

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 de vaste boekenprijs 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 2005 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 uitgeversmarges 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 uitgeversmarge 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 uitgeversmarge 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 detailhandelniveau. 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 distributiekkanalen 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 voorgezet 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 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.