

Varför lägger man ner biblioteksfilialer?

EN STUDIE OM ORSAKER OCH KONSEKVENSER AV
BIBLIOTEKSNEDLÄGGNING

Förord

Biblioteken är fortfarande den kulturinstitution som finns mest spridd i hela landet, men antalet biblioteksenheter har successivt minskat. Nedläggningar sker inte i den snabba takt som under 1990-talet då flera rena utlåningsstationer lades ner. En del av förklaringen till att minskningen ändå fortsätter är att tidigare kombinerade folk- och skolbibliotek omvandlas till att vara enbart skolbibliotek. En annan är att dessa filialer ofta har haft väldigt begränsade öppettider för allmänheten.

Eftersom den officiella biblioteksstatistiken endast tittar på antalet bibliotek vet vi dock väldigt lite om orsakerna till varför kommunerna väljer att lägga ner bibliotek och om de i så fall ersätter de fysiska biblioteken med någon annan typ av biblioteksverksamhet. Senast det gjordes en mer fördjupande studie om orsaken till biblioteksnedläggning var 2011 då ett antal regionala biblioteksverksamheter genomförde en enkät och tittade på några typexempel.

Sveriges kommuner och landsting (SKL) har därför valt att tillsammans med forskare från Högskolan i Borås undersöka hur det ser ut idag. Handlar det bara om att spara eller är det medvetna satsningar på andra typer av biblioteksverksamhet? Hur har kommunerna utvecklat sin folkbiblioteksverksamhet de senaste åren? Är det rimligt att enbart jämföra antal fasta, fysiska lokaler? Det är några av de frågor som den här rapporten tittar närmare på.

Stockholm i september

Gunilla Glasare

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad

FAKTASAMMANSTÄLLNING

Samtliga kommuner har folkbibliotek och det finns 1 120 biblioteksenheter utspridda i hela landet. Till det kommer 82 biblioteksbussar, som stannar på nästan 6 500 fasta hållplatser.

Kommunernas folkbibliotek har årligen över 60 miljoner besök.
Kommunernas nettokostnad för folkbiblioteken är 4,4 miljarder kronor (2016).

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 5 |
| Bakgrund | 6 |
| Statistik om tillgänglighet..... | 7 |
| Tidigare studier..... | 9 |
| Förutsättningar och avgränsningar | 9 |
| Studie av biblioteksnedläggningar | 11 |
| Urval | 11 |
| Metod | 11 |
| Högskolan i Borås sammanfattning | 12 |
| Resultat | 13 |

Sammanfattning

Denna studie bygger på uppgifter för ett urval kommuner som under perioden 2012-2016 har lagt ner en eller flera biblioteksfilialer, enligt den officiella biblioteksstatistiken. Studien är begränsad och slutsatserna man kan dra är därför begränsade. Det finns dock några tendenser som återkommer och andra som bekräftas av tidigare studier.

- Det som ser ut som nedläggningar i den officiella statistiken är inte alltid nedläggningar. Flera av kommunerna i denna studie har haft tillfälliga stängningar på grund av ombyggnationer eller så känner man inte igen sig i beskrivningen att filialen är nedlagt.
- Statistiken är inte helt tillförlitlig. I något led av redovisning och bearbetning av statistiken blir det fel och i denna studie hävdar tre kommuner detta. Det verkar bland annat finnas en begreppsförvirring kring vad "bemannade serviceställen" egentligen är.
- Samverkan med skolan, i form av delade lokaler, kan enligt denna studie vara en bräcklig grund att stå på för ett folkbibliotek. När skolan har behov av lokalen säger de upp avtalet med folkbiblioteket och det tidigare folk- och skolbiblioteket blir "bara" ett skolbibliotek eller ett klassrum.
- Det finns ofta ekonomiska incitament för att stänga en filial, men ofta i relation till att verksamheten behöver förändras och utvecklas.
- Flera av kommunerna som lägger ner en filial ersätter den med annan typ av biblioteksverksamhet, men det kan ibland dröja några år innan verksamheten är på plats (t.ex. en ny filial eller biblioteksbus).
• Det finns inga direkta samband mellan färre besök och utlån och antal bibliotek i de kommuner som lagt ner bibliotek, i denna studie.

Bakgrund

Enligt Bibliotekslagen (2013:801) ska varje kommun ha folkbibliotek. Det är inte reglerat hur många, men lagen är tydlig med att ”§6 Folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov”. Det innebär att de flesta kommuner väljer att ha flera olika biblioteksenheter, eller filialer som de kallas i dagligt tal, och/eller biblioteksbussar.

Under ett antal år har Kungliga biblioteket (KB), i samband med att de har redovisat den officiella biblioteksstatistiken, dock påtalat att antalet folk- biblioteksenheter har minskat och gjort så enda sedan 1990-talet. Men någon konsekvensanalys av nedläggningarna har inte gjorts av KB, d.v.s. om invånarna lånar färre antal böcker, besöker biblioteken i mindre omfattning eller fått sämre tillgång till biblioteksverksamhet i de kommuner där biblioteksenheter har lagts ner, jämfört med övriga kommuner. Orsaken till varför en kommun har valt att lägga ner en biblioteksenhet har KB inte heller undersökt närmare. KB har inte heller undersökt om filialerna har ersatts av någon annan typ av biblioteksverksamhet, t.ex. någon form av mobil verksamhet (eller fler hållplatser på en redan befintlig biblioteksbus slinga), mer uppsökande verksamhet eller utökade öppettimmar på en annan filial eller huvudbibliotek. Eller om kommunen har utvecklat verksamheten på något annat sätt som gör att den fysiska lokalen inte är lika viktig.

Det förs till exempel inga resonemang kring digitalisering och dess effekter i dessa sammanhang. Att det sedan 1990-talet har skett andra stora förändringar i samhället när det gäller tillgång till medier och den ökade tillgång till internet i hemmet (eller i telefonen) är inte heller något man tar hänsyn till eller sätter i relation till filialnedläggningar när den officiella biblioteksstatistiken sammanställs och presenteras.

Med tanke på de demografiska utmaningar som Sverige står inför framöver, med en ökad befolkning där barn och äldre ökar markant får det ekonomiska konsekvenser för offentlig verksamhet. Det innebär både att kraven på den offentliga verksamheten ökar (när det gäller t.ex. vård och omsorg samt förskola och skola) samtidigt som antalet personer i arbetsför ålder inte ökar i samma utsträckning. Det innebär bland annat att man står inför stora rekryteringsutmaningar samt att skatteintäkterna minskar. Det får som konsekvens att all skattefinansierad kommunal verksamhet, och därmed även bibliotek, måste bedrivas mer effektivt och på andra sätt än idag. Detta för att kunna erbjuda en bra service till kommuninvånarna. Detta behöver man också ta hänsyn till när man diskuterar nedläggning av bibliotek.¹

¹ Ekonomirapporten maj 2018. Om kommunernas och landstingens ekonomi, SKL

Statistik om tillgänglighet

KB har ansvaret för att samla in den officiella statistiken för biblioteken i Sverige och presenterar den årligen i en rapport. Flera av statistikmått som samlas in visar på invånarnas tillgång till biblioteksverksamhet.

Enligt den senaste rapporten fanns det totalt 1 120 folkbibliotek år 2017. Med folkbibliotek avses bemannade serviceställen och är i praktiken det som kallas huvudbibliotek och filialer.² Antalet folkbiblioteksenheter har som sagt minskat successivt över tid och 2017 inrapporterades det 48 färre folkbiblioteksenheter än för 5 år sedan.

Övriga utlåningsställen ökar däremot. Med övriga utlåningsställen avses platser där kommunerna erbjuder utlåning av medier, men inte registrerar enskilda lån (t.ex. bokkassar på förskolor och boksnurror på vårdinrättningar). KB menar att det ”under några år förekommit en överrapportering av de så kallade övriga utlåningsställena, fler rapporteras än vad som rimligen kan finnas.”³ De konstaterar samtidigt att antalet övriga utlåningsställen ökar i takt med att folkbibliotekens filialer läggs ned. Bara mellan 2016 och 2017 hade antalet övriga utlåningsställen ökat med nästan 700 (från 5 295 till 5 890).

Andra fysiska bibliotek är bok/biblioteksbusarna. Det finns 82 bok/biblioteksbusar i Sverige och de erbjuder en mobil biblioteksverksamhet på nästan 6 500 platser. Antalet har till skillnad från andra biblioteksenheter varit relativt konstant de senaste åren. Bok/biblioteksbusarna är extra viktiga i glest befolkade områden, men används också mer och mer för uppsökande verksamhet för vissa prioriterade målgrupper. Till exempel används många bok/ biblioteksbusar för besök på förskolor och äldreboenden.



Simrishamns kommuns nya bokbuss

² Ett serviceställe är ett bibliotek vid vilket biblioteksservice erbjuds i därför avsedda lokaler. Vanligen har ett serviceställe en unik gatuadress. Ett serviceställe kan vara ett självständigt bibliotek, ett filialbibliotek eller ett bibliotek som utgör en del av en större administrativ enhet. Del av definition hämtad från KB:s exempelenkät, <http://bibstat.kb.se/surveys/example>

³ S. 17, *Bibliotek 2017. Offentligt finansierade bibliotek*, Kungliga biblioteket

Det finns givetvis annan statistik som kan visa på hur kommunerna lever upp till uppdraget att vara ”tillgängliga för alla och anpassade till användarnas behov”. Antalet öppettimmar är ett sådant mått. Det totala antalet öppettimmar har minskat de senaste åren, men biblioteken har flyttat sina öppettider till kvällar och helger i större utsträckning. Detta för att invånarna lättare ska kunna använda sig av bibliotekens verksamhet.

Antalet meröppna bibliotek har också ökat kraftigt de senaste åren. Meröppna bibliotek innebär att biblioteket är tillgängligt för personer med bibliotekskort på andra tider än när det är bemannat. Det är ett bra komplement till övriga öppettider och visar att kommunerna aktivt tagit ställning för att kommuninvånarna ska kunna använda biblioteken när det passar dem. 2017 fanns det meröppna bibliotek i 87 kommuner, det vill säga i nästan en tredjedel av alla kommuner.

Till sist visar den offentliga statistiken på en annan, delvis motsägande, tendens. För även om antalet filialer minskar så har biblioteket som lokal blivit allt viktigare. Biblioteken fungerar mer och mer som en mötesplats än hur många kanske föreställer sig ett traditionellt bibliotek. I dag är folkbiblioteket ett offentligt rum som bli extra viktigt när trångboddheten ökar. Här träffar man människor, sitter och pluggar, läser tidningar, lånar datorer och internet gratis. Eller deltar i något av alla de arrangemang som biblioteken genomför. För trots att antalet biblioteksenheter blir färre ökar antalet aktiviteter. 2017 anordnades 144 000 aktiviteter. Det innebär att det genomförs drygt 390 aktiviteter varje dag, året runt på landets folkbibliotek. Till dessa kommer alla de aktiviteter som andra aktörer, till exempel lokala föreningar och studieförbund genomför i bibliotekens lokaler och som inte ingår i den offentliga statistiken.



Tidningsläsning på Uppsala stadsbibliotek

Tidigare studier

En studie kring nedläggning av folkbibliotek gjordes av Fia Söderberg på uppdrag av Länsbibliotek Gävleborg Uppsala, Regionbibliotek Stockholm och Länsbibliotek Jönköping år 2011; *Nedläggning – hot eller möjlighet? En studie av processerna kring nedläggning av bibliotek*. Studien byggde dels på en nationell enkät till samtliga kommuner (med en svarsfrekvens på 63 %) och dels på tre fallstudier. I enkäten frågade man bland annat om hur många utlån den nedlagda filialen hade per år och hur många öppettimmar den hade per vecka, innan de lades ned. Svaren visade att de filialer som hade lagts ner både hade få utlån (under 5 000 utlån/år) och få öppettimmar (mindre än 8 timmar/vecka). Studien visade också att tre fjärdedelar av de kommuner som hade lagt ner någon filial hade erbjudit någon form av alternativ biblioteksservice efter nedläggningen. Det vanligaste var bokbuss, men ”övriga alternativ värt att nämna är att filialen finns kvar som skolbibliotek i flera fall, föreningsdrift, utökat öppethållande på andra bibliotek” (s.25). De tre fallstudierna bekräftar det som kom fram i enkätundersökningen. Den gemensamma faktorn för de tre kommunerna i fallstudien var att alla verksamheterna hade varit hotade på något sätt., men också att de hade utvecklas i processen. Fallstudierna visar också att nedläggningar av biblioteksfilialer ofta får bli en symbol för kampen för samhällsservice i hela landet. Det är också den bild som speglas i media, ett exempel är artikeln ”De gömde 4 700 böcker för att rädda sitt bibliotek” i *Dagens nyheter* 20 maj 2018:

”Vintern 2014 hade järnverken lagt ner. Det hade skomakaren också – och bensinmacken och apoteket och polisstationen och posten och matvarubutiken. Men biblioteket höll fortfarande öppet på tisdagar och torsdagar.”

Nedläggning – hot eller möjlighet? En studie av processerna kring nedläggning av bibliotek är en av få studier när det gäller nedläggning av bibliotek och en av få som problematiserar bilden. Tillsammans med det faktum att både antalet anställda på folkbiblioteken totalt sett ökar och de totala kostnaderna för kommunernas biblioteksverksamhet fortsätter att öka de senaste åren, har gjort att SKL har valt att göra en ny studie.

Förutsättningar och avgränsningar

SKL anlitate Högskolan i Borås för att göra en studie för att undersöka ett antal kommuner som lagt ner en eller flera filialer närmare. Uppdraget genomfördes av universitetsadjunkt Malin Ögland i samverkan med Karen Nowé Hedvall, universitetslektor i biblioteks- och informationsvetenskap, under mars och april 2018.

De kommuner som har valts ut för denna studie har lagt ner en eller flera filialer under åren 2012-2016. Detta för att kunna jämföra resultatet med studien från 2011. Statistiken för 2017 hade inte heller presenterats när denna studien gjordes och finns därför inte med. Kommunerna representerar olika slags kommuner (landsbygdskommuner, mindre stad, pendlingskommun nära mindre

stad/tätort samt större stad) och de är geografiskt spridda över landet. De har också olika befolkningsstruktur och invånarantal. Detta för att ge en så bred bild som möjligt och det visar samtidigt att bibliotek läggs ner oavsett kommun-storlek och geografi.

De kommuner som har undersökts är:

Oskarshamn
Svenljunga
Vimmerby
Norsjö
Simrishamn
Bollnäs
Torsby
Örebro
Härnösand

Utifrån kommunernas verksamhetsplaner, budget, redovisningar samt mejl-konversationer med kommunernas bibliotekschefer har forskarna tagit reda på orsakerna till nedläggningarna. De har också undersökt om, och i så fall på vilket sätt, kommunerna har ersatt filialerna med någon annan verksamhet (t.ex. ersatt med någon form av mobil verksamhet eller utlåningsstation, ökat den uppsökande verksamheten, ökat öppettiderna på andra filialer/huvudbibliotek).

Som ett sätt att mäta effekterna av biblioteksnedläggningarna har KB:s statistik tjänat som underlag t.ex. genom att jämföra kommunens totala antal biblioteksbesök, antal aktiva låntagare, bokbusshållplatser samt antal lån före och efter nedläggningen.

I nästa avsnitt presenteras studien i sin helhet.

Studie av biblioteksnedläggningar

I detta avsnitt presenteras det resultat och de slutsatser som forskarna vid högskolan i Borås har dragit.

Urval

I studien ingår ett litet urval av kommuner som lagt ner filialer under perioden 2012-2016. De fördelar sig jämnt geografiskt över Sverige och representerar olika storlek av kommuner. Tre kommuner 2012-2013, två kommuner 2013-2014, två kommuner 2014-2015, två kommuner 2015-2016. Urvalet har gjorts genom stickprov i KB:s rapporter för biblioteksstatistik (<http://bibstat.kb.se/>), som i fortsättningen hänvisas till som statistikrapporten.

Valet av kommuner är kommunicerat med och godkänt av SKL.

| Årtal | Kommuner |
|-----------|--|
| 2012-2013 | Oskarshamn (-2) Svenljunga (-2) Vimmerby (-2) |
| 2013-2014 | Norsjö (-1. Mellan 2014-2015 -1) Simrishamn (-5) |
| 2014-2015 | Bollnäs (-1) Torsby (-2) |
| 2015-2016 | Örebro (-1. Mellan 2013-2014 -1) Härnösand (-1) |

Tabell 1: Urval av kommuner och antal biblioteksenheter som har lagts ner (inom parentes)

Vid kontakt med bibliotekschefen i Oskarshamn framkom att inga filialer lagts ned mellan 2012-2013. Forskarna vände sig då till Vimmerby kommun, som enligt statistikrapporten lagt ned två filialer mellan 2012-2013. Vid kontakt med kultursamordnaren i Vimmerby framkom att inte heller de har lagt ned någon filial mellan dessa år utan hänvisar till felinmatning av uppgifter. Vimmerby la dock ned två utlåningsstationer som var inhysta i två skolor 2009-2010. Forskarna har ändå valt att ta med både Oskarshamn och Vimmerby i denna studie då de bidrar med några exempel till resultatet.

Metod

De frågor som SKL angivit som utgångspunkt för den här studien är:

- Vilka orsaker till nedläggningarna har funnits?
- Vilka konsekvenser har de fått för biblioteksanvändandet?
- I vilken mån har de ersatts av annan verksamhet?

För att besvara dessa frågor har forskarna på Högskolan i Borås kontaktat biblioteksansvarig person i respektive kommun och bitt om verksamhetsberättelser, budgetar och biblioteksplaner för de år som varit aktuella. Forskarna har också bitt dem att kommentera frågorna i den mån de haft tid.

Från KB:s statistikrapporter har forskarna valt ut ett antal variabler som kan belysa biblioteksanvändandet.

Det är viktigt att påpeka att urvalet av kommuner är litet och att endast ett totalt urval kan svara helt på frågorna. Forskarna bedömer dock att de fått tillräckligt material för att kunna sammanställa ett resultat och dra några försiktiga slutsatser med det urval som använts.

Högskolan i Borås sammanfattning

I dels dokument såsom planer, tjänsteskrivelser och nämndbeslut och dels de mail som skickats till Högskolan i Borås finns en ambivalens till begreppet "nedläggning". Att en kommun angivit en lägre siffra i rutan, som anger antalet bemannade serviceställen, än året innan, betyder inte nödvändigtvis att en filial blivit nedlagd. Fyra av de nio kommuner som forskarna har studerat känner inte igen sig i ordet "nedläggning".

Men visst har bibliotek lagts ned och i flera fall har en sviktande ekonomi varit orsaken. Men samtidigt har ekonomin inte i något fall varit den enda orsaken, utan en kombination av sviktande ekonomi och en verksamhet som behöver förändras och utvecklas.

Det handlar i många fall om lokaler. Folkbiblioteket kan till exempel vara integrerat med ett skolbibliotek och när skolan har behov av lokalen säger de upp avtalet. Men det handlar också om statliga krav på tillgänglighet och arbetsmiljökrav som inte längre kan uppfyllas. Och en svårighet att hitta nya lokaler som lever upp till kraven.

Högskolan i Borås ser också att det kan vara en del av en medveten strategi där ett serviceställe behöver stängas temporärt eller definitivt, för att förhållanden i lokalsamhället har ändrats vilket får konsekvenser även på biblioteksverksamheten. Om antalet bemannade serviceställen minskar i en kommun på grund av att verksamheten helt enkelt behöver förändras så blir det fel att tala i termer av "ersättning". Beslut om inrättande av en ny bokbuss och bokbil och samverkan med annan verksamhet beskrivs snarare som resultatet av ett medvetet, aktivt och strategiskt utvecklingsarbete än en passiv ersättning.

När det gäller att titta på vilka konsekvenser minskningen av antalet bemannade serviceställen har fått på användandet är det väldigt svårt att se något entydigt. Forskarna har valt att titta på konsekvenserna utifrån variablerna invånarantal, driftskostnad, antal årsverken, antal bemannade serviceställen, antalet bok-buss-hållplatser, antalet bokbilar, öppettimmar, utlån, besök och andelen aktiva användare. För varje kommuns resultat finns något intressant att titta närmare på, men inom ramen för denna studie har det inte funnits utrymme för några djupdykningar mer än att peka på det som avviker från förväntningarna. Det är

framförallt svårt att se koppling mellan utvecklingen av biblioteksverksamheten enligt de befintliga variablerna och minskningen av antalet bemannade serviceställen i dessa kommuner. Finns det andra mått, än de som är valda i denna studie, som bättre kan beskriva utveckling, eller avveckling, av biblioteksverksamhet?

Resultat

Avsikten är nu att gå djupare in på skälen för nedläggningar, konsekvenser för användandet och hur man ersatt den nedlagda verksamheten. Men innan detta måste någon rad ägnas åt själva termen ”nedläggning” och tillförlitligheten i statistiken.

Färre antal bemannade serviceställen eller fler nedlagda bibliotek?

SKL har formulerat uppdraget att ”orsak till nedläggning av biblioteksfilialer” ska undersökas och i mejlen som Högskolan i Borås skickade ut till biblioteksansvariga kommunerna hade ordet biblioteksnedläggningar i ämnesraden. Urvalet bygger på att kommunerna angivit en lägre siffra än året innan i rutan ”antal bemannade serviceställen” i enkäten som är underlaget till KB:s statistikrapport. Detta betyder inte nödvändigtvis att servicestället är nedlagt, utan kan bero på att det saknar bemanning. Så har fallet varit i Bollnäs kommun. Mellan 2014 och 2015 har antalet bemannade serviceställen i Bollnäs minskat från 3 till 2 och på Högskolan i Borås mail om ”Studie angående biblioteksnedläggningar” svarar biblioteksansvarig:

”Filialen är inte nedlagd men den är obemannad, har legat i en skola och varit ett MER-öppet bibliotek (dock som sagt utan personal). (ur mail 2018-03-28).”

I Bollnäs har man alltså minskat antalet bemannade bibliotek.

I Örebro stängdes ett bibliotek 2013 på grund av att skolan ville ha sina lokaler för förskoleverksamhet. Biblioteket har därefter varit i malpåse, men öppnar i nya lokaler i höst 2018. Ytterligare ett bibliotek i Örebro stängdes på grund av ombyggnad under ungefär ett år men öppnade igen 2016. I Örebro har man alltså inte lagt ned några filialer men under några år har man haft färre bemannade serviceställen.

Det tredje exemplet, när kommuner inte känner igen ordet ”nedläggning”, verkar handla om den mänskliga faktorn. I något led av redovisning och bearbetning av statistiken har det blivit fel och i denna studie hävdar Oskarshamn, Vimmerby och Torsby detta. Oskarshamn menar att de inte lagt ned några filialer alls, Vimmerby har lagt ned två filialer men inte under det tidsspän som kan utläsas av statistikrapporten och Torsby meddelar att det är en och inte två filialer som lagts ned mellan 2014-2015.

Sviktande ekonomi och en verksamhet i behov av förändring

Flera kommuner nämner inte oväntat sviktande ekonomi som skäl till neddragning av filial.

Kultursamordnare i Vimmerby beskriver det tydligt:

”Anledningen, som alltid, var att kommunen såg över sina verksamheter vid ny budgetgenomgång på grund av neddragningar. För att kunna utveckla, kan hända man måste dra ner i en annan ände inom en nämnds ansvarsområde vid en besparing. (ur mail 2018-03-28)”

I detta fall var det en pensionsavgång som inte ersattes. Det innebar att två utlåningsstationer lades ned och att de två filialer som var kvar fick minskade öppettider.

Också i Torsby var det ekonomi som var främsta anledningen till ändring av antalet serviceställen. Där hade man en filial integrerad med biblioteket på folkhögskolan i Stöllet. Bibliotekarietjänsten delades mellan folkhögskola och folkbibliotek, men folkbiblioteket drog ner sin del. Biblioteket finns dock kvar och är tillgängligt för folkhögskolans elever och bokbussen besöker Stöllet och är tillgänglig för alla.

I Norsjö ser man också ekonomin som en orsak till nedläggning, men här också i kombination med att den ena filialen användes allt mindre.

| År | Utlån | Besök |
|-----------|--------------|--------------|
| 2009 | 190 | |
| 2010 | 136 | |
| 2011 | 119 | |
| 2012 | 110 | |
| 2013 | 28 | 3-4/vecka |

(ur Kommunstyrelsens protokoll 2014-04-29)

Även i Simrishamn är ekonomin den främsta anledningen till nedläggning. I Simrishamn tas ett stort steg då alla fem filialerna läggs ned samtidigt 2014. Filial- och skolbiblioteken utreds och frågan är uppe i både kultur- och fritidsnämnden och i kommunfullmäktige. I utredningen beskriver man situationen för de fem filialbiblioteken så här:

”De fem biblioteksfilialerna som stängdes vid årsskiftet hade ett begränsat öppethållande och därmed låg tillgänglighet. Även nivån på servicen var låg och omfattade så gott som enbart utlån och återlämning av media (i första hand böcker). Filialerna hade öppet fyra timmar/vecka. Filialföreståndarna hade utöver öppettiden fyra timmar/vecka avsatt för inre arbete. På denna tid utfördes bl.a. återlämning av media som lämnats utanför öppethållandet, krav, cirkulation av böcker mellan filialerna och

bokuppsättning, rutiner som måste utföras för att verksamheten över huvud taget ska vara möjlig att bedriva.

Bokbestånden förnyades endast i begränsad omfattning och de nya titlarna cirkulerade mellan filialerna. Användarna uttryckte missnöje med såväl den begränsade tillgängligheten som med bristen på nya böcker. I praktiken fungerade filialerna som utlåningsställen, snarare än fullvärdiga biblioteksfilialer. Det fanns ingen möjlighet att utveckla verksamhet riktad mot barn, äldre eller nya svenskar, grupper som prioriteras i bibliotekslagen.” (ur Utredning kring filial- och skolbibliotek i Simrishamns kommun, 2014-02-03)

Slutsatsen är att ekonomin tvingar fram något, men det beror också på att verksamheten i den form den hittills bedrivits inte varit tillräckligt relevant gentemot bibliotekslagens prioriterade grupper. 2015, året efter att Simrishamn la ner sina filialer, fattades beslut om att investera i en bokbuss. Den kommer att tas i bruk under 2018.

Även i Svenljunga handlar det om ekonomi då kulturenheten/biblioteks-verksamheten 2012 fick i uppdrag att halvera antalet filialer som då var åtta stycken. Men ärendet handlar också om svårigheten att hitta lämpliga lokaler för verksamheten, så Svenljunga diskuteras vidare under nästa rubrik.

Lokalen

Att bedriva en offentlig verksamhet innebär förstås att man måste följa de lagar och regler som finns vad gäller användares tillgänglighet till lokaler, men också att den följer de föreskrifter som gäller för personalens arbetsmiljö. Förutom detta så har digitaliseringen påverkat det fysiska biblioteksrummets betydelse. Digitaliseringen innebär å ena sidan att information och text/ljud/bild till viss del finns tillgängligt oavsett fysiska rum. Men digitaliseringen har också inneburit att samhällsfunktioner som till exempel banker har stängt sina kontor på landsbygden. Tillgången till datorer och tillgången till MIK-kompetens⁴ har inneburit att biblioteksrummen blivit viktiga platser – för att ge tillgång till de digitaliserade tjänsterna för den som själv saknar teknik eller kompetens.

När Svenljunga fick i uppdrag att halvera antalet filialer såg lokalsituationen ut så här:

”Tre av utlåningsstationerna var placerade i ortens låg/mellanstadieskola”

De fem övriga låg i mer eller mindre ändamålsenliga lokaler som liten trång lokal i ett privathus (utan toalett), i vestibulen i ett Medborgarhus, i en bygdegård, i ett föreningshus och i ett hyreshus.

⁴ MIK = Medie- och informationskunnighet är ett samlingsbegrepp för de kompetenser som gör att människor kan hantera, värdera och analysera det informationsflöde som förekommer via olika medietyper.

”I Sexdrega hade vi tidigare varit i skolan men fick inte plats där på grund av stort elevantal. (...) Dessa 8 utlåningsstationer var inte daterade utan lånade ut med Detroit systemet.” (ur mail 2018-03-26)

Med andra ord: det skulle krävas en avsevärd investering för att få dessa lokaler ändamålsenliga. Och detta i ett läge när Svenljunga redan har svårt att få verksamheten att gå ihop ekonomiskt.

”Det var i stort sett omöjligt att hitta en lokal på en liten ort i Svenljunga där man kan komma in med barnvagn, rullstol och där det finns en toalett/handikapptoalett.” (ur mail 2018-03-26)

Beslutet blev att lägga ner fyra filialer. Några år senare läggs ytterligare en filial ned, då huset där biblioteket ligger, säljs till en privatperson som bygger om hela huset till flyktingboende. Kommunen föreslog samarbete och påpekade det utmärkta med att kombinera flyktingboende med bibliotek, men hela huset byggdes om och där biblioteket legat blev det istället tvättstuga.

”Samhällsbyggnadsnämnden beslöt vid den tidpunkten att vi skulle hitta en annan lokal men det visade sig inte möjligt.” (ur mail 2018-03-26)

Svenljunga fick 2018 igenom sitt äskande på en bokbil plus 50 % utökning av tjänst.

I exemplet Svenljunga kan man se en företeelse som även finns i Örebro, nämligen det något osäkra i att samarbeta med skolan. I Örebro var ett av biblioteken integrerade med skolan som dock, 2013, ville ha ensam tillgång till lokalen för att bedriva förskoleverksamhet. Biblioteket har därefter varit stängt på grund av svårighet att hitta ny lämplig lokal. Först i höst 2018 öppnar biblioteket igen i nya lokaler och nu i samverkan med fritidsverksamheten.

Det andra biblioteket i Örebro som varit stängt under en period har varit det på grund av rasrisk från ett K-märkt hus bredvid och ombyggnation av fritidslokaler. Detta bibliotek har öppnat igen och är det första biblioteket som öppnat inom en medveten strategi att samlokalisera och driva verksamheterna för fritids och bibliotek.

”Det är en medveten strategi för Örebro (...) även i stadsdelen Varberga pågår planering för att starta ett bibliotek ihop med fritidsgården. (...) Kultur- och fritidscentret (52:an + Norr som öppnar i höst) ska vara en öppen mötesplats för alla oavsett ålder, kön, sexualitet, politik, etnicitet eller religion. Vi vill dock särskilt beakta barns och ungdomars förutsättningar och behov. Vi arbetar för att få de olika verksamheterna att samverka på bästa sätt och utnyttja varandras kompetenser och möjligheter utan att göra intrång på respektive verksamhets unika profession. Vi strävar efter att kunna ha så generösa öppettider och utbud som möjligt, men ändå ha i åtanke att kvalitet måste prioriteras före kvantitet.” (ur mail 2018-04-26)

I Härnösand kommun låg ett av filialbiblioteken integrerat med skolan. Delar av skolan brann ned 2014 och skolan behövde alla kvarvarande lokaler för sin

verksamhet och folkbiblioteksdelen stängdes tillfälligt. Under 2015 gjordes en genomlysning av filialbibliotekens organisation och på kommunstyrelsens sammanträde 2016-02-02 beslutades om nedläggning av filialen. Alla barn och ungdomsböcker blev kvar i ett skolbibliotek och folkbiblioteksdelen lades ner.

”Biblioteksfilialen i Älandsbro, ca 7 km från tätorten, lades ned 2015 efter beslut i Kommunstyrelsen. Det hade inget med besparingar att göra. (...) Efter ett antal år med bidrags-ansökningar hos Leader och Jordbruksverket så startade äntligen projektet Landsbygd 2.0 i höstas. Utveckling av biblioteksservice på landsbygden ingår i projektmålen Mötesplatser & service.” (ur mail 2018-04-09)

Hur har det gått?

Genom att sammanställa ett antal statistikvariabler och sätta dem bredvid varandra går det att få en bild av hur det gått med tillgängligheten efter minskning av antalet serviceställen. I vissa fall är bilden tydlig, men i några fall är bilden motstridig och återkoppling till bibliotekscheferna har varit nödvändig för att få kompletterande information. Folkbiblioteksverksamheten befinner sig ju inte heller, som alla vet, i ett vacuum. Det är förstås väldigt svårt att veta om vissa resultat beror på nedläggningarna eller att något annat hänt lokalt. En skola kanske har flyttat, en busslinje ändrats eller ett nytt bostadsområde har byggts. Det kan ju också vara så att de lokala resultaten hänger samman med större samhällsliga trender. Om de sammanlagda utlånen för hela Sverige sjunker kanske det inte är så konstigt om de också sjunker i de nio kommuner som ingår i denna studie.

Något som varit gemensamt för hela Sverige är den stora gruppen asylsökande som kom 2015-2016. Hur detta har påverkat folkbibliotekens dagliga arbete har Ola Pilerot beskrivit väl i studien *Folkbibliotekens arbete för och med nyanlända* (2016). Pilerot har dock inte tittat på statistiska resultat. Det troliga är att det påverkat antalet besök. Därför är det extra intressant att se de totala antalet besök på svenska folkbibliotek 2012-2016:

| År | Besök |
|------|------------|
| 2012 | 65 961 061 |
| 2013 | 64 852 546 |
| 2014 | 65 706 347 |
| 2015 | 65 956 572 |
| 2016 | 65 036 723 |

Tabell 2: Antalet fysiska besök totalt i riket, Uppsala kommun saknas 2015 och 2016.

Nog är det överraskande att se att antalet besök sjunkit mellan 2015 och 2016? Under dessa år rapporterade inte Uppsala kommun några besökssiffror på grund av ombyggnad av stadsbiblioteket. 2014 redovisade de 1 400 779 besök och

2017 1 312 038 stycken besök. Med ett försiktigt medeltal av dessa summer som sen läggs på rikets totala, så kan man se att besöken fortsatt minskade mellan 2015 och 2016 på folkbiblioteken i Sverige.⁵ Däremot ökade de ganska rejält 2015.

| År | Besök |
|------|-------------------------------------|
| 2012 | 65 961 061 |
| 2013 | 64 852 546 |
| 2014 | 65 706 347 |
| 2015 | 65 956 572 + 1 356 408 = 67 312 980 |
| 2016 | 65 036 723 + 1 356 408 = 66 393 131 |

Tabell 3: Antalet fysiska besök totalt i riket där ett uppskattat värde från Uppsala kommun är markerat med rött.

Med detta något uppskattade värde kan man se att besöken har ökat med (knappt) 1 % mellan 2012-2016 i riket. Besöken har också ökat i de kommuner som ingår i denna studie, utom Vimmerby, Örebro och Härnösand.

Invånarantalet har ökat i riket under dessa år och i samtliga kommuner i denna studie, utom Norsjö och Torsby.

Utlånen har däremot minskat i riket och i samtliga kommuner i vår studie, utom Norsjö och Bollnäs.

Norsjö kommun, Västerbottens län, förtjänar i detta sammanhang en särskild analys. Biblioteket visar en långsam kräftgång bakåt vad gäller ekonomi, årsverken och antalet bemannade serviceställen. Och invånare. Men trots detta har utlån och besök ökat och andelen aktiva användare är högre än riksnittet. Är detta ett resultat av medvetet utvecklingsarbete och/eller en stor andel nyanlända? Biblioteksstrategen svarar:

”Skulle tro att det är en kombination av medvetet utvecklingsarbete och en stor del nyanlända.” (ur mail 2018-04-23)

Andelen aktiva användare är ett intressant mått. En aktiv användare är en registrerad användare som använt sitt bibliotekskort minst en gång under året. I KB:s enkät står det dessvärre ”En aktiv låntagare är registrerad användare som lånat minst ett lån under kalenderåret.”⁶ I de bibliotekssystem som Högskolan i Borås känner till, så är det inte bara lån av medier som får en att bli aktiv användare, utan varje gång du använder ditt bibliotekskort, vilket i många fall kan

⁵ Vi sände ett mail till FRB, Föreningen för regional biblioteksverksamhet, 2018-04-23 och frågade om något annat (än Uppsala) större biblioteks statistik saknas. 2014 och 2015 saknas Borlänges statistik. 2016 har de rapporterat ca 250 000 besök. Några fler bibliotek har vi inte fått information om.

⁶ Aktiv användare: Totalt antal aktiva låntagare under kalenderåret, män, kvinnor och institutioner. En aktiv låntagare är registrerad användare som lånat minst ett lån under kalenderåret. Definition hämtad från KB:s exempelenkät, <http://bibstat.kb.se/surveys/example>

handla om att boka en publik dator till exempel. Bollnäs har mellan 2014 och 2015 ökat sina aktiva användare från 25 % till 49,7 %. I Oskarshamn har också ökat sina aktiva användare mycket. Forskarna har försökt förstå vad denna kraftiga ökning är ett resultat av. Varken Bollnäs eller Oskarshamn har ökat sina lån eller besök i motsvarande grad. Ska man förstå det som att fler lånar mindre? Eller har biblioteket infört någon tjänst där bibliotekskortet behöver användas för inloggning?

Samverkan

Samverkan är en strategi som ofta framhålls i diskussionen kring hur kommuner ska klara sitt uppdrag. Biblioteken måste samverka med andra aktörer i lokalsamhället. Små kommuner behöver samverka med varandra. I den här studien syns olika exempel på samverkan och det antyds både svagheter och styrkor med de olika exemplen. Här finns något att undersöka vidare, men inom ramen för denna studie får vi nöja oss med att peka på exemplen.

- Simrishamn som lägger ner sina fem filialer där alla var integrerade med skolan uttrycker i sin utredning av filial- och skolbibliotek att den interkommunala samverkan kan fortsätta även efter filialnedläggningen.
- Svenljunga, Örebro, Bollnäs och Härnösand beskriver det något bräckliga med att samverka med skolan. I alla fall där biblioteksverksamheten bedrivs i skolans lokaler. Om förutsättningarna ändras och skolan behöver lokalerna är det lätt att folkbiblioteket åker ut.
- Torsby beskriver komplikationen då Stöllets folkbiblioteksdel läggs ner men de fortsatt ska samarbeta med den landstingsstyrda folkhögskolan. Inarbetade strukturer som till exempel internpost försvinner och krånglar till samarbetet.
- Vimmerby beskriver försök med Bok-i-butik som kompensation för nedlagd filial. Detta försök läggs dock ner något år senare på grund av bristande intresse från användarna.
- Svenljunga beskriver försök att samarbeta med privat aktör som driver asylboende. Något samarbete inleds dock inte.
- Svenljunga nämner samarbete om biblioteksdatasystem som delas med grannkommunen Tranemo.
- Härnösand beskriver projektet Landsbygd 2.0 där en utveckling av biblioteksservice på landsbygden ingår i ett av de stora projektmålen.
- För Örebro är det en medveten strategi att samlokalisera och driva verksamheterna för fritids och bibliotek.

Lärdomar

Vad kan man lära sig av denna studie? Allra viktigast förefaller det att vara mycket försiktig i benämningen av begrepp eller mått. Att antalet bemannade serviceställen har minskat kan inte tolkas som att filialbibliotek har lagts ned med samma antal. Ordet nedläggning för också lätt med sig bilden av en verksamhet som går bakåt. I denna studie träder dock bilden av en verksamhet som

stadigt arbetar för att utveckla sig fram. Här prövas samarbeten och lösningar för att fortsatt kunna erbjuda en verksamhet som är relevant för sina besökare och invånare och som anpassar sig till förändrade omständigheter. Men vilka mått ska användas för att beskriva dagens biblioteksverksamhet? Vilken typ av biblioteksverksamhet beskriver, till exempel, måtten ”antal bemannade service-ställen” och ”aktiva användare”? Och är biblioteks-verksamheten idag i takt med samhället i övrigt? Detta är frågor som skulle kunna undersökas närmare.

Varför lägger man ner biblioteksfilialer?

En studie om orsaker och konsekvenser av biblioteksnedläggning, men också vad kommunerna har ersatt verksamheten med

Idag finns det 1 120 folkbibliotek i Sverige, men antalet biblioteksenheter har successivt minskat. Vad beror det på? Och får det några konsekvenser för kommuninvånarna? SKL har gett Högskolan i Borås i uppdrag att undersöka orsaken till varför ett antal kommuner har lagt ner en eller flera filialer och om kommunerna har ersatt filialerna med någon annan typ av biblioteksverksamhet.

Upplysningar om innehållet
Maria Jacobsson, maria.jacobsson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2018
ISBN: 978-91-7585-652-0
Text: Maria Jacobsson, Malin Ögland
Illustration/foto: Ellen Kraft, Håkan Jakobsson