

Vergaderjaar 2001–2002

28 000 VIII

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2002

Nr. 138

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 13 juni 2002

Hierbij bieden wij u aan het onderzoeksrapport «Boek en Markt»: «Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs, een evaluatie van de vaste boekenprijs voor algemene en wetenschappelijke boeken», uitgevoerd door het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau.¹ In de beschikking waarmee de Koninklijke Vereniging van het Boekenvak in 1997 tot het jaar 2005 ontheffing is verleend van het verbod van verticale prijsbinding, is vastgelegd dat de betreffende evaluatie betrekking zal hebben op de effectiviteit en de efficiëntie van dit instrument bij het realiseren van de achterliggende culturele doelstellingen, te weten een breed en gediversificeerd titelaanbod en een fijnmazig distributienetwerk. De beschikking vermeldt voorts dat de evaluatie tevens zal plaatsvinden volgens de lijnen van de criteria die gelden voor ontheffings- en vrijstellingsverzoeken. Aangezien een dergelijke toetsing de exclusieve bevoegdheid is van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, doet het rapport geen uitspraak over de vraag of genoemde doelstellingen zouden kunnen vallen onder de ontheffingscriteria.

Conform de beschikking kent de evaluatie de volgende tweeledige probleemstelling:

- Hoe effectief (doeltreffend) is het instrument vaste boekenprijs voor het bereiken van de beoogde cultuurpolitieke doelstellingen, te weten een pluriform titelaanbod, een brede beschikbaarheid van boeken en (in de evaluatie toegevoegde nevendoelstelling) de bevordering van de publieksparticipatie;
- Welke alternatieven zijn beschikbaar om deze doelen te bereiken, rekening houdend met nieuwe ontwikkelingen in de boekenmarkt; hoe efficiënt (doelmatig) is het instrument vaste boekenprijs ten opzichte van alternatieven.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het evaluatierapport is of wordt dezer dagen ter advisering voorgelegd aan de Raad voor Cultuur en tevens zijn het boekenvak en de Consumenten-

tenbond verzocht om commentaar. Een zorgvuldige besluitvorming vereist dat het advies van de Raad en reacties van belanghebbende partijen betrokken worden in de eindafweging.

Om deze reden, als ook met het oog op de demissionaire status van het kabinet, achten wij het niet opportuun op dit moment een kabinetsstandpunt te verbinden aan de uitkomsten van de evaluatie van de vaste boekenprijs voor het algemene en wetenschappelijke boek. Het volgend kabinet zal terzake een beslissing moeten nemen.

Hieronder treft u een korte samenvatting aan van het evaluatierapport. Achtereenvolgens komen aan de orde: trends op de boekenmarkt, effectiviteit van de vaste boekenprijs, de efficiëntie van de vaste boekenprijs in vergelijking met alternatieven, de conclusies van het CPB/SCP en het commentaar van de begeleidingscommissie van de evaluatie. De brief sluit af met onze reactie op de bevindingen van de onderzoekers.

A. Trends op de boekenmarkt

Het aantal uitgebrachte titels laat een opwaartse trend zien (40% in twaalf jaar). Niet zeker is of dit het gevolg is van de vaste boekenprijs. Ook in landen zonder vaste boekenprijs is deze trend namelijk waarneembaar. Het totaal aantal beschikbare titels is groot: 60 000, waarvan ruim een derde literair. Het aantal verkochte boeken daalt. Dit wordt in het bijzonder toegeschreven aan de toenemende concurrentie om de krimpende vrije tijd van consumenten.

Het aantal boekverkopers is de afgelopen 25 jaar vrijwel gelijk gebleven, maar vertoont de laatste jaren een stijgende trend. Het aandeel erkende boekverkopers is in die kwarteeuw wel gestaag afgenomen, hetgeen wijst op een daling van het aandeel breed gesorteerde boekhandels. Steeds meer boekverkopers sluiten zich aan bij samenwerkingsverbanden zoals een keten, een franchiseorganisatie of een inkoopcombinatie. Een aanzienlijk deel van deze verkooppunten ontwikkelen zich, ondanks de vaste boekenprijs, tot inloopboekhandels met een smal assortiment van «fastsellers».

De vaste boekenprijs heeft deze «stroomlijning» van de bedrijfsvoering niet weten te voorkomen, omdat deze voor een belangrijk deel voortvloeit uit gestegen exploitatiekosten, die de ruimte voor kruissubsidiëring beperken. Een samenwerkingsverband biedt hiervoor in theorie een zekere compensatie, maar legt aan de andere kant verplichtingen op wat betreft de samenstelling van het assortiment van de aangesloten boekhandels. Vaak komt dit neer op het voeren van een smal assortiment ingegeven door het zuiver commerciële streven naar afzetvergroting. Dit «free-rider»-gedrag (wel hogere marges op snellopers; geen verliesgevende literair-culturele «longsellers» in assortiment) is in het huidige systeem niet te voorkómen. Daartegenover staat de opkomst van mega- en gespecialiseerde boekhandels in grotere steden, die juist een breed assortiment voeren.

De ontwikkeling van enerzijds versmalling en anderzijds verbreding van het assortiment werkt niet eenduidig positief of negatief uit voor de brede beschikbaarheid van boeken. De mobiele en stedelijke consument is er bij gebaat, terwijl andere consumenten steeds vaker aangewezen zullen zijn op een bezoek in de stad of op postorderverkoop (met name via internet).

Technologische ontwikkelingen, zoals e-books, printing on demand en publishing on demand, bieden op langere termijn toekomstperspectieven die gunstig kunnen uitwerken voor de pluriformiteit van het titelaanbod. Boekverkoop via internet kan een belangrijke aanvulling betekenen op de beschikbaarheid van boeken via het boekhandelsnetwerk.

CPB/SCP benadrukken dat bij gebrek aan specificering van de beleidsdoelstellingen pluriformiteit en brede beschikbaarheid in concrete, bij voorkeur normatieve criteria, het niet mogelijk is conclusies te trekken over de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt, dit los van de afzonderlijke vraag naar de bijdrage van het instrument vaste boekenprijs.

B. Effectiviteit van de vaste boekenprijs

Verticale prijsbinding kan effectief bijdragen aan de brede beschikbaarheid van boeken doordat dit instrument uitgevers in staat stelt boekverkopers een beschermde handelsmarge geven, die zij via kruissubsidiëring kunnen inzetten voor het opnemen van minder rendabele titels in hun assortiment. De vaste prijs maakt het mogelijk dat discounters via prijsconcurrentie geen marktaandeel kunnen verwerven ten koste van de boekhandels met een breed assortiment. Een brede beschikbaarheid verhoogt de afzetmogelijkheden voor risicovolle titels en draagt vervolgens bij aan de instandhouding van een pluriform titelaanbod door uitgevers. In beperkte mate kan verticale prijsbinding ook op zichzelf bijdragen aan een breed titelaanbod, omdat de vaste boekenprijs extra financiële ruimte creëert voor uitgevers die ten opzichte van boekverkopers geen sterke onderhandelingspositie hebben. Overigens benutten de uitgevers niet alle mogelijkheden van de vaste boekenprijs om de afzet te stimuleren van literair-culturele en/of incurante boeken differentiëren. Zij belonen de afname van een groot deel van hun fonds wel met een hogere marge, maar differentiëren niet naar boektitel. Gebruikelijker is om bij dergelijke boektitels een ander instrument in te zetten, namelijk het recht van retour. Tenslotte zullen boekverkopers ook zonder vaste boekenprijs kruissubsidiëring toepassen, alhoewel waarschijnlijk in mindere mate.

De vaste boekenprijs kent ook nadelen. In de eerste plaats is de toepassing van de vaste boekenprijs vrijblijvend, in de zin dat boekverkopers en uitgevers niet verplicht zijn de ruimte voor kruissubsidiëring in te zetten ten gunste van het culturele boek. Met andere woorden, het huidige systeem bevat geen prikkels voor specifieke stimulering van het culturele boek. Deze vrijblijvendheid is inherent aan de aard en de werking van het instrument; uitsluiting van marktpartijen van de vaste boekenprijs die geen aantoonbare bijdrage aan de cultuurpolitieke doelstellingen leveren, is daarom geen optie. In de tweede plaats verhindert de prijsbinding dat boekverkopers via prijsstrategieën, bijvoorbeeld lagere of gedifferentieerde prijzen, hun afzet vergroten. Dit kan de opkomst van branchevreemde verkoopkanalen (internet, supermarkt, drogisterijen) ontmoedigen en kan leiden tot een gemiddeld hogere prijsstelling van boeken, hetgeen ongunstig is voor de publieksparticipatie. De kosten om «inefficiënte» boekverkopers in stand te houden en om incurante titels in het assortiment op te nemen worden hierdoor de facto betaald door de boekenconsument.

Het is overigens niet zo dat de vaste boekenprijs inkomensdenivellerend werkt. Er is geen significant verband tussen inkomensklasse en het kopen van bepaalde typen boeken. Hiermee is de veronderstelling weerlegd dat de literair culturele genres overwegend gekocht worden door kapitaalkrachtige kopers en de populaire genres door de lagere inkomensklassen. Voorts heeft de vormgeving van de vaste boekenprijs (de duur van de prijsbinding en het exclusief handelsverkeer) een nadelige invloed op de beschikbaarheid van boeken op een zo groot mogelijk aantal verkooppunten.

C. De efficiëntie van de vaste boekenprijs in vergelijking met alternatieven

Na voorselectie van een aantal mogelijke varianten, presenteren CPB/SCP drie potentiële beleidsalternatieven:

- afschaffing vaste boekenprijs/geen interventie
- subsidie voor boekverkopers
- afgebakende vaste boekenprijs

Afschaffing vaste boekenprijs/geen interventie

Afschaffing van de vaste boekenprijs heeft gunstige gevolgen indien de markt op eigen kracht de cultuurpolitieke doelstellingen kan realiseren. Dit alternatief kent de grootste mate van onzekerheid in verband met de ongewisse snelheid en impact van nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals e-books, publishing and printing on demand.

Indien deze ontwikkelingen, die het mogelijk maken de publicatie van kleinere oplages rendabel te maken, slechts van marginale betekenis blijven, zal bij een vrije boekenprijs de pluriformiteit van het titelaanbod sterker afhankelijk zijn van trends in boekenmarkt en de smaak van de gemiddelde consument. Er bestaat een reële kans dat afschaffing van de vaste boekenprijs resulteert in aantasting van het boekhandelsnetwerk doordat kleine traditionele boekhandels zullen verdwijnen. Het CPB/SCP verwacht evenwel dat een deel van hun assortiment zal worden overgenomen door branchevreemde kanalen, zoals internet, supermarkten en discounters.

Subsidie voor boekverkopers

De toepassing van dit instrument is gebaseerd op de gedachte dat subsidies gericht op de handhaving van een breed assortiment literair-culturele titels in de boekhandel, het nadeel van de vrijblijvende kruissubsidiëring wegneemt. Voor een subsidiebedrag dat correspondeert met de geschatte omvang van de consumentenbesparingen bij afschaffing van de vaste boekenprijs, blijkt een zeer ruim subsidie mogelijk te zijn voor inkoop van het cultureel waardevolle boek. Bij een veronderstelde prijsdaling van bijvoorbeeld 5% zou de consumentenbesparing en daarmee de subsidie € 14 miljoen bedragen. De omvang van de subsidie per boekverkoper is bijvoorbeeld afhankelijk te stellen van het percentage literair-culturele titels in het assortiment. Dit aandeel zou kunnen worden vastgesteld op basis van NUGI-codes of de Unesco-rubricering teneinde beslissingen over individuele titels te vermijden. Daarnaast valt ook te denken aan subsidie voor kleine boekhandels of verkooppunten in boekhandelarme regio's.

Een belangrijk nadeel vormt het grote risico op overheidsfalen als boekverkopers subsidie krijgen voor titels die ze zonder overheidssubsidie ook zouden hebben ingekocht. Bovendien kan de toekenningssystematiek gepaard gaan met veel bureaucratische rompslomp en kwetsbaar zijn voor juridische procedures.

Afgebakende vaste boekenprijs

De afbakening heeft betrekking op de volgende vier onderdelen van het vigerende stelsel van vaste prijzen:

- kortere termijn vaste boekenprijs/geen optie tot verlenging van de termijn (van twee jaar naar een half jaar of een jaar);
- afschaffen erkenningsregeling en collectief exclusief handelsverkeer;
- afschaffen vaste boekenprijs voor het wetenschappelijk boek;
- verbod op vaste verrekenkorting (minimale handelsmarge voor levering via Centraal Boekhuis).

Kortere termijn vaste boekenprijs

De meeste exemplaren van een titel worden binnen een half jaar verkocht, hoewel een boektitel in het huidige systeem ten minste twee jaar een vaste prijs heeft. Bij beperking van deze termijn tot een jaar of een half jaar zou de boekverkoper in staat worden gesteld slechtlopende titels sneller af te prijzen en zo zijn afzet kunnen vergroten. Voordeel is dat het voorraadriscico voor boekverkopers vermindert. Daardoor zullen zij eerder risicovolle titels in hun assortiment opnemen. Daartegenover staat dat de ruimte voor kruissubsidiëring afneemt doordat ook de vaste prijs voor «longsellers» vervalt en er een kans bestaat dat boekverkopers of consumenten hun inkoop/aankoop zullen uitstellen tot het moment dat de prijs vrij is. Een ander nadeel is dat als boekverkopers bij een kortere duur van de vaste prijs minder exemplaren per titel in voorraad zullen nemen, het voorraadriscico van uitgevers groter wordt. Dit gaat ten koste van de pluriformiteit van het aanbod.

Afschaffing collectief exclusief verkeer

De brede beschikbaarheid van boeken is erbij gebaat wanneer alle boeken bij alle boekverkopers kunnen worden gekocht. Mogelijk nadeel is dat marktpartijen in deze situatie minder worden gestimuleerd om zich aan te sluiten bij de KVB, hetgeen de brede toepassing van de prijsbinding ongunstig kan beïnvloeden.

Afschaffen vaste prijs voor het wetenschappelijke boek

De vaste prijs lijkt voor wetenschappelijke boeken van minder belang dan voor algemene boeken, omdat dit marktsegment minder prijsgevoelig is en gedomineerd wordt door verkoop aan institutionele afnemers, zoals wetenschappelijke bibliotheken en bedrijven, en door verkoop aan professionals in het kader van hun beroepsuitoefening. De grote marktmacht van veel wetenschappelijke uitgevers maakt dat zij ook zonder prijsbinding voldoende mogelijkheden behouden voor kruissubsidiëring van incourante titels.

Verbod op vaste verrekenkorting

Zonder vaste verrekenkorting vervalt de gegarandeerde minimale handelsmarge. Voordeel is dat met het vervallen van deze bodemmarge een betere aansluiting mogelijk is op de kenmerken van individuele titels en de uiteenlopende onderhandelingsposities van de marktpartijen. Nadeel is dat de marges voor kleine, zelfstandige (ongebonden) boekhandels (ca. 15% van het totaal aantal boekhandels) mogelijk lager worden, zodat hun financiële ruimte voor kruissubsidiëring van onrendabele titels kan afnemen.

CPB/SCP merken op dat de effectiviteit van de afgebakende vaste boekenprijs per saldo weinig onder doet voor de effectiviteit van de huidige vaste boekenprijs. De afgebakende vaste boekenprijs is wel minder marktverstoring, vooral omdat minder goedlopende titels sneller tegen lagere prijzen kunnen worden verkocht.

Conclusies CPB/SCP

Handhaving van het huidige systeem van de vaste boekenprijs voor algemene en wetenschappelijke boeken ligt niet voor de hand, gelet op de inefficiëntie van het systeem in vergelijking met mogelijke alternatieven. Afhankelijk van de concrete cultuurpolitieke doelstellingen en politieke voorkeuren van de overheid omtrent een pluriform aanbod en een brede

beschikbaarheid van boeken, is het efficiënter om een afgebakende versie van de vaste boekenprijs, een subsidie voor boekverkopers of geen beleidsinstrument in te zetten.

D. Beoordeling begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie onder leiding van prof. dr. E.E.C. van Damme onderschrijft de conclusie van het onderzoek dat het huidige systeem van de vaste boekenprijs niet efficiënt is en dat handhaving van dit systeem bijgevolg niet voor de hand ligt. De commissie is tevens van mening dat het aanbeveling verdient de beleidsdoelstellingen op dit terrein te concretiseren en dat het rapport «Boek en Markt» een nuttige voorzet bevat voor een discussie over mogelijke alternatieven voor het huidige systeem van de vaste boekenprijs. Voorts wijst de commissie op het gebrek aan empirische data ten behoeve van het onderzoek. Aangezien geen systematisch empirisch vergelijkingsmateriaal voorhanden was en de theorie alleen mogelijkheden aangeeft, was het voor de onderzoekers feitelijk niet mogelijk goed onderbouwde uitspraken te doen over de bijdrage van de vaste boekenprijs aan de beleidsdoelstellingen.

E. Reactie

Zowel CPB/SCP als de begeleidingscommissie wijzen op de wenselijkheid de beleidsdoelstellingen van de vaste boekenprijs te specificeren. Uit de evaluatie blijkt dat de werking van het instrument zich concentreert op het niveau van de boekhandel. De instandhouding van een voldoende fijnmazig netwerk van boekhandels, waaronder een voldoende aantal boekhandels met een breed geschakeerd titelassortiment, vormt derhalve de primaire doelstelling van de vaste boekenprijs, samen te vatten onder het begrip brede beschikbaarheid. De pluriformiteit van het aanbod is daarvan een afgeleide, omdat bij het ontbreken van de voorwaarde van een brede beschikbaarheid, aantasting dreigt van de verscheidenheid van de titelproductie.

Wij onderschrijven de kritische kanttekening van de begeleidingscommissie, dat wegens het ontbreken of niet kunnen beschikken over relevante (bedrijfs-) gegevens, de beoordeling door CPB/SCP van de werking van de vaste boekenprijs noodgedwongen grotendeels op kwalitatieve analyses berust. Dit betekent dat het van het grootste belang is dat de komende jaren wél data beschikbaar komen, zodat beter gefundeerde uitspraken over de boekenmarkt mogelijk worden gemaakt.

Schoolboek

Voor het schoolboek is naar ons oordeel geen uitstel van besluitvorming noodzakelijk. Bij de afronding van de integrale evaluatie zijn geen nieuwe gezichtspunten naar voren gekomen die aanleiding geven terug te komen op het eerder ingenomen standpunt, dat afschaffing van de vaste prijs voor het schoolboek na afloop van de ontheffingsperiode de voorkeur verdient (Kamerstukken II 2001/2002, 28 000, VII, nr. 27). Inmiddels heeft de KVB zich bereid verklaard met ingang van 2003 een experiment te starten waarin scholen met een eigen boekenfonds aanspraak kunnen maken op de handelsmarge bij rechtstreekse inkoop bij de uitgever (zie brief Minister OCW «Beheersing schoolkosten», SFB/2002/15 550).

Wetenschappelijke boek

Op basis van het evaluatie-onderzoek kan ons inziens ook voor wetenschappelijke boeken bestemd voor gebruik in het hbo en wo, afschaffing van de prijsbinding na 2004 worden overwogen. Voor deze laatste cate-

gorie zal eerst advies worden gevraagd aan het boekenvak en consumentenorganisaties.

Algemene boek

Voor het algemene boek zijn wij op basis van het CPB/SCP-onderzoek tot de conclusie gekomen dat voortzetting van de vaste boekenprijs *in de huidige vorm* ongewenst is. In deze brief geven wij een reactie op de drie door CPB/SCP geschetste alternatieven. De keuze wordt overgelaten aan het volgende kabinet, dat na advies van de Raad voor Cultuur, de Consumentenbond en het boekenvak (uitgevers, boekverkopers) over de drie in het evaluatierapport opgenomen alternatieven, zijn besluit aan u zal meedelen

Wanneer het uitgangspunt is om marktverstoringen (tengevolge van het ontbreken van prijsconcurrentie), overheidsfalen en bureaucratisering in de toekomst uit te sluiten, ligt het in de rede dat de overheid zich niet langer bemoeit met de boekenmarkt en dus niet langer intervenueert. Dit beleidsalternatief kent echter de grootste mate van onzekerheid over de realisering van de cultuurpolitieke doelstellingen. Gelet op dit risico (aantasting van het boekhandelsnetwerk) lijkt invoering van vrije boekenprijzen met ingang van 2005 niet de beste optie.

Een andere mogelijkheid is om naar Franse voorbeeld een subsidiesysteem voor literaire boekhandels in te voeren. Hoewel CPB/CPB het subsidiëren van boekhandels als uitvoerbaar beoordelen, zijn wij geen voorstander van deze nieuwe cultuursubsidie omdat wij het risico op overheidsfalen (subsidie komt verkeerd terecht) en bureaucratisering te hoog achten.

Invoering van een afgebakende vaste boekenprijs, hetgeen neerkomt op een aanpassing (modernisering) van het huidige systeem, is naar ons oordeel een optie die zeker op middellange termijn goede waarborgen biedt voor de bescherming van de positie van het cultureel waardevolle boek en waarmee marktverstoring tot een aanvaardbaar niveau wordt teruggebracht.

Bij een keuze voor deze optie is vanaf 2005 ontheffing van de NMa nodig. Met het oog op de rechtszekerheid zou in plaats van een privaatrechtelijke regeling ook sectorspecifieke wetgeving kunnen worden overwogen. Mede gelet op de voortschrijdende technologische ontwikkelingen bij de productie en distributie van boeken is het wenselijk een ontheffing na 5 jaar opnieuw te evalueren.

In ieder geval zou aan invoering van de afgebakende vaste boekenprijs de verplichting moeten worden gekoppeld dat ten behoeve van deze evaluatie het boekenvak nader te bepalen data inzake de boekdistributie dient te registeren en te verstrekken, die een empirisch onderbouwde toetsing van de effecten van de afgebakende vaste boekenprijs mogelijk maken.

De Minister van Economische Zaken,
A. Jorritsma-Lebbink

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg