

Conclusies Evaluatie vaste boekenprijs

Zo'n 2100 boekverkopers verkopen jaarlijks 32,5 miljoen boeken. De vaste boekenprijs geldt voor zo'n 23 miljoen boeken. Het systeem regelt dat boekverkopers niet mogen concurreren op de prijs van een boektitels, waardoor ze overal even duur zijn. Hierdoor is kruissubsidie mogelijk: op goed lopende titels zit een hogere marge die uitgevers kunnen gebruiken om minder goed lopende titels te subsidiëren. Vooral echter voorkomt het verbod op prijsconcurrentie dat boekhandels met een breed assortiment worden weggeconcentreerd door boekhandels met alleen snellopende boeken. Daarmee kan de vaste boekenprijs effectief zijn om een pluriform titelaanbod en een brede beschikbaarheid te bevorderen. De overheid vindt het wenselijk meer boeken aan te bieden dan de markt, naar men veronderstelt, uit zichzelf zou genereren, teneinde zodoende de bevolking zo intensief mogelijk deel te laten hebben aan een breed literair aanbod van een zo hoog mogelijk niveau (een 'merit good' overweging). Is de vaste boekenprijs hiervoor nog een effectief en efficiënt instrument? En hoe lang nog? De vaste boekenprijs verplicht niemand tot een inspanning ten behoeve van de cultuurpolitieke doelstellingen, en kent ook een paar andere nadelen. Bovendien maken trends als de schaalvergroting en de vercommercialisering van de boekenbranche de vaste boekenprijs op termijn een kwetsbaar instrument. Zijn er betere alternatieven denkbaar?

Op die vragen blijken geen eenvoudige en eenduidige antwoorden te bestaan. Een voor de hand liggend alternatief is een afgebakende vaste boekenprijs, waarbij de duur van de vaste boekenprijs is beperkt tot een half jaar of een jaar, alle detaillisten elk type boek kunnen verkopen (geen exclusief handelsverkeer) en de vaste verrekenkorting is afgeschaft. De afgebakende vaste boekenprijs lijkt ongeveer even effectief in het

realiseren van de cultuurpolitieke doelstellingen, maar verstoort de markt minder, en lijkt daarom efficiënter. Omdat de kern van de vaste boekenprijs blijft bestaan is de efficiëntiewinst waarschijnlijk evenwel beperkt. Dit alternatief scoort niettemin wat beter dan de huidige vaste boekenprijs. In het meest ongunstige scenario vermindert de brede beschikbaarheid van literair-culturele boeken, maar er is geen reden om aan te nemen dat deze schade groot zal zijn. In het meest gunstige scenario worden de cultuurpolitieke doelstellingen juist beter bereikt, omdat boekverkopers sneller prijsstrategieën per titel kunnen toepassen en het aantrekkelijker wordt voor branchevreemde kanalen om ook boeken te gaan verkopen. Resumerend doet de effectiviteit van de afgebakende vaste boekenprijs weinig onder voor de effectiviteit van de huidige vaste boekenprijs. De afgebakende boekenprijs heeft als voordeel dat het de markt minder verstoort, vooral omdat minder goedlopende titels sneller tegen lagere prijzen kunnen worden verkocht. Dit duidt op een zekere netto welvaartswinst ten opzichte van de vaste boekenprijs.

Een afgebakende vaste boekenprijs is echter ook vrijblijvend van aard en even kwetsbaar voor trends als de vaste boekenprijs. Er zijn twee andere serieuze alternatieven: subsidies voor boekhandels en het afschaffen van de vaste boekenprijs.

Subsidies hebben als voordeel dat ze gericht zijn en ongevoeliger voor trends. Daar staat tegenover dat de overheid zich via een subsidie met de markt 'bemoeit' terwijl het allerminst evident is dat zij hiertoe goed in staat is. De ervaringen met andere culturele goederen geven een gemengd beeld te zien. Een effectief vormgegeven subsidie-instrument is aantrekkelijk, maar het staat niet vast dat het in het boekenvak mogelijk is om met een subsidie-instrument tegen relatief lage kosten de cultuurpolitieke doelstellingen veilig te stellen. De

mogelijke baten van dit instrument zijn zekerder en groter dan bij een afbakening van de vaste boekprijs, maar het risico bestaat dat een deel van de subsidie verloren gaat aan bureaucratische en juridische procedures alsook aan marktspelers die de subsidie niet nodig hebben. Omdat aannemelijk is dat ook dan nog een groot deel van de subsidie op de goede plaats terecht komt, hoeft er desondanks geen schade te zijn aan de pluriformiteit en brede beschikbaarheid.

Resumerend lijken subsidies qua effectiviteit beter dan beide varianten van de vaste boekenprijs. Wel bestaat er een gerede kans op overheidsfalen, en daarmee op de verspilling van belastinggeld. Veel zal afhangen van de mate waarin het mogelijk is om een effectief en acceptabel instrument vorm te geven.

Ook het afschaffen van de vaste boekenprijs, zonder er een ander instrument voor in de plaats te stellen, heeft aantrekkelijke kanten: de markt heeft allerlei mogelijkheden om op eigen kracht de cultuurpolitieke doelstellingen te realiseren. Het belang van zo'n 'marktoplossing' neemt toe onder invloed van eerder genoemde trends.

De enige manier om te weten te komen in welke mate de markt in staat is die doelstellingen zelf te bereiken, is door de vaste boekenprijs af te schaffen. Indien de cultuurpolitieke prestaties van de boekenmarkt tegenvallen, kan de overheid altijd alsnog besluiten subsidies te verstrekken of toch een afgebakende vaste boekenprijs toe te staan.

Bij het geven van een inschatting van de gevaren van afschaffen wreekt zich het ontbreken van een 'counterfactual'. Er zijn in het buitenland ervaringen mee opgedaan, maar die geven een gemengd beeld en zijn om uiteenlopende redenen slecht generaliseerbaar naar de Nederlandse context. Onzekerheid is daarom de voornaamste zwakte van de optie de vaste boekenprijs af te schaffen

zonder er een andere interventie voor in de plaats te stellen.

Naar verwachting verdwijnt een aantal kleine boekhandel die zich onvoldoende met service of assortiment van prijsstunters weet te onderscheiden. Er van uitgaande dat het huidige netwerk van boekhandels de door de politiek gewenste dichtheid heeft en dat het internet niet als volwaardig substituut gezien wordt, gaat dit ten koste van de brede beschikbaarheid en (uiteindelijk ook) van de pluriformiteit. Omdat de schade zich waarschijnlijk zal beperken tot boekhandels met een klein assortiment, terwijl ook prijsstunters een deel van dat assortiment aanbieden, zal de schade vermoedelijk beperkt te blijven. Ter vergelijking: na de verruiming van de winkeltijden wist een aantal kleinere detaillisten zich te met service en assortiment te onderscheiden, terwijl andere detaillisten verdwenen. Het welvaartseffect van het sluiten van een deel van de kleine boekhandels hangt af van het gewicht dat men aan de aanwezigheid van die verdwijnende detaillisten toekent in relatie tot de baten van minder marktverstoring en van betere prikkels tot dienstverlening en innovatie.

Omgekeerd kan afzien van interventies in de boekenmarkt de cultuurpolitieke prestaties zelfs ook gunstig beïnvloeden. In het meest positieve scenario gebeurt dit wanneer bestaande boekverkopers als gevolg van prijsconcurrentie hun verkoopstrategieën verbeteren, terwijl er tegelijk meer branchevreemde boekverkopers en internetboekverkopers bijkomen.

Resumerend scoort het afschaffen van de vaste boekprijs goed op efficiëntie, maar is de effectiviteit onzeker. In het beste geval is die effectiviteit zelfs groter dan bij de vaste boekenprijs, in het slechtste geval verdwijnen kleine detaillisten. Hoe bezwaarlijk men dat laatste acht, hangt af van het (politieke) gewicht dat men aan instandhouding van kleine boekwinkels toekent en van de (politieke) risico's die men wenst te nemen.

Het afwegen van de kosten en de baten van de alternatieve instrumenten is daarmee een zaak die grotendeels buiten het domein van economische afwegingen ligt. De (cultuur)politiek is aan zet.

Het belang van boeken als cultureel en maatschappelijk goed staat buiten kijf, als economisch goed is het belang van boeken zeer bescheiden. De afzet van algemene boeken waarop de vaste boekenprijs van toepassing is, bedroeg in 2000 naar schatting 285 miljoen euro. Gesteld dat de vaste boekenprijs een prijsverhoging van 5% tot gevolg heeft, kost dat instrument de boekenconsumenten jaarlijks ongeveer 14 miljoen euro. Hoewel het percentage van 5% een onzekere schatting is, het kan ook om 3% of 7% gaan, volstaat het om te illustreren dat de maatschappelijke kosten van de vaste boekenprijs betrekkelijk gering zijn. Ter vergelijking: de rijksoverheid trekt jaarlijks 440 miljoen euro uit voor subsidiëring van de cultuursector. Door de bescheiden omvang van de boekensector is een jaarlijkse subsidie in de orde van grootte van diezelfde 14 miljoen euro voldoende om bij honderden boekverkopers de inkoop van een vijfde van hun literair-culturele titels volledig te financieren.

Het bescheiden economische belang van boeken neemt niet weg dat het uit de welvaartsoptiek zowel van belang is dat de markt goed werkt als dat de cultuurpolitieke doelstellingen gerealiseerd worden. Welk instrument daarbij de voorkeur geniet, hangt mede af van het vertrekpunt van de redenering. Dat klinkt vreemd, maar is een logisch gevolg van het gebrek aan informatie. Indien er volledige informatie over de effecten van de alternatieve beleidsinstrumenten beschikbaar zou zijn (en helderheid over de te hanteren criteria), zou men uiteraard vanuit elk vertrekpunt bij dezelfde conclusie uitkomen. Dit is nu echter niet het geval, omdat er veel

onzekerheden in het spel zijn. Onderstaand volgen twee redeneringen, de ene vertrekkend uit het mededingingsperspectief en de andere het continuïteitsperspectief.

Vanuit de filosofie van de Mededingingswet moet overtuigend worden aangetoond dat er een mededingingsbeperking nodig is en dat daarmee de gestelde doelen worden bereikt. Deze evaluatie wijst niet op een sterke noodzaak tot een mededingingsbeperking, en evenmin op zekerheid dat met ingrijpen de gestelde doelen worden bereikt. Vrijblijvendheid maakt de effectiviteit van verticale prijsbinding onzeker. Redenerend vanuit de mededingingsfilosofie luidt de conclusie derhalve dat de vaste boekenprijs geen ontheffing dient te krijgen. Indien daarentegen geredeneerd wordt vanuit de huidige situatie met vaste boekenprijs, moeten er juist overtuigende redenen worden aangevoerd om het huidige beleid niet te continueren. Ook op dit punt zijn de bevindingen echter met onzekerheden omgeven. Hoewel er levensvatbare alternatieven bestaan, is het niet evident dat die ook beter zijn. Bij subsidies is er onzekerheid over de mate van overheidsfalen en zonder interventie zijn de culturele prestaties van de boekenmarkt onzeker. Het gewicht van deze onzekerheden is door onderzoekers niet objectiveerbaar.

Aan het slot van deze evaluatie van de vaste boekenprijs ligt de bal weer bij de politiek. Dit rapport suggereert dat de keuze "welk beleidsinstrument in te zetten om de cultuurpolitieke doelstellingen te bereiken?" een antwoord op de volgende twee vragen vergt:

1. Wat zijn concreet de cultuurpolitieke doelstellingen?

Met andere woorden: zijn de huidige pluriformiteit, beschikbaarheid en participatie van het gewenste niveau? Wat pluriformiteit betreft: zijn er nu te veel boeken of juist te weinig? Wat beschikbaarheid betreft: zijn branche-vreemde verkopers en Internet volwaardige

substituten van kleine boekhandels of niet? Tot op welke hoogte beperken de cultuurpolitieke doelstellingen zich tot literair-culturele titels en in welke mate dient het beleidsalternatief bij te dragen aan publieksparticipatie?

2. Welke prijs wil heeft men er voor over om die doelstellingen te bereiken?

Het afschaffen van de vaste boekprijs leidt naar onze inschatting tot een lagere prijs, een betere dienstverlening en een betere afstemming van het assortiment op de vraag. Wegen deze voordelen op tegen de maatschappelijke kosten van het verdwijnen van een aantal kleinere boekhandels? Zo niet, wegen de kosten van een afgebakende vaste boekenprijs (met de onzekerheid van vrijblijvendheid) c.q. van subsidies (met de onzekerheid van overheidsfalen) op tegen het gedeeltelijk niet bereiken van de cultuurpolitieke doelstellingen?

De eerste vraag betreft de cultuurpolitieke doelstellingen die men wenst te bereiken, de tweede vraag de prijs die men bereid is voor het bereiken van die doelstellingen te betalen. Hoewel die vragen nog beantwoord moeten worden, staat één ding na deze evaluatie van de vaste boekenprijs reeds vast: de huidige vaste boekenprijs is niet het beste alternatief.