

Schoolboekenscan 2011

Datum Februari 2011

NMa

Nederlandse Mededingingsautoriteit
Postbus 16326
2500 BH Den Haag

Schoolboeken scan 2011

Management samenvatting	3
1 Inleiding	5
2 Kenmerken van de schoolboekenmarkt	6
2.1 Definitie schoolboek	6
2.2 De keten	6
2.3 Uitgeven, distribueren en kopen van schoolboeken	9
2.3.1 Markt voor het uitgeven van boeken voor het Voortgezet Onderwijs	9
2.3.2 Markt voor distributie van boeken voor het Voortgezet Onderwijs	10
2.3.3 Opbouw prijs schoolboeken	11
3 Ontwikkelingen in de markt	11
3.1 Invoering Wet Gratis Schoolboeken	11
3.1.1 Aanleiding	11
3.1.2 Gevolgen voor scholen	12
3.1.3 Gevolgen voor distributeurs en uitgevers	14
3.2 Europese aanbesteding van schoolboeken	14
3.2.1 Gevolgen voor scholen	14
3.2.2 Gevolgen voor de markt voor distributie van boeken voor het VO	15
3.3 Prijsontwikkelingen	16
3.3.1 Ontwikkeling verkoopprijs uitgevers	16
3.3.2 Ontwikkeling verkoopprijs distributeurs	17
3.4 Digitaal lesmateriaal	18
4 Conclusies en aanbevelingen	18

Management samenvatting

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) heeft een nieuwe scan gemaakt van de markt voor het uitgeven en de markt voor het distribueren van schoolboeken voor het Voortgezet Onderwijs (hierna: VO). Deze markten tezamen worden hierna de schoolboekenmarkt genoemd. De aanleiding voor deze nieuwe scan is de verandering in de schoolboekenmarkt door onder andere de invoering van de Wet Gratis Schoolboeken (hierna: WGS) en de (aanstaande) evaluatie van deze wet. Deze scan is een actualisering van de scan zoals opgesteld door de NMa in 2006.

De schoolboekenmarkt

Volgens de Wet op het Voortgezet Onderwijs wordt onder lesmateriaal verstaan: *materiaal dat naar vorm en inhoud is gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties en waarvan het gebruik binnen het onderwijsaanbod door het bevoegd gezag specifiek voor het desbetreffende leerjaar is voorgeschreven.*"

Schoolboeken in het VO worden in Nederland in het algemeen verstrekt via boekenfondsen. Er is een onderscheid tussen een intern boekenfonds (hierna: IBF), een gefaciliteerd boekenfonds (hierna: GBF) en een extern boekenfonds (hierna: EBF). Bij een IBF en een GBF is de school de eigenaar van het fonds en daarmee ook van de schoolboeken en leent zij deze aan de leerlingen. Bij een GBF verzorgt een externe partij diensten als de administratie en het innemen en uitleveren van boeken, terwijl bij een IBF de school deze diensten zelf verzorgt. Een EBF onderscheidt zich van een IBF en een GBF doordat de distributeur eigenaar is van de schoolboeken, het boekenfonds beheert en de schoolboeken verhuurt aan de school.

De prijs van een schoolboek komt in meerdere fasen tot stand. De uitgever stelt allereerst de catalogusprijs vast voor een schoolboek. Vervolgens onderhandelt de distributeur met de uitgever over de korting op deze catalogusprijs. De door de uitgever gegeven korting bepaalt de uitgangspositie van de distributeur bij de inschrijving op de aanbesteding van een school en geeft de ruimte aan die de distributeur heeft ten aanzien van het kortings- of huurpercentage dat hij de scholen aanbiedt.

Een belangrijke verandering in de schoolboekenmarkt sinds de vorige schoolboekenscan is de invoering van de WGS in 2008. Met de invoering van deze wet is de bekostiging van de schoolboeken verschoven van de ouders naar de school. Scholen krijgen per leerling een lumpsumvergoeding van de Rijksoverheid die wordt vastgesteld door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: ministerie van OCW). Daarbij wordt de aanschaf van schoolboeken in het algemeen Europees aanbesteed.

Marktwerking schoolboekenmarkt niet optimaal

De marktwerking in de schoolboekenmarkt is nog steeds niet optimaal, ondanks het feit dat er meerdere veranderingen in deze markt hebben plaatsgevonden sinds het uitbrengen van de Schoolboekenscan 2006. Deze veranderingen vonden voornamelijk plaats op het niveau van scholen en distributeurs. De NMa komt tot deze conclusie op basis van het volgende:

- de concurrentie tussen uitgevers van lesmateriaal voor het VO is beperkt;
- de concurrentie tussen distributeurs van lesmateriaal voor het VO is sterk verminderd;
- de invoering van de WGS heeft tot een kostenbewustzijn bij scholen in het VO geleid maar niet tot een verlaging van de schoolboekenprijzen.

Deze punten worden, vergezeld van aanbevelingen, in de volgende tabel weergegeven.

NMa – Schoolboeken scan 2011 – conclusies en aanbevelingen

Markt partij	Conclusie	Aanbeveling
Uitgever	<ul style="list-style-type: none"> - Concurrentie tussen uitgevers is beperkt, zoals ook al geconcludeerd werd in de schoolboekenscan 2006: <ul style="list-style-type: none"> o scholen zijn terughoudend in het overstappen naar andere lesmethodes; o toetreding tot de markt is lastig door de complexiteit en de hoge kosten die verbonden zijn aan de ontwikkeling van nieuwe lesmethodes; o hoge concentratiegraad (drie grote spelers). - Indicatie voor beperkte concurrentie: catalogusprijzen stijgen harder dan inflatie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurrentiedruk op uitgevers kan mogelijk verbeterd worden door: <ul style="list-style-type: none"> o een flexibelere opstelling van scholen ten opzichte van het wisselen van lesmethode van uitgevers en/ of door de ontwikkeling van eigen lesmateriaal; o verbreden van de markt door bijvoorbeeld voor bepaalde vakken de eisen voor Nederland en Vlaanderen gelijk te trekken. Hierdoor zouden Nederlandse en Vlaamse uitgevers met elkaar kunnen gaan concurreren.
Distributeur	<ul style="list-style-type: none"> - De concurrentie tussen distributeurs is sinds de schoolboekenscan van 2006 sterk verminderd: <ul style="list-style-type: none"> o afname aantal concurrenten, waardoor hoge concentratiegraad in de markt is ontstaan (er zijn twee grote spelers); o de al hoge toetredingsdrempels zijn verhoogd (volgens adviesbureaus, distributeurs, scholen en uitgevers) door de complexe en kostbare procedure rondom Europees aanbesteden; o er is een stabiele markt voor wat betreft de potentiële afzet. Voorspelling van het budget van scholen is daardoor, gelet op de lumpsumvergoeding per leerling, eenvoudig. - Indicatie voor beperkte concurrentie: <ul style="list-style-type: none"> o afname kortingen eind 2009 voor intern en gefaciliteerd boekenfonds (voor extern boekenfonds geen eenduidig beeld); o de lumpsumvergoeding lijkt als richtprijs te werken, waardoor er mogelijk minder korting is verstrekt door distributeurs dan in de situatie van voor de hoge concentratiegraad in de markt. 	<ul style="list-style-type: none"> - Door wijziging van de opzet van de aanbesteding kunnen scholen mogelijk toetreding en daarmee de concurrentie bevorderen door bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> o het verdelen van de aanbestede opdracht in percelen; o minder hoge eisen te stellen aan de economische en financiële draagkracht en de technische bekwaamheid van gegadigden/inschrijvers. - Kleine(re) distributeurs kunnen in een combinatie inschrijven op een aanbesteding, waardoor zij mogelijk gezamenlijk wel in staat mee te bieden op een (grote) aanbesteding. - Toetreding tot de distributiemarkt kan mogelijk worden bevorderd door een vereenvoudiging van de Europese aanbestedingsregelgeving. - Door, gelet op de hoge concentratiegraad in de markt, het budget voor lesmateriaal per leerling op te nemen in een generieke vergoeding per leerling, zou voorkomen kunnen worden dat de lumpsumvergoeding als richtprijs wordt gebruikt. - De NMa heeft de overnames van distributeurs niet kunnen beoordelen doordat de omzetdrempels van het concentratietoezicht niet werden gehaald. Een dergelijke situatie kan zich ook voordoen in andere markten, waarvoor dan zou kunnen worden overwogen de omzetdrempels voor deze markten te verlagen.
School	<ul style="list-style-type: none"> - De invoering van de WGS heeft scholen kostenbewuster gemaakt en geleid tot een: <ul style="list-style-type: none"> o heroverweging van de samenstelling van het lesmateriaal. Een groot deel van de scholen gebruikt minder of andere schoolboeken, vooral minder werkboeken. - Het gebrek aan een dergelijk bewustzijn werd in de schoolboekenscan 2006 als één van de redenen genoemd voor de stijgende schoolboekenprijzen. Het kostenbewustzijn heeft niet geleid tot een verlaging van de prijs van schoolboeken: <ul style="list-style-type: none"> o de distributiemarkt functioneert niet optimaal, waardoor de prijsprikkel die is ontstaan bij scholen vooralsnog niet voldoende effect heeft gehad; o gelet op de stijging van de catalogusprijzen heeft deze prikkel ook geen indirect effect gehad op de prijszetting door uitgevers. - De besparingen op het gebruik van lesmateriaal zijn voornamelijk het gevolg van de invoering van de vaste lumpsumvergoeding per leerling. 	

1 Inleiding

Aanleiding voor deze schoolboekenscan

De Nederlandse Mededingingsautoriteit (hierna: NMa) heeft een nieuwe scan gemaakt van de markt voor het uitgeven en de markt voor het distribueren van schoolboeken voor het Voortgezet Onderwijs (hierna: VO). Deze markten tezamen worden hierna de schoolboekenmarkt genoemd. De aanleiding voor deze nieuwe scan zijn de veranderingen die in de schoolboekenmarkt hebben plaatsgevonden door onder andere de invoering van de Wet Gratis Schoolboeken¹ (hierna: WGS) en de (aanstaande) evaluatie² van deze wet.

Deze scan is een actualisering van de scan zoals die door de NMa in 2006³ werd opgesteld. De aanleiding voor de scan uit 2006 was de afschaffing van de vaste boekenprijs voor schoolboeken in 2005. De drie conclusies uit de schoolboekenscan uit 2006 waren:

- 1) de markt voor schoolboeken is een geconcentreerde markt met gebrek aan prijsprikkels;
- 2) het gebrek aan prijsprikkels alsmede de uitbesteding van boekenfondsen zijn de belangrijkste oorzaken van de prijsstijgingen van schoolboeken; en
- 3) het afschaffen van de vaste boekenprijs heeft tot verdere concentratie in de distributiesector geleid.

Doel en reikwijdte van deze schoolboekenscan

De NMa wil door middel van deze schoolboekenscan een beeld geven van de marktwerking in de schoolboekenmarkt. De scan zal ook als input dienen voor de evaluatie van de WGS die door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: ministerie van OCW) in 2011 wordt uitgevoerd. De NMa heeft ervoor gekozen om zich in deze schoolboekenscan te richten op de schoolboeken in het VO omdat de schoolboekenscan uit 2006 hier op zag en de invoering van de WGS alleen op het VO betrekking heeft.

De centrale onderzoeksvraag in de huidige scan is: *Wat zijn de knelpunten in de marktwerking op de schoolboekenmarkt?* Daaraan gerelateerd is van belang welke ontwikkelingen in de schoolboekenmarkt hebben plaatsgevonden sinds de schoolboekenscan uit 2006.

Werkwijze

Voor deze schoolboekenscan heeft de NMa gebruik gemaakt van informatie uit:

- 1) eerdere NMa-onderzoeken en -besluiten alsook beschikkingen van de Europese Commissie;
- 2) onderzoeksrapporten;
- 3) gesprekken met marktpartijen: scholen/ schoolbesturen, distributeurs van schoolboeken, uitgevers en commerciële aanbestedingsadviesbureaus⁴;
- 4) een enquête onder scholen/ schoolbesturen⁵.

¹ Dit betreft de Wet van 29 mei 2008 tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs.

² De evaluatie van de WGS wordt uitgevoerd door het ministerie van OCW.

³ NMa Schoolboekenscan 2006. Zie www.nmanet.nl.

⁴ De NMa heeft in totaal 23 diepte-interviews afgenomen.

⁵ In totaal hebben 42 van de ongeveer 200 aanbestedende partijen de vragenlijst volledig ingevuld, die tezamen 130.501 leerlingen van de ruim 900.000 leerlingen in het VO vertegenwoordigen.

Leeswijzer

De opzet van deze schoolboekenscan is als volgt. Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de kenmerken van de schoolboekenmarkt, waaronder een beschrijving van de keten van productie, distributie en levering van schoolboeken. In hoofdstuk 3 volgt een beschrijving van recente ontwikkelingen - de invoering van de WGS en Europese aanbesteding - en de gevolgen daarvan. Tevens wordt een beschrijving van de prijsontwikkeling van schoolboeken gegeven. De scan wordt afgesloten met een concluderend hoofdstuk.

2 Kenmerken van de schoolboekenmarkt

Hieronder volgt als eerste een beschrijving van wat de NMa verstaat onder de term schoolboeken. Daarna volgt een beschrijving van de keten en een beschrijving van de verschillende vormen van boekenfondsen die in het VO worden gehanteerd. Vervolgens wordt ingegaan op de markt voor het uitgeven van schoolboeken voor het VO, de markt voor distributie van deze boeken en de totstandkoming van de prijs van een schoolboek.

2.1 Definitie schoolboek

In de Wet op het Voortgezet Onderwijs⁶ wordt de volgende definitie van lesmateriaal gegeven:

“Onder lesmateriaal wordt verstaan: materiaal dat naar vorm en inhoud is gericht op informatieoverdracht in onderwijsleersituaties en waarvan het gebruik binnen het onderwijsaanbod door het bevoegd gezag specifiek voor het desbetreffende leerjaar is voorgeschreven.”

Onder lesmateriaal vallen:⁷

- Leerboeken, werkboeken, project- en tabellenboeken, examentrainingen/bundels, eigen leermateriaal van de school, bijbehorende cd's en/ of dvd's die een leerling in dat leerjaar nodig heeft;
- De ontsluiting van digitaal leermateriaal (licenties) dat een leerling in een jaar nodig heeft.

Waar de NMa in deze scan spreekt over schoolboeken worden daaronder de bovengenoemde lesmaterialen verstaan. Ondersteunende middelen zoals een atlas, woordenboek, agenda, laptop, en ICT-applicaties (zoals tekstverwerking) vallen niet binnen de hier gebruikte definitie van schoolboeken.

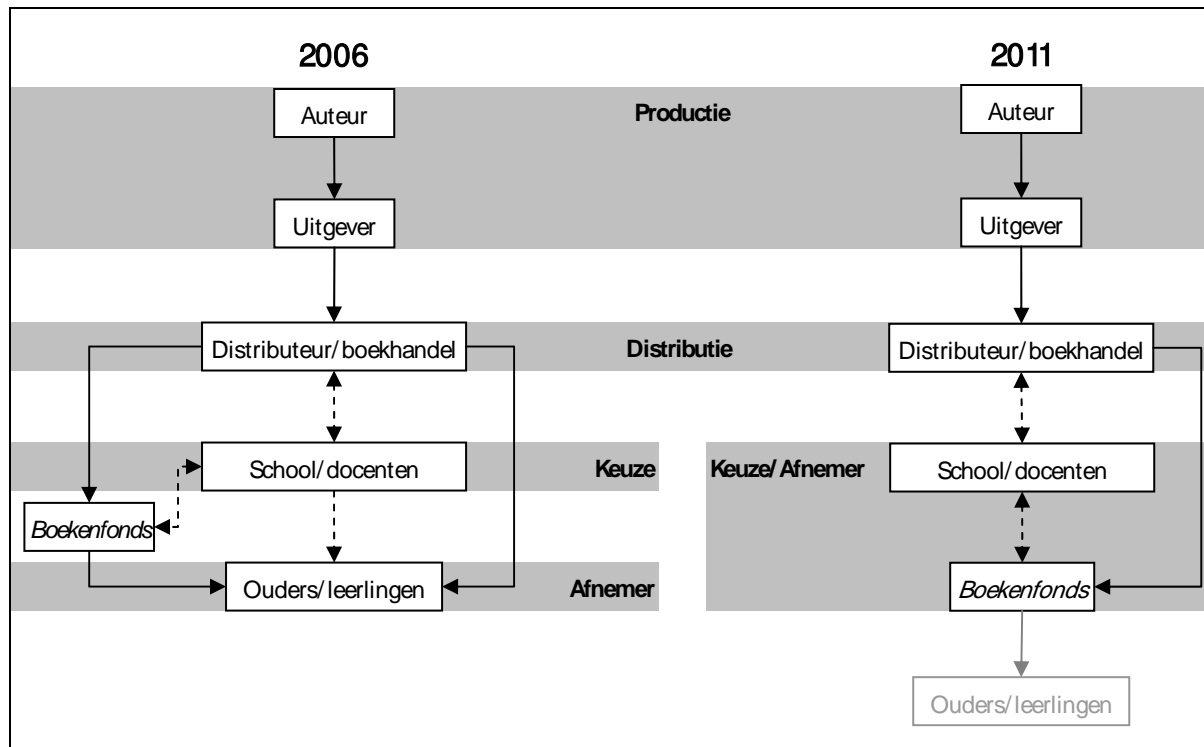
2.2 De keten

Figuur 1 geeft een schematische weergave van de keten van productie en distributie van schoolboeken voor het jaar 2006 (ten tijde van de vorige schoolboekenscan) en van de huidige situatie in 2011. De doorgetrokken lijnen geven de leveringsstromen van de schoolboeken weer van uitgever naar leerling. De onderbroken lijnen geven de informatie-uitwisseling weer tussen partijen in de keten; bijvoorbeeld tussen de school die de samenstelling van het boekenpakket vaststelt en het boekenfonds dat het boekenpakket aan de leerling verstrekt. In het navolgende worden meerdere onderdelen van de keten nader toegelicht.

⁶ Artikel 6 (e), tweede lid, Wet op het Voortgezet Onderwijs.

⁷ Zie voor de definitie ook de Memorie van Toelichting: Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 325, nr. 3.

Figuur 1: Keten schoolboeken in 2006 en in 2011



Uitgevers

Educatieve uitgevers verzorgen de ontwikkeling, de productie en de marketing van lesmethodes⁸ en bijbehorend lesmateriaal voor het VO. De uitgevers laten zich bij de ontwikkeling adviseren door docenten die vaak ook de auteurs⁹ van de schoolboeken zijn. De ontwikkeling van schoolboeken wordt met name gestuurd vanuit de uitgever en zodoende in beperkte mate door de uiteindelijke gebruikers, zijnde de docent en de leerling.

De drie grote educatieve uitgevers voor het VO in Nederland zijn Wolters Noordhoff, Malmberg, en ThiemeMeulenhoff.¹⁰ Deze uitgevers hebben gezamenlijk een marktaandeel van 80-90%¹¹ op de markt voor het uitgeven van schoolboeken voor het VO. Ze onderscheiden zich van kleinere educatieve uitgevers¹² door een breder aanbod voor verschillende vakken, verschillende opleidingsvormen en voor opeenvolgende klassen van een opleiding. Kleine educatieve uitgevers leggen zich veelal toe op lesmateriaal voor bijzondere vakken, zoals godsdienst, of gespecialiseerde opleidingen.

⁸ Een lesmethode is een leergang (het stapsgewijze verloop van het educatieve proces).

⁹ Docenten werken op persoonlijke titel tegen een vergoeding mee aan het schrijven van boeken of het geven van advies. Het ontwikkelde materiaal is daarbij toegankelijk voor alle scholen die de betreffende boeken afnemen en niet exclusief voor de school waar de betrokken docent doceert.

¹⁰ Ten tijde van de schoolboekenscan 2006 waren er vier grote uitgevers met een gezamenlijk marktaandeel van circa 80%, waaronder naast de reeds genoemde drie grote uitgevers ook de uitgeverij Nijgh-Versluys. Deze uitgeverij is in september 2009 overgenomen door ThiemeMeulenhoff.

¹¹ Inschatting NMa op basis van diepte-interviews.

¹² Er zijn 42 kleine educatieve uitgevers actief in het VO. Bron: Stichting Leermiddelen Onderzoek.

Distributeurs

De distributie van schoolboeken in het VO wordt momenteel door gespecialiseerde educatieve distributeurs verzorgd. Boekhandels distribueren vrijwel geen schoolboeken meer (zie paragraaf 3.2.2). De twee distributeurs Van Dijk Educatie (hierna: Van Dijk) en Iddink hebben samen een marktaandeel van 95-100%¹³. Deze educatieve distributeurs hebben zich daarbij de afgelopen 10 à 15 jaar ontwikkeld tot specialisten in het beheren van boekenfondsen. Behalve distributie kunnen zij nu ook de administratie, de facturering, de samenstelling van boekenlijsten en het vervoer van schoolboeken naar diverse vestigingen of naar de leerling thuis verzorgen. Distributeurs hebben met betrekking tot de inhoudelijke keuze van lesmethoden geen adviserende rol richting de scholen.

Scholen/docenten

In het VO bepalen de docenten of de vaksecties welke schoolboeken worden gebruikt. Door de invoering van de WGS zijn scholen tegenwoordig de afnemer van de schoolboeken, in plaats van de ouders van de leerlingen. Daarnaast bepaalt de school of er gebruik wordt gemaakt van een extern, intern of gefaciliteerd boekenfonds (zie hieronder). Nederland kent ruim 930 000¹⁴ leerlingen in het VO, verdeeld over circa 650 scholen¹⁵ met ruim 1200 vestigingen. Deze scholen zijn weer verenigd in scholengemeenschappen.

Boekenfondsen

Schoolboeken voor het VO worden in Nederland in het algemeen verstrekt via zogenoemde boekenfondsen.¹⁶ Een boekenfonds beheert de schoolboeken en leent deze uit aan leerlingen. Er bestaat een onderscheid tussen een intern boekenfonds (hierna: IBF), een gefaciliteerd boekenfonds (hierna: GBF) en een extern boekenfonds (hierna: EBF).¹⁷

Bij een IBF of een GBF is de school eigenaar van het fonds en daardoor ook de eigenaar van de boeken. Het verschil tussen een IBF en een GBF is dat bij een GBF diensten als de administratie en het innemen en uitleveren van boeken door een externe partij worden verzorgd. Bij een IBF verzorgt de school dit zelf en zorgt de school voor de opslag van schoolboeken en de inzet van personeel dat het fonds beheert.

Een EBF onderscheidt zich van de andere twee typen boekenfondsen doordat de distributeur van de schoolboeken eigenaar is van het fonds en zodoende ook van de boeken. De school huurt de schoolboeken van de distributeur. De distributeur is daardoor verantwoordelijk voor de diensten zoals de administratie en de inname en uitgifte van schoolboeken.

De opzet van de distributie van schoolboeken door middel van boekenfondsen is specifiek voor het VO en internationaal gezien uitzonderlijk. Uit marktonderzoek blijkt dat vooral het EBF uniek is voor Nederland. In

¹³ Op basis van het aantal leerlingen.

¹⁴ Bron statline (CBS). In 2009-2010 waren 935 427 leerlingen actief in het VO. Cijfers inclusief leerlingen uit het praktijkonderwijs.

¹⁵ Bron: Kerncijfers 2005-2009 (OCW). In 2009-2010 waren er 657 onderwijsinstellingen in het VO, inclusief groen onderwijs..

¹⁶ In theorie staat het ouders vrij om zelf schoolboeken aan te schaffen. Echter, deze ouders worden niet gecompenseerd door middel van de lumpsum per leerling op basis van de WGS. Deze lumpsum wordt alleen uitgekeerd aan de scholen. Gelet hierop is het zeer uitzonderlijk indien ouders besluiten tot aankoop van schoolboeken over te gaan en wordt in het navolgende hier niet nader op ingegaan.

¹⁷ Ecorys (2009). Onderzoek ten behoeve van evaluatie van de marktwerking educatieve boekenmarkt. In opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – Taskforce Gratis Schoolboeken (hierna: het Ecorys-rapport).

bijvoorbeeld België (Vlaanderen), Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk (Engeland), Zweden of Italië wordt geen gebruik gemaakt van boekenfondsen.¹⁸

Ouders/leerlingen

Zowel de leerling als de docent zijn uiteindelijk de gebruikers van schoolboeken, maar de rol van de ouders/leerling in de keten is door de invoering van de WGS veranderd. Door de WGS is de bekostiging van het schoolboekenpakket verschoven van de ouders/leerling naar de school.

Het ministerie van OCW

Het ministerie van OCW vormt geen onderdeel van de schoolboekenketen, maar heeft daar als regelgevende instantie wel invloed op. De Minister bepaalt de kerndoelen van het onderwijs en is daarbij verantwoordelijk voor onderwijsvernieuwingen. Dergelijke onderwijsvernieuwingen kunnen leiden tot aanpassingen van lesmethodes of lesmateriaal.¹⁹ Voorbeelden hiervan zijn de invoering van de tweede fase in het VO in 1998 en de onderwijsvernieuwingen in het VMBO in 2002. Specifiek gelet op de invoering van de WGS in 2008 is het van belang om op te merken dat scholen voor schoolboeken een vaste vergoeding per leerling krijgen (lumpsumvergoeding) die door de Minister wordt vastgesteld (zie paragraaf 3.1).

2.3 Uitgeven, distribueren en kopen van schoolboeken

Hieronder wordt ingegaan op de afbakening van de markt voor het uitgeven van boeken voor het VO en de markt voor het distribueren van boeken voor het VO. Daarbij worden de wijze van concurrentie op deze markten en de toetredingsdrempels besproken.

2.3.1 Markt voor het uitgeven van boeken voor het Voortgezet Onderwijs

De NMa en de Europese Commissie hebben in het verleden de markt voor het uitgeven van boeken onderverdeeld naar type boek, zoals schoolboeken, wetenschappelijke boeken en algemene boeken.²⁰ Het uitgeven van schoolboeken onderscheidt zich van het uitgeven van deze andere typen boeken op grond van de i) doelgroep, ii) het product, iii) het beoogd gebruik door de afnemer en iv) de vereiste kennis. Daarbij is het aannemelijk dat de geografische omvang van de markt voor het uitgeven van schoolboeken voor het VO niet ruimer is dan nationaal.²¹ De diensten worden afgenomen door Nederlandse scholen in het VO die nagenoeg uitsluitend Nederlandstalige boeken gebruiken.

Uitgevers opereren in een relatief stabiele markt voor wat betreft de omvang gerekend naar het aantal leerlingen.²² Als gevolg van de leerplicht is er in zekere mate een gegarandeerde afzet. Het aantal leerlingen is

¹⁸ Zie Eurydice (2011). www.eurydice.org.

¹⁹ Onderwijsvernieuwingen zorgen voor onzekerheid voor educatieve uitgevers. Uit de diepte-interviews komt naar voren dat educatieve uitgevers niet in één bepaalde methode durven te investeren omdat zij niet weten of deze methode wel gebruikt zal worden als na een paar jaar onderwijsvernieuwingen plaatsvinden. Om het risico te spreiden bieden de uitgevers een verscheidenheid aan leermiddelen per vak aan. Uitgevers hebben weinig belang bij veranderende lesmethodes omdat relatief hoge investeringen nodig zijn om nieuwe leermiddelen te ontwikkelen.

²⁰ Zie de beschikking van de Europese Commissie van 7 januari 2004 in de zaak COMP/M.2987 *Largadère/Natexis/VUP* en van 13 januari 1999 in de zaak IV/M.1377 *Bertelsmann/Wissenschaftsverlag Springer*, en het besluit van 31 mei 2001 van de NMa in zaak 2415/ *Veen Uitgevers B.V. - Bosch&Keuning N.V.* en het besluit van 26 maart 2010 van de NMa in zaak 6842/ *Van Dijk - BGN*.

²¹ Zie het besluit in zaak 6842/ *Van Dijk - BGN*.

²² Zie ook de NMa schoolboeken scan 2006. Deze conclusie strekt zich overigens niet noodzakelijkerwijs uit tot de individuele uitgever, boekhandel of distributeur.

elk jaar eenvoudig in te schatten op basis van de groepen leerlingen in het voorgaande schooljaar. De markt is daarbij geconcentreerd rondom drie uitgevers.

Concurrentie tussen uitgevers verloopt vooral op basis van het productassortiment en niet op basis van prijs.²³ Dit komt met name door de terughoudendheid van scholen/docenten om over te stappen op een andere lesmethode. De uitgever probeert een school ervan te overtuigen om een (nieuwe) lesmethode te gebruiken, maar wanneer de school eenmaal voor een methode heeft gekozen, stapt deze in het algemeen niet snel over naar een andere methode.²⁴ De invoering van de WGS heeft hier in beperkte mate invloed op gehad (zie paragraaf 3.1.2).

De markt kent in het algemeen hoge toetredingsdrempels. Toetreding met een nieuwe lesmethode wordt door uitgevers, commerciële adviesbureaus en scholen als zeer lastig omschreven. Het ontwikkelen van een nieuwe methode is kostbaar en complex.²⁵ Zoals hiervoor al is aangegeven zijn scholen bovendien terughoudend in het overstappen naar andere lesmethodes. Wel is het mogelijk gebleken met nieuw lesmateriaal op nichemarkten toe te treden (zie paragraaf 2.2). Daarnaast bieden initiatieven als Wikiwijs²⁶, waarin scholen (docenten) zelf lesmethodes en/of lesmateriaal ontwikkelen, tot op zekere hoogte een alternatief voor het (bestaande) materiaal van uitgevers. Scholen geven aan dat het gebruik hiervan vooralsnog beperkt is.

2.3.2 Markt voor distributie van boeken voor het Voortgezet Onderwijs

De distributie van schoolboeken voor het VO onderscheidt zich van de distributie van andere typen boeken doordat de distributie van schoolboeken plaatsvindt via gespecialiseerde distributeurs of via (gespecialiseerde) boekhandels die een specifiek logistiek systeem hebben ontwikkeld voor het leveren, administreren, factureren en/of innemen van schoolboeken of het samenstellen van schoolboekenpakketten.²⁷ Daarbij onderscheidt de distributie van schoolboeken voor het VO zich van de distributie van schoolboeken voor andere onderwijsniveaus, zoals het basisonderwijs en MBO, voor wat betreft i) de eindafnemer, ii) de aard van de dienstverlening en iii) het gebruik van Europese aanbestedingsprocedures.²⁸ Het is aannemelijk dat de geografische omvang van de markt voor het distribueren van schoolboeken voor het VO niet ruimer is dan nationaal.²⁹ De diensten worden uitsluitend door Nederlandse scholen afgenomen en de wijze waarop scholen in het VO schoolboeken aanschaffen wordt tegenwoordig sterk bepaald door de WGS. Ook dient een distributeur binnen Nederland een logistiek systeem op te zetten.

Ook distributeurs opereren voor wat betreft de omvang, om dezelfde redenen als aangegeven bij de uitgevers, in een relatief stabiele markt. De markt voor de distributie van boeken voor het VO is daarbij

²³ Zie hiervoor ook de NMa schoolboekenscan uit 2006 en het Ecorys-rapport.

²⁴ Docenten/vaksecties hebben daarbij relatief veel vrijheid bij de keuze van een lesmethode omdat het schoolbestuur zichzelf in het algemeen op afstand plaats en alleen ingrijpt indien de lesmethode niet meer gefinancierd kan worden.

²⁵ Dit kan verschillen tussen vakken. Bijvoorbeeld een methode ontwikkelen voor wiskunde is complexer dan een methode ontwikkelen voor Frans (zie Schoolboekenscan 2006).

²⁶ Wikiwijs is een *internet portal* waar een docent leermateriaal kan vinden en met andere docenten ervaringen kan uitwisselen of materiaal kan ontwikkelen of aanpassen. (www.wikiwijs.nl).

²⁷ Zie het besluit in zaak 6842/ *Van Dijk – BGN*.

²⁸ Zie het besluit in zaak 6842/ *Van Dijk – BGN*.

²⁹ Zie het besluit in zaak 6842/ *Van Dijk – BGN*.

geconcentreerd rondom twee distributeurs (zie paragraaf 2.2). Concurrentie tussen distributeurs vindt enerzijds plaats op prijs maar ook op kwaliteit in de vorm van de dienstverlening aan de school.

De markt kent hoge toetredingsdrempels. Om hoge kortingen bij de uitgevers te kunnen bedingen hebben distributeurs een zekere schaal grootte nodig. Daarnaast moet voor de distributie van schoolboeken een omvangrijk logistiek proces worden opgezet.

2.3.3 Opbouw prijs schoolboeken

De prijs die de school uiteindelijk voor een schoolboek betaalt komt in meerdere fasen tot stand. De uitgever stelt allereerst de catalogusprijs voor een schoolboek vast. Deze prijs geldt als een soort richtprijs in de keten. Vervolgens onderhandelt de distributeur met de uitgever over de korting op deze catalogusprijs. Distributeurs kunnen extra korting krijgen bij de afname van grotere volumes schoolboeken. De door de uitgever gegeven korting bepaalt de uitgangspositie van de distributeur bij de inschrijving op de aanbesteding van een school en geeft de marge aan die de distributeur heeft ten aanzien van het kortings- of huurpercentage dat hij de scholen aanbiedt. Scholen zien de catalogusprijs die een uitgever vaststelt als een gegeven en de aanbestedingen richten zich op de hoogte van de korting op deze catalogusprijs, en niet op de catalogusprijs zelf.³⁰

Afhankelijk van het type boekenfonds moet de distributeur in de aanbesteding aangeven welk kortingspercentage of huurpercentage hij de school kan bieden. Indien de school gebruik maakt van een IBF of een GBF, dan koopt de school de boeken en biedt de distributeur een kortingspercentage aan op de catalogusprijs. Indien een school voor een EBF kiest, wordt de school geen eigenaar van de boeken maar huurt zij deze. De hoogte van de huur is een percentage van de catalogusprijs, het zogenaamde huurpercentage, en is afhankelijk van de gekozen afschrijvingsperiode, die meestal vier of vijf jaar is. Daarbij is in het huurpercentage een vergoeding opgenomen voor de dienstverlening door de distributeur.

3 Ontwikkelingen in de markt

In het voorgaande hoofdstuk worden de kenmerken van de huidige schoolboekenmarkt weergegeven. In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen besproken die zich op deze markt hebben voorgedaan sinds de vorige schoolboeken scan. Eerst worden de gevolgen van de invoering van de WGS besproken. De uit de WGS voortvloeiende Europese aanbestedingen worden vervolgens apart besproken. Daarna volgt een bespreking van de prijsontwikkeling³¹ van schoolboeken. Ten slotte wordt kort ingegaan op het gebruik van digitaal lesmateriaal.

3.1 Invoering Wet Gratis Schoolboeken

3.1.1 Aanleiding

Aanleiding voor de invoering van de WGS waren signalen dat de studiekosten voor ouders met kinderen in het VO zwaar kunnen drukken op het gezinsinkomen. In de Algemene politieke beschouwingen van 19 en 20 september 2007 heeft het toenmalige kabinet toegezegd om met ingang van het schooljaar 2008-2009 de schoolboeken voor het hele VO gratis beschikbaar te stellen. Vóór de invoering van de WGS was het alleen

³⁰ Scholen verwijzen in het aanbestedingsbestek met betrekking tot de catalogusprijzen over het algemeen naar de website van de Stichting Leerplanontwikkeling Nederland (www.leermiddelenplein.nl).

³¹ Zie hiervoor ook het Ecorys-rapport.

voor gezinnen met een inkomen onder een bepaalde grens mogelijk om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming in de schoolkosten op grond van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS).³²

Naast het reduceren van de schoolkosten voor ouders beoogt de WGS ook de marktwerking op de educatieve boekenmarkt te verbeteren. Door een groot aantal scholen werd niet al te scherp, of slechts eenmalig, met distributeurs onderhandeld over de prijzen. Doordat degene die bepaalt - de school - nu ook betaalt, zou er een betere prijs-kwaliteitverhouding tot stand moeten komen. Hierdoor zouden op termijn meer middelen beschikbaar moeten zijn voor innovatie in lesmethodes en lesmateriaal.³³

De staatssecretaris van OCW stelt elk jaar de hoogte van de lumpsumvergoeding per leerling vast die een school ontvangt. Deze vergoeding wordt door de overheid aan scholen verstrekt. Voor het schooljaar 2009-2010 is deze op 316 euro vastgesteld.³⁴ De hoogte van de lumpsumvergoeding is onafhankelijk van het onderwijsniveau en het schooljaar. Indien de lumpsumvergoeding in ruime mate toereikend is voor de bekostiging van het lesmateriaal, staat het de school vrij het resterende budget aan andere doeleinden te spenderen.

Internationale vergelijking

Het gratis beschikbaar stellen van schoolboeken is eerder uitzondering dan regel in Europa. In veel Europese landen zijn de schoolboeken niet gratis, behalve in Zweden en het Verenigd Koninkrijk (Engeland). In Italië kunnen ouders onder bepaalde voorwaarden gratis schoolboeken ontvangen en wordt een maximumbedrag vastgesteld voor schoolboeken.

3.1.2 Gevolgen voor scholen

Wijziging samenstelling boekenpakket

De invoering van de WGS heeft tot een kostenbewustzijn bij scholen geleid, met een wijziging van de samenstelling van boekenpakketten tot gevolg.³⁵ Een groot deel van de scholen gebruikt minder of andere boeken, vooral minder werkboeken (ruim 80%).³⁶ Ook proberen scholen eigen lesmethodes te ontwikkelen. Uit het marktonderzoek blijkt dat scholen deze wijzigingen in het boekenpakket percipiëren als een kwaliteitsvermindering.

Tijdens diepte-interviews is door zowel scholen, uitgevers als distributeurs aangegeven dat ondanks het feit dat de boekenpakketten anders worden samengesteld, de lumpsumvergoeding voor veel scholen niet afdoende is.³⁷ Uit deze diepte-interviews kwam naar boven dat dit met name het geval is voor HAVO/VWO-

³² Memorie van toelichting bij Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met het door de scholen om niet ter beschikking stellen van lesmateriaal aan de leerlingen in het voortgezet onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 325, nr. 3.

³³ Zie voetnoot 32.

³⁴ Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 24 september 2009 nr. VO/FBI-2009/148412, houdende de loon- en prijsbijstelling 2009 en vaststelling van de bekostiging voor de exploitatiekosten voortgezet onderwijs, kalenderjaar 2010.

³⁵ 95% van de enquêterespondenten heeft aangegeven als gevolg van de invoering van de WGS pogingen te hebben gedaan kosten te besparen, met name door het aanpassen van het boekenpakket zoals het gebruik van minder lesmateriaal.

³⁶ 81% van de enquêterespondenten heeft aangegeven te besparen door werkboeken te schrappen of meerdere jaren te gebruiken. Daarbij geldt dat voor bijna de helft (45%) van de scholen het besparen op werkboeken de grootste besparingspost is op het boekenpakket.

³⁷ 62% van de enquêterespondenten zegt net tot ruim niet uit te komen met de lumpsum.

scholen en dan vooral voor gymnasia. Voor andere onderwijsniveaus in het VO wordt vaker aangegeven dat de lumpsumvergoeding wel voldoende is. De enquêteresultaten geven vooral aan dat scholen die een EBF hanteren niet uitkomen met de lumpsumvergoeding.³⁸ Scholen betalen het resterende bedrag dan bijvoorbeeld uit materiële of personele budgetten, of schrijven leerboeken over meer jaren af.

Kosten boekenpakket

De ontwikkeling van huur- en kortingspercentages over de afgelopen jaren is divers. De invoering van de lumpsumvergoeding heeft, zoals hierboven reeds vermeld, geleid tot een wijziging in de samenstelling van het boekenpakket, meestal in de vorm van minder (werk)boeken. Ondanks deze gewijzigde samenstelling van het boekenpakket zijn scholen niet in alle gevallen minder gaan betalen dan voorheen. Uit de enquête blijkt dat 38% meer is gaan betalen dan voorheen, voornamelijk vanwege verslechterde huur- en kortingspercentages. Daar staat tegenover dat er ook scholen zijn (30%) die minder zijn gaan betalen voor hun boekenpakket. Voor deze scholen is de wijziging in de samenstelling een van de oorzaken geweest van de afname van de kosten voor het boekenpakket. Voor ruim 40% van deze scholen heeft de verbetering in huur- en kortingspercentages een grotere impact gehad op de vermindering van de kosten van het boekenpakket dan de wijziging in de samenstelling van het pakket. De ontwikkeling van boekenprijzen wordt verder besproken in paragraaf 3.3.

Keuze voor type boekenfonds

De WGS (in combinatie met het aanbesteden) blijkt daarnaast te hebben geleid tot het overstappen van meerdere scholen van een EBF naar een IBF of GBF.³⁹ De toename van het gebruik van een EBF werd in de schoolboeken scan uit 2006 aangegeven als één van de redenen voor de stijging van kosten voor schoolboeken. Meerdere scholen hebben tijdens een diepte-interview of via de enquête aangegeven de overstap van een EBF naar een IBF of GBF te hebben gemaakt in verband met verwachte kostenbesparingen. In tabel 1 is deze verandering weergegeven.

Tabel 1: Onderverdeling naar type boekenfonds

Boeken scan 2006^a	Boeken scan 2010^b
Intern: 30%	Intern: 40-45 %
Gefaciliteerd: 5%	Gefaciliteerd: 5-10%
Extern: 60%	Extern: 45-50%

^a Bron: PWC Rapport van 15 december 2005; Analyse van de Gebruikskosten van Schoolboeken in het Voortgezet Onderwijs 2000-2005.

^b Bron: Inschatting NMa op basis van haar marktonderzoek.

Het is echter onduidelijk of de overstap van een EBF naar een IBF of GBF zich doorzet. Slechts voor een beperkt aantal scholen is de overstap van een EBF naar een IBF of GBF de grootste besparingspost geweest.⁴⁰ Uit het onderzoek is daarbij gebleken dat in de praktijk het beheren van een IBF voor veel scholen

³⁸ 82% van de enquêterespondenten met een EBF geeft dit aan, de rest geeft aan precies uit te komen. Per schooltype zijn er te weinig waarnemingen voor de groep scholen met een EBF om daarmee een uitspraak te kunnen doen over de relatie tussen HAVO/VWO-scholen en het gebruik van een EBF. Van scholen die alleen of met name IBF's hanteren geeft 27 % aan net niet uit te komen met de lumpsumvergoeding. Het is echter niet duidelijk in hoeverre deze scholen de personeelskosten per leerling die scholen maken voor het beheer van een IBF hebben meegenomen in hun antwoord.

³⁹ Zie het Ecorys-rapport.

⁴⁰ Van de scholen die zijn overgestapt noemt 25% van de respondenten dit als grootste besparingspost. Voor 17% van de scholen die minder zijn gaan betalen per leerling heeft het wisselen naar een intern boekenfonds de grootste impact gehad.

moeilijker en duurder blijkt dan verwacht. Zo geeft 20% van de scholen die meer zijn gaan betalen dan vóór de invoering van de WGS aan, dat het overstappen naar een IBF de grootste kostenpost is geweest. Er is specifieke kennis voor nodig en het vereist werkzaamheden in de zomervakantie. Voor enkele scholen betekende dit dat er voor het beheer van het fonds een extra persoon in dienst moest worden genomen. Ook zijn er scholen die in de loop der tijd alsnog meer diensten van een distributeur zijn gaan afnemen.

3.1.3 Gevolgen voor distributeurs en uitgevers

Door de invoering van de lumpsumvergoeding via de WGS kunnen uitgevers en distributeurs een goede voorspelling maken van de jaarlijkse omzet.⁴¹ Zoals in paragraaf 2.3 al werd aangegeven opereren uitgevers en distributeurs voor wat betreft de omvang in een relatief stabiele markt en is de aanbodzijde van de markt geconcentreerd. De totaal te behalen jaarlijkse omzet is daardoor vooraf goed in te schatten door het aantal verwachte leerlingen te vermenigvuldigen met de lumpsumvergoeding per leerling. Meerdere scholen hebben aangegeven dat distributeurs een huur- of kortingspercentage aanbieden dat afgestemd lijkt te zijn op de beschikbare lumpsumvergoeding per leerling, zodat deze dan (vrijwel) 'op' is.

Bundeling van lesmateriaal door uitgevers

Uit gesprekken blijkt dat uitgevers de terugloop van de afname van werkboeken op verschillende manieren proberen te voorkomen. Allereerst koppelen de uitgevers licenties voor digitaal lesmateriaal aan de werkboeken en verstrekken ze deze licenties nog maar voor één jaar. Hierdoor moeten scholen alsnog elk jaar een werkboek kopen. Daarnaast bundelen uitgevers werkboeken met lesboeken en proberen ze deze bundels aantrekkelijk te maken door ze met meer korting te verkopen.

3.2 Europese aanbesteding van schoolboeken

Door de omvang van de boekenpakketten zijn scholen in het algemeen verplicht deze inkoop Europees aan te besteden. De verplichting tot Europees aanbesteden bestond al langer, maar veel scholen leken daarvan niet op de hoogte te zijn.⁴² Bij de invoering van de WGS is het ministerie van OCW hierover beter gaan voorlichten. Het aanbestedingsproces heeft vooral invloed op scholen en distributeurs. Daarom wordt in het navolgende niet ingegaan op de uitgevers.

3.2.1 Gevolgen voor scholen

De aanbestedingsprocedure van schoolboeken wordt als ingewikkeld ervaren. Uit het onderzoek is gebleken dat scholen de eerder opgedane ervaring op het gebied van het aanbesteden van bijvoorbeeld schoonmaakdiensten of meubilair niet één-op-één konden vertalen naar het aanbesteden van schoolboeken. De eerste aanbestedingen voor schoolboeken verliepen hierdoor moeizaam. Daarbij leidde de invoering van de WGS tot een grote stroom aanbestedingen in een korte periode. Uiteindelijk is, gelet op deze ontwikkelingen, eind 2008 door vertegenwoordigers van schoolbesturen, distributeurs en het ministerie van OCW een convenant gesloten teneinde het proces rondom de aanbestedingen te verbeteren.⁴³ Daarbij hebben meerdere scholen van het ministerie van OCW uitstel gekregen voor de aanbesteding, omdat het openbreken van lopende contracten tot hoge kosten zou leiden. Uit diepte-interviews is gebleken dat door deze maatregelen de aanbestedingsprocedures in rustiger vaarwater zijn gekomen. Scholen werden

⁴¹ Deze conclusie strekt zich overigens niet noodzakelijkerwijs uit tot de individuele uitgever of distributeur.

⁴² Zie het Ecorys-rapport.

⁴³ Zie het Ecorys-rapport.

daarnaast ondersteund door de Taskforce Gratis Schoolboeken, die was opgericht door het ministerie van OCW.⁴⁴

Uit het marktonderzoek blijkt dat het grootste deel van de scholen inmiddels aan een aanbesteding heeft meegedaan en er daardoor op dit moment meer kennis over aanbestedingen aanwezig is, waardoor scholen ook aspecten als beschikbaarheid/levertijden, verzendkosten en terugname van boeken vaker in hun bestek opnemen. Maar vooralsnog blijft de prijs voor het gros van de scholen de doorslaggevende factor.

De meeste scholen schakelen voor het aanbestedingsproces de hulp in van een commercieel adviesbureau, dat assisteert bij de opstelling van het bestek en de uitvoering van de aanbesteding.⁴⁵ De adviesbureaus stellen op basis van gesprekken met de school het aanbestedingsbestek op. Hierbij adviseren de adviesbureaus bijvoorbeeld over de geschiktheidseisen of over selectiecriteria, zoals de ervaring van inschrijvers en benodigde referenties, en de gunningscriteria.

3.2.2 Gevolgen voor de markt voor distributie van boeken voor het VO

Concentratie van distributeurs

De Europese aanbestedingen hebben de in de schoolboekenscan uit 2006 geconstateerde trend van concentratie van distributeurs⁴⁶ versterkt. Uit het marktonderzoek is gebleken dat de concurrentie door de Europese aanbestedingen versneld is gereduceerd tot twee distributeurs, te weten Van Dijk en Iddink. Direct na de invoering van de WGS waren er nog zes distributeurs, waarvan er vier zijn gestopt of werden overgenomen door Van Dijk⁴⁷. De NMa heeft deze overnames niet beoordeeld. De betreffende concentraties vielen onder de omzeldrempels, zoals vermeld in artikel 29 van de Mededingingswet, en waren daardoor vrijgesteld van het concentratietoezicht.⁴⁸

Als reden voor de afname van het aantal distributeurs is aangedragen dat voor kleine(re) boekhandels de eisen van de aanbestedingsprocedures te zwaar en te duur zijn. Een scholengemeenschap verwoordde deze ontwikkeling als: "*Het lijkt alsof een Europese aanbesteding afschrikt.*" Zo waren volgens marktpartijen in meerdere aanbestedingen eisen voor financiële garanties en maatwerk⁴⁹ opgenomen die voor de kleine(re) boekhandels niet haalbaar zijn. Ook blijken kleine boekhandels niet over voldoende liquide middelen te beschikken om grote percelen te kunnen distribueren. Volgens marktpartijen konden deze boekhandels bovendien te weinig korting geven door gebrek aan schaalgrootte.

Verhoging toetredingsdrempels voor distributie van schoolboeken

Uit het marktonderzoek blijkt dat de Europese aanbestedingen de al hoge toetredingsdrempels (zie paragraaf 2.3.2) verder hebben verhoogd, doordat de toetreders nu ook deel moet nemen aan een procedure die door boekhandels en distributeurs als complex en kostbaar wordt omschreven. Daarbij blijkt de omvang van het

⁴⁴ Per 1 oktober 2009 zijn de taken van de Taskforce Gratis Schoolboeken overgedragen aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

⁴⁵ Van de 42 respondenten van de enquête heeft er één geen gebruik gemaakt van een adviseur.

⁴⁶ Als reden voor deze concentratietrend werd in de schoolboekenscan 2006 de afschaffing van de vaste boekenprijs voor schoolboeken aangegeven, die tot gevolg had dat een zekere schaalgrootte is vereist om in aanmerking te komen voor kortingen bij uitgevers.

⁴⁷ Er zijn twee distributeurs gestopt en twee distributeurs zijn overgenomen door Van Dijk.

⁴⁸ Deze uitspraak impliceert niet dat op voorhand geconcludeerd kan worden dat deze concentraties bij een eventuele beoordeling door de NMa zouden zijn verboden.

⁴⁹ Bijvoorbeeld door bij de ene school de pakketten op school te leveren en bij de andere school de pakketten bij de leerlingen thuis, precies zoals de school het wilde.

aanbestede lesmateriaal, al dan niet door een gebundelde aanbesteding, de noodzaak te versterken van een minimum schaalgrootte bij een distributeur van de schoolboeken. Een boekhandel⁵⁰ vatte deze zaken als volgt samen: “[Door gebrek aan omvang] hebben wij een stuk minder goede condities bij uitgeverijen dan de grote partijen. Dan is de kans levensgroot dat je aanbestedingen verliest. Waarom er dan vijf- tot vijftienduizend euro aan uitgeven?” Daadwerkelijke toetreding door distributeurs is voornamelijk uitgebleven, ondanks dat meerdere partijen informatie over aanbestedingen hebben opgevraagd.⁵¹

Marktpartijen hebben aangegeven dat uitgevers potentiële toetreders kunnen zijn op de distributiemarkt. Uitgevers hebben daarbij aangegeven slechts de mogelijkheid te hebben om eigen producten concurrerend aan te bieden, en niet de gevraagde producten van andere uitgevers. Uitgevers kunnen overigens eenvoudiger inschrijven wanneer de school gebruik maakt van een IBF, omdat de distributeur dan alleen hoeft te zorgen voor de levering van de boeken.

Eén van de eerste aanbestedingen na invoering van de WGS, waarbij een scholencombinatie de percelen had opgedeeld naar type boekenfonds, is gewonnen door uitgeverij Malmberg. Malmberg had bij deze aanbesteding de hulp ingeroepen van de Studieboekencentrale voor de levering en distributie van de schoolboeken. Uiteindelijk heeft Malmberg maar één jaar geleverd, als gevolg van een juridische procedure die aangespannen werd door Iddink en Van Dijk.⁵² Bij een andere aanbesteding had de school de aanbesteding ook in percelen opgedeeld maar dan naar uitgeverij, wat leidde tot hogere kortingen⁵³, maar niet tot toetreding van een uitgever als distributeur.

3.3 Prijsontwikkelingen

Zoals in paragraaf 2.3.3 werd besproken, komt de prijs van een schoolboek in meerdere stappen tot stand. Ten eerste stelt de uitgever een catalogusprijs vast, waarop de distributeur een korting kan krijgen. Vervolgens biedt de distributeur in de aanbesteding de school de uiteindelijke prijs aan. Hieronder zal voor elke stap de prijsontwikkeling in de periode 2008-2010⁵⁴ worden besproken, waarbij in de tweede stap een onderscheid wordt gemaakt naar type boekenfonds.

3.3.1 Ontwikkeling verkoopprijs uitgevers

Prijsconcurrentie tussen uitgevers

Prijsconcurrentie binnen een vakgebied is altijd mogelijk geweest tussen uitgevers, ook ten tijde van de vaste boekenprijs voor schoolboeken.⁵⁵ Desondanks komt prijsconcurrentie tussen uitgevers beperkt voor. De redenen hiervoor zijn met name de terughoudendheid van scholen om over te stappen op een andere lesmethode en de hoge toetredingsdrempels (zie paragraaf 2.3.1). Uitgevers ondervinden daarnaast in zekere mate concurrentiedruk van initiatieven van scholen om zelf lesmateriaal en -methodes te ontwikkelen. Wikiwijs is een voorbeeld van een stimuleringsprogramma dat dergelijke initiatieven door scholen ondersteunt.

⁵⁰ Bron: Boekblad.

⁵¹ De enige bij de NMa bekende uitzondering is de lokale boekhandel “Wijn” die een (klein) perceel heeft gewonnen.

⁵² Deze juridische procedure zag op procedurele fouten in het aanbestedingsproces.

⁵³ Dit contract is door verschillende omstandigheden maar voor 1 jaar aangehouden.

⁵⁴ En waar er voldoende gegevens beschikbaar zijn over de periode 2006-2010.

⁵⁵ Zie ook de Schoolboekenscan uit 2006.

Alhoewel dit per vakgebied verschilt, zijn de catalogusprijzen van schoolboeken in het algemeen harder gestegen dan het inflatiecijfer. Uitgaande van het lesmateriaal dat in de periode 2008-2009 en in de periode 2009-2010 in de handel was⁵⁶, bedraagt de prijsstijging van de catalogusprijzen van een leerboek tussen 2008-2009 gemiddeld 3,1% en tussen 2009-2010 gemiddeld 2,4%⁵⁷, terwijl de inflatie⁵⁸ in deze jaren 0,9% en 1,1% was.⁵⁹ Het onderzoek van de NMa heeft echter niet uitgewezen dat uitgevers in de afgelopen jaren geconfronteerd zijn met een exceptionele stijging van bijvoorbeeld druk- en/of personeelskosten, die een dergelijke prijsstijging zou kunnen verklaren. Uitgevers hebben eerder kosten weten te besparen door bulkbestellingen in het buitenland te laten drukken of andere efficiëntieslagen in het productieproces te bewerkstelligen.

Ontwikkeling van door uitgevers gegeven kortingspercentages

Uit het onderzoek van de NMa is geen eenduidig beeld naar voren gekomen van de ontwikkeling van kortingspercentages die worden verstrekt door uitgevers aan distributeurs. Wel is uit diepte-interviews gebleken dat distributeurs, zeker sinds er nog maar twee actief zijn in de markt, door hun schaalgrootte hogere kortingen weten te behalen. Deze extra kortingen zien, naast de staffelkorting, onder meer op bonussen voor omzetgroei, bonussen voor informatievoorziening, vergoeding voor te lage leverbetrouwbaarheid en bonussen over voorraadorders met minimale omzetten.⁶⁰ Gelet op deze ontwikkelingen rondom de kortingspercentages voor distributeurs, is er geen duidelijk beeld uit het onderzoek naar voren gekomen over de margeontwikkeling bij uitgevers.

3.3.2 Ontwikkeling verkoopprijs distributeurs

Zoals in paragraaf 3.1.2 werd aangegeven zijn scholen kostenbewuster geworden bij het samenstellen van boekenpakketten, wat er mede voor heeft gezorgd dat veel scholen hogere eisen zijn gaan stellen aan een distributeur bij een aanbesteding. Hieronder wordt per type boekenfonds besproken wat de gevolgen hiervan zijn voor de uiteindelijke prijs die een school betaalt voor een schoolboek.

Intern en gefaciliteerd boekenfonds

Scholen zijn, door een stijgende catalogusprijs (zie paragraaf 3.3.1) en een afname in door distributeurs verstrekte kortingen, sinds eind 2009 in het algemeen meer gaan betalen voor een schoolboek. Uit de enquêteresultaten blijkt dat in de periode direct na de invoering van de WGS (tot oktober/november 2009) hoge kortingen zijn verleend. Nadat eind oktober 2009 publiekelijk bekend werd dat de enige overgebleven distributeur naast Van Dijk en Iddink door Van Dijk werd overgenomen⁶¹, zijn de kortingspercentages met meerdere procentpunten gedaald.⁶²

⁵⁶ Vastgesteld op basis van ISBN-nummer, bron: SLO.

⁵⁷ Voor lesmateriaal zoals werkboeken zijn deze percentages respectievelijk 2,5% en 2,8%.

⁵⁸ Bron statline (CBS): CPI afgeleid index groei 2008-2009: 0,9 en 2009-2010: 1,1.

⁵⁹ De prijsstijging voor kleinere uitgevers is kleiner dan voor grotere uitgevers, maar is ook hoger dan de inflatie. De enige uitzondering hierop is de prijsstijging van werkboeken in de periode 2008-2009, die was lager dan de inflatie. Bron: SLO.

⁶⁰ Zie zaak 6842/ Van Dijk –BGN, reeds aangehaald.

⁶¹ De NMa heeft deze overname niet beoordeeld, zie paragraaf 3.2.2.

⁶² Het beeld dat uit de enquêteresultaten naar voren komt is daarbij wel, dat de huidige kortingspercentages vooralsnog iets hoger zijn met daarmee samenhangende betere voorwaarden dan vóór de invoering van de WGS in 2008.

Marktpartijen hebben daarbij aangegeven dat distributeurs vooral interesse hebben voor een EBF, waar volgens deze partijen een hogere marge kan worden behaald. Een aantal scholen, die gebruik maken van een IBF of GBF, hebben aangegeven bij de aanbesteding slechts één inschrijving te hebben ontvangen.⁶³

Extern boekenfonds

Voor de ontwikkeling van de prijs van een EBF-schoolboek is geen eenduidig beeld naar voren gekomen. De huurpercentages verschillen per school maar zijn tussen 2006 en 2008 licht gestegen en vanaf 2008 relatief constant gebleven. Daarnaast zijn de catalogusprijzen waarop het huurpercentage betrekking heeft (zie paragraaf 3.3.1) gestegen. Het hieruit volgende beeld van een stijgende schoolboekenprijs wordt echter vertroebeld doordat scholen in de loop der tijd andere of meer of juist minder diensten zijn gaan afnemen bij de distributeur die het EBF verzorgt.

3.4 Digitaal lesmateriaal

De concurrentiedruk van digitaal lesmateriaal op 'analoog' materiaal (en vice versa) is vooralsnog beperkt. Scholen hebben daarbij wel opgemerkt, dat de prijzen van digitaal lesmateriaal ten opzichte van het analoge materiaal verhoudingsgewijs harder stijgen.

De aanschaf van digitaal lesmateriaal neemt weliswaar enigszins toe, maar het materiaal dat al is aangeschaft, wordt slechts in zeer beperkte mate actief door scholen gebruikt. Uitgevers en distributeurs investeren in toenemende mate in het ontwikkelen en distribueren van digitaal lesmateriaal en/of toegang tot digitale middelen. Ook scholen leveren een bijdrage aan de digitalisering door eigen lesmateriaal vooral in digitale vorm te ontwikkelen.

4 Conclusies en aanbevelingen

De marktwerking in de schoolboekenmarkt is nog steeds niet optimaal, ondanks het feit dat er meerdere veranderingen in deze markt hebben plaatsgevonden sinds het uitbrengen van de Schoolboekenscan 2006. Deze veranderingen hebben voornamelijk plaatsgevonden op het niveau van scholen en distributeurs. De NMa komt tot deze conclusie op basis van het volgende:

- de concurrentie tussen uitgevers van lesmateriaal voor het VO is beperkt;
- de concurrentie tussen distributeurs van lesmateriaal voor het VO is sterk verminderd;
- de invoering van de WGS heeft tot een kostenbewustzijn bij scholen in het VO geleid, maar niet tot een verlaging van de schoolboekenprijzen.

Hieronder wordt op elk punt nader ingegaan en worden een aantal aanbevelingen gegeven die mogelijk kunnen bijdragen aan een verbetering van de marktwerking.

- Beperkte concurrentie tussen uitgevers

Op de markt voor het uitgeven van boeken voor het VO is op dit moment sprake van beperkte (prijs)concurrentie tussen uitgevers (zoals ook is geconcludeerd in de schoolboekenscan uit 2006). Uitgevers worden te weinig geprikkeld om op prijs te concurreren, mede doordat scholen over het algemeen zeer terughoudend zijn in het overstappen naar andere lesmethodes. Daarnaast zijn de toetredingsdrempels hoog door de complexiteit en de hoge kosten, die verbonden zijn aan het ontwikkelen van nieuwe

⁶³ In een extreem geval is er zelfs een kortingspercentage van 0% geboden. De betreffende school trok daarop de aanbesteding terug.
Bron: Boekblad.

lesmethodes. De markt kent bovendien een hoge concentratiegraad. Een indicatie voor de beperkte concurrentie tussen uitgevers is het feit dat de catalogusprijzen van schoolboeken in de periode 2008-2010 gemiddeld genomen harder zijn gestegen dan de inflatie.

Aanbeveling

De marktwerking kan worden verbeterd door een hogere concurrentiedruk op de uitgevers. Een mogelijkheid hiervoor ligt in een flexibelere houding van scholen ten opzichte van het wisselen van lesmethodes, van uitgevers en/of op het vlak van de ontwikkeling van eigen lesmateriaal door scholen. Op langere termijn kan worden gedacht aan het verbreden van de markt door voor bepaalde vakken de eisen voor Nederland en Vlaanderen gelijk te trekken (zoals voor de vakken wiskunde, natuurkunde, Engels, Nederlands, Latijn of Grieks). Hierdoor zouden Nederlandse en Vlaamse uitgevers met elkaar kunnen gaan concurreren.

- Vermindering concurrentie tussen distributeurs

De concurrentie tussen distributeurs is sinds de schoolboekenscan van 2006 sterk verminderd. In de schoolboekenscan 2006 werd reeds een afname in concurrentie tussen distributeurs geconcludeerd als gevolg van de afschaffing van de vaste boekenprijs voor schoolboeken. Deze afname van de concurrentie is verder versterkt door het verplichte Europees aanbesteden. Het gevolg hiervan is, dat de markt geconcentreerd is rond twee distributeurs. De reeds hoge toetredingsdrempels zijn verder verhoogd, doordat de Europese aanbestedingsprocedure, volgens distributeurs, een complexe en kostbare procedure is.

De twee overgebleven distributeurs opereren in een relatief stabiele markt voor wat betreft de potentiële afzet. Door de vooraf vastgestelde lumpsumvergoeding kunnen de distributeurs een goede voorspelling doen van het budget van scholen en hun bieding daaraan aanpassen. Uit het onderzoek komt naar voren dat door de hoge concentratiegraad van distributeurs in combinatie met de doorzichtigheid van de markt, de lumpsumvergoeding als een richtprijs lijkt te werken, waardoor de distributeurs mogelijk minder korting hebben verstrekt.

De hiervoor beschreven ontwikkelingen hebben eind 2009 mede geleid tot daling van kortingen voor scholen die gebruik maken van IBF's en GBF's. Gelet op de stijging van de catalogusprijs zijn daardoor de kosten voor een boek voor dit type boekenfondsen de afgelopen twee jaar toegenomen. Voor EBF's is er geen duidelijke trend waarneembaar.

De NMa heeft de overnames van distributeurs in de markt voor distributie van boeken voor het VO niet kunnen beoordelen. Het concentratietoezicht was niet van toepassing op de betreffende concentraties, omdat de vereiste omzeldrempels, vermeld in artikel 29 van de Mededingingswet, niet werden gehaald. Een dergelijke situatie kan zich ook voordoen in andere markten, waarvoor dan zou kunnen worden overwogen de omzeldrempels voor dergelijke markten te verlagen, zoals ook heeft plaatsgevonden voor de sector zorg⁶⁴.

Aanbeveling

De concurrentie op de markt voor distributie van schoolboeken voor het VO kan wellicht worden bevorderd door de inrichting van de aanbesteding te wijzigen om daarmee te zorgen voor meer toetreding. Vooral

⁶⁴ Besluit van 6 december 2007, houdende tijdelijke verruiming van het toepassingsbereik van het concentratietoezicht op ondernemingen die zorg verlenen, Staatsblad 2007, 518. De reden voor de verlaging van de drempelwaarden voor de zorgsector is dat voordien concentraties in de zorg, die wellicht op een regionale of lokale markt de mededinging op significante wijze zouden kunnen belemmeren, als gevolg van relatief lage omzetten niet onder het concentratietoezicht vielen.

scholen kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren, doordat zij de opzet van de aanbesteding bepalen. De opzet van het bestek bij een aanbesteding bepaalt mede het verloop van het concurrentieproces. Uit het marktonderzoek blijkt wel dat scholen terughoudend zijn om de aanbestedingsopzet te wijzigen, omdat zij juridische procedures willen voorkomen.

Toetreding tot de distributiemarkt zou mogelijk kunnen worden bevorderd door de aanbestede opdracht in percelen te verdelen, die van een dusdanige omvang zijn dat ook kleine(re) distributeurs erop kunnen inschrijven. De keerzijde van deze oplossing zou wel kunnen zijn dat de administratieve lasten voor de scholen toenemen, terwijl de scholen de bestaande aanbestedingswijze al als complex en kostbaar ervaren. Een andere mogelijkheid om toetreding in de distributiemarkt te bevorderen zou kunnen zijn dat scholen minder hoge eisen stellen aan de financiële en economische draagkracht en de technische bekwaamheid van de gegadigden/inschrijvers. Tenslotte bestaat altijd de mogelijkheid dat kleine(re) distributeurs zich als een combinatie inschrijven op een aanbesteding, waardoor zij mogelijk gezamenlijk wel in staat zijn om op een (grote) aanbesteding te bieden.

De bevinding dat (de uitvoering van) de Europese aanbestedingsregels negatieve effecten heeft gehad op de marktwerking van de schoolboekenmarkt, kan worden meegenomen bij de evaluatie van de Europese aanbestedingsregelgeving. Deze evaluatie wordt momenteel uitgevoerd door de Europese Commissie. Een vereenvoudiging van de Europese regelgeving versimpelt de toepasbaarheid van de regels en kan mogelijk de toetreding tot de distributiemarkt bevorderen.

Daarnaast zou, gelet op de hoge concentratiegraad van de markt, de lumpsumvergoeding per leerling opgenomen kunnen worden in een generieke vergoeding per leerling, die de scholen ontvangen om te voorkomen dat deze als richtprijs werkt.

- Kostenbewustzijn scholen

De invoering van de WGS heeft scholen kostenbewuster gemaakt en daarmee geleid tot een heroverweging van de samenstelling van het lesmateriaal. Een groot deel van de scholen gebruikt vooral minder werkboeken. Dergelijke besparingen op het lesmateriaal kunnen worden gezien als een efficiëntieverbetering, maar kunnen ook leiden tot een kwaliteitsvermindering. De NMa kan op basis van haar onderzoek daarover geen uitspraken doen.

Het kostenbewustzijn heeft niet geleid tot een verlaging van de prijs van schoolboeken. Zoals hiervoor geconcludeerd, functioneert de distributiemarkt niet optimaal, waardoor de prijsprikkel die bij scholen is ontstaan niet voldoende tot effect is gekomen. Deze prikkel heeft ook geen duidelijk effect gehad, al dan niet via de distributiemarkt, op de prijszetting door uitgeverij.

De besparingen op het gebruik van lesmateriaal, die scholen hebben behaald na de invoering van de WGS, zijn daarmee niet voortgekomen uit een verbeterde marktwerking en daarmee samenhangend verbeterde prijzen van schoolboeken. De besparingen zijn voornamelijk het gevolg van de invoering van de vaste lumpsumvergoeding per leerling waardoor scholen met name minder (werk)boeken zijn gaan bestellen.