

Over de opheffing van een kartel

De vaste boekenprijs (VBP) voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs

Barbara Baarsma

Dit artikel beschrijft de ondergang van het schoolboekkartel. Dit kartel wordt de vaste boekenprijs (VBP) genoemd. Maar waarom heft de overheid de VBP in het verleden ingesteld? Hoe effectief is de VBP tot dusver geweest? En wat betekent dit voor toekomstig overheidsbeleid? Ingegaan zal worden op deze, en hieraan gerelateerde vragen. Een belangrijke conclusie is dat de ondergang van de VBP maatschappelijk gezien meer goeds dan slechts levert. Maar of afschaffing voldoende is om de kostenexplosie van de schoolboekenpakketten een halt toe te roepen, valt te betwijfelen; extra maatregelen lijken noodzakelijk.

1 Waarom aparte aandacht voor schoolboeken?

De afzonderlijke aandacht voor schoolboeken is terug te voeren op de afwijkende beleidsdoelstellingen, de specifieke economische kenmerken van de schoolboekenmarkt voor het voortgezet onderwijs en de politieke aandacht voor de prijs van schoolboeken.

Laten we beginnen met de beleidsdoelstellingen. Ten tijde van de ontheffing voor de VBP is er geen inhoudelijke beoordeling geweest van de argumentatie die ten grondslag ligt aan de VBP door de Commissie Economische Mededinging en ook niet door de minister van Economische Zaken (EZ). De ontheffing stoelde namelijk 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.¹ Het gevolg is dat de beleidsdoelstellingen van de VBP voor schoolboeken niet expliciet zijn opgenomen in de politieke stukken ten tijde van het ontheffingsbesluit (1997) of daarvoor. Deze stukken gaan immers uit van het algemene boek.

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).

Een pluriform aanbod van schoolboeken voor alle vakken. 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 vrijheid in de keuze van lesmethoden hebben. Het aanbod van lesmethoden moet dus voldoende gedifferentieerd zijn. 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.

Het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit. Een tweede beleidsdoelstelling is het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit. Deze doelstelling is niet zo zeer gelieerd aan de VBP, maar is een algemene doelstelling van het onderwijsbeleid.

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. De toegankelijkheid van het onderwijs is groter naarmate de prijs van een schoolboek (of eigenlijk: schoolboekenpakket) lager is. De prijs van een schoolboekenpakket mag met andere woorden

¹ 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 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 boeken en schoolboeken echter duidelijk gescheiden, met aparte distributiekanaalen, waardoor een apart beleid voor schoolboeken relevant is.

niet onredelijk hoog zijn. 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.

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.

De specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt. Vervolgens is het van belang om de specifieke kenmerken van de schoolboekenmarkt te schetsen. Ten eerste geldt dat op deze markt de totale vraag vaststaat. Deze is gelijk aan het aantal leerlingen in het vo dat een bepaald vak of een bepaalde richting volgt. Op basis van historische cijfers is de markt goed in te schatten. Ten tweede zijn degenen die de schoolboeken betalen (ouders of leerlingen) niet degenen die de schoolboeken uitkiezen (docenten). Docenten die de schoolboeken uitkiezen, voelen daardoor nauwelijks prijsprikkels. Ten derde zijn leerlingen verplicht om schoolboeken aan te schaffen, waardoor er sprake is van gebonden klanten (voor leerlingen onder de 16 jaar geldt een leerplicht, daarboven zijn de leermiddelen impliciet toch verplicht als men het diploma wil halen). 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 lopen boekverkopers nauwelijks voorraadrisico, 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 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.

De politieke aandacht voor school(boeken)kosten. Ten slotte is de politieke en maatschappelijke aandacht voor de ontwikkeling van de school(boeken)kosten van belang. De kosten van schoolboeken zijn flink gestegen en dat zien we terug in de gemiddelde pakketkosten (zie tabel 1). Deze gemiddelde kosten zijn gebaseerd op alle verschillende manieren van distributie: aankoop van nieuwe boeken, aankoop van tweedehands boeken, intern schoolboekenfonds (scholen beheren zelf een boekenfonds), en extern boekenfonds (schoolboekhandelaren verhuren boekenpakketten).

Als we de stijging corrigeren voor inflatie over de periode 1998-2003, dan blijft er nog altijd een verdubbeling van de kosten over (circa 190% in het vmbo en circa 210% in de havo). De tweede fase (een onderwijsvernieuwing waarbij het studiehuis werd ingevoerd) heeft in de beschouwde periode zijn intrede gedaan en dit heeft vanwege het toenemende aantal vakken per leerling en de gewijzigde boeken voor een belangrijk deel geleid tot deze kostenexplosie.

Tabel 1 Gemiddelde jaarlijkse kosten van een vo-boekenpakket in 1998-1999, 2000-2001 en 2003-2004*

Segment	1998-1999 Alle klassen	2000-2001*** Alle klassen	2003-2004*** Alle klassen
mavo**	€ 178		
vbo**	€ 183		
vmbo		€ 194 (7,5%)	€ 392 (217%)
havo	€ 198	€ 251 (26,8%)	€ 478 (241%)
vwo	€ 217	€ 281 (29,5%)	€ 477 (220%)

Bron: NIBUD (1999 en 2001) en Research voor Beleid (2004)

* Afgeronde bedragen (origineel tot 2001 luidde in guldens).

** Het vmbo bestond nog niet in 1998-1999 (stijging is bekeken ten opzichte van gemiddelde van mavo en vbo).

***Procentuele stijging ten opzichte van 1998-1999 tussen haakjes, niet gecorrigeerd voor inflatie.

2 Wat is de VBP voor schoolboeken?

De officiële naam voor de VBP is het Reglement Handelsverkeer. Daarin zijn afspraken over het handelsverkeer in boeken vastgelegd. In het reglement wordt onderscheid gemaakt tussen algemene, wetenschappelijke en schoolboeken. De uitvoering van het Reglement ligt in handen van de Koninklijke Vereniging van het Boekenvak.

Binnen het Reglement Handelsverkeer zijn twee vormen van kortingen toegestaan. Ten eerste zijn de kortingen gericht op de handelsmarge (tussen uitgevers en erkende instellingen (in praktijk: tussen uitgevers en de boekverkopers) zoals geregeld in artikel 12. Deze zijn van toepassing bij de directe inkoop bij uitgevers – niet-erkende instellingen zoals scholen maken geen aanspraak op deze marge. Ten tweede zijn de kortingen gericht op de detailhandelsmarge (tussen detaillist en koper (de school)) zoals geregeld in artikel 7. Voor schoolboeken zijn slechts enkele onderdelen van artikel 7 van belang (zie box 1).

Box 1 Artikel 7 van de VBP – de detailhandelsmarges

In onderdeel a van artikel 7 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 op de vaste boekenprijs, 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 met een 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) verschafte 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 het komt neer op het volgende: een school kan een korting van 0 tot 5% op de pakketprijs bedingen mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.² In het geval de leerlingen de pakketten in eigendom krijgen (dit komt slechts sporadisch voor), is de provisie bedoeld om de kosten, gemaakt door de school bij het verzamelen van boekenlijsten, per leerling te vergoeden. Indien een school een intern boekenfonds heeft, zou de provisie bedoeld zijn om de beheerkosten daarvan te kunnen dekken.

² Deze korting mag niet worden doorgegeven aan de ouders (sic!).

Uit de box blijkt dat scholen met een intern boekenfonds dus twee mogelijkheden hebben. 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 pakket-samenstellingen). Ten tweede kan men kiezen voor levering van per leerling gesorteerde pakketten ingekocht bij de schoolboekverkoper 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 gebruikmaken van artikel 7a.

Het ontbreken van (feitelijke) prijsconcurrentie. De vaste boekenprijs beperkt – door het vastleggen van de consumentenprijs bij *verkoop* – de mogelijkheden om op prijs te concurreren. Op ongeveer 35% van de scholen worden de schoolboeken gedistribueerd via interne boekenfondsen of eigen aankoop van nieuwe boeken (cijfers 2002). Strikt genomen betreft de VBP alleen dit deel van de markt, omdat alleen daar boeken verkocht worden. Met de vaste boekenprijs is prijsconcurrentie dus in principe niet uitgesloten bij de *verhuur* van schoolboeken door een schoolboekhandelaar. Dit is het geval bij een extern boekenfonds, hetgeen op ongeveer 65% van de scholen zo is. Ondanks de mogelijkheid van prijsconcurrentie, wordt er door schoolboekverkopers in de praktijk echter ook in het geval van verhuur in geringe mate geconcurrereerd op de prijs.

Dit heeft mede te maken met het feit dat de vraag van scholen niet erg prijsgevoelig is. Schoolboekverkopers concurreren bijna uitsluitend op het niveau en de kwaliteit van de (extra) dienstverlening en hun vakmanschap. Bovendien geldt dat, hoewel de vaste boekenprijs 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 vaste boekenprijs 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 vaste boekenprijs.

3 Waarom houdt de econoom niet van een VBP voor schoolboeken?

Omdat de VBP de concurrentie op de schoolboekenmarkt beperkt:

- 1 De VBP maakt prijsconcurrentie onmogelijk;
- 2 De VBP vergemakkelijkt collusie tussen producenten;
- 3 De VBP leidt tot een exclusief handelskanaal;
- 4 De VBP ontmoedigt de ontwikkeling van innovatieve handelskanalen.

De VBP maakt prijsconcurrentie onmogelijk. De VBP beperkt zoals eerder gezegd door het vastleggen van de consumentenprijs bij *verkoop* de mogelijkheden om op prijs te concurreren. Als we naar de prijsopbouw kijken, wordt duidelijk welke marges de VBP voor de aanbieders (uitgever en schoolboekverkopers) faciliteert (zie tabel 2).

De marge die de boekhandel van de uitgever krijgt, ligt 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 branchevereniging van de educatieve uitgevers (GEU) en Heertje zijn geen exacte boekhandelsmarge te bepalen. Wel 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, acquisitiekosten, redactie en vormgeving, administratie, huisvesting, marketing en promotiemateriaal, en overige overhead. Geluiden uit de markt duiden op een winstmarge voor de uitgevers van 20% (voor belastingen) naar voren.

Tabel 2 Prijsopbouw van een schoolboek volgens drie verschillende partijen
(% van de vaste 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 productie-kosten
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 VBP vergemakkelijkt collusie tussen uitgevers. Volgens de theorie over verticale prijsbinding vergemakkelijken vaste consumentenprijzen de mogelijkheden voor bedrijven hoger in de bedrijfskolom om samen te spannen (Bishop & Walker, 1999). Volgens deze redenering verschaft de VBP uitgevers de mogelijkheid om hun prijzen van titels in een bepaald segment dicht bij elkaar te kiezen en zo onderlinge concurrentie te verminderen. Zo zouden uitgevers kunnen afspreken om alle tekstboeken voor het vak economie in de bovenbouw van havo en vwo ongeveer gelijk te prijzen. Zonder vaste prijsbinding zou zo'n afspraak al snel geschonden zijn, omdat het voor een uitgever heel moeilijk is om te controleren of zijn concurrent zich wel aan de afspraak houdt (de af-uitgeversprijzen zijn niet zichtbaar). Toezicht op de consumentenprijzen bij de detaillisten is doorgaans veel eenvoudiger, omdat een prijsverandering direct zichtbaar is op de markt. 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 uitgevers vasthouden aan de VBP, omdat dat het maken van horizontale afspraken tussen producenten vergemakkelijkt (OECD, 1997, p. 9).³ Op zich zou deze redenering relevant kunnen zijn voor de schoolboekenmarkt, omdat de VBP (eigenlijk een minimumprijs) fungeert als een vaste prijs.

Jullien & Rey (2000) relativeren echter de mogelijkheden voor collusie. Zij beschrijven hoe verticale prijsbinding de mogelijkheden voor detailisten (schoolboekverkopers) beperken om hun winst te maximaliseren. Het is voor de schoolboekhandelaar door de VBP niet mogelijk om zijn prijsstelling flexibel toe te passen en zo rekening te houden met lokale variaties in detailhandelskosten en regionale verschillen in consumentenvraag. Door de verslechterde winstmogelijkheden is er voor de boekhandelaar – in ieder geval op korte termijn – een prikkel om zich niet aan de prijsafpraak te houden. Hierbij speelt op de schoolboekenmarkt het volgende nog een rol. Door de VBP is er voor de uitgevers geen prikkel meer om een handelsmarge te verstrekken, omdat de totale afzet op de schoolboekenmarkt al vaststaat. In dat geval heeft een hogere of lagere handelsmarge geen afzetvergrotenende werking meer. Deze sterke onderhandelingspositie van de uitgever verlaagt de winstperspectieven van de boekhandelaar verder en vergroot daarmee de kans dat deze laatste de kartelafspraken schendt.

Kortom, de VBP kan collusie tussen uitgevers in de hand werken, maar schoolboekhandelaren zouden roet in het eten kunnen gooien. In de Nederlandse praktijk zijn dergelijke horizontale kartels nooit aangetoond (NMa 2001). Er is één uitzondering: het uitgeverskartel binnen het Centraal Boekhuis waarbinnen vaste verrekenkortingen zijn afgesproken voor leveringen vanuit het Centraal Depot. Hierdoor liggen de handelsmarges op de consumentenprijs vast en hoeft daar niet over onderhandeld te worden tussen de boekhandel en de uitgever. Deze vaste verrekenkortingen 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).

3 De cynicus zou stellen: 'maar producentencollusie is ook helemaal niet nodig, want de producenten hebben de VBP al'.

Deze vaste verrekenkorting valt niet onder het Reglement Handelsverkeer, en houdt een (extra) beperking van de mededinging in.⁴ Dit kartel is niet afhankelijk van het bestaan van de VBP. Sterker nog: doordat de uitgevers direct over de handelsmarges afspraken hebben gemaakt met de boekhandelaren, 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, 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. Een lagere handelsmarge zullen uitgevers immers niet kunnen geven aan de boekverkopers, want in het geval van een lagere marge kunnen de boekverkopers uitwijken naar het Centraal Depot.

De VBP leidt tot een exclusief handelskanaal. De derde mogelijkheid waarop de VBP de concurrentie kan beperken op de schoolboekenmarkt is via het bestaan van een exclusief handelskanaal, in casu 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 (zie het hierna genoemde vierde punt).

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. Tot op heden komt het niet of nauwelijks voor dat scholen zelf of binnen

⁴ In het wetsvoorstel van 10 december 2003 wordt de vaste verrekenkorting niet verboden, maar juist van een wettelijke basis voorzien met als reden dat voortzetting van de afspraken hierover van essentieel belang is voor de aanwezigheid van goedgesorteerde boekhandels en de beschikbaarheid van boeken in een dekkende geografische spreiding.

een inkoopcombinatie een erkenningsstatus hebben aangevraagd. Men speelt wel met de gedachte, maar is nog niet overgegaan tot een daadwerkelijke aanvraag. Dit heeft te maken met het feit dat er nu geen prikkel is voor de school om een inkoopcombinatie te vormen. Scholen betalen immers niet zelf de boekenkosten (dat doen de ouders) en zullen daardoor niet snel overgaan tot het voor ouders goedkopere interne boekenfonds. Dit te meer doordat scholen gewend zijn 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).

Een veel gehoord argument voor het exclusieve handelskanaal is dat hiermee de dienstverlening van de boekhandelaar mogelijk wordt gemaakt. Omdat de prijs van de boeken momenteel geen grond voor concurrentie is door andere aanbieders, weet de schoolboekspecialist zich verzekerd te zijn 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 het bovengenoemde argument niet van toepassing. Door het *after-sales*-karakter van de dienstverlening is er immers geen *free-rider*risico waarbij de boekverkoper met een laag niveau van dienstverlening mee lift op een hoog niveau van dienstverlening van een andere boekverkoper.

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 pakket-samensteller 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 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 overheids gelden), terwijl het personeel van een schoolboekhandel uit

bedrijfskosten wordt betaald. Een dergelijke 'overheidsfinanciering' van personeel op scholen zou als concurrentievervalsers kunnen worden bestempeld.

De VBP ontmoedigt de ontwikkeling van innovatieve handelskanalen.

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. Deze belemmering heeft zijn oorzaak in het exclusieve handelskanaal en in de vaste prijs.

Voor de commerciële toetreders vormt de voor erkenning vereiste opleiding 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.

Vanwege het vaste karakter van de prijs kan één van de belangrijkste marketinginstrumenten (de prijs van het product) niet worden ingezet. Hierdoor worden de eventuele kostenbesparingen, die mogelijk zijn bij de handel via internet of supermarkt, niet aan de consument doorberekend. Deze vierde beperking geeft aan dat het afschaffen van alleen het exclusieve handelskanaal niet genoeg zou zijn om de toetreding te krijgen.

4 Waaronder de politiek niet van de VBP voor schoolboeken zou moeten houden

Het antwoord is heel simpel: omdat de VBP niet bijdraagt aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen en dus niet effectief is. We lopen de doelstellingen even na.

Een pluriform aanbod van schoolboeken voor alle vakken en het gebruik van schoolboeken van hoge kwaliteit. Het mechanisme waarlangs de VBP een bijdrage zou kunnen leveren aan de beleidsdoelstelling van pluriformiteit en kwaliteit 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 uit-

geversmarges. De relatief hoge vaste kosten die gepaard gaan met het investeren in een pluriform aanbod en kwaliteit maken een voldoende hoge uitgeversmarge noodzakelijk. Voor schoolboeken zou het gaan om de relatie tussen de VBP en de mogelijkheden om te kruissubsidiëren tussen goedlopende titels voor de meeste grote vakken, zoals Nederlands, en de langzaam lopende titels voor kleine vakken, zoals Spaans (uiteraard zijn er ook onder de grote vakken langzaam lopende titels). Educatieve uitgevers kunnen hierdoor een breed assortiment boektitels van goede kwaliteit 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 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. 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 deze op bestelling levert en dus niet de mogelijkheid heeft om boeken van bepaalde uitgevers niet aan te bieden. Ten slotte is op basis van een internationaal onderzoek in vijf landen gebleken dat de VBP niet noodzakelijk is voor het bereiken van een breed titelaanbod van hoge kwaliteit (Baarsma e.a. 2001, hoofdstuk 4).

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. Uit tabel 1 blijkt dat de prijzen van schoolboekenpakketten in de periode 1998-2004 meer dan verdubbeld zijn, terwijl de consumentenprijzen gemiddeld veel minder sterk zijn gestegen. Deze prijsstijgingen worden veroorzaakt door het schok-effect van de onderwijsvernieuwingen van eind jaren '90 en het geleidelijke effect van de veranderende opvattingen over onderwijs (meer plaatjes, kleur en ICT-toepassingen). De recente prijsstijgingen worden door de VBP veroorzaakt noch voorkomen. Wel heeft de VBP invloed op de betaalbaarheid van het onderwijs doordat de VBP de concurrentie bij de verkoop (en verhuur) op detailhandelniveau beperkt.

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 schoolboekhandelskanaal en het gebrek aan prijsconcurrentie bij verkoop en feitelijk ook bij verhuur – op het behalen van de derde doelstelling (betaalbaarheid onderwijs). De VBP is met andere woorden geen effectief instrument te noemen.

5 Heeft de politiek geluisterd: hoe ziet de nieuwe wet eruit?

Op 28 oktober 2002 werd door Groen Links en D'66 een wetsvoorstel ingediend. In dat wetsvoorstel valt het schoolboek gewoon onder de VBP, maar wordt het exclusieve handelskanaal (de erkenningsregeling) afgeschaft. Volgens de indieners van het voorstel geldt dat *“De vaste boekenprijs belemmert niet de open toegang tot het boekenvak en neemt evenmin binnen het boekenvak concurrentiemogelijkheden weg. [...] Er ontstaat voor onder meer onderwijsinstellingen de mogelijkheid om ofwel als eindafnemer ofwel als boekverkoper op te treden”*. Het klopt dat door het loslaten van het exclusieve handelskanaal efficiëntere distributiekanaalen eenvoudiger kunnen toetreden. Echter, de VBP zonder exclusief handelskanaal beperkt nog altijd de concurrentie (en ook de toetreding) door het onmogelijk maken van prijsconcurrentie bij boekenverkoop. Ook de VBP uit het voorstel van oktober 2002 draagt dus niet bij aan het bereiken van de beleidsdoelstellingen en is dus geen effectief instrument. De

Raad voor Cultuur stelt in haar reactie desalniettemin dat: *'Naar het oordeel van de Raad is met deze invulling van de wet tegemoet gekomen aan de wens scholen een rol als partij in de boekenmarkt te geven.'* De Raad van State is kritischer en stelt dat indieners de bovengenoemde conclusies met betrekking tot de effectiviteit van de VBP voor schoolboeken mee moet nemen in hun overwegingen. Op basis van deze suggestie is de positie van het schoolboek voor het nieuwe voorstel heroverwogen (Tweede Kamer 2004, nr. 7).

Op 8 december 2003 is een aangepast wetsvoorstel ingediend. Op 10 december voegt de PvdA zich bij de initiatienemers. In dit nieuwe voorstel wordt een uitzonderingspositie aan het schoolboek toegekend. Een schoolboek is als volgt gedefinieerd (artikel 1 onderdeel d): *'schoolboek: een werk dat in vorm en inhoud gericht is op informatie-overdracht in onderwijsleersituaties in Basisonderwijs, Voortgezet onderwijs en Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie en waarvan het gebruik binnen het les- en studietoestel door de betrokken onderwijsinstelling is voorgeschreven'*. Voor een boek dat aan deze definitie voldoet, geldt géén vaste boekenprijs (artikel 1b onderdeel 7). In tweede instantie is dus wel degelijk lering getrokken uit de eerder genoemde evaluatie.

Het wetsvoorstel van december 2003 is op juli 2004 aangenomen in de Tweede Kamer. Alle partijen stemden vóór; alleen de VVD was tegen. Het voorstel is ingediend bij de Eerste Kamer. Het enige vuiltje aan de lucht lijkt nog uit Brussel te kunnen komen. De Europese Commissie zette een vraagteken bij artikel 3 over de import van Nederlandstalige boeken uit het buitenland. Door aanpassing van het artikel is het waarschijnlijk dat ook de Eerste Kamer het voorstel aanvaardt. Daarna bepaalt het kabinet zijn standpunt. De verwachting is dat de wet op 1 januari 2005 in kan gaan.

6 Wat zullen de effecten van de afschaffing zijn?

Door het afschaffen van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) worden de mededingingsbeperkingen verminderd. Met het afschaffen van de VBP (en het exclusieve handelskanaal) lijkt het onwaarschijnlijk dat de af-uitgeversprijs zal veranderen. Ten eerste omdat daarmee waarschijnlijk geen producentencollusie wordt opgeheven. Ten tweede omdat de VBP prijsconcurrentie tussen uitgevers niet beperkt. En ten

derde omdat de vraag naar schoolboeken relatief prijsongevoelig is door de situatie dat de docent het boek kiest, terwijl de ouders het betalen.

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 een markt van 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. Het zou zelfs mogelijk kunnen zijn dat met het loslaten van de VBP de prijzen van boekenpakketten stijgen. Stel dat de uitgeversprijs inderdaad niet verandert en de boekhandelaren geen concurrentie zullen ondervinden van direct inkopende scholen of andere toetreders, dan zouden ze hun marges kunnen opvoeren – de boekhandel is dan immers niet meer gebonden aan de door de uitgever vastgestelde marges.

Feit is overigens wel dat met het loslaten van de VBP, de *mogelijkheid* bestaat dat op prijzen geconcurrereerd gaat worden en dat dat op zich – ook op de korte termijn – al enige disciplinerende uitstraling kan hebben op zittende partijen.

In 2002 is aan 60 schoolleidingen de vraag voorgelegd hoe groot zij de kans achten dat ze direct zullen gaan inkopen als ze aanspraak zouden kunnen maken op de handelsmarges (dus als de erkenningsregeling is afgeschaft; Baarsma e.a. 2002). Hieruit blijkt dat de meerderheid van scholen (57%) aangeeft niet over te gaan tot inkoop direct bij de uitgever. 20% van de scholen zal misschien overgaan tot inkoop bij uitgevers ('acht de kans klein'), terwijl 23% waarschijnlijk overgaat tot inkoop bij uitgevers ('acht de kans groot'). Deze totaalpercentages geven – vanwege de overrepresentatie van scholen met een intern boekenfonds – waarschijnlijk een enigszins vertekend beeld.

Andere berichten schetsen overigens een nog dynamischer beeld. Uit een simulatie (enquête) met 13 schoolleidingen blijkt dat het vervallen van het exclusief handelsverkeer voor deze scholen aanleiding is om zich opnieuw te gaan oriënteren op de schoolboekenmarkt. Bij volledige afschaffing van de VBP geeft 42% van deze scholen aan dat ze wel gaan onderhandelen met de uitgeverij, 16% twijfelt en 42% zal niet gaan onderhandelen (Ebben, Slaats & De Jonge 2003, p. 29). Voegen

we hierbij het bericht in de krant dat de OMO-scholen (een groep van 45 scholen in Brabant e.o.) zeker van plan zijn om een inkoopcombinatie te vormen, dan is er een gerede kans dat de markt na afschaffing wel in beweging komt (*De Volkskrant* 2004).

7 Ten slotte: is afschaffing genoeg?

Ondanks het feit dat na afschaffing de concurrentie wel meer aangewakkerd zal worden, is afschaffing van de VBP alleen waarschijnlijk onvoldoende om de explosieve stijging van schoolkosten het hoofd te bieden. We noemen hier vier extra maatregelen.

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. De prijsgevoeligheid van de vraag zal hierdoor immers sterk toenemen. Het is hierbij niet van belang wie dit budget verschaft: de overheid of de ouders. Het idee is om de kloof tussen beslisser en betaler helemaal te dichten. Een risico van budgettering via scholen is wel dat de uitgeversmarges te veel onder druk zouden kunnen komen te staan, waardoor de pluriformiteit en de kwaliteit van het aanbod in gedrang kunnen komen. Echter in andere landen, waaronder Zweden, Denemarken en Duitsland (Nord Rhein Westfalen), waar budgettering reeds lang wordt toegepast, is pluriformiteit en kwaliteit niet in het geding.

Als ouders en leerlingen inzicht hebben in de (werkelijke) hoogte van de schoolkosten kunnen zij een goed onderbouwde schoolkeuze maken en daarmee het beleid van scholen ten aanzien van kosten beïnvloeden. Deze vorm van marktwerking (betalers hebben invloed op de kosten via hun schoolkeuze: zij 'stemmen met voeten') vereist dat er inzicht bestaat in de kosten op schoolniveau. De oplossing komt neer op het stimuleren van scholen om informatie te verstrekken over schoolboekenkosten aan de ouders en leerlingen (via de scholengids of -site). Indien zou blijken dat de scholen niet op grote schaal overgaan tot het geven van informatie over de schoolkosten in de schoolgids of -site, is het ook mogelijk om voor schoolkosten een systeem à la de kwaliteitskaart op te zetten. De Onderwijsinspectie kan dan de vereiste informatie bij de schoolleidingen (dwingend) opvragen en in een 'schoolkostenkaart' zetten.

Een derde maatregel betreft het op macroniveau monitoren van het aantal herziene en nieuwe uitgaven in relatie tot de onderwijsvernieuwingen. De afschrijvingstermijn zou onnodig bekort kunnen worden, doordat educatieve uitgeverij meer herziene en/of nieuwe uitgaven uitgeven dan nodig is om aanpassingen in curricula te volgen. In gesprekken met scholen is duidelijk geworden dat het vanwege de vele herziene uitgaven en enigszins aangepaste herdrukken die op de markt komen, steeds moeilijker is geworden om een boek langer dan bijvoorbeeld drie jaar te gebruiken, terwijl dat vroeger wel het geval was.

De overheid kan de beheersing van de kosten van schoolboeken tenslotte verbeteren door de BTW-tarieven verder te verlagen. In Nederland betalen ouders en leerlingen 6% BTW voor schoolboeken en 19% voor sommige leermiddelen (zoals cd-roms). Verlaging van de BTW zou de kosten van schoolboeken voor ouders en leerlingen verminderen. Zo geldt in het Verenigd Koninkrijk een 0% BTW-tarief voor schoolboeken.

Auteur

Barbara Baarsma is werkzaam als hoofd van het cluster Mededinging en Regulering bij de Stichting voor Economisch Onderzoek. Dit artikel is mede gebaseerd op een tweetal SEO-onderzoeken: Baarsma, B.E., J.J.M. Theeuwes, C.E. Zijdeveld (2001), SEO-rapport nr. 577; in opdracht van het ministerie van EZ, Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau; en Baarsma, B.E. en M. van Leeuwen (2002), SEO-rapport nr. 613; in opdracht van het ministerie van OC&W en het ministerie van EZ. De auteur dankt Marja Appelman voor haar opbouwende kritiek op een eerdere versie van het artikel.

Literatuur

Baarsma, B.E., J.J.M. Theeuwes, C.E. Zijdeveld (2001) *De Vaste boekenprijs voor schoolboeken in het voortgezet onderwijs: een evaluatie*, SEO-rapport nr. 577, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam.

Baarsma, B.E. en M. van Leeuwen, *Kennis over kosten: De beheersing van schoolkosten in het voortgezet onderwijs en de BOL* (2002) SEO-rapport nr. 613, Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam.

- Bishop, S. en M. Walker (1999) *The Economics of EC Competition Law: Concepts, Application and Measurement*, Sweet & Maxwell, London.
- 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.
- Ebben, Slaats & De Jonge Managementadviseurs (2003) *Eindrapport Simulatie Inkoop Schoolboeken – Verslag van een simulatie project in het Voortgezet Onderwijs*, Roosendaal.
- Heertje, A. (2001) De economie van het schoolboek, in: *De Academische Boekengids*, no. 25.
- Jullien, B. & P. Rey (2000) *Resale Price Maintenance and Collusion*, Grenaq/IDEI, Université des Sciences Sociales, Toulouse.
- 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.
- 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.
- NIBUD (1999) *Schoolkostenonderzoek*, september, Utrecht.
- NIBUD (2001) *Schoolkostenonderzoek: schoolkosten in het voortgezet onderwijs en de BOL 2000-2001*, Utrecht. Inclusief tabellenboek.
- NMa Nederlandse Mededingingsautoriteit (2001) *Zaak 2007: Klacht Ouders & Co*, 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 (1997) *Resale price maintenance*, OECD/GD(97)229, Parijs.
- Raad voor Cultuur (2003) *Advies Wet op de vaste boekenprijs (Kamerstuknummer 28652)*, 16 mei.
- Raad van State (2003) *het advies van de Raad van State van 19 mei 2003, no. W05.02.0484/III*.

Research voor Beleid (2004) *Schoolkostenonderzoek – Schoolkosten in het voortgezet onderwijs en MBO/BOL 2003-2004*, Leiden.

Tweede Kamer (2001) *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2002*, 26 800 VIII, no. 27, 23 november, Sdu Uitgevers, Den Haag. [*Beleidsreactie ministeries van EZ en OCenW op het SEO-onderzoek vaste boekenprijs*]

Tweede Kamer (2002) *Voorstel van wet van de leden Dittrich en Halsema houdende regels omtrent de vaste boekenprijs (Wet op de vaste boekenprijs)*, 28 652, no. 2-3, 28 oktober, Sdu Uitgevers, Den Haag. [incl. Memorie van Toelichting]

Tweede Kamer (2004) *Voorstel van wet van de leden Dittrich, Halsema en Van Nieuwenhoven houdende regels omtrent de vaste boekenprijs (Wet op de vaste boekenprijs)*, 28 652, no. 7-9, 28 oktober, Sdu Uitgevers, Den Haag. [incl. Advies Raad van State en reactie indieners, en Memorie van Toelichting]

Volkskrant (2004) *School kan aanzienlijk goedkoper*, *Volkskrant*, 2 maart.