

Vergaderjaar 2017–2018

32 300

Evaluatie van de Wet op de vaste boekenprijs

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2017

In de brief d.d. 6 februari 2015 inzake de Tweede evaluatie Wet op de vaste boekenprijs¹ heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd over twee jaar een (tussen)-stand van zaken op te maken over:

- a. de resultaten van een empirisch onderzoek naar de kruissubsidiëring en de medewerking die de boekenbranche heeft verleend voor het in beeld brengen van de effecten van de wet;
- b. de vorderingen van het boekenvak met de invulling van een innovatieagenda;
- c. het bereik van de wet in verband met snelle ontwikkelingen bij de digitalisering.

De toezegging vloeide voort uit het advies dat de Raad voor Cultuur had uitgebracht over de Tweede evaluatie. De raad constateerde in zijn advies dat tot op heden een empirisch gevalideerd bewijs van de effectiviteit van de Wet op de vaste boekenprijs (de Wet) ontbrak en wilde weten hoeveel van de inkomsten van uitgevers en boekverkopers wordt geïnvesteerd in risicovolle titels. Daarnaast verlangde de raad dat partijen in het boekenvak hun krachten bundelen en innovatie voortvarender dan tot nu toe zouden aanpakken.

Deze condities verbond de raad aan voortzetting van de Wet voor vier jaar.

Mijn voorganger heeft dit advies overgenomen. Zij heeft het onderzoek kruissubsidiëring aanbesteed en het verzoek van de KVB² ingewilligd om een kennis-en expertisecentrum op te richten. In deze brief geef ik een reactie op de onderzoeksresultaten en de rapportage van het kennis-en expertisecentrum, KVB Boekwerk. Samenvattingen van het onderzoek en van de rapportage treft u aan in respectievelijk bijlage 1³ en bijlage 2⁴. Bijlage 3⁵ bestaat uit de integrale rapportage van Boekwerk.

¹ Kamerstuk 32 300, nr. 6

² Koninklijke Vereniging van het Boekenvak

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Onderzoek kruissubsidiëring

Het onderzoeksrapport is uw Kamer aangeboden bij brief van 30 januari 2017.⁶ Het onderzoek is uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek⁷ op basis van de volgende vraagstelling:

Kruissubsidiëring *onder* de Wet:

- Inschatting van de omvang en aard van de huidige kruissubsidiëring door uitgevers en boekwinkels, met bijzondere aandacht voor het literair-culturele segment;
- In kaart brengen van de motieven voor kruissubsidiëring door uitgevers en boekwinkels.

Effect van de Wet *op* kruissubsidiëring:

- Inschatting van het effect van de Wet op de additionele ruimte voor kruissubsidie.

Conform verwachting verkoopt slechts een gering percentage van de jaarlijks verschijnende nieuwe titels goed dan wel wordt een echte bestseller en wordt op heel veel titels verlies gemaakt; daarmee zijn kruissubsidies onvermijdelijk. Nieuw en uniek is dat nu voor eerst het fenomeen empirisch is onderbouwd op basis van kwantitatieve analyses van bedrijfsgegevens. Alle benaderde uitgevers en boekverkopers hebben naar vermogen de gevraagde data ter beschikking gesteld aan de onderzoekers.

Het is goed te zien dat de branche volledige medewerking heeft verleend aan het onderzoek. In de steekproef zaten vooral literaire uitgevers en boekhandels met een groot assortiment. De resultaten gelden dus niet voor de hele branche maar zijn wel representatief voor het segment waarvoor de bescherming van de Wet in eerste instantie was bedoeld. De Wet verbiedt prijsconcurrentie tussen boekverkopers met als doel instandhouding van een voldoende fijnmazig netwerk van boekhandels en een breed geschakeerd boekenaanbod. Het onderzoek toont aan hoe noodzakelijk de winst op bestsellers is voor het compenseren van de verliezen op de niet-renderende titels (60% bij de uitgever, bijna 50% bij de boekhandel). Natuurlijk vindt in iedere branche kruissubsidiëring plaats bij distributeurs en producenten op grond van strategisch belang (economies of scope)⁸ en de onvoorspelbaarheid van verkoopssuccessen. Deze bedrijfsmatige motieven zijn dus niet onderscheidend voor het boek. Dat lijkt wel van toepassing op het derde motief, de niet-commerciële overwegingen van uitgevers en in mindere mate boekhandels om een bepaalde titel op de markt te brengen respectievelijk in te kopen. In het rapport wordt terecht opgemerkt dat de motieven niet scherp van elkaar zijn af te bakenen. Voor de effectiviteit van de Wet zijn ze in feite ook van minder belang. De Wet is effectief als hij additionele ruimte biedt voor kruissubsidies en als deze middelen worden geïnvesteerd in een breed en divers samengesteld boekenaanbod. Ik constateer dat uitgevers en boekverkopers een groot deel van hun omzet inzetten voor de opbouw van hun fonds of de samenstelling van een breed boekhandelsassortiment en dat de gemiddelde nettowinsten relatief bescheiden zijn. Een tweede constatering is dat geen empirisch gefundeerd antwoord mogelijk is op de vraag hoeveel extra financiële ruimte ontstaat ten gevolge van de prijsbinding. Literatuuronderzoek naar de verschillen tussen landen waar

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁶ Kamerstuk 32 300, nr. 12

⁷ Het CPB was vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie

⁸ Een breed samengesteld boekhandelsassortiment kan extra klanten trekken.

de vaste boekenprijs werd ingevoerd of juist afgeschaft levert weinig op omdat de effecten van de factor prijsbinding niet kunnen worden geïsoleerd van andere omstandigheden die van invloed zijn op een nationale boekenmarkt.

De onderzoekers verwachten dat de ruimte voor kruissubsidies (aanzienlijk) kleiner wordt bij prijsliberalisering doordat boekverkopers en uitgevers dan niet langer intern kunnen subsidiëren met de hoge winsten uit bestsellers. Illustratief is de berekening dat de nettowinst op nul zou uitkomen als de inkomsten uit de 1,3% (bij boekverkopers) en 2,3% (bij uitgevers) meest winstgevende titels zouden wegvallen.

Bij de beoordeling van de vaste boekenprijs gaat het uiteindelijk om een cultuurpolitieke afweging. Tegenover het voordeel van een waarschijnlijk lagere prijs voor bestsellers staat het reële risico op verschraving van het aanbod en een hogere prijs voor incurante uitgaven.

Kennis en Innovatie

Zoals vermeld in de brief over de Tweede evaluatie is de Koninklijke Vereniging voor het Boekenvak (KVB) bereid gevonden een kennis- en innovatieplatform op te richten met als taken:

- verzamelen en analyseren van marktinformatie, zoals omzetontwikkeling en aanbod van genres;
- opbouw en beheer van een databestand met alle cijfermatige gegevens over het boekenvak die van belang zijn voor de evaluatie van de Wet;
- opstellen van een innovatieagenda;
- verzamelen en interpreteren van gegevens over de culturele en leesbevorderende prestaties van het boekenvak.

Een financiële bijdrage van het Rijk werd in het vooruitzicht gesteld op voorwaarde dat daar een substantiële investering van het vak tegenover zou staan. De KVB heeft voor het uitvoeren van de taken KVB Boekwerk (hierna: Boekwerk) opgericht, waarvan de financiering in beginsel tot en met 2019 op basis van publiek-private samenwerking zou geschieden. De samenwerkings-partners van Boekwerk zijn de GAU (Groep Algemene Uitgevers), de KBb (Koninklijke Boekverkopersbond), het Nederlands Letterenfonds, de CPNB en Stichting Lezen. Boekwerk kreeg van het Ministerie van OCW en de KVB de opdracht zorg te dragen voor de ontwikkeling van een Marktmonitor en voor het stimuleren van innovatie door het bieden van ondersteuning aan de sector bij het herkennen van kansrijke trends en het ontplooiën van nieuwe initiatieven. Voor de periode april 2016 – 31 december 2017 heeft OCW hiervoor een subsidie ter beschikking gesteld van € 235.000 en heeft KVB € 446.267 bijgedragen.

De terugblik in de rapportage van Boekwerk (bijlage 2) beschrijft de uitvoering van de opdracht in genoemde periode. Zo is op de Frankfurter Buchmesse 2016 waar Nederland en Vlaanderen gastland waren, de eerste versie van de Marktmonitor gepresenteerd. Nieuwere versies van de monitor verschijnen periodiek. Behalve een registratie van de actuele marktgegevens zal de monitor in de toekomst ook steeds meer nadere analyses bevatten. Met de Marktmonitor is voor het eerst een integraal overzicht gerealiseerd van alle beschikbare marktgegevens. Ook in de komende evaluatie van de Wet zal aandacht worden geschonken aan de pluriformiteit en brede beschikbaarheid van het boek. De monitorgegevens vormen daarvoor de basis. Minstens zo belangrijk zijn de commerciële toepassingen door het inzicht dat de monitor kan verschaffen in ontwikkelingen op de boekenmarkt.

Wat betreft innovatie heeft Boekwerk de context en de praktijk in kaart gebracht, zodat een representatief beeld is ontstaan van wat innovatie in het huidige boekenvak betekent. Ik verwijs u naar de bijlage voor voorbeelden. Het is niet verwonderlijk dat veel innovaties zijn gericht op het beter bereiken en behouden van de consument als boekenkoper. Vrijwel alle bedrijfstakken worden geraakt door de opmars van de online economie. Dit geldt in het bijzonder voor de media. Uit het rapport blijkt dat het boekenvak niet alleen in Nederland maar wereldwijd nog duidelijk in een experimenteerfase zit bij het vinden van innovatieve strategieën en toepassingen. De nadruk op marketing in brede zin bewijst dat voor elke individuele uitgever en boekverkoper het vinden van de juiste doelgroep voor hun aanbod van levensbelang is.

Op de Boekwerk Agenda voor de komende twee jaar staan drie onderwerpen:

- het verbeteren van de marktmonitor;
- het vergroten van de kennis van de lezer;
- ontwikkeling van scenario's.

Het eerste onderwerp behelst een betere aansluiting van de marktmonitor op de behoeften van de ondernemers en de toevoeging van thematische verdiepingen.

Het tweede onderwerp, het verkrijgen van meer inzicht in het gedrag en de behoeften van de lezer, is essentieel voor de branche. De ondersteuning door Boekwerk daarbij bestaat in hoofdzaak uit het bijeenbrengen van onderzoeksgegevens uit verschillende bronnen, het analyseren van deze gegevens en de vertaling naar voor marktspelers relevante inzichten of toepassingen.

Boekwerk speelt bij innovatie een assisterende en stimulerende rol, want het zijn vanzelfsprekend de ondernemers die beslissen over investeringen. Met het derde deel van de Agenda, het ontwikkelen van scenario's voor de toekomst, wil Boekwerk dit beslissingsproces versnellen. Scenario-ontwikkeling is een beproefd middel om beslissers te ondersteunen bij de voorbereiding van acties of maatregelen in reactie op verwachte trends op hun terrein.

Het voornemen getuigt van ambitie want het is wel een lastige exercitie. Bij een succesvolle uitvoering zal meer duidelijkheid ontstaan over het draagvlak in de branche voor potentiële innovaties.

Conclusies

Naar mijn oordeel heeft het onderzoek van SEO aangetoond dat voor een pluriform boekenaanbod kruissubsidies van groot belang zijn en de financiële ruimte hiervoor zal ontbreken indien door de introductie van prijsconcurrentie de inkomsten uit bestsellers niet langer beschikbaar zijn. Met de continuering van de Wet is daarmee het algemeen belang gediend. Het bereik van de Wet is nog steeds groot. Hoewel de verkoop van e-boeken wel ieder jaar toeneemt, bedraagt het huidige marktaandeel een bescheiden 7,2% in afzet.

De subsidie voor Boekwerk zal ik voortzetten tot en met 2019. Boekwerk is gezamenlijk door het ministerie en de branche gefinancierd. Gelet op het brancetaandeel van ongeveer 65% in de kosten, is zeker sprake van een substantiële investering en wordt daarmee voldaan aan de voorwaarde voor de overheidssubsidie. Ik constateer dat Boekwerk een breed draagvlak heeft en de samenwerking met de partners goed verloopt. Ook de resultaten van Boekwerk beoordeel ik positief. Boekwerk heeft in ruim anderhalf jaar veel acties ondernomen en is erin geslaagd invulling te

geven aan een Kennis-en Innovatie agenda die ondernemers kan ondersteunen bij de voorbereiding op verwachte ontwikkelingen in de sector.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven