

Folkbibliotek på entreprenad

Karin Wedberg Spade och Åsa Plesner





Detta verk är licensierat enligt Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell licens.

Oktober 2020
Grafisk form A. Olas

Folkbibliotek på entreprenad

Karin Wedberg Spade och Åsa Plesner

Innehåll

Förord	5
Syfte och sammanfattning	6
1. Förekomst av alternativa driftsformer	8
Hur många, och vilka? Läget 2020	8
Kommuner med alternativ drift 2020	9
Utveckling över tid	10
Utvecklingen per driftsform	11
Hur kartläggningen har genomförts	12
Slutsatser av kartläggningen	12
2. Kunskapsöversikt	14
1990-tal: risker och möjligheter	14
2000-tal: erfarenheter från Nacka och Hällefors	15
Debattlinjer under 2000-talet	16
3. Styrning och samverkan bland folkbiblioteken	18
Bibliotekslagen	18
Kultursamverkansmodellen	18
Biblioteksplaner	19
Tryckfrihetsförordningen och rätten att ha kontroll över sin egen samling som bibliotek	19
Samverkan med lokalsamhället	19
Samverkan med andra bibliotek	20
Konsekvenser för kommuner med alternativa utförare	21
Analys av samverkan per typ av alternativ driftsform	22
Diskussion	22
4. Marknadslogik i andra länder	24
Danmark, Finland, Norge	24
Nederländerna	25
Storbritannien	25
USA	26
Sammanfattning och slutsatser	27
5. Marknadslogikens effekter i andra sektorer	29
Konkurrens som idé i organisationen av Nya Karolinska Solna	29
Vinstdrivande aktörer inom skolan	30
6. Konsekvensanalys av marknadslogik inom folkbiblioteken	32
Koncerndrift av bibliotek. Axiell – ett svenskt LS&S?	32
Kompensation för nedskärningar. Ideella krafter och digitala lösningar.	33
Slutsatser	34
Referenser	35

Förord

Sverige ska ha ett samverkande nät av bibliotek med uppgift att möta invånares behov av läsning, kunskap, kultur och delaktighet – genom hela livet. Denna övergripande målsättning slår inte fast i detalj hur detta ska ske och vem som ska utföra detta viktiga arbete. Inom folkbiblioteksområdet säger bibliotekslagen att varje kommun ska ha minst ett folkbibliotek. Traditionellt har dessa drivits av respektive kommun och förekomsten av andra driftsformer har varit, och är alltjämt, väldigt sällsynt. Trots det väcker frågan debatt inom och utanför sektorn. Det är därför naturligt att Svensk biblioteks förening engagerar sig i frågan.

På årsmötet 2019 väcktes en motion i frågan, med uppmaningen att föreningen ska "genomföra grundlig och allsidig undersökning av folkbibliotek med alternativa driftsformer och därvid, förutom att göra en detaljerad kartläggning, även belysa de olika aspekter som rör förhållandet till bibliotekslagen och övriga lagar som berör biblioteken, hur samarbetet mellan biblioteken, inom och mellan kommunerna, kan påverkas, samt möjliga konsekvenser om fler kommuner väljer att lägga ut biblioteksservicen på entreprenad." Motionen bifölls av årsmötet.

För att verkställa årsmötets beslut har vi valt att kontakta den oberoende Tankesmedjan Balans, som specialiserat sig på styrning och ledning inom den gemensamt finansierade välfärden. De har tidigare bland annat granskat den kommunala äldreomsorgen och skolan, områden där alternativa driftsformer är vanligt förekommande. Vårt mål är att denna rapport ska utgöra ett bra och allsidigt kunskapsunderlag för en fortsatt diskussion.

Karin Linder
Generalsekreterare

Syfte och sammanfattning

Den här rapporten svarar på ett uppdrag från Svensk biblioteksförnings årsmöte. Syftet är att "genomföra en grundlig och allsidig undersökning av folkbibliotek med alternativa driftsformer och därvid, förutom att göra en detaljerad kartläggning, även belysa de olika aspekter som rör förhållandet till bibliotekslagen och övriga lagar som berör biblioteken, hur samarbetet mellan biblioteken, inom och mellan kommunerna, kan påverkas, samt möjliga konsekvenser om fler kommuner väljer att lägga ut biblioteksservicen på entreprenad".

För rapporten har vi gjort en totalundersökning av hur Sveriges 290 kommuner driver sina bibliotek samt en litteraturstudie.

Förekomst av alternativa utförare

De kommunalt finansierade folkbiblioteken i Sverige drivs till största del av kommunerna själva i en samlad biblioteksorganisation inom kulturförvaltningen eller motsvarande. I 18 kommuner finns någon kompletterande eller alternativ lösning. 14 kommuner har överlåtit drift av någon filial till en förening eller stiftelse, två kommuner till ett kommunalt bolag eller intraprenad, och en kommun har upphandlat privata företag som utförare.

Dessa alternativa lösningar kan, utöver driftsform, även betraktas utifrån vilken typ av bibliotek som utförs i den alternativa lösningen: till exempel upprätthållande av service, alternativ verksamhetsidé, eller traditionellt bibliotek.

Kunskapsläge

Driftsformer har debatterats flitigt i bibliotekssektorns fackpress och analyserats i ett antal uppsatser på magister- och masternivå. Argumenten kan sammanfattas som en linje som värnar den kommunala driftsformen av demokratiskäl, en linje som förespråkar alternativa driftsformer för att öka mångfalden, och en linje som menar att driftsformen kan variera utan att några mer grundläggande värden hotas.

Samverkan och styrning

Sveriges kommuner har stor frihet i hur biblioteken ska utformas. Bibliotekslagen föreskriver bland annat att en biblioteksplan ska upprättas, men innehållet i en sådan plan är inte reglerat, och det finns heller inga sanktioner vid brott mot bibliotekslagen. Ändå finns det en väl utbyggd samverkan mellan olika bibliotek, bland annat i form av fjärrlånesystem, och mellan bibliotek och det omgivande samhället. Om alternativa utförare används behöver all sådan samverkan nogta avtalas, för att inte urholkas.

Marknadslogik i andra länder

Vi har undersökt driftsformer i våra grannländer samt gjort några nedslag i Europa (Storbritannien och Nederländerna) och i USA. Vi har funnit tre typer av privatisering inom biblioteken: de nordiska länderna har ett läge som liknar Sverige, med en övervägande kommunal drift men vissa öppningar för alternativ. I Nederländerna och Storbritannien har ideella krafter försökt kompensera för kraftiga nedskärningar. I USA finns en kommersiell aktör som tidigare levererat tjänster till allmänna bibliotek, och på senare tid tagit över drift på ett växande antal orter.

Andra sektorer

Den offentliga sektorn har sedan 1990-talet fått stor erfarenhet både av privata utförare och mer generell av marknadslösningar och konkurrenslogik. Vår bedömning är att marknadslösningar inte får lika stor direkt förändrande effekt på bibliotek, jämfört med andra kommunala tjänster.

Med några exempel från vården och skolan argumenterar vi här för att det dock är de oväntade konsekvenserna av systemförändringar som ofta blir mest problematiska.

Slutsatser

Vi bedömer att det finns god anledning att kritiskt bevaka hur samhällsutvecklingen påverkar bibliotekens verksamhet. I den frågan är driftsformen en del, men inte en enskilt avgörande del. Även ambitionsnivån och de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för folkbiblioteken behöver fortsatt uppmärksamhet.

De huvudsakliga risker som kommer till uttryck genom alternativa utförare i biblioteken är:

- att en ekonomisk press mot ständigt billigare biblioteksverksamhet leder till att bibliotekens roll som offentligt rum, och bibliotekariers kunskap, rationaliseras bort,
- att enstaka företag på sikt får en maktställning i kraft av att de blir dominerande aktörer, och att det leder till slöseri med skattemedel.

Om båda riskerna förverkligas samtidigt kan de innebära att skattemedel omfördelas från verksamhet som bär demokratiska värden till privat vinst. Det blir i så fall ett problem på samhällsnivå. Problemet botten dock inte i de alternativa utförarnas existens i sig, utan i att mixen av vinstdrivande, ideella och offentliga utförare blir svårstyrd, särskilt i en kontext av ekonomisk knapphet.

Arbetet med rapporten har genomförts under perioden juni - september 2020 av Karin Wedberg Spade och Åsa Plesner.

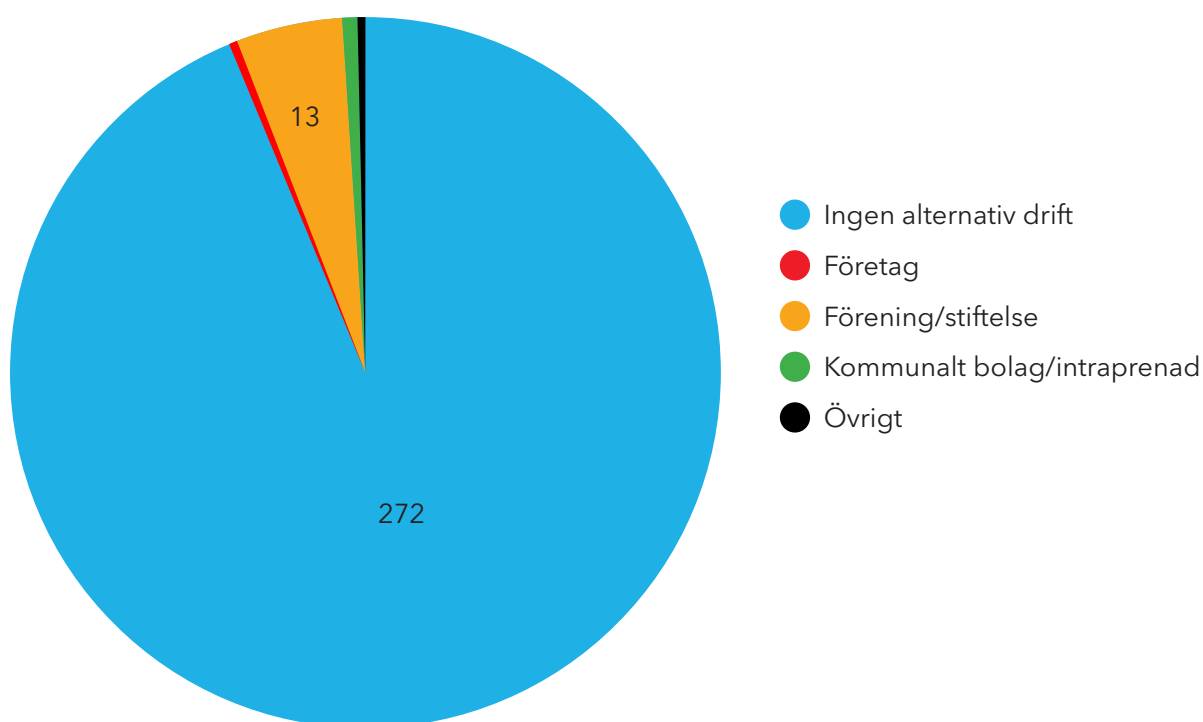
1. Förekomst av alternativa driftsformer

Hur många, och vilka? Läget 2020

I 17 svenska kommuner finns någon typ av alternativ driftsform inom folkbibliotekets verksamhet. Bland dessa 17 finns en stor variation av former. 13 kommuner har någon typ av uppdrag eller samarbete med föreningar eller stiftelser, som helt eller delvis driver mindre filialer. Endast en kommun, Nacka, har i dagsläget vinstdrivande företag som utförare av folkbibliotek. I Stockholm har ett kommunalt bolag hand om några filialer, skiljt från kulturförvaltningen som driver övriga filialer. I Ljusdal drivs en filial som intraprenad. Strömsund samarbetar med region Jämtland Härjedalen kring en utlämningsstation.

Dessutom finns några kommuner som i enkäten nämner andra varianter, som vi här inte räknar som filialer. I Pajala har en livsmedelsbutik en hylla med biblioteksböcker. Rättvik tipsar om Fäbodbiblioteket som drivs av en privatperson, men det ingår inte i den kommunala biblioteksverksamheten. Och i Västervik finns en "öppen bibliotekslokal". Det gäller en före detta nedlagd biblioteksfilial som idag fungerar som ett öppet biblioteksrum, för lokalbefolkning och föreningsliv. Det innebär att ingen ordinarie folkbiblioteksverksamhet drivs där, utan man lånar och lämnar under eget ansvar.

Driftsformer inom folkbibliotekets verksamhet 2020



Kommuner med alternativ drift 2020

Kommun	Utförare utöver kommunen	Driftsform
Jokkmokk	Bokstationen i Porjus drivs av föreningen Porjus Arkivkommitté. Det finns också en nedlagd bokstation i Murjek. Den drivs av Hembygdsföreningen.	Ideell förening
Jönköping	Föreningsdriven filial	Ideell förening
Ljusdal	Filialen Ramsjö drivs som intraprenad och är bemannat med bibliotekspersonal en eftermiddag i veckan.	Intraprenad
Mullsjö	Sandhems filial sköts av en grupp inom Sandhems samhällsförening.	Ideell förening
Nacka	Dieselverkstadens Bibliotek AB och Axiell Services AB	Företag
Sigtuna	Rosersbergs bibliotek drivs i samarbete med SvK	Ideell förening
Sollefteå	Två före detta filialer som drivs vidare på ideell basis av lokala krafter.	Ideell förening
Stockholm	Biblioteken i Kulturhusen drivs av Stockholms Stadsteater AB	Kommunalt bolag
Strömsund	Ett utlämningsställe i samarbete med region Jämtland	Samverkan med region
Timrå	Söråkers Folkets Hus Förening	Ideell förening
Tjörn	Fyra små föreningsdrivna bibliotek på Dyrön, Åstol, Härön och Klädesholmen.	Ideell förening
Uppsala	Järlåsa	Ideell förening
Vimmerby	Filial i Gullringen drivs av en ideell förening.	Ideell förening
Värmdö	Två ö-bibliotek på Nämndö och i Sandhamn.	Ideell förening
Västerås	Tillberga bibliotek drivs av Tillberga Grannskapsservice Biblioteket i Skultuna drivs av Skultuna kommun- delsförvaltning. Övriga bibliotek av Västerås stad.	Ekonomisk förening
Öckerö	Knippla biblioteksfilial drivs av Handelsföreningen Centrum, Källö-Knippla.	Ekonomisk förening
Örebro	Bibliotek Tegelbruket	Ekonomisk förening

Utveckling över tid

Svenska folkbiblioteks driftsformer har kartlagts åtminstone två gånger förut. År 2007 genomförde föreningen Bibliotek i Samhälle en kartläggning, som sedan följdes upp av Svensk biblioteks-förening år 2011. Dessa kartläggningar genererade en lista på 19 filialer i totalt 13 kommuner som drevs av annan utförare än kommunens förvaltning. I sju av dessa kommuner har alternativt drivna filialer lagts ner eller återgått i kommunal regi sedan kartläggningen.

Kommun	Alternativ drift 2007	Alternativ drift 2020
Göteborg	Hammarkullen, föreningsdrivet	Nej - återgått i kommunal regi
Halmstad	Kvibille, föreningsdrivet	Nej - upphört
Hällefors	Hällefors, företag	Nej - återgått i kommunal regi
Kalix	Morjärv och Töre, föreningsdrivna	Nej - upphört
Mullsjö	Sandhem, föreningsdrivet	Finns kvar i samma form
Nacka	Dieselverkstaden, personal-kooperativ	Ny upphandling. Idag drivs bibliotek av Dieselverkstaden och Axiell, båda aktiebolag
Nordmaling	Rundvik, föreningsdrivet	Nej - ingår numera i kommunens vanliga biblioteksorganisation
Norsjö	Bastuträsk, föreningsdrivet	Nej - återgått i kommunal regi
Sigtuna	Fd skolbibliotek i drift av Svenska kyrkan, Sigtuna stiftelses bibliotek	Finns kvar. Rosersberg bibliotek i samverkan med Svenska kyrkan. Även Sigtuna stiftelses bibliotek finns kvar, men ingår inte i kommunens bibliotek
Timrå	Söråker, föreningsdrivet	Finns kvar
Umeå	Grubbe, intraprenad	Nej - ingår numera i kommunens vanliga biblioteksorganisation
Uppsala	Järlåsa, Gunsta, Länna och Nyby, föreningsdrivna	Järlåsa öppet 2 h/v i föreningsregi, övriga ersatta med bokbuss
Västerås	Tillberga, föreningsdrivet (ekonomisk förening)	Finns kvar

Utöver de som nämns ovan, uppger tio kommuner i årets kartläggning att de har någon typ av föreningsdriven filial. Det rör sig oftast om föreningar som får mindre bidrag till bokinköp och håller öppet på platser som annars inte skulle ha, eller ha kvar, filialer: Öckerö, Tjörn, Jönköping, Värmdö, Västervik, Jokkmokk, Ludvika, Vimmerby och Sollefteå beskriver sådana upplägg. Vi har inte frågat efter när samarbetena startade och har därför inte kompletta uppgifter om det. Några av kommunerna har dock själva uppgivit startdatum, och dessa har ibland varit tidigare än 2007. Det är alltså inte så att alla samarbeten har tillkommit efter den förra kartläggningen.

I Örebro finns det föreningsdrivna biblioteket Tegelbruket, som framstår som ett initiativ med större engagemang från kommunen än de flesta andra föreningsbibliotek. Tegelbrukets olika verksamheter, inklusive biblioteket, ligger centralt i kommunen och ges utrymme på kommunens hemsida. Föreningen Tegelbruket har KFUM och Sensus som huvudmän. De uppger på sin hemsida att de har flera olika inkomstkällor: externa finansiärer, offentliga medel och försäljning av tjänster.

Ett annat föreningsdrivet bibliotek som sticker ut från typbilden av föreningsbibliotek är det i Tillberga i Västerås. Det drivs av Tillberga Grannskapsservice, en ekonomisk förening som utför flera typer av kommunal service. Därmed blir organisationen större och har avlönad personal.

Utvecklingen per driftsform

Sammantaget ger kartläggningen en bild av att svenska folkbibliotek nästan uteslutande drivs av kommunerna själva.

Den ideella föreningen som form för att komplettera kommunens biblioteksåtagande finns kvar och har ökat något sedan 2007, men framstår som en relativt skör verksamhetsform. I tre kommuner finns föreningsverksamheten kvar på ungefär samma sätt som 2007, i tre kommuner har den minskat eller upphört helt (och filialerna därmed lagts ned), och i två kommuner har biblioteken gått tillbaka i kommunal regi. Detta tyder på att föreningar tenderar att innebära relativt kortsiktiga lösningar för biblioteken, åtminstone som fysisk mötesplats.

Detta ska inte tolkas som ett underbetyg åt föreningarna, eller som att föreningar ska betraktas som olämpliga i de fall de blir aktuella. Föreningar startas eller engagerar sig i de flesta fall för att bevara en verksamhet som annars skulle försvinna helt. De drivs sedan av ideella krafter med mycket knappa resurser. De har med andra ord svåra förutsättningar för en livskraftig verksamhet, men kan bevara en tradition och tillgänglighet till bibliotek en kortare eller längre period i lägen där kommunen av olika skäl inte bedömer att ett fysiskt bibliotek är prioriterat. Däremot tyder resultaten på att man inte heller bör räkna föreningar som en stabil, fullgod ersättning för kommunala filialer.

Tillberga i Västerås är ett exempel på förening som visat sig livskraftig. Detta är dock inte en ideell förening, utan en ekonomisk förening med flera verksamheter och därmed ett större inslag av professionalism. Tegelbruket i Örebro har inte funnits lika länge, men är på samma sätt en större verksamhet med flera intäktskällor.

Alternativ kommunal drift, i form av intraprenad eller kommunala bolag, är en ovanlig form. I kartläggningen 2007 fanns en intraprenad (Grubbe, Umeå) som nu återgått i ordinarie organisation. En ny har tillkommit - Ramsjöbiblioteket i Ljusdal, ett landsbygdsbibliotek som är bemannat en eftermiddag i veckan. I Stockholm drivs en mycket större verksamhet i alternativ form - biblioteken i Kulturhuset i Stockholms city. De hör organisatoriskt till Stockholms Stadsteater AB, som driver alla verksamheter i Kulturhuset.

Detta tolkar vi som att intraprenaden och det kommunala bolaget är marginella driftsformer i svenskt biblioteksväsende. De förekommer, men har inga tydliga gemensamma drag utan används troligen för att hantera specifika lokala förutsättningar.

Privatägda företag är en driftsform som debatterats intensivt i flera omgångar på senare år. Nacka, som varit i fokus för mycket av debatten, har ökat den privata biblioteksverksamheten jämfört med tidigare kartläggningar och har nu samtliga filialer i drift av två olika aktiebolag. Hällefors bibliotek, som drivits på entreprenad sedan 1993, återgår däremot i kommunal regi 2020.

Hur kartläggningen har genomförts

För att få en så fullständig kartläggning som möjligt, har vi kontaktat samtliga 290 kommuner via kommunens allmänna e-postadress och frågat om förekomsten av alternativa och externa driftsformer – bolag, föreningar, kooperativ och intraprenader. Om några sådana finns, har vi bett om namn på dem. De kommuner som inte svarat på mejlet har fått två påminnelser till samma mejladress efter en vecka och sedan ytterligare en vecka. Detta ledde till en svarsfrekvens på 90 %.

Till de återstående 10 % av kommunerna har vi efter en månad letat efter en e-postadress till kommunens huvudbibliotek eller kulturförvaltning, och skickat frågan på nytt dit, eller tittat på kommunens hemsida och biblioteksplan och läst om hur biblioteksverksamheten beskrivs där. Genom att vi inledningsvis riktat frågan till kommunens allmänna e-post, har kommunerna själva avgjort vem som bör besvara mejlet. Utom i ett par enstaka fall har de som besvarat mejlet haft titlar som avspeglar att de är chefer för biblioteket eller för kultur- eller fritidsförvaltningen. Vi bedömer att kartläggningen därför fångar upp i princip alla alternativa former att driva folkbibliotek som förekommer i Sverige 2020.

Slutsatser av kartläggningen

Den här kartläggningen visar inte på några tydliga trender inom alternativa driftsformer för svenska bibliotek. I allt väsentligt bekräftar den tidigare kartläggningar och debatt: ideella föreningar kan ibland upprätthålla fysisk biblioteksservice på orter som kommuner väljer bort, och privata företag kan vara en del av folkbiblioteket utan att det sker några direkta och tydliga effekter vare sig ekonomiskt eller kvalitetsmässigt (åt något håll).

Kartläggningens resultat antyder även att det inte enbart är frågorna "alternativ drift eller inte?" eller "vinstdrivande aktör eller inte?" som är relevanta. Möjligen är en annan typifiering av biblioteken mer intressant -- en som fångar biblioteksfilialernas storlek, målgrupp och sammanhang. Till exempel kanske biblioteken i Dieselverkstan (ett aktiebolag), Stockholms Kulturhus (ett kommunalt bolag), Tillberga (ekonomisk förening) och Tegelbruket (ideell förening) kan ses som exempel på en specifik typ av bibliotek, trots att de har fyra olika driftsformer. De är alla bibliotek som samlokaliseras med andra publika verksamheter och på så vis kan sägas utveckla biblioteken som idé. Men det här är inte unikt för bibliotek med alternativa driftsformer utan förekommer även bland kommunalt drivna bibliotek. Två exempel är stadsbiblioteket i Umeå och Enebybergs bibliotek i Danderyd.

En annan grupp av bibliotek är de som drivs i syfte att upprätthålla service eller tillgång till biblioteksrum. De drivs ofta som ideell förening, men även intraprenaden i Ljusdal och samverkan med Svenska Kyrkan i Märsta och med regionen i Strömsund kanske hör till denna grupp.

Till sist finns också traditionella bibliotek som tagits över i privat drift utan att verksamhetsinriktningen tycks påverkas. Hit hör kanske Axiell Services tre biblioteksfilialer i Nacka.

Den ursprungliga frågeställningen kring driftsformer har debatterats i närmare 15 år. Privat drift av offentligt finansierad verksamhet är en ofta uppmärksammas fråga och det är därför naturligt att

den diskuteras även i bibliotekssektorn. Men under dessa 15 år har det alltså inte blivit fler kommuner som genomfört upphandlingar och tagit in privata aktörer. Kan man tolka det som att "vinster i välfärden" är en samhällstrend som inte påverkar biblioteken?

Vi menar att det är relevant att vidga och förändra frågeställningen. Under den här tiden har flera andra samhällstrender påverkat biblioteken på sätt som inte fångas upp av att fokusera på driftsformer. Några exempel på detta är

- den så kallade flyktingvågen cirka 2015-2016, som aktualiserade bibliotekslokalen som en av få kvarvarande icke-kommersiella mötesplatser,
- den ökande tillgången och vanan vid digitala medier,
- kommunernas ansträngda ekonomiska läge i kombination med bibliotekens relativt svaga lagstöd ger en sårbar position i budgetförhandlingar,
- styrningsideal om effektivitet, nytänkande, jämlikhet och tillgänglighet som ibland hamnar i konflikt.

Alla dessa frågor aktualiserar frågor om huvudmannaskap och driftsform genom att de berör kommunens ambition och förmåga att driva bibliotek. I avsnitten Marknadslogik i andra sektorer och Konsekvensanalys av privat drift, fördjupar vi oss i en del av dessa aspekter.

2. Kunskapsöversikt

Det här avsnittet syftar till att ge en överblick av svenska studier och rapporter kring alternativa driftsformer inom folkbiblioteken. Ett antal uppsatser på magister- och masternivå har analyserat debatter kring driftsformer. Vi refererar dessa för att på ett övergripande plan sammanfatta debattörers infallsvinklar.

Det har funnits alternativa utförare av folkbibliotek lika länge som det funnits folkbibliotek, men den första kommunala upphandlingen av biblioteksdrift skedde i Åre 1990. Det är också då biblioteksstudenter börjar intressera sig för frågan om driftsformer.

1990-tal: risker och möjligheter

Statens Kulturråd gav 1994 ut rapporten *Entreprenad - till vilket pris? En studie i alternativa driftsformer vid folkbiblioteken* i samråd med Kommunförbundet (numera SKR). Rapporten konstaterar att biblioteken hade en stor samsyn och värdegemenskap, men att nedskärningar och omorganisationer på grund av den ekonomiska krisen under tidigt 1990-tal satte den gemensamma bibliotekskulturen under press. Riskerna med alternativa driftsformer ansågs i rapporten vara en hotad värdegemenskap och samsyn, hot mot neutraliteten i biblioteken, bibliotekarieprofessionens försämring och att bokbestånden skulle minska och gå mot mer ytliga samlingar.

Under studien studerades åtta kommuner som lagt ut bibliotek på entreprenad: Helsingborg, Hällefors, Linköping, Nordmaling, Södertälje, Uppsala, Västerås och Örebro. Av dessa åtta var det endast Hällefors som lagt ut sitt huvudbibliotek på entreprenad. Resultaten visade att de farhågor man haft kring alternativa driftsformer varken styrktes eller motbevisades. Däremot konstaterade man en brist på erfarenhet och kompetens som lett till problem i uppstarten av den alternativa driften. Man kunde inte se om entreprenadformen lett till några förändringar i effektivitet eller i låntagarnas uppfattningar. Majoriteten av de studerade biblioteken hade dock legat på entreprenad under en mycket kort tidsperiod.

Statens Kulturråd drar i rapporten slutsatsen att "folkbiblioteken bör drivas i samhällets regi och att entreprenad inom biblioteksväsendet inte är lämpligt". Man argumenterade för att kommersiella aktörer troligen inte har något intresse av avgiftsfria verksamheter som bibliotek. Kommunförbundet menade däremot att alternativa driftsformer kan vara intressanta förutsatt att kommunen sätter tydliga mål och hittar lämpliga uppföljningsformer.

Spetz (1991) gjorde en fallstudie av upphandlingen i Åre och debatten kring den. Han visar att de som motsatte sig entreprenadformen betonade ideologiska argument, medan de som argumenterade för entreprenad betonade ekonomiska värden.

En studie av politiska dokument från 1990-talet visar dock andra värden än rent ekonomiska som viktiga drivkrafter även för förespråkare av entreprenadbibliotek (Hansson och Heedman 2004). Fördelar med alternativa driftsformer ansågs handla om effektivisering, kreativitet och mindre kostnader, medan riskerna var ett minskat kulturpolitiskt inflytande, fragmentisering av bibliotekssystemet, risken för ett privat monopol och osäkerhet och ineffektivitet hos entreprenörer. Författarna menar att alternativa driftsformer innebar ett principiellt "juridiskt systemskifte" där låntagares sekretesskydd, anställdas meddelarfrihet, serviceskyldigheten och tillsynsmöjligheterna skulle försämrast.

TABELL:

Risker och möjligheter med entreprenadbibliotek som identifierades under 1990-talets debatt

Risker	Möjligheter
Hotad värdegemenskap och samsyn	Minskade kostnader
Försämrade neutralitet i biblioteken	Ökad effektivitet
Bibliotekarieprofessionens försämring	Ökad kreativitet
Minskade bokbestånd	
Minskat kulturpolitiskt inflytande	
Fragmentisering av bibliotekssystemet	
Privata monopol	
Osäkerhet och ineffektivitet hos entreprenörer	
Minskad sekretess för låntagare	
Borttagen meddelarfrihet	
Ingen tillsyn från JO eller JK	
Förvaltningslagen och tryckfrihetsförordningens krav på service och öppenhet upphör	

2000-tal: erfarenheter från Nacka och Hällefors

Intresset för biblioteks driftsformer förnyades runt 2005, då Nacka kommun inledde processen för att låta personalen på Dieselverkstaden ta över driftsansvaret för verksamheten. Karlsson (2006) identifierade här ideologiska argument både bland förespråkare och motståndare till förändringen. Personalen på Dieselverkstadens argument var att de ville effektivisera verksamheten, korta ned beslutsvägar och själva bestämma över sina resurser. Man ville även samarbeta friare med externa aktörer. Motståndare såg risker med försöksverksamheten vad gäller neutralitet och demokrati. Det största problemet ansågs dock vara hur kommunen gått tillväga när man berett ärendet; man ansåg att den borgerliga majoriteten "propagerat för en entreprenad, utan att påvisa risker eller konsekvenser" (Karlsson 2006, 67).

En senare studie av Nacka gjordes när flera av deras filialer drevs av Dieselverkstaden AB (som då upphört att vara personalkooperativ och ombildats till aktiebolag). Syftet med studien var att se hur "privat drivna" folkbibliotek förhöll sig till att vara "demokratifrämjande institutioner", samt hur offentlig sfär möter privat sfär i ett "privat drivet" bibliotek (Berg 2018). Studien drog slutsatsen att uppdelningen mellan offentligt och privat inte blev så tydlig i verksamheterna, då bibliotek per definition och enligt sitt uppdrag är en offentlig plats. Normerna inom biblioteket hade påverkats då de privata biblioteken ser låntagare som "kunder" och individer, istället för det mer kollektiva synsätt som traditionellt betonas för folkbiblioteket.

De senaste åren har driftsformer inom biblioteken utvärderats med både Nacka och Hällefors som studieobjekt. Sammantaget visar utvärderingarna inte på att driftsformen i sig avgör kvaliteten på de enskilda biblioteken. Utvärderingarna har utgjort beslutsunderlag för beslut inom den egna kommunen, vilket gör att de naturligt nog inte har analyserat frågan ur ett bredare samhällsperspektiv. Utvärderingarna diskuterar både kvalitet och ekonomi, men kommer inte till några tydliga slutsatser eller rekommendationer kring driftsform. Enklast kan de sammanfattas som att "det beror på". Men det ska inte ses som en trivial slutsats. Nacka och Hällefors är kommuner som skiljer sig åt strukturellt. Nacka är en storstadskommun med stor befolkning, hög medelinkomst och en relativt

lång historik av att använda sig av privata utförare av offentlig service av ideologiska skäl. Hällefors är en liten kommun i glesbygd med hög invandring och låg medelinkomst, där bibliotekets driftsform främst har setts som en ekonomisk fråga. I båda dessa kommuner pekar alltså utvärderingarna på att driftsformen i sig inte är den avgörande faktorn. Vi ska återkomma i den här rapportens analysdel till en närmare diskussion av detta.

Nacka kommun utvärderade sina inslag av privat drift år 2015 (Drevenstam och Nordling 2015).

Utvärderingen visade att

- besökarna var nöjda med biblioteken oavsett driftsform,
- både kommunala och privata utförare följer bibliotekslagen och den lokala biblioteksstrategin,
- ersättningssystemet till utförarna påverkade hur biblioteken utformade sin verksamhet,
- samverkan mellan privata och kommunala utförare inte fungerade så väl som är önskvärt ur ett samhällsperspektiv.

Täby kommunledningskontor utredde privat drift av bibliotek år 2018 i syfte att lära inför en eventuell egen upphandling. Utredningen drog slutsatsen att privat drift kan vara en metod att öka tillgänglighet och användande av bibliotek. Men det är inte någon garanterad effekt av driftformen och tycks i så fall vara förenat med högre kostnader. Att ta in nya utförare är helt enkelt snarare en av flera tänkbara metoder för utveckling än en utveckling i sig. Utredningen rekommenderade att avvakta och följa resultaten i Nacka kommun under en längre tid innan något beslut om privata utförare fattas i Täby.

I **Hällefors** utreddes den egna modellen med en privat utförare både 2013 och 2018 (Bildningsförvaltningen 2013, Simberg 2018). Här har kostnader för privat respektive kommunal drift varit en central fråga. I utredningen från 2013 konstateras att det ursprungliga målet med att anlita en entreprenör, att "kostnaden ska reduceras utan att verksamhetens kvalitet och kvantitet påtagligt försämrats", inte har uppfyllts. Utredningen 2018 noterade att kommunbidragen för medieinköp å ena sidan var högre än riksgenomsnittet men å andra sidan hade minskat i fasta priser, eftersom det legat konstant under många år och inte ökat i takt med inflationen. I underlaget till beslutet att ta hem driften anfördes också att kommunen har höga kostnader jämfört med andra kommuner och att man förväntar sig att kunna effektivisera "på medellång sikt" genom att själv driva biblioteket.

Debattlinjer under 2000-talet

Det finns en mängd studentuppsatser som gör diskursanalyser, det vill säga en analys av formuleringar och problembeskrivningar, av debatten kring alternativa driftsformer av folkbiblioteken. I analyserna kategoriseras debattlinjerna i två eller tre möjliga positioner: för, emot eller neutralt i förhållande till privata utförare. Vi kommer här att kalla dem marknadslinjen (för privata utförare), demokratilinjerna (mot privata utförare) och den pragmatiska linjen (entreprenad bör användas vid nedläggningshot).

En studie av debatten under 2005-2006 kom fram till att marknadslinjen dominerade samtalet, och att demokratilinjerna var marginaliserade (Strandqvist 2007). Carlsson (2009) studerar perioden 2004-2008 och anser att demokratilinjerna hämtar stöd i bibliotekariers professionella värderingar. Rydén (2012) och Rennemark (2012) menar att linjerna skiljer sig i synen på staten och i definitionen av demokrati: marknadslinjen betraktar marknaden som ett skydd från staten, demokratilinjerna betraktar tvärtom staten som ett skydd från marknadskrafter. En annan studie observerar att debatten i media sällan verkar ha koppling till verkliga förhållanden ute i folkbiblioteken;

”Det man utgår ifrån är till stor del ideologiska övertygelser snarare än den faktiska verksamheten” (Danielsson 2011, 18). Sammantaget ger de här studierna en bild av att frågan om driftsformer kommit att präglas mycket djupt av ideologiska föreställningar.

En senare studie pekar mot att debatten verkar ha svängt. Ekberg (2018) kommer fram till att demokratilinjens dels har en stark ställning i debatten, dels att den lyft nya argument. Demokratilinjens förespråkare betonade under 2018 att privata utförare utmanar samverkan mellan bibliotek, ett argument som i Ekbergs studie av debatten stod oemotsagt från förespråkarna av entreprenad. Dessutom används Nackas egen utvärdering av alternativ drift som belägg för att hävda att privata aktörer inte leder till någon märkbar förbättring (Ekberg 2018, 30).

3. Styrning och samverkan bland folkbiblioteken

Som vi redan konstaterat är folkbiblioteken en sektor som bundits ihop av informella och professionella krafter snarare än av lagar och regler. Folkbiblioteken har trots det, eller kanske tack vare det, utvecklat många former av samverkan mellan bibliotek och mellan bibliotek och samhälle. I det här avsnittet tar vi upp olika former av styrning och samverkan och analyserar hur de påverkar, och påverkas av, olika driftformer.

Bibliotekslagen

Under titeln "Samverkan" i bibliotekslagen beskrivs lagstiftarens intentioner för samverkan mellan bibliotek:

14 § I syfte att ge alla tillgång till landets samlade biblioteksresurser ska bibliotek och bibliotekshuvudmän inom det allmänna biblioteksväsendet samverka.

15 § Biblioteken i det allmänna biblioteksväsendet ska avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till varandras förfogande.
Skyldigheten att avgiftsfritt ställa litteratur till förfogande gäller inte för folk- eller skolbibliotek.

16 § Bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar hindrar inte att folk- eller skolbibliotek avgiftsfritt ställer litteratur till förfogande för ett bibliotek i det allmänna biblioteksväsendet som är beläget utanför kommungränsen.

Kort summerat säger dessa paragrafer att biblioteken i Sverige ska samverka för att ge alla i Sverige tillgång till den samling biblioteken sammanslaget innehar. Man ska ställa till förfogande sina samlingar för låntagare från andra bibliotek, och detta gäller numera även folkbiblioteken, vilket överskrider kommunallagen som annars håller folkbiblioteket med kommunen som huvudman, inom kommungränserna.

Bibliotekslagen är en ramlag som gäller oavsett driftsform: "Om ett kommunalt eller statligt bibliotek drivs av någon annan än huvudmannen ansvarar huvudmannen för att den som driver biblioteket följer bestämmelserna i denna lag" (Bibliotekslagen § 3). Det innebär att man som huvudman har det yttersta ansvaret för att lagen följs och man bör därmed skriva in allt det lagen kräver vad gäller samverkan och övrigt i upphandling om man väljer en alternativ driftsform.

Kultursamverkansmodellen¹

Kultursamverkansmodellen, som infördes 2011, syftar till att stärka regionernas roll i den strategiska kulturpolitiken. Ett annat syfte är att stärka samverkan mellan staten, regionerna, kommunerna, det civila samhället och de professionella kulturskaparna. De regioner som följer kultursamverkansmodellen (alla utom region Stockholm) fördelar statliga medel vidare till regionens kulturverksamheter. Däri ingår även de lokala biblioteksverksamheterna. Regionerna måste klargöra sin inriktning för verksamheten i en kulturplan, som sedan Kulturrådet beaktar när de bestämmer den totala summan som regionen ska få. De regionala kulturplanerna är därmed något även de kommunala folkbiblioteken måste ta hänsyn till, utöver de kommunala biblioteksplanerna. Då regionerna ska ha såväl en regional biblioteksplan som en kulturplan finns det olika sätt att lösa samverkan och formuleringar mellan dessa planer.

1 Uppgifter i detta avsnitt är hämtade från Kulturrådet: <https://www.kulturradet.se/i-fokus/kultursamverkansmodellen/om-kultursamverkansmodellen/>

Vid Kulturrådet finns ett samverkansråd, som i och med införandet av kultursamverkansmodellen 2011 fick i uppdrag att samordna statliga perspektiv och värna om "de nationella kulturpolitiska målen inom modellen".

Biblioteksplaner

De kommunala biblioteksplanerna fick en något trög start, men finns numera i 94% av kommunerna. Om man i kommunen har delat upp ansvaret för olika typer av biblioteksverksamheter i olika nämnder, måste man fatta ett beslut kring en biblioteksplan övergripande i en högre instans än de separata nämnderna. Detta betyder konkret att till exempel utbildningsnämnden inte kan fatta beslut om en biblioteksplan för endast skolbiblioteken i kommunen, då biblioteksplanen ska gälla alla bibliotek. Syftet med biblioteksplaner är att kommunens politiska styre ska definiera sin vision för utveckling av folkbiblioteken.²

Kungliga biblioteket har ansvar för uppföljning av biblioteksplaner (Bibliotekslagen § 18). Kungliga Biblioteket står även för insamling av statistik från biblioteken som ett led i sitt uppföljningsansvar. Vad biblioteksplanerna ska innehålla står det inget om i bibliotekslagen, men Kungliga Bibliotekets egna dokument, nu senast "Biblioteksplan 2.1", anger att:

- Biblioteksplanerna är kommunens dokument, inte folkbibliotekets eller enskilda filialers dokument.
- Ett viktigt syfte med planerna är att definiera hur samverkan mellan olika bibliotek, olika typer av bibliotek, och mellan bibliotek och övriga verksamheter ska se ut. (Kungliga biblioteket 2017)

Tryckfrihetsförordningen och rätten att ha kontroll över sin egen samling som bibliotek

Enligt tryckfrihetsförordningen är bibliotekens samlingar inte allmänna handlingar, och därmed förfogar biblioteket över sina egna samlingar. Det betyder att man inte kan kräva att ett folkbibliotek lånar ut sin samling i en fjärrlånekedja. Man kan heller inte kräva att ett bibliotek ska registrera sig i ett nationellt register (det så kallade "sambiblioteket") över vilka böcker som finns i samlingen. Susanna Broms (2017) menar att tryckfrihetsförordningen utgör en motpunkt till bibliotekslagens paragrafer om samverkan vad gäller fjärrlån.

Detta betyder att det bibliotekslagen säger om samverkan är frivilligt för folkbiblioteken. Men lagen tillkom i ett bibliotekssystem som under sin historia fokuserat på just samsyn och samverkan. I Libris, Kungliga bibliotekets nationella samling av biblioteksresurser, ingår såväl folkbibliotek som högskolebibliotek i en fjärrlånekedja som skett på frivillig basis av deltagande bibliotek.

Broms (2017) nämner även ersättningsmodellen för fjärrlånekostnader i sin bok; då fjärrlån är frivilligt för folkbiblioteken är även avgiften för låntagaren för ett fjärrlån frivillig och sätts av biblioteket. Kungliga biblioteket delar ut ersättning för högskolebibliotek, men inte till folkbiblioteken.

Samverkan med lokalsamhället

Folkbiblioteken överträffar idag bibliotekslagens krav på samverkan med råge i sitt dagliga arbete. Folkbiblioteken samverkar inte bara med varandra om fjärrlån, utan även med lokalsamhället i kanaler man arbetat fram under en längre tid tillsammans. Detta förhållande, att biblioteken fyller en roll som inte är lagstyrt, kan förändras drastiskt om andra aktörer tar över driften utan att samverkansformerna tydligt avtalas.

² Kungliga bibliotekets information om biblioteksplaner, <https://www.kb.se/samverkan-och-utveckling/biblioteksutveckling/biblioteksplaner.html>

Cecilia Brisander skriver att "(d)ialog och samarbeten med aktörer, invånare och bibliotekens användare är en förutsättning för biblioteksverksamhetens utveckling. (...) (s)amtal, nätverkande och relationsbyggande med invånare, aktörer och andra som rör sig i lokalsamhället kan leda till ökat samspel" (Brisander 2017, 6).

Brisander betonar vikten av samspel för att finna vägar till att nå de som ingår i bibliotekslagens prioriterade grupper. Enligt bibliotekslagen ska biblioteken ägna särskild uppmärksamhet åt personer med funktionsnedsättning, de nationella minoriteterna och personer med annat modersmål än svenska samt barn och ungdomar. För att nå dessa grupper, menar Brisander att biblioteken behöver lära känna civilsamhället, dess aktörer och samhällsplaneringen, samt en dialog för att hitta rätt samspel. Detta sker inte per automatik, det är ett pågående arbete som borde ske strategiskt från bibliotekens sida. Brisander skriver även att "(a)tt samarbeta kan innebära allt från att man har kännedom om varandra till att parter samverkar med varandra. Om så är fallet behöver aktörerna gemensamt formulera målen med samverkan" (ibid, 12).

Brisander ger ett stort antal exempel på aktörer för samverkan med folkbiblioteken. Bland dessa finner vi föreningsliv, kulturliv, skolor, annan utbildning, myndigheter, vård/omsorg, näringsliv och privata tjänster som inkluderar lokalpress, nyckelfunktioner i närområdet samt advokater/jurister, men även bostadsbolag och kommunen i stort samt hur man kan nyttja medborgardialoger och öppna för dialog med befolkningen i stort (ibid 26, 142, 159).

Några exempel på denna oreglerade men vanliga samverkan med lokalsamhället är:

- Samverkan med grundskolor inom kommunerna för läsfremjande insatser. Det kan handla om att ha temaarbeten med skolan, att hitta ett gemensamt språk när man talar om läsning så man sträcker läsningen förbi när skolan slutar för dagen, eller ha arrangemang på biblioteket som erbjuds till skolorna. Folkbiblioteken kan samarbeta med fritidsgårdar eller liknande verksamheter för att sysselsätta de barn som inte har annan sysselsättning efter skola eller på lov. Med god samverkan med skola/fritids kan man hjälpa barn och unga på glid, eller kontakta skola om man märker skolk eller oro i biblioteket.
- Att hålla sig a jour med vilken vuxenutbildning och utbildningar inom yrkeshögskola och folkhögskola som finns i närområdet, för att på så sätt komplettera eller hänvisa tillbaka till deras bibliotek. Ligger folkbiblioteket i ett område med andra skolor kommer studenter söka hjälp på folkbiblioteket, då studenter sällan gör skillnad mellan bibliotek av olika typer.
- Föreningar som är aktiva i kommunen kan avlasta biblioteket med tjänster som man inte besitter egen expertis inom, eller inte själv anser sig hinna med men vill erbjuda. Det kan röra sysselsättning, språkutveckling, läxhjälp med mera.
- Brukarmedverkan uppmuntras i olika utsträckning i folkbiblioteken, och man har olika rutiner för detta bland kommunerna. Genom förslagsenkäter, trygghetsundersökningar, undersökningar på uppdrag av kommunen och medborgarinitiativ kan man involvera och aktivt kartlägga låntagare och lokalsamhället.

Samverkan med andra bibliotek

Samverkan mellan biblioteken i samma kommun skiljer sig från kommun till kommun. Ofta handlar det om att mötas och få vidareutbildning eller planera gemensamma program i biblioteken och utbyta erfarenheter.

Bibliotek i större kommuner samverkar för att se till att biblioteksservice når alla i kommunen. På många orter har man exempelvis ett mål att nå alla barn i en biblioteksintroduktion för

förskoleklasserna, eller bjuda in skolan att besöka biblioteket ett antal gånger per år. För att detta ska fungera effektivt måste man ha tydliga upptagningsområden för varje filial.

Biblioteken i en kommun samverkar normalt sett kring låneregler och praxis för bemötande, men även städ, postgång, leveranser (av böcker och övrigt), hur biblioteken ska se ut, hemsidor, tjänster, vaktmästeri och gemensamma verksamheter som kan drivas centralt. Hur detta arrangeras skiljer sig mellan kommunerna och hur man ser på biblioteken, som fristående eller del av ett större samlat stadsbibliotek.

Folkbiblioteken delar även med sig av sina erfarenheter över kommungränserna och ser inte generellt varandra som konkurrenter. Regionbiblioteken hjälper till vad gäller regional biblioteksutveckling och samverkan, vilket skapar en känsla av samsyn. I Skåne finns till exempel ett regionalt samarbete där man som låntagare kan lämna in böcker i hela Skåne, och sedan skickas dessa vidare till rätt bibliotek utan kostnad för låntagaren³. Andan i folkbiblioteken är att alla jobbar mot samma håll. Men detta sker inte alltid organiserat och formellt.

Dessa exempel visar på samverkan som biblioteken bedriver i sitt dagliga arbete, utöver vad bibliotekslagen formulerar. Vid eventuell upphandling mot en alternativ driftsform bör allt tas i beaktande. Lokal samverkan handlar till stor del om att nå så många som möjligt, erbjuda en lokalt anpassad service som låntagare behöver och att se till att service på biblioteken är likvärdig över hela kommunen.

Konsekvenser för kommuner med alternativa utförare

Om kommuner upphandlar eller överlåter delar av folkbiblioteket till andra utförare, behöver bibliotekslagens krav, kulturplanens krav (om regionen använder kultursamverkansmodellen) och biblioteksplanens krav på enheterna införlivas i avtalet med utföraren.

Det finns inga lagkrav som tvingar vare sig kommunala eller alternativa utförare att delta i fjärrlånesystemet. Kommuner som upphandlar delar av sitt folkbibliotek behöver kravställa att utföraren deltar i fjärrlånesystemet och utforma en ersättningsmodell som gör det möjligt att leva upp till detta krav. Om kommuner väljer bort detta, försämras servicenivån på folkbiblioteken i stort.

Folkbiblioteken spelar ofta en roll i lokalsamhället som är bredare än vad som framgår av bibliotekslag och biblioteksplan. Vid en upphandling eller överlåtelse av delar av driften blir det nödvändigt att synliggöra och ta ställning till hur denna samverkan ska hanteras och ersättas.

De nätverk ett bibliotek har i ett lokalsamhälle tar år att bygga upp och kommer inte att kunna överföras utan ett kostsamt arbete från en ny driftsform. Har man dock möjlighet att från kommunens sida formulera och följa upp mål med biblioteksverksamheten löpande kan man snappa upp de brister en ny driftsform har vad gäller samverkan. Risken är dock att man förlorar samverkan i det format man haft, och en ny typ av samverkan uppstår vid ny drift; vilket inte nödvändigtvis behöver vara negativt, men måste följas upp av kommunen som huvudman.

3 Malmö stadsbibliotek: <https://malmo.se/Uppleva-och-gora/Biblioteken/Lana-och-hantera-lan/Aterlamning.html>

Analys av samverkan per typ av alternativ driftsform

Föreningar, byalag, kooperativ av andra än bibliotekarier

Dessa typer av driftsformer har troligen koppling till lokalsamhället och därmed goda chanser till samverkan lokalt. Problem här kan vara om de ska tillhandahålla böcker i fjärrlånekedjan och ha samregister med till exempel Libris nationella system, då det kräver viss kunskap. Om böcker ska skickas mellan bibliotek i kommunen måste man se till att man har postgång/transporter i överenskommelsen med kommunen. Vid regelrätt entreprenad av kommunen bör de tänka på att denna driftsform troligen saknar egna medel, och man kan behöva ta ställning till hur dessa ska hantera donationer och dylikt.

Avknoppningar, intraprenad, kooperativ/bolag av bibliotekarier

När driften av en filial tas över av bibliotekarier som sedan tidigare arbetat på biblioteket, minskar risken för "barnsjukdomar" vid övergången. Samverkansformer är redan på plats. Vad som eventuellt kan skapa problem är om övrig personal i kommunen ser de anställda i avknoppningen som illojala, eller konkurrenter om budget, då de "klivit ur" kommunal drift.

Vinstdrivande bolag

För vinstdrivande entreprenörer saknas incitament till att fortsätta upprätthålla samverkansformer som kostar pengar men inte kravställts i upphandlingen. Samverkan som är "gratis", till exempel med föreningar som bidrar med hjälp på volontärbasis, behöver inte påverkas. Här behöver kommuner som anlitar privata utförare istället reflektera över gränserna mellan samverkan och ansvarsöverlåtelse. För en vinstdrivande aktör finns ett ekonomiskt incitament att hålla nere mängden avlönad personal. Drar man ned på de anställdas timmar i inre tjänst riskerar man förlora tiden det krävs för samverkan.

Använder man sig av en entreprenör som har egna digitala tjänster eller bibliotekskataloger, kan det bli svårt att driva igenom att man vill ha det samordnat i kommunen på något annat sätt, eller jobba mot en nationell kostnadsfri katalog som Libris. Man får inte riskera att valfrihet av gemensamt system och katalogsamverkan minskas på grund av entreprenören man upphandlat mot.

Diskussion

Eftersom stora delar av bibliotekens traditionella samverkansformer är oreglerade, behöver de definieras och regleras när biblioteksdrift läggs på nya aktörer. Vid en upphandling måste kommunerna även se till att reglera uppföljning och insyn i verksamheten så att man kan se till att bibliotekslagen följs.

Vad händer om en filial läggs ut medan de flesta andra drivs vidare av kommunen? Den lösningen har ju ganska många kommuner runt om i landet nu. För det enskilda bibliotek som lagts ut blir det troligen svårare att få ihop en likvärdig samverkan mellan biblioteken, men de andra biblioteken kan "täcka upp". I sådana modeller behöver kommunen ta ställning till om alla bibliotek ska ha samma ansvar, eller om man tar bort något ansvar från det bibliotek som har alternativ driftsform. Vid upphandling behöver kommunen beräkna en realistisk kostnad för samverkan, och avgöra om upptagningsområdena påverkas av en eventuell upphandling mot en alternativ driftsform.

Att paragraf 14 i bibliotekslagen säger att bibliotek och huvudman ska samverka kan vara ett stöd här. Med denna paragraf kan man även bestämma sig som kommun för ett data/katalog-system, eller digitala tjänster som måste användas gemensamt. Detta kan vara intressant om en aktör med

egna digitala lösningar går in och driver folkbibliotek på entreprenad; vad händer om de inte får använda sin egen tjänst, utan istället måste använda det system eller den tjänst kommunen bestämt är gemensam för alla bibliotek?

Kommunens ersättningssystem för biblioteken kan även det påverka samverkan. I Malmö stad, till exempel, räknas lån mellan bibliotek, där ett bibliotek skickar böcker till att bli utlånade på ett annat bibliotek i samma stad, som ett lån där boken lånas ut. Om denna statistik skulle ligga till grund för ersättning till de individuella biblioteken, kommer biblioteken få incitament att köpa in färre böcker, förlita sig på lån mellan biblioteken och försvåra för andra bibliotek att låna ut det egna beståndet.

Om en och samma entreprenör driver alla folkbibliotek i en kommun - eller om kommunen bara har ett bibliotek och upphandlar driften av det - slipper man konkurrens inom kommunen. Det är då ännu viktigare att kommunen avtalar om alla typer av samverkan med entreprenören.

4. Marknadslogik i andra länder

En helhetsbild vad gäller entreprenadfrågan och alternativa driftsformer världen över låter sig inte tecknas. Det här avsnittet gör några nedslag i länder som har liknande system för folkbiblioteken som Sverige; med huvudmannaskap lokalt, regionala aktörer och nationella övergripande lagar.

Även om många länder har infört entreprenad av service och digitala tjänster i folkbiblioteken sedan tidigt 1990-tal, skiljer sig begreppen mellan länderna. Det går inte någon självklar och tydlig gräns mellan mindre inslag av privata och frivilliga insatser i bibliotek och drift på entreprenad.

I Norden är Sverige unikt med att lägga ut driften av folkbibliotek på entreprenad, men det är en trend som finns även internationellt, starkast i USA. Där har den vinstdrivande aktören Library Systems & Services LLC (LSSI, numera LS&S) gradvis tagit över driften av flera städernas bibliotek, och de är nu den tredje största utföraren av bibliotek i USA. Även Storbritanniens nya driftsformer och typer av volontärarbete i folkbiblioteken är intressanta att titta på ur ett svenskt perspektiv.

Danmark, Finland, Norge

Bland bibliotekslagarna i våra grannländer är den finska lagen den som tydligast öppnar för en alternativ drift av folkbiblioteken. Den anger att "(e)n kommun kan ordna ett allmänt biblioteks verksamhet själv eller i samverkan med andra kommuner eller på något annat sätt"⁴. Man har hittills inte valt att lägga ut bibliotek på entreprenad så som i Sverige, men man har samarbeten mellan kommuner.

Den danska lagen tillåter att biblioteken ska kunna tjäna in egna pengar på att sälja tjänster⁵. Norges bibliotekslag är en väldigt begränsad ramlag som inte ger ledtrådar vad gäller alternativa driftsformer eller en eventuell entreprenad, men även här uppmuntrar man samarbete över kommungränser⁶. Studier om Norge har pekat på vad man ansett vara ett stagnerat och ojämnt folkbibliotek. Man talar om att biblioteken erbjuder "gamla" lösningar, vilket kan tyda på en vilja att pröva alternativa driftsformer. (Kåring Wagman 2011)

Alla dessa länder har kommunen som huvudman för biblioteket. Kommunen upphandlar vissa tjänster från privata aktörer. Länderna delar med Sverige aktörer som redan är inne i folkbiblioteken vad gäller digitala tjänster, kataloghantering med mera.

Danmark har satsat stort på meröppet över hela landet, det vill säga att man låter låntagare använda biblioteket då det i övrigt är stängt. Att hålla bibliotek öppet, utan personal, är även en ökande trend i Finland, Norge och Sverige och det finns tekniska lösningar som underlättar denna utveckling.

Volontärarbete i folkbiblioteken är vanligt i de nordiska folkbiblioteken, men då oftast i form av en specifik service, som språkcafé eller läxhjälp, eller som extra hjälp som inte ersätter annan personal⁷.

4 Lag om allmänna bibliotek: <https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2016/20161492>

5 Bekendtgørelse af lov om biblioteksvirksomhed: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2013/100>

6 Lov om folkebibliotek (folkebibliotekloven): <http://www.lovdatab.no/all/hl-19851220-108.html>

7 Se temanumret om volontärer i Scandinavian Library Quarterly, Nr 1, 2014, <http://slq.nu/wp-content/uploads/2014/03/SLQ1.2014.pdf>

Nederländerna

Nederländerna har skurit ner kraftigt på resurser till sina bibliotek under 2010-talet. Bibliotek stängde, 25% av personalen på biblioteken fick gå och man minskade drastiskt inköp för att undvika fler stängda bibliotek i landet. Både volontärsatser och företag har kommit in i samband med detta.

En kommun har haft bibliotek på entreprenad hos en vinstdrivande aktör sedan 2014, då Karmac Bibliotheek Service tog över driften av fyra bibliotek i Waterland. Det har rapporterats vara en direkt effekt av budgetnedskärningar⁸. Karmacs huvudsakliga affärsidé är dock att erbjuda utlåningssystem och andra informationshanteringstjänster för bibliotek⁹.

I Rotterdam stängde man 19 av 25 filialer och i dess västra kommun del öppnades istället en "lässa" som drevs av volontärer. Man valde att inte kalla sig för ett bibliotek, men har en service som liknar folkbibliotekets¹⁰.

Även andra former av service har införts eller utökats, såsom biblioteksbussar och "service points" för att på ett kostnadseffektivt sätt försöka kompensera låntagarna för hur man skurit ned på folkbiblioteken¹¹.

Storbritannien

England har lokal utmanarrätt sedan 2012 genom deras "Localism Act".¹² Den ansågs ge lokala föreningar och volontärorganisationer en möjlighet att driva biblioteken, men dess höga krav på organisatorisk kompetens har gjort det svårt för frivilligorganisationer att använda utmanarrätten¹³. Bibliotekslagen kräver inte att jobbet på biblioteken utförs av kvalificerad, eller betald personal och tillåter alternativa driftsformer.

Företaget Carillion drev bibliotek i Londons förorter från 2013. Biblioteken drevs av en "non-profit"-avdelning inom Carillion. Carillion blev kraftigt ifrågasatt som leverantörer efter att de, i sina andra grenar, visat sig ha svartlistat anställda som drev fackliga frågor. På grund av långa avtalstider (10 år) med höga avgifter för förtida uppsägning fick de fortsätta som biblioteksentreprenörer. Driften upphörde ändå i förtid då bolaget gick i konkurs 2018¹⁴.

I Storbritannien har det uppstått en driftsform som kanske kan översättas till "sambandsbibliotek", Community Managed Libraries (CML). Ett CML innebär att olika aktörer som privata företag, ideella organisationer, föreningar och privatpersoner går in och sponsrar de tidigare folkbiblioteken, som sedan drivs främst av volontärer¹⁵. Där man runt i övriga länder annars vänder sig till denna modell om folkbiblioteken hotas av nedläggning, är staten i Storbritannien numera proaktiv vad det gäller att tipsa om denna alternativa driftsform. Utvecklingen motiveras inte enbart ekonomiskt utan även ideologiskt: frivilliga anses kunna ge lokal service på ett mer ansvarsfullt och

8 NRC 2013-02-27, "Vier Noord-Hollandse bibliotheken in commerciële handen". <http://www.nrc.nl/boeken/2013/02/27/vier-noord-hollandse-bibliotheken-in-commerciële-handen/>

9 Karmac Bibliotheek: <https://www.karmacbibliotheek.nl/homepage/>

10 Leeszaal- Hoe het begon: https://www.leeszaalrotterdamwest.nl/?page_id=2346

11 Nepnieuws! De mythe van de verdwenen bibliotheken: <https://warekennis.nl/nepnieuws-de-mythe-van-de-verdwenen-bibliotheken/>

12 England's Community Right to Challenge: <https://www.centreforpublicimpact.org/case-study/englands-community-right-challenge/>

13 Third Sector: <https://www.thirdsector.co.uk/volunteering-plans-too-ambitious-says-volunteering-england-policy-manager/policy-and-politics/article/1069850>

14 Public Libraries News: <https://www.publiclibrariesnews.com/users/carillion-and-libraries>

15 Museums, Libraries, Archives Council: https://libraries.communityknowledgehub.org.uk/sites/default/files/community_manage_libraries_report_-_mla.pdf

effektivt sätt än tjänstemän. Man anser i denna anda att driften av ett bibliotek är ett relativt enkelt jobb som kan utföras utan utbildning.¹⁶

I Storbritannien drevs över 500 bibliotek helt av volontärer och ideella föreningar 2018, en ökning från cirka 10 bibliotek 2010. Under samma period har nära 600 offentliga bibliotek lagts ner. I vissa fall går kommunerna in och ger pengar till inköp eller renoveringar, i andra får biblioteken förlita sig på donerade böcker.¹⁷

Utvecklingen i Storbritannien har kritiserats kraftfullt. "The Library Campaign", en frivilligorganisation som opinionsbildar för ett offentligt finansierat biblioteksväsende, anser att Storbritannien har förlorat sin nationella katalog/fjärrlånekedja efter det att man dragit ned på budgetar till folkbiblioteken, lagt ned filialer och låtit volontärer ta över drift de senaste tiotal åren över hela landet¹⁸. Det blir svårt att ha en överblick av vad som sker när så pass många olika, och ovana, aktörer är involverade.

USA

USAs utveckling vad gäller privata aktörer i bibliotekssektorn liknar Sveriges. Efter att först upphandlat tjänster från privata aktörer finns nu en privat, vinstdrivande, aktör som driver bibliotek i liten skala. Library Systems & Services LLC (LS&S) är den största, och i princip enda, vinstdrivande aktören på den amerikanska marknaden vad gäller drift av folkbibliotek. Deras modell är en "public private partnership" (PPP), vilket betyder att huvudmannskapet och ägandet av biblioteket ligger kvar hos kommunen eller staden.

Då LS&S är ensamma på marknaden i USA, har de unik kunskap kring att driva bibliotek i vinstsyfte, vilket skapar ett kunskapsövertag gentemot beställare. LS&S erfarenhet av upphandling är ofta längre än den upphandlande kommunens, vilket ger dem ytterligare en fördel i upphandlingsprocessen (Hill 2009). En kommun i USA valde 2007 att helt enkelt inte skriva en kravlista på entreprenaden, då endast en intressent fanns, LS&S. Hill föreslår att man genom biblioteksföreningar och intressegrupper enar sig bakom att hjälpa de kommuner som vill lägga ut folkbiblioteken på entreprenad genom en specifik kravlista och upplägg för kontrakt. Hon betonar även vikten av att en tydlig utvärdering av entreprenören måste in i upphandlingen.

När LS&S utveckling tog fart i Kalifornien påbörjades ett arbete med utveckling av regelverket för att hantera effekterna på folkbiblioteken och dess anställda i Kalifornien. En lagändring trädde i kraft 2012 och innebar bland annat att det måste finnas konkurrens i upphandlingen, att man ska kunna bevisa att förändringen sparar in pengar som inte endast tjänas in på att ge anställda lägre lön och färre förmåner, att entreprenören genomgår en kreditvärdering och att anställda inte förlorar sina jobb¹⁹.

Det gjordes en tidig studie i Riverside för American Library Associations (ALAs) räkning år 2000. Studien var överlag positiv, men noterade att de första erfarenheterna av en privat aktör inte nödvändigtvis ger en allsidig bild av hur privat drift i större skala kommer att påverka sektorn. (Martin 2000)

16 Department for Digital, Culture, Media & Sport: <https://www.gov.uk/government/publications/community-libraries-good-practice-toolkit/community-libraries-good-practice-toolkit>

17 The Guardian: <https://www.theguardian.com/books/2018/jun/25/do-libraries-run-by-volunteers-check-out>

18 The Guardian: <https://www.theguardian.com/books/2018/jun/25/do-libraries-run-by-volunteers-check-out>

19 California Library Association: <https://www.cla-net.org/page/292>

En studie från 2007 analyserade om effektiviteten ökat i de städer som använde alternativa utförare. Tre städer med LS&S som entreprenör ingick i studien. I två av dem hade både användningen av biblioteken och kostnader för driften ökat. I den tredje hade kostnaderna ökat utan att det skett någon ökning av användningen. En intraprenad i en fjärde stad uppvisade finansiella förbättringar samt ökat nyttjande av biblioteken. Studien drog slutsatsen att effektiviteten kan öka när anställdas professionella kompetens används effektivt, men att detta inte är kopplat till driftsform. (Ward 2007)

LS&S bibliotek har inte fackföreningar²⁰. Om man som anställd i USA går från en statlig aktör till en privat, som förbjuder fackföreningar, förlorar man i princip allt arbetsskydd, inklusive statlig pension. LS&S utveckling har lett till motstånd och lagändringar i Kalifornien, där man kräver att just jobbsäkerhet ingår när man räknar på huruvida det faktiskt blir billigare med en privat aktör, då staten inte kan tävla mot en aktör i USA som inte tillåter varken fack eller jobbsäkerhet och försäkringar på det sätt staten gör. Det skiljer den amerikanska situationen från den svenska där anställningstryggheten är hög och sjukvård inte är en anställningsförmån.

LS&S driver idag bibliotek i Kalifornien (9 orter), Tennessee (4), Texas (3), Florida (2) och Kansas (1). På dessa platser driver de över 80 stycken bibliotek, vilket gör LS&S till den tredje största aktören vad gäller driften av antal bibliotek i USA (de två största är storstäder i kommunal drift)²¹.

ALA i USA har sedan 1997 utarbetat en officiell policy och rekommendationer kring entreprenad av folkbiblioteken²². ALA skiljer inte mellan upphandlade tjänster i biblioteket från privata aktörer, och privata aktörer som sköter driften av folkbiblioteken, utan har granskat båda situationer som en del av ökad entreprenad i folkbiblioteken. ALAs ståndpunkt är att folkbiblioteken ska fortsätta vara under kommuner och städers kontroll i USA och inte drivas på entreprenad. Motiveringen är att man vill ha full insyn, att folkbiblioteken inte ska drivas av vinst, att man inte sparar pengar genom entreprenad och att insparade pengar på personal istället går åt till stämningar, samt att man riskerar att få en sämre kvalitet med privatiserade lösningar (Jerrard 2012).

Sammanfattning och slutsatser

De länder som studerats här verkar ha samma typ av problem när man låter upphandla lokala folkbibliotek i alternativa driftsformer:

- Ovana upphandlare i kommunen/staden, med svårigheter att prissätta och exakt kartlägga vad biblioteken gör som bidrar till långa, kostsamma processer vid upphandling.
- Ideologiska konflikter kring bibliotekens samhällsroll och hur vinstdrivande företag kan inlemmas i en organisation som har ett demokratiskt uppdrag.
- Risken att aktören säljs vidare under pågående kontrakt eller går i konkurs.
- Brist på insyn från kommunen, samt rättsliga frågor för de anställda
- Frågor kring om det faktiskt blir mer kostnadseffektivt med alternativ drift vid upphandling, samt om man endast går i vinst för att man gjort sig av med de anställdas arbetsskydd eller dumpat löner till fördel för volontärer eller personal utan utbildning.
- Det finns ofta kritik från medborgare och andra aktörer mot förslag på folkbibliotek på entreprenad eller i alternativ driftsform som kommunerna då behöver bemöta.

20 Tribune News Service: <https://www.governing.com/topics/urban/as-us-libraries-are-outsourced-readers-see-public-trust-erode.html>

21 Library Systems & Services: <https://www.lsslibraries.com/our-libraries>

22 American Library Association: <https://libguides.ala.org/Outsourcing/Chronology>

Fördelar generellt världen över med en alternativ driftsform:

- En alternativ driftsform kan visa på innovation och luckra upp en annars relativt stagnerad verksamhetsform.
- Det förenklar eventuella krångliga upphandlingsregler vid inköp.
- Man kan välja att teckna avtal för längre perioder och därigenom minska ryckigheten i en årlig budgetstyrning.
- Biblioteken får en chans att visa upp sig och allt det man gör vid en upphandling där kommunen måste prissätta allt det folkbiblioteken gör och försvara sina beslut kring vem som bäst kan sköta biblioteket (s k contestability).

Ofta sker studier lokalt världen över som en utvärdering av en alternativ entreprenad (då främst av service) eller inför ett lokalt beslut om eventuell förändring i upphandling av biblioteken. Man ser sällan slutsatser dragna från andra länder, även om de haft exakt samma frågeställningar och problematik.

5. Marknadslogikens effekter i andra sektorer

Vår egen kartläggning för den här rapporten och den litteratur som refererats ovan använder alla ett av två perspektiv: antingen fokuseras de enskilda biblioteken eller det nationella regelverket. I det här kapitlet ska vi byta perspektiv till en *systemnivå*. En systemanalys innebär att man ställer andra frågor. Istället för att fråga sig "är privata eller kommunala bibliotek bäst/billigast/mest tillgängliga?" eller "vilka regler finns och vilken typ av regler behövs för att styra en kommuns/ett lands bibliotek?", frågar en systemanalys till exempel "hur påverkar existensen av privata bibliotek förutsättningarna för kommunala bibliotek och tvärtom?"

Att göra en systemanalys kräver andra typer av undersökningar än de vi har gjort i den här rapporten. Syftet med det här kapitlet är att ge exempel på vilka slutsatser som har dragits i systemanalyser av annan offentlig verksamhet, för att visa hur systemperspektivet fungerar och vilka frågor som då belyses.

Vi kommer att behandla ett exempel på systemanalys i vården och ett från skolan. Både vård och skola är sektorer där privata utförare har fått större genomslag än i bibliotekssektorn. Exempelen nedan kan läsas som en parallell till exemplet LS&S i USA i förra kapitlet: eftersom de är fall av mer långtgående privatisering än vad som förekommer i den svenska bibliotekssektorn, blir de möjliga att dra lärdomar av. De ska dock inte ses som de enda möjliga utfallen av alternativ drift.

Konkurrens som idé i organisationen av Nya Karolinska Solna

Nya Karolinska Solna (NKS) i Stockholm har rönt stor uppmärksamhet under de senaste åren och blivit föremål både för omfattande medierapportering, åtminstone två böcker²³ och protester och demonstrationer. Kritiken har bland annat rört det politiska beslutet att ersätta ett "vanligt" sjukhus med ett så kallat högspecialiserat sjukhus, själva upphandlingsformen för bygget, valet av organisationsmodell, den omfattande användningen av managementkonsulter och besparingskrav på vårdverksamheten. Ändå kan man förstås undra om NKS verkligen utgör ett exempel, varnande eller inte, på marknadslogik i den offentliga sektorn. Det är uppenbarligen ett djupt kontroversiellt projekt, men sjukhuset är en del av Region Stockholms egenregi och alltså inte en 'alternativ' driftsform.

Vi tar ändå upp NKS i den här rapporten eftersom det är ett projekt som genomsyrats av en specifik organisationsfilosofi, som blivit känd under namnet värdebaserad vård. Det är en etikett som snarare ska ses som ett retoriskt grepp än som en varudeklaration, menar forskaren Jesper Meijling. I rapporten "Ett pilotprojekt för marknadsstyrd vård?" analyserar han projektet NKS utifrån hur konceptet värdebaserad vård innebär att i grund stöpa om sjukhusverksamhet, från en traditionell organisation där professionella kompetenser utgjort grunden, till en struktur för att möjliggöra konkurrens mellan olika företag.

Konceptet värdebaserad vård utformades av ekonomen och managementkonsulten Michael Porter. Det börjar i idén att vård ska betraktas utifrån standardiserade "flöden" som börjar i en diagnos och slutar med en återställd patient. Porter menar att man då kan beräkna ett värde av vården. Värdet är det ekonomiska värde som skapas av att patienten är frisk, minus de kostnader som vårdflödet innebar.

Det här kan låta självklart och logiskt, men har i flera utvärderingar visat sig inte fungera i verkligheten. Stiftelsen Leading Health Care gjorde en genomlysning av konceptet på uppdrag av Socialdepartementet, och uppmärksammar där att idén om vårdflöden bara är tillämpbar på

23 Sjukt hus av Fredrik Mellgren och Henrik Ennart och Konsulterna av Anna Gustafsson och Lisa Röstlund.

mycket avgränsade diagnoser (Krohwinkel 2019). De mest vårdkrävande patienterna har inte bara en specifik diagnos - de kan ha många diagnoser samtidigt eller ännu inte ha någon diagnos. Deras tillstånd är också ofta kroniska, vilket innebär att det inte finns någon specifik punkt där man kan säga att vården är "klar" och värdet kan beräknas.

Redan på idéplanet innebar alltså värdebaserad vård att den typ av vård som dominerar vardagen på svenska sjukhus definierades bort. En möjlig motsvarighet i bibliotekssektorn är frågan om samverkan i lokalsamhället när kommuner upphandlar drift, eller överlåter drift till ideella föreningar. Som vi konstaterade i kapitlet om samverkan, är bibliotekens samverkan med omvärlden enligt lag begränsad till samverkan med andra bibliotek. Men bibliotekariers egna erfarenheter i arbetsvardagen visar att biblioteken i själva verket spelar en viktig roll genom att vara en mötesplats och vistelseplats som blir en resurs för både enskilda, grupper och organisationer. Värdet av den funktionen låter sig inte fångas i nyckeltal om öppethållande eller antal utlån.

Meijlings rapport uppmärksammar också hur en organisation byggd på värdebaserad vård flyttar makt från vårdprofessionella till vårdadministratörer (och, i fallet NKS, till inhyrda konsulter). Vården i allmänhet, och sjukhus i synnerhet, har länge ansetts vara en sektor med stark hierarki mellan olika professioner. Det kan finnas skäl att ifrågasätta och försöka ändra på en sådan hierarki, men då behöver syftena och effekterna granskas. Värdebaserad vård flyttar inte makt till patienten, menar Meijling, utan istället till de företag eller andra aktörer som får ansvar för ett visst vårdflöde.

Vinstdrivande aktörer inom skolan

I boken *De lönsamma* analyserar Marcus Larsson (2020) effekterna av skolans långa utveckling mot större marknadsinslag. Han inleder med att konstatera att frågan om vinstuttag i skolföretag har blivit ett politiskt ställningskrig, som tar fokus från en mer nyanserad bild av marknadsstyrningens effekter. Istället, menar Larsson, behövs en diskussion kring de incitament och mekanismer som uppstår när en sektor, i detta fall skolan, decentraliseras och styrs som en pseudomarknad.

Några sådana mekanismer som Larsson uppmärksammar är att:

- 1) Politikens fokus flyttar från att faktiskt styra skolverksamhet till att styra förutsättningar för den lokala skolmarknaden. Istället för att fråga sig "vad behöver skolorna i vår kommun göra för att eleverna ska lära sig så mycket som möjligt?" blir den centrala frågan för skolpolitikerna "hur ska vi se till att alla utförare har lika villkor i vår kommun?"
- 2) Alternativa utförare nischar sig gärna på ett sätt som gör att de får ett enklare uppdrag. Detta kallas för *cream-skimming* inom samhällsvetenskapen och har också uppmärksamats av till exempel Skolkommissionen.
- 3) Det blir viktigt för alla skolor att locka till sig elever. Därför blir det viktigare än tidigare för skolan hur den framstår i den lokala opinionen. Det driver på dels ett fokus på varumärke framför verksamhet, dels en tystnadskultur på skolorna. Dessutom påverkar det skolornas betygssättning. Det är i grunden ett myndighetsutövande, men momentet att sätta och kommunicera betyg får kundvårdande inslag eftersom elever (eller rättare sagt deras föräldrar) kan förväntas välja eller byta skola strategiskt för att få så höga betyg som möjligt.
- 4) Den fragmenterade skolmarknaden, med dessa incitament som lockar utförare att vara mindre ambitiösa i sitt myndighetsuppdrag, måste kontrolleras. Kontroll kostar tid och pengar och skapar dessutom nya incitament för utförare att bli skickliga på att framstå som högkvalitativa oavsett deras faktiska kvalitet. När resurser slussas till att förbereda och genomföra kontroller innebär det att mindre resurser finns kvar för kärnuppdraget.

Sammantaget visar både Meijling och Larsson på en aspekt som är viktig att uppmärksamma för bibliotekssektorn – det är inte det enskilda företagens vinst som är problemet med marknadsstyrning.

Exemplet NKS visar att konkurrenslogiken kan införas som en idé som får skadliga effekter på verksamheten, utan att verksamheten i sig ens börjar utsättas för faktisk konkurrens. Vad Meijlings analys pekar på är att de grundläggande värderingar om hur en verksamhet ska fungera ligger inbäddade i professionens traditioner och i allmänhetens förväntningar på verksamheten. Här finns en central fråga för biblioteken att hantera: vilka värderingar, principer och idéer är det som definierar folkbiblioteken? Hur har de präglat verksamheten? Och om de byts ut mot idéer om konkurrens och marknadsanpassning, vad kan det förväntas få för effekter i verksamheten?

Exemplet De lönsamma visar att när marknadsidéer genomförs, påverkas samtliga aktörer i systemet. Det som gör att kvaliteten påverkas är inte om en specifik skola (eller biblioteksfilial) drivs av en kommun eller ett aktiebolag, utan att varje skola (filial) i systemet påverkas av det faktum att de nu utvärderas både av konsumenter och av myndigheter, mot skilda förväntningar och standarder. Överfört till bibliotek kan det här till exempel handla om att synen på bibliotekens kvalitet förändras, vilket i sin tur påverkar hur verksamheten utformas. Det kan hända genom att de aspekter som regleras i avtal, ersätts via ersättningsmodellen och mäts i utvärderingar tränger ut andra, mer svårfångade kvalitetsaspekter. Att beskriva och argumentera för professionellas tysta kunskap och en över lång tid utvecklad förvaltningstradition, är inte så enkelt i en samhällsdebatt där utveckling, förnyelse och innovation ses som självklara ideal.

Det finns viktiga skillnader mellan å ena sidan vård och skola och å andra sidan bibliotek, som är värda att uppmärksamma här. Vi ska inte överdriva parallellerna. Till att börja med tycks ju kartläggningen i den här rapporten visa på att privat drift av bibliotek inte är lika attraktivt för företag som privat drift av vård eller skola. Sedan kartläggningen som gjordes 2007 har ett företag tillkommit på "marknaden" och ett annat dragit sig ur. Vidare blir konkurrensen bibliotek emellan inte lika uttalad som mellan skolor eller vårdgivare. En elev kan bara gå på en skola, och varje individ kan bara lista sig på en vårdcentral, men en biblioteksbesökare kan gå till flera bibliotek. Och till bibliotek går man inte av tvång, som till skolan, eller av nöd, som till vården. Man går alldeles frivilligt, och man kan gå ofta eller sällan.

En sista skillnad är att biblioteksväsendet är betydligt mindre än vård- och skolväsendena. Den potentiella marknaden är liten, och det finns därför mindre pengar att tjäna på att driva bibliotek. Allt detta sammantaget gör att man kan förvänta sig att bibliotekssektorn inte är lika intressant för näringslivet.

Men om bibliotekssektorn är liten och svår att kommersialisera, så är *informationssektorn* desto större. En viktig lärdom från vård och skola är ju att problem med nya typer av styrning inte uppstår där man först tror. Det är möjligt att kommersiella aktörer från informationssektorn påverkar bibliotekssektorn på sätt som utredningar av enskilda kommunala upphandlingar inte kan fånga. I det avslutande kapitlet ska vi försöka se in i framtiden och peka ut några områden där marknadslogik och vinstintresse kan sätta folkbibliotekens samhällsfunktion under press.

6. Konsekvensanalys av marknadslogik inom folkbiblioteken

Detta avslutande kapitel väver ihop resultaten från kartläggningen och tidigare studier av alternativ drift av bibliotek, med de lärdomar som föregående kapitel drog från vård och skola.

Kartläggningen vi gjort visar att den vanligaste alternativa driftsformen för svenska folkbibliotek är ideell förening, men att det också finns exempel på privata företag, kommunala bolag, intraprenader och ekonomiska föreningar. Vi förde där en kort diskussion om det kanske finns andra kategoriseringar av bibliotek och deras organisationer som är mer relevanta än driftsformen i sig. Genomgången av det internationella läget visar på en möjlig sådan indelning: I Sveriges grannländer finns inslag av privata initiativ *inom ramen för det kommunala bibliotekets verksamhet*. I Nederländerna och Storbritannien såg vi att privata (ideella) initiativ tagit över för att *kompensera för kommunala nedskärningar*. I USA, slutligen, såg vi hur ett enskilt bolag utvecklat en affärsidé som innebär att generera *vinst genom koncerndrift*.

Alla dessa trender kan vid en ytlig beskrivning kallas för privatisering och motiveras antingen genom ekonomiska argument (det blir billigare för skattebetalarna) eller ideologiska (det innebär fler aktörer i bibliotekssektorn och därmed, får man anta, större mångfald i någon mening). Men det är också uppenbart att de innebär olika saker både för de bibliotek som berörs direkt, och för biblioteksväsendet i stort.

Koncerndrift av bibliotek. Axiell - ett svenskt LS&S?

I avsnittet Marknadslogik i andra länder diskuterade vi det amerikanska företaget Library Systems & Services (LS&S) i viss detalj. Sammanfattningsvis startade bolaget 1982 med att erbjuda mjukvara och katalogiseringssystem för bibliotek. År 1997 tog de över driften av folkbiblioteken i en stad i Kalifornien, och idag har de 80 bibliotek i 19 amerikanska städer. Svenska Axiells historia följer samma linje, men har bara kommit till punkten att de driver ett svenskt bibliotek.

Kommer Axiell att fortsätta utvecklas till en stor aktör som driftansvariga för bibliotek? Och vad blir i så fall konsekvenserna för folkbiblioteken i stort av det? Axiell ger själva motstridiga signaler om sina framtidsplaner. Axiells vd har tidigare sagt att företaget för dialog med flera kommuner om upphandlingar, och det uppger också bolaget i sin årsredovisning för 2019. I en intervju med Biblioteksbladet i maj 2020 uppger han dock att han inte känner till sådana samtal.²⁴

Vi har i tidigare avsnitt av rapporten sett hur det finns både ideologiska och ekonomiska argument för att lägga bibliotek på entreprenad. Axiells vd menar att privata aktörer, och då kanske särskilt Axiell i sin dubbla roll som systemleverantör och driftansvariga, har möjlighet att driva bibliotek mer effektivt än kommunen själv: "Vi pratar om 'what's inside the box'. Vi ska se hur man kan ta hand om teknologin och se till hur man skapar mer för mindre."²⁵

Det här uttalandet är intressant i sin enkelhet. Det är en empirisk fråga om det verkligen är möjligt att "skapa mer för mindre", och i Sverige har Axiell ännu inte drivit bibliotek länge nog för att det ska gå att uttala sig om det. Oavsett om Axiell har för avsikt att expandera enligt samma modell som LS&S har gjort eller ej, så är LS&S ett intressant exempel som kan belysa möjligheter och risker för både besökare, biblioteksanställda och samhälle. Utvärderingarna av LS&S i USA tyder på att de där snarare har skapat "mer för mer" - ökad biblioteksanvändning och högre kostnader - och samtidigt medfört sämre anställningsvillkor för bibliotekarier.

²⁴ Biblioteksbladet: <https://biblioteksbladet.se/axiells-koncernchef-vill-vaxa/>

²⁵ ibid

Grovt förenklat kan man beskriva biblioteksverksamhet som en process där skattemedel omvandlas till böcker och medier som är tillgängliga för allmänheten. Det går till så att pengar tilldelas biblioteket, som fördelar ut dem på löner till personal och ersättningar till leverantörer. Personalen tar emot varor och tjänster från leverantörerna och därmed fylls biblioteket med böcker och medier.

Axiell har hittills enbart varit en leverantör till biblioteken. De har alltså under lång tid utvecklat sin tjänst för att den ska uppfylla bibliotekens krav, och samtidigt generera vinst till bolaget. Deras inträde som driftsansvarig innebär att de nu även kan ta beslut om hur resurser ska fördelas inom biblioteket – hur mycket pengar ska gå till löner och hur mycket till leverantörer, inklusive Axiell? Vds formulering om att "skapa mer för mindre" genom att prata om "what's inside the box" är nog tänkt att uppfattas som att Axiell, genom sin erfarenhet som systemleverantör, kommer att hitta smarta lösningar som ger biblioteksbesökarna mer och bättre bibliotek. Men det är samtidigt så att Axiell själva befinner sig, och har ett vinstintresse att tillgodose, "inside the box". Att ha möjligheten att samtidigt fördela skattemedel (som driftsansvarig) och sälja tjänster som betalas av dessa skattemedel (som systemleverantör) gör Axiell unika bland de alternativa utförarna i denna kartläggning. Den positionen bör hanteras eftertänksamt av huvudmannen och utvärderas noga.

Kompensation för nedskärningar. Ideella krafter och digitala lösningar.

I vår kartläggning förekommer föreningsdrivna bibliotek framförallt i glesbygden och på små orter utanför kommunens centralort. Föreningarnas roll tycks främst vara att bevara tillgänglighet på orter som inte håller i en samhällsekonomisk kalkyl. Den här typen av bibliotek liknar det vi såg förekomma i Nederländerna och Storbritannien, där trenden dock har gått längre. Vi såg också att flera av de filialer som drevs av föreningar i den tidigare kartläggningen från 2007, nu är helt nedlagda, och att några andra har återgått i den kommunala organisationen. Det kan tolkas som att föreningar inte är en uthållig form för att driva bibliotek.

Att kombinera tillgänglighet, kvalitet och ekonomi är en av lokalpolitikens eviga frågor. Precis som biblioteksfilialer har lagts ner, förekommer nedläggningar av skolor, vårdcentraler, omsorgsboenden och sjukhus i takt med att befolkningen flyttar eller att högre krav på kompetens gör det allt svårare att driva små enheter med samma kvalitet som stora. Det finns inga enkla svar på vad som är rätt väg att gå.

Typfallet för ideella föreningar tycks vara att ett bibliotek som annars skulle läggas ner, håller öppet med kortare öppettider än tidigare. Det drivs så länge föreningen, eller kanske snarare någon eller några eldsjälur inom föreningen, förmår. Men formen är skör och frågan kommer så småningom tillbaka: ska kommunen finansiera och bemanna filialen, eller ska den avvecklas? Om föreningsdrivna bibliotek innebär att öppettiderna och kompetensen minskar, kan man betrakta det som en försämring av biblioteket. Dess funktion som samlingspunkt på orten och dess förmåga att samverka med skolor och andra lokala aktörer kan försämrats. Å andra sidan kan en kortare eller längre period med ett ideellt drivet bibliotek ge en mjukare övergång och en omställningsperiod för en ort som annars skulle ha blivit av med sitt bibliotek från ett år till ett annat. Ur det perspektivet förbättrar föreningsdrivna bibliotek samhällsservicen under den tid de finns, och skapar förutsättningar för nya lösningar att mogna fram och ta över.

I den här rapporten har vi inte studerat utvecklingen för digitala medier, "meröppet" eller mobila bibliotek. De finns beskrivna på annat håll. Vi vill här peka på att digitala och mobila lösningar i viss mån fyller samma syfte som föreningsdrivna bibliotek, nämligen att tillgängliggöra bibliotekservice på platser som inte (längre) har kommunala filialer. De gör det däremot på ett annat sätt och för en annan målgrupp än vad föreningsbibliotek gör. Digitala lån och meröppet förutsätter att besökaren kan hantera den teknik som krävs. Sådana lösningar kan därför vara svårtillgängliga för personer med språksvårigheter, funktionshinder eller skörhet på grund av ålder eller sjukdom.

Men om de utformas väl och om det finns tillräckligt stöd för att ta del av dem, kan de istället stärka tillgången till bibliotekens medier. Mobila bibliotek, bemannade med professionella bibliotekarier, kan ge mer anpassning efter olika prioriterade målgrupper än vad bibliotek bemannade med volontärer kan göra.

Bibliotekets funktion som samlingspunkt för det lokala samhället urholkas dock både när de fysiska filialernas öppettider krymper och när allt mer av bibliotekets tjänster förmedlas digitalt. Det som är kostnadseffektivt för kommunen är inte nödvändigtvis samhällseffektivt. Vad är värdet av att det finns en etablerad öppen, kostnadsfri samlingsplats på en ort när en plötslig samhällsförändring sker? Och ska den samlingsplatsen vara ett bibliotek eller någon annan verksamhet? Är ett ideellt bibliotek bättre eller sämre än inget bibliotek alls?

Slutsatser

Vi bedömer att det finns god anledning att kritiskt bevaka hur samhällsutvecklingen påverkar bibliotekens verksamhet. I den frågan är driftsformen en del, men inte en enskilt avgörande del. Även ambitionsnivån och de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för folkbiblioteken behöver fortsatt uppmärksamhet.

De huvudsakliga risker som kommer till uttryck genom alternativa utförare i biblioteken är:

- Att en ekonomisk press mot ständigt billigare biblioteksverksamhet leder till att bibliotekens roll som offentligt rum, och bibliotekariers kunskap, rationaliseras bort.
- Att enstaka företag på sikt får en maktställning i kraft av att de blir dominerande aktörer, och att det leder till slöseri med skattemedel.

Om båda riskerna förverkligas samtidigt kan de innebära att skattemedel omfördelas från verksamhet som bär demokratiska värden till privat vinst. Det blir i så fall ett problem på samhällsnivå. Problemet bottnar dock inte i de alternativa utförarnas existens i sig, utan i att mixen av vinstdrivande, ideella och offentliga utförare blir svårstyrd, särskilt i en kontext av ekonomisk knapphet.

Referenser

Berg, Sofia (2018). Upphandlad Demokrati Hur bibliotekens demokratiska uppdrag tolkas och görs på privat drivna folkbibliotek. Lunds universitet. Lund.
<https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8944376>

Bibliotek i Samhälle (2007). Bibliotek med alternativa driftsformer - en sammanställning. <https://foreningenbis.files.wordpress.com/2011/03/altdrift.doc>

Bildningsförvaltningen i Hällefors kommun (2013). Bibliotek - egen regi eller entreprenad. Rapport som underlag senast i ärende "Utredning av bibliotekets framtid, komplettering efter återremiss", dnr KS 18/00324, Hällefors kommun.

Broms, Susanna (2017). Biblioteken och juridiken. Andra upplagan Lund: Studentlitteratur
Brisander, Cecilia (2017). Bibliotek i samspel med lokalsamhället <http://regionbiblioteket.se/wp-content/uploads/2017/02/Bibliotek-i-samspel-med-lokalsamhallet.pdf>

Carlsson, Hanna (2009). Vad sägs om en förändring? En diskursanalys av hur privatisering av bibliotek framställs i Biblioteksbladet.
<http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1311461/FULLTEXT01.pdf>

Danielson, Terese (2011). Bokpallar i en stormarknad" eller "Biblioteket i Babel"- vart är vi på väg? En diskursanalytisk studie av privatiseringsdebatten hösten 2010-våren 2011
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1312454/FULLTEXT01.pdf>

Drevenstam, Anna & Norling, Mattias (2015). Utvärdering biblioteksverksamhet. Rapport som underlag i ärendet "Utvärdering av biblioteksverksamheten och förlängning av biblioteksavtalen", KUN 2015/26-880, Nacka kommun.

Ekberg, Robert. (2019). "Våra sista demokratiska vardagsrum" : En diskursanalys av folkbiblioteks driftsform i svensk mediedebatt hösten 2018.
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:hb:diva-21706>

Hansson, Johanna & Heedman, Julia (2004). Privatisering av folkbibliotek: skildrat i politiska dokument under 1990-talet . Borås: Högsk. i Borås, Bibliotekshögskolan/Biblioteks- och informationsvetenskap

Hill, Heather (2009). Outsourcing the Public Library: A Critical Discourse Analysis. University of Missouri--Columbia.

Jerrard, Jane (2012). Privatizing libraries. Chicago: American Library Association.

Karlsson, Eva (2006). Ärende : Bibliotek på entreprenad. Dieselverkstadens biblioteks försöksverksamhet (Dissertation). Hämtad från <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-101783>

Kungliga biblioteket (2017). Biblioteksplan 2.1. Dnr 2017-525. Stockholm: Kungliga biblioteket.
https://www.kb.se/download/18.2d42b28e16b415de147f3c/1573637383701/Biblioteksplan-2.1-2017-dnr-2017_525.pdf

Kåring Wagman, Anna (2011). En norsk, en dansk, en finsk - och en svensk? Stockholm: Svensk biblioteksförening. <https://www.biblioteksfor.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2017/01/en-norsk-en-dansk.pdf>

Larsson, Marcus (2020). De lönsamma. Stockholm: Tankesmedjan Balans.

Krohwinkel, Anna (red) (2019). Värdebaserad vård. Stockholm: Leading Health Care. http://leadinghealthcare.se/wordpress/wp-content/uploads/2019/06/LHC_VardebaseradVard_Final_Digital.pdf

Martin, Robert S. (2000). The impact of outsourcing and privatization on library services and management. Chicago: American Library Association. http://www.ala.org/tools/sites/ala.org.tools/files/content/outsourcing/outsourcing_doc.pdf

Meijling, Jesper (2018). Nya Karolinska - Ett pilotprojekt för marknadsstyrd vård? Stockholm: Arena Idé. <https://arenaide.se/rapporter/nya-karolinska-ett-pilotprojekt-marknadsstyrd-vard/>

Rennemark, Anna-Karin (2011). Bilder av biblioteket : en ideologianalys av debatten omkring privatisering av folkbibliotek. <https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/1973688>

Rydén, Mikael. (2012). Demokratins librationspunkt : Om bibliotek på entreprenad i BBL och bis 2005-2011. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:uu:diva-175911>

Simberg, Kerstin (2018). Ett folkbibliotek i takt med tiden. Rapport som underlag senast i ärende "Utredning av bibliotekets framtid, komplettering efter återremiss", dnr KS 18/00324, Hällefors kommun.

Spetz, Jon Einar (1991). Bibliotek på entreprenad: om begreppet, Åremodellen, debatten och möjligheterna för entreprenadutläggning av folkbibliotek i Norge. Oslo: Statens bibliotek- og informasjonshøgskole

Statens kulturråd (1994). Entreprenad - till vilket pris? En studie i alternativa driftformer vid folkbiblioteken. Stockholm: Statens kulturråd.

Strandqvist, Ola (2007). Folkbiblioteket och marknaden: En diskursanalys av ideologiska konflikter i diskussionen om marknadsanpassning av folkbibliotek. Magisteruppsats i biblioteks- & informationsvetenskap, Lunds universitet, 2007:22

Svensk biblioteksförening (2010). Om bibliotek på entreprenad. <https://www.biblioteksforeningen.se/rapporter/om-bibliotek-pa-entreprenad/>

Täby kommun (2018). Biblioteksutredning. Täby kommun. Diarienummer: KFN 2018/74-53.

Ward, Robert C. (2007). The Outsourcing of Public Library Management: An Analysis of the Application of New Public Management Theories From the Principal- Agent Perspective.

