

Abstract

Det er ikke nogen hemmelighed, at der de seneste tyve år har været iværksat en omfattende lukning af biblioteksfilialer rundt omkring i landets kommuner. Antallet af biblioteksfilialer er næsten halveret i Danmark siden slutningen af firserne. Antallet af filialer er barberet ned fra 1006 filialer i 1988 til 686 i 2005¹. Jeg vil i denne opgave forsøge at belyse, hvorvidt årsagen til dette skyldes kommunale besparelser eller om det blot afspejler den generelle samfundsudvikling i Danmark. Tillige vil jeg forsøge at belyse om filiallukningerne har haft indflydelse på bibliotekernes service og andre væsentlige bibliotekariske kerneydelser.

Jeg ville i dette paper have sat fokus på en problemstilling, som jeg har oplevet findes flere steder i det danske samfund, som jeg var overbevist om også eksisterede indenfor bibliotekssektoren.

Problemstillingen, indebærer en væsentlig diskrepans mellem på den ene side de beslutningstagere, som sætter dagsorden for indholdet af væsentlige dele af vores velfærdssystem og de, der har det økonomiske ansvar i forhold til disse beslutninger.

Efter grundig research hos styrelsen for bibliotek og medier samt biblioteksforeningens websites, har jeg måtte erkende det ikke lykkedes at finde det nødvendige belæg for denne problemstilling indenfor bibliotekssektoren. Dette betyder imidlertid, at jeg også i dette paper har valgt at lave en analyse af forholdet mellem kommunerne og staten som aktører indenfor bibliotekssektoren med udgangspunkt i styrelsens rolle.

Kommunerne og deres placering:

Staten tildeler via finansloven kommunerne økonomiske resurser i form af et bloktilskud, som er en overordnet økonomisk ramme for kommunernes økonomi.

Kommunerne forvalter disse økonomiske resurser, herunder også folkebibliotekernes økonomi i forhold til lov om kommunalt selvstyre², og hvilket betyder de selv bestemmer, hvordan disse midler skal forvaltes.

Staten og folketinget er således uden indflydelse på, hvordan kommunerne forvalter deres resurser. I forbindelse med vedtagelsen af den nye bibliotekslov i 2000 giver denne praksis anledning til ramaskrig fra flere sider, herunder biblioteksforeningen³. I finansloven for 2000 øremærker folketinget en ekstra bevilling på cirka 100 mio kr i bloktilskud til kommunerne, til indkøb af nye medier for at sikre bibliotekerne kunne opfylde intensionerne og kravene i den nye bibliotekslov. Det viser sig i midlertid i praksis, at de fleste kommuner vælger at kanalisere det ekstraordinære bloktilskud til mange andre områder end biblioteksområdet⁴, hvilket på det tidspunkt giver anledning til ramaskrig og løftede øjenbryn fra flere interesseorganisationer.

Styrken ved det kommunale demokrati er friheden til selv at handle indenfor den økonomiske ramme som kommunalbestyrelsen har. Det giver kommunerne og nærdemokratiet mulighed for at forvalte deres resurser på netop den måde, som de finder bedst i et givet domæne. Men det kommunale selvstyre giver også anledning til uoverensstemmelser mellem på den ene side

folketinget som via specialbevillinger i finansloven ønsker mulighed for at styre tiltag lokalt i kommunerne og på den anden siden kommunalbestyrelserne, som har fuld selvbestemmelsesret.

Kommunerne har det overordnede økonomiske ansvar for bibliotekerne samt bestemmer hvilken biblioteksmæssig standard og initiativer, der tages på de kommunale folkebiblioteker. Siden kommunalreformen har kommunerne fået mange nye og resursekrævende opgaver⁵. Selvom kommunerne med de mange nye opgaver har fået tilført flere resurser, er bibliotekernes bevillinger siden kommunalreformen 2005 faldet med 2,2 % og åbningstiderne er i perioden 1997-2007 reduceret med 8,8 %. I perioden 2000-2007 er der samlet sket et fald på 12,1% i anskaffelse af materialer, og faldet ses både i forhold til indkøbte enheder og i forbrugte økonomiske ressourcer⁶.

Der forekommer desuden en meget væsentlig forskel på, hvor mange resurser der tilføres folkebibliotekerne i de enkelte kommuner.

Største biblioteksbudgetter				Laveste biblioteksbudgetter			
Kommune	Indbyggertal	kr. pr. indbygger 2007	Ændring fra 2006 i procent	Kommune	Indbyggertal	kr. pr. indbygger 2007	Ændring fra 2006 i procent
Albertslund	28.146	1.029	4	Hedensted	43.560	269	-1
Høje Taastrup	45.553	949	-2	Odder	21.133	281	-11
Lyngby-Taarbæk	51.611	858	0	Rebild	28.356	299	-2
Herlev	27.166	844	0	Vesthimmerland	37.840	302	2
Ærø	3.731	831	4	Jammerbugt	38.884	306	-7
Brøndby	34.513	811	9	Ikast-Brande	39.371	309	-8
Glostrup	20.785	802	2	Lejre	25.971	329	-10
Helsingør	61.295	801	0	Favrskov	43.739	331	-7
Dragør	13.156	800	-2	Assens	41.201	337	-7
Gladsaxe	62.007	798	-1	Tønder	41.140	338	-6

Tallene⁷ fra 2007 for de kommuner som anvender hhv. flest og færrest penge indenfor bibliotekssektoren vidner om en meget stor forskel i forhold til resursefordelingen for de enkelte biblioteker i kommunerne.

En forskel på 760,- kr pr borger mellem de kommuner, der anvender flest og færrest midler på kommunernes biblioteker, er en væsentlig forskel, som har en ikke ubetydelig indflydelse på hvilke muligheder bibliotekerne tilbyder deres borgere. Denne økonomiske ulighed, betyder en meget væsentlig forskel i opgavevaretagelsen i forhold til de politiske udstukne retningslinier.

Det koster i gennemsnit ca. 545,- kr pr indbygger (2006) at drive biblioteksvirksomhed Danmark⁸. Derfor må det antages, at der i en sammenligning mellem de enkelte kommuner forekommer en meget væsentlig diskrepans i kvalitet, service og de muligheder de enkelte kommuner tilbyder deres borgere.

Styrelsen for Bibliotek og Medier.

Styrelsen for Bibliotek og Medier er den institution, som i praksis opererer i forhold til biblioteksvæsenets målsætninger, styring og økonomi. Styrelsen er en del af kulturministeriet og har i praksis fokus på en række områder i forhold til forberedende lovgivningsarbejde, udvalg, strategier og målsætninger og skal samtidig skabe succes for den til enhver tid siddende kulturminister.

Styrelsen for Bibliotek og Medier udmønter i praksis regeringens medie- og biblioteksmæssige retningslinjer. Styrelsen udvikler og tilrettelægger den overordnede politik på biblioteksområdet, udarbejder lovforslag samt behandler enkeltsager af biblioteksfaglig og –politisk karakter, herunder fortolkning af biblioteksloven og andre love, der har betydning for bibliotekernes virksomhed.

Styrelsen har ansvar for udvikling og fornyelse af bibliotekernes virksomhed, samt ansvar for bibliotekernes infrastruktur: bibliotek.dk, nationalbibliografi, standarder (katalogisering, klassifikation), ansvar for centralbiblioteker samt ansvar for forvaltningen af biblioteksafgiften.

Styrelsen har i praksis nedsat en række råd, nævn, udvalg og arbejdsgrupper med folk indenfor bibliotekssektoren som er med til at bestemme, hvordan politikkerne skal fungerer i praksis indenfor sektoren. Som udgangspunkt er det folk med biblioteksfaglig indsigt, som er medlemmer af disse organer, men lejlighedsvis inddrages personer fra andre sektorer i råd, arbejdsgrupper og nævn mv.

Biblioteksrådet er et af de vigtigste rådgivende organer indenfor styrelsens ressort og beskæftiger sig med overordnede biblioteksfaglige og principielle spørgsmål af national interesse og er som udgangspunkt rådgivende for styrelsen.

Rådet mødes tre til fire gange årligt og har i 2008-2009 blandt andet beskæftiget sig med følgende biblioteksfaglige spørgsmål:

- Folkebibliotekernes rolle i videnssamfundet
- Nyt børnesite og DR udsendelser fra Aalborg Bibliotekerne
- Open Access og Digitalisering
- Fremtidens biblioteksbetjening af forskere
- Koordination af materialeforsyningen i folke- og forskningsbiblioteker
- National opsamling af brugerskabte data
- Koordineret markedsføringsindsats i bibliotekssektoren
- Centralbiblioteksreform
- Koordination af udviklingstiltag

I biblioteksrådet sidder repræsentanter fra centrale dele af den danske bibliotekssektor, herunder direktøren fra Styrelsen for Bibliotek og Medier, direktøren fra Det Kongelige Bibliotek, direktøren fra Statsbiblioteket, direktøren fra Danmarks Blindebibliotek, forskningsbibliotekerne, centralbibliotekerne, de store biblioteker i Århus og København, biblioteksforeningen, bibliotekscheferne og skolebibliotekerne.

Rådet udgør en væsentlig del af de vigtigste beslutningstagere indenfor bibliotekssektoren og har stor indflydelse på de biblioteksfaglige beslutninger og retningslinjer, som styrelsen træffer.

Selvom folketinget i praksis ikke kan øremærke resurser i kommunerne har Styrelsen for Bibliotek og Medier ved en række puljeordninger muligheder for at påvirke biblioteksfaglige tiltag.

Ud af omsætningen på ca. 1 mia. som Styrelsen for Bibliotek og Medier opererer med, har de en række puljer, der fungerer som økonomiske instrumenter i forhold til at sætte fokus på nye aktiviteter indenfor bibliotekssektoren samt fremme bestemte formål og indsatsområder⁹:

- Udviklingspuljen (i 2008 17,6 mio kr)
- Børnehavbibliotekspuljen (1,5 mio pr år 2008-2010)
- Lektiehjælpuljen (1,635 mio kr. pr år 2007-2009)
- Læselyst (4,3 mio kr. pr år 2008-2010)
- Medborgercentre (18,04 mio kr. i perioden 2008-2011)
- Netbibliotekspuljen (500.000 kr i 2009 og 1 mio i 2010)
- Retrokonvertering (2,3 mio kr. pr år 2010-2013)
- Tips- og Lottomidler (11,7 mio kr. i perioden 1. april 2009 - 31. marts 2010)
- Biblioteksafgiften bøger (157 mio kr. i 2009)
- Biblioteksafgiften billedkunst (114.900,- kr i 2009)
- Biblioteksafgiften musik (5,7 mio 2009)

Den største enkeltpulje som styrelsen reflekterer over er biblioteksafgiften, som udgør ca. 163 mio kr. indenfor tre grupper. Denne pulje er en kulturstøtteordning som styrelsen efter ansøgning fordeler til hhv. forfattere, oversættere, illustratører, komponister eller andre, der er ophav til værker lokaliseret på danske folke- og skolebiblioteker. I alt 8112 personer modtager penge efter denne ordning i 2009, med beløb fra 1842,- kr (3138 modtagere) til Bjarne Reuters 797.999,85 kr.

Analyse af magt- og arbejdsbalancen i forholdet mellem kommunerne og staten som aktører indenfor bibliotekssektoren med udgangspunkt i styrelsens rolle mv.

Styrelsen har med de forskellige puljer mulighed for at styrke fokus på specielle indsatsområder, som staten finder væsentlige. Puljeordningerne giver staten mulighed for at opererer indenfor et vigtigt kulturpolitisk område, hvor det ellers normalt kun er kommunerne, som har den væsentligste indflydelse og drift. Samspillet mellem på den ene side kommunerne, som har det overordnede ansvar for bibliotekerne i det daglige indenfor bibliotekssektoren og på den anden side staten, som via styrelsens rådgivende organer og puljeordninger styrker specielle tiltag indenfor bibliotekssektoren, giver efter min mening en plausibel dynamik.

Dynamikken opstår, når staten ved at samle den biblioteksfaglige ekspertise i de forskellige råd, nævn, arbejdsgrupper og med de forskellige puljer har mulighed for at udvikle væsentlige biblioteksmæssige tiltag, som kommunerne ikke formår i det daglige arbejde i bibliotekssektoren.

De enkelte kommuner har ikke kapacitet til at samle den fornødne biblioteksfaglige ekspertise, og har ikke de nødvendige økonomiske resurser for at kunne etablerer og drive ekspertråd, nævn og arbejdsgrupper og i det vakuum er styrelsen garant for at samle den bedste biblioteksfaglige ekspertise, som alle kommunerne kan drive fordel af.

Globaliseringen har naturligvis også haft indflydelse på den generelle samfundsudvikling i Danmark. Der er en stigende tendens i retning af at samle små delområder og skabe større enheder, hvilket blandt andet ses indenfor det kommunale område med kommunalreformen i 2005.

Denne tendens afspejler sig indenfor biblioteksområdet fx. i de mange filiallukninger. Således er antallet af betjeningssteder i perioden 1988-2006 faldet med 38% hvilket svarer til 425 enheder.

Tendensen med filiallukninger er efter min vurdering primært et produkt af en generel globaliseret samfundsudvikling, og skal ikke søges i kommunernes økonomi og nye opgavefordeling.

Siden kommunalreformen (2005-2007) har bibliotekernes budgetter været beskåret med 2,2% men set over en længere periode (1995-2002) har der i de kommunale driftbudgetter samlet set i følge Danmarks Statistik, været tale om en årlig stigning på 5,3 % fra 2.125.421 til 2.650.013 (1.000 kr)¹⁰.

Det store antal filial lukninger er således ikke begrundet i store besparelser indenfor bibliotekerne, men må begrundes i den generelle samfundsmæssige tendens med større enheder og professionalisering indenfor sektoren.

Lukningen af de mange biblioteksfilialer har efter min vurdering haft indvirkning på bibliotekernes service på flere områder.

Der er ingen tvivl om, at de små lokalsamfund er berørt af filial lukningerne. Hvor tendensen igennem en årrække har været at forankre biblioteket, som et kulturelt medborgerhus og som det 3. mødested¹¹, har lukningerne gjort ondt i de små lokalsamfund. Lukningen af de små filialer kan dog ses som et generelt resultat af urbaniseringen¹², hvor de små lokalsamfund i stigende grad har oplevet en markant udvandring mod metropolerne og de større byområder.

Filiallukningerne har været med til at forringe servicen i de små lokalsamfund, men kigger man på perioden fra 2000-2007, er det samlede udlån af musik steget med 14,1 %, levende billeder med 117 % og multimediematerialer med 101,3%. Sammenholdt med faldet i udlån af bøger, der udgør 10,9 %, er tendensen, at der trods lukningen af de mindre bæredygtige filialer, er sket en stigning i det samlede udlån¹³ og en forbedring af servicen, hvis man udelukkende måler det på antallet af udlånte enheder. Målt i tilgængelighed i forhold til bibliotekernes åbningstider, hvor faldet i perioden 1997-2007 har været 8,8 % og sammenholdt med nedlægningen af antallet af biblioteksfilialer på 556 enheder i perioden 1988-2007, heraf 131 i perioden 2006-2007, kan man umiddelbart konkludere, at der på de tilbageblevne filialer er iværksat længere åbningstid og dermed øget tilgængelighed.

Konklusionen er dermed, at der trods filiallukninger er skabt øget tilgængelighed i form af længere åbningstid og øget udlånsantal.

Litteratur (referenceliste)

- Henrik Bang, Karin Hansen (2000): Demokrati fra neden. Politikerne mellem 'central styring' og 'samstyring' - jagten på en ny demokratisk rolle. Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Anthony Giddens (1999): Modernitetens konsekvenser. Hans Reitzels forlag
- Geert A Nielsen og Flemming Olsen (2008): I globaliseringens lys – en anden verdenshistorie. Systime

- 1 <http://www.bibliotekspresen.dk/Bladet/2007/~//media/Bibliotekspresen/bladet/2007/17/PDF.ashx>
- 2 <https://www.retsinformation.dk/>
- 3 <http://www.dbf.dk/Default.aspx?ID=5653>
- 4 <http://www.dbf.dk/Default.aspx?ID=645>
- 5 http://www.im.dk/publikationer/kommunalreformen-kort_fortalt/kap04.htm
- 6 Fra rapporten Folkebiblioteket efter kommunalreformen http://www.kum.dk/graphics/kum/downloads/Pressemeddelelser/folkebibliotekerne_efter_kommunalreformen.pdf
- 7 Søndag Aftens analyse af biblioteksbudgetterne for 2007 <http://www.cultur.com/2007/0205.html>
- 8 <http://www.cultur.com/2008/0106.html> samt http://www.biblioteksforeningen.org/organisation/dokument/pdf/Sverige_Norden_efter.pdf
- 9 <http://www.bibliotekogmedier.dk>
- 10 <http://www.dst.dk>
- 11 <http://www.dbf.dk/Default.aspx?ID=2749>
- 12 <http://jp.dk/morgenavisen/mainland/article71441.ece>
- 13 http://www.kum.dk/graphics/kum/downloads/Pressemeddelelser/folkebibliotekerne_efter_kommunalreformen.pdf