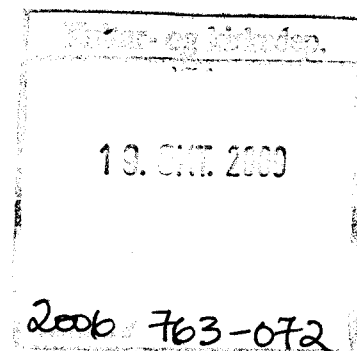




NORSK KULTURRÅD
Arts Council Norway



Kultur- og kirkedepartementet
Pb 8030 Dep
0030 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
09/03740-5 MF

Dato
16.10.2009

Høring - rapport med evaluering av Bokavtalen

Vi viser til vår søknad om utsettelse av svarfristen til 16.10.09, slik at det nye arbeidsutvalget i Norsk kulturråd kunne få behandlet saken på sitt møte 15.10.09.

Vedlagt følger Norsk kulturråds høringssvar.

Med hilsen

Ole Jacob Bull
direktør

Mari Finess
seksjonsleder

Vedlegg

Høringsuttalelse til evalueringsrapport om Bokavtalen

Norsk kulturråd er blitt bedt av Kultur- og kirkedepartementet om å komme med en høringsuttalelse til evalueringsrapporten "Evaluering av Bokavtalen", foretatt av Telemarkforskning på oppdrag fra departementet. I det følgende vil rådet først kommentere omleggingen av litteraturabonnementene i avtalen, som partene igangsatte omtrent samtidig som evalueringsrapporten forelå. Deretter vil vi komme med noen kommentarer til Telemarksforskings rapport.

1. Kommentar til Kulturabonnementet i Bokavtalen

I en større litteraturpolitisk sammenheng er Bokavtalen sammen med momsritaket på bøker og Norsk kulturråds mange støtteordninger til bokutgivelser tett knyttet sammen. Disse tre bærebjelkene i statens litteraturpolitikk, som alle stammer fra 1960-tallet, har høyst sannsynlig virket sammen til å gi norsk litteratur det store løftet nasjonalt og internasjonalt som vi har sett de siste 10-20 årene.

De tre virkemidlene har likevel fungert individuelt og det har vært få direkte berøringspunkter mellom dem inntil nylig. Etter at den nye Bokavtalen ble innført fra 01.05.2005, har bransjen selv vært opptatt av mulige uønskede virkninger av en liberalisering av avtalevilkårene. Fra 01.05.2009 ble bokhandlene derfor tilbudt en ny type abonnement, det såkalte Kulturabonnementet, som direkte berører Kulturrådets innkjøpsordninger. I avtalen mellom forleggerne og bokhandlerne heter det:

De nye abonnementene sikrer at flere av innkjøpsbøkene fra Norsk kulturråd blir tilgjengelige i bokhandelen. Som motytelse får bokhandlerne bedre betingelser på de bøkene de tar inn.

For å sikre god spredning av ny litteratur styrker foreningene litteraturabonnementene i Bokavtalen. Målet er vesentlig å øke både antallet kultur- og breddeabonnement i norsk bokhandel. Med ny sammensetning av abonnemeter basert på dagens medlemsmasse, forplikter Bokhandlerforeningen at minst 300 bokhandler har Bredde- eller Kulturabonnement. Med tanke på bevaring og utvikling av norsk skriftkultur og verdifull oversatt litteratur tilbyr Forleggerforeningens medlemsforlag fire ulike litteraturabonnement til Bokhandlerforeningens medlemmer.

Kulturabonnementet omfatter samtlige bøker utgitt av medlemsforlagene som er oppmeldt til innkjøpsordningene administrert av Norsk kulturråd, basert på innkjøpene i 2007 ca. 500 titler. Kulturabonnement gir 72 % førsteeksemplarrabatt av bokens faste utsalgspris. Kulturabonnement gir anledning til å kjøpe førsteeksemplarer utover selve abonnementet til 70 % rabatt i bokgruppe 3-6.

En utilsiktet effekt av formuleringen "oppmeldt til innkjøpsordningene" har vist seg de første månedene dette abonnementet har vært tilbudt. Noen få forlag har tolket dette slik at når påmeldingene er sendt inn til Kulturrådet, kan forlaget også levere sine førsteeksemplarer til bokhandlerne. Forlagene overser da at det foretas en kvalitetssikring av påmeldingene i Kulturrådets administrasjon, og at bøker som ikke hører hjemme på ordningene, heller ikke skal leveres til bokhandlerne. Selve formuleringen uten presiseringer innbyr til feiltolkninger og påmeldinger av feil type bøker.

Norsk kulturråd registrerer at partene velger å tillegge rådets kvalitetsvurderinger stor vekt under Kulturabonnementet, men vil presisere at det ikke på noen måte vil la seg påvirke av dette i sitt arbeid. Dette gjelder også for det administrative arbeidet. Vurderingsutvalgene som

er nedsatt av Norsk kulturråd innenfor de respektive ordningene, må ha full frihet til å foreta sine valg, uavhengig av markedsmessige konsekvenser. Kulturrådet vil også følge nøye om innføringen av dette abonnementet i Bokavtalen fører til flere henvendelser fra partene i bransjen, både i form av antall påmeldinger fra forlagene og når det gjelder behovet for informasjon til bokhandlene.

2. Kommentarer til evalueringsrapporten

Norsk kulturråd setter pris på at evalueringsrapporten prøver å tegne et bilde av mange hovedtrekk i norsk bokbransje som går et stykke tilbake i tid. På viktige punkt er derfor dette en viktig beskrivelse av noen sentrale utviklingstendenser, ikke bare av mulige konsekvenser av bokavtalen. Vi merker oss at rapporten ikke konkluderer entydig på det viktige spørsmålet om bokavtalens følger for kjøp og lesing av bøker. Så har da heller ikke avtalen virket så lenge at situasjonen innbyr til slike konklusjoner. Det er altså nødvendig med en ny evaluering om noen år.

Rapporten rydder også opp på mange punkter i den debatten som har gått de siste årene og utdyper spørsmål som ble berørt i rapportene fra Konkurransetilsynet i seinere år om bokbransjen. Det tegnes et tydelig bilde av økende markedsrett hos noen få aktører i bokbransjen. Tallet på fullassorterte bokhandler er kraftig redusert, mens publikum har fått mange flere filialer med begrenset bokutvalg. Det er de uavhengige bokhandlerne som er de mest reindyrkede bokhandlene, men det er også disse som er under størst press. I sum gir dette et utvalg av bokhandler som er blitt mer like hverandre.

Som en studie fra et vitenskapelig fagmiljø til en bredt sammensatt bransje er rapporten svak i sin formidling. Statistisk fagsjargong brukes uten særlige forsøk på allmenne forklaringer, bruken av forkortelser reduserer lesbarheten til tider til et minimum, og rapporten skjemmes av mange inneforståtte forklaringer. Norsk kulturråd anbefaler ikke en slik framstillingsform i seinere evalueringer.

Evalueringsrapporten tar opp flere spørsmål som kretser rundt Bokavtalens konsekvenser for tilgjengelighet, prisutvikling og bredde, og hvilken virkning den har hatt for boksalg, lesing og forfatterinntekter. Av de to partene som har inngått Bokavtalen, er det utvilsomt forlagene Norsk kulturråd har mest med å gjøre. Det er derfor interessant å merke seg at det nesten utelukkende er bokhandelen som vektlegges i rapporten, og at Telemarkforskning vier lite oppmerksomhet til utviklingen i forlagsbransjen de siste fem årene. Rapporten avdekker at bokhandlermakten trolig har blitt større, men går lite inn på konsekvenser av dette for forlagene. Kulturrådet mener at rapporten her med fordel også kunne sagt noe om veksten i antall forlag de siste årene, som også har vært eksplosiv. I lys av den teknologiske utviklingen savnes også et fokus på nettbokhandelen isolert sett. Kulturrådet synes også det er interessant å merke seg at antall bibliotekfilialer har gått sterkt ned på samme tid som bokhandlerfilialene har økt i antall. I 1999 var det totalt 1047 folkebibliotekenheter i Norge, mens i 2009 har dette sunket til 799.

Telemarkforskning viser til en rapport fra Konkurransetilsynet som dokumenterer at bokprisene har blitt 6 % lavere siden 2005. Den mulige rabatten i friprisperioden på 12,5 % blir primært brukt på bestselgere, og denne selektive bruken anses å være i tråd med intensjonen i avtalen. Et stort problem henger imidlertid igjen fra Bransjeavtalen i 1998, nemlig at det er rom for forhandlinger på innsalgsrabatten fra forlag til bokhandel. Dette fører ofte til at de større kjedene gis høyere rabatter enn frittstående butikker. Dessverre drøfter

ikke rapporten om det økte presset på innkjøpspriser fra bokhandel(kjede) mot forlag kommer bokkjøperne eller eierne mest til gode. Derimot blir det klart at fastprisens intensjon ikke blir holdt. Norsk kulturråd har i samråd med avtalepartene innført et eget system for prisfastsetting på bøker innenfor de to innkjøpsordningene for skjønnlitteratur og ordningen for sakprosa. Disse bøkene kjøpes inn etter bøkens omfang, til dels også format og illustrasjonsgrad, til såkalte faste arkpriser. Innkjøpte oversettelser og fagbøker for barn og unge kjøpes inn til en rabattert utsalgspris (samlet rabatt 43,7 %). Arkprisen gjør at Kulturrådet behandler alle forlag likt, og rådet er derfor ikke berørt av prisutviklingen på de tre største innkjøpsordningene. Fra bibliotekhold har imidlertid prisen på oversatt skjønnlitteratur i utvalg vært kritisert i en årrekke. Her synes innkjøpsordningen å ha særlig liten prisdempende effekt for sluttbruker. Det er i denne sammenhengen interessant å merke seg at evalueringsrapporten ikke tar opp hvorvidt partene gjør bruk av den mulige rabatten på 20 % til bibliotekene (Bokavtalen § 2.2).

Det springende punktet er spørsmålet om det norske bokmarkedet tilbyr større litterær variasjon nå enn for ti år siden. Rapporten gir en interessant dokumentasjon av den styrkingen av visse populære romansjangrer som har vært velkjent i bokbransjen. Denne analysen burde imidlertid ha vært utdypet på særlig to punkt.

Norsk kulturråd anser det som en svakhet at rapporten ikke går mer detaljert inn i konsekvensene av Bokavtalen for de ulike bokgruppene. Teksten sier for eksempel ingenting om utviklingen av billigbokmarkedet, eller om status for produksjon og salg av barne- og ungdomslitteratur. For Kulturrådet spesielt hadde det vært interessant å se virkningene for allmenn sakprosa, i og med at innkjøpsordningen for sakprosa er like gammel som Bokavtalen selv. Sammen med innkjøpsordningen for oversatt litteratur har sakprosaordningen hatt et økt antall påmeldinger de siste årene. Som selektive ordninger er disse to i større grad knyttet til markedet enn de to skjønnlitterære ordningene er, og økningen i antall påmeldinger kan delvis skyldes større usikkerhet i forlagsbransjen og økt behov for statlig tilskudd til nye utgivelser.

Rapporten godtgjør at bokavtalen har fungert godt for skjønnlitteratur, men drøfter dette så generelt at forskjellene innenfor skjønnlitteratur blir undervurdert. Utviklingen i titteltall for ulike skjønnlitterære sjanger på nivået under roman/novelle/dikt/drama er kulturpolitisk viktig, men er ikke belyst. Her savner vi en mer utfyllende analyse av utviklingstrekkene mellom ulike deler av de mest- og bestselgende sjangrene. Det blir overbevisende godtgjort at krim- og spenningsromaner har fått en dominerende posisjon. Hva dette har skjedd på bekostning av, og hvordan utviklingen har vært for andre typer fortellende prosa, blir derimot ikke vurdert. Det kan se ut til at forleggerne er blitt mer selektive i hva de satser på, og at den bredt anlagte prosafortellingen dermed er under press, samtidig som overproduksjonen av ordinær skjønnlitterær prosa fortsetter. Tilsvarende analyser for sakprosa glimrer også med sitt fravær.

Evalueringsrapporten sier at bredden i litteraturtilbudet har blitt bedre siden Bokavtalen trådte i kraft, men at denne bredden hovedsakelig finnes innenfor et mer begrenset antall sjangrer. Dessuten påpekes det at bredden gjelder for nye titler og ikke for unike titler totalt. Norsk kulturråd mener det vil være en uheldig konsekvens av Bokavtalen dersom den har ført til at publikums tilgang på eldre bøker ("backlist") minsker. I en slik utvikling er det uansett uhyre viktig at bibliotekene styrkes som arena for formidling av backlist. I sin dialog med bibliotekene merker Norsk kulturråd ofte at også bibliotekarer kan være fanget av tanken om litteratur som ferskvarer, og ser det derfor som en utfordring, i samarbeid med ABM-utvikling,

å få bibliotekarene til å jobbe for formidling av kvalitetslitteratur, uavhengig av hvilket år boka kom ut. I forlengelsen av dette mener Kulturrådet også at det ville være interessant å se på hvordan bokhandelen har styrket sin posisjon som formidlingskanal og hvilke markedsføringsstrategier som har vært i bruk de siste årene. Bokhandlerkjedenes kampanjer forberedes tidligere enn før og styres sentralt. Her burde rapporten ha vurdert om dette påvirker forfatterens arbeidssituasjon, samt redaksjonenes mulighet for kunstneriske prioriteringer kontra vurderinger av titlenes salgspotensial.

Rapporten viser at forlagene, særlig de uavhengige, har bedre marginer enn bokhandlene, mens forfatterne i hvert fall ikke kommer bedre ut nå enn for 10-15 år siden. Bokavtalen kan ikke sies å ha en markant påvirkning på forfatterinntektene, og denne må fremdeles anses å være svak. Kulturrådet savner en diskusjon som sier noe om at veksten i billigbokmarkedet (herunder kortere karantenetid før bøkene kommer i billigbokutgave) og et endret årshjul for når utgivelsene kommer, kan ha innvirkning på forfatterens fortjeneste. Royalty følger utsalgspris, og det ville være interessant å også ha et blick på hva som skjer med bøkene i den første tiden etter at fastprisperioden utløper. Kulturrådet minner i denne sammenhengen om at en eventuell omlegging til fripris vil få konsekvenser for avregningen av forfatterens krav ved et innkjøp under en av innkjøpsordningene. For samtlige innkjøpsordninger får forfatter/oversetter et høyere honorar enn de ville fått ved et ordinært salg i bokhandel, selv om utbetalingene er basert på royalty av utsalgspris. I henhold til avtalene for fire av de fem innkjøpsordningene for litteratur (ordningen for oversatt skjønnlitteraturer ikke medregnet) har forlagene krav på en viss refusjon av allerede utbetalt forfatterroyalty. I en eventuell situasjon med frie bokpriser vil Kulturrådet måtte beregne royaltyen ut fra et nytt nettopprisbegrep. For e-bøker er diskusjonene om royalty eller andre betalingsformer alt i gang mellom forlag og forfattere, mens Kulturrådet her avventer en avklaring.

Generelt vier rapporten liten eller svært generell oppmerksomhet til noe av det som er grunnlaget for en litteraturpolitikk: forfatterne og deres eksistensvilkår, både økonomisk og kunstnerisk. Det ville vært viktig å få utredet hvorvidt endrede betingelser i bokklubbmarkedet som billigbokmarkedet har hatt følger for forfatterens inntektssituasjon; herunder også muligheten til å forutse fremtidig inntekt og planlegging av egen økonomi. Endringer i inntjeningssevne og marginer i redaksjonene for både skjønnlitteratur og sakprosa burde vært undersøkt, og om dette har tvunget fram en redaksjonell vridning i retning av bestemte sjangre. Mens rapporten på mange punkter er svært detaljert, ville den som kulturpolitisk arbeidsredskap vunnet stort på en større differensiering og en bedre analyse av situasjonen på makrofeltene som direkte angår både forfatterne og de litterære redaksjonene.

Norsk kulturråd er misfornøyd med at evalueringen av Bokavtalen melder pass på ett av de fire hovedpunkter som har vært intensjonen med den nye Bokavtalen: å fremme salg av bøker på begge målformer. Her har ikke Telemarksforskning gjort jobben sin. Med enkle grep kunne de fått fram relevant statistisk dokumentasjon fra Den norske Bokdatabasen og Nasjonalbiblioteket som hadde gjort analyse mulig, både for forholdet mellom de to målformene og for utviklingen innenfor nynorsk bokutgiving. Rapporten går dermed heller ikke grundig nok inn i Bokavtalens konsekvenser for skolebøker på nynorsk. Problemstillingen ble blant annet reist i Anton Fjeldstads rapport "Får man lov?", Norsk kulturråds notatserie nr 51 (2003). Dersom skolebøker får et friprissystem utenfor bokhandelen, vil nynorskelever kunne bli skadelidende. Bokmålbøkene trykkes i større

opplag og kan dermed bli billigere. I de mange kommunene der både nynorsk og bokmål er opplæringsmål, kan skoleeierne fristes til å kjøpe de billigere bokmålsbøkene. Dette forholdet er ikke berørt i Telemarkforsknings utredning.

Norsk kulturråd anbefaler at flere av de spørsmålene vi har pekt på her, følges opp med mer kunnskapsinnhenting som sikrer et bedre grunnlag for god litteraturpolitikk.