidelijke effect van de veranderende opvattingen over onderwijs van belang bij de prijsstijgingen. Dit effect heeft wat betreft het voortgezet onderwijs betrekking op de toegenomen aandacht voor zelfstandig leren waarbij de docent als begeleider van het leerproces optreedt en er dus meer sturing en uitleg via de schoolboeken nodig is. Daardoor zijn er meer oefen- en antwoordboeken gekomen, en is er sprake van differentiatie binnen een lesmethode (verdiepingsstof voor gemotiveerde en slimme leerlingen en extra opgaven voor leerlingen die moeite hebben met de stof). Daarnaast sluiten de huidige schoolboeken steeds beter aan bij de belevingswereld van leerlingen (meer illustraties, meer kleur, meer audio-visuele informatie-overdracht, meer ICT-toepassingen). In de toekomst zullen naar verwachting steeds meer digitale leermiddelen worden toegevoegd aan een methode, waardoor de prijs nog verder zal toenemen. Dit geleidelijke effect op de prijzen is met andere woorden nog niet uitgewerkt.

In het onderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen die duiden op een relatie tussen de recente prijsstijgingen en de VBP. De VBP en de mogelijke effecten ervan –o.a. via het gebrek aan prijsconcurrentie en het exclusieve handelskanaal– op de beheersing van de kosten van schoolboeken gelden immers al langer en zijn niet recent gewijzigd. Dat wil overigens niet zeggen dat de VBP op langere termijn geen effect zou kunnen hebben op de prijsontwikkeling. Dit mogelijke effect wordt hierna onder het kopje ‘afschaffing VBP’ geanalyseerd.

Verder zijn er in het onderzoek geen aanwijzingen naar voren gekomen die duiden op aan de VBP gelieerde kartelafspraken tussen producenten waarvan een prijsverhogende werking van uit kan gaan.

⁴¹ Merk op dat, doordat deze onderwijsvernieuwingen eind jaren '90 zijn doorgevoerd, dit schokeffect geen rol speelt bij het verklaren van de prijsstijgingen per schoolboek over de periode tot en met 1997 zoals weergegeven in paragraaf 3.4.1.

Ten slotte zijn de prijsstijgingen niet het gevolg van de tendens dat leerlingen sinds begin jaren '80 schoolboeken vaker huren in plaats van kopen. Door deze overgang naar de verhuur van boeken daalde de afzet en stegen –door het verlies van schaalvoordelen– de kosten per verkochte titel voor de uitgever. Ondanks het feit dat 15 jaar geleden meer schoolboeken door de leerlingen in het voortgezet onderwijs werden gekocht, is het aandeel van de verkoop van schoolboeken in die periode echter altijd laag geweest en is het grootste deel van de boeken via verhuur (intern dan wel extern boekenfonds) aan de leerlingen beschikbaar gesteld. Het kostenverhogende effect van de dalende afzet *begin jaren '80* bij uitgevers heeft nagenoeg niet bijgedragen aan de *recente* sterke prijsstijgingen. Bovendien hebben de kostenstijgingen voor de uitgever als gevolg van de overgang van koop naar verhuur nagenoeg niet geleid tot prijsstijgingen (in het begin van de jaren '80). In de branche is namelijk afgesproken om deze kostenstijging per titel niet te vertalen in hogere prijzen, maar in lagere marges voor de boekverkopers. De lagere marges waren volgens een gesprekspartner mede mogelijk doordat de kosten van schoolboekverkopers, als gevolg van een professionaliseringsslag, de afgelopen decennia zijn gedaald.

3.5.2 Effecten van de afschaffing van de VBP en het exclusieve handelskanaal

Bij het beoordelen van de effecten van de afschaffing van de VBP en het exclusieve handelskanaal spelen de volgende overwegingen een belangrijke rol. Over het algemeen geldt dat veel markten baat hebben bij vrije prijzen. Vrij prijzen stimuleren immers de toepassing van prijsstrategieën, innovatie en ondernemerschap. In bepaalde gevallen kunnen er echter ook baten zijn verbonden aan vaste prijzen. De VBP kan op de schoolboekenmarkt bijdragen aan de coördinatie en coöperatie tussen marktpartijen. Uit het onderzoek komen echter geen redenen naar voren waaruit zou kunnen blijken dat deze baten zwaarder wegen dan de baten van vrije prijzen. Er zijn met andere woorden geen overtuigende redenen gevonden voor het handhaven van de VBP en het exclusieve handelskanaal.

Hieronder wordt een analyse gegeven van de te verwachten effecten van het afschaffen van de VBP en het exclusieve handelskanaal. Allereerst wordt het mogelijke effect op de af-uitgeversprijs geanalyseerd. Vervolgens wordt ingegaan op de concurrentiepositie van de schoolboekhandel met betrekking tot mogelijke toetreding van commerciële schoolboekhandelaren en van direct inkopende (combinaties van) scholen.

De af-uitgeversprijs

Met het afschaffen van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) lijkt het onwaarschijnlijk dat de af-uitgeversprijs zal veranderen. Hiervoor zijn drie redenen te geven.

Ten eerste is prijsconcurrentie op uitgeversniveau ook in een situatie met de VBP mogelijk: uitgevers die voor een zelfde vak substitueerbare methoden uitgeven of uit zouden kunnen geven, concurreren onderling. Ook de handelsmarge blijft in principe het resultaat van onderhandelingen tussen de uitgever en de boekhandelaren (hoe hoger het bestelde aantal boeken en hoe meer logistieke kosten de boekhandelaar overneemt van de uitgever, hoe hoger de handelsmarge).

Ten tweede zijn er in het onderzoek geen aanwijzingen naar voren gekomen die duiden op aan de VBP gelieerde kartelafspraken tussen producenten waarvan een prijsverhogende werking van uit kan gaan.

Ten derde geldt dat de vraag naar schoolboeken relatief prijsongevoelig is door de situatie dat de docent het boek kiest terwijl de ouders het betalen. De af-uitgeversprijs is met andere woorden niet zozeer vraagbepaald maar aanbodbepaald (en de uitgever bepaalt zowel met als zonder de VBP zijn eigen af-uitgeversprijs). De vereiste hoogte van de uitgeversmarges om een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van schoolboeken te produceren, zijn dus niet mogelijk door de VBP maar door de prijsinelastische vraag alsmede door de beperkte onderhandelingsmacht van boekverkopers (doordat deze op bestelling leveren).

Pas als ook de financieringswijze verandert en de beslissende partij direct financieel belang krijgt bij een zo laag mogelijke prijs van schoolboeken, zal de prijsconcurrentie tussen uitgevers toe kunnen nemen en kan de af-uitgeversprijs afnemen (bijvoorbeeld bij overheidssubsidiëring van schoolboek aankopen). Deze lagere prijzen zijn positief in relatie tot het behalen van de beleidsdoelstelling van de betaalbaarheid van schoolboeken, maar kunnen negatief uitwerken op het behalen van de doelstellingen van pluriformiteit en kwaliteit. Door een te grote druk op de uitgeversmarge zouden de mogelijkheden voor de uitgevers om kruissubsidiëring toe te passen kunnen afnemen, en kan vervolgens de pluriformiteit en de kwaliteit van het aanbod in gevaar komen (minder langzaamlopende of risicovolle boektitels en minder investeringen in kwaliteit). Bovendien kan een eventuele verminderde winstpositie een nadelig effect hebben op de toetreding van innovatieve educatieve uitgevers.

De druk op de af-uitgeversprijzen zal gezien de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt echter niet erg hoog worden (gebonden afnemers, beperkte onderhandelingsmacht van boekverkoper, en de nadruk van de docent op de kwaliteit van de boeken). Daarbij blijkt uit het internationale onderzoek, zoals beschreven in hoofdstuk 4 en bijlage 3, dat in die landen waar de school met een eigen budget inkopen, het aanbod tevens als pluriform kan worden gekwalificeerd.

De schoolboekverkoper

Boekverkopers zullen door de lage elasticiteit zonder VBP en exclusief handelskanaal naar verwachting niet gaan werken als in een markt met volledig vrije mededinging. Dit neemt niet weg dat het verwijderen van de belemmeringen op lange termijn prijsconcurrentie zal stimuleren. Inschattingen over de mate en snelheid waarin boekverkopers prijsstrategieën zullen toepassen gaan met grote onzekerheden gepaard, waardoor verschillende scenario's mogelijk zijn. Vanwege de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt ligt het voor de hand dat schoolboekverkopers op korte termijn niet in sterke mate op prijs zullen gaan concurreren. De overheid kan prijsconcurrentie stimuleren door de financieringswijze van schoolboeken te veranderen, waardoor de kiezende partij tevens de betalende partij wordt.

Stel dat als gevolg van het afschaffen van de VBP en het exclusieve handelskanaal de concurrentie in het distributiekanaal toeneemt (zie hierna onder het kopje 'potentiële toetreding),

dan kan dit leiden tot een daling van het aantal inefficiënte schoolboekhandels (het aantal ‘gewone’, dat wil zeggen de huidige erkende, schoolboekhandelaren neemt af). Het is onwaarschijnlijk dat een daling van het aantal ‘gewone’ schoolboekhandelaren een prijsopdrijvend effect heeft op de schoolboeken die via de schoolboekverkoper worden gekocht. Op dat vlak concurreren de schoolboekverkoper in een situatie zonder VBP (en exclusief handelskanaal) namelijk met elkaar en met andere (mogelijke) distributiekanaalen. Door de prijs te hoog te stellen, prijst de boekverkoper zich uit de markt. Het ligt meer voor de hand dat een toenemende concurrentie in het distributiekanaal een dempende werking heeft op de handelsmarges voor schoolboeken. Een mogelijk gevolg hiervan is dat schoolboekverkopers de prijzen van de extra dienstverlening opschroeven, omdat ze deze niet meer kunnen kruissubsidiëren uit de handelsmarges voor schoolboeken. Voor sommige scholen die gebruik maken van deze dienstverlening kan dat een tijdelijk probleem zijn.

Gezien het feit dat een fijnmazig boekhandelsnetwerk geen beleidsdoelstelling is (de VBP heeft voor schoolboeken geen rol ten aanzien van het beschermen van kleine (school)boekhandels), is het geen probleem dat er minder schoolboekhandels zijn. Vanuit het perspectief van de uitgevers (en het CB) kan er een voordeel zijn verbonden aan een eventuele daling van het aantal schoolboekhandels, omdat daardoor immers de distributielijnen naar de overblijvende groep boekhandelaren korter –en dus goedkoper– worden.

Indien scholen bij het afschaffen van de VBP en het exclusieve handelskanaal inderdaad zouden overstappen op andere distributiekanaalen (zoals directe inkoop bij de uitgevers), is daarmee niet gezegd dat er geen bestaanrecht meer is voor de schoolboekhandel (en het CB). Het is bijvoorbeeld mogelijk dat uitgevers er voor kiezen om voor de distributie van de uitgever naar de scholen tevens de schoolboekhandel in te schakelen. Ook is het mogelijk dat scholen gedeeltelijk direct inkopen (de grote vakken waarop veel korting is te bedingen door de grote aantallen en die bij een en dezelfde uitgever kunnen worden besteld), en gedeeltelijk via de boekhandel (kleine vakken).

Ten slotte heeft afschaffing van de VBP vanuit het perspectief van de schoolboekverkoper nog een praktisch gevolg doordat bij een extern boekenfonds de VBP als het referentiepunt wordt genomen op basis waarvan calculaties voor de extra dienstverlening en kortingen worden bepaald. Als de VBP wegvalt, staat de consumentenprijs niet meer vast, waardoor een andere wijze van calculatie nodig zal zijn.

Potentiële toetreding door commerciële bedrijven

Een mogelijk gevolg van het afschaffen van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) zou kunnen zijn dat commerciële bedrijven, zoals supermarkten, discountzaken of internethandels, zich zouden richten op de verkoop van bepaalde schoolboektitels.

Op dit moment spelen discountzaken en supermarkten nog geen rol op de schoolboekenmarkt. Het is immers (nog) niet zo dat de consument van de boeken, de leerling, zelf op pad gaat om een boek te kopen. Het zijn de scholen die de boeken bestellen. Het gaat hierbij om grote hoeveelheden boeken die in pakketten moeten worden samengesteld. Dergelijke fijndistributie behoort

duidelijk niet tot het werkteerrein van de discountzaak of de supermarkt. Bovendien let de docent die de boeken kiest niet in eerste instantie op de prijs. Stuntprijzen door supermarkten en discounters zijn dan ook niet relevant bij schoolboeken. Te meer doordat stuntprijzen veeleer worden gehanteerd bij goederen waarvan kwaliteit niet de belangrijkste eigenschap is. Schoolboeken onderscheiden zich juist doordat men ze associeert met een hoge kwaliteit; stuntprijzen zou dat beeld in negatieve zin kunnen beïnvloeden. Indien in de toekomst de prijzen vrij zouden zijn, zou de discountzaak of de supermarkt wellicht ook een rol kunnen spelen op de schoolboekenmarkt. Toch verwacht men niet dat dit een hele grote rol zal zijn, door het specifieke karakter van schoolboeken (op bestelling geleverd, grote hoeveelheden). Het zal naar verwachting gaan om incidentele acties met bepaalde goedlopende boektitels of aanverwante artikelen zoals atlanten en woordenboeken.

Een andere mogelijkheid is de toetreding van schoolboekhandel via internet. Op dit moment speelt handel via internet nog nagenoeg geen rol. Enerzijds heeft dat te maken met het bestaan van de VBP, waardoor concurrentie op prijzen onmogelijk is bij verkoop van schoolboeken, en in wat mindere mate met het bestaan van het exclusieve handelskanaal (i.c. het afronden van de vereiste opleiding). Voor een internetboekhandelaar is het volgen van de opleiding waarschijnlijk een wat lagere drempel dan voor een school of supermarkt voor wie de verkoop van boeken geen kernzaak is. Door het ontbreken van prijsconcurrentie kan één van de belangrijkste marketinginstrumenten van internethandel (de prijs van het product) niet worden ingezet.

Anderzijds impliceren de huidige financieringswijze geen stimulans voor de ontwikkeling van internet op de schoolboekenmarkt. Scholen zijn daardoor steeds minder gericht op het zelf aanschaffen van boeken (mogelijk via een internetboekhandel), en steeds meer gericht zijn op het uitbesteden daarvan aan de schoolboekhandel.

Door de toetredingsdrempels voor schoolboekverkopers (kapitaal, schaalgrootte en (kennis-) netwerk) en de inelastische vraag zal de schoolboekenmarkt zonder VBP en exclusief handelskanaal niet gaan werken als in een markt met volledig vrije mededinging. Dit blijkt momenteel ook al door het feit dat algemene erkende boekhandels slechts in beperkte mate handelen in schoolboeken (terwijl ze daar wel toe gerechtigd zijn). Eén en ander neemt niet weg dat het verwijderen van de belemmeringen op lange termijn de toetreding van nieuwe schoolboekverkopers zal stimuleren. De inschatting in welke mate en met welke snelheid dit zal gebeuren gaat met grote onzekerheden gepaard. Vanwege de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt ligt het voor de hand dat op korte termijn niet veel nieuwe commerciële schoolboekverkopers zullen toetreden.

Potentiële toetreding door (inkoopcombinaties van) scholen

Op dit moment –met een VBP en exclusief handelskanaal– blijkt dat het steeds minder voorkomt dat scholen de boeken rechtstreeks inkopen bij de uitgever en dat het juist steeds vaker voorkomt dat scholen het boekenfonds uitbesteden aan een schoolboekverkoper (extern of gefaciliteerd boekenfonds). Hiervoor zijn de volgende drie oorzaken aan te geven, waarvan alleen de derde aan het Reglement Handelsverkeer is gelieerd:

1. Door allerlei bezuinigingen sinds eind jaren '80 is steeds minder boventallig personeel op scholen aanwezig (zoals conciërges) die in vakantieperioden en tijdens leeglooppuren kunnen werken aan het beheren van een schoolboekenfonds.
2. Sinds het begin van de jaren '90 hebben zich op grote schaal fusies voorgedaan tussen scholen en zijn er steeds grotere scholen ontstaan. Hierdoor neemt het aantal leerlingen binnen een boekenfonds sterk toe, met als gevolg dat het beheren van een fonds een gecompliceerde taak wordt. Bovendien heeft het personeel van dergelijke grote scholen al veel beheerstaken en zullen er minder snel mensen over zijn voor het beheren van een boekenfonds. Door het beheer van het boekenfonds uit te besteden, is er minder druk op het zittende personeel. Er is dan vaak alleen een deeltijd-coördinator nodig die het contact met de boekverkoper onderhoudt (bestellingen doorgeeft ed.).
3. Door het exclusieve handelskanaal komt het niet vaak voor dat scholen direct inkopen bij uitgeverij ten bate van een intern boekenfonds. Scholen kunnen alleen aanspraak maken op de handelsmarges als ze een erkenningsstatus aanvragen. Dit komt echter nog niet of nauwelijks voor doordat het aanvragen en verkrijgen van de erkenningsstatus tijd kost (vooral door de te volgen opleiding), doordat er geen prikkel is voor scholen om een inkoopcombinatie te vormen (ze hoeven de boeken niet zelf te betalen), en doordat scholen zijn gewend geraakt aan de dienstverlening schoolboekhandel.

Het is nu de vraag in hoeverre het afschaffen van de VBP en het exclusieve handelskanaal de bovengeschetste trend en bijbehorende oorzaken zullen beïnvloeden: zullen scholen op grote schaal toetreden? Uiteraard is deze vraag niet met zekerheid te beantwoorden en verschillen op dit punt ook de verwachtingen van de gesprekspartners. Sommige gesprekspartners verwachten dat scholen het boekenfonds zullen blijven uitbesteden als het exclusieve handelskanaal wordt afgeschaft, terwijl anderen juist verwachten dat scholen op grote schaal zullen overstappen op directe inkoop bij de uitgeverij ten bate van interne boekenfondsen. De verwachting van de onderzoekers is dat dit niet op grote schaal zal gebeuren. Deze verwachting wordt hieronder toegelicht.

Enerzijds zullen, indien het exclusieve handelskanaal wordt afgeschaft, de handelsmarges die dan ook voor scholen bereikbaar worden, voor sommige instellingen genoeg financiële ruimte bieden om de distributie van schoolboeken zelf ter de hand te nemen, al dan niet binnen een samenwerkingsverband met andere scholen (inkoopcombinaties). De *mogelijkheid* bestaat dus dat de concurrentie in het distributiekanaal toeneemt. Anderzijds heeft de schoolboekenmarkt bepaalde specifieke kenmerken die het onwaarschijnlijk maken dat scholen daadwerkelijk rechtstreeks zullen gaan inkopen. Naast de eerste twee hierboven genoemde feiten (nagenoeg geen boventallig personeel en door het ontstaan van 'mega-scholen' is het beheren van een boekenfonds gecompliceerder geworden), zijn er nog de volgende kenmerken. Ten eerste is er geen directe financiële prikkel voor scholen om over te stappen op het direct inkopen (de betaling van schoolboeken geschiedt immers door de ouders). Een andere financieringswijze waarbij de school uit eigen budget boeken betaalt, zou deze prikkel kunnen vergroten. Ten tweede geldt dat scholen over het algemeen niet kostenbewust zijn zoals blijkt uit het feit dat scholen op steeds grotere schaal kiezen voor het uitbesteden van het boekenfonds bij de aankoop alsmede uit het

feit dat de prijs bij de keuze van lesmethoden door docenten een ondergeschikte rol speelt. Indien de school en de docenten echter gevoelig zijn voor kritiek van (organisaties van) ouders op te hoge boekenkosten en indien ouders voldoende inspraakmogelijkheden hebben (zoals nu slechts op een klein deel van de scholen het geval blijkt te zijn), zouden scholen eerder geneigd kunnen zijn om prijsbewuster om te gaan met de inkoop en distributie van schoolboeken. Op dit moment lijkt de invloed van ouders –zowel via de inspraak organen als via de schoolkeuze (‘stemmen met voeten’)- in het algemeen te beperkt om een dergelijke omschakeling op grote schaal te bewerkstelligen.

Overige effecten

Ten slotte is met het verdwijnen van de VBP de markt ondoorzichtiger omdat niet op voorhand duidelijk is hoeveel een boek kost. De prijs wordt dan immers op basis van onderhandelingen vastgesteld en kan daardoor verschillen per school. Echter, zonder de VBP zal er waarschijnlijk ook een adviesprijs of ander soort prijsindicatie bekend zijn.

Door deze ondoorzichtigheid zou er een tweedeling in het onderwijs kunnen optreden indien verschillende scholen onder verschillende voorwaarden een bepaald schoolboek kunnen inkopen.⁴² Kleine scholen of kleine groepen van scholen hebben immers minder onderhandelingsmacht dan grote scholen of grote groepen van scholen.⁴³ In de politieke stukken wordt overigens nergens gesproken over de rol van de VBP met betrekking tot een tweedeling in het onderwijs tussen grote en kleine scholen.

Het is op voorhand niet duidelijk in hoeverre een dergelijke tweedeling werkelijk zal plaatshebben. Kleine partijen kunnen zich in principe echter aansluiten bij grote partijen, en zo hun eigen onderhandelingsmacht positief beïnvloeden. Ten slotte is er ook in een situatie met een VBP reeds sprake van een tweedeling. Voor grotere scholen kunnen de vaste kosten van een (extern dan wel intern) boekenfonds immers over meer leerlingen worden verdeeld. Bovendien kunnen grotere scholen door hun sterkere onderhandelingspositie meer bedingen bij een schoolboekhandel (bijvoorbeeld meer extra diensten waarvoor een kleinere school gewoon moet betalen).

Resumerend

Met het afschaffen van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) lijkt het onwaarschijnlijk dat de af-uitgeversprijs zal veranderen. Ten eerste omdat daarmee geen producentencollusie wordt opgeheven. Ten tweede omdat de VBP prijsconcurrentie tussen uitgevers niet beperkt. Ten derde omdat de vraag naar schoolboeken relatief prijsongevoelig is door de situatie dat de docent het boek kiest terwijl de ouders het betalen.

⁴²Een eventuele tweedeling in het onderwijs heeft betrekking op eventuele herverdelingseffecten en rechtvaardigheid en niet op efficiëntie of marktfalen.

⁴³In het geval dat scholen een aanzienlijke inkoopmacht zouden hebben, is er overigens niet het gevaar dat de pluriformiteit en kwaliteit van het aanbod worden aangetast. Bij de keuze voor bepaalde lesmethoden door scholen en docenten blijft kwaliteit immers altijd een hoofdrol spelen. Daarnaast is de pluriformiteit voor een belangrijk deel bepaald door het brede scala aan vakken en zullen de scholen bij toenemende inkoopmacht niet de vakken waarbij minder goedlopende schoolboeken worden gebruikt, opofferen.

Door de toetredingsdrempels voor schoolboekverkopers (kapitaal, schaalgrootte en (kennis-) netwerk) en de inelastische vraag zal de schoolboekenmarkt zonder VBP en exclusief handelskanaal niet gaan werken als in een markt met volledig vrije mededinging. Dit neemt niet weg dat het verwijderen van de belemmeringen op lange termijn prijsconcurrentie en toetreding van nieuwe schoolboekverkopers –commercieel dan wel vanuit scholen– zal stimuleren. De inschatting in welke mate en met welke snelheid dit zal gebeuren gaat met grote onzekerheden gepaard.⁴⁴ Vanwege de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt ligt het voor de hand dat schoolboekverkopers op korte termijn niet in sterke mate op prijs zullen gaan concurreren en dat op korte termijn niet veel nieuwe schoolboekverkopers zullen toetreden.

3.5.3 Aandachtspunten voor het internationale onderzoek

In het internationale onderzoek dat wordt beschreven in hoofdstuk 4 en de bijbehorende bijlagen wordt verder ingegaan op de volgende twee aandachtspunten:

1. Wat is globaal de rol van de boekverkopers op de schoolboekenmarkt?

De rol van de schoolboekhandel is in Nederland erg groot. Dit hangt samen met het Nederlandse VBP-systeem (het exclusieve handelskanaal). De vraag is of de (school)boekhandel ook zo'n grote rol speelt op de buitenlandse markten, en zo ja waardoor dat komt, en zo nee, op welke wijze de distributie dan is weergegeven.

2. Is er sprake van een pluriform aanbod van schoolboektitels?

Het Nederlandse aanbod van schoolboeken wordt over het algemeen pluriform genoemd. Hoe is dat in vergelijking met het buitenland? Is er in landen zonder VBP ook een pluriform aanbod, en welke factoren hebben in dat geval een positieve invloed op de breedte van het aanbod?

⁴⁴Op lange termijn zijn er bijvoorbeeld allerlei exogene factoren, zoals de ontwikkeling van internethandel, toenemende invloed van ouders of het opzetten van inkoopcombinaties door scholen en/of ouders, die de mate van toetreding en de toepassing van prijsconcurrentie beïnvloeden.

Hoofdstuk 4:

Schoolboeken in het voortgezet onderwijs vanuit internationaal perspectief

In dit hoofdstuk wordt bekeken hoe de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs er in een aantal Europese landen uitziet. Het internationale deel van het onderzoek bestaat uit een quick scan van acht landen. Een quick scan is geen uitputtende vergelijking maar een inventarisatie van de belangrijkste factoren die een rol spelen op de schoolboekenmarkt. Op basis van deze vogelvlucht over 8 verschillende schoolboekenmarkten zijn vervolgens 4 landen geselecteerd die in meer detail onderzocht zijn. De in paragraaf 3.5.3 geselecteerde aandachtspunten vormen de leidraad van het internationale onderzoek. De beschrijving van de resultaten van de internationale quick scan en het internationale onderzoek is opgenomen in bijlagen 3 tot en met 7. Dit hoofdstuk bevat een analyse van de beschrijvingen zoals opgenomen in die bijlagen en geeft tevens de belangrijkste conclusies.

Opgemerkt dient te worden dat het internationale deel van onderzoek geen betrekking had op een vergelijkend onderzoek naar kwaliteitsverschillen in lesmethoden tussen de verschillende landen. Bovendien viel een internationale prijsvergelijking buiten het bestek van dit onderzoek. Wel is er in dit onderzoek aandacht besteed aan de prijsopbouw van een schoolboek. Doordat slechts in een beperkt aantal landen buiten Nederland op centraal niveau inzicht bestaat in de prijsopbouw van een gemiddeld schoolboek, is een internationale vergelijking op dit punt echter moeilijk te maken.

4.1 De internationale quick scan

In deze paragraaf worden de belangrijkste resultaten van de internationale quick scan van de schoolboekenmarkt in acht Europese landen kort samengevat. De volgende landen zijn onderzocht: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Vlaanderen, Verenigd Koninkrijk, en Zweden. In de quick scan zijn per land de volgende vragen beantwoord:

1. Is er een vaste boekenprijs voor schoolboeken?
2. Wie betaalt de schoolboeken?
3. Wie kiest de schoolboeken?
4. Welke kortingssystemen worden gehanteerd?
5. Hoe is de distributie van schoolboeken grofweg vormgegeven: direct van de uitgever of via een (school)boekhandelaar?
6. Welke alternatieve instrumenten worden er voornamelijk ingezet naast of in plaats van de VBP?

In bijlage 3 (paragraaf B3.1) worden per land de antwoorden op deze vragen besproken. Op basis van de antwoorden zijn de belangrijkste resultaten van de quick scan beknopt weergegeven in tabel 4.1.

De tabel is op basis van het wel of niet bestaan van een VBP en op basis van de omvang van de markt opgebouwd in 4 groepen landen:

1. Is er wel of geen VBP in het land?

Het wel of niet bestaan van de VBP is van belang om de breedte van het aanbod van schoolboektitels te kunnen bepalen. Indien bijvoorbeeld blijkt dat zonder de VBP een breed aanbod van goede kwaliteit mogelijk is, is de vervolgvraag op welke wijze dit brede aanbod tot stand komt: door de vrije werking van de markt of door bepaald overheidsbeleid (zoals de financiering van schoolboeken door de overheid (zie derde kolom in de tabel) of nog andere alternatieven (zie vierde kolom)).

2. Is er sprake van een kleine of grote omvang van de markt?

Om de vergelijkbaarheid met Nederland te vergroten, zijn landen met een kleinere markt meer relevant.

Vervolgens wordt in de tabel per land ingegaan op de volgende punten (afgebeeld in de kolommen van tabel 4.1):

1. Wie kiest de schoolboeken: de docent of de overheid?

Indien de overheid de boeken kiest, is een vergelijking met Nederland niet erg zinvol omdat er in dat geval geen sprake meer is van marktwerking en de situatie wel erg verschilt van de Nederlandse.

2. Wie betaalt de schoolboeken: de overheid of de ouders?

In veel landen blijkt de (lokale) overheid een rol als financier en/of inkoper van schoolboeken te hebben, of blijkt de overheid op grote schaal via subsidies aan ouders de kosten van schoolboeken (voor een deel) voor haar rekening nemen. Vervolgens is het van belang hoe ruim de financiering door de overheid is. Indien een zeer krap budget wordt verstrekt, wordt de vrije keuze van schoolboeken daardoor beperkt (zie criterium 3) en kan er wellicht een prijsdempende en aanbodversmallende werking van het financieringsmechanisme uitgaan. Een dergelijke situatie waarin een zeer krap budget de vrijheid voor de docent om schoolboektitels te kiezen onmogelijk maakt, wordt niet verder onderzocht omdat de vergelijkbaarheid met de Nederlandse situatie te gering is.

3. Worden er alternatieve instrumenten naast of in plaats van de VBP ingezet?

Op basis van de quick scan bestaat inzicht in het aantal alternatieve instrumenten dat voornamelijk wordt ingezet; dit criterium is dan enigszins subjectief ingevuld door de onderzoekers (weinig, gemiddeld of veel).

4. Is het beleid ten aanzien van de schoolboekenmarkt recent veranderd?

De bestudering van recente beleidsveranderingen is naar verwachting relevant voor het onderzoek omdat daarmee verschillende argumenten die een rol spelen op de schoolboekenmarkt naar voren komen.

5. Is er voldoende informatie beschikbaar over de schoolboekenmarkt?

De hoeveelheid beschikbare informatie is in de meeste gevallen groter indien er recent beleidsveranderingen hebben plaatsgevonden, maar de beschikbaarheid heeft tevens te maken met de mate waarin en de professionaliteit waarmee het boekenvak zich heeft georganiseerd. Op basis van de quick scan is hier enig inzicht in, alhoewel uiteraard sprake is van een inschatting van de onderzoekers.

Tabel 4.1: Overzicht voor de 8 landen in de quick scan

	Wie kiest de schoolboeken?	Wie betaalt de schoolboeken?	Alternatieve instrumenten	Recente beleidsveranderingen	Beschikbaarheid informatie
<i>Kleine marktomvang zonder VBP</i>					
Denemarken	De docenten	Overheid betaalt alle schoolboeken.	Weinig	Ja, begin 2001 is de VBP afgeschaft	Waarschijnlijk goed
Vlaanderen	De docenten	Overheid betaalt boeken basisonderwijs; ouders grotendeels voor voortgezet onderwijs.	Weinig	Nee, herinvoering is al wel een tijdje een item	Gemiddeld
Zweden	De docenten	Overheid betaalt alle schoolboeken.	Veel	Nee	Waarschijnlijk goed
<i>Grote marktomvang met VBP</i>					
Duitsland	De docenten	Verschilt per Bundesland: soms betalen de ouders alle schoolboeken, meestal betaalt de (lokale) overheid een deel en soms ook alle boeken.	Gemiddeld	Nee	Waarschijnlijk goed, echter ondoorzichtigheid door Bundesländern structuur
Frankrijk	De docenten	De overheid betaalt de boeken tot en met het collège, daarna betalen de ouders.	Veel	Nee	Goed
<i>Grote marktomvang met beperkte VBP</i>					
Italië*	De docenten	Overheid betaalt boeken basisonderwijs; ouders voor voortgezet onderwijs (100% subsidie mogelijk).	Gemiddeld	Nee	Gemiddeld
Spanje**	De docenten	Overheid betaalt schoolboeken basisonderwijs; ouders betalen (nu nog) alle boeken (inkomensafhankelijke subsidie mogelijk).	Gemiddeld	Ja, werking van de VBP beperkt	Beperkt, alsmede de complicatie van 4 taalgebieden binnen 1 land
<i>Grote marktomvang zonder VBP</i>					
Ver. Koninkrijk	De docenten	Overheid betaalt bijna alle boeken.	Weinig	Nee	Goed

Bron: SEO.

- * Er geldt geen VBP maar een wettelijke door de overheid vastgestelde prijs voor schoolboeken in het onderwijs waarvoor leerplicht bestaat.
- ** VBP geldt alleen voor boeken die in het onderwijs worden gebruikt waarvoor geen leerplicht meer bestaat.

4.2 Vier landen onder de loep

In deze paragraaf worden vier van de acht hierboven besproken landen nader onderzocht. De selectie van de vier landen is beschreven in bijlage 3 (paragraaf B3.2). Bij de selectie van de vier nader te onderzoeken landen gaat het primair om het nader bestuderen van de twee aandachtspunten met betrekking tot de werking van de schoolboekenmarkt (zie paragraaf 3.5.3):

1. Wat is globaal de rol van de boekverkopers op de schoolboekenmarkt?
2. Is er sprake van een pluriform aanbod van schoolboektitels?

Op basis van de gehanteerde criteria en de informatie uit de quick scan zijn de volgende vier landen geselecteerd:

1. Denemarken

Denemarken is een markt met een kleine omvang zonder VBP (sinds 1 januari 2001 geen VBP meer, daarvoor slechts zeer beperkt geldig voor schoolboeken), waarin recent beleidswijzigingen zijn doorgevoerd, en waarin relatief weinig alternatieve instrumenten worden gebruikt.

2. Vlaanderen

Vlaanderen is een markt met een kleine omvang zonder VBP, waarin het beleid niet recent is gewijzigd maar men dat wel overweegt, en waarin relatief weinig alternatieve instrumenten worden gebruikt. Interessant detail is nog de overeenkomst in taalgebied met Nederland.

3. Zweden

Zweden is een markt met een kleine omvang zonder VBP. Zweden is een belangrijk vergelijkingsland omdat er al lange tijd vrije prijzen zijn en omdat er veel alternatieve instrumenten worden ingezet.

4. Nordrhein-Westfalen (Duitsland)

Duitsland is een groot taalgebied met VBP waarin het beleid niet recent is gewijzigd, en waarin een gemiddeld aantal alternatieve instrumenten worden gebruikt. Daarnaast wordt Duitsland vaak als een voorbeeldland genoemd door voorstanders van de VBP. Duitsland kent een structuur in Bundesländern, waarbij de schoolboekenmarkt en het -beleid in elk Bundesland op bepaalde punten verschilt. Door niet Duitsland als geheel maar één afzonderlijk Bundesland te selecteren, is er sprake van een markt met een kleine omvang. Bovendien wordt het hierdoor mogelijk om een duidelijk beeld van de schoolboekenmarkt te krijgen, een beeld dat niet vertroebeld wordt door verschillen tussen Bundesländern. Gekozen is voor het Bundesland Nordrhein-Westfalen. Ten eerste omdat het beleid in Nordrhein-Westfalen ten aanzien van schoolboeken een gemiddeld beeld geeft voor Duitsland (zowel ouderbijdragen als overheidsfinanciering van schoolboeken). Ten tweede omdat het qua omvang van de schoolboekenmarkt het grootste Bundesland is.

Naast de hierboven bij de quick scan beantwoorde vragen worden in het diepgaande onderzoek in de vier geselecteerde landen nog drie 3 vragen beantwoord. De eerste vraag betreft de marktcontext. In de quick scan is uiteraard al een deel van de context geschetst, maar hier worden

belanghebbende, ontbrekende elementen toegevoegd. Deze vragen zijn duidelijk afgestemd op de 2 aandachtspunten zoals die in paragraaf 3.5.3 zijn geselecteerd (de rol van de boekverkopers op de schoolboekenmarkt en pluriformiteit van het titelaanbod).

1. Marktcontext

Hoe groot is de marktvraag (aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs en/of aantal scholen)? Hoe groot is het marktaanbod (aantal uitgevers, marktconcentratie van uitgevers)?
Wat is de prijsstructuur?

2. Titelaanbod

Is er een divers aanbod per vak in het voortgezet onderwijs? Zijn er bijvoorbeeld 10 soorten economie boeken of lesmethoden op VWO niveau, of is die keuze veel breder of smaller?
Hoe staat het met de kwaliteit van schoolboeken?

3. Distributie

Wat is globaal de rol van de (school)boekhandel? Wat is de rol van internet op de markt voor schoolboeken?

Om de bovengenoemde vragen te beantwoorden zijn per land gemiddeld zes telefonische interviews gehouden met sleutelpersonen binnen de landen. Veelal waren dat personen werkzaam bij de nationale koepelorganisatie van het boekenvak, bij de organisatie van (educatieve) uitgeverijen, bij de organisatie van boekhandels, of bij de overheid (het Ministerie van Onderwijs of daaraan gelieerde instanties). Daarnaast zijn via de gesprekspartners allerlei relevante publicaties verzameld. Daaronder vallen ook de catalogi van (de organisaties van) de educatieve uitgevers. De complete overzichten met het aantal lesmethoden per vak in het voortgezet onderwijs in de verschillende landen is opgenomen in de bijlagen 4 tot en met 7.

Hieronder worden per vraag de belangrijkste conclusies weergegeven.

Marktcontext

In tabel 4.2 is de marktcontext (aantal leerlingen, scholen en aantal belangrijkste uitgevers in het voortgezet onderwijs) voor de 4 landen in vergelijking met Nederland weergegeven. De Nederlandse markt is duidelijk groter dan de markt in Denemarken, Vlaanderen en Zweden, en kleiner dan de markt in Nordrhein-Westfalen.⁴⁵ Opvallend is verder het lage aantal scholen in Nederland en het lage aantal hoofdrolspelers onder de uitgevers. Het aantal grote educatieve uitgevers is in Nordrhein-Westfalen relatief groot. Dit hangt samen met het feit dat deze uitgevers in feite de gehele Duitse markt bedienen die vele malen groter is dan de overige hier bestudeerde markten (9,1 miljoen leerlingen in het voortgezet onderwijs).

Tabel 4.2: Marktcontext voor het voortgezet onderwijs in Nederland en de vier onderzochte landen

Land	Totaal aantal leerlingen	Totaal aantal scholen	Aantal belangrijkste educatieve uitgevers*
Nederland	861.500	635	4
Denemarken	195.000	260	5-8
Nordrhein-Westfalen	1.125.000	1.904	30
Vlaanderen	430.000	1.036	5

⁴⁵ Door dit soort schaalverschillen zijn kostenverschillen tussen boeken te verwachten omdat de vaste kosten over een verschillende oplagen kan worden verdeeld.

Zweden	305.000	595	4
--------	---------	-----	---

Bron: SEO.

* Het gaat hier om concerns elk met meerdere werkmaatschappijen. In Nordrhein-Westfalen gaat het om concerns en om individuele uitgevers waarvan een deel uitmaakt van hetzelfde concern.

In Nederland is op centraal niveau (de GEU) een prijsstructuur bekend. Deze is opgesteld en algemeen bekend gemaakt naar aanleiding van de recente discussies over de prijsstijgingen van schoolboeken. In geen van de landen staat de prijsontwikkeling echter ter discussie, en is er dan ook niet op centraal niveau een dergelijke prijsstructuur opgesteld. Individuele uitgevers willen, vanwege concurrentie overwegingen, op ons verzoek geen informatie over de prijsstructuur vrijgeven. In alle vier de landen is wel bekend hoeveel de auteurs krijgen (% van de consumentenprijs): Denemarken (10-12%), Duitsland (5-7%), Vlaanderen (5-10%) en Zweden (12-20%). Nederland valt met 8-10% in de middenmoot.

In Denemarken en Duitsland is echter meer bekend. In Denemarken is 38-40% voor de uitgevers, die hiervan echter alle kosten moet betalen. Het is onbekend hoeveel de netto-winstmarge is voor de uitgevers. In Nederland hebben de uitgevers ongeveer 37% voor hun kosten en winst. Hier zijn de productie- en distributiekosten al vanaf, maar andere kosten moeten hieruit nog worden gedekt, zoals de ontwikkelingskosten van de methode, de kosten van de redactie en vormgeving, huisvestingskosten, marketingkosten en overige overheadkosten. In Duitsland is de netto-winstmarge van de uitgever laag (namelijk 1-3%) in vergelijking met de 10% die door de GEU voor Nederland wordt genoemd. Opvallend is het hoge Duitse percentage voor marketingkosten (14-17%).

In het Nederlandse onderzoek kwam naar voren dat men beducht is voor een eventuele tweedeling in het onderwijs indien de VBP wordt afgeschaft (paragraaf 3.5.2). In het internationale onderzoek is zijdelings bekeken of er sprake is van een dergelijke tweedeling tussen grote en kleine scholen. Er is echter weinig informatie gevonden over een tweedeling. Als er sprake zou zijn van een tweedeling, dan wordt deze niet als vreemd of storend ervaren maar als een onderdeel van (vrije) marktwerking ("grote en rijke partijen hebben nou eenmaal meer onderhandelingsmacht op alle markten, dus ook op de schoolboekenmarkt"). De verschillen tussen scholen zijn meer gerelateerd aan de budgetten die de verschillende lokale autoriteiten per school of per leerling vaststellen⁴⁶ en aan de wijze waarop scholen prioriteiten stellen ten aanzien van de verschillende kostenposten waaronder boeken. Op deze punten is er geen onderscheid tussen grote versus kleine scholen.

Titelaanbod

In alle vier de onderzochte landen is sprake van een ruim aanbod van schoolboeken respectievelijk lesmethoden. In tabel 4.3 is een voorzichtige vergelijking tussen de vier onderzochte landen en Nederland gemaakt met betrekking tot de vier vakken op VWO-bovenbouw niveau die in paragraaf 3.3 voor de Nederlandse markt zijn bekeken. Er is sprake van een voorzichtige vergelijking omdat de vergeleken getallen niet in alle gevallen betrekking hebben op dezelfde onderwijssoort (in Zweden is geen differentiatie naar VWO niveau mogelijk) en omdat in sommige gevallen sprake is van boektitels en in andere gevallen van lesmethoden.

⁴⁶ Om dergelijke lokale verschillen tegen te gaan, is men in Denemarken sinds het eind van de jaren '90 overgestapt op een objectief verdeelsysteem, het zogenaamde taximeter systeem, waarbij het budget afhankelijk is van objectieve factoren zoals het aantal leerlingen, de aangeboden vakken et cetera.

Op basis van tabel 4.3 kan geconcludeerd worden dat in alle vier de landen sprake is van een ruim aanbod. Kennelijk hangt voor de hier onderzochte landen de breedte van het aanbod niet samen met het wel of niet bestaan van de VBP (geen VBP in Zweden en Vlaanderen; wel een VBP in Denemarken (vóór 2001, zij het dat deze VBP zeer beperkt geldig was voor schoolboeken), Nordrhein-Westfalen en Nederland), of met het wel of niet financieren van schoolboeken door de overheid (geen directe overheidsfinanciering in Vlaanderen en Nederland; (gedeeltelijke) overheidsfinanciering in Denemarken, Nordrhein-Westfalen en Zweden). Bovendien is het aanbod voor landen met een kleine marktomvang (Denemarken, Vlaanderen en Zweden) niet beduidend smaller dan voor landen met een grotere marktomvang (Nederland en Nordrhein-Westfalen). Opvallend is verder dat in alle onderzochte landen het aanbod voor de grotere vakken wel pluriform is maar dat het aanbod voor kleine vakken veel minder pluriform is. Dit beeld komt ook in Nederland naar voren. Kennelijk draagt kruissubsidiëring –een instrument dat in alle landen door uitgevers wordt toegepast– wel bij aan een pluriform aanbod voor grote en middelgrote vakken, maar is dat voor bepaalde kleine vakken veel minder het geval.

Tabel 4.3: Aanbod van schoolboektitels of lesmethoden in Nederland en de vier onderzochte landen op VWO-bovenbouw niveau (2000/2001)

Land	Hoofdtal*	Economie	Scheikunde	Spaans
<i>Nederland</i> Lesmethoden: VWO bovenbouw	18	14	7	2
<i>Denemarken</i> Boektitels: gymnasium en HF	295	21 ¹⁾	23	<60 ²⁾
<i>Nordrhein-Westfalen</i> Lesmethoden: Gymnasium	7-12	8 ³⁾	19 ⁴⁾	10
<i>Vlaanderen</i> Lesmethoden: ASO, vrije koepel	15	9	12	3
<i>Zweden</i> Boektitels: gehele voortgezet onderwijs	739	190 ⁵⁾	39	57

Bron: SEO.

* Met hoofdtal wordt in Nederland en Vlaanderen het vak Nederlands bedoeld, in Nordrhein-Westfalen (NRW) Duits et cetera.

1) Het vak heet geen economie, maar bedrijfseconomie.

2) Voor het vak Spaans is geen differentiatie naar onderwijssegmenten, het gaat hier dus om het aanbod voor het gehele onderwijs.

3) Het vak economie bestaat niet als apart onderdeel; hier is het vak sociale wetenschappen weergegeven.

4) Het vak scheikunde is niet apart opgegeven, hier staat het aantal methoden voor schei- en natuurkunde.

5) Het vak economie bestaat niet als apart onderdeel; hier is de specialisatie ondernemingseconomie weergegeven.

Er zijn volgens de gesprekspartners hoogstwaarschijnlijk geen grote verschillen in kwaliteit van schoolboeken tussen de vier onderzochte landen en Nederland. Volgens sommige gesprekspartners kan het Nederlandse schoolboek wel enigszins afwijken van de buitenlandse schoolboeken doordat er wellicht meer aandacht wordt geschonken aan de gebruiksvriendelijkheid en een visueel aantrekkelijke presentatie en doordat de boeken wellicht meer gericht zijn op het zelfstandig leren door leerlingen (dat wil zeggen meer gericht op vaardigheden dan op

kennisoverdracht).⁴⁷ In Duitsland zijn de schoolboeken volgens sommige gesprekspartners bijvoorbeeld meer gericht op feiten en kennisoverdracht. Eventuele verschillen in kwaliteit zijn echter niet zodanig van aard dat een vergelijking van de schoolboekenmarkten in de verschillende landen niet opportuun zou zijn. In alle landen zijn de gesprekspartners van mening dat de kwaliteit wordt gewaarborgd door de curricula die door de overheid worden opgesteld.

Distributie

Op basis van het internationale onderzoek kan gesteld worden dat de Nederlandse schoolboekhandel een nogal uitgebreid dienstenpakket levert, dat nergens anders voorkomt. Behalve diensten die zijn gelieerd aan de aankoop of verhuur van schoolboeken, leveren Nederlandse schoolboekverkopers desgewenst ook diensten die niet specifiek gelieerd zijn aan boeken, zoals allerlei administratieve handelingen of het beheer van frisdrankautomaten. In Vlaanderen geven de schoolboekhandels nog de meest uitgebreide dienstverlening, omdat de helft van de boekhandelaren pakketten per leerling samenstelt. In Denemarken en Nordrhein-Westfalen stellen de boekhandels geen boekenpakketten per leerling samen. In Zweden speelt de boekhandel helemaal geen rol op het gebied van verkoop en distributie van schoolboeken. Naast de dienstverlening voor de scholen, spelen boekhandels ook een rol ten opzichte van de uitgevers doordat ze een deel van de distributie uit handen nemen. De kosten die deze distributie met zich meebrengt voor de boekhandelaren zijn lager in kleine landen zoals Nederland en Vlaanderen en hoger voor grote gebieden als Denemarken, Nordrhein-Westfalen en Zweden.

De verschillen in dienstverlening komen ook naar voren in de netto handelsmarges (handelsmarge - detailhandelsmarge) die gelden in de verschillende landen. In tabel 4.4 worden de netto handelsmarges en het niveau van dienstverlening samengevat.

Tabel 4.4: Netto handelsmarges en dienstverlening door de boekhandels in Nederland en de vier onderzochte landen

Land	Handelsmarge	Detailhandelsmarge	Netto handelsmarge	Niveau van dienstverlening
Nederland	20-25%	0-5%*	15-25%	Zeer hoog
Denemarken	25%	10-15%	10-15%	Gemiddeld
Nordrhein-Westfalen	20-25%	11-15%	10-14%	Gemiddeld
Vlaanderen	10-25%	0-10%	5-25%	Hoog
Zweden	Boekhandel speelt geen rol			

Bron: SEO.

* Gemiddeld 3% (Nuis, 2000).

⁴⁷ Een internationaal opererende educatieve uitgever met uitgeverijen in verschillende landen stelt dat de resultaten van tevredenheidsenquêtes onder docenten aangeven dat de Nederlandse lesmethoden hoger worden gewaardeerd door de Nederlandse docenten dan de buitenlandse lesmethoden door de buitenlandse docenten. Dit kan volgens de gesprekspartner ook te maken hebben met de nadruk op de gebruiksvriendelijkheid van een methode in Nederland.

De netto marge van de boekhandel is Nederland het hoogst, gevolgd door Vlaanderen, Denemarken en Nordrhein-Westfalen. De reden voor de hoge Nederlandse netto marge hangt samen met de lagere Nederlandse detailhandelsmarge. Die lagere detailhandelsmarge wordt verklaard door het hoge niveau van dienstverlening door de Nederlandse boekhandels.

De verschillen in netto handelsmarges kunnen ook samenhangen met andere factoren dan het niveau van dienstverlening, zoals de (gedeeltelijke) overheidsfinanciering van schoolboeken via de scholen, het aantal boekhandels op de markt (marktconcentratie) en de mate waarin directe leveringen van de uitgever aan scholen voorkomen (dus de mate waarin de boekhandel wordt overgeslagen). In onderstaande tabel 4.5 zijn deze factoren samengevat.

Omdat het slechts om vijf landen gaat die duidelijk verschillend zijn, zijn geen harde conclusies te trekken op basis van de tabel. Uit deze tabel blijkt dat hoe minder boekhandels de markt bedienen (er is met andere woorden sprake van marktconcentratie), hoe hoger de handelsmarge is. Ook wordt duidelijk dat in de landen waar de overheid (gedeeltelijk) de schoolboeken financiert via de scholen, het niveau van dienstverlening en de handelsmarge lager liggen. Bovendien blijken directe leveringen een negatief effect te hebben op het aantal boekhandels dat in schoolboeken handelt. Zo is in Vlaanderen de positie van de boekhandel verslechterd doordat de boekhandel vaak wordt overgeslagen. Er zijn dan ook relatief weinig (school)boekhandels in Vlaanderen. Bovendien is het waarschijnlijk dat deze sterke concurrentie tussen levering via de boekhandel en directe levering een drukkend effect heeft op het niveau van dienstverlening omdat de uitgevers een laag niveau van dienstverlening hebben (geen fijndistributie). In Nederland ondervindt de schoolboekhandel weinig tot geen concurrentie van de directe leveringen, en concurreren de schoolboekhandels onderling op dienstverlening hetgeen waarschijnlijk juist een stimulerend effect heeft op het niveau van dienstverlening.

Tabel 4.5: Netto handelsmarges nader verklaard voor Nederland en de vier onderzochte landen

Land	Netto handelsmarge	Aantal boekhandels	Marktconcentratie?	Overheidsfinanciering	Directe leveringen
Nederland	15-25%	30	Ja	Nee	Zelden (<2%)
Denemarken	10-15%	100-425	Nee	Ja	Nu nog minderheid
NRW*	10-14%	300-400	Nee	Merendeel	Minderheid
Vlaanderen	5-25%	2-10	Ja	Nee	Vaak (30-55%)
Zweden	Boekhandel speelt geen rol			Ja	100%

Bron: SEO.

* NRW = Nordrhein-Westfalen.

In geen van de onderzochte landen speelt internet (e-commerce) een rol bij de verkoop of distributie van schoolboeken.

Hoofdstuk 5:

De effectiviteit van de VBP en mogelijke alternatieven

In dit hoofdstuk staat de evaluatie van het instrument van de VBP centraal op basis van de beschrijving van de praktijk in de hoofdstukken 3 (nationaal) en 4 (internationaal) en de bijbehorende bijlagen. De evaluatie heeft betrekking op de effectiviteit van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) en, indien het instrument effectief is, op de efficiëntie van de VBP (paragraaf 5.1). Vervolgens worden in paragraaf 5.2 mogelijke alternatieve instrumenten beschreven die naast of in plaats van de VBP zouden kunnen worden ingezet. Ten slotte geeft paragraaf 5.3 de conclusies.

5.1 Effectiviteit en beleidsdoelstellingen

De effectiviteit van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) betreft de vraag in hoeverre met het instrument de beoogde beleidsdoelen voor de schoolboekenmarkt worden behaald. De VBP is een effectief instrument indien de beoogde doelen door de inzet van de VBP worden behaald. In paragraaf 2.2 is gebleken dat er in de politieke stukken over het toekennen van de ontheffing voor de VBP in 1997 geen expliciete beleidsdoelstellingen zijn geformuleerd met betrekking tot schoolboeken. Deze stukken gaan namelijk uit van het algemene boek. In het onderzoek zijn we dan ook uitgegaan van drie doelstellingen zoals we die in de relevante politieke stukken impliciet verwoord zagen (Ministeries van EZ en OC&W, 2000; Ministerie van OC&W, 1999). Wij wijzen er hier nogmaals op dat dit op zich geen ideale situatie is, en dat de beleidsdoelstellingen eigenlijk via een politiek debat geformuleerd zouden moeten worden. Uit de culturele doelstellingen voor algemene boeken volgt een voor schoolboeken relevante doelstelling met betrekking tot de VBP in relatie tot de pluriformiteit van het titelaanbod. Daarnaast zijn op basis van meer recente politieke stukken twee relevante doelstellingen met betrekking tot het onderwijsbeleid en schoolboeken te formuleren.

1. Een pluriform aanbod van schoolboeken voor alle vakken.
2. Het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit.
3. Het volgen van onderwijs dient betaalbaar te zijn.

De drie beleidsdoelstellingen zullen hier worden nagelopen.

Ad 1. Een pluriform aanbod van schoolboeken voor alle vakken.

Kort samengevat luidt de doelstelling voor algemene boeken als volgt: de VBP maakt de productie en distributie van een pluriform aanbod van boeken mogelijk, alsmede een brede voorraad boeken bij vele verschillende boekverkopers. De doelstelling is gedeeltelijk van belang

voor schoolboeken, namelijk daar waar het gaat om de *productie* van een pluriform aanbod: de scholen moeten een vrijheid in de keuze van lesmethoden hebben (Ministerie van OC&W, 1999). Het aanbod van lesmethoden moet voor zowel grote als kleine vakken voldoende gedifferentieerd zijn om een keuze mogelijk te maken. Voor de *distributie* van schoolboeken is deze doelstelling echter niet van belang omdat de politiek geen fijnmazig boekhandelsnetwerk nastreeft met de VBP voor schoolboeken (Ministerie van OC&W, 1999, p. 8).

Het oordeel over de pluriformiteit is mede gebaseerd op subjectieve beoordeling door de gesprekspartners en de politiek. Op basis van de in paragraaf 3.3 gepresenteerde informatie blijkt dat het gemiddelde aanbod per vak in Nederland uit zo'n 6 beschikbare lesmethoden bestaat. Dit wordt over het algemeen als pluriform beschouwd ("zeer gedifferentieerd"; Tweede Kamer, 2000b, p. 5). Voor grote vakken als Nederlands is het aanbod zeer pluriform met gemiddeld 10 lesmethoden, terwijl het aanbod voor kleine vakken als Spaans beperkt is (1 tot 2 beschikbare lesmethoden). Op zich is een beperkter aanbod voor kleinere vakken niet onlogisch, omdat bij hoge vaste (ontwikkel)kosten bij alle vakken de potentiële afzet bij kleine vakken relatief laag is. Een aanbod bestaande uit 1 lesmethode maakt kiezen voor de docent echter onmogelijk en is daarmee beperkt te noemen; een aanbod van 2 lesmethoden impliceert wel een keuzemogelijkheid maar kan door de docenten en de politiek desalniettemin als te beperkt worden ervaren (bijvoorbeeld indien 1 van de methoden duidelijk van mindere kwaliteit is). Daarnaast is het aantal beschikbare lesmethoden voor het VMBO relatief beperkt doordat deze richting pas in 1999 is ingevoerd. Ten slotte is het aanbod voor bepaalde beroepsgerichte vakken zeer beperkt doordat slechts kleine groepen leerlingen het betreffende vak volgen.

De vraag is in hoeverre de VBP bijdraagt aan de pluriformiteit van het aanbod. Het mechanisme waarlangs de VBP een bijdrage zou kunnen leveren aan de beleidsdoelstelling van pluriformiteit loopt via het toepassen van kruissubsidiëring door uitgevers (zie paragraaf 2.4.2). De mogelijke bijdrage van de VBP zou dan gericht moeten zijn op het verminderen van de druk op de uitgeversmarges. Een te hoge druk op de uitgeversmarges zou de winstpositie en daarmee de mogelijkheden voor de uitgever om kruissubsidiëring toe te passen aantasten waardoor de pluriformiteit van het aanbod in gevaar kan komen. In paragraaf 2.4.2 is reeds beschreven waarom dit mechanisme, waarbij de VBP de druk op de uitgeversmarges vermindert, niet van toepassing is op de schoolboekenmarkt. Kernpunt is dat de VBP nagenoeg geen invloed heeft op de hoogte van de af-uitgeversprijs, en ook niet op de winstpositie van uitgevers en dus ook niet op de mogelijkheden voor uitgevers om kruissubsidiëring toe te passen. Van belang is verder dat de VBP geen voorwaarde vormt voor het toepassen van kruissubsidies door uitgevers omdat de uitgever zowel met als zonder de VBP de prijszetter blijft, en dus goedlopende boeken relatief hoog kan prijzen ten bate van risicovolle uitgaven. Bovendien is het ook met VBP mogelijk om over handels- en uitgeversmarges te onderhandelen en dus om druk uit te oefenen op de hoogte van die marges (de VBP beschermt de uitgeversmarge niet). Ten derde is het vanwege de prijsongevoeligheid van de vraag naar schoolboeken onwaarschijnlijk dat extra druk op handelsmarges leidt tot lagere prijszetting door de uitgevers. Ten slotte is de onderhandelingsmacht van de schoolboekverkoper beperkt doordat ze op bestelling leveren en dus niet de mogelijkheid hebben om boeken van bepaalde uitgevers niet aan te bieden.

Ook uit het internationale onderzoek (hoofdstuk 4 en bijlage 3) blijkt dat voor de vier onderzochte landen de breedte van het aanbod niet samenhangt met het wel of niet bestaan van de VBP. In zowel Nederland als in de andere vier landen is over het algemeen sprake van een pluriform aanbod (geen VBP in Zweden en Vlaanderen; wel een VBP in Denemarken (vóór 2001, zij het dat deze VBP zeer beperkt geldig was voor schoolboeken), Nordrhein-Westfalen en Nederland). Van belang is wel dat met het afschaffen van de VBP de druk op de uitgeversmarges niet zodanig wordt dat de investeringen in nieuwe lesmethoden (en daarmee de pluriformiteit van het aanbod) in gevaar komt. Uit het onderzoek blijkt echter dat de invloed van de VBP op de uitgeversmarges marginaal is, waardoor een eventuele afschaffing van de VBP hoogstwaarschijnlijk geen effect heeft op de uitgeversmarges.

Opvallend is echter dat in alle onderzochte landen inclusief Nederland het aanbod voor de grotere vakken wel pluriform is maar dat het aanbod voor bepaalde kleine vakken niet pluriform is met één of in het geheel geen lesmethode. Kennelijk draagt kruissubsidiëring –een instrument dat in alle landen door uitgevers wordt toegepast– wel bij aan een pluriform aanbod voor grote en middelgrote vakken, maar is kruissubsidiëring ten aanzien van bepaalde kleine vakken een ineffectief instrument.

Ad 2. Het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit.

Een tweede beleidsdoelstelling is het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit (Ministerie van OC&W, 1999). Ondanks het feit dat de kwaliteit van een schoolboek niet op objectieve gronden is te meten en er geen internationale vergelijking bekend is, kan volgens de gesprekspartners over het algemeen worden gesteld dat het Nederlandse schoolboek van hoge kwaliteit is. Kwaliteit is hierbij subjectief bepaald en mede gerelateerd aan gebruiksgemak, vormgeving, inhoud en de vraag of een schoolboek past binnen de pedagogische en onderwijskundige doelstellingen en de door de overheid opgestelde curricula. Deze doelstelling is door de politiek niet geformuleerd met betrekking tot de werking van de VBP, maar meer met betrekking tot het algemene onderwijsbeleid.

De vraag is of de VBP een rol heeft ten aanzien van het bereiken van deze hoge kwaliteit. Eén van de factoren die van belang zijn bij het behalen van de doelstelling omtrent een hoge kwaliteit van schoolboeken is een voldoende marge voor de uitgevers om de benodigde investeringen in kwaliteit te kunnen maken. Het mechanisme waarbij de VBP via een verminderde druk op de uitgeversmarges een positieve bijdrage zou kunnen leveren aan het behalen van de doelstelling van kwaliteit, werkt hetzelfde als het mechanisme om een pluriform aanbod te stimuleren. Hierboven werd onder punt Ad 1. reeds duidelijk dat dit mechanisme echter niet van toepassing is op de schoolboekenmarkt.

Ook in het internationale onderzoek worden geen aanknopingspunten gevonden tussen de VBP en het bereiken van de doelstelling van kwaliteit. Volgens de gesprekspartners zijn er hoogstwaarschijnlijk geen grote verschillen in kwaliteit van schoolboeken tussen de vier onderzochte landen en Nederland. In sommige van de landen bestaat wel een VBP en in andere

niet. De kwaliteit lijkt dan ook niet bepaald te worden door de VBP. Net als bij de pluriformiteit van het aanbod is voor de kwaliteit van het aanbod van belang dat de uitgeversmarges niet te veel onder druk komen te staan waardoor investeringen in nieuwe kwalitatief hoogwaardige methoden in gevaar komen. Zoals hierboven reeds opgemerkt, is er echter geen reden om aan te nemen dat met het eventuele afschaffen van de VBP de uitgeversmarge onder druk zou komen te staan.

Kwaliteit wordt bepaald door andere factoren dan de VBP. Zo blijken de gesprekspartners in alle landen van mening te zijn dat de kwaliteit wordt gewaarborgd door de curricula die door de overheid worden opgesteld en niet door het wel of niet bestaan van een VBP. De overheid zet met andere woorden andere instrumenten dan de VBP in om de kwaliteit van schoolboeken te bevorderen, zoals het opstellen en controleren van de curricula, het laten onderzoeken en ontwikkelen van lesmethoden, en het onderzoeken van ontwikkelingen binnen het onderwijsveld (door de Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) en de Landelijke Pedagogische Centra (LPC's)).

Ad 3. Het volgen van onderwijs dient betaalbaar te zijn.

De politiek hecht ten slotte grote waarde aan de beheersing van de studiekosten, waaronder de kosten verbonden aan schoolboeken (Tweede Kamer, 2000a en b). Het (voortgezet) onderwijs moet immers voor een ieder betaalbaar blijven, omdat anders de toegankelijkheid van het (voortgezet) onderwijs in gevaar zou kunnen komen. Om deze toegankelijkheid te vergroten, heeft de overheid instrumenten ingezet zoals een tegemoetkoming in de studiekosten voor lagere inkomens (de Wet Tegemoetkoming Studiekosten) en een verhoging van de kinderbijslag. Met het verlenen van de ontheffing van de VBP heeft de politiek niet zo zeer beoogd om deze doelstelling van betaalbaarheid te behalen. Desalniettemin is de vraag van belang in hoeverre de VBP past bij deze doelstelling.

Uit paragraaf 3.4 blijkt dat de prijzen van lesmethoden van vier geselecteerde vakken in de periode 1994-2000 tussen de 3,5% en 10,7% per jaar zijn gestegen en dat in 1998-1999 de prijs van een boekenpakket gemiddeld met meer dan 50% is gestegen, terwijl de consumentenprijzen gemiddeld veel minder sterk zijn gestegen. Deze prijsstijgingen worden veroorzaakt door het schokeffect van de onderwijsvernieuwingen van eind jaren '90 en het geleidelijke effect van de veranderende opvattingen over onderwijs. De recente prijsstijgingen worden niet door de VBP veroorzaakt omdat de VBP niet recent is gewijzigd en doordat er geen aanwijzingen zijn gevonden die duiden op aan de VBP gelieerde kartelafspraken tussen producenten waarvan een prijsverhogende werking uit kan gaan.

Met betrekking tot de betaalbaarheid van het onderwijs is verder wel van belang dat de VBP de concurrentie bij de verkoop op detailhandelniveau beperkt.⁴⁸ Door het afschaffen van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) worden deze beperkingen verminderd. Door de toetredingsdrempels voor schoolboekverkopers (kapitaal, schaalgrootte en (kennis)netwerk) en de inelastische vraag zal de schoolboekenmarkt zonder VBP en exclusief handelskanaal op korte

⁴⁸In theorie is er ook met de VBP prijsconcurrentie mogelijk bij de verhuur van schoolboeken; in praktijk blijkt echter dat ook bij verhuur voornamelijk op dienstverlening en niet op prijs wordt geconcentreerd.

termijn echter niet gaan werken als in een markt met volledig vrije mededinging (zie paragraaf 3.5.1 en 3.5.2). Op lange termijn zal het verwijderen van de belemmeringen prijsconcurrentie en toetreding van nieuwe schoolboekverkopers –commercieel dan wel vanuit scholen– stimuleren. De inschatting in welke mate en met welke snelheid dit zal gebeuren gaat met grote onzekerheden gepaard. Vanwege de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt ligt het voor de hand dat schoolboekverkopers op korte termijn niet in sterke mate op prijs zullen gaan concurreren en dat op korte termijn niet veel nieuwe schoolboekverkopers zullen toetreden.

Indien naast het afschaffen van de VBP en het exclusieve handelskanaal ook wordt gekozen voor een andere financieringswijze van schoolboeken, waardoor de school met een eigen budget schoolboeken inkoopt, is het waarschijnlijker dat ook druk ontstaat op de af-uitgeversprijzen. Het is hierbij niet van belang wie dit budget verschaft. Het gevaar van budgettering via scholen is wel dat de uitgeversmarges te veel onder druk komen te staan, waardoor de pluriformiteit en de kwaliteit van het aanbod in gedrang kunnen komen.

Conclusie effectiviteit

De 3 beleidsdoelstellingen overziend, kan gesteld worden dat de VBP geen rol van belang heeft bij het bereiken van de eerste twee doelstellingen (pluriform aanbod en een hoge kwaliteit), terwijl de VBP een negatief effect kan hebben –door de exclusiviteit van het schoolboek-handelskanaal en het gebrek aan prijsconcurrentie bij verkoop– op het behalen van de derde doelstelling (betaalbaarheid onderwijs). De VBP is met andere woorden geen effectief instrument te noemen. Het is daarom verder niet relevant om hier in te gaan op de vraag of de VBP een efficiënt dan wel inefficiënt instrument is. In meer beeldende woorden kan dit als volgt worden toegelicht. Effectiviteit betreft de vraag of de trein ons van Amsterdam naar Rotterdam kan brengen; of het instrument ons van situatie A naar situatie B kan brengen; of we met de VBP en het exclusieve handelskanaal de beleidsdoelstellingen kunnen realiseren. Indien het antwoord hierop negatief is, bestaat de vraag naar de efficiëntie van het vervoermiddel of het instrument niet langer: als je niet van Amsterdam naar Rotterdam kan komen, kan je ook niet beoordelen of het de goedkoopste weg is met de minste negatieve neveneffecten; of als het instrument je niet van A naar B brengt, kan je ook niet beoordelen of het instrument de goedkoopste manier zonder neveneffecten is.

5.2 Mogelijke alternatieven voor de VBP

Uit het onderzoek in Nederland (hoofdstuk 3) en de internationale quick scan (hoofdstuk 4) komen de volgende alternatieve instrumenten naar voren die naast of in plaats van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) kunnen worden ingezet op de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs. De te bespreken alternatieven zijn:

1. Een wettelijke maximum schoolboekenprijs;
2. Lagere BTW tarieven;
3. Grotere invloed van ouders als betalers;
4. Subsidiëring:
 - 4a. Subsidies voor aanbieders van schoolboeken;
 - 4b. Overheidsfinanciering van schoolboeken via scholen;
 - 4c. Subsidies voor ouders.

Alle alternatieven –behalve de subsidiëring van aanbieders– zijn gericht op het verbeteren van de beheersing van de kosten verbonden aan schoolboeken doordat op dat gebied de meeste winst is te behalen. De schoolboekenmarkt presteert immers op het gebied van pluriformiteit en kwaliteit van het aanbod al goed. Overigens blijkt uit de analyse in paragraaf 3.5 dat een eventuele afschaffing van de VBP en het exclusieve handelskanaal op korte termijn niet in sterke mate zal bijdragen aan de beheersing van de kosten van schoolboeken. Om de mogelijke baten van het afschaffen van de VBP en het exclusieve handelskanaal op korte termijn te vergroten, kan de overheid twee van de bovengenoemde instrumenten inzetten (grotere invloed van ouders en overheidsfinanciering van schoolboeken via scholen). Indien het afschaffen van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) wordt gecombineerd met de inzet van alternatieven waarmee de

invloed van ouders wordt vergroot en waarmee de scholen met eigen budget de schoolboeken aanschaffen, is de volgende afweging van belang. Deze combinatie van maatregelen zou tot een uitruil kunnen leiden tussen enerzijds de doelstellingen met betrekking tot pluriformiteit en kwaliteit en anderzijds de doelstelling van betaalbaarheid. Voor het bereiken van de doelstellingen omtrent een pluriform aanbod van hoge kwaliteit zijn immers relatief ruime uitgevermarges nodig, terwijl voor het behalen van de doelstelling omtrent betaalbaarheid juist lage uitgevermarges gewenst zijn. Gezien de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt verwachten we echter niet dat door het afschaffen van de VBP en het invoeren van de twee genoemde alternatieven, de druk op de uitgevermarges zo hoog zal worden dat de benodigde investeringen in nieuwe lesmethoden en kwaliteit in gevaar komen. De kenmerken die hierbij vooral van belang zijn, zijn de verplichting voor de leerlingen/ouders om schoolboeken aan te schaffen (gebonden klanten) en de beperkte onderhandelingsmacht van de boekverkoper doordat deze nagenoeg altijd op bestelling levert. Vanwege deze kenmerken is er dus geen sprake van een uitruil, maar is het mogelijk om met de genoemde combinatie van maatregelen de beheerbaarheid van de kosten van schoolboeken te verbeteren en tegelijkertijd de pluriformiteit en de kwaliteit te handhaven.

Tabel 5.1 geeft per alternatief het waarschijnlijke effect op het behalen van de drie beleidsdoelstellingen; het gaat dus om een indicatie ten aanzien van de effecten. In de tekst worden deze effecten verder toegelicht. De vraag of het betreffende instrument efficiënter is dan de VBP en het exclusieve handelskanaal kan niet beantwoord worden, omdat de efficiëntie van de VBP niet kan worden beoordeeld.

Tabel 5.1: Een indicatie van de effectiviteit van de verschillende alternatieven

	Effectiviteit		
	Pluriform aanbod	Hoge kwaliteit	Betaalbaarheid
1. Maximumprijzen			
- relatief lage maximumprijs	-	-	+
- relatief hoge maximumprijs	onbekend	onbekend	-
2. Lagere BTW tarieven	n.v.t.	n.v.t.	+
3. Grotere invloed van ouders	+/-	+/-	+
4a. Subsidiëring uitgevers	+	+	Onbekend
4b. Financiering via scholen	+/-	+/-	+
4c. Subsidiëring van ouders	+/-	+/-	+

Bron: SEO.

+ = positief effect; +/- = nagenoeg geen effect; - = negatief effect; n.v.t. = niet van toepassing.

Behalve het inzetten van dergelijke alternatieve instrumenten, is het ook mogelijk om elementen van de VBP af te schaffen. Zo is het mogelijk om de erkenningsregeling voor schoolboekhandels af te schaffen en daarmee de angel uit het exclusieve handelskanaal te halen. Het exclusieve handelskanaal ‘beschermt’ de positie van de (school)boekhandel. Indien de toegevoegde waarde van de schoolboekverkoper –het op professionele wijze uitvoeren van de logistieke en administratieve taken rond de aanschaf en verhuur van schoolboeken– door de scholen wordt gezien en voldoende hoog wordt gewaardeerd, is het exclusieve handelskanaal niet nodig:

kwaliteit verkoopt zichzelf. Indien de toegevoegde waarde in de ogen van scholen niet of te weinig aanwezig is, zullen scholen de taken zelf kunnen uitvoeren. Deze beslissing is voor scholen een afweging van de kwaliteit van de dienstverlening door schoolboekverkopers en hun eigen personele en financiële mogelijkheden.

Door het loslaten van het exclusieve handelskanaal kunnen mogelijk efficiëntere distributiekanaalen eenvoudiger toetreden. De waarschijnlijke effecten van het afschaffen van het exclusieve handelskanaal op de mate van toetreding door commerciële bedrijven en door scholen zijn in paragraaf 3.5.1 en 3.5.2 beschreven. Hieruit bleek dat het instrument van de VBP in combinatie met het exclusieve handelskanaal inderdaad minder nadelige effecten heeft dan zonder het exclusieve handelskanaal. Omdat de VBP in een dergelijke aangepaste vorm echter nog altijd de concurrentie beperkt door het onmogelijk maken van prijsconcurrentie bij boekenverkoop –en dus niet bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen en dus geen effectief instrument is–, wordt dit alternatief hier verder niet opgenomen.

Indien wordt besloten om het exclusieve handelskanaal (en de VBP) af te schaffen, geldt dat de mogelijke positieve effecten hiervan sterker zullen zijn wanneer tevens de toetredingsdrempels voor boekverkopers dalen. Het gaat hierbij voornamelijk om de vereiste kapitaalinput, schaal-grootte en opbouw van (kennis)netwerk. Deze toetredingsdrempels zijn moeilijk door de overheid met beleidsinstrumenten te beïnvloeden. Bovendien geldt dat het aantal schoolboekverkopers –zo'n 30 grote boekverkopers die 80% van de markt in handen hebben– op zich hoog genoeg lijkt te zijn om voldoende concurrentie op de schoolboekenmarkt te kunnen genereren.

Ad 1. Een wettelijke maximum schoolboekenprijs.

Een alternatief instrument voor de VBP –als door de uitgever opgestelde minimumprijs voor een schoolboek– is de wettelijke maximumprijs voor een schoolboek (zoals in Italië waar een wettelijke door de overheid vastgestelde prijs geldt voor schoolboeken in het onderwijs waarvoor de leerplicht geldt). Omdat op de Nederlandse schoolboekenmarkt de beslisser (de docent) niet degene is die het boek betaalt, speelt de prijs geen belangrijke rol in het keuzeproces. Van dit keuzeproces gaat geen prijsdempende werking uit. Door het instellen van een wettelijke maximumprijs is er daarentegen wel sprake van een prijsdempende werking indien de prijs lager wordt gesteld dan de prijs die momenteel door de uitgevers wordt vastgesteld. Een wettelijke maximumprijs is in dat opzicht effectiever ten aanzien van het bereiken van de beleidsdoelstelling omtrent de betaalbaarheid van het onderwijs. Een bijkomend voordeel van maximumprijzen boven minimumprijzen is dat er bij maximumprijzen nog wel enige mate van prijsconcurrentie mogelijk is indien aanbieders onder de maximale prijs gaan zitten.

Er zijn echter ook belangrijke nadelen verbonden aan wettelijke maximumprijzen. Ten eerste heeft de overheid een informatie-achterstand ten opzichte van de uitgever bij het vaststellen van een 'redelijke' maximumprijs, waardoor het instrument praktisch moeilijk toepasbaar is. Indien de maximumprijs lager wordt gesteld dan de huidige prijs kan het gevolg zijn dat uitgevers tegen deze lagere prijzen geen of minder titels aanbieden, hetgeen een negatief effect heeft op de pluriformiteit van het aanbod. Bovendien zou de kwaliteit van het schoolboek bij te lage maximumprijzen kunnen worden aangetast indien daardoor de winstmarge van de uitgever zo ver

verkraapt dat bijvoorbeeld de ontwikkeling van vernieuwende methoden stopt. Maximumprijzen zijn in het hier geschetste geval ineffectief ten aanzien van de doelstellingen van pluriformiteit en kwaliteit.

In het geval de prijs te hoog zou worden gesteld, komt de doelstelling van de betaalbaarheid in het geding. Het is daarbij niet duidelijk of relatief hoge prijzen –en dus ruimere uitgevermarges– ook leiden tot een meer pluriform aanbod van hogere kwaliteit. Het zou kunnen dat uitgevers bij ruimere marges meer investeren in nieuwe lesmethoden van hoge kwaliteit, maar het zou ook kunnen dat de extra marges aan de winst worden toegevoegd.

Ten slotte is het de vraag of de Nederlandse overheid op een dergelijke directe wijze wenst in te grijpen op de prijszetting op de schoolboekenmarkt. Gezien de steeds meer terughoudende opstelling van de overheid lijkt het instellen van een maximumprijs voor schoolboeken niet waarschijnlijk.

Ad 2. Lagere BTW tarieven.

Momenteel zijn de BTW tarieven voor de meeste schoolboeken in Nederland 6%. Voor sommige leermiddelen, zoals cd-rom's ligt het BTW tarief hoger (19%). Het lijkt voor de hand te liggen om de kosten voor schoolboeken te drukken door de BTW verder te verlagen of zelfs een 0%-tarief in te voeren (zoals in het Verenigd Koninkrijk). Dit instrument past bij eventuele herverdelingsoverwegingen van de overheid. Bij een verlaging van de BTW tarieven op schoolboeken heeft er immers een verschuiving plaats van geld van de belastingbetaler naar de betalende van de schoolboeken. Gezien het positieve externe effect dat verbonden is aan het gebruik van schoolboeken (het gebruik van schoolboeken levert voordelen op voor andere dan de deelnemende partijen, zie paragraaf 2.2), kan een dergelijke verschuiving gerechtvaardigd zijn.

In praktijk wordt de invoering van een dergelijke verlaging echter gecompliceerd doordat BTW tarieven een Europese aangelegenheid zijn. De Zesde-BTW-richtlijn sluit (her-)invoering van nultarieven uit en men streeft juist naar harmonisatie van Europese tarieven. Toch is een verlaging niet bij voorbaat uitgesloten omdat Nederland maar een klein taalgebied is en de grensoverschrijdende effecten van aanpassingen in de BTW tarieven beperkt zullen zijn.

Een verlaging van BTW tarieven is een effectief instrument om de doelstelling van betaalbaarheid te halen. Het is daarnaast niet te verwachten dat een verlaging van het BTW tarief een noemenswaardig effect heeft op de kwaliteit en de pluriformiteit van het aanbod. Een verlaging van de consumentenprijs heeft onder de huidige omstandigheden waarbij de beslisser niet betaalt, immers weinig tot geen invloed op de uiteindelijke keuzen. Een verlaging van de BTW tarieven heeft –anders dan de overige alternatieven– geen invloed op de werking van de schoolboekenmarkt.

Ad 3. Grotere invloed van ouders als betalende.

Invloed kan worden uitgeoefend via de reeds bestaande inspraakorganen, zoals de medezeggenschapsraad, en via de keuze van ouders en leerlingen voor een school in het voortgezet onderwijs. Beide mogelijkheden worden hieronder toegelicht.

Doordat de overheid bij wet de instelling van een medezeggenschapsraad (MR) heeft vastgelegd, is er voor de ouders en de leerlingen reeds een mogelijkheid om inspraak te hebben bij besluiten over de vaststelling of wijziging van het beleid rond voorzieningen ten behoeve van de leerlingen. Hoe vergaand en effectief deze inspraak vervolgens is, verschilt sterk per school. Over het algemeen is men van mening dat de inspraak via de MR (en de niet-wettelijke organen als de ouder- of leerlingenraad) te gering is gezien het feit dat de ouders de schoolboeken betalen. Bij het kiezen van de lesmethoden staat de autonomie van de docent in een hoog vaandel en bij het kiezen van de distributiewijze geldt hetzelfde voor de autonomie van de school. Een mogelijkheid kan zijn om ouders (de MR) inzicht te geven in de kosten van de beschikbare lesmethoden. De politiek ondersteunt deze overzichten per beschikbare lesmethoden ten bate van de ouders in een MR (Tweede Kamer, 2000b). De SLO werkt momenteel aan een dergelijk prijsoverzicht voor bepaalde onderwijsniveaus. Met deze informatie wordt het voor ouders mogelijk om een eventuele bovengrens aan de kosten voor een boekenpakket beter te onderbouwen en om scholen te prikkelen om met boekverkopers of uitgevers te onderhandelen over de prijs van de schoolboeken.

De rol van de overheid bij het creëren van inspraakmogelijkheden is naast het instellen van de verplichte MR gering omdat de overheid zich immers zo min mogelijk wenst te bemoeien met de invulling van het onderwijs. De overheid wil bijvoorbeeld niet overgaan tot het op centraal niveau stellen van grenzen aan de kosten voor schoolboeken per leerling: “Het hanteren van een grens voor de kosten voor boeken zou de vrijheid van scholen bij de keuze van hun leermiddelen aantasten.” (Tweede Kamer, 2000a, pp. 6-7).

Bij het pleidooi voor extra inspraak van ouders via de MR gaat het dus niet om de beïnvloeding van de keuze per vak (die moet in handen blijven van de docenten), maar om een maximaal bedrag voor het boekenpakket per leerling dat is afgestemd op de draagkracht van de ouders binnen een school (waarbij de schoolleiding verder bepaalt hoe de bedragen over de vaksecties worden verdeeld). Indien de inspraakmogelijkheden adequaat zijn, kan een MR een effectief instrument zijn om de doelstelling van betaalbaarheid te realiseren. Indien de ouders echter zoveel invloed zouden hebben dat ze per vak de keuze kunnen beïnvloeden, bestaat enerzijds het gevaar dat te eenzijdig op de prijs wordt gelet en te weinig op de kwaliteit en anderzijds dat er een conflictsituatie ontstaat indien de keuze van de ouders afwijkt van die van de docent(en). In dat geval kan te veel inspraak ineffectief zijn, dat wil zeggen leiden tot aantasting van de kwaliteit en wellicht op termijn ook van de pluriformiteit van het aanbod indien alleen goedkope titels worden gevraagd. Gezien het huidige gebrek aan voldoende inspraak lijkt het hier geschetste geval van te veel inspraak echter (nog) onwaarschijnlijk en gaan we er in tabel 5.1 vanuit dat de pluriformiteit en de kwaliteit van het aanbod nagenoeg geen effect ondervinden van extra inspraak.

Een tweede mogelijkheid om de ouders een grotere rol te geven bij de keuze van schoolboeken, is om per school aan te geven welke prijs voor de verschillende lesmethoden en boekenpakketten dient te worden betaald en –in het geval zonder VBP en exclusief handelskanaal– hoeveel korting ouders kunnen krijgen op de prijs van de schoolboeken. Met deze informatie kunnen ouders (en leerlingen) hun keuze voor een bepaalde school mede baseren op de kosten van de schoolboeken ('stemmen met voeten'). Hiervan gaat een prikkelende werking uit op scholen om zo goedkoop mogelijk in te kopen en meer gericht te onderhandelen met uitgevers of schoolboekhandelaren.

Ad 4. Subsidiëring.

Een andere mogelijkheid is om subsidies in te zetten. Er zijn drie vormen van subsidies denkbaar: aan uitgevers en boekhandelaren (de aanbodkant), aan scholen (de vraagkant) en aan leerlingen en ouders (de vraagkant). Deze drie vormen worden hieronder toegelicht (ad 4a. tot en met 4c.). Subsidies kunnen in het algemeen enkele nadelen hebben:

- Subsidies hebben allerlei onvoorziene effecten waaronder verdelingseffecten, waarbij mogelijk onrechtvaardigheden optreden. Voor de schoolboekenmarkt geldt dat subsidies juist worden ingezet om ongewenste verdelingseffecten te mitigeren (zie bijvoorbeeld ad 4b. subsidies aan scholen en ad 4c. aan ouders en leerlingen).
- Het gevaar dat subsidies vooral worden verstrekt aan degenen die het hardst 'piepen', in plaats van aan de partij die de meeste positieve externe effecten produceert. Dit punt is relevant bij de subsidieverlening aan uitgevers die lesmethoden voor bepaalde kleine vakken produceren (zie ad 4a.).
- Subsidies kunnen leiden tot bureaucratie (het aanvragen van de subsidie, controle of de subsidie-aanvrager wel aan de voorwaarden voldoet).
- Subsidies leggen een beslag op overheidsgelden.

Ad 4a. Subsidies voor aanbieders van schoolboeken.

De subsidies aan aanbieders van schoolboeken zouden in de volgende vormen kunnen worden gegoten: lage posttarieven voor het verzenden van schoolboeken, subsidies voor scholing van uitgevers en boekhandelaren, zachte leningen voor uitgevers en boekhandelaren, en subsidies voor uitgevers die lesmethoden voor kleine vakken ontwikkelen en produceren waarvoor geen of te weinig lesmateriaal beschikbaar is. Deze laatste categorie subsidies wordt hieronder nader toegelicht.

Educatieve uitgevers passen kruissubsidiëring toe. De doelstelling van een pluriform aanbod voor grote en kleine vakken, wordt met kruissubsidiëring wel behaald voor de grotere vakken, maar niet voor bepaalde kleine vakken. Kruissubsidiëring alleen is dus niet effectief genoeg; er is een extra instrument nodig zoals het verlenen van subsidies voor het ontwikkelen en produceren van methoden voor kleine groepen leerlingen waarvoor geen of te weinig lesmateriaal beschikbaar is. Dit sluit gedeeltelijk aan bij de huidige praktijk waarin de overheid (i.c., PMVO: Proces Management Voortgezet Onderwijs) in gaten houdt of er voldoende lesmethoden beschikbaar zijn voor alle groepen leerlingen en kan –indien er geen of te weinig lesmethoden beschikbaar zijn voor kleine groepen speciale leerlingen– methoden laten ontwikkelen door de SLO en/of de LPC's. Het hier gesuggereerde instrument is ruimer dan de subsidiëring via de semi-overheidsinstellingen SLO en de LPC's doordat het tevens gericht is op subsidiëring aan educatieve uitgevers en eventueel andere marktpartijen. Bovendien komt methode-ontwikkeling (door SLO) in opdracht van de overheid nog niet vaak, maar slechts incidenteel, voor. Bijkomend voordeel van overheidssubsidiëring van lesmethoden voor deze kleine vakken, kan zijn dat meerdere aanbieders zich zullen gaan richten op deze vakken.

Dit subsidie-instrument is effectief ten aanzien van een pluriform aanbod, omdat er zonder de subsidie veel minder of zelfs in het geheel geen lesmethoden voor een bepaald vak zijn. Waarschijnlijk zal het de kwaliteit tevens ten goed komen. Bovendien zou het wellicht rechtvaardiger kunnen zijn om de productie van lesmethoden voor deze kleine vakken te subsidiëren en zo de prijzen ervan te matigen (de doelstelling van betaalbaarheid). Door te subsidiëren vindt er een inkomensherverdeling plaats doordat de boekenprijzen niet progressief zijn, terwijl belastingen dat wel zijn. Rechtvaardigheid speelt hier een rol omdat de ouders verplicht zijn om de schoolboeken af te nemen en te betalen. Met betrekking tot de doelstelling van betaalbaarheid is van belang dat er zonder subsidies misschien helemaal geen lesmethoden beschikbaar zouden zijn en dus ook geen kosten voor de ouders. Het effect van subsidiëring van bepaalde kleine lesmethoden op de betaalbaarheid is dus niet op voorhand duidelijk.

Het argument dat de VBP de voorwaarde schept voor een subsidie-onafhankelijk boekenvak (Pen, in: Heij en Van Niekerk (red.), 1986) is op basis van het bovenstaande dan ook ongegrond. De VBP heeft geen invloed op of is niet effectief met betrekking tot de breedte en de kwaliteit van het aanbod. Daar waar het aanbod te beperkt wordt, zullen alternatieve instrumenten, zoals (kruis)subsidies, moeten worden ingezet om de pluriformiteit van het aanbod te waarborgen.

Bij onderwijs is het verlenen van deze categorie subsidies aan de uitgevers echter gecompliceerd doordat onduidelijk is wie dan moet bepalen welke partij hoeveel subsidie moet ontvangen. De overheid stelt zich immers terughoudend op als het gaat om de invulling van het onderwijs. Een mogelijkheid is echter om onafhankelijke instellingen in het leven te roepen die de subsidieverlening ter hand nemen en objectieve criteria opstellen waaraan voldaan moet worden door de subsidie-ontvanger. Op deze wijze wordt in de hand gewerkt dat de subsidie wordt verleend aan die producenten die de meeste positieve externe effecten produceren, en niet aan degenen die het hardst 'piepen'. Het is zelfs mogelijk dat de subsidie pas ad-hoc (na uitgave) wordt verstrekt om zo beïnvloeding van keuze om wel of niet uit te geven te minimaliseren. In sommige landen wordt dit systeem reeds lange tijd gehanteerd (Baruch en Richard, 2000).

Ad 4b. Overheidsfinanciering van schoolboeken via scholen.

Bij subsidies aan scholen financiert de overheid het overgrote deel van de schoolboeken zoals ook al in zeer veel andere landen gebeurt (zie hoofdstuk 4). De overheid stelt voor de scholen een budget (als onderdeel van het algemene budget voor de school) ter beschikking waarmee de scholen naar eigen goeddunken schoolboeken kunnen aanschaffen. Hiermee is dus niet gezegd dat scholen de schoolboeken per definitie direct inkopen bij uitgevers; het is aan de scholen om te bepalen hoe ze het budget besteden, welke boeken men kiest en hoe men die wenst te distribueren.⁴⁹

Het systeem van overheidsfinanciering wordt reeds lange tijd toegepast in het Nederlandse basisonderwijs. Daarnaast betaalt de Nederlandse overheid nu ook reeds de schoolboeken en leermiddelen in het speciaal voortgezet onderwijs. Ten slotte wordt door verscheidene gesprekspartners die in het kader van dit onderzoek zijn gesproken, gesteld dat de overheid zou moeten ingrijpen door de schoolboeken in het voortgezet onderwijs (in ieder geval voor die schoolboeken die worden gebruikt tijdens de leerplicht) te bekostigen door hiervoor budget toe te kennen aan de scholen. Deze stelling wordt ook elders verwoord, zoals bijvoorbeeld tijdens een ronde tafelconferentie in september 2000 met de KVB, de educatieve uitgevers, de schoolboekverkopers, de bonden van schoolbesturen, de ouderverenigingen en het Ministerie van OC&W. De gebruikte argumenten luiden veelal als volgt:

1. De prijsstijgingen van boekenpakketten zijn voor een belangrijk deel veroorzaakt door de onderwijsvernieuwingen die door de overheid zijn ingesteld. In de toekomst zullen de prijzen hoogstwaarschijnlijk nog verder stijgen doordat in toenemende mate digitale leermiddelen aan lesmethoden worden toegevoegd. De vraag wordt geopperd of het redelijk is dat deze kostenstijgingen door de ouders moeten worden opgebracht.
2. Kosteloos onderwijs (en dus ook de schoolboeken) dat onder de leerplicht valt, sluit aan bij het door de overheid reeds in 1978 ondertekende internationale verdrag 'Economische, sociale en culturele rechten'.

⁴⁹ Dit zou kunnen leiden tot "one-stop shopping", waarbij scholen zich bij inkoop van boeken beperken tot één of twee uitgevers om zo de logistieke en administratieve rompslomp te verminderen en de mogelijkheid om (kwantum)korting te vergroten (zie paragraaf 3.2.4).

Er is in het geval van overheidsfinanciering sprake van een herverdeling van de ouders naar de overheid (de belastinggelden; en dus eigenlijk naar huishoudens zonder schoolgaande kinderen). Het gevolg van overheidsfinanciering van schoolboeken in het voortgezet onderwijs is dat de prikkels om goedkoop in te kopen en goedkoop te distribueren nu bij de partij komen te liggen die ook de keuzen voor de boeken en de distributiewijzen maakt, namelijk de scholen en de docenten. Dat is efficiënter dan de huidige situatie waarin er voor de scholen en de docent geen financiële prikkels zijn om boeken goedkoop in te kopen en te distribueren; de ouders betalen immers toch wat de docent voorschrijft. Uit het internationale onderzoek zoals beschreven in hoofdstuk 4 en bijlage 3 blijkt dat (gedeeltelijke) overheidsfinanciering van schoolboeken via de school kan samengaan met een lager niveau van dienstverlening van de (school)boekhandel en tot een lagere netto handelsmarge voor de (school)boekhandel. Een ander positief effect van ‘zelfbetalende’ scholen is het feit dat deze scholen een betere (kritischer) partij voor uitgevers bij de ontwikkeling van nieuwe methoden en ICT hulpmiddelen. Bovendien kunnen docenten dan aangeven welke onderdelen van een lesmethode zij nodig hebben en willen kopen en welke niet, zodat niet meer standaard de volledige lesmethode voor een vak hoeft te worden aangeschaft.

Subsidiëring is alleen wenselijk indien er een prikkel tot kostenbesparing vanuit gaat voor de scholen (en dus een prikkel tot prijsbeperkingen bij de uitgevers). Het is voor de overheid wellicht moeilijk om het juiste budget te bepalen, vanwege de eerder genoemde informatieachterstand van de overheid ten opzichte van de uitgevers. Dit nadeel zou ondervangen kunnen worden door bench-marking van scholen.

Eenzijds is een te krappe subsidiëring niet wenselijk omdat daarmee de vrijheid van scholen en docenten om keuzen te maken wordt aangetast (Tweede Kamer, 2000a, pp. 6-7). De vrijheid van de keuze van leermiddelen kan bijvoorbeeld betekenen dat scholen een zeker normbedrag (al dan niet via vouchers) krijgen van de overheid waarmee zij leermiddelen kunnen aanschaffen. Daarnaast is het ongewenst dat door een te krap budget de druk op de uitgeversmarge dusdanig wordt dat de benodigde investeringen om nieuwe lesmethoden van hoge kwaliteit te ontwikkelen in gevaar komen. Er is met andere woorden sprake van een afruil tussen betaalbaarheid (waarvoor lage uitgeversmarges nodig zijn) en investeringen in nieuw en kwalitatief hoogstaand aanbod (waarvoor hoge uitgeversmarges nodig zijn). Op zich hoeft een ‘enigszins krappe’ budgettering zoals in Nordrhein-Westfalen en Zweden niet te leiden tot een minder pluriform aanbod of kwalitatief slechte boeken (zie hoofdstuk 4 en bijbehorende bijlagen).

Anderzijds is een ruime subsidiëring –in de zin dat de bestedingsruimte door subsidiëring toeneemt ten opzichte van de huidige situatie– ook niet wenselijk. In dat geval stijgt de vraag naar dure leermiddelen en dus de prijzen. Ten slotte is er nog het gevaar van de zogenaamde ‘deadweight loss’ (een welvaartsverlies zonder voordelen) van subsidies doordat een goed wordt gesubsidieerd dat ook zonder subsidiëring gekocht zou worden.⁵⁰

⁵⁰ Dat geldt zeker voor de rijkere ouders, minder draagkrachtige ouders kopen immers nu ook vaak met overheidstoelagen (WTS of verhoogde kinderbijslag).

Concluderend kan gesteld worden dat een ‘niet te ruime’ overheidssubsidiëring van schoolboeken effectief is ten aanzien van de doelstelling van de betaalbaarheid, en waarschijnlijk effectief noch ineffectief is ten aanzien van de doelstellingen van pluriformiteit en kwaliteit (in tabel 5.1 is hiervan uitgegaan). Dit laatste volgt uit hoofdstuk 4 waarin blijkt dat de pluriformiteit en de kwaliteit van het aanbod niet samen te hangen met het wel of niet financieren van schoolboeken door de overheid (geen directe overheidsfinanciering in Vlaanderen en Nederland; (gedeeltelijke) overheidsfinanciering in Denemarken, Nordrhein-Westfalen en Zweden).

De vraag is vervolgens hoeveel extra kosten er met een dergelijke subsidiëring van de aankoop van schoolboeken gemoeid zouden zijn voor de overheid. Gelet op de onzekerheden in de berekeningen dienen we een ruime marge te hanteren bij de inschatting. In bijlage 8 staat berekend dat de overheid –bij bepaalde veronderstellingen– tussen de f308 en f 546 miljoen kwijt zou zijn met de financiering van schoolboeken in het onderwijs (ouders betalen niets). Een alternatieve optie is dat de overheid de subsidiëring budgetneutraal uitvoert, door bijvoorbeeld het lesgeld van ouders te verhogen met gemiddeld tussen de f327,- en f649,- per leerling. We merken op dat bij deze berekeningen geen kostenverminderingen zijn ingecalculeerd die waarschijnlijk zullen optreden als gevolg van de betere marktwerking wanneer scholen de boeken gaan inkopen. De berekeningen representeren slechts een herschikking van bestaande geldstromen.

Ad 4c. Subsidies voor ouders.

Op dit moment betaalt de overheid bijna niet mee aan de aanschaf van schoolboeken. Wel ondersteunt de overheid met inkomensafhankelijke subsidies in het kader van de Wet Tegemoetkoming Studiekosten ouders die de schoolkosten (waaronder schoolboeken) niet kunnen betalen. Dergelijke inkomensafhankelijke subsidies hebben een belangrijk nadeel doordat ze een armoedeval impliceren (indien een huishouden boven een bepaald maximum inkomen komt, vervalt het recht op subsidie en daalt het besteedbaar inkomen).

Gezien de beleidsdoelstelling van betaalbaar onderwijs of zelfs kosteloos onderwijs (volgens het in 1978 mede door de Nederlandse overheid ondertekende internationale verdrag ‘Economische, sociale en culturele rechten’), is het van groot belang dat de steeds maar stijgende kosten van schoolboeken niet te zwaar op de rug van de ouders rusten.⁵¹ In dat opzicht zijn subsidies aan ouders effectief te noemen. De omweg van subsidies aan minder draagkrachtige ouders die dan vervolgens aan de scholen worden doorgesluisd is echter inefficiënt, omdat het cruciale punt –de kiezende partij wordt tevens de betalende partij– hiermee niet wordt bewerkstelligt. Hoogstwaarschijnlijk heeft subsidiëring aan ouders geen noemenswaardige invloed op –en is dus effectief noch ineffectief ten aanzien– de pluriformiteit of de kwaliteit van het aanbod. Er gaat in

⁵¹ In artikel lid 2 sub b van het verdrag wordt gesteld dat het secundair onderwijs in zijn verschillende vormen door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van *kosteloos* onderwijs algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt. Het betalen van lesgeld voor leerlingen ouder dan 16 jaar wordt in dit verband als onwenselijk beschouwd door verscheidene gesprekspartners.

ieder geval geen prijsdempende werking uit van dergelijke subsidiëring en dus ook geen negatief effect op de uitgeversmarges.

5.3 Conclusies

In dit hoofdstuk is het instrument van de VBP en het exclusieve handelskanaal geëvalueerd voor de schoolboekenmarkt van het voortgezet onderwijs. In tabel 5.2 zijn de belangrijkste bevindingen opgesomd.

Het blijkt dat de VBP geen rol heeft bij het bereiken van de eerste twee beleidsdoelstellingen (pluriform aanbod en een hoge kwaliteit). Deze beleidsdoelstellingen worden over het algemeen wel behaald in Nederland. Er is in het algemeen sprake van een breed aanbod met gemiddeld zo'n 6 lesmethoden per vak en tevens van lesmethoden van hoge kwaliteit. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt de opvattingen van de gesprekspartners en de politiek (Tweede Kamer, 2000b). Om het aanbod en de kwaliteit te waarborgen zet de overheid echter andere instrumenten in dan de VBP, zoals het opstellen en controleren van de curricula, het laten onderzoeken en ontwikkelen van lesmethoden, en het onderzoeken van ontwikkelingen binnen het onderwijsveld (door de SLO en de LPC's). De VBP en het exclusieve handelskanaal kunnen een negatief effect op het behalen van de derde doelstelling (betaalbaarheid onderwijs) hebben doordat prijsconcurrentie bij de verkoop van schoolboeken onmogelijk wordt en doordat de toetreding van mogelijk efficiëntere distributievormen belemmerd wordt. Door het loslaten van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) worden deze concurrentiebeperkingen weggenomen. Indien daarbij ook wordt gekozen voor een andere financieringswijze van schoolboeken, waardoor de school met een eigen budget schoolboeken inkoop, is het waarschijnlijk dat ook de af-uitgeversprijzen zullen dalen.

Kortom, de VBP is een effectief noch ineffectief instrument ten aanzien van de doelstellingen van pluriformiteit en kwaliteit en kan ineffectief zijn ten aanzien van de doelstelling van betaalbaarheid. Hierdoor is de vraag of het instrument efficiënt dan wel inefficiënt is, niet langer relevant.

Tabel 5.2: Evaluatie van de VBP en het exclusieve handelskanaal

	Effectiviteit
Beleidsdoelstelling 1: pluriform aanbod	Niet van toepassing
Beleidsdoelstelling 2: schoolboeken van hoge kwaliteit	Niet van toepassing
Beleidsdoelstelling 3: betaalbaarheid onderwijs	Niet effectief
	Efficiëntie
	Niet relevant

Bron: SEO.

In dit hoofdstuk zijn tevens alternatieven voor de VBP beschreven. De vier belangrijkste alternatieven worden hier opgesomd. De eerste drie alternatieven grijpen aan op de betaalbaar-

heid van schoolboeken, en het laatste alternatief grijpt in eerste instantie aan de op de pluri-formiteit van het aanbod. Van belang is verder dat de eerste twee alternatieven de baten van een eventuele afschaffing van de VBP en het exclusieve handelskanaal op korte termijn kunnen vergroten. Zonder dergelijk aanvullend beleid zal een eventuele afschaffing van de VBP en het exclusieve handelskanaal op korte termijn niet in sterke mate bijdragen aan de beheersing van de kosten van schoolboeken.

Ten eerste is de invloed van ouders, als betalende partij, van belang bij de keuze van boekpakketten en distributiewijzen. Hiertoe heeft de overheid de medezeggenschapsraad in het leven geroepen, die op een enkele school veel en op de meeste scholen weinig inspraak heeft in de gang van zaken omtrent schoolboeken. De overheid heeft verder weinig andere instrumenten in handen om de mogelijkheden voor inspraak van ouders te vergroten; wel om de effectiviteit van de inspraak te vergroten bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen aan ouders in een MR van prijsoverzichten. Een andere mogelijkheid om de invloed van ouders te vergroten is door het publiceren van de kosten van schoolboeken per school waardoor dit aspect mee kan spelen bij de schoolkeuze door ouders en de leerling.

Ten tweede is het mogelijk om de financieringswijze van schoolboeken te wijzigen. In de huidige situatie zijn er voor de scholen en de docent geen financiële prikkels om boeken goedkoop in te kopen; de ouders betalen immers toch wat de docent voorschrijft. Door financiering van schoolboeken met eigen budget van de scholen (al dan niet verschaft via overheidswege) efficiëntieverhogend werken. Indien scholen bewuster met de prijzen omgaan bij een enigszins krappe budgettering (waarbij de bestedingsruimte niet toeneemt ten opzichte van de huidige situatie), kan hier tevens een prijsbeperkende werking vanuit gaan voor de uitgevers.

Ten derde is het mogelijk om de BTW tarieven op schoolboeken en andere leermiddelen verder te verlagen. De inzet van dit instrument kan bemoeilijkt worden door Europese regelgeving.

Ten vierde is het mogelijk dat de overheid de ontwikkeling en de productie van lesmethoden voor bepaalde kleine vakken subsidieert waarvoor –ondanks het feit dat uitgevers kruissubsidiëring toepassen– het aanbod relatief beperkt is. Om de moeilijkheden omtrent de vraag welke uitgevers in aanmerking komen voor subsidies te mitigeren, is het mogelijk om een onafhankelijke instelling de subsidies te laten verstrekken (die bijvoorbeeld via aanbesteding of ad-hoc subsidies verleent).

Hoofdstuk 6:

Conclusies

De twee belangrijkste vragen die het voorliggende onderzoek tracht te beantwoorden, hebben betrekking op evaluatie van het instrument van de vaste boekenprijs (VBP en het exclusieve handelskanaal) voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs, en het verkrijgen van inzicht in de factoren die de prijzen van deze schoolboeken bepalen. In hoofdstuk 2 tot en 5 is het materiaal verzameld dat nodig is om deze vragen te beantwoorden. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste conclusies uit deze hoofdstukken worden weergegeven.

- Conclusie 1: Er zijn door de politiek geen beleidsdoelstellingen van het instrument van de VBP geformuleerd.
- Conclusie 2: Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de VBP een effectief instrument is op de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs.
- Conclusie 3: Het internationale onderzoek duidt niet op noodzaak VBP.
- Conclusie 4: De VBP is hoogstwaarschijnlijk niet de oorzaak van recente kostenstijgingen schoolboekenpakketten.
- Conclusie 5: Het exclusieve handelskanaal dat aan de VBP is gekoppeld en het gebrek aan (feitelijke) prijsconcurrentie, vormen nadelen van de VBP.
- Conclusie 6: Er zijn alternatieve maatregelen die de baten van een afschaffing van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) kunnen vergroten.

Conclusie 1: Er zijn door de politiek geen beleidsdoelstellingen van het instrument van de vaste boekenprijs (en het exclusieve handelskanaal) geformuleerd.

Het uitgangspunt bij een evaluatie van een beleidsinstrument vormen de beleidsdoelstellingen en hun gewichten ten opzichte van elkaar. Bij het verstrekken van de ontheffing voor het Reglement Handelsverkeer heeft de politiek echter geen beleidsdoelstellingen geformuleerd. Ook daarna heeft er geen politieke discussie over de inhoud en het gewicht van mogelijke doelstellingen plaatsgehad. Het ontbreken van expliciete doelstellingen voor de VBP (en het exclusieve handelskanaal) compliceert het maken van een evaluatie. In het onderzoek hebben we de beleidsdoelstellingen zelf geformuleerd. Wij wijzen erop dat dit op zich geen ideale situatie is, en dat de beleidsdoelstellingen en hun onderlinge gewichten eigenlijk via een politiek debat geformuleerd zouden moeten worden.

Conclusie 2: Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de vaste boekenprijs (en het exclusieve handelskanaal) een effectief instrument is op de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs.

Omdat beleidsdoelstellingen voor het instrument van de VBP ontbreken, zijn door de onderzoekers zelf drie beleidsdoelstellingen achterhaald op basis van de politieke stukken die van belang zijn met betrekking tot de VBP.

De eerste doelstelling volgt uit de culturele doelstellingen voor het algemene boek en is niet direct gelieerd aan de VBP: het aanbod van lesmethoden moet voor zowel grote als kleine vakken voldoende gedifferentieerd zijn om een keuze mogelijk te maken (Ministerie van OC&W, 1999).⁵² Een tweede beleidsdoelstelling is het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit (Ministerie van OC&W, 1999). De politiek hecht ten slotte grote waarde aan de beheersing van de studiekosten, waaronder de kosten verbonden aan schoolboeken (Tweede Kamer, 2000a en b). De 3 beleidsdoelstellingen overziend, kan gesteld worden dat de schoolboekenmarkt reeds goed presteert op het gebied van pluriformiteit en kwaliteit van het aanbod (aldus de (inter)nationale gesprekspartners), terwijl de markt duidelijk minder goed presteert als het gaat om de betaalbaarheid van schoolboeken (vgl. de recente prijsstijgingen). De VBP speelt geen rol bij het bereiken van de eerste twee doelstellingen (pluriform aanbod en een hoge kwaliteit), terwijl de VBP een negatief effect kan hebben –door de exclusiviteit van het schoolboekhandelskanaal en het gebrek aan prijsconcurrentie– op het behalen van de derde doelstelling (betaalbaarheid onderwijs). De VBP (en het exclusieve handelskanaal) is met andere woorden geen effectief instrument te noemen. Overigens is de VBP alleen direct van toepassing bij de verkoop van schoolboeken en alleen indirect bij de verhuur van schoolboeken (door de concurrentie op dienstverlening bij verhuur die voor een belangrijk deel mogelijk wordt gemaakt door de marge verschaft door de VBP), terwijl de markt voor meer dan 90% door verhuur wordt bepaald. Dit feit is echter niet relevant voor de beoordeling van de effectiviteit van het instrument van de VBP.

Conclusie 3: Het internationale onderzoek duidt niet op noodzaak van de vaste boekenprijs (en het exclusieve handelskanaal).

Het internationale onderzoek duidt niet op een noodzaak om de VBP (en het exclusieve handelskanaal) toe te passen. Uit het internationale onderzoek (hoofdstuk 4) blijkt bijvoorbeeld dat voor de vier onderzochte landen de breedte van het aanbod niet samenhangt met het wel of niet bestaan van de VBP. In zowel Nederland als in de andere vier landen is over het algemeen sprake van een pluriform aanbod (geen VBP in Zweden en Vlaanderen; wel een VBP in Denemarken (vóór 2001, zij het dat deze VBP zeer beperkt geldig was voor schoolboeken), Nordrhein-Westfalen en Nederland).

Verder blijkt uit het internationale onderzoek dat de Nederlandse schoolboekhandel een nogal uitgebreid dienstenpakket levert en dat de netto marge van de boekhandel in Nederland het hoogst is, gevolgd door Vlaanderen, Denemarken en Nordrhein-Westfalen. De reden voor de hoge Nederlandse netto marge hangt samen met de lagere Nederlandse detailhandelsmarge. Die lagere detailhandelsmarge wordt verklaard door het hoge niveau van dienstverlening door de

⁵² De doelstelling is voor algemene boeken uitgebreider omdat daar niet alleen voor een pluriform aanbod maar tevens voor een fijnmazig distributienetwerk wordt gepleit. De politiek streeft met de VBP voor schoolboeken echter geen fijnmazig boekhandelsnetwerk na (Ministerie van OC&W, 1999, p. 8).

Nederlandse schoolboekhandels. Waarschijnlijk wordt deze uitgebreide dienstverlening en de wat hogere netto handelsmarges mogelijk gemaakt door de exclusiviteit van het boekhandelskanaal.

Conclusie 4: De vaste boekenprijs (en het exclusieve handelskanaal) is hoogstwaarschijnlijk niet de oorzaak van recente kostenstijgingen schoolboekenpakketten.

De relatief sterke prijsstijgingen van schoolboeken van de laatste jaren worden veroorzaakt door twee effecten: een schokeffect en een effect op de middellange termijn (een geleidelijk effect). Het schokeffect heeft voornamelijk gevolgen voor de prijzen van schoolboeken in het voortgezet onderwijs, en vormde een belangrijke aanleiding tot het voorliggende onderzoek.⁵³ Het geleidelijke effect kan gevolgen hebben voor de schoolboeken in alle segmenten van het onderwijs.

Ten eerste zijn de prijzen van schoolboeken in het voortgezet onderwijs gestegen vanwege het schokeffect van de onderwijsvernieuwingen (de invoering van de basisvorming, de tweede fase en het VMBO, de mogelijk om deelvakken in plaats van gehele vakken te kiezen, alsmede de verbreding van het aantal vakken). De laatste jaren was de invloed van de onderwijsvernieuwingen groot. Hierdoor is ook de afschrijvingstermijn van een schoolboek (in ieder geval tijdelijk) verkort. Ook nu zijn er nog steeds signalen dat verdergaande vernieuwingen op stapel staan, waardoor het mogelijk is dat de prijsopdrijvende invloed van de onderwijsvernieuwing nog doorwerkt. Ten tweede is het geleidelijke effect van de veranderende opvattingen over onderwijs van belang bij de prijsstijgingen. Dit effect heeft wat betreft het voortgezet onderwijs betrekking op de toegenomen aandacht voor zelfstandig leren waarbij de docent als begeleider van het leerproces optreedt en er dus meer sturing en uitleg via de schoolboeken nodig is. Daarnaast sluiten de huidige schoolboeken steeds beter aan bij de belevingswereld van leerlingen (meer illustraties, meer kleur, meer audio-visuele informatie-overdracht, meer ICT-toepassingen). In de toekomst zullen naar verwachting steeds meer digitale leermiddelen worden toegevoegd aan een methode, waardoor de prijs nog verder zal toenemen.

In het onderzoek zijn geen aanwijzingen naar voren gekomen die duiden op een relatie tussen de recente prijsstijgingen en de VBP. De VBP en de mogelijke effecten ervan –o.a. via het gebrek aan prijsconcurrentie en het exclusieve handelskanaal– op de beheersing van de kosten van schoolboeken gelden immers al langer en zijn niet recent gewijzigd. Verder zijn er in het onderzoek geen aanwijzingen naar voren gekomen die duiden op aan de VBP gelieerde kartelafspraken tussen producenten waarvan een prijsverhogende werking van uit kan gaan. Ten slotte zijn de prijsstijgingen niet het gevolg van de tendens dat leerlingen sinds begin jaren '80 schoolboeken wat vaker huren in plaats van kopen. Het kostenverhogende effect van de dalende afzet door de overgang van koop naar huur *begin jaren '80* bij uitgeverij heeft nagenoeg niet bijgedragen aan de *recente* sterke prijsstijgingen. Bovendien hebben de kostenstijgingen voor de uitgever als gevolg van de overgang van koop naar verhuur nagenoeg niet geleid tot prijsstijgingen (in het begin van de jaren '80). In de branche is namelijk afgesproken om deze kostenstijging per titel niet te vertalen in hogere prijzen, maar in lagere marges voor de boek-

⁵³ Merk op dat dit schokeffect geen rol speelt bij het verklaren van de prijsstijgingen per schoolboek over de periode tot en met 1997 zoals weergegeven in paragraaf 3.4.1.

verkopers die mede mogelijk waren doordat de kosten van schoolboekverkopers, als gevolg van een professionaliseringsslag, de afgelopen decennia zijn gedaald.

Met betrekking tot de betaalbaarheid van het onderwijs is verder wel van belang dat de VBP de concurrentie bij de verkoop op detailhandelniveau beperkt. Door het afschaffen van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) worden deze beperkingen verminderd.

Met het afschaffen van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) lijkt het onwaarschijnlijk dat de af-uitgeversprijs zal veranderen. Ten eerste omdat daarmee geen producentencollusie wordt opgeheven. Ten tweede omdat de VBP prijsconcurrentie tussen uitgevers niet beperkt. Ten derde omdat de vraag naar schoolboeken relatief prijsongevoelig is door de situatie dat de docent het boek kiest terwijl de ouders het betalen.

Op detailhandelniveau geldt dat –door de toetredingsdrempels voor schoolboekverkopers (kapitaal, schaalgrootte en (kennis)netwerk) en de inelastische vraag– de schoolboekenmarkt zonder VBP en exclusief handelskanaal op korte termijn niet zal gaan werken als in een markt met volledig vrije mededinging (zie paragraaf 3.5.1 en 3.5.2). Op lange termijn zal het verwijderen van de belemmeringen prijsconcurrentie en toetreding van nieuwe schoolboekverkopers –commercieel dan wel vanuit scholen– stimuleren. De inschatting in welke mate en met welke snelheid dit zal gebeuren gaat met grote onzekerheden gepaard. Vanwege de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt ligt het voor de hand dat schoolboekverkopers op korte termijn niet in sterke mate op prijs zullen gaan concurreren en dat op korte termijn niet veel nieuwe schoolboekverkopers zullen toetreden.

Conclusie 5: Het exclusieve handelskanaal dat aan de vaste boekenprijs is gekoppeld en het gebrek aan (feitelijke) prijsconcurrentie, vormen nadelen van de vaste boekenprijs.

De VBP beperkt op twee manieren de concurrentie op de schoolboekenmarkt: door het bestaan van een exclusief handelskanaal en door het ontbreken van prijsconcurrentie bij de verkoop van schoolboeken.

Bij de verkoop van schoolboeken door boekverkopers is sprake van een exclusief handelskanaal doordat handelsmarges alleen aan erkende boekverkopers mogen worden gegeven. Het gevolg van het exclusieve handelskanaal is dat de toetreding van mogelijk efficiëntere distributiekanaalen wordt belemmerd. Hiervan gaat in ieder geval geen prikkelende werking uit op de (school)boekverkopers om prijsstrategieën toe te passen.

De VBP beperkt –door het vastleggen van de consumentenprijs bij *verkoop*– de mogelijkheden om op prijs te concurreren. Ondanks de mogelijkheid van prijsconcurrentie bij *verhuur* van boeken, wordt er door schoolboekverkopers in de praktijk ook in het geval van verhuur in geringe mate geconcurrerd op de prijs. Er heeft bijna uitsluitend concurrentie plaats op het niveau en de kwaliteit van de (extra) dienstverlening en op vakmanschap. De VBP dient als referentiepunt op basis waarvan de mogelijkheden voor de boekhandelaar om extra diensten te verlenen, worden gecalculerd. Kortom, de VBP beperkt de feitelijke toepassing van prijsconcurrentie. Een

belangrijk nadeel van het ontbreken van de mogelijkheid van prijsconcurrentie bij verkoop is dat de toetreding van bepaalde potentiële (commerciële) toetreders wordt belemmerd.

Commerciële distributeurs

De vraag is of en in welke mate andere *commerciële* distributeurs dan de huidige schoolboekverkopers zich op de distributie van schoolboeken zullen gaan richten met het afschaffen van de VBP en het exclusieve handelskanaal. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan supermarkten, discountzaken en internethandel. In het onderzoek concluderen wij dat –door de toetredingsdrempels voor schoolboekverkopers (kapitaal, schaalgrootte en (kennis-) netwerk) en de inelastische vraag– de schoolboekenmarkt zonder VBP en exclusief handelskanaal niet zal gaan werken als in een markt met volledig vrije mededinging. Dit blijkt momenteel ook al door het feit dat algemene erkende boekhandels slechts in beperkte mate handelen in schoolboeken (terwijl ze daar wel toe gerechtigd zijn). Eén en ander neemt niet weg dat het verwijderen van de belemmeringen op lange termijn de toetreding van nieuwe schoolboekverkopers zal stimuleren. De inschatting in welke mate en met welke snelheid dit zal gebeuren gaat met grote onzekerheden gepaard. Vanwege de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt ligt het voor de hand dat op korte termijn niet veel nieuwe commerciële schoolboekverkopers zullen toetreden.

Internet

Internet wordt wel gezien als één van de mogelijke kanalen waarlangs schoolboeken kunnen worden verhandeld. Eén van de vragen die bij de aanvang van dit onderzoek gesteld werd, was dan ook naar de inhoud en de omvang van de rol van internet op de schoolboekenmarkt. Uit het onderzoek blijkt dat internet nog slechts een bescheiden rol speelt op de schoolboekenmarkt.

De komst van internet verlaagt op zich de drempel voor docenten om op een goedkope en efficiënte wijze, zelf lesmateriaal te verspreiden. Desalniettemin heeft de verlaging van de drempel nog niet geleid tot een toename in het aantal lesmethoden dat zelf door docenten wordt ontwikkeld, voornamelijk vanwege tijdgebrek en de steeds stringenter voorschriften en curricula.

Ten tweede speelt op dit moment de handel via internet nog nagenoeg geen rol.⁵⁴ Enerzijds heeft dat te maken met het bestaan van de VBP, waardoor concurrentie op prijzen onmogelijk is bij verkoop van schoolboeken, en in wat mindere mate met het bestaan van het exclusieve handelskanaal (i.c. het afronden van de vereiste opleiding). Door het ontbreken van prijsconcurrentie tussen boekverkopers kan één van de belangrijkste marketinginstrumenten van internethandel (de prijs van het product) niet worden ingezet. Anderzijds impliceren de huidige financieringswijze geen stimulans voor de ontwikkeling van internet op de schoolboekenmarkt. Scholen zijn daardoor steeds minder gericht op het zelf aanschaffen van boeken (mogelijk via een internetboekhandel), en steeds meer gericht zijn op het uitbesteden daarvan aan de schoolboekhandel.

⁵⁴Een uitzondering hierop is de lesmethode van prof. A. Heertje *et al.* voor het vak economie in de onderbouw die zich buiten de geëigende kanalen om via internet een weg naar de 'markt' baant.

Uit het internationale onderzoek blijkt dat internethandel (e-commerce) in geen van de onderzochte landen een rol speelt bij de verkoop of distributie van schoolboeken.

Toetreding door scholen

De vraag is vervolgens of en in welke mate de concurrentie door de toetreding van inkoopcombinaties van scholen toeneemt met het afschaffen van de VBP en het exclusieve handelskanaal. Ondanks het feit dat hierdoor de mogelijkheden voor scholen om toe te treden toenemen, doordat de handelsmarges die dan ook voor scholen bereikbaar worden voor sommige instellingen genoeg financiële ruimte bieden om de distributie van schoolboeken zelf ter de hand te nemen, verwachten de onderzoekers niet dat scholen op grote schaal zullen toe treden. De *mogelijkheid* bestaat dus wel dat de concurrentie in het distributiekanaal toeneemt, maar in *praktijk* zal dat niet noemenswaardig het geval zijn.

De verwachting dat scholen niet op grote schaal zullen overgaan op het direct inkopen van schoolboeken is enerzijds gebaseerd op het feit dat scholen nu ook geen aanstalten maken in die richting terwijl zij in principe een erkenning als boekverkoper kunnen aanvragen om zo aanspraak te maken op de handelsmarges. Dit komt echter nog niet of nauwelijks voor doordat het aanvragen en verkrijgen van de erkenningsstatus tijd kost (vooral door de te volgen opleiding), doordat er geen prikkel is voor scholen om een inkoopcombinatie te vormen (ze hoeven de boeken niet zelf te betalen), en doordat scholen zijn gewend geraakt aan de dienstverlening schoolboekhandel.

Deze verwachting is anderzijds gebaseerd op de volgende factoren die het onwaarschijnlijk maken dat scholen daadwerkelijk rechtstreeks zullen gaan inkopen. Ten eerste is er door allerlei bezuinigingen sinds eind jaren '80 steeds minder boventallig personeel op scholen aanwezig is om een boekenfonds te beheren. Ten tweede is het beheren van een boekenfonds steeds gecompliceerder geworden door het ontstaan van 'mega-scholen' na fusies. Ten derde is er geen directe financiële prikkel voor scholen om over te stappen op het direct inkopen (de betaling van schoolboeken geschiedt immers door de ouders). Een andere financieringswijze waarbij de school uit eigen budget boeken betaalt, zou deze prikkel kunnen vergroten. Ten vierde geldt dat scholen over het algemeen niet kostenbewust zijn zoals blijkt uit het feit dat scholen op steeds grotere schaal kiezen voor het uitbesteden van het boekenfonds bij de aankoop alsmede uit het feit dat de prijs bij de keuze van lesmethoden door docenten een ondergeschikte rol speelt. Indien de school en de docenten echter gevoelig zijn voor kritiek van (organisaties van) ouders op te hoge boekenkosten en indien ouders voldoende inspraakmogelijkheden hebben (zoals nu slechts op een klein deel van de scholen het geval blijkt te zijn), zouden scholen eerder geneigd kunnen zijn om prijsbewuster om te gaan met de inkoop en distributie van schoolboeken. Op dit moment lijkt de invloed van ouders –zowel via de inspraak organen als via de schoolkeuze ('stemmen met voeten')– in het algemeen te beperkt om een dergelijke omschakeling op grote schaal te bewerkstelligen.

Ten slotte is van belang dat de VBP en het exclusieve handelkanaal in principe niet nodig is om de positie van de schoolboekhandel te 'beschermen'. Door het 'after-sales'-karakter van de

dienstverlening –alleen dienstverlening bij daadwerkelijke koop of huur van een boek– is er immers geen free-riders risico. Als de dienstverlening van de schoolboekhandel inderdaad duidelijk van betere kwaliteit is dan van de scholen zelf, dan is de markt voor de schoolboekverkopers namelijk niet afhankelijk van de VBP (en het exclusieve handelskanaal): kwaliteit verkoopt zichzelf. Kanttekening hierbij kan zijn dat het personeel ingezet door de school wordt betaald uit het algemene budget van de school (en dus uit overheidsmiddelen), terwijl het personeel van een schoolboekhandel uit bedrijfsmiddelen wordt betaald. Een dergelijke ‘overheidsfinanciering’ van personeel op scholen zou als concurrentievervalsing kunnen worden bestempeld.

VBP en coördinatie en coöperatie op de schoolboekenmarkt

Bij het beoordelen van de effecten van de afschaffing van de VBP en het exclusieve handelskanaal spelen de volgende overwegingen een belangrijke rol. Over het algemeen geldt dat veel markten baat hebben bij vrije prijzen. Vrije prijzen stimuleren immers de toepassing van prijsstrategieën, innovatie en ondernemerschap. In bepaalde gevallen kunnen er echter ook baten zijn verbonden aan vaste prijzen. De VBP kan op de schoolboekenmarkt bijdragen aan de coördinatie en coöperatie tussen marktpartijen. Uit het onderzoek komen echter geen redenen naar voren waaruit zou kunnen blijken dat deze baten zwaarder wegen dan de baten van vrije prijzen. Er zijn met andere woorden geen overtuigende redenen gevonden voor het handhaven van de VBP en het exclusieve handelskanaal.

Conclusie 6: Er zijn alternatieve maatregelen die de baten van een afschaffing van de vaste boekenprijs (en het exclusieve handelskanaal) kunnen vergroten.

De schoolboekenmarkt presteert op het gebied van pluriformiteit en kwaliteit van het aanbod al goed. De meeste alternatieven zijn dan ook gericht op het verbeteren van de beheersing van de kosten verbonden aan schoolboeken doordat op dat gebied de meeste winst is te behalen. De vier belangrijkste alternatieven worden hier kort geresumeerd. De eerste drie alternatieven grijpen aan op de betaalbaarheid van schoolboeken, en het laatste alternatief grijpt in eerste instantie aan de op de pluriformiteit van het aanbod. Van belang is verder dat de eerste twee alternatieven de baten van een eventuele afschaffing van de VBP en het exclusieve handelskanaal op korte termijn kunnen vergroten. Zonder dergelijk aanvullend beleid zal een eventuele afschaffing van de VBP en het exclusieve handelskanaal op korte termijn niet in sterke mate bijdragen aan de beheersing van de kosten van schoolboeken.

Ten eerste is de invloed van ouders, als betalende partij, van belang bij de keuze van boekpakketten en distributiewijzen. Hiertoe heeft de overheid de medezeggenschapsraad in het leven geroepen, die op een enkele school veel en op de meeste scholen weinig inspraak heeft in de gang van zaken omtrent schoolboeken. De overheid heeft verder weinig andere instrumenten in handen om de mogelijkheden voor inspraak van ouders te vergroten; wel om de effectiviteit van de inspraak te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen aan ouders in een MR van prijsoverzichten. Met deze informatie wordt het voor ouders mogelijk om een eventuele bovengrens aan de kosten voor een boekenpakket beter te onderbouwen en om scholen te prikkelen om met boekverkopers of uitgeverij te onderhandelen over de prijs van de

schoolboeken. Een andere mogelijkheid om de invloed van ouders op de kosten van schoolboeken te vergroten, is het publiceren van overzichten per school over welke prijs voor de verschillende lesmethoden dient te worden betaald en –in het geval zonder VBP en exclusief handelskanaal– hoeveel korting ouders kunnen krijgen op de prijs van de schoolboeken. Met deze informatie kunnen ouders (en leerlingen) hun keuze voor een bepaalde school mede baseren op de kosten van de schoolboeken ('stemmen met voeten'). Hiervan gaat een prikkelende werking uit op scholen om zo goedkoop mogelijk in te kopen.

Ten tweede is het mogelijk om de financieringswijze van schoolboeken te wijzigen. In de huidige situatie zijn er voor de scholen en de docent geen financiële prikkels om boeken goedkoop in te kopen; de ouders betalen immers toch wat de docent voorschrijft. Door financiering van schoolboeken met eigen budget van de scholen (al dan niet verschaft via overheidswege) efficiëntieverhogend werken. Indien scholen bewuster met de prijzen omgaan bij een enigszins krappe budgettering (waarbij de bestedingsruimte niet toeneemt ten opzichte van de huidige situatie), kan hier tevens een prijsbeperkende werking vanuit gaan voor de uitgevers. Deze maatregel kan budgetneutraal worden uitgevoerd indien een jaarlijkse ouderbijdrage wordt gevraagd van gemiddeld tussen de f327,- en f649,-.

Door toepassing van deze eerste twee alternatieven wordt de kloof tussen beslisser (docent) en betaler (ouders/leerlingen) kleiner gemaakt. Hierdoor kan de druk op de prijzen bij boekverkopers op korte termijn worden gestimuleerd, hetgeen bijdraagt aan een betere beheersbaarheid van de kosten van schoolboeken. De alternatieven zullen waarschijnlijk nauwelijks invloed hebben op de marges voor uitgevers, doordat deze alternatieven hun onderhandelingsmacht niet aantasten. Er blijft immers sprake van gebonden klanten en boekverkopers die besteltaken uitvoeren. Hierdoor lijken uitgevers voldoende marge te behouden om te investeren in pluriformiteit en kwaliteit.

Ten derde is het mogelijk om de BTW tarieven op andere leermiddelen dan schoolboeken verder te verlagen van de huidige 19% naar 6%. Dit instrument past bij eventuele herverdelingsoverwegingen van de overheid en heeft geen invloed op de werking van de schoolboekenmarkt.

Ten vierde is het mogelijk dat de overheid de ontwikkeling en de productie van lesmethoden voor bepaalde kleine vakken subsidieert waarvoor –ondanks het feit dat uitgevers kruissubsidiëring toepassen– het aanbod relatief beperkt is. Om de moeilijkheden omtrent de vraag welke uitgevers in aanmerking komen voor subsidies te mitigeren, is het mogelijk om een onafhankelijke instelling de subsidies te laten verstrekken (die bijvoorbeeld via aanbesteding of ad-hoc subsidies verleent).

Eindconclusie

In het onderzoek zijn we uitgegaan van drie beleidsdoelstellingen: een pluriform aanbod van schoolboeken, een aanbod van hoge kwaliteit en de betaalbaarheid van schoolboeken. Uit het onderzoek blijkt dat de schoolboekenmarkt op dit moment goed presteert als het gaat om een

pluriform aanbod van hoge kwaliteit, terwijl de markt duidelijk minder goed presteert als het gaat om de betaalbaarheid van schoolboeken. Dit laatste volgt uit de recente prijsstijgingen. De VBP speelt echter geen rol bij het bereiken van de doelstellingen omtrent pluriformiteit en kwaliteit, terwijl de VBP een negatief effect kan hebben (door de exclusiviteit van het schoolboekhandelskanaal en het gebrek aan prijsconcurrentie) op het behalen van de doelstelling omtrent de betaalbaarheid. Overigens lijken de recente prijsstijgingen niet samen te hangen met de VBP en het exclusieve handelskanaal, maar met een schokeffect vanwege de recente onderwijsvernieuwingen en een geleidelijk effect vanwege de veranderende opvattingen over onderwijs.

Door het afschaffen van de VBP en het exclusieve handelskanaal worden belangrijke concurrentiebeperkingen weggenomen. De *mogelijkheid* om op prijzen te concurreren en om toe te treden nemen hierdoor toe. In de *praktijk* staan echter bepaalde specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt de daadwerkelijke benutting hiervan –in ieder geval op korte termijn– in de weg, zoals de relatieve prijsongevoeligheid van de vraag en het feit dat de invloed van ouders op de keuzes door docenten en scholen te gering is. Hierdoor is het onwaarschijnlijk dat concurrentie in het distributiekanaal noemenswaardig zal toenemen en dat er als gevolg daarvan druk op de consumentenprijs zal ontstaan. Pas als aanvullende maatregelen worden genomen die de kloof tussen beslisser (docent) en betaler (ouders/leerlingen) kleiner maken, zal er druk op de prijs kunnen ontstaan waardoor de kosten van schoolboeken beter beheersbaar worden. Mogelijke maatregelen zijn de financiering van de aanschaf van schoolboeken via scholen, een grotere invloed van ouders op de aanschaf en distributie van boeken, of een verdere verlaging van de BTW op schoolboeken.

Bij de evaluatie van het instrument van de VBP is het uitgangspunt geweest dat de VBP alleen dient te worden gehandhaafd wanneer het duidelijk bijdraagt aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen. In het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat de VBP duidelijke voordelen met zich meebrengt, terwijl er wel mogelijke nadelen zijn geconstateerd. Dit leidt tot de conclusie dat er geen reden is voor handhaving van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) voor schoolboeken. Daarnaast duidt de internationale vergelijking ook niet op een noodzaak voor een VBP voor schoolboeken. Omdat deze conclusie samenhangt met de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt en de beleidsdoelstellingen bij schoolboeken, geeft deze geen indicatie over de effectiviteit van de vaste boekenprijs voor de markt van algemene boeken.

Literatuurlijst

- Baelen, C. van (1990), *Ontbreken van een vaste boekenprijs: gevolgen voor het Vlaamse boekenvak*, Stichting Bibliographia Neerlandica, Den Haag.
- Baelen, C. van (1999), *De weg van het boek van Amsterdam & Antwerpen naar Zeebrugge & Zulte: Een descriptief onderzoek van de goederenstromen in de Vlaamse boekenmarkt*, in opdracht van: Centraal Boekhuis BV, Culemborg.
- Baruch, M. en J. Richard (2000), *The Booksector and the state: relation in change*, <http://culture.coe.fr>.
- Bernardt, Y (2001), *De vaste boekenprijs – een internationale quick scan*, EIM, Zoetermeer.
- Thomas Bez (1997), ABC des Zwischenbuchhandels, in: *Börsenblatt*, no. 60, 29/7/97.
- Bishop, S. en M. Walker (1999), *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, Sweet & Maxwell, London.
- Centraal Boekhuis (2000), *Jaarverslag 1999*, Centraal Boekhuis, Culemborg.
- Commissie Economische Mededinging (1985), *Advies inzake de wenselijkheid en de mogelijkheid van een wettelijke regeling inzake een vaste boekenprijs van het boek in Nederland*, 7 november.
- Danish Competition Authority (2000), *Konkurrenceredegørelse* (Report on competition), kapitel 4, Bøger, Regulation of the book market, Copenhagen.
- Deneckere, R., H.P. Marvel en J. Peck (1996), Demand uncertainty, inventories and resale price maintenance, in: *Journal of Quarterly Economics*, 111(3), pp. 885-913.
- Eeden, E. van (2000), Europese vaste boekenprijs, in: *Boekblad*, vol. 167, pp. 15 –16, KVB, Amsterdam.
- Fens, A., H. Prins en T. Herpers (1991), *Statistics on the Dutch bookmarket, library & information services, publishers, distribution, consumermarket, retail prices & turnover, readers, buyers & borrowers, import & export, population, gnp, education, current research, reading habits*, Nederlands Bibliotheek en Lektuur Centrum i.s.m. Stichting Speurwerk, Den Haag.
- Funke, V. (1996), *Dat bestelhuis! Dat bestelhuis! Wat speelt dat 'n rol!: 125 jaar Centraal Boekhuis*, Centraal Boekhuis, Culemborg.
- GEU (1993), *Vakinformatielijsten 1993*, Groep Educatieve Uitgeverijen, Amsterdam.
- GEU (1999), *Vakinformatielijsten 1999*, Groep Educatieve Uitgeverijen, Amsterdam.
- GEU (2000), *Een open boekje*, Groep Educatieve Uitgeverijen, Amsterdam.
- GEU (2001a), *Feiten + Cijfers: Het Nederlandse onderwijs en de leermiddelen*, GEU-zakboekje, Groep Educatieve Uitgeverijen, Amsterdam.
- GEU (2001b), *Vakinformatielijsten 2001*, Groep Educatieve Uitgeverijen, Amsterdam.
- Greco, A.N. (2000), Market Concentration Levels in the U.S. Consumer Book Industry 1995-1996, in: *Journal of Cultural Economics*, vol. 24, pp. 321-336.

- Heertje, A. (2001), De economie van het schoolboek, in: *De Academische Boekengids*, no. 25. [in combinatie met gespreksverslag]
- Heij, P.R. en N.C.M. van Niekerk (red.) (1986), *De vaste boekenprijs: pro's en contra's*, reeks, no. 20, IOO Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 's-Gravenhage.
- Hemels, J.M.H.J., A.A. Herpers, H.D. van de Pol, J.C. Prins, C. van Baelen en F.Saeyns (red.) (2000), *Media markt in Nederland & Vlaanderen 2000*, Biblion Uitgeverij/Media Business Press BV, Den Haag/Rotterdam.
- Henning, H.G. (2000), *Marktstruktur und Marktverhalten im Deutschen Buchmarkt: eine industrieökonomische Analyse der Buchpreisbindung*, Nomos, Baden-Baden.
- Hjorth-Andersen, Chr. (2000), A Model of the Danish Book Market, in: *Journal of Cultural Economics*, vol. 24, pp. 27-43.
- Horsen, W.C.N. van (eindred.) (1998), *Gidsinformatiesector 1998/1999*, NBLC/Media Business Press BV, Den Haag/Rotterdam.
- Institut für Bildungsmedien e.V. (1997), *Lernmittelfreiheit in der Krise*, Frankfurt am Main.
- Jullien, B. en P. Rey (2000), *Resale price maintenance and collusion*, Working Paper, IDEA.
- Krevelen, J. van (1997), Cultureel correcte uitstapjes naar de boekhandel, in: *Trouw*, 22 april 1997.
- KVB Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (1990), Brief met het verzoek voor ontheffing voor het Reglement Handelsverkeer, 13 september, rec/abs, Amsterdam.
- KVB Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (1999), *Reglement voor het Handelsverkeer van Boeken in Nederland 2000*, Amsterdam.
- KVB Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (2000a), *Jaarverslag 1999*, Amsterdam.
- KVB Koninklijke Vereniging van het Boekenvak (2000b), *Verslag bijeenkomst schoolboeken*, Amsterdam.
- Librerías y editoriales: una muerte anunciada (2000), in: *Callejero de Barcelona*, Cartas de los lectores, 5 september.
- Marvel, H.P. en S. McCafferty (1985), The welfare effects of resale price maintenance, in: *Journal of Law and Economics*, 28(2), pp. 363-379.
- Matthews, F. en R. Winter (1998), The law and economics of resale price maintenance, in: *Review of Industrial Organization*, vol. 13, pp. 57-84
- Ministerie van EZ (1997), *Beslissing op verzoek tot ontheffing van verbod van collectieve verticale prijsbinding*, ES/MW 97010995, 10 maart, Den Haag.
- Ministeries van EZ en OC&W (2000), *Startnotitie evaluatie vaste boekenprijs*, notitie, versie 2 augustus, Den Haag.
- Ministerie van OC&W (1999), *De kosten van schoolboeken*, notitie OC&W-99-1252, 3 december, Den Haag.

- Ministerie van OC&W (2000a), *Het voortgezet onderwijs: gids voor ouders, verzorgers en leerlingen 2000-2001*, september, Den Haag.
- Ministerie van OC&W (2000b), *Tegemoetkoming studiekosten en studiefinanciering voor 2000-2001*, augustus, Den Haag.
- Nibud (1999), *Schoolkostenonderzoek*, september, Utrecht.
- NMa Nederlandse Mededingingsautoriteit (2000), *Nieuw beleid inzake verticale overeenkomsten*, informatiebrochure.
- NMa Nederlandse Mededingingsautoriteit (2001), *Zaak 2007: Klacht Ouders & Coö*, brief 9 februari 2001, Den Haag.
- Nuis, A. (2000), *Een pak boeken: over de waarde en prijs van leermiddelen vooral in het voortgezet onderwijs*, augustus, Koninklijke Vereniging van het Boekenvak, Amsterdam.
- OECD (1999), *Competition in OECD countries*, DAFFE/CLP(99)23, Parijs.
- OECD (1997), *Resale price maintenance*, OECD/GD(97)229, Parijs.
- Ouders & Coö (2000a), *De klachten van Ouders & Coö bij de NMa*, brief, juli, Driebergen.
- Ouders & Coö (2000b), *Dit willen we niet meer betalen!*, pamflet, november, Driebergen.
- Overstreet, T. (1983), *Resale price maintenance: Economic theories and empirical evidence*, Federal Trade Commission, Washington D.C.
- Peresson, G. (1999), *Report on Italian publishing 1998: Publishing in transition between books and cd-roms*, AEI Associazione Italiana Editori, Milaan.
- SLO (2000), *NICL Base VO/BVE 2000: Een vraagbaak voor leermiddelen in het voortgezet onderwijs en BVE-sector*, NICL, Enschede.
- SLO (1999), *NICL Base VO/BVE 1999: Een vraagbaak voor leermiddelen in het voortgezet onderwijs en BVE-sector*, NICL, Enschede.
- SLO (1998), *NICL Base VO/BVE 1998: Een vraagbaak voor leermiddelen in het voortgezet onderwijs en BVE-sector*, NICL, Enschede.
- SLO (1994a), *Leermiddelen Voortgezet Onderwijs: Natuurwetenschappen*, NICL, januari, Enschede.
- SLO (1994b), *Leermiddelen Voortgezet Onderwijs: Economie en Administratieve vakken*, NICL, januari, Enschede.
- SLO (1994c), *Leermiddelen Voortgezet Onderwijs: Frans/Spaans*, NICL, januari, Enschede.
- SLO (1994d), *Leermiddelen Voortgezet Onderwijs: Nederlands*, NICL, januari, Enschede.
- Stichting Speurwerk (2001), *Gemiddelde prijs per uitgebracht boek bij leermiddelen 1983-1997 en bij schoolboeken 1994-1997*, notitie voor de SEO, 19 februari, Amsterdam.
- Sundkvist, L. (1995), The Swedish Bookmarket, in: *Scandinavian public library quarterly*, vol. 28, pp. 15-18.

Tweede Kamer (2000a), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2000*, 26 800 VIII, no. 95, 30 maart, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Tweede Kamer (2000b), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2000*, 26 800 VIII, no. 117, 17 juli, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Tweede Kamer (1999), *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 1999*, 26 200, no. 2, Sdu Uitgevers, Den Haag.

Werkafspraken logistiek traject leermiddelen (1999), Convenant tussen GEU, VVO SEB en Bunnik groep, februari, Amsterdam.

Lijst met gesprekspartners (nationaal)

Dhr. S. Bertina (Bertina Advies)
Dhr. C. Blokland (Ichthus College)
Dhr. R-J. Brinkman (LAKS)
Dhr. W. Bos (BPCO)
Mevr. A.F.C. Bosscha (Groep Educatieve Uitgevers)
Dhr. S. de Clercq (Van Dijk's Boekhuis)
Dhr. J.D. Dijkstra (Wolters Kluwer)
Dhr. W. Doeser (Nederlandse Boekverkopersbond)
Dhr. J. Eijckens (VNU/Malmberg)
Dhr. H. Geer (Centraal Boekhuis)
Dhr. M. Haeser (BPCO)
Dhr. C. Hagenbeek (Centraal Boekhuis)
Mevr. A. Haijkens (VVO)
Dhr. E. Halfwerk (SLO)
Prof. dr A. Heertje (Universiteit van Amsterdam)
Dhr. J. Kaldewaij (Platform VVVO)
Dhr. W. Karsen (Nederlandse Boekverkopersbond)
Mr. W.J.V. van Katwijk (Ouders & Co)
Dhr. R. van de Kraats (docent Nederlands, voorzitter van de sectie Nederlands van de Vereniging van Leraren in Levende Talen)
Dhr. A. Langendonk (Nederlandse Boekverkopersbond)
Dhr. L. de Looff (Ruiter en Fanoy, SEB)
Mevr. F. Ubels (BoekNet)
Dhr. A. Nuis (KVB)
Drs. L. Voogt (KVB)
Mevr. A. Voorend (SLO)
Dhr. M. Vuurmans (Malmberg)

Lijst met gesprekspartners (internationaal)

Denemarken

- N-Ch. Andersen (Skole og Samfund: Deense oudervereniging)
- H. Bang Schmidt (KonkurrenceStyrelsen, Deense Mededingingsautoriteit)
- L. Kerstens (BFU: Deense educatieve uitgevers)
- H. Kierkegaard (KonkurrenceStyrelsen, Deense Mededingingsautoriteit)
- T. Olson (Den danske Forlæggerforening: Deense uitgeversbond)
- Prof. T. Weinreich (Danmarks Pædagogiske Universitet)
- O. Winslow (Den danske Boghandlerforening: Deense boekverkopersbond)

Duitsland

- L. Appenroth (Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen)
- R. Dolle (Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen)
- Kl.-P. Engelhardt (Verband der Verlage und Buchhandlungen in Nordrhein-Westfalen e.V.)
- J. Gronke (Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V.)
- J. Hespe (Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V.)
- R. Hindricks (Bundesministerium für Bildung und Forschung)
- R. Mikulic (VdS Bildungsmedien e.V.)
- B. Nießen (Verband der Verlage und Buchhandlungen in Nordrhein-Westfalen e.V.)
- J. Schroth (Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V.)
- G. Teistler (Georg-Eckert-Institut für internationale Schulbuchforschung)

Frankrijk

- M.F. Coque, C. Faure-Ligou et M. Anthaume (Ministère de l'éducation nationale)
- G. Dupon-Lahitte (Président de la Fédération des conseils de parents d'élèves)
- D. Grilli (Apel Parents - d'élèves de l'enseignement libre)
- E. Hardin (Franse Boekverkopersbond)

Italië

- F. Fiorani (TIN, Italiaanse boekverkopersbond)
- W. Goudriaan (Istituto Italiano di Cultura per I Paesi Bassi)

Spanje

- Camara del Libro de Madrid (vereniging van boekverkopers)
- dhr. Paez (Boekhandel Sabadell in Barcelona)

Vlaanderen

- F. Belis (Boekhandel Belis-Vinck)
- Ch. Dockx (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - departement onderwijs)
- J. van der Heyden (Vlaamse Uitgevers Vereniging)

- L. Tessens (secretaris Vlaamse Boekverkoopersbond)
- M. Verstraelen (Boekhandel Taxandria)
- L. Werbrouck (Vlaams Verbond van het Katholiek Onderwijs)

Verenigd Koninkrijk

- D.W. Butler (NCPTA)
- J. Davies (Publishers Association)
- J. Parke (Booksellers Association)

Zweden

- H. Biesheuvel (vertaalbureau ABC, voormalig Föreningen Svenska Läromedelsproducenter)
- B. Gunnarsson (Enheten för konstarterna, Kulturdepartementet: Arts Division, Ministry of Culture)
- B. Johansson (Educational Board of Stockholm)
- P. Nygren (Skolverket: The National Agency for Education)
- L. Sundfelt-Lind (Östra Reals Gymnasium)
- L. Westerberg (Föreningen Svenska Läromedelsproducenter: Vereniging van Zweedse Leermiddelproducenten)
- Th. Wyatt (Svenska Bokhandlereföreningen: Zweedse boekhandelsvereniging)

Bijlage 1:

Aantal lesmethoden en softwarepakketten voor alle vakken (Nederland)

In onderstaande tabellen wordt per vak het aantal erkende uitgevers weergegeven dat één of meer lesmethoden en educatieve softwarepakketten uitgaf in 1993, 1999 en 2001. Tabellen B1-4 tot en met B1-6 geven de data voor de HAVO en het VWO. Tabellen B1-1 tot en met B1-3 geven de data voor het 'VMBO'. In 1993 en in 1999 bestond het VMBO nog niet; in 1993 was er de MAVO en het Lager Beroepsonderwijs (LBO), en in 1999 was er de MAVO en het VBO. Omdat sommige uitgevers meerdere lesmethoden of softwarepakketten per vak uitgeven, kan het aantal uitgevers niet zonder meer gelijk worden gesteld aan het aantal beschikbare lesmethoden of softwarepakketten; het geeft echter wel een duidelijke indicatie. Een tweede kanttekening bij de overzichten is het feit dat in de onderliggende data van de GEU geen onderscheid is gemaakt tussen boven- en onderbouw. Ten derde zijn de niet-erkende uitgevers niet in de overzichten opgenomen. Ten slotte zijn sommige vakken geaggregeerd opgenomen (zoals 'moderne talen' bij het VWO en de HAVO in plaats van Duits, Engels en Frans) en ontbreken enkele kleinere vakken (zoals Russisch of Spaans).

Tabel B1-1: Aantal erkende uitgevers per vak met één of meer lesmethoden en softwarepakketten voor LBO en MAVO in 1993 (op basis van aanbod van GEU-leden)

Vakken	LM*	SP*	Vakken	LM*	SP*
LBO algemeen vormende vakken			Gemiddeld aantal lesmethoden = 8,53		
Aardrijkskunde	10	2	Maatschappijleer	8	-
Biologie	10	1	Muziek	5	-
Documentatiecentrum	7	1	Natuurkunde/mechanica	9	3
Duits	9	4	Nederlands	16	3
Engels	14	3	Rekenen	10	2
Geschiedenis/staatsinrichting	8	1	Scheikunde	4	2
Godsdienst	6	-	Studie- en beroepskeuze	6	-
Informatica	8	6	Studielessen	9	-
Kennis der Natuur	8	-	Wiskunde	10	4
Kunst	5	1			
LBO beroepsgerichte vakken			Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 4,36		

Adm./bedrijfsorg./bedrijfsknd.	4	1	Landb./tuinb./bosb./veeteelt ond.		
Bouwkunde	3	-	Mechanische techniek	2	1
Bouwtechniek	4	1	Metselen	5	1
Computerkunde	4	-	Meubelmaken/stofferen	2	1
Consumptieve techniek	5	-	Motorvoertuigentechniek	1	-
Economisch admin. Vakken	6	2	Omgangkunde	3	1
Elektrtechn./elektr./energietsk.	7	-	Opleiding onderw. pers.	5	-
Gezondheidskunde	10	-	Procestechniek	2	-
Handvrdgh./voorb. techn. tek.	5	-	Schilderen	1	-
Huishoudkunde	4	1	T.H. Text	3	1
Informatica	7	3	Techniek	3	-
Installatietechniek	2	-	Verzorging	8	-
Kantoor- en verkooppraktijk/ Reclame/warenkennis	6	1		7	-

Vervolg tabel B1-1

MAVO		Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 8,40			
Aardrijkskunde	11	5	Muziek/beeldende vorming	8	2
Biologie	11	2	Natuurkunde	10	4
Documentatiecentrum	7	1	Nederlands	15	3
Economie/recht/handels wtsp.	10	4	Rekenen	4	3
Geloofsopvoeding	8	-	Scheikunde	9	2
Geschiedenis/staatsinrichting	12	2	Studie- en beroepskeuze	7	1
Informatica	7	6	Studielessen	8	1
Kunstzinnige vorming	2	1	Techniek	8	-
Maatschappijleer	7	-	Verzorging	1	-
Moderne talen	14	7	Wiskunde	9	3

Bron: GEU (1993).

* LM is lesmethode SP is softwarepakket.

Tabel B1-2: Aantal erkende uitgevers per vak met één of meer lesmethoden en softwarepakketten voor VBO en MAVO in 1999 (op basis van aanbod van GEU-leden)

Vakken	LM*	SP*	Vakken	LM*	SP*
VBO algemeen vormende vakken		Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 5,08			
Aardrijkskunde	6	4	Kunst	4	1
AVMB	2	-	Maatschappijleer	7	2
Beeldende vakken	1	1	Muziek	5	1
Biologie	6	5	Natuurkunde/mechanica	8	6
Documentatiecentrum	2	1	Nederlands	8	5
Duits	9	5	Rekenen	3	2
Economie	2	2	Scheikunde	7	5
Engels	9	5	Studie- en beroepskeuze	4	-
Frans	7	5	Studielessen	7	-
Geschiedenis/staatsinrichting	8	5	Techniek	2	2
Godsdienst	5	-	Verzorging	2	2
Informatica	8	7	Wiskunde	3	5
Kennis der Natuur	2	-			
VBO beroepsgerichte vakken		Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 4,16			
Adm./bedrijfsorg./bedrijfsknd.	5	2	Landb./tuinb./bosb./veeteelt ond.		
Bouwkunde	3	2	Mechanische techniek	4	-
Bouwtechniek	5	4	Metselen	4	3
Computerkunde	5	4	Milieu-educatie	3	1
Consumptieve techniek	4	-	Motorvoertuigentechniek	-	1
Economisch admin. Vakken	7	4	Omgangkunde	2	1
Elektrtechn./elektr./energietsk.	4	3	Opleiding onderw. pers.	4	-
Gezondheidskunde	7	1	Procestechiek	3	-
Handvrdgh./voorb. techn. tek.	4	1	Schilderen	2	1
Huishoudkunde	3	1	T.H. Text	1	1
Informatica	6	4	Techniek	3	-
Installatietechniek	2	1	Verzorging	9	4
Kantoor- en verkooppraktijk/ Reclame/warenkennis	5	2		9	3

Vervolg tabel B1-2

MAVO		Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 6,85			
Aardrijkskunde	11	7	Muziek/beeldende vorming	7	2
Biologie	7	6	Natuurkunde	8	7
Documentatiecentrum	2	2	Nederlands	8	6
Economie/recht/handels wtsp.	8	5	Rekenen	3	3
Geloofsopvoeding	6	-	Scheikunde	8	6
Geschiedenis/staatsinrichting	9	6	Studie- en beroepskeuze	2	-
Informatica	6	6	Studielessen	6	-
Kunstzinnige vorming	3	1	Techniek	9	3
Maatschappijleer	7	3	Verzorging	9	2
Moderne talen	11	8	Wiskunde	7	6

Bron: GEU (1999).

* LM is lesmethode SP is softwarepakket.

Tabel B1-3: Aantal erkende uitgevers per vak met één of meer lesmethoden en softwarepakketten voor het VMBO in 2001 (aanbod van GEU-leden)

Vakken	LM*	SP*	Vakken	LM*	SP*
VMBO algemene vakken		Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 4,27			
Aardrijkskunde	5	2	Levenbeschouwing	3	-
Beeldende vakken	2	1	Lichamelijke opvoeding	1	-
Beroepsoriëntatie	4	1	Maatschappijleer	5	3
Biologie	6	3	Natuur- en scheikunde 1	7	4
Cult. en kunstz. Vorming	3	1	Natuur- en scheikunde 2	5	3
Duits	5	4	Nederlands	8	4
Economie	5	2	Sociale vaardigheden	3	-
Engels	7	5	Studievaardigheden	3	-
Frans	5	4	Techniek	2	2
Geschiedenis	7	3	Verzorging	2	-
Informatiekunde	4	2	Wiskunde	2	2
VMBO beroepsgerichte vakken		Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 2,04			
Administratie	4	-	Landbouw en natuurlijke		
Bouw-breed	2	2	omgeving	1	-
Bouwtechniek	3	2	Metaaltechniek	2	2
Consumptief	4	1	Metalektro	2	2
Consumptief-breed	3	1	Mode en commercie	1	-
Elektrotechniek	2	2	Techniek	2	1
Grafische techniek	1	-	Transport en logistiek	-	-
Handel en administratie	3	2	Uiterlijke verzorging	1	1
Handel en verkoop	4	1	Verzorging	3	2
Instalektro	1	1	Voertuigentechniek	1	-
Installatietechniek	-	-	Zorg en welzijn	1	-
Landbouw-breed	1	-	Zorg- en welzijn-breed	5	2

Bron: GEU (2001b).

* LM is lesmethode SP is softwarepakket.

Tabel B1-4: Aantal erkende uitgevers per vak met één of meer lesmethoden en softwarepakketten voor de HAVO en het VWO in 1993 (aanbod van GEU-leden)

Vakken	LM*	SP*	Vakken	LM*	SP*
HAVO Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 8,89					
Aardrijkskunde	11	4	Muziek/beeldende vorming	8	1
Biologie	9	3	Natuurkunde	9	3
Documentatiecentrum	6	1	Nederlands	15	4
Economie/recht/handels wtsp.	12	6	Scheikunde	10	3
Geloofsopvoeding	8	-	Studie- en beroepskeuze	4	1
Geschiedenis/staatsinrichting	13	2	Studielessen	11	-
Informatica	10	6	Techniek	7	-
Kunstzinnige vorming	1	-	Verzorging	2	-
Maatschappijleer	10	-	Wiskunde	9	4
Moderne talen	14	9			
VWO Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 8,45					
Aardrijkskunde	11	3	Moderne talen	14	8
Biologie	9	3	Muziek/beeldende vorming	8	1
Documentatiecentrum	6	1	Natuurkunde	9	4
Economie/recht/handels wtsp.	11	6	Nederlands	15	4
Geloofsopvoeding	8	-	Scheikunde	10	3
Geschiedenis en staatsinrichting	12	2	Studie- en beroepskeuze	5	1
Informatica	9	6	Studielessen	11	-
Klassieke talen	3	-	Techniek	6	1
Kunstzinnige vorming	1	-	Verzorging	2	-
Maatschappijleer	11	-	Wiskunde	8	4

Bron: GEU (1993).

* LM is lesmethode SP is softwarepakket.

Tabel B1-5: Aantal erkende uitgevers per vak met één of meer lesmethoden en softwarepakketten voor de HAVO en het VWO in 1999 (aanbod van GEU-leden)

Vakken	LM*	SP*	Vakken	LM*	SP*
HAVO Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 6,73					
Aardrijkskunde	10	7	Management en organisatie	1	1
Algemene natuurwetenschap.	3	3	Moderne talen	10	8
Biologie	9	7	Muziek/beeldende vorming	6	2
Documentatiecentrum	2	2	Natuurkunde	8	6
Economie/recht/handels wtsp.	9	7	Nederlands	10	6
Geloofsopvoeding	7	-	Scheikunde	9	8
Geschiedenis/staatsinrichting	11	7	Studie- en beroepskeuze	3	-
Informatica	6	7	Studielessen	7	1
Kunstzinnige vorming	7	2	Techniek	8	3
Lichamelijke opvoeding	1	-	Verzorging	8	2
Maatschappijleer	8	3	Wiskunde	5	6
VWO Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 6,48					

Aardrijkskunde	10	7	Management en organisatie	1	1
Algemene natuurwetenschap.	3	3	Moderne talen	10	8
Biologie	9	7	Muziek/beeldende vorming	6	2
Documentatiecentrum	2	2	Natuurkunde	8	6
Economie/recht/handels wtsp.	9	8	Nederlands	9	6
Geloofsopvoeding	7	-	Scheikunde	9	8
Geschiedenis/staatsinrichting	11	7	Studie- en beroepskeuze	3	1
Informatica	5	5	Studielessen	6	-
Klassieke talen	5	1	Techniek	8	3
Kunstzinnige vorming	5	2	Verzorging	8	2
Lichamelijke opvoeding	1	-	Wiskunde	5	6
Maatschappijleer	9	3			

Bron: GEU (1999).

* LM is lesmethode SP is softwarepakket.

Tabel B1-6: Aantal erkende uitgevers per vak met één of meer lesmethoden en softwarepakketten voor de HAVO en het VWO in 2001 (aanbod van GEU-leden)

Vakken	LM*	SP*	Vakken	LM*	SP*
HAVO			Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 4,96		
Aardrijkskunde	6	5	Management en organisatie	3	2
Algemene natuurwetenschap.	6	6	Moderne talen	7	6
Biologie	7	6	Muziek/beeldende vorming	5	2
Documentatiecentrum	1	2	Natuurkunde	6	6
Economie/recht/handels wtsp.	6	6	Nederlands	8	5
Filosofie	2	-	Scheikunde	7	6
Geloofsopvoeding	5	1	Studie- en beroepskeuze	3	2
Geschiedenis en staatsinrichting	8	6	Studielessen	5	2
Informatica/informatiekunde	6	5	Techniek	6	4
Kunstzinnige vorming	5	2	Verzorging	6	2
Lichamelijke opvoeding	2	1	Waardecommunicatie	1	-
Maatschappijleer	5	3	Wiskunde	3	4
VWO			Gemiddeld aantal uitgevers van lesmethoden = 4,85		
Aardrijkskunde	6	5	Maatschappijleer	7	2
Algemene natuurwetenschap.	6	5	Management en organisatie	3	2
Biologie	7	6	Moderne talen	7	3
Documentatiecentrum	1	2	Muziek/beeldende vorming	4	1
Economie/recht/handels wtsp.	6	6	Natuurkunde	6	6
Filosofie	2	-	Nederlands	9	5
Geloofsopvoeding	5	1	Scheikunde	7	6
Geschiedenis en staatsinrichting	8	6	Studie- en beroepskeuze	4	3
Informatica/informatiekunde	7	5	Studielessen	4	1
Klassieke cult. CKCV vorming	1	1	Techniek	6	5
Klassieke talen	4	1	Verzorging	6	2
Kunstzinnige vorming	4	2	Waardecommunicatie	1	-
Lichamelijke opvoeding	2	1	Wiskunde	3	4

Bron: GEU (2001b).

* LM is lesmethode SP is softwarepakket.

Bijlage 2:

Aantal lesmethoden voor 4 vakken (Nederland)

In deze bijlage worden vier vakken geselecteerd waarvoor in meer detail naar de pluriformiteit van het aanbod in termen van aantallen lesmethoden per vak en naar de prijsontwikkeling van de lesmethoden voor een vak is gekeken. De vakken zijn op verschillende onderwijsniveaus bestudeerd voor de jaren 1994, 1998, 1999 en 2000. Omdat de situatie in de bovenbouw van de HAVO sterk lijkt op die in de bovenbouw van het VWO (zie bijvoorbeeld tabellen B1-4 tot en met B1-6 in bijlage 1; vaak worden dezelfde methoden gebruikt maar is er een HAVO-deel en een VWO-deel), is hier slechts één van beide onderwijstypen bekeken, namelijk het VWO. Binnen de bovenbouw van het VWO wordt voor vier vakken naar de breedte van het aanbod en de prijsontwikkeling gekeken. Vervolgens zal op dezelfde wijze naar twee vakken in de bovenbouw van het VMBO en naar twee vakken in de onderbouw worden gekeken. De onderbouw valt uiteen in een deel voor het VMBO en een deel voor het VWO (gecombineerd met de HAVO). Er is voor gekozen om twee grotere vakken uitgebreid te bestuderen (VMBO-onderbouw (2 leerjaren), VWO-onderbouw (3 leerjaren), VMBO-bovenbouw (2 leerjaren), en VWO-bovenbouw (3 leerjaren)), en twee kleinere vakken minder uitgebreid te bestuderen (VWO-bovenbouw). In totaal worden zo tien combinaties onderzocht.

Bij de keuze van de vakken worden de volgende criteria gehanteerd:

1. Gaat het om een nieuw ontwikkeld of om een bestaand vak?
Omdat alleen in het geval van een bestaand vak een prijsvergelijking met voorafgaande jaren mogelijk is, wordt hier louter gekozen voor bestaande vakken.
2. Hoeveel uitgevers spelen een rol bij dit vak?
Bij de selectie wordt gestreefd naar een verdeling tussen vakken met veel aanbieders en met weinig aanbieders.
3. Gaat het om een groot of een klein vak in termen van leerlingen (Nederlands is bijvoorbeeld een groot vak en filosofie en een taal als Turks zijn relatief kleine vakken)?
Bij de selectie wordt gestreefd naar een verdeling tussen vakken met veel leerlingen en met weinig leerlingen. Voor het VWO zijn deze gegevens bekend en relevant, want leerlingen hebben verschillende vakkenpakketten. Voor de basisvorming (vroeger: brugklas) zijn de gegevens niet bekend en niet relevant omdat iedereen in de basisvorming dezelfde vakken volgt. Voor het VMBO is het aantal leerlingen per vak nog niet bekend omdat het VMBO nog maar zo kort bestaat. Wel is het aantal leerlingen per vak voor de MAVO bekend en is voor het VBO bekend hoeveel leerlingen een bepaalde richting kozen.
4. Wijkt de productie- en/of distributiewijze van lesmethoden voor dit vak op essentiële punten af van de 'gewone' manier van doen?
Is er bijvoorbeeld sprake van productie buiten de educatieve uitgevers om, en van distributie buiten de boekhandelskanalen om (bijvoorbeeld een grote rol van internet).
5. Bij de selectie wordt een verdeling over alfa, bèta en gamma vakken nagestreefd.

Op basis van deze criteria komen we tot de vakkenkeuze zoals die in tabel B2-1 is weergegeven. Allereerst is het vak Nederlands (alfavak, bestaand vak) geselecteerd omdat dat een zeer groot vak is, waarbij zeer veel partijen een rol spelen. Dit vak zal onderzocht worden voor de basisvorming (VMBO en VWO), en voor de bovenbouw (VMBO en VWO). Ten tweede is het vak economie (gammavak, bestaand vak) geselecteerd, omdat dit één van de weinige vakken is waarvoor een lesmethode bestaat waarvan de productie en distributie duidelijk afwijkend is (en waarvoor zelfs geen VBP geldt). Dit vak zal ook onderzocht worden voor de basisvorming (VMBO en VWO), en voor de bovenbouw (VMBO en VWO). Voor de bovenbouw van het VWO zijn verder nog de vakken scheikunde en Spaans geselecteerd. Scheikunde (bèta vak, bestaand vak) heeft een ruim aantal aanbieders, met gemiddeld tot weinig leerlingen die het vak volgen. Spaans (alfa vak, bestaand vak) is een klein vak met weinig aanbieders (waaronder geïmporteerde boeken) en zeer weinig leerlingen.

Tabel B2-1: Overzicht te onderzoeken vakken

Vakken	Bestaand of nieuw vak	Aantal aanbieders*	Aantal leerlingen**	Afwijkingen in productie/ distributie	Soort vak
Nederlands	Bestaand	Veel (9)	Zeer veel	Waarschijnlijk niet	Alfa
Economie	Bestaand	Ruim (6)	Veel	Wel	Gamma
Scheikunde	Bestaand	Ruim (7)	Gemiddeld tot weinig	Waarschijnlijk niet	Bèta
Spaans	Bestaand	Weinig (-)	Zeer weinig	Enigszins (import)	Alfa

Bron: SEO.

* Tussen haakjes staat het aantal aanbieders. Dit aantal komt overeen met het aantal erkende aanbieders (GEU) op VWO niveau volgens tabel B1-3 en B1-6 in bijlage 1.

** Op basis van het aantal leerlingen per vak in het VWO en de MAVO (als voorloper van het VMBO). Hieronder worden exacte aantallen gegeven.

Om inzicht te krijgen in de prijzen per lesmethode wordt uitgegaan van SLO-gegevens van 1994, 1998, 1999 en 2000. De prijzen per lesmethode zijn op twee manieren berekend (prijs A en prijs B). Prijs A gaat uit van de prijs van de methode voor een individuele leerling zonder multimedia. Prijs B gaat uit van prijs A plus multimedia-onderdelen plus niet-individuele onderdelen (zoals bijvoorbeeld docentenboeken). In prijs B worden niet-individuele onderdelen opgenomen voor 1/30 (er van uitgaande dat de gemiddelde klas uit 30 leerlingen bestaat).

1. Nederlands

Nederlands is een verplicht vak in zowel de basisvorming als de bovenbouw (VWO, HAVO en VMBO) en dus volgen alle ongeveer 861.500 leerlingen in het voortgezet onderwijs dit vak. Nederlands is daarmee het grootse vak.

Tabel B2-2: Aantal beschikbare lesmethoden voor het vak Nederlands

Jaar	Basisvorming	VMBO-bovenbouw*	VWO-bovenbouw

	VMBO-onderbouw*	VWO-onderbouw		
2000	3	8	1	18
1999	11	7	6	13
1998	15	9	11	11
1994	17	13	15	11

Bron: SLO (2000, 1999, 1998, 1994a-d).

* Het VMBO bestond nog niet in 1999, 1998 en 1994. Voor deze jaren zijn de gegevens voor de onder- en bovenbouw van de MAVO gebruikt.

In tabel B2-2 is het aantal beschikbare lesmethoden voor de jaren 1994, 1998, 1999 en 2000 weergegeven voor vier onderwijsniveaus. Voor het VWO is het aantal lesmethoden ruim (8 in de onderbouw in 2000) tot zeer ruim (18 in de bovenbouw in 2000). Het aantal lesmethoden voor het VMBO is in 2000 aanzienlijk lager dan het aantal lesmethoden dat beschikbaar was in de voorgaande jaren voor MAVO-leerlingen. Dit komt doordat het VMBO recent is ingevoerd. Veel lesmethoden zijn dan ook nog in ontwikkeling (dat geldt met name voor de bovenbouw van het VMBO).

In 2000 werden de 8 lesmethoden voor de onderbouw van het VWO door 3 uitgevers geleverd en in de bovenbouw werden de 18 lesmethoden door 6 uitgevers geleverd. In de onderbouw van het VMBO werden de 3 beschikbare methoden geleverd door 3 verschillende uitgevers (in de bovenbouw is slechts één methode beschikbaar en dus één uitgever relevant).

Een lesmethode voor het vak Nederlands omvat onder meer tekst-, werk- en antwoordenboeken, docentenhandleidingen, diskettes voor leerlingen (met toetsen, tips en antwoorden) en docenten (met voorbeelden voor opgaven, remedial teaching), geluidcassettes, video's, posters, woordenboeken, en ondersteunende websites.

2. Economie

Economie wordt door veel leerlingen gevolgd. In de basisvorming is het een verplicht vak. In het VWO kiest ongeveer 64% van de leerlingen het vak economie 1 (CBS Statline, over de jaren 1990/91-1996/97). Voor het VMBO zijn nog geen cijfers bekend, maar als naar de voorloper van het VMBO, de MAVO, wordt gekeken, zien we dat ongeveer 62% van de leerlingen het vak handelskennis kiest (ibidem). Daarnaast kiest ongeveer 25% van de leerlingen in de bovenbouw van het VBO voor de economische richting (CBS Statline, voor het jaar 1999/2000).

In tabel B2-3 is het aantal beschikbare lesmethoden voor de jaren 1994, 1998, 1999 en 2000 weergegeven voor vier onderwijsniveaus. Voor het VWO is het aantal lesmethoden zeer ruim (12 tot 14 in 2000). Door de recente invoering van het VMBO is het aantal lesmethoden voor dit onderwijsniveau in 2000 lager dan het aantal lesmethoden dat beschikbaar was in de voorgaande jaren voor MAVO-leerlingen. Voor de bovenbouw van het VMBO is het aanbod beperkt met slechts 2 beschikbare methoden.

In 2000 werden de 12 lesmethoden voor de onderbouw van het VWO door 6 uitgevers geleverd en in de bovenbouw werden de 14 lesmethoden door 9 uitgevers geleverd. In de onderbouw van het VMBO werden de 6 beschikbare methoden geleverd door 3 verschillende uitgevers, en in de bovenbouw worden de 2 methoden geleverd door 2 verschillende uitgevers.

Tabel B2-3: *Aantal beschikbare lesmethoden voor het vak economie*

Jaar	Basisvorming		VMBO- bovenbouw*	VWO- bovenbouw
	VMBO-onderbouw*	VWO-onderbouw		
2000	6	12	2	14
1999	10	10	6	10

1998	7	4	5	9
1994	4	1	4	15

Bron: SLO (2000, 1999, 1998, 1994a-d).

* Het VMBO bestond nog niet in 1999, 1998 en 1994. Voor deze jaren zijn de gegevens voor de onder- en bovenbouw van de MAVO gebruikt.

Een lesmethode voor het vak economie omvat in de meeste gevallen tekst-, werk-, toets- en antwoordenboeken, een docentenhandleiding, cd-rom's, een boek met oefenstof voor het eindexamen, een ondersteunende website met actuele informatie en links, een leerlingen disk (met bijvoorbeeld een begrippenlijst, statistische CBS-gegevens, informatie over de EU, tips voor het maken van opgaven et cetera) en een docentendisk (met bijvoorbeeld uitleg over de methode, mogelijk opgaven en praktijkopdrachten, planningsformulieren et cetera). Opvallend is dat in 2000 nog niet alle lesmethoden met Euro's werkten.

Er is ten minste één lesmethode voor het vak economie in de onderbouw ontwikkeld die zich buiten de geëigende kanalen om een weg naar de 'markt' baant: de methode van prof. A. Heertje *et al.* Doordat de prijs voor dit boek verschilt per afzetkanaal (bij de boekhandel is het veel duurder dan bij directe bestelling) is de VBP (en het exclusieve handelskanaal) doorbroken. Voor details over dit geval wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2 in het rapport.

3. Scheikunde

Scheikunde wordt door gemiddeld tot weinig leerlingen gevolgd. In de basisvorming is het een verplicht vak. In het VWO kiest ongeveer 38% van de leerlingen het vak scheikunde (CBS Statline, over de jaren 1990/91-1996/97). Voor het VMBO zijn nog geen cijfers bekend, maar als naar de voorloper van het VMBO, de MAVO, wordt gekeken, zien we dat ongeveer 40% van de leerlingen scheikunde kiest (ibidem). Daarnaast kiest ongeveer 37% van de leerlingen in de bovenbouw van het VBO voor de richting techniek waarin het vak scheikunde een onderdeel vormt (CBS Statline, voor het jaar 1999/2000).

In tabel B2-4 is het aantal beschikbare lesmethoden voor de jaren 1994, 1998, 1999 en 2000 weergegeven voor de bovenbouw van het VWO. Met 7 beschikbare lesmethoden in 2000 is het aanbod ruim te noemen, zeker gezien het aantal leerlingen. Deze 7 lesmethoden werden door 5 verschillende uitgevers geleverd.

Tabel B2-4: Aantal beschikbare lesmethoden voor het vak scheikunde (bovenbouw VWO)

Jaar	Aantal lesmethoden
2000	7
1999	5
1998	5
1994	4

Bron: SLO (2000, 1999, 1998, 1994a).

Een lesmethode voor het vak scheikunde omvat altijd tekst-, opdracht-, werk- en antwoordenboeken, docentenhandleidingen (met een leidraad voor de methode), en vaak ook voorbereidingsmateriaal voor het eindexamen en diskettes voor leerlingen en docenten. In 2000 bedroeg de hoogste prijs (prijs A) voor een lesmethode voor het vak scheikunde f503,-, terwijl de laagste prijs f283,- bedroeg. Dit verschil hangt samen met de omvang van de lesmethode (het aantal leermiddelen binnen een methode).

4. Spaans

Omdat het vak Spaans door slechts zeer weinig leerlingen wordt gevolgd en doordat het vak pas sinds kort als volwaardig examenvak bestaat, zijn er geen gegevens bekend over het aantal leerlingen dat Spaans volgt. Het vak wordt (nog) niet in de basisvorming gegeven maar is wel als keuzevak in de bovenbouw mogelijk. Met de invoering van de tweede fase is er een duidelijke plaats gecreëerd voor de moderne vreemde talen zoals Spaans, Arabisch, Italiaans, Russisch, en Turks (ook wel de nieuwe schooltalen genoemd). Hoewel sommige talen al een plek hadden in de scholen, kunnen deze nu zowel in de leerwegen van het VMBO (alleen Arabisch, Spaans en Turks in plaats van Frans of Duits), als in de vernieuwde structuur van de HAVO en het VWO (alle 5 de nieuwe schooltalen) worden aangeboden als volwaardige examenvakken. Er is voorzien in moderne leermiddelen, examenprogramma's en toetsen, in Nederland opgeleide docenten en in bepaalde gevallen is aanvullende bekostiging mogelijk. Er is bovendien een platform nieuwe talen opgericht door CPS, SLO, Vereniging Spaans op School, en de betreffende talensecties van de Vereniging van Leraren in Levende Talen. Dit platform ondersteunt scholen bij de invoering van één of meer van de nieuwe talen. Kortom: alles is klaar voor een brede, landelijke invoering (www.cps.nl). Er zijn echter nog niet veel scholen die gebruik maken van de mogelijkheid om de nieuwe talen in het programma op te nemen. Arabisch en Turks zijn de meest populaire nieuwe schooltalen: op 30 VMBO scholen wordt Arabisch gegeven en op 35 VMBO scholen Turks.

In tabel B2-5 is het aantal beschikbare lesmethoden voor het vak Spaans voor de jaren 1994, 1998, 1999 en 2000 weergegeven voor de bovenbouw van het VWO.

Tabel B2-5: Aantal beschikbare lesmethoden voor het vak Spaans (bovenbouw VWO)

Jaar	Aantal lesmethoden
2000	2
1999	1
1998	1
1994	2

Bron: SLO (2000, 1999, 1998, 1994c).

Het aanbod van lesmethoden is beperkt met slechts 1 tot 2 beschikbare lesmethode(n). Gezien het geringe aantal leerlingen ligt een zeer ruim aanbod van bijvoorbeeld 10 lesmethoden niet voor de hand, een aanbod van 1 lesmethode is echter duidelijk beperkt te noemen en het maakt een keuze uit substitueerbare titel voor de docent onmogelijk. De 2 lesmethoden in 2000 werden door één uitgever geleverd. De methoden zijn in Duitsland ontwikkeld en worden door een Nederlandse uitgever geïmporteerd. Deze uitgever heeft de uitgave enigszins aangepast aan de Nederlandse markt (de instructies bij de oefeningen zijn in het eerste deel van het boek vertaald in het Nederlands, maar de tekstonderwerpen en toonzetting zijn typisch Spaans). Er bestaan op zich wel meer methoden, maar die zijn nog niet geschikt voor het Nederlandse voortgezet onderwijs (en deze methoden zijn dus niet opgenomen in het overzicht). Zo is er een methode die uit Spanje wordt geïmporteerd, maar deze is niet aangepast aan de Nederlandse markt (geen tweetalige

woordenlijsten en Nederlandstalige uitleg bij grammatica-oefeningen). Veruit de meeste methoden zijn niet specifiek voor het voortgezet onderwijs ontwikkeld maar voor een bredere doelgroep: “uitgevers zijn helaas huiverig om lesmethoden voor het vak Spaans te ontwikkelen” (www.cps.nl). Een lesmethode voor het vak Spaans omvat tekst- en werkboeken, een docentenhandleiding, meerdere geluidcassettes en toetsboeken.

Bijlage 3:

De internationale quick scan en het internationale onderzoek

In deze bijlage worden de resultaten beschreven van de internationale quick scan (B3.1) van het internationale onderzoek (B3.2). Deze beschrijvingen vormen de achtergrond informatie zoals gebruikt bij de analyse in hoofdstuk 4 in het rapport.

B3.1 De internationale quick scan

In deze paragraaf worden de resultaten weergegeven van de internationale quick scan van de schoolboekenmarkt in acht Europese landen: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, Vlaanderen, Verenigd Koninkrijk, en Zweden.⁵⁵ Deze quick scan vindt plaats op basis van de volgende 6 vragen:

1. Is er een vaste boekenprijs voor schoolboeken?
2. Wie betaalt de schoolboeken?
3. Wie kiest de schoolboeken?
4. Welke kortingssystemen worden gehanteerd?
5. Hoe is de distributie van schoolboeken grofweg vormgegeven: direct van de uitgever of via een (school)boekhandelaar?
6. Welke alternatieve instrumenten worden er voornamelijk ingezet naast of in plaats van de VBP?

Hieronder worden per land de antwoorden op deze vragen besproken. Uiteraard is een internationale vergelijking gecompliceerd doordat elk land eigen, specifieke omstandigheden kent. Een in het oog springend voorbeeld daarvan is het schoolsysteem. Voor elk land is dan ook in ieder geval het vigerende schoolsysteem kort beschreven. In het onderzoek is verder ook getracht om waar mogelijk inzicht te verschaffen in deze specifieke nationale omstandigheden.

Voor de landen die niet geselecteerd zijn voor het meer diepgaande onderzoek is aanvullende informatie weergegeven die niet direct van belang is voor de beantwoording van de vragen maar die wel relevante feiten weergeeft over de schoolboekenmarkt in het betreffende land.

⁵⁵ De valuta uit de landen zijn omgerekend naar guldens op basis van de wisselkoersen begin april zoals opgegeven door de Europese Centrale Bank:

100 Belgische francs = f5,4629

1 Deense kroon = f0,29527

1 Duitse mark = f1,1267

1 Engels pond = f3,5175

1 Franse franc = f0,33595

10.000 Italiaanse lire = f11,381

100 Spaanse pesetas = f1,3245

1 Zweedse kroon = f0,24109

B3.1.1 Denemarken

Is er een vaste boekenprijs voor schoolboeken?

Sinds 1 januari 2001 is er geen collectieve vaste boekenprijs voor schoolboeken meer. Tot 1 januari 2001 gold de VBP op zeer beperkte schaal voor schoolboeken, namelijk alleen voor die schoolboeken die aan leerlingen of ouders worden verkocht (en dat komt nauwelijks voor). Indien de schoolboeken aan (publiek en private) scholen of gemeentelijke overheden (die namens scholen handelen) worden verkocht, is de VBP nooit van toepassing geweest en zelfs verboden. De VBP voor schoolboeken gold dus eigenlijk alleen voor verkoop via de erkende boekverkoper aan particulieren. Denemarken kende sinds 1837 een vaste boekenprijs voor algemene boeken. Hierbij stelt de uitgever een vaste (lees: minimum) prijs vast die tot twee jaar na publicatie van een boek geldt en waaraan de boekhandel zich dient te houden. Behalve vrijwel alle schoolboeken, vielen ook de importboeken en de bibliotheekleveranties niet onder de prijsbinding (Van Eeden, 2000).

Onder druk van de EU is het collectieve karakter van de VBP nu afgeschaft (Danish Competition Authority, 2000). Bovendien mogen (school)boeken nu ook door andere dan de erkende boekhandelaren worden verkocht. Dat heeft geleid tot protest van het boekenvak, en dan met name van de boekverkopers. Op basis van het (langdurige) overleg tussen belanghebbenden (uitgevers, erkende boekverkopers en andere boekverkopers zoals grote supermarkten) dat in 1999 en 2000 is gehouden, is een compromis opgesteld door de Competitie Raad (die niet is gelieerd aan de Deense Mededingingsautoriteit). Dit compromis geldt voor een bepaalde overgangperiode met als eindpunt een vrije markt. De verwachting is dat de handelsregels waarvan de vaste boekenprijs onderdeel uitmaakt, binnen enkele jaren zullen zijn afgeschaft. De komende drie jaar worden de ontwikkelingen op de boekenmarkt in de gaten gehouden door een speciaal ingestelde Expertise Raad, die onder meer bestaat uit vertegenwoordigers van de uitgevers, de boekhandelaren en de Mededingingsautoriteit alsmede uit wetenschappers.

Binnen het compromis is ten eerste afgesproken dat individuele uitgevers een vaste prijs mogen maar niet hoeven te hanteren. Ook kunnen uitgevers een adviesprijs geven. Er is nu geen collectieve prijsbinding meer, maar er gelden nog wel enkele collectieve (ongeschreven en geschreven) regels voor het boekenvak. De geschreven regels hebben bijvoorbeeld betrekking op de leveringsplicht van uitgevers aan boekhandels, en op de verplichting voor uitgevers om boekhandelaren tijdig te informeren over nieuwe uitgaven. Een ongeschreven regel is de afspraak van de erkende boekverkopers dat ze zich aan de door de uitgever aangegeven adviesprijs zullen houden (mits de uitgever die prijs heeft aangegeven). De overige boekverkopers hebben niet toegezegd zich aan de adviesprijs te houden. Anderzijds is het ook mogelijk dat de uitgever geen vaste prijs of adviesprijs geeft, er is dan sprake van vrije prijzen. Dit geeft de uitgevers en de boekhandelaren de mogelijkheid om te experimenteren met een vrije boekenprijs en het geeft de uitgevers en de boekhandelaren de tijd om in te spelen op de te verwachten concurrentie als de prijzen geheel worden losgelaten. Tot nu toe lijken de meeste Deense uitgevers zich aan de oude regels te houden (en stellen dus vaste prijzen vast). Er zijn echter enkele grote uitgevers die zijn overgestapt op het vrije systeem.

Tevens is binnen het compromis afgesproken dat erkende boekhandels ook boeken kunnen leveren van uitgevers die niet volledig volgens de handelsregels werken.

Ten derde is afgesproken dat er alleen voor de eerste druk van een uitgave een vaste prijs kan worden vastgesteld, en niet meer voor herdrukken.

Ten slotte geldt het monopolie van (erkende) boekhandels op de verkoop van boeken van Deense uitgevers van meer dan 155 Deense kronen (circa f45,-) niet meer en kan elk boek in principe overal te koop worden aangeboden.

Samenvattend, kan worden gesteld dat er een eerste stap op weg naar liberalisering is gezet. Er is niet gekozen voor een te snelle overgang want de branche moet zich op de nieuwe situatie met nieuwe concurrentieverhoudingen kunnen voorbereiden.

De handelsregels omtrent de vaste boekenprijs worden in Denemarken, net als in Nederland, vastgesteld door de verenigde spelers in de branche (de boekhandelsvereniging en de uitgeversvereniging). De handhaving van de regels is in handen van een speciale commissie die bestaat uit vertegenwoordigers van de twee brancheverenigingen. Een boekhandelaar wordt erkend als boekhandelaar als hij aan bepaalde eisen (de zogenoemde kwalificatie bepalingen) voldoet die door de Deense uitgeversbond zijn opgesteld en die onder meer betrekking hebben op Deens staatsburgerschap, woonplaats, vakkennis en opleiding. Een boekhandelaar wordt toegelaten voor een bepaald (geografisch) gebied. Deze regels gelden nog steeds, maar de status van erkende boekhandelaar is niet meer noodzakelijk om Deense boeken te mogen verhandelen.

Het Deense schoolstelsel

Een kind van 5 jaar mag maar hoeft nog niet naar school (0-de klas). Als het kind zes jaar wordt, moet het naar school en gaat het naar de eerste klas. Het basisonderwijs stopt voor de meeste kinderen bij de negende klas als ze 15 jaar zijn. Sommige kinderen die er nog niet aan toe zijn om de overstap naar het voortgezet onderwijs te maken, kunnen nog de tiende klas doen. Ondanks het feit dat de Deense leerplicht geldt tot en met 16 jaar, stroomt ongeveer 94% van de leerlingen door naar het voortgezet onderwijs.

Het voortgezet onderwijs bestaat uit de volgende mogelijke soorten (alle soorten zijn driejarig, van 16 tot 19 jaar):

- Algemeen voortgezet onderwijs: gymnasium (hoogste niveau) en HF-programma (kan ook in deeltijd). Deze richtingen zijn vergelijkbaar met de Nederlandse HAVO, VWO en gymnasium.
- Voorbereidend beroepsonderwijs: commerciële richting (HHX-programma) en technische richting (HTX-programma).

Wie betaalt de schoolboeken?

Schoolboeken worden kosteloos beschikbaar gesteld aan alle leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs binnen publieke (lees: gemeentelijke) scholen. De school koopt de boeken en de gemeentelijke overheden verschaffen het benodigde budget. Van alle leerlingen tussen de 6 en 16 jaar gaat 88% naar een gemeentelijke school (Folkeskole). De overige 12% gaat naar een privéschool. Deze privéscholen worden op dezelfde wijze gefinancierd als gemeentelijke scholen (men streeft naar hetzelfde bedrag per leerling waarbij er rekening mee wordt gehouden dat de privéschool ook reeds ouderlijke bijdragen ontvangt, de gemeentelijke financiering in het private onderwijs is dan ook lager per leerling). De leerlingen van privéscholen hoeven dan ook meestal niet voor hun schoolboeken te betalen, alhoewel de ouders in sommige gevallen wel een extra bijdrage voor de boeken geven.

De gemeentelijke overheid geeft een budget aan de school, waarna het aan de school is hoe dit budget verder wordt verdeeld over schoolboeken en andere kostenposten. Er is met andere woorden geen norm of grens ten aanzien van het boekenbudget per vak of leerling. In Denemarken is er een groot verschil tussen gemeentelijke autoriteiten onderling en scholen onderling. Het gevolg is dat de budgetten die de autoriteiten beschikbaar stellen kunnen verschillen per gemeente en dat per school de verdeling over de verschillende kostenposten (onder meer voor schoolboeken) anders wordt gemaakt. De verschillen tussen de toegewezen budgetten zullen waarschijnlijk minder worden doordat de budgettering sinds het eind van de jaren '90 via een objectief verdeelsysteem gebeurt: het zogenaamde taximetersysteem, waarbij het budget afhankelijk is van objectieve factoren zoals het aantal leerlingen, de aangeboden vakken et cetera.

Wie kiest de schoolboeken?

De keuze voor een bepaald schoolboek wordt door de docent gemaakt. Daarbij zijn wel de door overheid opgestelde leerdoelen van belang (vergelijkbaar met de Nederlandse situatie). De Deense overheid hanteert geen lijsten met goedgekeurde titels. Verder wordt de keuze van de docenten voorgelegd aan het schoolbestuur en aan een bestuur waarin de ouders zijn vertegenwoordigd.

Welke kortingssystemen worden gehanteerd?

De handelsmarge (van uitgever naar boekhandel) bedraagt 25% (tot 28%). De detailhandelsmarge staat niet vast. Er zijn wel kortingen mogelijk voor scholen en gemeenten. Kortingen worden echter niet verstrekt op basis van een systeem –er is sprake van vrije onderhandelingen– en in principe is elke korting mogelijk. Meestal krijgen scholen of gemeenten die bij de boekhandel kopen, afhankelijk van de afgenomen hoeveelheid, een korting tussen de 10 en 15% (gemiddeld 12%). Sommige scholen kopen en kochten hun schoolboeken echter direct bij de uitgever, die vrij is om elke korting te geven.

Hoe is de distributie van schoolboeken grofweg vormgegeven?

Scholen kopen in sommige gevallen direct bij de uitgever, maar in de meeste gevallen bij (algemene) boekhandels.

Een klein deel van de uitgevers –de uitgevers die de VBP-regels niet onderschrijven– leveren alleen direct aan scholen en niet via de boekhandel. Er zijn ook uitgevers die wel via de boekhandel willen leveren maar geen marge geven aan de boekhandelaar. De distributie van de uitgevers naar de scholen of naar de boekhandels gaat in de meeste gevallen via eigen distributiekanaalen van de uitgevers of via de reguliere post. Er is een centraal distributiesysteem maar dat wordt lang niet in alle gevallen ingezet.

Er zijn zeer weinig tot geen grote specialistische schoolboekhandels in Denemarken. De handel in schoolboeken gaat via de algemene boekhandels die vrijwel allemaal (95%) ook in schoolboeken handelen. De gemiddelde boekhandel haalt ongeveer 30% van zijn omzet uit schoolboeken.

Welke alternatieve instrumenten worden er voornamelijk ingezet?

Behalve de financiering van schoolboeken door de overheid, worden er niet op grote schaal alternatieve instrumenten ingezet op de schoolboekenmarkt (geen subsidies voor uitgevers of boekhandelaren, er is geen lesgeld voor publiek onderwijs, en er geldt een hoog BTW tarief van 25% voor (school)boeken).

B3.1.2 Duitsland

Is er een vaste boekenprijs voor schoolboeken?

Er is een vaste boekenprijs voor schoolboeken. Duitsland heeft al meer dan 100 jaar een vorm van vaste prijzen voor boeken. De vaste prijzen worden vastgelegd via het 'Sammelrevers System', waarbij alle uitgevers, groothandelaren en detailhandelaren zijn aangesloten en waarbinnen via individuele contracten tussen de partijen prijzen worden vastgesteld die meestal 1 jaar gelden (Bez, 1997, p. 14). Er zijn twee formulieren (Revers-Formulare), waarvan er één door de boekhandel wordt ondertekend en één door de groothandel. Per Bundesland en per uitgever kan het formulier verschillen. Er zijn echter wel algemene, wettelijk vastgelegde punten (zoals bepaalde vaststaande kortingen en voorwaarden voor schoolboeken die via openbare aanbesteding worden gekocht door de gemeentelijke overheden) waaraan elke boekhandelaar die het formulier ondertekent zich moet houden. Bovendien geldt de door de uitgever vastgestelde schoolboekprijs in elk Bundesland; een bepaald schoolboek kost dus in elk Bundesland even veel.

Het Duitse schoolsysteem

Het Duitse schoolsysteem en de curricula kunnen per Bundesland verschillen. In grote lijnen ziet het schoolsysteem er als volgt uit. Duitse kinderen moeten vanaf 6 jaar naar de basisschool (Grundschule, klas 1 tot en met 4). Als het kind 10 jaar is geworden, zijn er de volgende drie mogelijkheden (voortgezet onderwijs, klas 5 en hoger):

- Laagste niveau (Hauptschule) van 10 tot 15 jaar (klas 5 tot en met 10);
- Middelste niveau: van 10 tot 12 jaar op de Hauptschule, en dan van 12 tot 16 jaar op de Realschule (ook wel Mittelschule) (klas 5 tot en met 11);
- Hoogste niveau (Gymnasium) van 10 tot 16 jaar (klas 5 tot en met 11: klas 5 tot en met 10 heet Sekundarstufe I en klas 11 heet Sekundarstufe II).

Binnen het voortgezet onderwijs is het mogelijk om algemeen vormend onderwijs te volgen maar ook om beroepsvoorbereidend onderwijs te volgen (laagste en middelste niveau).

Wie betaalt de schoolboeken?

Sinds 1919 is in Duitsland de zogenaamde 'Lernmittelfreiheit' ingevoerd die inhoudt dat:

- elke leerling gelijke kansen op onderwijs moet hebben,
- er ook daadwerkelijk met schoolboeken gewerkt moet kunnen worden door leerlingen,
- de onderwijskansen niet tussen de verschillende Bundesländern mogen verschillen.

Tegenwoordig hebben de 16 Bundesländern de Lernmittelfreiheit omgezet in één van de volgende drie systemen:

1. Het gratis uitlenen van schoolboeken. In sommige Bundesländern zijn er uitzonderingen geformuleerd, waardoor ouders voor bepaalde schoolboeken (zoals een atlas) of schoolbenodigdheden moeten bijdragen.
2. Het 'Pauschal-systeem', waarbij de schoolboeken ook worden uitgeleend, maar waarbij de ouders een vast percentage of een vast bedrag van de totale kosten moeten meebetalen.
3. Het bonus- of toeslagensysteem, waarbij de ouders zelf de schoolboeken kopen (nieuw dan wel tweedehands), maar waarbij de overheid subsidies of toeslagen geeft aan ouders met een laag inkomen en/of met meerdere schoolgaande kinderen.

Tabel B3-1 geeft een overzicht van de verschillende manieren waarop schoolboeken worden betaald. Tevens zijn per leerling de gemiddelde kosten over 1993-1996 weergegeven die de overheid van het Bundesland kwijt is aan de (mee)betaling van schoolboeken.

Tabel B3-1: Wie betaalt de schoolboeken in de 16 Bundesländern en hoeveel bedragen de gemiddelde kosten over 1993 tot 1996 per leerling voor het Bundesland?

Bundesland	Wie betaalt de schoolboeken?	Gem. kosten
Baden-Württemberg	Uitleensysteem met uitzonderingen	f 89,49
Bayern	Uitleensysteem met uitzonderingen	f 29,99
Berlin	Uitleensysteem	f 68,66
Brandenburg	Pauschal-systeem (ouders betalen 1/3)	f 60,22
Bremen	Uitleensysteem	f 24,51
Hamburg	Uitleensysteem	f 41,01
Hessen	Uitleensysteem met uitzonderingen	f 43,88
Mecklenburg-Vorpommern	Pauschal-systeem (ouders betalen vast bedrag)	f 49,85
Niedersachsen	Uitleensysteem met uitzonderingen	f 56,62
Nordrhein-Westfalen	Pauschal-systeem (ouders betalen 1/3)	f 46,85
Rheinland-Pfalz	Bonussysteem	f 28,66
Saarland	Bonussysteem	f 19,89
Sachsen	Uitleensysteem	f 42,40
Sachsen-Anhalt	Uitleensysteem	f 59,79
Schleswig-Holstein	Uitleensysteem	f 39,00
Thüringen	Uitleensysteem	f 73,11

Bron: Institut für Bildungsmedien e.V. (1997, p. 15, p. 31).

Uit de tabel blijkt dat in 14 van de 16 Bundesländern de schoolboeken door de overheid worden aangekocht en vervolgens aan de leerlingen worden uitgeleend (uitleensysteem of Pauschal-systeem), en dat slechts in 2 van de 16 Bundesländern de leerlingen/ouders de schoolboeken zelf kopen. In dat laatste geval zijn de kosten voor de overheid relatief laag, en bestaan alleen uit subsidieverlening aan ouders.

In veruit de meeste Bundesländern wordt nog een kleine bijdrage van ongeveer DM 60 (circa f67,60), gevraagd aan de ouders voor additionele schoolspullen zoals woordenboeken en rekenmachines. Verder kopen sommige ouders in de Bundesländern waarin de boeken worden uitgeleend zelf schoolboeken voor hun kinderen om ze in eigendom te krijgen. Gemiddeld ligt het aandeel van de private schoolboek aankopen door ouders rond de 35% van de totale uitgaven aan schoolboeken in Duitsland.

De (gemeentelijke) overheidsbudgetten voor schoolboeken zijn niet ruim. De laatste jaren is er veel bezuinigd (onder andere ten tijde van de Duitse eenwording), ook op de schoolboekenbudgetten. Deze krappere budgetten leiden ertoe dat een schoolboek steeds langer wordt gebruikt in het onderwijs. In de Bundesländern waar de overheid de schoolboeken betaalt, wordt de uitleentermijn verlengd tot soms wel 5 of meer dan 10 jaar (gemiddeld 8 jaar).⁵⁶

Wie kiest de schoolboeken?

De docenten bepalen welke schoolboeken worden gebruikt. Dit gebeurt met inspraak van de ouders die in zogenoemde Elternräten zijn georganiseerd binnen elke school. De docenten kunnen echter alleen die boeken voorschrijven die zijn goedgekeurd door het Ministerie van Onderwijs van het Bundesland. Elk Bundesland heeft eigen curricula en daardoor ook voor de meeste vakken eigen lijsten met goedgekeurde schoolboeken. De school geeft vervolgens de boekenlijst door aan het Ministerie van Cultuur (waar onderwijs ondervalt en dat alleen per Bundesland en niet op nationaal niveau is georganiseerd). Een Commissie bestaande uit ambtenaren van het Ministerie en uit docenten bepalen vervolgens of de lijst met de door de docent gekozen boeken wordt goedgekeurd. De uitgevers doen erg hun best (op voorlichtingsbijeenkomsten en bezoeken) om de docenten te overreden om het Ministerie aan te sporen om het door hen uitgegeven schoolboek op de lijst van door het Ministerie goedgekeurde boeken te krijgen.

De krappere budgetten van de gemeenten leiden niet tot een beperkte keuze voor de docenten, maar de docenten kunnen wel minder vaak nieuwe schoolboeken voorschrijven en is er minder geld voor het gebruik van nieuwe media in het onderwijs.

Welke kortingsystemen worden gehanteerd?

Volgens de wet mag er alleen korting op de VBP worden verleend indien de (gemeentelijke) overheid de schoolboeken koopt voor gebruik door leerlingen (en niet voor algemeen gebruik zoals bibliotheekboeken of voor specifiek gebruik door leraren zoals docentenhandleidingen). In het geval de ouders de schoolboeken zelf kopen (zoals in Rheinland-Pfalz en Saarland standaard is, maar zoals voor sommige boeken ook wel in de andere Bundesländern voorkomt), mag door de boekhandel geen korting op de schoolboeken worden verleend. Ook in het geval de (gemeentelijke) overheid en de ouders elk een deel van de schoolboeken betalen (zoals in Nordrhein-Westfalen waar de overheid tweederde van de kosten draagt), mag alleen over dat deel

⁵⁶ In de twee Bundesländern waar de leerlingen eigen schoolboeken hebben wordt een bepaald schoolboek in de meeste gevallen minder dan 5 jaar gebruikt. Door de meeste Ministeries van Cultuur (waar onderwijs onder valt) wordt een uitleentermijn van 3 tot 4 jaar aanbevolen (Institut für Bildungsmedien e.V., 1997, p. 20, p. 24).

dat de overheid betaalt korting op de VBP worden verleend. De kortingen worden in de vorm van percentages verleend over het totaal bedrag voor de schoolboek aankopen. Hierbij zijn contante kortingen (in de vorm van een vast bedrag) niet toegestaan. Bij het totale bedrag mogen alleen die bestellingen worden opgenomen die in één keer zijn geplaatst of die in één keer geleverd kunnen worden (meestal wordt een periode van 4 weken gehanteerd, waarbinnen de bestellingen die onder het totaalbedrag mogen vallen, zijn geplaatst).

De detailhandelsmarges die de distributeurs (de uitgevers, de groothandel of de boekhandel) moeten geven op schoolboeken die met overheidsgeld voor leerlingen worden gekocht zijn in tabel B3-2 weergegeven. De boekhandel zijn verplicht om eventuele extra dienstverlening (zoals pakketsamenstellingen) apart in rekening te brengen.

Tabel B3-2: Toegestane detailhandelsmarges voor schoolboeken gefinancierd met overheidsgeld

Bedrag	Korting
Totaal bedrag < DM 50.000,- (f56.335,-)	> 10 stuks per titel 8%
	> 25 stuks per titel 10%
	> 100 stuks per titel 12%
	> 500 stuks per titel 13%
Totaal bedrag > DM 50.000,- (f56.335,-)	10-13%
Totaal bedrag > DM 75.000,- (f84.502,50)	11-14%
Totaal bedrag > DM 100.000,- (f112.670,-)	12-15%

Bron: Verband der Verlage und Buchhandlungen in Nordrhein-Westfalen e.V.

Op basis van de door de uitgever vastgestelde consumentenprijs worden allerlei kortingen aan de groothandel en de boekhandel verleend. Deze handelsmarges zijn vrij te bepalen door de uitgever, groothandel en de boekhandel. Er zijn twee verschillende soorten handelsmarges:

1. Grundrabatt: de korting per exemplaar waartegen de uitgever aan de boekhandel levert (als percentage van de detailhandelprijs), en die de groothandel aan de boekhandel toestaat (als percentage van de af-groothandelprijs). Soms stelt de uitgever een lager kortingspercentage dan de Grundrabatt vast als een boekhandel maar één of slechts een paar titels tegelijk besteld. Anderzijds wil men het percentage verhogen (Staffelrabatt) als men meer dan een bepaald aantal exemplaren per titel of serie bestelt.
2. Funktionsrabatt: wordt op basis van de detailhandelprijs (de VBP) bepaald.

De groothandel ontvangt twee kortingen van de uitgever; een Grundrabatt en een Funktionsrabatt. De boekhandel ontvangt een Grundrabatt bij zowel directe levering door de uitgever als bij levering via de groothandel (Bez, 1997). De hoogte van de kortingen varieert per uitgever en per order.

Tot het einde van jaren '70 waren er maar weinig schoolboek-groothandels. Langzamerhand kwamen er enkele gespecialiseerde groothandels die zich naast de algemene boeken ook op schoolboeken toeleiden. Vanaf 1995 kan men spreken van gespecialiseerde schoolboekgroot-handels, die tegelijk ook nog wel in algemene boeken handelen. De educatieve uitgevers geven deze schoolboek-groothandels echter slechts in enkele gevallen een Funktionsrabatt omdat de uitgevers vrezen dat deze korting de groothandel in staat zou stellen om meer korting te kunnen geven aan de boekhandels dan zij zelf (Bez, 1997, p. 14). Bij schoolboeken gaat het immers vaak om grote hoeveelheden zodat de Grundrabatt (Staffelrabatt) hoog is, terwijl de groothandel het in kleine pakketjes met minder korting per titel doorstuurt naar de boekhandels. In sommige gevallen hebben educatieve uitgevers zelf een groothandel of schoolboekhandel.

Hoe is de distributie van schoolboeken grofweg vormgegeven?

In de twee Bundesländern waar de ouders de schoolboeken betalen, worden de meeste schoolboeken door de leerlingen/ouders bij de boekhandel gekocht. Daarnaast komt het soms voor dat de school centraal inkoopt en vervolgens afrekent met de ouders.

In 14 van de 16 Bundesländern financieren de gemeenten de schoolboeken (met geld van de overheid van het Bundesland). In sommige van deze 14 Bundesländern zijn de gemeenten ook verantwoordelijk voor de inkoop van de schoolboeken (openbare aanbesteding: uitgevers kunnen inschrijven bij de overheid voor welke vakken zij tegen welke prijs welke boeken willen leveren voor de komende periode), terwijl in andere Bundesländern de scholen zelf de inkoop regelen. Sinds ongeveer 6 jaar treden de scholen steeds vaker als opdrachtgever op omdat de scholen steeds vaker zelfstandig mogen beschikken over de door de overheid toegekende budgetten.

Door deze grote verschillen tussen de 14 Bundesländern is het niet goed mogelijk om een eenduidig beeld van de distributie te geven. Duidelijk is wel dat via de volgende kanalen wordt gehandeld:

- Van de uitgevers direct naar de scholen (evt. via de schoolboekhandel van de uitgever). De laatste jaren zijn verschillende educatieve uitgevers ertoe overgegaan om hun distributie vanuit één gezamenlijk schoolboek(groot)handel te laten plaatsvinden. Veruit de meeste schoolboeken gaan echter niet direct maar via de boekhandel naar de school of de leerling. De grote uitgevers leveren bijna uitsluitend via de boekhandel en alleen enkele kleine, specialistische uitgevers leveren direct aan scholen.
- Van de uitgever naar de groothandel (Barsortiment of Zwischenbuchhandel) en dan via de (school)boekhandel naar de school (boekenfonds). Bij grote partijen zal de boekhandelaar er voor kiezen om direct bij de uitgever te kopen, en bij kleine partijen zal de boekhandelaar er voor kiezen om de boeken door een groothandel aangeleverd te krijgen. In Duitsland is de groothandel een steeds belangrijker marktpartij op de markt voor schoolboeken. De dienstverlening van de groothandel voor de boekhandel is als volgt. De groothandel bestelt bij de verschillende uitgevers en levert alles in één keer af bij de boekhandel (minder bestellingen, minder transportkosten, slechts één afrekening).

- Van de uitgever naar de groothandel en dan via de (school)boekhandel naar de leerling (koop boeken). Net als in Nederland kan elk schoolboek bij elke (algemene) boekhandel worden besteld.

Welke alternatieve instrumenten worden er voornamelijk ingezet?

Naast de VBP wordt als instrument het lage BTW tarief (7%) voor (school)boeken ingezet. Daarnaast worden schoolboeken (gedeeltelijk) door de overheid gefinancierd. Er is geen lesgeld.

B3.1.3 Frankrijk

Is er een vaste boekenprijs voor schoolboeken?

Er is een vaste boekenprijs voor schoolboeken. In het Franse systeem wordt de verticale prijsbinding bij wet voorgeschreven. Er is dus niet zoals in Nederland sprake van een uitzondering op een wet die de VBP verbiedt. De VBP is in 1979 afgeschaft maar na korte tijd weer ingevoerd in 1981 (le Loi Lang, genoemd naar de Minister Jack Lang die de VBP-wet weer invoerde). Wettelijk is een korting van 5% op de vaste boekenprijs toegestaan. Voor schoolboeken is er een uitzondering gemaakt op deze wettelijke regeling indien de schoolboeken worden gekocht door scholen, nationale of lokale overheden of door associaties van ouders en onderwijzers (parent-teacher associations: PTA's). De PTA's kunnen de door hen ingekochte schoolboeken met elke korting doorverkopen aan hun leden. In de wet (uit 1985) is precies omschreven wat een schoolboek is (zodat de PTA's echt alleen schoolboeken kunnen verkopen, en niet allerlei andere boeken die misschien wel op school gebruikt worden maar niet onder de definitie van schoolboeken vallen): tekstboeken, werkboeken en oefenboeken die regelmatig in het kader van onderwijs op welk niveau dan ook worden gebruikt en die passen in een lesprogramma dat vooraf door het Ministère de l'éducation nationale is omschreven en goedgekeurd (op de kaft of op de eerste bladzijde moet gedrukt zijn voor welk onderwijsniveau het betreffende boek is bedoeld).

Het Franse schoolsysteem

Een kind van 4 jaar begint in de 12de klas, het basisonderwijs (enseignement primaire) duurt tot en met de 7de klas als de leerling 9 of 10 jaar is. De leerling gaat dan naar het voortgezet onderwijs dat 7 jaar duurt en is ingedeeld in twee delen:

1. Le collège: van de 6de klas (11 jaar) tot en met de 3de klas (15 jaar). Dit onderwijs valt nog onder de leerplicht.
2. Le lycée: de 2de (16 jaar) en de 1ste (17 jaar) klas, en het eindexamenjaar (classe de terminal, 18 jaar).

Wie betaalt de schoolboeken?

In het enseignement primaire worden de schoolboeken gratis beschikbaar gesteld met geld van de lokale gemeenten (kosten voor de overheid in 1997: FFR 100 (f33,60) per jaar per leerling). Het onderwijs in het collège valt nog onder de leerplicht en veruit de meeste schoolboeken worden gratis beschikbaar gesteld via de school. De schoolboeken worden gefinancierd door de nationale

overheid (Conseil General, staat boven de 95 Franse departementen). Vlak voor de grote zomervakantie wordt een boekenlijst verspreid met de titels die de school gratis verstrekt en de titels waarvoor de ouders moeten betalen (kosten voor de overheid in 1997: FFR 136 (f45,69) per jaar per leerling). De schoolboeken die in het lycée worden gebruikt, worden door de ouders betaald (kosten voor de ouders in 1997: FFR 400 (f134,38) per jaar per pakket). Er zijn echter wel subsidies voor leerlingen uit armere gezinnen.

Wie kiest de schoolboeken?

Schoolboeken worden gekozen door docenten. Daarbij zijn wel de door overheid opgestelde leerdoelen van belang (vergelijkbaar met de Nederlandse situatie). De Franse overheid hanteert geen lijsten met goedgekeurde titels.

Welke kortingsystemen worden gehanteerd?

Een grote boekhandel kan van de uitgever maximaal 31,5% (handels)marge krijgen op schoolboeken. Op schoolboeken is een hoger kortingspercentage (detailhandelsmarge) toegestaan dan de maximaal 5% voor algemene boeken mits de schoolboeken worden gekocht door PTA's, scholen of de nationale of lokale overheden. Groothandels en enkele boekhandelaren geven zeer hoge kortingspercentages, tot 27%, waardoor de meeste boekhandelaren niet op de schoolboekenmarkt overleven. De Franse boekverkopersbond overlegt nu met het Ministerie en de inkopers van schoolboeken om deze detailhandelsmarge aan banden te leggen. De boekverkopersbond stelt als maximum 5% voor (zoals bij algemene boeken geldt), de inkopers 15% en de overheid 10%. In het voorjaar 2002 zal de wet die VBP regelt (le Loi Lang) aangepast worden op dit punt. Er is in september 2000 reeds een voorstel daartoe gedaan (zie www.assemblee-nationale.fr).

Hoe is de distributie van schoolboeken grofweg vormgegeven?

De distributie bij het collège is als volgt. Veruit de meeste boeken worden door de school of de PTA (als die aanwezig is) gekocht via een groothandel of boekhandel, en zelden direct bij de uitgever. Omdat groothandels (al dan niet gelieerd aan een uitgever) meer korting kunnen geven, lijkt het er op dat de afzet via de groothandel toeneemt ten koste van de boekhandel. Vlak voor de zomervakantie wordt een boekenlijst verspreid met de titels die de school gratis verstrekt in bruikleen en de titels waarvoor de ouders moeten betalen. Als de leerlingen de boeken die ze in bruikleen krijgen, beschadigen of kwijtraken, moeten de ouders de boeken vergoeden (voor nieuwe boeken de aanschafprijs, voor boeken die 1 jaar oud zijn, dus voor de tweede keer zijn opgenomen in het bruikleensysteem, 50% van de aanschafwaarde, 30% voor boeken die voor de derde keer zijn opgenomen, 20% voor boeken die voor de vierde keer zijn opgenomen et cetera). Een professionele kracht op school regelt vervolgens de distributie (bestelling, pakketten samenstellen) voor de leerlingen die de pakketten aan het begin van het schooljaar kunnen afhalen op school (uit: Circulaire no IV-70-68 du 5 février 1970, Education nationale: Bureau 06).

De distributie bij het lycée is als volgt. De school speelt een veel minder centrale rol als inkoper in dit deel van het voortgezet onderwijs. De school stelt uiteraard wel de boekenlijsten op,

verspreidt die onder de leerlingen, en geeft aan een boekhandel door dat die boeken van de lijst besteld moeten worden. Er is zelden sprake van bruikleen van boeken via een fonds door de school of de boekhandel. Ook is het zelden zo dat de school de boeken centraal inkoopt. Wel komt het voor dat ouders van leerlingen een associatie oprichten die schoolboeken inkoopt, die ze dan vervolgens in bruikleen aan leerlingen geeft (vergelijkbaar met de eerder genoemde PTA's). Vaak kopen de leerlingen zelf hun boeken bij de door de school aangegeven boekhandel. De school stelt in het begin van het schooljaar ook vaak ruimte in de school beschikbaar voor een soort boekenbeurs voor tweedehands boeken. Leerlingen uit hogere klassen proberen hun boeken dan door te verkopen aan leerlingen uit lagere klassen.

Welke alternatieve instrumenten worden er voornamelijk ingezet?

Gebruikte instrumenten naast de VBP (er is geen lesgeld):

- Er geldt een laag BTW tarief van 5,5% voor (school)boeken.
- Overheidsteun aan uitgevers en boekhandelaren (subsidies, zachte leningen (leningen tegen gereduceerd rente-tarief door middel van een garantiefonds om het afsluiten van bankleningen te vereenvoudigen).
- Overheidsfinanciering van de schoolboeken tot het lycée.
- Inkomensafhankelijke overheidssubsidies voor de aankoop van schoolboeken in het lycée.

Aanvullende informatie:⁵⁷

Er zijn 12 grote tot zeer grote educatieve uitgevers in Frankrijk (in alfabetische volgorde): Belin, Bordas, Breal, Delagrave, Didier, Foucher, Hachette Education, Hatier, Istra, Magnard, Nathan, Retz. In 1999 bedroeg de totale omzet aan schoolboeken FFR 1,56 miljard (f524 miljoen), waarvan 56% werd besteed in het voortgezet onderwijs (FFR 865,5 miljoen of f291 miljoen). In 1999 zijn er 34,1 miljoen schoolboeken verkocht, in totaal waren er 4.340 verschillende titels beschikbaar waarvan er 29% dat jaar nieuw werd uitgegeven met een gemiddelde oplage van 9.223. De winstmarge voor de uitgever is gemiddeld 10%.

⁵⁷ Bron: http://www.savoir-livre.asso.fr/acc/centre_info.html.

B3.1.4 Italië

Is er een vaste boekenprijs voor schoolboeken?

Er geldt geen vaste boekenprijs maar een wettelijke door de overheid vastgestelde prijs voor schoolboeken in het onderwijs waarvoor de leerplicht geldt. In Italië is dat het basisonderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs. Tot begin 2001 gold de leerplicht van 6 tot 14 jaar; nu is dat opgetrokken tot 15 jaar. De overheid stelt de prijs per boek vast (met de toegestane kortingen). Het gaat dus niet om een wettelijk VBP-systeem waarbij de uitgevers een VBP vaststellen, maar om een wettelijke boekenprijs.

Er is geen wettelijke prijs en geen vaste boekenprijs voor de tweede fase van het voortgezet onderwijs of andersoortig onderwijs waarvoor geen leerplicht geldt. De uitgevers bepalen voor die boeken zelf hun prijzen en bijbehorende kortingen. Wel vraagt de overheid hen om de prijzen in reële termen niet jaarlijks te laten stijgen. Bovendien heeft de mededingingsautoriteit in 1997 ingegrepen op de schoolboekenmarkt. Begin jaren '80 werd door uitgevers verenigd in de Associazione Italiana Editori (AEI) een commissie opgericht om kostenontwikkelingen te analyseren en om deze analyse een maand voordat uitgevers nieuwe prijslijsten opstelden te verspreiden onder haar leden. Het resultaat van de uitwisseling van deze informatie was dat gemiddelde kostenstijgingen bekend waren en de prijs voor schoolboeken evenredig werd verhoogd om de winst voor uitgevers zeker te stellen. In 1997 werd deze werkwijze door de Italiaanse mededingingsautoriteit verboden. Een argument was onder meer het grote marktbelang van de deelnemende uitgeverijen: tweederde van de educatieve uitgeverijen is lid van AEI en deze leden genereren gezamenlijk 70% van de omzet op de schoolboekenmarkt (OECD, 1999, p. 180).

Het Italiaanse schoolsysteem

Kinderen van 6 tot 11 jaar volgen het basisonderwijs (scuola elementare), dat verplicht is. Het voortgezet onderwijs bestaat uit twee fasen:

- De eerste fase van het voortgezet onderwijs (scuola media inferiore) is voor leerlingen van 12 tot 15 jaar. Doordat de leerplicht recent is opgetrokken naar 15 jaar, is de eerste fase nu geheel verplicht.
- De tweede fase van het voortgezet onderwijs (scuola superiore) duurt 4 of 5 jaar waarna men naar de universiteit kan. Deze fase is niet verplicht.

Er zijn verschillende veranderingen van belang voor de Italiaanse schoolboekenmarkt vanaf het begin van 1997:

1. De reorganisatie van de school cyclus (Riordino dei cicli scolastici).
2. Programma gericht op de ontwikkeling van de didactische technologie waaronder multimedia-ontwikkelingen (Programma di sviluppo delle tecnologie didattiche nel periodo).

De effecten van deze regelingen zijn nog niet gemeten, maar wel is duidelijk dat uitgevers en ook boekwinkels te maken krijgen met andersoortige producten (cd-rom's), dat uitgevers hun schoolboeken inhoudelijk zullen moeten aanpassen, en dat docenten zullen moeten worden bijgeschoold.

Wie betaalt de schoolboeken?

In het basisonderwijs zijn de schoolboeken gratis (door de overheid betaald). In de eerste en tweede fase voortgezet onderwijs worden de schoolboeken door ouders betaald (soms worden schoolboeken niet gekocht, maar via de school gehuurd). In 1999 is een wet aangenomen die regelt dat de minder draagkrachtige ouders het geld dat ze aan schoolboeken besteden, terugkrijgen via de lokale autoriteiten. Ouders kunnen tot 100% van de gemaakte kosten terugkrijgen (afhankelijk van de hoogte van hun inkomen). De school dient hiertoe een aanvraag in bij de gemeente.

Wie kiest de schoolboeken?

Schoolboeken worden gekozen door docenten en in het voortgezet onderwijs betaald door leerlingen of hun ouders. In 1996 was dit de aanleiding voor het Ministerie van Onderwijs om een brief gericht aan docenten op te stellen. In deze brief verzoekt het Ministerie de docenten om bij hun keuze niet alleen rekening te houden met de inhoud, maar ook met het gewicht en de prijs van de schoolboeken. Bij schoolboeken met dezelfde educatieve waarde dient de docent te kiezen voor het schoolboek met de laagste prijs. Als de prijs van dit boek na enige tijd stijgt, wordt de docent verzocht opnieuw een keuze te maken en daarbij voor het schoolboek met de laagste prijs te kiezen. (OECD, 1999, p. 180).

Welke kortingsystemen worden gehanteerd?

De handelsmarges (van uitgever naar boekhandel) bedragen 18%. Voor schoolboeken gebruikt in het basisonderwijs en in de eerste fase van het voortgezet onderwijs is een lage korting ('detailhandelsmarge') van 0,25% op de door de overheid vastgestelde prijzen mogelijk. Voor de boeken in de tweede fase van het voortgezet onderwijs geldt geen algemene korting van boekhandel aan de consument of school. Met andere woorden: de detailhandelsmarge is vrij te bepalen door de boekhandel. Er is wel een gemiddelde aan te geven:

- Van boekhandel naar leerling/ouders: 5%
- Van boekhandel naar school: 5-8%
- Van boekhandel naar lokale autoriteit: 0-8%

Hoe is de distributie van schoolboeken grofweg vormgegeven?

Veruit de meeste boeken in het voortgezet onderwijs worden door de leerlingen/ouders zelf gekocht bij boekhandels. In sommige gevallen koopt de school ze centraal in bij een boekhandel. Sinds 1997, toen de Italiaanse Mededingingsautoriteit ingreep op de schoolboekenmarkt, worden er ook wel schoolboeken via de supermarkt verkocht, maar dat gebeurt niet op grote schaal. Internet speelt een verwaarloosbare rol op de schoolboekenmarkt.

Welke alternatieve instrumenten worden er voornamelijk ingezet?

Gebruikte instrumenten naast de VBP (er is geen lesgeld):

- Schoolboeken vallen onder het lage BTW tarief.
- Er zijn lagere postarieven voor het verzenden van boeken.
- Subsidies voor het boekvak, belastingverlaging en goedkope leningen.

- Overheidsfinanciering van de aankoop van schoolboeken in het basisonderwijs en subsidiëring van de aankoop in het voortgezet onderwijs.

Aanvullende informatie:

De omzet van schoolboeken neemt een belangrijk deel van Italiaanse boekenmarkt in beslag: in 1998 werd 16,4% van de omzet op totale boekenmarkt gegenereerd door schoolboeken, hetgeen overeenkomt met 1.104,4 miljard lire of f1,16 miljard (Peresson, 1999, p. 8, p. 26). Deze schoolboekenomzet is vervolgens op te delen naar de verschillende sectoren van onderwijs (ibidem, p. 13):

- het basisonderwijs (140,2 miljard lire of f160 miljoen; 12,7% van de omzet op de schoolboekenmarkt);
- laagste klassen van het voortgezet onderwijs (scuola media inferiore) (326,7 miljard lire of f372 miljoen; 29,6%);
- hoogste klassen van het voortgezet onderwijs (scuola superiore) (637,5 miljard lire of f726 miljoen; 57,7%).

Tabel B3-3 geeft het aantal nieuwe schoolboektitels dat tussen 1994 en 1997 werd uitgebracht, alsmede het aantal verkochte schoolboeken.

Tabel B3-3: Aantal nieuwe schoolboektitels (eerste druk) beschikbaar en aantal verkochte schoolboeken

Jaar	Aantal nieuwe titels	Afzet
1995	5.778	52,7 miljoen
1996	5.688	48,1 miljoen
1997	5.489	45,3 miljoen

Bron: Peresson (1999, p. 8, p. 26).

B3.1.5 Spanje

Is er een vaste boekenprijs voor schoolboeken?

De vaste boekenprijs geldt alleen voor schoolboeken die worden gebruikt in het onderwijs waarvoor geen leerplicht bestaat (voor leerlingen van 17 jaar en ouder). De VBP is bij wet voorgeschreven en is dus geen uitzondering op de wet zoals in Nederland. Van 1974 tot 1999 gold er een wettelijke regeling met de mogelijkheid om korting op schoolboeken te geven die door scholen en gemeentes worden gekocht. Sinds 1999 geldt deze wettelijke regeling echter niet meer voor schoolboeken die worden gebruikt in het onderwijs waarvoor een leerplicht bestaat (van 6 tot en met 16 jaar). Er bestaan geen wettelijke regelingen meer over de toegestane kortingen voor boeken gebruikt in het basisonderwijs en de eerste klassen van het voortgezet onderwijs. Daardoor zijn dus allerlei kortingen mogelijk. De uitgever geeft wel een adviesprijs, maar de boekverkoper is vrij om elke korting te geven die hij wil (mits de korting niet zo hoog is dat onder de inkoopprijs wordt verkocht). Veel boekhandels willen niet meer in deze 'vrijgegeven' schoolboeken handelen omdat er niet veel op te verdienen valt. Alleen de grote boekhandels zien nog wel brood in deze schoolboeken vanwege de hoge omloopsnelheid en de mogelijkheid om bijbehorende producten zoals atlanten en schriften te verkopen. Het doel van

het vrijgeven van de schoolboeken tijdens de leerplichtjaren is om de prijzen gedurende deze periode niet onnodig hoog te houden en zo de kosten van het onderwijs te drukken, temeer omdat schoolboeken in het voortgezet onderwijs verplicht moeten worden afgenomen. Men gaat er hierbij vanuit dat het VBP-systeem het prijsniveau verhoogt. Voor de overige (algemene en school)boeken is 0 tot 5% korting toegestaan en in uitzonderlijke gevallen 10% (zoals tijdens een officiële boekendag zoals wij de boekenweek kennen). Dit betekent dat voor de hogere klassen in het voortgezet onderwijs dus nog wel een VBP geldt, met de maximaal toegestane kortingen van 0-5% en 10% in uitzonderingsgevallen.

Het Spaanse schoolstelsel

De leerlingen in het basisonderwijs (Educación primaria) zijn 6 tot 12 jaar oud. Het gaat om verplicht onderwijs. Het voortgezet onderwijs (Educación secundaria) duurt 4 jaar en is voor leerlingen van 12 tot 16 jaar. Het is verplicht onderwijs dat bestaat uit beroepsvoorbereidend onderwijs en algemeen onderwijs dat voorbereid op hoger onderwijs of de universiteit. Sommige leerlingen van 16 tot 18 jaar volgen ook nog de Bachillerato logse (duur 2 jaar) als verdere voorbereiding op de universiteit.

Wie betaalt de schoolboeken?

In het basisonderwijs worden schoolboeken kosteloos beschikbaar gesteld. Schoolboeken in het voortgezet onderwijs worden binnenkort ook kosteloos beschikbaar gesteld. Op dit moment worden de schoolboeken in het voortgezet onderwijs nog door de ouders betaald en is er een inkomensafhankelijke subsidie van de overheid voor ouders mogelijk.

Wie kiest de schoolboeken?

Schoolboeken worden gekozen door docenten. De docent mag alleen die schoolboeken voorschrijven die door het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Sport zijn goedgekeurd. Het gaat hierbij echter om een breed pakket van goedgekeurde boeken zodat er wel sprake is van een vrije keuze voor de docenten.

Welke kortingssystemen worden gehanteerd?

De handelsmarges liggen voor schoolboeken veel lager dan voor algemene boeken. Dat komt omdat de bruto winstmarges op schoolboeken veel geringer zijn. De bruto winstmarge op schoolboeken is voor de grotere boekhandel ongeveer 25%, en voor de kleine boekhandel maar 17%. De kortingen die boekhandels geven, kunnen natuurlijk niet hoger zijn dan deze winstmarge. Het gevolg is dat de kleine boekhandels minder korting kunnen geven en zo uit de markt worden geprijsd door de grotere boekhandels die soms wel 20-24% korting geven. Door de lage netto winstmarges zijn er steeds minder boekhandels (zeker onder de kleinere en middelgrote boekhandels) die zich willen bezighouden met schoolboeken. Vandaar dat het boekenvak vraagt om actie van de overheid op dit punt. In Spanje zijn geen gespecialiseerde schoolboekhandels, wel zijn sommige boekhandels ook gericht op schoolboeken, in de toekomst zullen dat dus voornamelijk de grotere boekhandels zijn.

Hoe is de distributie van schoolboeken grofweg vormgegeven?

In het basisonderwijs worden de boeken door de scholen ingekocht, zowel direct bij de uitgever als via de boekhandel. Scholen in het voortgezet onderwijs kopen zelden centraal in. Sommige scholen hebben de afspraak met een boekhandel, dat de school de boekhandel aan de ouders zullen opgeven als geprefereerde boekhandel. Indien er dan een bepaald minimum aantal exemplaren wordt afgenomen, krijgen de ouders/leerlingen een speciale korting. Deze geprefereerde boekhandel heeft van de school de boekenlijst doorgekregen en heeft de boeken besteld en dus in voorraad. De ouders zijn echter vrij om te kopen waar ze willen.

Welke alternatieve instrumenten worden er voornamelijk ingezet?

Gebruikte instrumenten naast de VBP (er is geen lesgeld):

- Er zijn opleidingen voor het boekvak die door de overheid gesubsidieerd worden (in 1999 13,8 miljoen pesetas of f182.81; Baruch en Richard, 2000).
- Er zijn lagere posttarieven voor het versturen van boeken.
- (School)boeken vallen onder het lage BWT tarief.
- De overheid hanteert subsidies om kleine boekhandelaren en uitgeverijen te steunen, voornamelijk via leningen tegen sterk gereduceerd rente tarief van 4 tot 5% lager (in 1991 kregen 118 boekhandelaren een dergelijke subsidie, in 1992 90 boekhandelaren).
- Overheidsfinanciering van schoolboeken in het basisonderwijs en subsidiëring van de aankoop in het voortgezet onderwijs.

Aanvullende informatie:

De Spaanse schoolboekenmarkt is gecompliceerd door het feit dat er niet één centrale taal is, maar ten minste 4 taalgebieden met ieder hun officiële taal (dus geen dialect): Catalaans (rond Barcelona en ten zuiden van Barcelona), Baskisch (Baskenland), Jalle (bij de noordelijke grens met Portugal) en het Spaans. Daarnaast bestaan er nog enkele kleinere taalgebieden (zoals een speciale variant van het Catalaans op Mallorca). De schoolboeken zijn voor elk taalgebied verschillend (bijvoorbeeld meerdere geschiedenisboeken in de 4 verschillende talen). Wel zijn er schoolboeken voor het vak Spaans die in elk taalgebied hetzelfde zijn.

B3.1.6 Verenigd Koninkrijk⁵⁸

Is er een vaste boekenprijs voor schoolboeken?

Er is geen vaste boekenprijs voor schoolboeken. Zelfs toen the Net Book Agreement (NBA) nog gold, gold deze niet voor schoolboeken voor basis- en voortgezet onderwijs (deze boeken werden 'non-net' genoemd). Er waren en zijn wel adviesprijzen. De NBA is afgeschaft in 1995 doordat enkele grote uitgeverij de overeenkomst niet meer ondersteunden en geen vaste prijzen meer

⁵⁸ Het Verenigd Koninkrijk omvat de landen: Engeland, Wales, Schotland en Noord Ierland. De situatie in Ierland in het kort: Ook in Ierland vielen en vallen de schoolboeken niet onder de NBA. In Ierland was de NBA al in 1994 afgeschaft, mede doordat de Europese Commissie in 1988 de NBA voor boekenstromen tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland verbood. In Ierland betalen de ouders zelf de boeken voor hun kinderen en minder draagkrachtige huishoudens kunnen een overheidstoelage krijgen om (een deel van) de boekenkosten te dekken.

vaststelden. Door de afschaffing van de VBP in 1995 daalde de prijzen van algemene boeken van 1995 op 1996 met 4,5% (Bernardt, 2001). In die periode steeg echter de gemiddelde prijs van schoolboeken met 3,3%: de gemiddelde prijs van een schoolboek in het voortgezet onderwijs bedroeg in 1995 £6,42 (*f*22,60) en in 1996 £6,63 (*f*23,32) (www.publishers.org.uk; PA Statistics Collection Scheme).

Het Engelse schoolsysteem

In het Verenigd Koninkrijk zijn twee soorten scholen: 'state schools' en 'private schools', elk met zowel basis- als voortgezet onderwijs. Het basisonderwijs (primary school) is verplicht en bedoeld voor leerlingen van 5 tot 11 jaar. Het voortgezet onderwijs wordt gegeven in zogenoemde 'secondary schools' en 'colleges'. Sommige secondary schools zijn bedoeld voor leerlingen van 11 tot 18 jaar. Andere secondary schools zijn alleen voor leerlingen van 11 tot 15 jaar, waarna de leerlingen naar een college gaan (van 16 tot 18 jaar).

Wie betaalt de schoolboeken?

In het Verenigd Koninkrijk worden schoolboeken kosteloos beschikbaar gesteld in de state schools, en door de ouders betaald in de private schools. Private schools hebben private fondsen waarmee ze boeken kopen. De meeste private schools rekenen de kosten vervolgens door aan de ouders.

De situatie bij de state schools is als volgt. De lokale onderwijsautoriteit geeft geld aan de state schools die daarmee boeken voor de leerlingen kopen. Soms krijgen scholen ook gelden die via de centrale overheid zijn toebedeeld, zoals bijvoorbeeld via de recent ingevoerde Literacy Strategy. Tot 1988 schreef de lokale autoriteit voor aan de school waar ze de boeken gekocht moesten worden. Tegenwoordig is de keuze voor een boekhandel vrij door de school te maken. Sommige scholen kopen in via de lokale overheid, die meer korting kan bedingen voor bijvoorbeeld een groep van scholen in de regio.

Heel soms kopen ouders boeken of zamelen ze geld in om boeken te kopen (op sommige scholen worden ook boeken via een Parents' Association gekocht en dan aan de school geschonken), maar ouders van leerlingen op een state school kunnen nooit verplicht worden om voor schoolboeken te betalen. In tabel B3-4 wordt voor de state schools aangegeven wie de boeken in het voortgezet onderwijs betaalt. Tabel B3-5 geeft aan wat de uitgaven per leerling zijn van de lokale overheid voor de zes duurste vakken. Ten slotte toont tabel B3-6 de richtbedragen per leerling (voor het hele pakket boeken) zoals die door de Book Trust worden aanbevolen aan de lokale autoriteiten.

Tabel B3-4: Wie betaalt de schoolboekenmarkt voor secondary school en college 1996-'97

Wie betaalt?	Uitgaven (miljoen)
Lokale overheid	f 294,42
Centrale overheid	f 79,14
Aankoop ouders	f 12,66
Totaal	f 386,22

Bron: ECP School Book Buying Survey; www.publishers.org.uk.

Noot: In deze tabel zijn zowel de uitgaven aan schoolboeken (f343,3 miljoen) als de uitgaven aan bibliotheekboeken (f42,9 miljoen) opgenomen.

Tabel B3-5: Uitgaven lokale autoriteit (Engeland en Wales) per leerling voor 6 duurste vakken

Vak	Uitgaven in 1994-'95	Uitgaven in 1996-'97
Engels	f 9,25	f 10,34
Natuurkunde	f 8,41	f 8,37
Wiskunde	f 7,91	f 10,66
Moderne talen	f 7,39	f 7,11
Geschiedenis	f 4,29	f 4,40
Aardrijkskunde	f 4,26	f 4,22

Bron: ECP School Book Buying Survey; www.publishers.org.uk.

Tabel B3-6: De door Book Trust aanbevolen uitgaven aan schoolboeken per leerling in het schooljaar 1996-1997

Secundair onderwijs 11-16 jaar	Aanbevolen bedrag
Adequate bijdrage	f 147,75
Goede bijdrage	f 175,90
Secundair onderwijs 16-19 jaar	Aanbevolen bedrag
Adequate bijdrage	f 218,10
Goede bijdrage	f 263,80

Bron: Book Trust; School Spending on Books Report 3; www.publishers.org.uk.

Wie kiest de schoolboeken?

De docenten kiezen welke boeken er in de klas worden gebruikt. De overheid –middels de onafhankelijke maar publiek gefinancierde Qualification Curriculum Authority– schrijft wel voor aan welke eisen een leerling van een bepaalde leeftijd moet voldoen (bijvoorbeeld welke boeken hij of zij moet kunnen lezen). Dat voorschrift is vrij gedetailleerd (zeker in het basisonderwijs) waardoor de keuze van de docent in sommige gevallen beperkt van aard kan zijn, maar over het algemeen is er sprake van een vrije keuze voor de docent.

Welke kortingsystemen worden gehanteerd?

Indien direct van de uitgevers aan scholen wordt geleverd, worden meestal geen kortingen op de af-uitgeversprijs gegeven. Wel zijn er soms speciale aanbiedingen. Indien de school via een boekhandel koopt, zijn er wel kortingen op de adviesprijs. De marge voor de boekhandel is ongeveer 17 tot 18%. De boekhandel geeft hiervan 10 tot 14% als korting door aan de scholen, en heeft dus zelf lage marges (de filosofie is dat die lage marges worden gecompenseerd door de grote hoeveelheden verhandelde boeken). Boekhandels proberen hun financiële positie te verbeteren door andere spullen aan scholen te verkopen zoals bibliotheekboeken waarop een marge zit van 35%.

Hoe is de distributie van schoolboeken grofweg vormgegeven?

In de primary school worden de schoolboeken direct door de 8 tot 9 educatieve uitgevers aan de scholen geleverd. In het voortgezet onderwijs wordt 50% van de schoolboeken direct van de educatieve uitgevers aan de scholen geleverd (er zijn voor het voortgezet onderwijs ook ongeveer 8 of 9 educatieve uitgevers); de overige 50% gaat via de boekhandel naar de school. Verder zijn bij de samenstelling van pakketten de zogenaamde ‘college stores’ (een soort vercommercialiseerde conciërges) binnen de school van belang.

Welke alternatieve instrumenten worden er voornamelijk ingezet?

Het BTW tarief op boeken, en dus ook schoolboeken, is 0%. De vraag is echter hoe lang dergelijk 0-tarieven blijven bestaan. Er is in het kader van Europese afspraken over harmonisatie van belastingtarieven wel voorzien in een overgangperiode, maar op een goed moment moeten alle BTW tarieven hetzelfde zijn binnen de EU (Zesde-BTW-richtlijn). Een tweede instrument betreft de overheidsfinanciering van schoolboeken in het publieke onderwijs. Verder worden er

niet op grote schaal alternatieve instrumenten ingezet (weinig tot geen subsidies voor uitgevers, auteurs of boekhandels; en er is geen lesgeld voor publiek onderwijs).

Aanvullende informatie:

De omzet in schoolboeken kent sinds 1991 en 1992 een sterke groei. Deze groei werd veroorzaakt door de introductie van het National Curriculum. Het omzetsniveau is sindsdien op een hoog niveau gebleven, voornamelijk omdat het National Curriculum voortdurend wordt herzien (Van Horssen, 1998, p. 132). Tabel B3-7 geeft de omzetgegevens van schoolboeken weer, en in tabel B3-8 is het aantal uitgebrachte titels opgenomen.

Tabel B3-7: Omzet schoolboeken (exclusief export)

Jaar	Omzet alle schoolboeken	Omzet voortgezet onderwijs
1996	f 404,51 miljoen	f 343,31 miljoen
1997	f 622,60 miljoen	f 348,94 miljoen
1998	f 671,84 miljoen	f 350,69 miljoen

Bron: ECP School Book Buying Survey; www.publishers.org.uk, Van Horssen, 1998, pp. 132-134.

Tabel B3-8: Aantal uitgebrachte schoolboektitels

Jaar	Totaal aantal uitgebrachte schoolboektitels
1995	3.462
1996	3.645
1997	3.022
1998	4.096
1999	3.963

Bron: www.publishers.org.uk, Van Horssen, 1998, pp. 133-134.

B3.1.7 Vlaanderen

Is er een vaste boekenprijs voor schoolboeken?

Er is geen vaste boekenprijs voor schoolboeken. Tot 1984 waren de prijzen van algemene boeken in Vlaanderen gerelateerd aan de Nederlandse VBP. Sinds 1984 is de grensoverschrijdende prijsbinding tussen Nederland en Vlaanderen verboden door het Europese Hof van Justitie. Dit verbod impliceerde de val van de vaste boekenprijs in Vlaanderen omdat de markt voor algemene boeken voor een groot deel bestaat uit Nederlandse import. Uitgevers en importeurs geven boeken nog wel een richt- of adviesprijs mee, maar de detailhandel is vrij om van deze prijs af te wijken (Van Eeden, 2000). Voor schoolboeken gold er echter voor 1984 ook geen vaste boekenprijs. Wel stelde en stelt de uitgever een adviesprijs voor een schoolboek vast die ook in de uitgeverscatalogi is opgenomen. Sommige boekhandelaren hielden zich aan deze prijzen, anderen verhoogden de prijs. Er was een overeenkomst tussen boekhandels om de prijs van alle schoolboeken (tekst- en werkboeken) met 25% op te trekken en dan 10% korting te geven aan scholen. Bijna niemand houdt zich nu nog aan die overeenkomst.

Momenteel wordt herinvoering van de VBP op basis van de Franse wet overwogen. In het huidige wetsontwerp is er een mogelijkheid om maximaal 5% korting te geven op de vaste boekenprijs (*De Standaard Online*, 16/02/2001). In het ontwerp zijn echter enkele belangrijke uitzonderingen op deze algemene regel opgenomen. Zo is bijvoorbeeld voorgesteld om de vaste boekenprijs voor schoolboeken niet te laten gelden aan het begin van het schooljaar als alle schoolboeken worden aangeschaft. Verder vallen de boeken die via internet besteld worden niet onder de regeling van de vaste boekenprijs. Hiermee wil men oneerlijke concurrentie tussen Belgische en buitenlandse elektronische boekhandels voorkomen. De boekverkopersbond en hun leden staan negatief ten opzichte van het huidige wetsvoorstel en zijn van mening dat de belangen van de boekhandel er niet mee gediend zijn.

Het Vlaamse schoolsysteem

Vlaanderen is het noordelijke, Nederlandssprekende deel van België. Vlaanderen valt onder de federale staat (België), maar het onderwijs beleid wordt bepaald door de Vlaamse ‘gemeenschap’. Elke gemeenschap (naast de Vlaamse, is er een Franse en een Duitse gemeenschap) heeft een eigen educatief systeem. Verder is het Vlaamse ‘gewest’ van belang als beleidsbepalende institutie. Door de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, waardoor iedereen het recht heeft om onderwijs te geven en om daarvoor een instelling op te richten, zijn er in Vlaanderen meerdere onderwijsnetten of koepels ontstaan. De belangrijkste drie zijn:

- Het gemeenschapsonderwijs: door de overheid (de Vlaamse gemeenschap) georganiseerd onderwijs dat neutraal moet zijn en dus geen religieuze of ideologische overtuigingen mag uitdragen. In 1995/96 volgde 16,4% van de leerlingen het onderwijs in deze koepel.
- Het gesubsidieerde officiële onderwijs: door de overheid (de provincies en/of gemeenten) georganiseerd onderwijs dat zowel confessioneel als niet-confessioneel kan zijn. In 1995/96 volgde 14,8% van de leerlingen het onderwijs in deze koepel.
- Het gesubsidieerde vrije onderwijs: door privé personen of organisaties georganiseerd onderwijs. Het omvat confessionele (katholieke) scholen, niet-confessionele scholen, en onafhankelijke scholen die specifieke pedagogische methoden toepassen. In 1995/96 volgde 68,8% van de leerlingen het onderwijs in deze koepel (voornamelijk katholiek onderwijs). Op dit moment is dat percentage gestegen naar ongeveer 75%. Daarmee is de katholieke vrije school veruit de meest voorkomende vorm van onderwijs.

Het Vlaamse Onderwijsdepartement stelt zogenoemde ‘eindtermen’ vast, waarin de minimumdoelstellingen staan die voor de meerderheid van de leerlingen in een bepaald niveau behaald dienen te worden. Vervolgens worden door de scholen of door een koepelorganisatie ‘leerplannen’ (onderwijsprogramma’s) opgesteld waarin wordt aangegeven op welke wijze men de eindtermen denkt te behalen. Elke koepel heeft eigen leerplannen. In een leerplan kan onder de rubriek ‘pedagogische wenken’ naar een bibliografie van tekstboeken worden verwezen maar er is geen lijst met voorgeschreven titels. De leerplannen dienen ter goedkeuring aan de overheid te worden voorgelegd. De overheid wordt op geen enkel punt betrokken bij de keuze van de gehanteerde schoolboeken.

In Vlaanderen geldt een leerplicht van 6 tot 18 jaar (vanaf 15/16 jaar een deeltijdse leerplicht), waardoor zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs verplicht zijn.

- Het lager onderwijs bestaat uit kleuteronderwijs voor kinderen van 2½ tot 5 jaar oud en lager onderwijs voor kinderen van 6 tot 11 jaar.
- Het voortgezet –ook wel middelbaar– onderwijs is bedoeld voor leerlingen van 12 jaar tot 18 jaar. Deze 6 leerjaren zijn verdeeld over drie graden van elk 2 jaar. In de eerste graad staat de basisvorming centraal die voor ieder zo ongeveer gelijk is. Vanaf de tweede graad kiest de leerling voor een bepaalde studierichting: algemeen secundair onderwijs (ASO: een soort HAVO of VWO), technisch secundair onderwijs (TSO), kunstsecundair onderwijs (KSO) of beroepssecundair onderwijs (BSO).

Wie betaalt de schoolboeken?

Schoolboeken voor het lager onderwijs worden in Vlaanderen door de overheid betaald, en gratis beschikbaar gesteld door de school. Schoolboeken voor het voortgezet onderwijs moeten in Vlaanderen in de meeste gevallen worden gekocht door de leerling/ouders (voor Wallonië en het Duitstalige gebied worden schoolboeken kosteloos beschikbaar gesteld). Er bestaat wel de mogelijkheid om van leerlingen in hogere klassen tweedehands boeken te kopen. Ten slotte gebeurt het ook wel dat scholen boeken verhuren aan leerlingen (intern boekenfonds). De overheid subsidieert het voortgezet onderwijs via werkingsmiddelen. Deze financiële middelen kunnen voor 'handboeken' (lees: tekstboeken) worden gebruikt.

Wie kiest de schoolboeken?

De docenten bepalen welke schoolboeken worden gebruikt in het onderwijs. Daarbij zijn wel de door overheid opgestelde leerdoelen van belang (vergelijkbaar met de Nederlandse situatie).

Welke kortingsystemen worden gehanteerd?

De handelsmarge van uitgever naar boekverkoper is voor tekstboeken 20-25% en voor werkboeken 10-15%. Hierbij wordt opgemerkt dat de trend is om de korting op tekstboeken te verlagen naar 15%. De detailhandelsmarge van uitgevers naar scholen is 10% of meer. Van schoolboekhandel naar scholen is de detailhandelsmarge 0-10%. Van de schoolboekhandel naar de leerlingen/ouders is de detailhandelsmarge meestal 0%. In sommige gevallen kan toch korting op schoolboeken worden gekregen indien de leerlingen/ouders een klantenkaart van de boekhandel hebben (de klantenkaarten gelden eigenlijk meer voor algemene boeken, maar de boekhandel zet vaak een deel van de schoolboek aankopen op de kaart en verleent daarop dan 8 tot 10% korting). Een andere mogelijkheid is er voor leden van de Bond van Grote en Jonge Gezinnen die bij sommige boekhandels gezinszegels krijgen voor schoolboeken en met een volle spaarkaart schoolboeken kunnen kopen.

De uitgeverijen en de scholen onderhandelen over de distributie van schoolboeken en de prijskorting. Scholen kunnen wel in een groep of via een representatieve vereniging van schoolbesturen of in samenwerking met een oudervereniging een gemeenschappelijk aankoopbeleid voeren om kosten van de schoolboek aankopen te drukken (kortingen zijn in dat geval 8 tot 15%).⁵⁹

Hoe is de distributie van schoolboeken grofweg vormgegeven?

De schattingen over welk deel via de uitgever en welk deel via de boekhandel gaat, lopen uiteen (merk op dat de eerste twee inschattingen betrekking hebben op alle schoolboeken, terwijl de derde inschatting louter betrekking heeft op de schoolboeken in het voortgezet onderwijs):

⁵⁹ Er zijn verschillende overkoepelende ouderverenigingen (per onderwijsnet). Verder heeft elke school een eigen oudercomité dat in de meeste gevallen lid is van een oudervereniging.

1. Schatting van de Vlaamse Boekverkopersbond (voor het jaar 2000) is dat 45% direct van de uitgever/importeur komt, met een stijgende trend omdat de boekhandels (nu nog 55% van de schoolboeken via de boekhandel) steeds vaker worden overgeslagen bij de distributie van schoolboeken.
2. Schatting van Van Baelen (1999, p. 26) is dat in 1998 51% van de uitgaven aan schoolboeken via de boekhandel werd afgezet en 49% rechtstreeks van de uitgever/importeur (Wolters Plantyn levert bijna alle boeken direct aan scholen en slaat de tussenhandel bijna altijd over (ibidem, p. 14)).
3. Schatting van een grote Nederlandse schoolboekverkoper is dat 70% van de schoolboeken voor het voortgezet via de (grote) schoolboekhandels gaat: Boekhandel de Clerck heeft 10% van de schoolboekenomzet en Standaard Boekhandel heeft 60% van de omzet van schoolboeken. Daarnaast wordt 30% van de boeken rechtstreeks van de uitgever aan de scholen geleverd.

De rechtstreekse leveringen aan school (30% tot 55%) zijn zowel voor opnemings in een boekenfonds georganiseerd door de school, als voor doorverkoop aan de leerlingen. Scholen organiseren voor de leerlingen met eigen boeken (via school dan wel boekhandel aangekocht) tweedehands boekenbeurzen. Er zijn momenteel geen groothandels in schoolboeken in Vlaanderen. Twee jaar geleden is de laatste, Firma Pijl, failliet gegaan. De boekwinkels hebben een zwakke marktpositie in Vlaanderen (slechts de helft van de omzet in schoolboeken gaat via boekhandels). Deze zwakke positie is één van de redenen dat men een herinvoering van VBP overweegt (op basis van de Franse wet overwogen).

Welke alternatieve instrumenten worden er voornamelijk ingezet?

Behalve de financiering van schoolboeken in het basisonderwijs door de overheid en een laag BTW tarief (6%) op (school)boeken worden er niet op grote schaal alternatieve instrumenten ingezet op de schoolboekenmarkt (geen subsidies voor uitgevers of boekhandelaren; en er is geen lesgeld voor publiek onderwijs).

B3.1.8 Zweden

Is er een vaste boekenprijs voor schoolboeken?

Er is geen vaste boekenprijs voor schoolboeken. In 1970 is de vaste prijs voor alle boeken –en dus ook voor schoolboeken– afgeschaft. De redenen daarvoor zijn onder meer dat de VBP zou leiden tot een inefficiënte marktstructuur en tot onnodig hoge consumentenprijzen (OECD, 1997, p. 98). In 1975 zag de Zweedse regering dat er extra maatregelen (allerlei subsidies, en verticale bindingen op het gebied van leveringsvoorwaarden en adviesprijzen) nodig waren om allerlei ongewenste effecten van de afschaffing tegen te gaan. Deze negatieve effecten betroffen vooral de inperking van het titelaanbod van algemene boeken en de toegankelijkheid via boekhandels. De verticale bindingen tussen uitgevers en boekhandelaars hadden voornamelijk invloed op de markt voor non-fictie boeken. In 1992 zijn deze verticale bindingen echter losgelaten en de Zweedse boekenmarkt is sindsdien volledig geliberaliseerd (Sundkvist, 1995). Echter, voor 1970,

toen de vaste boekenprijs nog wel gold, was deze slechts in beperkte mate van belang voor schoolboeken. De vaste boekenprijs gold namelijk niet indien de scholen of de lokale autoriteiten de schoolboeken direct bij de uitgevers kochten. In dat geval werden net als nu gewoon de 'net-prices' betaald. Aangezien veruit de meeste schoolboeken direct bij de uitgever werden (en worden) gekocht, was er nauwelijks een effect van de afschaffing van de VBP op de schoolboekenmarkt: niet op de prijs en niet op de breedte van het titelaanbod.

Het Zweedse schoolsysteem

Het Zweedse schoolsysteem lijkt enigszins op het Deense systeem. Een kind van 6 jaar mag maar hoeft nog niet naar school (0-de klas). Als het kind zeven jaar wordt, moet het naar school en gaat het naar de eerste klas. Het basisonderwijs (grundskolan) stopt voor de meeste kinderen bij de negende klas als ze 15 jaar zijn.

Het voortgezet onderwijs is niet verplicht en bestaat uit een driejarig 'Gymnasieskola' voor leerlingen van 16 tot en met 19 jaar. Ondanks het feit dat het voortgezet onderwijs niet onder de leerplicht valt, doorlopen bijna alle leerlingen die uit het basisonderwijs komen ook het gymnasium. Het gymnasium is een zeer brede vorm van onderwijs dat bestaat uit beroepsvoorbereidend onderwijs en algemeen theoretisch onderwijs dat voorbereidt op het hoger onderwijs en de universiteit. Een leerling kan kiezen uit 16 programma's waarvan er twee specifiek zijn bedoeld als voorbereiding op de universiteit (natuurwetenschappen en sociale wetenschappen). Sommige van de overige 14 programma's zijn theoretisch van aard terwijl andere meer praktisch of beroepsvoorbereidend zijn zoals bijvoorbeeld op het gebied van verzorging of techniek. De programma's kennen 8 gemeenschappelijke vakken zoals Zweeds, Engels en wiskunde. Elk van de 16 programma's kent vervolgens specialisaties, elk met een eigen vakkenpakket.

Wie betaalt de schoolboeken?

Schoolboeken worden kosteloos beschikbaar gesteld met geld van de lokale (gemeentelijke) overheid. De school krijgt van de lokale overheid een bepaald budget per jaar voor boeken. De school bekijkt dan zelf of de bestellingen per docent of per vakgebied niet te duur worden. Er is vrijwel nooit van tevoren een opgelegde grens aan het budget waarbinnen de docent moet bestellen. Een dergelijke grens geldt meer voor de school als geheel: de lokale overheid stelt van tevoren een budget vast, en de scholen moeten binnen dat budget hun boeken kopen, of zelf bij betalen. De laatste jaren krijgen de scholen steeds krappere budgetten om boeken te kopen, waardoor steeds minder nieuwe boeken worden gekocht en leerlingen moet langer met een boek moeten doen. Om de prijzen van schoolboeken te verlagen en dus de budgetten voor scholen te verruimen, spreekt men momenteel over een verlaging van de BTW op schoolboeken van 25% naar 6%.

Wie kiest de schoolboeken?

De individuele docent kiest de benodigde schoolboeken uit de catalogi van de uitgevers. Vervolgens bestelt de docent zelf de schoolboeken bij de uitgever. Als er meerdere docenten binnen een vakgebied werken, kiezen en bestellen ze soms samen. In enkele gevallen heeft de school de bestelling van boeken gecentraliseerd en is er een persoon binnen de school die alle

bestellingen bij de verschillende uitgevers plaatst. Bij de boekenkeuze moeten de docenten rekening houden met de hoofdlijnen en de einddoelen (curricula) die door de Riksdag, het Zweedse parlement, en de overheid worden vastgesteld. De scholen en de docenten kunnen vervolgens op hun eigen wijze invulling geven aan het onderwijs mits de curricula maar gehaald worden.

Welke kortingsystemen worden gehanteerd?

Er worden eigenlijk geen officiële kortingen vastgesteld, er zijn wel kwantumkortingen mogelijk, maar die worden door de individuele uitgever in onderhandeling met de koper bepaald. Hoe groter de partij gekochte schoolboeken, hoe meer onderhandelingsmacht en dus hoe meer korting de koper kan bedingen. De scholen of lokale overheden kopen de boeken tegen de 'net-prices'. Net-prices zijn de tussenhandelsprijzen, oftewel de prijs die de boekhandels ook betalen. Deze prijzen bestaan uit de kostprijs, winst en BTW. De scholen en de lokale overheden krijgen de BTW terug van de nationale overheid. Voor scholen en boekhandelaren gelden bij de aankoop van schoolboeken bij de uitgever dezelfde voorwaarden.

Als de scholen via een boekhandel kopen, heeft de boekhandel een zeer smalle marge van minder dan 5%. Deze marge is aanzienlijk hoger indien de boekhandel schoolboeken aan private personen verkoopt, maar dat komt zeer zelden voor.

Hoe is de distributie van schoolboeken grofweg vormgegeven?

Voor het voortgezet onderwijs wordt de bestelling voor schoolboeken of door de individuele docent, of door een groep vakdocenten of door een centrale persoon in de school gesplaatst bij de verschillende uitgevers. Voor het basisonderwijs gebeurt dat soms door de scholen en soms door de gemeenten (waarin de scholen liggen). In veruit de meeste gevallen worden de boeken direct bij de uitgevers (tegen de net-prices) gekocht. Enkele gemeenten en scholen kopen de boeken voor het basisonderwijs bij de boekhandels ook tegen net-prices (boekhandel heeft dan een marge van tussen de 0 en de 5%). De centrale overheid bemoeit zich niet met de distributie en aankoop van schoolboeken. De uitgevers sturen vervolgens de schoolboeken naar de docenten en scholen. Er is geen centraal distributiecentrum; elke uitgever bepaalt zelf hoe die zijn distributie naar de scholen regelt. In het basis- en voortgezet onderwijs komt het eigenlijk nooit voor dat leerlingen zelf hun boeken kopen bij een boekhandel. In het enkele geval dat het wel gebeurt, zijn de prijzen van het schoolboek zo'n 50% duurder.

Welke alternatieve instrumenten worden er voornamelijk ingezet?

Zweden is één van de oudste voorbeelden van afschaffing van de VBP, en duidelijkste voorbeeld van alternatieve vormen van regulering:

- Overheidsfinanciering van schoolboeken aankopen.
- Overheidssubsidies aan de uitgevers om een breed assortiment aan boektitels uit te geven (niet direct van toepassing op de productie van schoolboeken).
- Algemene steun aan boekhandelaren in de vorm van subsidies en zachte leningen (leningen tegen gereduceerd rente-tarief, of zonder rente).

Het hoge BTW tarief voor schoolboeken 25%, wordt wellicht verlaagd naar 6%. Verder wordt er geen lesgeld geheven.

B3.2 Het internationale onderzoek

In deze paragraaf worden vier van de acht hierboven besproken landen nader onderzocht. Allereerst zal hiertoe een keuze moeten worden gemaakt uit de acht landen. Bij de selectie van de vier nader te onderzoeken landen gaat het primair om het nader bestuderen van de twee aandachtspunten met betrekking tot de werking van de schoolboekenmarkt (zie paragraaf 3.5.3 in het rapport):⁶⁰

1. Wat is globaal de rol van de boekverkopers op de schoolboekenmarkt?
2. Is er sprake van een pluriform aanbod van schoolboektitels?

Op basis hiervan komen we tot de volgende criteria voor de landenkeuze:

1. Is er wel of geen VBP in het land?

⁶⁰ Alternatieven voor het huidige VBP-systeem zijn reeds in de quick scan geïnventariseerd.

Het wel of niet bestaan van de VBP is van belang om de breedte van het aanbod van schoolboektitels te kunnen bepalen. Om dergelijke toetsen mogelijk te maken, ligt het in de rede om voornamelijk landen zonder VBP voor schoolboeken te selecteren. Indien bijvoorbeeld blijkt dat zonder de VBP een breed aanbod van goede kwaliteit mogelijk is, is de vervolgvraag op welke wijze dit brede aanbod tot stand komt: door de vrije werking van de markt of door bepaald overheidsbeleid (zoals de financiering van schoolboeken door de overheid (zie criterium 4) of nog andere alternatieven (zie criterium 5)). Daarnaast is het goed om ook één land met VBP op te nemen als vergelijkingsland voor Nederland.

2. Is er sprake van een kleine of grote omvang van de markt?
Om de vergelijkbaarheid met Nederland te vergroten, ligt de keuze voor een kleine markt meer voor de hand.
3. Wie kiest de schoolboeken: de docent of de overheid?
Indien de overheid de boeken kiest, is een vergelijking met Nederland niet erg zinvol omdat er in dat geval geen sprake meer is van marktwerking en de situatie wel erg verschilt van de Nederlandse. Voorwaarde is dus dat de docent de schoolboektitels kiest.
4. Wie betaalt de schoolboeken: de overheid of de ouders?
In veel landen blijkt de (lokale) overheid een rol als financier en/of inkoper van schoolboeken te hebben, of blijkt de overheid op grote schaal via subsidies aan ouders de kosten van schoolboeken (voor een deel) voor haar rekening nemen. Vervolgens is het van belang hoe ruim de financiering door de overheid is. Indien een zeer krap budget wordt verstrekt, wordt de vrije keuze van schoolboeken daardoor beperkt (zie criterium 3) en kan er wellicht een prijsdempende en aanbodversmallende werking van het financieringsmechanisme uitgaan. Een dergelijke situatie waarin een zeer krap budget de vrijheid voor de docent om schoolboektitels te kiezen onmogelijk maakt, wordt niet verder onderzocht omdat de vergelijkbaarheid met de Nederlandse situatie te gering is.
5. Worden er alternatieve instrumenten naast of in plaats van de VBP ingezet?
Op basis van de quick scan bestaat reeds inzicht in het aantal alternatieve instrumenten dat voornamelijk wordt ingezet; dit criterium is dan enigszins subjectief ingevuld door de onderzoekers (weinig, gemiddeld of veel). Gestreefd wordt naar een verdeling over landen met weinig, gemiddeld en veel alternatieve instrumenten.
6. Is het beleid ten aanzien van de schoolboekenmarkt recent veranderd?
De bestudering van recente beleidsveranderingen is naar verwachting relevant voor het onderzoek omdat daarmee verschillende argumenten die een rol spelen op de schoolboekenmarkt naar voren komen.
7. Is er voldoende informatie beschikbaar over de schoolboekenmarkt?
De hoeveelheid beschikbare informatie is in de meeste gevallen groter indien er recent beleidsveranderingen hebben plaatsgevonden, maar de beschikbaarheid heeft tevens te maken met de mate waarin en de professionaliteit waarmee het boekenvak zich heeft georganiseerd.

Op basis van de quick scan is hier enig inzicht in, al hoewel uiteraard sprake is van een inschatting van de onderzoekers op basis van de quick scan.

Hieronder lopen we de criteria voor de acht landen langs.

1. Is er wel of geen VBP in het land?

Het ligt in de rede om voornamelijk landen zonder VBP voor schoolboeken te selecteren: Denemarken (sinds 1 januari 2001 geen VBP meer, daarvoor zeer beperkt geldig voor schoolboeken), Vlaanderen en Zweden. Daarnaast is het goed om ook een land met VBP op te nemen als vergelijkingsland voor Nederland. Een land zonder VBP dat in aanmerking komt om opgenomen te worden in het onderzoek is Duitsland of Frankrijk (eventueel Spanje of Italië).

2. Is er sprake van een kleine of grote omvang van de markt?

Om de vergelijkbaarheid met Nederland te vergroten, ligt de keuze voor een kleine markt meer voor de hand: Denemarken, Vlaanderen en Zweden. Bij Duitsland is het mogelijk om één Bundesland –ook te zien als een markt van kleine omvang– te bestuderen. Bij Spanje is tevens een opdeling in vier taalgebieden mogelijk, maar dit zijn nog altijd relatief grote markten.

3. Wie kiest de schoolboeken: de docent of de overheid?

In alle landen maken de docenten de keuze voor een bepaald schoolboek. Bovendien is er in de ogen van de docenten in geen van de landen sprake van een situatie waarin een zeer krap overheidsbudget de vrijheid voor de docent om schoolboektitels te kiezen onmogelijk maakt. Op basis van dit criterium is dus geen keuze te maken.

4. Wie betaalt de schoolboeken: de overheid of de ouders?

In veruit de meest landen betaalt de overheid mee aan de voorziening van schoolboeken. Op basis van dit criterium is dus geen keuze te maken.

5. Worden er alternatieve instrumenten (zoals een laag BTW tarief of de overheidsfinanciering van schoolboeken) naast of in plaats van de VBP ingezet?

Alleen in Zweden en Frankrijk worden duidelijk meer dan gemiddeld alternatieve instrumenten ingezet.

6. Is het beleid ten aanzien van de schoolboekenmarkt recent veranderd?

Alleen in Denemarken en Spanje zijn recent beleidsveranderingen doorgevoerd.

7. Is er voldoende informatie beschikbaar over de schoolboekenmarkt?

Dit criterium heeft geen grote rol gespeeld bij de selectie van landen, alleen in Spanje was op voorhand duidelijk dat de beschikbare informatie gering is.

Op basis van de gehanteerde criteria en de informatie uit de quick scan zijn de volgende vier landen geselecteerd:

1. Denemarken

Denemarken is een markt met een kleine omvang zonder VBP (sinds 1 januari 2001 geen VBP meer, daarvoor slechts zeer beperkt geldig voor schoolboeken), waarin recent beleidswijzigingen zijn doorgevoerd, en waarin relatief weinig alternatieve instrumenten worden gebruikt.

2. Vlaanderen

Vlaanderen is een markt met een kleine omvang zonder VBP, waarin het beleid niet recent is gewijzigd maar men dat wel overweegt, en waarin relatief weinig alternatieve instrumenten worden gebruikt. Interessant detail is nog de overeenkomst in taalgebied met Nederland.

3. Zweden

Zweden is een markt met een kleine omvang zonder VBP. Zweden is een belangrijk vergelijkingsland omdat er al lange tijd vrije prijzen zijn en omdat er veel alternatieve instrumenten worden ingezet.

4. Nordrhein-Westfalen (Duitsland)

Duitsland is een groot taalgebied met VBP waarin het beleid niet recent is gewijzigd, en waarin een gemiddeld aantal alternatieve instrumenten worden gebruikt. Daarnaast wordt Duitsland vaak als een voorbeeldland genoemd door voorstanders van de VBP. Duitsland kent een structuur in Bundesländern, waarbij de schoolboekenmarkt en het -beleid in elk Bundesland op bepaalde punten verschilt. Door niet Duitsland als geheel maar één afzonderlijk Bundesland te selecteren, is er sprake van een markt met een kleine omvang. Bovendien wordt het hierdoor mogelijk om een duidelijk beeld van de schoolboekenmarkt te krijgen, een beeld dat niet vertroebeld wordt door verschillen tussen Bundesländern. Gekozen is voor het Bundesland Nordrhein-Westfalen. Ten eerste omdat het beleid in Nordrhein-Westfalen ten aanzien van schoolboeken een gemiddeld beeld geeft voor Duitsland (zowel ouderbijdragen als overheidsfinanciering van schoolboeken). Ten tweede omdat het qua omvang van de schoolboekenmarkt het grootste Bundesland is.

Naast de hierboven bij de quick scan beantwoorde vragen worden in het diepgaande onderzoek in de vier geselecteerde landen nog drie 3 vragen beantwoord. De eerste vraag betreft de marktcontext. In de quick scan is uiteraard al een deel van de context geschetst, maar hier worden belanghebbende, ontbrekende elementen toegevoegd. Deze vragen zijn duidelijk afgestemd op de 2 aandachtspunten zoals die in paragraaf 3.5.3 in het rapport zijn geselecteerd (de rol van de boekverkopers op de schoolboekenmarkt en pluriformiteit van het titelaanbod).

1. Marktcontext

Hoe groot is de marktvaart (aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs en/of aantal scholen)? Hoe groot is het marktaanbod (aantal uitgevers, marktconcentratie van uitgevers)?
Wat is de prijsstructuur?

2. Titelaanbod

Is er een divers aanbod per vak in het voortgezet onderwijs? Zijn er bijvoorbeeld 10 soorten economie boeken of lesmethoden op VWO niveau, of is die keuze veel breder of smaller?
Hoe staat het met de kwaliteit van schoolboeken?

3. Distributie

Wat is globaal de rol van de (school)boekhandel? Wat is de rol van internet op de markt voor schoolboeken?

Om de bovengenoemde vragen te beantwoorden zijn per land gemiddeld zes telefonische interviews gehouden met sleutelpersonen binnen de landen. Veelal waren dat personen werkzaam bij de nationale koepelorganisatie van het boekenvak, bij de organisatie van (educatieve) uitgeverijen, bij de organisatie van boekhandels, of bij de overheid (het Ministerie van Onderwijs of daaraan gelieerde instanties). Daarnaast zijn via de gesprekspartners allerlei relevante publicaties verzameld. Daaronder vallen ook de catalogi van (de organisaties van) de educatieve uitgevers. De complete overzichten met het aantal lesmethoden per vak in het voortgezet onderwijs in de verschillende landen is opgenomen in de bijlagen 4 tot en met 7.

B3.2.1 Denemarken

In Denemarken is het VBP-systeem recent aangepast (zie ook paragraaf B3.1.1). Hieraan is een discussie vooraf gegaan die hier voor wat betreft schoolboeken kort wordt weergegeven.

Eén van de belangrijkste aanleidingen tot de discussie was de steeds maar dalende boekverkopen van zowel algemene als schoolboeken in Denemarken gedurende de afgelopen 15 jaar (Danish Competition Authority, 2000). In 1985 werd er nog voor De.Kr. 266 miljoen aan schoolboeken verkocht, terwijl dat in 1997 was gedaald tot De.Kr. 199 miljoen (beide bedragen luiden in prijzen van 1980). Dit impliceert een daling van zo'n 25%. De algemene trend van dalende boekverkopen heeft geleid tot een discussie over de rol van de VBP als instrument om de afzet van boeken, als cultuurdragers, te stimuleren. Eén van de oorzaken van de afnemende verkoop van schoolboeken zou het stijgende prijsniveau kunnen zijn (de reële boekenprijs is met 36% gestegen sinds 1980). De vraag naar schoolboeken is echter relatief prijsinelastisch. De Deense Mededingingsautoriteit schat dat als de prijs van schoolboeken met 1% stijgt, dat dan de vraag met 0,25 tot 0,50% afneemt.

Een ander aspect dat tijdens de discussie naar voren kwam, was het feit dat men er vast van overtuigd is dat de VBP leidt tot een hoger prijsniveau dan bij vrije prijzen. Door het hanteren van vrije prijzen, zal de gemiddelde prijs dalen en zal de afzet weer toenemen, verwacht de Mededingingsautoriteit. Voor niet prijsgevoelige boeken, zoals schoolboeken, verwacht men dat bij een vrije prijs de afzet met 6 tot 16% zal stijgen (de verandering in afzet van langzaamlopende titels zal variëren van -3% tot +2%). Niettemin wordt gesteld dat er veel minder en zelfs weinig effect op de gemiddelde prijs van boeken zal zijn indien de concentratie onder de uitgevers en onder de boekhandels toeneemt. Er zullen bij vrije prijzen waarschijnlijk wel verschuivingen tussen soorten boeken optreden: prijsdalingen voor bestsellers en prijsstijgingen voor minder goedlopende titels.

Marktcontext

Er zijn in Denemarken aanzienlijk minder leerlingen in het voortgezet onderwijs (in 1998 ongeveer 195.000) dan in Nederland. Enerzijds komt dat doordat het voortgezet onderwijs in Denemarken slechts 3 leerjaren kent, anderzijds doordat Denemarken minder inwoners heeft dan Nederland. Het aantal Deense leerlingen is verdeeld over privaat en publiek onderwijs:

- In 1998 zijn er ongeveer 20 private onderwijsinstellingen (gymnasia) voor voortgezet onderwijs met circa 6.000 leerlingen.
- In 1998 zijn er ongeveer 150 gymnasia (bij 65 daarvan is het HF programma mogelijk), 40 technische colleges (HTX programma), 50 business colleges (HHX programma). Aantal leerlingen in gemeentelijke gymnasia en HF programma bedraagt ongeveer 105.000, en in de HTX en HHX programma's ongeveer 84.000 leerlingen.

Er zijn ongeveer 30 educatieve uitgeverijen waarvan er 5 tot 8 heel groot zijn en de bijna alle omzet binnenhalen. De marktstructuur met 5-8 grotere educatieve uitgeverijen bestaat al langer en de markt is recent niet sterker geconcentreerd.

Volgens de Deense Mededingingsautoriteit is de prijs als volgt over de partijen verdeeld: 10 tot 12% van de consumentenprijs is voor de auteur, 38 tot 40% is voor de uitgever, 25% is voor de boekhandel (die daarvan tussen de 10 en 15% door geeft aan de school), en 25% is voor de fiscus (BTW).

Titelaanbod

Om inzicht te krijgen in het aantal boektitels per vak in het voortgezet onderwijs is gebruik gemaakt van het centrale overzicht van de educatieve uitgeververenigingen voor het gymnasium en het HF programma (zie bijlage 4). Er is geen overzicht op basis van lesmethoden. Uit bijlage 4 blijkt dat er ondanks de relatief kleine marktomvang van de Deense schoolboekenmarkt nogal wat boektitels voor de verschillende vakken beschikbaar zijn. Zo zijn er voor het vak Deens in totaal 295 titels beschikbaar en voor een klein vak als mediakunde nog altijd 33 titels. Er is met andere woorden sprake van een ruim aanbod voor grote vakken, en een wat minder ruim aanbod voor bepaalde kleine vakken. Deze constatering komt overeen met het beeld dat de gesprekspartners hebben.

De gesprekspartners denken niet dat het aantal schoolboektitels (ook niet voor de kleine keuzevakken) zal teruglopen nu de VBP stap voor stap wordt geliberaliseerd. De algemene verwachting is dat de drukkosten nog verder zullen dalen door technologische ontwikkelingen op het gebied van druktechnieken, computertechnologie voor lay-out en het redigeren van manuscripten. Hierdoor blijft het –ook zonder VBP– economisch verantwoord voor de uitgever om beperkte oplagen (voor de kleine keuzevakken) te produceren. De kwaliteit van de Deense schoolboeken is over het algemeen hoog doordat de overheid curricula opstelt en de schoolboeken daarop worden afgestemd, aldus de gesprekspartners. Schoolboeken worden regelmatig vernieuwd (door veranderingen in de curricula of door aanpassingen aan de actualiteit of vakinhoudelijke inzichten). Een schoolboek hebben een gebruiksduur van gemiddeld 4 tot 5 jaar.

Distributie

Door de afschaffing van de VBP is de positie van de boekhandel veranderd: het monopolie op boekenverkoop is doorbroken en de handelsmarges worden verlaagd. Door de afschaffing van de VBP is het monopolie van de boekhandel voor de verkoop van boeken van meer dan 155 Deense kronen (circa f45,-) verdwenen. Onder de oude regels was er ook niet echt sprake van een monopolie omdat de uitgever de boeken ook zelf aan de consument mocht verkopen, bijvoorbeeld via een eigen boekenclub of via internet. Nu de VBP is afgeschaft, is het monopolie afgeschaft en kan elk boek in principe overal te koop worden aangeboden. De verwachting is dat de boekhandel een centrale rol zal blijven spelen voor schoolboeken en dat scholen zullen niet overstappen op andere distributiekkanalen zoals internet of warenhuizen (zie onder meer Danish Competition Authority). Men gaat ervan uit dat het aantal boekhandels met 4 tot 10% zal afnemen nu de VBP is afgeschaft, terwijl het totaal aantal verkooppunten zal toenemen (supermarkten, warenhuizen en internethandel).⁶¹ Het dalend aantal boekhandels zal naar verwachting zo goed als geen effect hebben op de verkoop van schoolboeken. De Deense Mededingingsautoriteit becijferde dat als het aantal boekhandels met 1% afneemt dat dan het aantal verkochte schoolboeken met 0,001% afneemt (2000, p. 130).

Er is nog een andere ontwikkeling van belang voor het aantal boekhandels dat schoolboeken verkoopt. Vanaf april 2001 zullen uitgevers in toenemende mate overstappen op het systeem waarbij geen of een sterk gereduceerde marge aan de boekhandelaar wordt gegeven. Gemiddeld zal de handelsmarge dan geen 25% bedragen (waarvan tot nu toe nog 10 tot 15% wordt doorgegeven aan scholen) maar gemiddeld 12%. De positie van de boekhandelaar met betrekking tot schoolboeken zal hierdoor verslechteren en de verwachting is dat het aantal boekhandels dat in schoolboeken handelt, zal afnemen. Er zal hierdoor een verschuiving optreden van de verkoop van schoolboeken via de boekhandel naar de verkoop direct bij de uitgevers. Het voordeel voor de uitgever hiervan is uiteraard dat de handelsmarge niet hoeft te worden betaald. Dit kan voordelig zijn voor scholen als zij een deel van de handelsmarge krijgen. Het nadeel voor de scholen is dat men nu met meer dan één leverancier te maken heeft (meerdere uitgevers in plaats van één boekhandel).

Door deze twee (en andere) factoren is de positie van de onafhankelijke boekhandel de laatste jaren veranderd. Er wordt in toenemende mate met winkelketens gewerkt, waarbij de samenwerking zich vertaalt in de bedrijfsvoering en winkelconcept, maar niet zo zeer in gezamenlijke inkoop van boeken. Sommige ketens zijn verbonden aan een uitgever, zoals de ketens GAD en Busch die samen 25% van de totale detailhandelsomzet genereren, en waarvan de meeste winkels ook schoolboeken verkopen. Andere ketens zijn niet verbonden aan een uitgever en worden de vrijwillige ketens genoemd (samen 51% van de totale detailhandelsomzet). De keten Bog og Ide is in de grootste vrijwillige keten. Bog og Ide handelt voornamelijk in algemene boeken en veel minder in schoolboeken. Naast de boekhandels werkzaam binnen ketens, zijn er onafhankelijke

⁶¹ Het aantal boekhandels is in de afgelopen decennia al aanzienlijk afgenomen: sinds de jaren '70 is het aantal boekhandels met 33% gedaald en sinds 1985 met 12%.

boekhandels die tezamen 24% van de totale detailhandelsomzet genereren en 63% van de verkooppunten in handen hebben.

Er zijn in totaal ongeveer 450 boekhandels in Denemarken (waarvan 400 erkend). De meeste boekhandelaren, zo'n 95%, handelen in schoolboeken. In de meeste gevallen worden schoolboeken als bijzaak gezien door de boekhandelaren. Er zijn ongeveer 100 boekhandels die schoolboeken niet slechts als bijzaak zien, maar zich er enigszins op richten (naast de handel in algemene boeken). Er zijn slechts zeer weinig boekhandels die meer dan 80% van hun omzet uit schoolboeken halen (maximaal 2 tot 4 schoolboekhandels).

De rol van de boekhandel op de schoolboekenmarkt is beperkt tot de distributie en doorverkoop van boeken. Veruit de meeste scholen gebruiken de boekhandel alleen als leverancier en verdelen de boeken zelf onder de leerlingen (pakketsamenstelling). Sommige scholen besteden meer zaken uit aan de boekhandels (zoals de aankoop van andere schoolbenodigdheden waaronder calculators). Volgens de uitgevers vervullen de boekhandelaren geen functie van belang en kunnen ze net zo goed worden overgeslagen: "De boekhandel speelt een rol omdat ze dat vroeger ook al deden en ze hebben verder geen functie". Deze houding verklaart de op handen zijnde veranderingen in handelsmarges en het overslaan van de boekhandel voor schoolboeken.

Internet speelt (nog) geen rol van betekenis met betrekking tot de distributie en verkoop van schoolboeken. Twee jaar geleden is er door twee uitgevers een internetboekhandel (www.sexo.dk) gericht voor schoolboeken. Later is deze verkocht aan een lokale krantenuitgever. Deze internethandel speelt echter geen grote rol.

B3.2.2 Nordrhein-Westfalen (Duitsland)

Marktcontext

Er zijn ongeveer 6,5 miljoen leerlingen in het algemeen voortgezet onderwijs en 2,6 miljoen in het beroepsvoorbereidend onderwijs in heel Duitsland. In het schooljaar 2000/01 zijn er in Nordrhein-Westfalen meer dan 1,1 miljoen leerlingen in het voortgezet onderwijs (zo'n 250.000 meer dan in Nederland): 742 Hauptschulen met 266.162 leerlingen, 535 Realschulen met 324.491 leerlingen en 627 Gymnasien met 534.367 leerlingen. Het aantal leerlingen in het Bundesland dat in het basisonderwijs (Grundschule) begint, neemt af. Deze dalende trend is in 1998 ingezet en zet in de komende jaren door (in 2000/2001 7% minder leerlingen dan in 1997/1998). In het voortgezet onderwijs zullen de leerlingaantallen vanaf 2002 ook gaan afnemen. De afzetmogelijkheden nemen dus af.

In paragraaf B3.1.2 is voor heel Duitsland al bekeken hoe de schoolboeken worden betaald; hier wordt kort een meer gedetailleerd overzicht gegeven voor Nordrhein-Westfalen. De lokale autoriteiten stellen geld beschikbaar voor de scholen. Daarnaast betalen de ouders in Nordrhein-Westfalen 30% van de schoolboekenuitgaven van de school. Dit percentage is in feite hoger, namelijk 45% van de totale uitgaven aan schoolboeken, doordat ouders ook zelf schoolboeken

kopen, onder meer om bepaalde naslagwerken in eigendom te krijgen. De scholen mogen de hun toegewezen budgetten zelf beheren. De scholen kopen zelf hun boeken in en bepalen dus zelf welk deel van het budget aan schoolboeken en welk deel aan andere kostenposten wordt besteed. Het gevolg is dat niet alleen de kwaliteit van de schoolboeken maar ook de prijs een criterium is waarop de keuze voor een bepaald schoolboek wordt gebaseerd. Er zijn geen openbare aanbestedingsprocedures zoals het geval is indien de overheid de boeken inkoopt.

Om scholen te bewegen om voldoende middelen van het budget te besteden aan schoolboeken, heeft het Ministerie van Onderwijs in Nordrhein-Westfalen in 1989 richtbedragen opgesteld die overigens niet verplicht zijn. De richtbedragen geven aan hoeveel per leerling aan schoolboeken zouden moeten worden besteed door schoolbesturen (zie ook: Institut für Bildungsmedien e.V., 1997, p. 20). De richtbedragen zijn echter niet aan de inflatie aangepast en is dus in reële termen aanzienlijk gedaald: in de periode 1989-1997 stegen de prijzen van schoolboeken in Nordrhein-Westfalen met gemiddeld 25% zodat scholen een kwart minder boeken volgens hetzelfde richtbedrag kunnen kopen.

De overheidsuitgaven aan schoolboeken zijn door bezuinigingen de laatste jaren gedaald zoals blijkt uit tabel B3-9. In de periode 1991-1996 daalde het budget voor schoolboeken met bijna 29%. Door deze bezuinigingen hebben de scholen steeds minder middelen ter beschikking om schoolboeken te kopen, en moet er nog prijsbewuster worden ingekocht door scholen.

Tabel B3-9: Overheidsuitgaven in Nordrhein-Westfalen aan schoolboeken (in miljoen)*

Jaar	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Bedrag	f 158	f 152	f 141	f 124	f 118	f 113

Bron: Institut für Bildungsmedien e.V., 1997, p. 27.

* In Nordrhein-Westfalen worden niet alleen de schoolboeken in het algemeen onderwijs door de overheid gefinancierd, maar ook de schoolboeken in het beroepsonderwijs. In ander Bundesländern gebeurt dat vrijwel nooit.

De nationale educatieve uitgeversvereniging (Verband des Deutschen Schulbuchverlage met als onderdeel VdS Bildungsmedien e.V.) heeft 69 leden.⁶² Er zijn veel meer educatieve uitgevers, namelijk 333. De 69 leden genereren tezamen echter 97% van de schoolboekenomzet (er zijn ongeveer 30 hele grote educatieve uitgevers). Er is sprake van marktconcentratie, dat wil zeggen dat steeds meer individuele uitgevers zich aansluiten bij een educatief uitgeversconcern. Er zijn echter ook enkele educatieve uitgevers die zich juist opsplitsen in kleine specialistische bedrijven (zoals Klett). Van de 69 leden van de educatieve uitgeversbond zijn er 29 onderdeel van een concern en zijn er 40 zelfstandig. Nordrhein-Westfalen is de grootste regionale deelmarkt waarop

⁶² Deze vereniging is onderdeel van de nationale branche-organisatie voor de uitgevers, groothandel en de boekhandels (Börsenverein des Deutschen Buchhandels e.V.). In Nordrhein-Westfalen is er ook een dergelijke vereniging (Verband der Verlage und Buchhandlungen in Nordrhein-Westfalen e.V.)

ongeveer 25% van de totale (nationale) schoolboekenomzet wordt behaald. Alle 69 leden van de educatieve uitgeververbond zijn actief in Nordrhein-Westfalen.

Hieronder wordt in tabel B3-10 de prijsstructuur in percentages van de consumentenprijs, de VBP, gegeven voor een gemiddeld schoolboek in vierkleuren druk. Deze cijfers zijn op ons verzoek samengesteld door de educatieve uitgeververbond.

Tabel B3-10: Prijsstructuur van gemiddeld schoolboek volgens de educatieve uitgeververbond

Kosten en marges	% van de consumentenprijs
Technische kosten	14-17%
Ontwikkelingskosten	20-25%
Auteursrechten	5-7%
Distributiekosten	7%
Marketingkosten	14-17%
BTW	7%
Netto winstmarge uitgever	1-3%
Boekhandelsmarge bij verkoop aan private partijen	20-25%
Boekhandelsmarge bij verkoop aan scholen/overheid	10-14%*

Bron: Institut für Bildungsmedien e.V.

* Gemiddeld krijgen scholen en de overheid 11-15% korting.

Titelaanbod

In Duitsland zijn veel schoolboektitels verkrijgbaar (circa 45.000). Dat heeft onder meer te maken met het feit dat schoolsystemen en curricula per Bundesland kunnen verschillen, waardoor er per Bundesland andere schoolboeken nodig kunnen zijn. In heel Duitsland zijn er voor de vakken met veel leerlingen (zoals Duits, wiskunde en Engels) 10 tot 15 verschillende methoden beschikbaar en voor de kleinere vakken zijn vaak ook nog 5 verschillende methoden beschikbaar. De belangrijkste reden voor dit brede aanbod is volgens de gesprekspartners niet zo zeer de regionale opsplitsing in deelmarkten, maar de vaste boekenprijs.⁶³ Doordat scholen beperkte middelen hebben om schoolboeken aan te schaffen, zullen scholen trachten om zoveel mogelijk kortingen te bedingen. De vaste boekenprijs verhindert dat bij de aankoop van grote partijen schoolboeken door scholen of gemeenten de grote uitgevers meer kortingen kunnen bieden dan de kleine uitgevers (zie tabel B3-2 in paragraaf B3.1.2). Hierdoor kunnen zowel grote als kleine uitgevers blijven bestaan. De vraag is echter of kleine uitgevers minder kortingen zouden kunnen bieden dan grote uitgevers; de mogelijkheid om hoge kortingen te verlenen heeft niet zo zeer met de omvang van het bedrijf te maken als wel met de financiële positie. De vraag is verder of kleine uitgevers noodzakelijk zijn om een breed aanbod te produceren. Deze vraag is volgens de gesprekspartners moeilijk te beantwoorden, maar men neigt naar een bevestigend antwoord.

Om voor Nordrhein-Westfalen inzicht te krijgen in het aantal lesmethoden per vak in het voortgezet onderwijs is geput uit de lijst met goedgekeurde lesmethoden per vak zoals jaarlijks

⁶³ In 1998 waren er in heel Duitsland 2.711 nieuwe schoolboektitels (in de eerste druk) en in 1999 2.702 te verkrijgen (Henning, 2000).

wordt opgesteld door het Ministerie van Onderwijs van Nordrhein-Westfalen (zie bijlage 5). Het aantal lesmethoden voor grote vakken als Duits, Frans, Engels, geschiedenis, wis- en natuurkunde ruim te noemen (rond de 10 in het gymnasium). Voor kleinere vakken, zoals informatica, techniek, textielvormgeving en voedingsleer is het aanbod van methoden beperkt (1 tot 2). Dit beeld, van een ruim aanbod voor grote vakken en een beperkter aanbod voor kleine vakken, wordt bevestigd door de gesprekspartners.

De gesprekspartners zijn van mening dat de kwaliteit van een Duits schoolboek hoog is. Als oorzaak zien zij onder meer de goedkeuring van de overheid en de aansluiting bij de curricula. Het feit dat de schoolboeken die in uitleensystemen rouleren, gemiddeld 8 of meer jaar worden gebruikt, wordt als negatief ervaren en zou de kwaliteit van schoolboeken voor bepaalde vakken met een actueel karakter (politieke en sociale wetenschappen of informatica) kunnen verminderen.

Distributie

Net zoals in de rest van Duitsland worden de meeste schoolboeken verhandeld via de boekhandel.⁶⁴ In heel Duitsland zijn er ongeveer 6.000 (algemene) boekhandels. De meeste boekhandelaren beschouwen schoolboeken als een kleine bijzaak en handelen alleen in het hoogseizoen (de tweede helft van de zomer). Er zijn ongeveer 1.200 tot 1.500 boekhandels in Duitsland die 80% of meer van hun omzet uit schoolboeken halen. In Nordrhein-Westfalen zijn dat er ongeveer 300 tot 400. Er is geen sprake van marktconcentratie bij de boekhandels.

De functie van de boekhandel is het opnemen, uitvoeren en financieel afhandelen van bestellingen, het distribueren van boeken naar de individuele scholen. Doordat in Duitsland zoveel schoolboektitels en verschillende regionale uitgaven beschikbaar zijn, is de taak van de boekhandel niet altijd even eenvoudig, aldus een gesprekspartner. Het samenstellen van boekenpakketten per leerling behoort niet tot de taken van de boekhandel. De handel via internet speelt (nog) geen rol op de schoolboekenmarkt in Nordrhein-Westfalen of in Duitsland.

B3.2.3 Vlaanderen

Marktcontext

Ondanks het feit dat Nederland en Vlaanderen een belangrijk gemeenschappelijk kenmerk hebben –namelijk de Nederlandse taal– is de vergelijking tussen de (school)boekenmarkten op andere fronten moeilijk (Van Baelen, 1999, pp. 7-8, p. 14).

Ten eerste is het marktvolume veel kleiner in Vlaanderen: er zijn circa 430.000 leerlingen in het voortgezet onderwijs en er zijn 1.036 scholen voor voortgezet onderwijs. Er zijn relatief hoge

⁶⁴ In sommige gevallen speelt de groothandel ook een rol, voornamelijk al het gaat kleinere bestellingen bij verschillende uitgevers. In heel Duitsland zijn er 10 schoolboekgroothandels, en in Nordrhein-Westfalen zijn er 3 schoolboekgroothandels.

vaste kosten ten opzichte van een relatief klein marktpotentieel. Om het draagvlak te vergroten komt horizontale en verticale integratie voor.

Ten tweede zijn de marktstructuren losser, meer versplinterd en kleinschaliger. De meeste Vlaamse uitgeverijen en importbedrijven zijn familiebedrijven, met een gesloten financieringsstructuur (met voornamelijk eigen kapitaal; geen risicodragend kapitaal via open aandelen-uitgifte), waardoor de kans op een subjectieve en onprofessionele houding groter is.

Ten derde verschillen de curricula (eindtermen) en het schoolsysteem zoveel dat –ondanks de overeenkomst in taal– de Nederlandse schoolboeken niet in Vlaanderen gebruikt kunnen worden, en omgekeerd. De marktpositie van Nederlandse uitgevers op de Vlaamse schoolboekenmarkt is dan ook lang niet zo sterk als de positie op de markt voor algemene boeken (Van Baelen, 1999, p. 18, p. 20). De netto-omzet van de Vlaamse uitgeverijen met betrekking tot schoolboeken bedroeg in 1995 f68,45 miljoen en in 1998 f82,27 miljoen. In 1998 kwam hier nog een bedrag van f5,46 miljoen bovenop voor de export. Van de totale export was een relatief groot deel, f1,97 miljoen, voor de Nederlandse schoolboekenmarkt. In 1998 exporteerde Nederland schoolboeken naar Vlaanderen waar een netto-omzet van f7,05 miljoen tegenover stond (Van Horssen, 1998, p. 127). De omzet van de import van schoolboeken uit Nederland is procentueel verdubbeld in de periode 1995-1998. In termen van consumentenbestedingen verandert het plaatje nauwelijks: het aandeel van het Nederlandse schoolboeken op de totale Vlaamse schoolboekenmarkt is 7%. De totale consumentenbestedingen op de Vlaamse schoolboekenmarkt bedroeg in 1998 f116,36 mln (3.700.000 exemplaren) (Van Baelen, 1999, p. 24).

Tabel B3-11: Netto-omzet voor schoolboeken in Vlaanderen in 1995 en 1998*

	Netto-omzet in mln in 1995 (aandeel in %)	Netto-omzet in mln in 1998 (aandeel in %)	Omzetverandering (in %)
Vlaamse uitgevers**	f 68,45 (95%)	f 82,27 (91%)	+ 20%
Import uit Nederland	f 3,55 (5%)	f 7,10 (8%)	+100%
Import uit andere landen	f 0,16 (0%)	f 1,37 (1%)	+ 1%
Totaal schoolboeken	f 72,16 (100%)	f 90,74 (100%)	+ 26%

Bron: Van Baelen, 1999.

* Cijfers gaan alleen uit van de officiële gegevens, d.w.z. van de erkende uitgevers en importeurs; hierin zijn niet de omzet van de niet-geregistreerden en de rechtstreekse import door de Vlaamse boekhandel uit Nederland opgenomen.

** De Vlaamse uitgeverijen zijn vaak (voor een deel) in handen van Nederlandse uitgevers.

De Vlaamse educatieve uitgevers zijn georganiseerd binnen de (algemene) Vlaamse Uitgeversvereniging. Er is geen aparte educatieve uitgeversvereniging, met als gevolg dat er op centraal niveau geen inzicht bestaat in het aantal lesmethoden per vak.⁶⁵ Om hier toch inzicht in te krijgen is het van belang om te weten welke educatieve uitgevers een belangrijke rol spelen in

⁶⁵ Er is wel een werkgroep van educatieve en wetenschappelijke uitgevers die om de zoveel maanden bijeen komt.

het Vlaamse voortgezet onderwijs. Van deze belangrijkste uitgevers kan dan vervolgens in de catalogi worden bekeken hoeveel lesmethoden beschikbaar zijn per vak.

In tabel B3-12 worden de uitgeversconcerns waarbinnen schoolboeken worden uitgegeven of geïmporteerd gerangschikt op basis van omzet die werd behaald met de totale boekenverkoop (A-, S,- en W-boeken). Van veel kleinere uitgeverijen is de omzet niet bekend, al is er soms wel een omzet categorie bekend ($> f13,75$ mln; $f2,75-13,75$ mln; $< f2,75$ mln). Deze kleinere ondernemingen zijn wel opgenomen in de tabel, maar omdat er geen onderlinge rangschikking op basis van omzet mogelijk is, is een alfabetische volgorde aangehouden. Overigens zijn veel kleinere uitgeverijen verdwenen, maar is het aanbod van schoolboektitels niet verminderd, aldus enkele gesprekspartners.

Tabel B3-12: Rangschikking van uitgeverijen die schoolboeken voor het voortgezet onderwijs uitgeven op basis van totale netto-boekenomzet (excl. BTW)

Concern	Netto-omzet (in mln)			Bijzonderheden
	1995	1996	1997	
Wolters Plantyn Wolters Kluwer	f 292,81	f 286,64	f 290,41	Werkmaatschappij van Nederlandse moeder, vooral W-boeken, ook S-boeken. Ook importeur. Hoofdrolespeler voor het voortgezet onderwijs.
Standaard Uitgeverij	f 61,84	f 66,92	f 72,55	Onderdeel van het Nederlandse PCM, vooral A-boeken, distributie uitbesteed aan Libridis en Standaard Boekhandel; ook importeur. Hoofdrolespeler voor het voortgezet onderwijs.
Pelckmans	f 11,09	f 11,91	f 13,44	Omzet is inclusief omzet van de schoolboekhandel, vooral S-boeken, basis- en voortgezet onderwijs. Hoofdrolespeler voor het voortgezet onderwijs.
Van In (/Den Gulden Engel)	-	-	f 2,75 - f 13,75	Onderdeel van VNU-Mediaxis (omzet f 210,1 mln in 1997). Alleen S-boeken, basis- en voortgezet onderwijs. In 1999 is Den Gulden Engel overgenomen door het Nederlandse Bosch en Keuning. Hoofdrolespeler voor het voortgezet onderwijs.
De Sikkel	f 9,45	f 8,69	f 9,01	Alleen S-boeken, ook importeur. Hoofdrolespeler voor het voortgezet onderwijs.
De Clerck	-	-	f 2,75 - f 13,75	S-boeken, beroepsonderwijs, incl. schoolboekhandel.
De Grave	-	-	f 2,75 - f 13,75	S-boeken, voortgezet onderwijs, incl. schoolboekhandel.
Die Keure	-	-	< f 2,75	S-boeken, basis- en voortgezet onderwijs.
Diligentia	-	-	< f 2,75	S-boeken, voortgezet onderwijs.
Simon Stevin	-	-	< f 2,75	Importeur S-boeken, valt onder EPN.
Audivox	-	-	-	Importeur van Engelstalige schoolboeken en studie-uitgaven; vooral S-boeken.
Uitgeverij Tabor	-	-	-	Uitgaven voor godsdienst onderwijs.

Bron: Boekhandel Belis-Vinck; en Van Baelen, 1999, p. 29, pp. 33-35, bijlage 2.

Op basis van deze tabel zijn de volgende vijf uitgevers de hoofdrolespelers voor het voortgezet (secundair) onderwijs: Wolters Plantyn, Pelckmans, Van In, Standaard Uitgeverij (allemaal vooral gericht op het vrije onderwijs en slechts voor een klein deel op het gemeenschapsonderwijs), en De Sikkel (alleen gericht op het gemeenschapsonderwijs).

De prijsstructuur is niet op centraal niveau bekend voor het Vlaamse schoolboek. Wel is bekend dat aan auteursrechten ongeveer 5 tot 10% van de consumentenprijs wordt betaald. Verschillende gesprekspartners geven aan dat de prijzen de laatste jaren zijn gestegen, vooral van werkboeken die jaarlijks opnieuw moeten worden aangeschaft.

Titelaanbod

Om inzicht te krijgen in het aantal lesmethoden per vak is gewerkt met de catalogi van de belangrijkste educatieve uitgevers voor het vrije onderwijs zoals die hierboven naar voren

kwamen (er bestaan in Vlaanderen geen centrale overzichten): Wolters Plantyn, Standaard Uitgeverij, Pelckmans, Van In en Die Keure (zie bijlage 6).

Er zijn meerdere koepels, waaronder het vrije onderwijs, met elk eigen leerplannen. Schoolboeken gaan veelal uit van een bepaald leerplan en kunnen dus verschillen per koepel. Binnen die koepels zijn er dan ook nog eens vier soorten voortgezet onderwijs (ASO, TSO, KSO en BSO), elk met allerlei keuzegedeelten. Al met al zijn er zeer veel studierichtingen mogelijk.

Er worden door de educatieve uitgevers aparte schoolboeken voor elke koepel gemaakt. Indien over de koepels heen wordt gekeken, zijn er vrij veel schoolboeken per vak beschikbaar (voor bepaalde vakken een zeer breed aanbod, voor andere vakken, zoals de technische vakken, is het aanbod veel minder breed, aldus de gesprekspartners). Omdat er geen centrale overzichten zijn, en er met catalogi van individuele uitgevers gewerkt moest worden, is er een keuze gemaakt voor het soort onderwijs binnen de koepel met de meeste leerlingen: het algemeen secundair onderwijs binnen de (katholieke) vrije school.

Uit bijlage 6 komt naar voren dat het aanbod van lesmethoden per vak over het algemeen breed is met gemiddeld zo'n 6 tot 7 methoden per vak (vergelijkbaar met de Nederlandse situatie). Voor kleine vakken, als filosofie en maatschappelijke vorming, is het aanbod beperkt tot één methode. Voor de grote vakken, als Nederlands, Frans en geschiedenis, is het aanbod ruim (> 10 lesmethoden).

De kwaliteit van het Vlaamse schoolboek is over het algemeen hoog te noemen, aldus de gesprekspartners. De eindtermen en leerplannen die door de overheid en de koepelorganisaties worden opgesteld, dragen in grote mate bij aan de kwaliteit van het schoolboek.

De afschrijvingstermijn van een schoolboek in een boekenfonds is meestal 4 tot 5 jaar. De gebruiksduur van een schoolboek varieert van 2 tot 6 jaar. Sommige uitgaven worden minder vaak aangepast (aan de actualiteit of gewijzigde leerplannen) en gaan langer mee, zoals een atlas, bijbel, of kunstgeschiedenisboek.

Distributie

Een groot deel, 30 tot 55%, van de schoolboekenverkoop aan scholen vindt direct bij de uitgevers plaats (zie paragraaf B3.1.7). Dit hangt mede samen met het feit dat bijna alle Vlaamse educatieve uitgevers hun distributie in eigen beheer organiseren. De overige 45 tot 70% van de schoolboeken wordt via gespecialiseerde schoolboekhandels aan de scholen geleverd.

Het boekhandelskanaal bestaat uit 10 schoolboekhandels, waarvan een achttal kleinere die aan de hand van individuele leerlingenlijsten actief zijn op de schoolboekenmarkt, en twee hele grote. De allergrootste is Standaard Boekhandel⁶⁶ en de tweede op enige afstand is Boekhandel De

⁶⁶ Standaard Boekhandel telt 14 filialen en zo'n 60 contractzaken. Het ketenconcept leidt niet tot uniforme winkels (zo zijn er hele grote en kleinere winkels, is het aandeel van schoolboeken in de omzet variabel, en de productkennis van het personeel niet in elke winkel gelijk). Wel is de fysieke goederenstroom binnen Standaard Boekhandel sterk gecentraliseerd. Er wordt een uitgebreide centrale voorraad

Clerck. Deze grote schoolboekhandels halen via een agressieve kortingspolitiek veruit het grootste deel van de omzet aan schoolboeken afgezet via de boekhandel binnen.⁶⁷ Tot het voorjaar van 1998 verdedigde en respecteerde Standaard Boekhandel grotendeels de vastgelegde verkoopprijzen. Voor bulkleveringen naar scholen werd vanaf dat moment echter de korting systematisch opgedreven om (zelfstandige) concurrenten uit de markt te duwen. Voor veel (school)boekhandels was dit omzetdeel het onontbeerlijk stukje rendement om te kunnen overleven, aldus enkele gesprekpartners. Er zijn dan ook veel kleine boekhandels verdwenen. Men spreekt dan ook wel van een ernstige verschraling en monopolisering van de schoolboekhandels. De rol van de schoolboekhandel bestaat uit het geven van advies over de verschillende uitgaven, bulkverkoop (boekgroothandel) en in ongeveer de helft van de gevallen pakkettenverkoop en -samenstelling. Internet speelt geen rol bij de verkoop en distributie van schoolboeken.

B3.2.4 Zweden

Marktcontext

In 1999/2000 waren er 595 gymnasia met 305.579 leerlingen. Het aantal scholen is de laatste 5 jaar gedaald met 7%, terwijl het aantal leerlingen is gedaald met 2%. De marktomvang is dus ongeveer de helft van de Nederlandse markt (ten dele komt dit doordat het Zweedse voortgezet onderwijs slechts uit 3 lesjaren bestaat).

De Zweedse Associatie van Educatieve Uitgevers (Föreningen Svenska Läromedelsproducenter) heeft ongeveer 26 leden. Daarnaast zijn er een paar kleinschalige educatieve uitgevers, maar de FSL leden bedienen gezamenlijk 99% van de markt. De vier grootste educatieve uitgevers hebben samen ongeveer 80% van de schoolboekenmarkt in handen. Dat is al 10 jaar het geval, en recent heeft geen wezenlijke verandering in de marktstructuur en mate van marktconcentratie plaatsgevonden. Sundkvist (1995, p. 15) stelt dat er een tendens is naar marktconcentratie bij uitgevers, en dat er met zo'n 4 grote uitgeversconcerns sprake is van een oligopolie situatie. Tabel B3-13 geeft de totale omzet van de educatieve uitgevers van 1992 tot en met 1999. Van deze totale omzet kwam in 1998 36,3% (ZKr. 432.977.000) en in 1999 32,5% (ZKr. 383.674.000) van het voortgezet onderwijs (Gymnasieskola). De (overheids)uitgaven aan schoolboeken in het voortgezet onderwijs daalde van 1998 op 1999 met 11,4%. Deze daling heeft niet zo zeer te maken met het afnemend aantal leerlingen, maar met overheidsbezuinigingen op onderwijs.

aangehouden in de magazijnen van Libridis, dat de integrale logistieke dienstverlening verzorgt voor Standaard Boekhandel (Van Baelen, 1999, pp. 37-39).

⁶⁷ Een voorbeeld van de kortingspolitiek luidt als volgt. Standaard Uitgeverij en Standaard Boekhandel maken het bijvoorbeeld voor andere boekhandels in Antwerpen en omgeving moeilijk om in schoolboeken te handelen. De eigen boekhandel (Standaard) geeft 25% korting aan scholen (dat maakt de band met Standaard uitgeverij mogelijk), terwijl andere boekhandelaren maar een marge kunnen geven van 20% aan scholen (meer laat de Standaard Uitgeverij, de marktleider, niet toe).

Tabel B3-13: Totale omzet, nieuwe titels en afzet van educatieve uitgeverijen (FSL-leden) 1992-1999 (excl. BTW)

Jaar	Omzet (in mln)	Nieuwe titels	Afzet	Jaar	Omzet (in mln)	Nieuwe titels	Afzet
1992	f 241,80	1.404	13.475.707	1996	f 279,62	2.130	12.769.311
1993	f 248,56	1.326	12.856.767	1997	f 281,84	2.159	12.327.219
1994	f 279,38	1.703	13.465.561	1998	f 287,63	1.796	12.310.687
1995	f 286,89	1.966	13.275.262	1999	f 284,93	1.713	11.852.445

Bron: www.fsl.se.

De prijsstructuur voor het Zweedse schoolboek is niet bekend op centraal niveau. Wel is bekend dat 12 tot 20% van de consumentenprijs aan royalties voor de schrijvers wordt besteed.

Titelaanbod

Om inzicht te krijgen in het aantal boektitels per vak in het voortgezet onderwijs is gebruik gemaakt van het centrale overzicht van de educatieve uitgeververenigingen. Door de structuur van het Zweedse gymnasium (met meerdere niveaus naast elkaar, zie paragraaf B3.1.8) zijn er zeer veel verschillende vakken beschikbaar, en zijn er per vak allerlei differentiaties naar niveau en programma waardoor er zeer veel combinaties van vakken denkbaar zijn. Er zijn geen overzichten van boektitels bekend per onderwijssegment (algemeen versus beroepsvoorbereidend) of voor verschillende programma's of niveaus. Bijlage 7 (waarin het aantal boektitels is opgenomen) is dan ook zeer lang, zeker in vergelijking met de andere drie landen, waar wel een onderscheid naar segmenten en niveaus wordt gehanteerd. In 2000 is het gymnasium vernieuwd (aangepast aan nieuwe onderwijskundige inzichten, enkele aanpassingen aan vakken-samenstellingen et cetera), hetgeen heeft geleid tot enkele nieuwe schoolboeken. Het aanbod in 2000/2001 was als gevolg van die onderwijsvernieuwing minder groot dan in 1999/2000. Er zijn in 2000/2001 in totaal 15.000 schoolboektitels beschikbaar.

Voor de meeste vakken is er sprake van een ruim aanbod van schoolboektitels. Ook de gesprekspartners spreken unaniem over een breed aanbod. Voor grote vakken is het aanbod zeer ruim: Zweeds met bijna 750 titels en wiskunde met bijna 160 titels. Voor enkele specialisaties (zoals onderwijzend en pedagogisch management, geluidstechniek, metaalbouwtechniek, telecominstallatie en multimedia) en voor bepaalde kleine vakken (zoals machinetechniek, natuurgebruik, milieuzorg en koorzang) is er echter een beperkt aanbod dat voor een belangrijk deel samenhangt met de onderwijsvernieuwing in 2000.

Gesprekspartners vinden dat de kwaliteit van het gemiddelde Zweedse schoolboek hoog is. Dit is volgens hen voor een belangrijk deel te danken aan de inbedding van de schoolboeken in de curricula van de overheid.

Een boek wordt gemiddeld 5 tot 10 jaar gebruikt door scholen. Deze termijn is de laatste jaren gestegen omdat de scholen steeds krappere budgetten krijgen om boeken mee te kopen, er worden dus steeds minder nieuwe boeken gekocht en men moet langer met een boek doen.

Distributie

Voor het voortgezet onderwijs spelen boekhandels nagenoeg geen rol (geen verkoop en geen distributie). De boekhandel in dit segment speelt alleen een rolletje bij de aankoop van naslagwerken en cadeaus door particulieren. Het gevolg is dat slechts weinig boekhandels zich bezighouden met schoolboeken (er zijn geen gespecialiseerde schoolboekhandels). Als de boekhandels zich al bezighouden met schoolboeken, dan is dat altijd een zeer kleine bijzaak. De functie van de boekhandel op het gebied van schoolboeken is dan ook puur die van 'de distributeur als doorgeefluik'.

Bijlage 4:

Aantal boektitels per vak (Denemarken)

In onderstaande tabel wordt per vak het aantal boektitels weergegeven voor 2000/2001 voor het gymnasium en het HF programma. Er is geen overzicht op basis van lesmethoden.

In dit overzicht zijn de moderne talen niet opgenomen, omdat de catalogus voor moderne talen voor alle onderwijssegmenten is samengesteld (van basisonderwijs tot volwassenenonderwijs) en omdat de meeste titels geschikt zijn voor de verschillende segmenten (Fonden Undervisnings Information (2000), *Fremmedsprog*, Kopenhagen.). Het gaat in totaal om meer dan 250 titels voor de vakken Engels, Duits en Frans, ongeveer 60 titels voor de vakken Spaans en Italiaans, en 15 titels voor het vak Russisch. Voor Latijn zijn ongeveer 50 titels beschikbaar. Voor het vak Grieks (zowel oud als nieuw Grieks) is het aanbod met elk 6 titels relatief beperkt te noemen.

Tabel B4: Aantal boektitels in het gymnasium en HF*

Vak	Onderwerp	Aantal boektitels
Biologie		43
Deens	Invulling en tekst lezen	21
	Periode en schrijvers	92
	Thema en genre	54
	Anthologie	34
	Literatuur	35
	Beeldspraak	15
	Taalleer	44
Informatica		33
Drama		162
Bedrijfseconomie		21
Kunst	Tekening en grafiek	9
	Schilderkunst	18
	Ruimtelijke vorm	9
	Kunstgeschiedenis	18
	Beeldende kunst	28
Wiskunde		62
Fysica		32
Natuurkunde		53
Scheikunde		23
Aardrijkskunde		12
Geschiedenis	Denemarken	20
	Wereld	37
Mediakunde		33
Muziek	Onderwijs/oriëntatie	34
	Zang	33
	Zang voor dans en drama	26
	Koor	15
	Blokfluit	5
	Instrumentleren en samenspel	27

Vervolg tabel B4

Lichamelijke opvoeding en sport	Algemeen	20
	Balspel	27
	Vrijtijdsactiviteiten (o.a. atletiek)	9
	Gymnastiek	4
	Sportfysiologie en –theorie	24
	Sportpedagogiek	13
	Zwemmen	7
Oudheidskunde		45
Godsdienst	Algemeen	30
	Christendom	100
	Overige religies	69
	Ethiek, filosofie en levensopvattingen	103
Onderwijs en beroeps-begeleiding		48
Sociale studies	Per jaar verschillende projecten	> 200
Psychologie		36

Bron: Fonden Undervisnings Information (2000), *Gymnasiet og HF*, Kopenhagen.

* In het overzicht zijn alleen de leer- en basisboeken opgenomen. Aanvullende leermiddelen zoals audiovisueel materiaal zijn niet opgenomen.

Bijlage 5:

Aantal lesmethoden per vak (Nordrhein-Westfalen)

In onderstaande tabel wordt per vak het aantal lesmethoden weergegeven voor 2000/2001 voor het (algemeen vormend) voortgezet onderwijs (Hauptschule, Realschule, Gymnasium en voor alle drie de niveaus Gesamtschule).

Tabel B5: *Aantal lesmethoden voortgezet onderwijs (klas 5 t/m 10; Sekundarstufe I) per vak: totaal en uitgesplitst naar verschillende soorten voortgezet onderwijs*

Vak	Totaal	Haupt- schule	Real- schule	Gymnasium*	Gesamt- schule
Evangelisch godsdienstonderwijs	9	5	8	8	8
Katholiek godsdienstonderwijs	13	8	11	12	5
Duits leesboeken	19	9	14	12	10
Duits leerboeken	11	4	9	7	9
Muziek	16	11	13	7	11
Pedagogiek	2	-	-	2	-
Geschiedenis	16	3	8	10	1
Geschiedenis/politiek	2	2	-	-	-
Politiek/sociale wetenschappen	8	2	8	8	3
Aardrijkskunde	13	9	9	7	3
Engels	23	8	7	8	9
Frans	11	-	4	9	5
Latijn	23	-	-	23	7
Grieks	7	-	-	7	-
Spaans	10	-	-	10	-
Italiaans	6	-	-	6	-
Nederlands	7	1	4	6	3
Russisch	4	-	1	4	1
Pools	1	-	-	1	-
Wiskunde	30	9	7	10	5
Natuurkunde/scheikunde	31	4	13	19	6
Biologie	19	6	9	11	7
Natuurwetenschap	3	-	-	-	3
Huishoudkunde	3	-	3	1	-
Voedingsleer	2	-	-	2	-
Textielvormgeving	1	1	1	-	-
Arbeidsleer	14	14	-	-	8
Techniek	2	-	2	-	-
Informatica	1	-	1	1	1

Bron: Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft end Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen (2000), *Lernmittelfreiheitsgesetz: Verzeichnis der genehmigten Lernmittel 2000/2001*, Düsseldorf.

* Een leerling in het gymnasium volgt maximaal in 12 vakken tegelijk in een schooljaar.

Bijlage 6:

Aantal lesmethoden per vak (Vlaanderen)

In onderstaande tabel wordt per vak het aantal lesmethoden weergegeven voor 2000/2001 voor het Algemeen Secundair Onderwijs in de vrije onderwijs koepel. In de tabel is het totaal aantal titels gegeven en is een opsplitsing gemaakt naar de tweede en de derde graad. Het vrije ASO onderwijs wordt door de grootste groep leerlingen gevolgd. In de tabel is het aanbod van de belangrijkste uitgeverij betrokken: Wolters Plantyn, Standaard Uitgeverij, Pelckmans, Van In en Die Keure. De volgende uitgeverij zijn niet opgenomen in de tabel:

1. Uitgeverij Tabor (kleine partij) geeft religieuze boeken uit, maar er is geen overzicht met lesmethoden, alleen boektitels.
2. Uitgeverij De Sikkell is hier niet bij betrokken omdat deze uitgeverij voornamelijk voor het gemeenschapsonderwijs uitgeeft.
3. Uitgeverij Audivox importeert Engelstalige boeken die bij het vak Engels worden gebruikt (wederom geen overzicht met methoden, maar alleen titels).

Tabel B6: Aantal methoden per vak voor het algemeen secundair onderwijs (ASO)*

Vakken	Totaal	2e graad	3e graad	Vakken	Totaal	2e graad	3e graad
Nederlands	15	12	11	Chemie	12	11	8
Duits	7	4	6	Fysica	6	6	2
Engels	10	8	6	Wiskunde	9	8	6
Frans	19	17	15	Economie	9	7	4
Spaans	3	3	2	Informatica	6	4	3
Latijn	7	6	4	Muziek	2	1	1
Grieks	1	1	-	Esthetica	4	-	4
Geschiedenis	11	7	6	Godsdienst	3	3	2
Aardrijkskunde	5	4	3	Filosofie	1	-	1
Biologie	4	4	3	Maatschapp. vorming	1	1	1

Bron: Die Keure educatief (2000), *Catalogus 2001: secundair onderwijs*, Brugge. Standaard Uitgeverij MIM (2000), *Catalogus informatica 2000: ASO, ... zelfstudie*, Antwerpen; Standaard Uitgeverij MIM (2000), *Catalogus secundair onderwijs 2000: didactiek, ... planners*, Antwerpen; Standaard Uitgeverij MIM (2000), *Catalogus secundair onderwijs 2000: economie... informatica*, Antwerpen; Standaard Uitgeverij MIM (2000), *Catalogus secundair onderwijs 2000: aardrijkskunde... wiskunde*, Antwerpen. Uitgeverij Pelckmans (2000), *Catalogus secundair onderwijs 2000-2001*, Kapellen (B). Van In (2000), *Prijslijst secundair onderwijs 2000*, Antwerpen. Wolters Plantyn educatieve uitgeverij (2000), *Catalogus wiskunde & wetenschappen: secundair onderwijs ASO & TSO*, Deurne (B). Wolters Plantyn educatieve uitgeverij (2000), *Catalogus talen & geschiedenis: secundair onderwijs ASO & TSO*, Deurne (B).

* Exclusief losse publicaties die niet tot een lesmethode behoren zoals woordenboeken, atlanten et cetera.

Bijlage 7:

Aantal boektitels per vak (Zweden)

In onderstaande tabel wordt per vak het aantal boektitels weergegeven voor 2000/2001 voor het gymnasium. Er is geen overzicht op basis van lesmethoden.

Tabel B7: Aantal boektitels in het gymnasium

Programma's en hoofdvakken	Specialisaties	Vakken	Aantal titels
Arbeidsmilieu en – management	Arbeidsleven	Arbeidsleven Arbeidsmilieu en zekerheid Plan en onderneming	19 16 19
	Onderwijzend en pedagogisch management	Werkwijze en onderwijs Gezondheidspedagogiek Communicatie Management binnen sport en spel Natuur en leven A Natuur en leven B Pedagogisch management	1 2 1 1 1 1 2
Kind en vrije tijd	Kind, cultuur en vrije tijd	Kind, cultuur en vrije tijd Gehandicapten en vrije tijd Vrije tijd School en vrije tijd	3 1 2 7
	Vrije tijdsinrichting en – milieu	Vrije tijdsinrichting en -milieu A Vrije tijdsinrichting en –milieu B	1 1
	Individu en maatschappij	Vrijetijdsbelang Vrijetijdskunde Individu en maatschappij Menselijke hulpbehoefte Ontwikkeling, levensvoorwaarde en socialisatie	1 1 3 4 5
Beeld, vorm, textiel, hout en metaal	Beeld en vorm	Beeld en vorm	6
	Esthetiek en schepping	Scheppende bezigheid	2
	Esthtk. en werkzaamheid	Esthetiek en werkzaamheid	1
	Fotografisch beeld	Fotografisch beeld Fotografisch beeld A Fotografisch beeld B Fotografisch beeld C	2 3 3 3
	Overige esthetiek, stoffen en handenarbeid	Overige esthetiek, stoffen en handenarbeid	3
Bouwtechnische onderwerpen	Aanlegtechniek	Aanlegtechniek	3
	Metaalbouwtechniek	Metaalbouwtechniek Metaalbouw Luchtbehandeling	1 1 1
	Bouwtechniek	Bouwkunde Bouwtechniek Huis- en aanlegtechniek	4 8 12
	Bouwwaktechniek	Bouwwaktechniek	12
	Onroerendgoedtechniek	Onroerendgoedtechniek	3
	Huizenbouwtechniek	Huizenbouwtechniek	2
Dans en theater	Dans	Dans	3

Vervolg tabel B7

Datakunde	Datagebruik	Datagebruik Datakunde	61 67
	Datatechniek	Datatechniek Lokaal netwerk Operatief systeem Persoonsdata Programmering Webdesign	7 1 3 2 1 11
Elektrische en energietechnische onderwerpen	Elektrotechniek	Analoge techniek A	10
		Analoge techniek B	9
		Digitale techniek A	15
		Digitale techniek B	11
		Elektrotechniek	5
		Elektrotechniek basis	16
		Elektrotechnische krachttechniek	8
		Microprocessortechniek A	7
		Microprocessortechniek B	6
	Eindmetingstechniek	11	
Elektrotechnieksysteem	Beeldschermtechniek	2	
	Elektrotechnieksysteem	3	
	Voertuigtechniek A	19	
	Voertuigtechniek B	4	
	Voertuigtechniek C	4	
Elektrokunde	Elektrabekwaamheid A	6	
	Elektrabekwaamheid B	5	
	Elektrokunde A	1	
	Elektrokunde B	11	
Elektroleer	Elektroleer	8	
	Elektroleer A	7	
	Elektroleer B	2	
	Wisselstroom	2	
Energietechniek	Energie A	8	
	Energie B	8	
Meet- en regeltechniek	Meet- en regeltechniek	1	
	Meettechniek A	2	
	Meettechniek B	5	
	Regeltechniek A	3	
	Regeltechniek B	1	
Telecominstallatie	Lokaal datanet	1	
	Veiligheidssysteem	2	
Voertuigtechnische onderwerpen	Voertuigkunde	Voertuigkunde	13
	Voertuigtechniek	Voertuig A	1
		Voertuigtechniek	15
		Voertuigtechniek basis	2
		Hydraulisch en pneumatisch	2
Machinetechiek	Machinetechiek	1	
Personenautotechniek	Personenautotechniek	2	
Handel en administratie	Administratie	Administratie	3
		Administratie A	8
		Administratie B	6
		Zakelijke communicatie engels	7
		Zakelijke comm. moderne talen	7
		Informatie en lay-out A	4
		Informatie en lay-out B	4
		It-ondersteuning	1
		Conferentie en receptie	3

Handel	Branche- en productschap	5
	Verkoop en service	3
	Handel	10
	Inkoop en distributie	4
	Nethandel	4
	Persoonlijke verkoop	3

Vervolg tabel B7

		Praktische marktvoering A	6
		Praktische marktvoering B	5
		Transport en expeditie	2
Sport en gezondheid	Sport en gezondheid	Sport en gezondheid	2
		Sport en gezondheid A	3
Industrietechnische onderwerpen	CNC-techniek	CAD/CAM-techniek	3
		CNC-techniek A	3
		CNC-techniek B	3
		CNC-techniek C	3
		FMS-techniek A	1
		FMS-techniek B	1
	Materiaaltechniek	Materiaaltechniek	3
	Medische techniek	Medische techniek	4
	Productietechniek	Kwaliteitstechniek	3
		Productietechniek	23
	Besturingstechniek	Besturingstechniek	4
		Besturingstechniek A	19
		Besturingstechniek B	7
	Lastechniek	Handmatige metaalbewerking A1	4
		Handmatige metaalbewerking A2	4
		Handmatige metaalbewerking B1	4
		Handmatige metaalbewerking B2	4
		Handmatige metaalbewerking C1	4
		Handmatige metaalbewerking C2	4
		Handmatige metaalbewerking C3	4
		MIG/MAG-lassen A1	3
		MIG/MAG-lassen A2	4
MIG/MAG-lassen B1		4	
MIG/MAG-lassen B2		4	
MIG/MAG-lassen C		4	
Lasmethode basis		1	
Lastechniek		12	
TIG-lassen A1		4	
TIG-lassen A2		4	
TIG-lassen B1	4		
TIG-lassen B2	4		
TIG-lassen C1	4		
TIG-lassen C2	4		
Techniekontwikkeling	CAD-techniek A	9	
	CAD-techniek B	7	
	CAD-techniek C	6	
	Design	3	
	Constructie A	8	
	Constructie B	5	
	Techniek, mens en samenleving	3	
	Techniekontwikkeling	5	
Technische communicatie	1		
Houttechniek	Houttechniek	2	
Onderhoudstechniek	Hydraulisch	3	
	Onderhoud	2	
	Onderhoudstechniek	2	
Werkplaatstechniek	Industriële technologie	6	
	Werkplaatstechniek	10	
	Werkplaatstechniek basis	8	
Werktuigtechniek	Werktuigtechniek	1	
Ov. Techn. onderwerpen	Overige technische onderwerpen	8	

Land-, bos- en tuin- bouw	Natuur- en milieukunde	Natuurgebruik	1
		Milieuzorg	1
		Natuur- en milieu zorg	3
		Natuur- en milieukunde	1
		Natuurgebruik en milieu	1
		Natuurlijke bosbouw	1

Vervolg tabel B7

		Waterbeheer	2
Levensmiddelen, hotel en restaurant	Hotelkunde	Hotel A	1
		Hoteladministratie	3
Hotelkunde		1	
	Toerisme	Toerisme	4
Wiskunde en natuurweten- schappelijke onderwerpen	Biologie	Biologie	13
		Biologie A	9
		Biologie B	7
		Biologie algemeen	1
		Biotechnologie	1
		Circulatie	1
		Microbiologie en genetica	1
		Waterorganismen	2
	Fysica	Fysica	17
		Fysica A	17
Fysica B		15	
Fysica algemeen		3	
Scheikunde	Scheikunde	12	
	Scheikunde A	15	
	Scheikunde B	11	
	Scheikunde algemeen	1	
Wiskunde	Wiskunde	33	
	Wiskunde A	46	
	Wiskunde B	23	
	Wiskunde algemeen	4	
	Wiskunde C	22	
	Wiskunde D	19	
	Wiskunde discreet	2	
Wiskunde E	10		
Milieukunde	Maatsch. verantwoord bouwen	2	
	Milieukunde	9	
	Milieutechniek	4	
Natuurkunde	Natuurkunde	22	
	Natuurkunde A	29	
	Natuurkunde B	14	
Media	Grafische communicatie	Grafische illustratie	2
		Grafische communicatie	1
		Grafische communicatie A	7
		Grafische communicatie B	6
		Grafische communicatie C	10
	Geluidtechniek	Geluidtechniek A	1
		Geluidtechniek B	1
		Geluidtechniek C	1
	Mediacommunicatie	Mediacommunicatie	1
		Mediacommunicatie A	6
Mediacommunicatie B		1	
Mediakunde		3	
Mediaproductie	Mediaproductie A	1	
Multimedia	Multimedia A	1	
	Multimedia B	1	
Bewegend beeld	Bewegend beeld A	3	
	Bewegend beeld B	3	
	Bewegend beeld C	3	
Muziek	Muziek	Koorzang A	1
		Koorzang B	1
		Muziek	8

Maatschappijwetenschappelijke onderwerpen	Filosofie	Filosofie	2
		Filosofie A	6
		Filosofie B	4
	Ondernemingseconomie	Export en import	3
		Financiering en calculatie	6

Vervolg tabel B7

		Ondernemingseconomie	14
		Ondernemingseconomie	66
		Ondernemingseconomie	52
		Internationale economie	6
		Marketing	6
		Organisatie en management	5
		Verslaglegging en belasting	7
		Kleine onderneming A	19
		Kleine onderneming B	6
	Geografie	Geografie	15
		Geografie A	17
		Geografie B	6
		Geografische informatiesystemen	1
	Geschiedenis	Geschiedenis	47
		Geschiedenis A	26
		Geschiedenis B	27
	Cultuurgeschiedenis	Cultuur- en ideeëgeschiedenis	2
		Cultuurgeschiedenis	1
	Psychologie	Psychologie	1
		Psychologie A	10
		Psychologie B	7
		Technische psychologie	1
	Godsdienst	Godsdienst	15
		Godsdienst A	43
		Godsdienst B	34
	Rechtsgeleerdheid	Ondernemingsrecht	8
		Milieurecht	1
		Rechtsgeleerdheid	8
	Maatschappijkunde	Internationale betrekkingen	2
		Maatschappijkunde A	29
		Maatschappijkunde B	14
		Maatschappijkunde C	11
	Ov. mtsch. onderwerpen	Overige maatsch. onderwerpen	1
Taal	Engels	Engels	177
		Engels A	296
		Engels B	146
		Engels C	45
	Latijn	Latijn	1
	Moderne talen	Deens	1
		Fins	2
		Frans	54
		Frans 1	28
		Frans 2	32
		Frans 3	36
		Frans 4	27
		Frans 5	5
		Frans 6	5
		Frans 7	5
		Italiaans 1	6
		Italiaans 2	3
		Italiaans 3	3
		Italiaans 4	1
		Moderne taal 4/5/6/7	8
		Noors	10
		Pools	11
		Portugees	2

		Russisch	4
		Spaans 1	17
		Spaans 2	19
		Spaans 3	15
		Spaans 4	6

Vervolg tabel B7

		Duits 1	69
		Duits 2	55
		Duits 3	70
		Duits 4	53
		Duits 5	20
		Duits 6	3
		Duits 7	3
	Moedertaal	Moedertaal	7
	Zweeds	Literatuur	49
		Literaire vormgeving	20
		Zweeds	322
		Zweeds A	179
		Zweeds B	140
		Zweeds C	29
	Zweeds als 2e taal	Zweeds als 2e taal	222
		Zweeds als 2e taal A	31
		Zweeds als 2e taal B	5
Zorg en verzorging	Verzorging	Alternatieve geneeskunde	2
		Kind- en jeugdzorg	2
		Volksgezondheidskunde	3
		Voetverzorging	1
		Geriatric	3
		Heimweezorg	1
		Verlichtende zorg	1
		Medicijnen basis	13
		Verzorging	36
		Psychiatrie	9
		Ziekenverzorging	4
		Tandzorg	1
		Zorg en verzorging	4
		Zorgpedagogiek	1
	Sociale zorg	Esthetiek en levensvragen	11
		Samenleving maats. en cultureel	3
		Rehabilitatie en habilitatie	2
		Sociale zorg	22
		Sociale psychiatrie	1
		Ontwikkelingsstoornis/functie- beperking	1

Bron: FSL (2000) *Läromedelskatalogen Gymnasiuskolan*, Stockholm; Gymnasium 2000, <http://www.laromedel.nu>.

Bijlage 8:

Financiële indicatie bij alternatief 4b

In deze bijlage wordt een financiële indicatie gegeven van de kosten van alternatief 4b in hoofdstuk 5, paragraaf 5.2: de overheidsfinanciering van schoolboeken via scholen. Uitgangspunt bij de berekening van het bedrag dat de overheid kwijt zal zijn aan de subsidiëring van de aankoop van schoolboeken via scholen zijn de huidige aankoopkosten. Daarvoor kijken we om te beginnen naar de bruto omzet van de educatieve uitgevers. Deze bedroeg in 2000 f363 miljoen (incl. BTW).⁶⁸ Om te komen tot het bedrag waarvoor schoolboekverkopers de boeken verkopen moet daarbij de handelsmarge van 19 á 22% worden opgeteld (zie paragraaf 3.4), waarmee het bedrag uitkomt tussen de f432 en f 442 miljoen.

Een deel van dit bedrag representeert boeken die boekverkopers verkopen aan scholen (voor een intern boekenfonds) of aan ouders (voor eigen gebruik). Circa 55% van het bedrag representeert boeken die boekverkopers via een extern boekenfonds verhuren aan ouders (de verhouding nieuwe en oude boeken in het boekenpakket is niet relevant; dat middelt zich uit door de jaren heen). Boekverkopers rekenen voor het beheer van een extern boekenfonds een marge van tussen de 5 en 100% (paragraaf 3.2.4). Het totaalbedrag dat de overheid kwijt zal zijn aan de subsidiëring van de aankoop van schoolboeken via scholen komt dan uit tussen de f 444 en f 685 miljoen (de meest optimistische schatting is $0,45 \times 432 + 0,55 \times 432 \times 1,05$ en de meest conservatieve is $0,45 \times 442 + 0,55 \times 442 \times 2$).

Bij deze inschatting gaan we uit van de kosten van schoolboeken in de huidige situatie. De verwachting is dat de aankoopkosten voor scholen zullen verlagen wanneer scholen de boeken met een eigen budget geheel zelf inkopen. Dit als gevolg van een betere marktwerking. Door de grotere prijsgevoeligheid zullen scholen hun best doen om goedkoper in te kopen. Een optie is daarbij dat scholen zullen overstappen op directe inkoop om zo beslag te kunnen leggen op de handelsmarge. Omdat dergelijke ontwikkelingen moeilijk zijn in te schatten zullen we eventuele kostenbesparingen als gevolg van een betere marktwerking niet in de berekeningen opnemen. De berekeningen zijn derhalve puur een herschikking van bestaande financiële stromen, en geven een bovengrens aan het subsidiebedrag.

Over het totale aankoopbedrag voor scholen bedraagt de BTW (uitgaande van 6%, alhoewel voor bijvoorbeeld CD-roms 17,5% wordt betaald) tussen de f26 en f 30 miljoen. Dit bedrag komt nu reeds toe aan de overheid. Wanneer we de BTW-kosten van de aankoopkosten aftrekken, bedragen de *extra* kosten voor de overheid tussen de f414 en f 659 miljoen.

Wanneer de overheid de schoolboeken betaalt kunnen de uitgaven vervallen die de overheid momenteel doet in het kader van de Wet Tegemoetkoming Studiekosten (WTS) voor de

⁶⁸ Alleen het voortgezet onderwijs, mondelinge informatie, mw. F. Bosscha, GEU.

vergoeding van kosten van schoolboeken. Ouders hoeven immers geen kosten meer te maken om boeken aan te schaffen. Dit vergt een aanvullende politieke beslissing, wat de berekeningen onzeker maakt. In 2000 waren de begrootte uitgaven van de overheid in het kader van de WTS voor schoolkosten f208,3 miljoen.⁶⁹ In dat bedrag zijn niet alleen de tegemoetkomingen voor schoolboeken opgenomen maar ook voor andere schoolkosten zoals (vrijwillige) ouderbijdragen, materialen en gereedschappen, overige schoolbenodigdheden, reiskosten, excursies en schoolreisjes. De Directie Studiefinancieringsbeleid van het Ministerie van OC&W schat dat van de f208,3 miljoen een bedrag van f100 tot f 110 miljoen aan schoolboeken is verbonden (uitgaande van 217.363 WTS-leerlingen à f500,-). Wanneer dit deel van de WTS zou vervallen, dan is de overheid per saldo tussen de f304 en f 559 miljoen kwijt met de financiering van schoolboeken in het voortgezet onderwijs (de verhoging van de kinderbijslag buiten beschouwing gelaten). Ouders betalen niet meer mee aan schoolboeken.

Een alternatieve variant is dat de overheid de overheidsfinanciering van schoolboeken budget-neutraal uitvoert, door de ouders jaarlijks een bijdrage te vragen (bijvoorbeeld zoals bij de inning van lesgelden). Om het jaarbedrag per leerling te bepalen, moet het bedrag bestaande uit de extra kosten voor de overheid (tussen de f304 en f 559 miljoen) worden gedeeld door het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs. Het CBS gaat uit van 861.500 leerlingen, waarmee het bedrag per leerling uitkomt tussen de f 353,- en f 649,-. Wanneer we rekenen met cijfers van de Directie Studiefinancieringsbeleid (930.000 leerlingen), dan komt het bedrag tussen de f 327,- en f 601,- per leerling.

Naast deze variant zijn nog andere varianten mogelijk. Bijvoorbeeld waarbij de overheid en de ouders de kosten delen en/of waarbij de overheid vaststelt dat de bijdrage van de ouders inkomensafhankelijk is.

⁶⁹ Bedragen in het kader van de WTS zijn gebaseerd op mondelinge informatie van dhr. Veeneboer, Directie Studiefinancieringsbeleid. Het gaat hier om *begrootte* bedragen.