

## Folkbibliotekens ekonomiska förutsättningar sedan 2000:

En översikt

### 1. Inledning

På uppdrag av Svensk biblioteksförning har jag under våren 2021 kartlagt de ekonomiska förutsättningarna för folkbiblioteken. Impulsen till det uppdraget kommer ur de rundabordsamtal som föreningen höll med folkbibliotek och som presenterats i rapporten "Biblioteken och pandemin".

I de samtalen framkom bland annat att

- statsbidraget "Stärkta bibliotek" är på vissa håll nödvändigt för att bibliotek ska kunna uppfylla sitt grunduppdrag
- med några få undantag ska folkbiblioteken i Sverige under 2021 bedriva samma nivå på verksamheten som tidigare år med mindre pengar
- och därmed en farhåga att folkbiblioteken inte har ekonomiska förutsättningar att leva upp till vad bibliotekslag, biblioteksplan och omgivande samhälle förväntar sig

Kartläggningen bygger på offentlig statistik och egna beräkningar. Denna översikt sammanfattar resultaten av kartläggningen och syftar till att klargöra bibliotekens ekonomiska förutsättningar i nuläget.

I tabellbilagan finns ett blad för varje kommun, där resurserna för kommunens folkbibliotek jämförs med den nationella trenden sedan 2000. Syftet med tabellbilagan är att den ska kunna utgöra en utgångspunkt för fortsatt analys och diskussion inom och mellan kommuner.

I kartläggningen har jag fokuserat på tre aspekter av folkbibliotekens ekonomi:

- den totala nettokostnaden för folkbiblioteken, det vill säga vilka ekonomiska resurser som kommunerna fördelar till bibliotekens verksamhet,
- hur stora resurser som används till inköp av litteratur,
- hur stora resurser som utgörs av anställd bibliotekspersonal.

Med dessa aspekter vill jag sätta ljuset på bibliotekens handlingsutrymme att bedriva god verksamhet. Jag bortser därför i den här kartläggningen hur stora lokaler bibliotek har, hur många filialer som finns i kommunen eller hur många utlån som görs. Det är inte oviktiga delar av bibliotekens organisation och resultat, men syftet med denna kartläggning är att stimulera till reflektion och diskussion kring vad som kan hända i biblioteken.

Stockholm den 31 maj 2021

Åsa Plesner

## 2. Kostnader för folkbiblioteken just nu

Kommunernas totala driftskostnader för bibliotek var 4 582 miljoner kronor 2019. Dessa kostnader är till allra största del finansierade av kommunerna själva.

Olika former av statsbidrag har dock förekommit åtminstone från 1985 och framåt. Inköpsstödet har funnits sedan 1997 och är nu 34 mkr/år. Från 2018 finns det betydligt större stödet Stärkta bibliotek. Det är på 150 mkr i år, men planeras att fasas ut.

Statsbidragen direkt till folkbibliotek kan beräknas till 250 miljoner 2020, 200 miljoner 2021 och 130 miljoner per år 2022-2023. Statsbidragen motsvarade alltså ca 5 procent av driftskostnaderna 2020 och planeras sjunka till under 3 procent 2022 och framåt.

Kungliga Biblioteket sammanställer varje år bibliotekens kostnader fördelat på olika områden. En jämförelse mellan 2015 och 2019, uttryckt i 2019 års priser, framgår av tabell 1. Inköpen totalt (fysiska och e-medier summerat) har minskat från 449 miljoner kr 2010 till 425 miljoner kr 2019, en minskning med 5,4 % miljoner kr i fasta priser. Bibliotekens anslag räcker till 5,4 % mindre i inköp 2019 än 2015.

Kostnad per kategori (kr)	2015	2019	Förändring 2015 - 2019
Fysiska medier	403 799 895	356 103 155	-11.8%
E-medier	45 486 840	68 903 906	51.5%
Summa fysiska och e-medier	449 286 735	425 007 061	-5,4%
Lön m m	2 285 361 640	2 453 033 881	7.3%
Kompetensutveckling	18 082 210	16 877 707	-6.7%
Lokaler	969 228 482	962 021 080	-0.7%
Övrig drift	561 570 450	567 509 282	1.1%
Investeringsutgift	101 575 258	94 027 664	-7.4%

**Tabell 1.** Källa: KB:s statistik, egen bearbetning

KB:s statistik för 2020 visar på flera förändringar som troligen är påverkade av Covid-19-pandemin. Bibliotekens totala driftskostnader, så väl som inköp och personalkostnader, sjönk jämfört med 2019. Det är dock troligen mer ett resultat av den plötsliga förändring som pandemin innebar, än ett utslag av medvetna prioriteringar. Vi har därför valt att göra jämförelsen med år 2019 här.

### 3. Nationell finansieringstrend

I det här avsnittet ställer vi bibliotekens totala nettokostnader i ljuset av kommunsektorns allmänna prisutveckling enligt tre olika beräkningsmetoder.

#### Beräkningsmetod 1: Åtstramning på 1,6 miljarder på 19 år

Snittkommunen lade 351 kr per invånare på sina folkbibliotek år 2000. År 2019 hade det ökat till 502 kr per invånare - en ökning på 43 %. Kommunernas totala kostnader per invånare ökade med 89 % under perioden.

Om bibliotekskostnaderna hade ökat i takt med kommunernas totala kostnader hade de varit 663 kr år 2010, alltså 161 kr mer per person och år. Med en befolkning på 10 miljoner personer innebär det att folkbibliotekens kostnader skulle ha varit 1,6 miljarder kronor högre, om kostnadsutvecklingen för biblioteksverksamhet skulle ha följt med den allmänna kostnadsutvecklingen. Utslaget på 19 år får vi en genomsnittlig åstramning på 85 miljoner kronor per år sedan millennieskiftet.

#### Beräkningsmetod 2: Åtstramning på 784 miljoner på 10 år

Myndigheten för kulturanalys konstaterar att "kulturens andel av samtliga kommuners totala verksamhetskostnader var 2,13 procent 2019, en minskning från 2,32 procent år 2010. Denna minskande trend har pågått sedan 1998, vilket är så långt tillbaka som vi har jämförbara uppgifter." (Kulturfakta 2020:3, s 8)

Motsvarande data för bibliotek är tillgänglig sedan 2010, och trenden är densamma där. Bibliotekens nettokostnader var 0,94 procent av kommunernas totala nettokostnader 2010 och sjönk stadigt ner till 0,8 procent 2019.

Bibliotekens andel av kommunernas totala kostnader

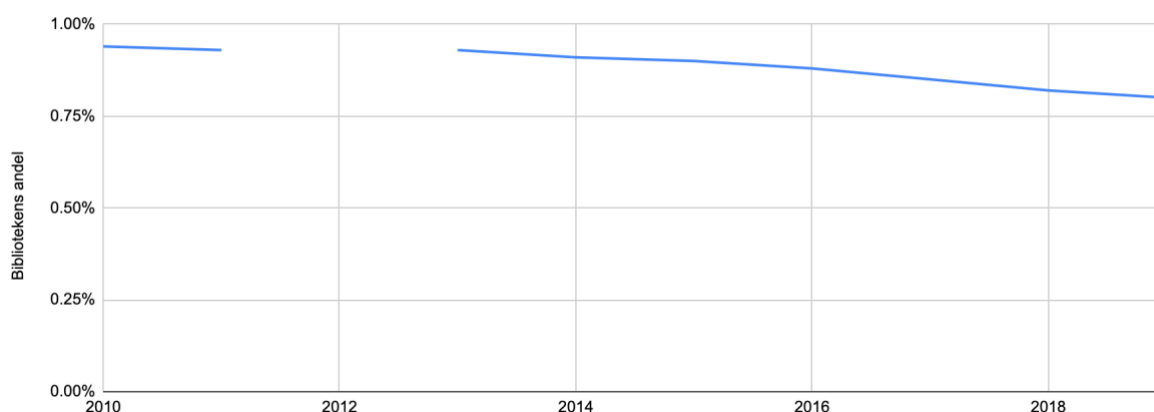


Diagram 1. Källa: Kolada, egna beräkningar

Om nettokostnaderna för bibliotek varit 0,94 procent av kommunernas totala nettokostnader även 2019, det vill säga om biblioteken hade fått ökade resurser i takt med befolkningsökning och ambitionsnivå i stort i den kommunala sektorn, hade de varit **784 miljoner högre än det**

**faktiska utfallet.** Genomsnittstakten i åtstramningen är enligt detta sätt att räkna 78 miljoner kronor per år.

### **Beräkningsmetod 3: Åtstramning på 275 miljoner på fyra år**

Ett annat sätt att bedöma kostnadsutveckling är att jämföra hur mycket kostnaderna faktiskt har ökat med hur mycket de skulle ha behövt öka för att bibehålla samma antal personal, lokaler och så vidare. Där har jag inte data som går tillbaka lika långt, men under perioden 2015-2019 så bedömdes kommunernas kostnader behöva öka med 12 %, medan bibliotekskostnaderna ökade i verkligheten 6 %. Det är med andra ord en åtstramning, eller en effektivisering, på 6 procent, eller 275 miljoner, på fyra år. Genomsnittstakten i åtstramningen är enligt detta sätt att räkna 69 miljoner kronor per år.

Dessa åtstramningar på senare år har pågått samtidigt som statsbidragen för Stärkta bibliotek tillfört 220 miljoner per år utöver kommunernas egna finansiering och tidigare statsbidrag.

### **Sammanfattning**

Räknat på tre olika sätt, kan vi alltså se att biblioteken inte har fått resurstillskott i nivå med övrig kommunal verksamhet. Takten i åtstramningen ligger i spannet 69-85 miljoner per år beroende på vilket mått och vilken tidsperiod vi tittar på.

Det här är inte en besparing i bemärkelsen att biblioteken har fått färre kronor per år. Det är en omprioritering, på så sätt att biblioteken inte har hängt med i kommunens allmänna ekonomiska utveckling. Biblioteken är en mindre del av den kommunala ekonomin – vilket vore rimligt om de också fått en mindre del av det kommunala uppdraget under dessa tjugo år, det vill säga om samhället sänkt sina ambitioner för folkbiblioteken.

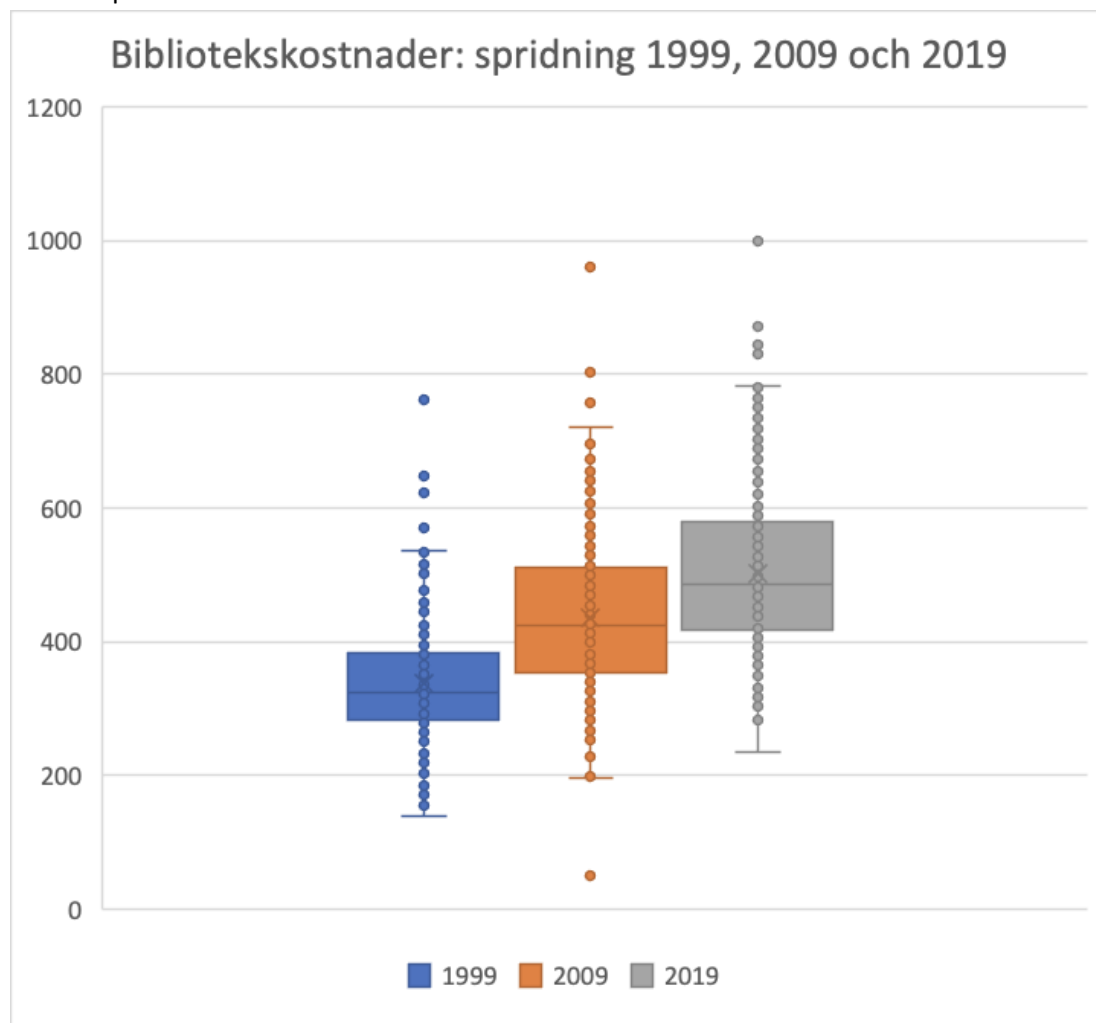
#### 4. Stor variation mellan kommuner

Variationen är stor mellan olika kommuner. I diagram 3 visas spridningen med hjälp av ett låddiagram. Den ifyllda lådan i mitten av diagrammet visar var den mittersta hälften av kommunerna befinner sig. Strecken ut från lådan visar inom vilket spann de flesta andra kommuner befinner sig, medan punkterna visar enstaka kommuners värden.

Diagrammet visar att den mittersta hälften av kommunerna låg mellan

- 282 och 383 kr per invånare på bibliotek år 1999,
- 355 och 512 kr per invånare på bibliotek år 2009,
- 418 och 580 kr per invånare år 2019.

Redan i denna mer sammanhållna grupp av kommuner skiljer det alltså cirka 40 procent i kostnad per invånare.



**Diagram 3.** Löpande priser. Källa: Kolada.

## 5. Underlag för analys av enskilda kommuner

I tabellbilagan finns underlag där varje kommun i Sverige kan jämföras med snittkommunen över tid. För varje kommun och för snittkommunen jämförs

- Nettokostnaden. Hur stor kostnaden för folkbiblioteken varit per kommuninvånare, år för år sedan 2000. Data är inrapporterade av kommunerna själva, sammanställda av SCB och hämtade ur Kolada.
- Litteraturinköpen. Hur många böcker och e-medier folkbiblioteken köpt in per tusentals invånare, år för år sedan 2000. Dessa uppgifter sammanställs av Kungliga Biblioteket. Jag har hämtat dem ur Kolada.
- Personaltätheten. Här visas antalet kommunalt anställda bibliotekarier och biblioteksassistenter omräknade till heltidstjänster per 10 000 invånare. Data finns från år 2008 och framåt. Det totala antalet tjänster har samlats in av SKR och har hämtats från Kolada. Jag har sedan räknat om de invånarantal för varje år och kommun, också det hämtat från Kolada.

### Trender i snittkommunen

Snittkommunen lade 351 kr per invånare på sina folkbibliotek år 2000. År 2019 hade det ökat till 502 kr per invånare - en ökning på 43 %. (Som jag diskuterade i avsnitt 2 är det en ökning som är betydligt lägre än ökningen av kommunernas totala kostnader per invånare, som var 89 % under perioden.)

Snittkommunen köpte in 292 böcker per 1000 invånare år 2000, och 253 böcker per 1000 invånare år 2019. I medeltal köpte snittkommunen in 270 böcker per 1000 invånare och år.

Snittkommunen hade 5,81 tjänster per 10 000 invånare år 2008, och minskade till 5,46 tjänster per 10 000 invånare år 2020 - en förändring med -6,1 % de senaste 12 åren.

### Att använda faktabladen: kommuners trend jämfört med snittkommunens trend

Det är alltid frestande att göra olika statistiska analyser av hur nyckeltal förhåller sig till olika tänkbara orsaker: hur stor del av variationen mellan kommuner beror till exempel på befolkningstäthet, eller politisk ideologi, eller invånarnas utbildningsnivå? I den här översikten gör jag inte några sådana analyser eftersom den centralt sammanställda statistiken riskerar att missa viktiga faktorer som är självklara på lokal nivå, men som inte fångas upp av enskilda nyckeltal. Syftet med faktabladen är inte att hitta färdiga svar på vilka kommuner som är "bäst" eller "sämst" på att driva bibliotek, utan att synliggöra varje kommuns läge så att lokala politiker, tjänstepersoner och medborgare kan ha en faktabaserad diskussion. Här följer några möjliga frågor att diskutera utifrån faktabladen:

*Hur har resurstilldelningen sett ut i vår kommun över tid, jämfört med snittkommunen?*

Den blå linjen visar snittkommunens bibliotekskostnad för varje år.

- Ligger er kommun, som visas med en röd linje, stabilt högre eller lägre?
- Har ni under dessa tjugo år ökat kostnaderna mer eller mindre än snittkommunen?
- Finns det några särskilda händelser vissa år, till exempel stora besparingsprogram, eller nybyggnationer, som förklarar eventuella trendbrott jämfört med snittkommunens gradvisa ökning?

*Hur har litteraturinköpen sett ut i vår kommun över tid, jämfört med snittkommunens inköp?*

I medeltal har snittkommunen köpt in 270 titlar per tusentals invånare och år. Fysiska medier och e-medier är ihopräknade här. För de enskilda kommunen varierar inköpen kraftigt. Under grafen anges medeltalet inköpta böcker för de år där statistik finns för kommunen.

- Verkar inköpsstatistiken stämma för er kommun, eller finns det andra uppgifter att ta hänsyn till?
- Finns det någon trend att inköpen ökar eller minskar i kommunen? Vad kan det bero på? Följer den trenden biblioteksplanens uttryckta inriktning?

*Hur har bemanningen av folkbiblioteken sett ut i vår kommun över tid, jämfört med snittkommunens?*

Den här grafen visar antalet anställda, justerat för antal kommuninvånare, under de senaste 12 åren. Dataserien är alltså lite kortare än i de två andra graferna.

- I snittkommunen har antalet anställda bibliotekarier och biblioteksassistenter per 10 000 invånare sjunkit med drygt 6 % sedan 2008. Hur ser förändringen ut i er kommun? Vad beror den på?
- Har personalsammansättningen varit densamma under perioden, eller fördelningen mellan bibliotekarier och biblioteksassistenter förändrats över tid?
- Finns det andra relevanta personalkategorier att följa upp i er kommun?
- Vilken utveckling behöver kommunen framöver för att ha bra bibliotek?

*Övergripande frågor: vad går pengarna till i vår kommun?*

Sammantaget visar graferna på faktabladet hur stor era folkbiblioteks totala resurs är, och hur mycket resurser ni använder på litteratur och personal.

Vad blir er samlade bedömning – är er kommuns bibliotek fokuserade på litteratur och personal, eller går mycket pengar till annat? Hur ser lokalkostnader och investeringar ut i er kommun? Påverkar de hur de resurser som finns tillgängliga för att driva den dagliga verksamheten?

Här kan ni jämföra den övre grafen (kostnader) med de två nedre graferna (litteratur och personal). Om kommunen har högre totala kostnader än snittkommunen, men lägre inköp och bemanning, finns det något att undersöka här. Om ni ligger över snittkommunen både vad

gäller kostnader och verksamhet, tyder det på att er biblioteksverksamhet är ungefär lika effektiv som andras, men mer ambitiös. Om ni tvärtom ligger under den blå linjen i alla graferna, är er biblioteksverksamhet normalt effektiv men mindre ambitiös.

## Källor

Statsbidrag till bibliotek:

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2018/02/750-miljoner-kronor-till-folkbibliotek-i-hela-landet/>

<https://www.regeringen.se/4a67f4/contentassets/bc0f4b1a4ce844f2aa59949d09c93f29/utgiftsomrade-17-kultur-medier-trossamfund-och-fritid.pdf>

Myndigheten för kulturanalys, Kulturfakta 2020:3: [https://kulturanalys.se/wp-content/uploads/2020/11/Kulturfakta\\_2020\\_03\\_webb.pdf](https://kulturanalys.se/wp-content/uploads/2020/11/Kulturfakta_2020_03_webb.pdf)

Kungliga bibliotekets statistik: <https://www.kb.se/samverkan-och-utveckling/biblioteksstatistik.html>

Alla övriga uppgifter i kartläggningen är hämtade ur Kolada.