

Biblioteksnedrustning i demokratin

En fallstudie av Växjö kommun

Daniel Boëthius
Johan Öberg

Abstract

Sedan 1990 och fram till 2009 har en tredjedel av Sveriges biblioteksfilialer lagts ned. Vårt arbete syftar till att studera orsakerna till varför den successiva nedläggningen av folk- och filialbibliotek sker, en frågeställning utan entydiga svar. I arbetet diskuteras olika tänkbara orsaksfaktorer, fokus ligger dock på en fallstudie av Växjö kommuns omstrukturering av sin biblioteksverksamhet. Via en textanalys av medial debatt och beslutsdokument appliceras Lennart Lundquists teori om ekonomism på Växjö kommuns omstrukturering av biblioteksverksamheten. Teorin används för att utröna vilka typer av värden som motiverat omstruktureringen och sättet den genomförts på. Studiens resultat stämmer överens med vår hypotes, nämligen att ekonomism i hög grad påverkat beslutet om nedläggning och även omstruktureringens karaktär.

Nyckelord: Bibliotek, ekonomism, demokrati, nedläggning, Växjö

Antal ord: 8911

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Frågeställning och syfte	1
1.2 Hypoteser	2
1.3 Disposition	2
1.4 Avgränsning	3
2 Metod.....	4
2.1 Vetenskapsteori.....	4
2.2 Fallstudie.....	4
2.3 Textanalys	5
3 Teori	8
3.1 Lundquist demokrati och ekonomism.....	8
3.2 Kompletterande teorier	10
3.2.1 New Public Management och förvaltningstrender.....	10
3.2.2 Institutionell makt	11
3.3 Teoretisk sammanfattning.....	12
4 Bakgrund	13
4.1 Urbanisering.....	13
4.2 Nya tekniska förutsättningar	14
4.3 Integrerade bibliotek	14
4.4 Forskningsöversikt	14
4.4.1 Bibliotek som demokratisk institution	15
4.4.2 Ny teknik och nya förutsättningar.....	15
4.4.3 Bibliotek som ekonomisk tillgång	16
4.4.4 Fysiska bibliotek och integrering.....	16
5 Fallstudie: Växjö kommun.....	17
5.1 Växjö kommun.....	17
5.2 Material	18
5.3 Textanalys	18

5.4	Sammanfattning – textanalys	22
6	Avslutning	23
6.1	Sammanfattade resultat	23
6.2	Diskussion	24
6.3	Framtida forskning	25
7	Referenser	27
7.1	Litteratur	27
7.2	Rapporter, protokoll och lagar	27
7.3	Artiklar	28

1 Inledning

Folkbiblioteken har sedan länge haft en väletablerad roll i det svenska samhället. De ses idag som ett fundament i det svenska välfärdssamhället och som en symbol för demokrati och fri tillgång till information. Samtliga svenska kommuner är enligt svensk lagstiftning ålagda att upprätthålla en biblioteksverksamhet som är tillgänglig för kommunens alla invånare. Biblioteken har länge verkat som en naturlig och neutral mötesplats, bortom politiska och ekonomiska intressen. Denna väletablerade bild av biblioteken är dock en bild som kommit att utmanas allt mer. Förändrad politik med nya ekonomiska förutsättningar samt tekniska framsteg har lett till en intressant debatt om bibliotekens framtida roll.

Under 1900-talet befästes biblioteken som en självklarhet i det svenska samhället, men de har de senaste 20 åren utsatts för en successiv nedläggning. Cirka 33 % av 1990-års totala biblioteksfilialstillstånd på 1 200 biblioteksfilialer, har fram till år 2009 lagts ned (Kulturrådet 2010, s. 24). Detta har mötts av massiv kritik från berörda invånare och biblioteksanvändare och har ibland kommit att kallas för biblioteksdöden (Söderberg 2011, s. 14).

I denna uppsats vill vi titta närmre på varför en fundamental demokratisk institution rustas ned i en välförankrad demokrati.

1.1 Frågeställning och syfte

Vi intresserar oss för temat bibliotek i demokratin. Till en början avsåg vi att skriva detta arbete på temat *bibliotek som demokratisk institution*, och beskriva hur och varför bibliotek är en viktig funktion i det svenska välfärdssamhället. Ganska snart insåg vi dock att ett sådant ämne inte erbjöd någon större spänning eller motsägelse, då rådande forskning på området bibliotek i demokratin var ytterst entydig: Bibliotek ses i mer eller mindre alla avseenden som just en representant och bärare av demokratiska värden. Samtidigt kom vi i kontakt med material som pekade på en systematisk omstrukturering av biblioteksverksamheten, som i många fall innebar nedläggning av bibliotek.

Detta upplevde vi som ett kontraintuitivt samband. Varför lades biblioteken ned om större delen av den rådande forskningen pekade på bibliotekens viktiga roll i ett demokratiskt samhälle? En roll som dessutom tycktes vara mer relevant än någonsin i takt med att ett nytt ICT-samhälle (Information Communication Technology) är på frammarsch: Bibliotekens uppdrag tycktes ha breddats. Biblioteken förändrades från att ha varit en källa på fri information och en mötesplats skilt från politiska och ekonomiska intressen, till att vara en institution

som skulle tillvarata det traditionella biblioteksuppdraget samtidigt som informationen från ett allt mer informationsintensivt samhälle skulle förmedlas från många nya kanaler, däribland internet.

Motiven för att avveckla biblioteken upplevde vi som oklara och av den orsaken valde vi detta som tema för den här uppsatsen. Således lyder vår *frågeställning*:

Vad beror den successiva nedläggningen av folkbiblioteken på?

Vi väljer att lösa uppgiften genom att först ge en bakgrundsbild av en strukturell biblioteksnedläggning. Fokus i vår studie ligger på en textanalys av ett fall av biblioteksnedläggning. Resultatet av textanalysen analyseras med hjälp av Lundquists värdeteori om ekonomism och demokrati. I och med att frågans breda karaktär vill vi visa på tre hypoteser som vi anser vara viktiga orsaker till varför bibliotek läggs ned.

1.2 Hypoteser

Nedan presenteras våra tre hypoteser till varför det i Sverige skett en nedläggning av bibliotek.

- 1) Urbanisering och samhällsförändring ger biblioteken nya förutsättningar, och vi kan se att bibliotek på små orter i hög grad läggs ned (Söderberg 2011, s 14).
- 2) Den moderna tiden ger biblioteken nya förutsättningar för att uppnå sina mål som demokratisk institution. En ny ICT-anpassad verksamhet drivs av biblioteken, detta tror vi kan innebära en mer centraliserad verksamhet (Söderberg 2011, 69).
- 3) Bibliotek läggs ofta ned till följd av sparkrav. Detta sker ofta med tillhörande reformpaket, som sammanslagning med andra bibliotek eller bokbussar. Sådana åtgärder kan tänkas maskera underliggande orsaker, som att ekonomivärden är dominanta i förhållande till demokrativärden.

Relativt kortfattat beskrivs hypotes ett och två i kapitel 4, men arbetets fokus ligger på att utforska den tredje hypotesen.

1.3 Disposition

Vår teoretiska utgångspunkt för att besvara varför den successiva nedläggning av bibliotek sker är Lennart Lundquist värdeteori om ekonomism och demokrativärden. Vald metod för arbetet är textanalys av en fallstudie, i kapitel 2 och 3 diskuterar och motiverar vi metod och teorival.

Vidare väljer vi att presentera ett avsnitt med bakgrundsinformation till samhällsförändringar som kan påverka biblioteksnedläggningar, detta sker i kapitel 4.

I kapitel 5 försöker vi identifiera underliggande orsaker till varför biblioteken läggs ned. Detta genomförs via en fallstudie där vi använder oss av en kvalitativ textanalys där debattartiklar och politiska beslutsdokument för nedläggningarna granskas. Vårt syfte med denna del är att utröna om ekonomiska värden värderas högre än demokrativärden, och om detta i slutändan leder till nedskärningar i biblioteksverksamheten.

Arbetet avslutas med en övergripande analys där resultaten sammanställs.

1.4 Avgränsning

Biblioteksverksamheten i Sverige är väldigt omfattande och innefattar exempelvis skolbibliotek, forskningsbibliotek och sjukhusbibliotek. Vår studie inriktar sig dock på folkbibliotek och filialbibliotek som vi ser har det mest allmänmedborgerliga uppdraget då de ska nå ut till samhällets alla medborgare. Det är även inom denna biblioteksverksamhet som vi sett en stor nedläggning mellan åren 1990 och 2009.

Vi väljer att göra en fallstudie med Växjö kommun som fallstudieobjekt. Valet av Växjö som fallstudieobjekt har flera orsaker. Framför allt har kommunen beslutat att lägga ned flera bibliotek på grund av sparkrav. Kommunen har även lagt fast en biblioteksplan och strategi för hur folkbiblioteken ska kunna utvecklas och nå alla medborgare med nya tekniska lösningar samt fastslagit en visionsplan vid namn *Sveriges bästa bibliotek*. Bland annat ska ett e-bibliotek som är öppet 24 timmar om dygnet marknadsföras och utvecklas med fokus på teknik och kvalitet. (Växjö kulturnämnd, 2011).

Fallstudien fokuserar på perioden år 2009 till år 2011. Detta beror på att debatten kring nedläggning av växjöbiblioteken pågått under den perioden.

2 Metod

I stycket nedan motiveras och förklaras våra metodologiska val, samt våra vetenskapsteoretiska utgångspunkter.

2.1 Vetenskapsteori

Arbetet och dess resultat är beroende av hur vi ser på kunskap och verklighet. Vi har anammat den hermeneutiska idéskolan, och anser därmed att det inte finns några neutrala fakta. Vid försök att tolka vår omvärld utgår vi från ett aktörstruktur-perspektiv. Vi anser att aktörerna skapar olika samhällsstrukturer genom sitt tänkande, talande och handlande, både omedvetet och medvetet. Information samt begränsad tillgång på information kan i detta sammanhang påverka de olika strukturerna i samhället utan att aktörerna för den delen är medvetna om det (Lundquist 2001, s.19).

För att kunna bygga vidare på vår forskning måste vi förstå våra möjligheter att hantera kunskap. Eftersom vi anser att det inte finns några neutrala fakta och objektiva sanningar blir relationen mellan oss som uppsatsskrivare och verkligheten problematisk. Vi anser inte att vi har direkt tillgång till den faktiska verkligheten utan att vi tolkar information som hör till det forskningsområdet vi studerar. Detta leder också till att våra analysinstrument är sammanbundna till det samhälle de är tänkta för, och sker en förändring kan det vara svårt att förstå den nya situationen. Lennart Lundquist beskriver det enligt följande: ”Har vi en modell som förutsätter ordning, finner vi sannolikt ordning även om verkligheten befinner sig i kaos” (Lundquist 2001, s. 26). Det är således nödvändigt för oss att rekonstruera den verklighet vi iakttar för att upprätthålla höga krav på vetenskaplighet och intersubjektivitet.

2.2 Fallstudie

Den metod studien nyttjar är av typen fallstudie. Inom statsvetenskapen råder viss skillnad på benämningen av en särskild studies design. Problematiken har sin utgångspunkt i *vad* som undersöks (Esaiasson et al. 2007, s. 121-122). I vår studie står *den mediala debatten kring omorganiseringen av Växjö kommuns biblioteksverksamhet* i fokus. Esaiasson et al. menar att det är frågan om analysens kvantitet som avgör studiens karaktär. Vi genomför dock inte någon jämförelse med andra kommuner, däremot sker i textanalysen en

komparation mellan olika texter i viss utsträckning. I vår fallstudie söker vi också efter *ett* kausalt samband: Påverkar ekonomismen bibliotekens nedläggning. Med en enskild analysenhet anser vi att det är en fallstudie som genomförs, detta följer alltså Esaiasson et al:s terminologi om fallstudier.

Jämförande fallstudier är vanligt förekommande i undersökningar av organisationer och kommuner (Esaiasson et al. 2007, s. 121-122). Fia Söderbergs studie *Nedläggning – hot eller möjlighet* (2011) exemplifierar detta. En jämförande fallstudie vore även för vår studie optimalt då studiens slutsatser stärks med fler analysenheter. Givet studiens omfattning skulle dock ytterligare kommuner innebära ett minskat fokus på det enskilda studieobjektet. Detta anser vi vara problematiskt då vi i textanalysen söker subtila tendenser. För att identifiera sådana ansåg vi att det var nödvändigt att göra en djupdykning i ett enskilt fall. Valet av fallstudie skapar emellertid konsekvenser i form av att vår studie inte kan uttala sig om annat än vad som gäller den mediala debatten kring omorganiseringen av Växjö kommuns biblioteksverksamhet. Givetvis kan syftet med en fallstudie utan generaliserande möjligheter ifrågasättas. Vi anser dock att om ekonomistiska tendenser kan urskiljas i en fallstudie ger det upphov till vidare fallstudier på området. Detta skapar inte minst möjligheter till komparativa studier med de enskilda fallstudierna till grund. I kapitel 6.3 Framtida forskning diskuteras detta närmare.

Urvalsprocessen är som i all statsvetenskaplig forskning viktig om inte avgörande för de resultat som presenteras. Med hjälp av kulturrådets rapport *Bibliotek 2009* konstaterade vi att det fanns en uppsjö bibliotek som var nedlagda mellan år 1990 och år 2009 (Kulturrådet 2009). Vårt urval bör ses som ett strategiskt urval med Esaiassons et al:s terminologi. Dock skedde det enligt angiven metodologisk praxis (Esaiasson 2007, s. 175ff). Detta beror på att populationen av studieobjekt är svår att fastställa, då biblioteksnedläggning och omorganisering kan ske i många former, som visat med våra tre hypoteser och stöd från Söderberg (2011). Växjö kommuns omorganisering av biblioteksverksamheten tycks till stor del vara befriad från att kunna avfärdas som urbanisering, då även två folkbibliotek i staden beslutats läggas ned, och detta låg till grund för valet av fall. Vi försvarar vårt urval med hjälp av Esaiasson et al (2007, s. 189-190): Vi hävdar inte att vi kan identifiera alla typer av förhållningssätt med vår studie, men de resultat som hittats i undersökningen finns.

2.3 Textanalys

I fallstudien av Växjö kommun analyserar vi material som rör omstrukturering och nedläggningen av bibliotek. Målet med uppgiften är att röna ut varför folkbiblioteken läggs ned. Vi tänker besvara detta med en textanalys av den mediala debatten som uppstått kring omorganiseringen, samt en analys av det politiska beslut som legat till grund för omorganiseringen.

Vi lokaliserar och benar ut vilka idéer som går att identifiera i debatten, i försök att motivera bibliotekens nedläggning. De idéer vi kan iaktta analyseras med vår teoretiska grund som utgår från Lundquists teori om ekonomism.

Ett lämpligt tillvägagångssätt för att analysera ett större textmaterial med ambitionen att lokalisera idéerna som förs fram, tycks vara idéanalys. Göran Bergström och Kristina Boréus skriver i sin bok *Textens mening och makt* om olika inriktningar av textanalyser. Vi ser där lämplighet för vårt syfte att använda en inriktning som analyserar förekomsten av idéer i en debatt (Bergström & Boréus 2005, s 155).

Vidare så har vi inspirerats av Hyléns analysverktyg som syftar till att i texten identifiera dimensioner, och genom dessa klassificera textens innehåll efter givna egenskaper (Bergström & Boréus 2005, s 164-165). Tanken med vår textanalys är således att systematisera texterna och logiskt ordna innehållet i dem (Esaiasson et al. 2007, s 238).

Vi analyserar och klassificerar texten med egenskaper som ekonomivärden och demokrativärden, enligt Lundquists modell, och bör därmed kunna få klarhet i frågan om vad som påverkat Växjö Kommuns beslut om nedläggning. Vi väljer just dessa värden för vår textanalys för att de har en stark koppling till vår ursprungliga forskningsfråga. På detta sätt undgår vi även risken med att skapa analysverktyg efter studiens resultat, vilket är kritik riktat mot idéanalysens analysverktyg (Bergström & Boréus 2005, s 171-172). En punkt vi dock bör vara varsamma med i och med valet av våra analysverktyg är risken med att tvinga in texten i de kategorier vi valt, just på grund av att kategorierna är förutbestämda (ibid., s 172). Med en förutsättningslös ingångspunkt i analysen bör detta dock kunna undvikas genom att inte övertolka materialet och tvinga in texten i analysramarna. Trots förförståelse och hypotes måste materialet analyseras utifrån just idéerna och inte färgas för mycket av vår tolkning. De texterna vi använder oss av för att genomföra analysen motiveras tydligt för att skapa intersubjektivitet och på så vis även reliabilitet.

Materialvalet för vår studie är tidningsartiklar och politiska beslut rörande nedläggningen av Växjö bibliotek. Materialvalet är därmed snävt i den mening att debatten utspelas på arenor vi inte har möjlighet att undersöka. Studien har ingen direktkontakt med vare sig politiker eller medborgare. Att fokusera på den mediala debatten anser vi dock vara det starkaste alternativet med arbetets omfattning i åtanke. Detta skapar givetvis en risk för att missa något relevant i debatten, men våra slutsatser har förbehåll för den risken (Esaiasson et al. 2007, s 248).

I vår textanalys är vi ju som bekant intresserade av att reda ut *varför* biblioteket i Växjö beslutats läggas ned. För att besvara en sådan frågeställning genomför vi analysen genom att lokalisera latent budskap och hitta den underliggande meningen (Esaiasson 2007, s 250). De politiska besluten kan vara just politiska i den mening att en sida av anledningen till beslutet framhålls, medan andra sidor låts vara osagda.

En problematisk aspekt med tolkningsarbetet i textanalysen är subjektiv tolkning, något vi med vårt hermeneutiska förhållningssätt dock anser ofrånkomligt. Quentin Skinner påpekar vikten av att reflektera över frågan vad

texten betyder för läsaren själv, och vad texten kan ha betytt för avsändaren (ibid., s 250). Då det inte finns någon självklar överensstämmelse råder risk för misstolkning, något en textanalys måste ha förbehåll för i sina slutsatser. För att få ett så pass gott material som möjligt och för att kunna dra slutsatser från analysen, trots metodens svagheter i fråga om generalisering, så redogör vi i så hög grad som möjligt för vilka uttalanden eller textstycken vi systematiserat på vilket sätt. Ytterligare validitet och intersubjektivitet uppnår vi genom att operationalisera de teoretiska begrepp som är centrala för våra analysverktyg.

3 Teori

För att besvara vår frågeställning väljer vi att genomföra en analys med Lundquists värdeteori med demokrati och ekonomism. Teorin används i textanalysen för att dra slutsatser om orsaken bakom biblioteksnedläggningen i vår fallstudie av Växjö kommun. I detta stycke presenterar vi grunderna i Lundquist teori genom att återknyta till hans tidigare forskning kring ekonomi- och demokrativärden. Vi nyanserar också bilden som Lundquist beskriver genom att komplettera med ytterligare två teorier, och sammanställer slutligen hur vi avser att använda de beskrivna teorierna.

3.1 Lundquist demokrati och ekonomism

Lennart Lundquist skriver i boken *Demokratins väktare* om ett offentligt etos, som senare kommer att kallas ”vårt offentliga etos”. Det består av en samling värden som han menar att det offentliga bör genomsyras av, närmare bestämt består det av demokrati- och ekonomivärden. Politisk demokrati, rättssäkerhet och offentlig etik menar Lundquist är demokrativärden, medan ekonomivärdena representeras av funktionell rationalitet, kostnadseffektivitet och produktivitet (Lundquist 1998, s 63). Lundquist menar att det offentliga har ett särskilt uppdrag som andra aktörer, exempelvis privata, inte åläggs med (ibid., s 53). Att det offentliga står åtskilt från det privata påvisar Lundquist med hänvisning till regeringsformen (ibid., s 59). Detta är enligt oss ytterst en normativ och politisk fråga som Lundquist underbygger och argumenterar för i sin teori.

Lundquist använder vårt offentliga etos som utgångspunkt i sin teori. Teorin kritiserar särskilt den samhällliga och organisatoriska utvecklingen, en utveckling som Lundquist definierar som ekonomism. Ekonomismen utgår från nyliberalism, management-tänkande, public choice-teori och New Public Management (Lundquist 2010, s 119). Ekonomismen är ett relativt brett begrepp som kan ses som ett samlingsbegrepp på tendenser från flera idéströmningar. Den har liksom i övriga västvärlden gjort ett tydligt intåg i den svenska förvaltning, något som skedde under 1970- och 1980-talet, då konservativa idéer växte fram med Reagan- och Thatcheradministrationerna i spetsen (Lundquist 1998, s 139).

Ekonomismen är ett fenomen som bryter ned demokrativärdenas roll och funktion i samhällliga institutioner. Detta sker genom att fokus inom offentlig förvaltning och politik förflyttas från demokrativärden till ekonomivärden. Denna idéströmning inom det offentliga går att spåra till hur den privata sektorns styrs och organiseras (Lundquist 1998, s 138), och som nämnt tidigare åläggs inte den privata sektorn med att tillvarata vårt offentliga etos som den offentliga sektorn.

Problematiken klarnar: Den offentliga sektorn hanteras i allt högre grad som den privata sektorn samtidigt som ett annat uppdrag ska bejakas.

Att diskutera ekonomism som ett fenomen och inte ingående titta på respektive underkategoriserad idéskola motiveras genom att dessa på ett abstrakt plan har betoning på samma värden i vårt offentliga etos, nämligen kostnadseffektivitet och produktivitet.

Kostnadseffektivitet och produktivitet är egenskaper som gäller för hur en organisation styrs. På grund av förvaltningens roll som politisk och demokratisk intermediär påverkar styrsättet av förvaltningen direkt även demokratin. I jakt på en mer kostnadseffektiv förvaltning har förvaltningen kommit att förminska till att ses som "ett enkelt instrument" (Lundquist 2010, s 121), men den komplexa roll förvaltningen besitter går inte att likställa vid privata företag, och av den orsaken blir det problematiskt när styrmodeller från den privata sfären direkt översätts till den offentliga förvaltningen. Nedan återfinns Lundquist uppställning på hur den traditionella förvaltningen förändrats genom ekonomistisk organisering (ibid., s 121).

1. Ekonomisering – myndigheter förändras till att i ökad utsträckning utformas som privata företag.
2. Bolagisering – det offentliga skapar egna bolag som övertar förvaltningens uppgifter.
3. Entreprenadisering – icke offentliga organisationer ansvarar för den offentliga verksamhetens traditionella ansvar, via kontrakt med det offentliga.
4. Privatisering – Traditionellt offentlig verksamhet bedrivs i privat regi.
5. Hybridisering – Partnerskap eller andra kopplingar över privat och offentlig verksamhet.

Generellt sett motiveras denna typ av omorganisering av offentlig verksamhet politiskt med argument om att medborgarnas skattepengar bättre kommer till användning genom produktiva och kostnadseffektiva verksamheter. Lundquist pekar dock på att denna förbättring inte kan stödjas av empirisk forskning, samt att det vetenskapliga stödet för New public management i stort har försvunnit. Samtidigt drivs NPM-politiken hårt fram av politiker över nästan hela höger-vänster-skalan (Lundquist 2010, s 121-122).

Ekonomismen förändrar inte bara synen på den offentliga verksamheten utan även synen på medborgaren. Lundquist menar att medborgaren reduceras till kund (Lundquist 2010, s 123). Den stora skillnaden i detta synsätt är att kunden, i form av skattebetalare, drivs av egenintresse. Individuella rättigheter prioriteras därmed över kollektiva skyldigheter. Lundquist tar stöd i H George Fredericksons resonemang om etik inom offentlig verksamhet. Han menar att etiken kan hanteras på två sätt då ekonomismen fått genomslag. Det ena alternativet är att anpassa en ny situationsetik efter de nya spelregler som ekonomismen för med sig, det andra alternativet är att konstatera det ekonomiska systemet som oetiskt. Lundquist teori bygger på det sistnämnda alternativet (Lundquist 2010, s 124).

Lundquist teori bygger vidare på att konstruktivt och normativt diskutera tjänstemannens roll, dels som demokratins väktare men även som demokratins tjänare. Den delen av teorin rör inte det fokus vi valt att använda i vårt arbete, och av den orsaken kommer ämbetsmannens roll inte att diskuteras närmare.

Ekonomismen som fenomen har kommit att kritiseras och diskuteras. Vilken verklighet som ses uppfattas som en politisk fråga då synen på stat och offentlig verksamhet kraftigt varierar beroende på politiskt läger. Lundquist menar som nämnt att ekonomismen bortser från demokrativärdena, och detta innebär att inom ekonomistiska organisationer så kan politiken i sig ses som ett problem, som ett ”ideologiskt präglat käbbel” som står i vägen för management-fokus (Lundquist 1998, s 145).

Avslutningsvis ett citat från Lundquist, gällande hans idé om att ekonomismen attackerar demokratin via ”köksvägen”. Alltså inte via inputsidan som anses vara den traditionellt demokratiska ingången.

Demokratidiskussionen fokuserar på den politiska processens inputsida där det ju ser ut ungefär som förut. Vad man inte ser är att ekonomismen attackerar demokratin genom förvaltningen – köksvägen – på ett sätt som äventyrar det demokratiska systemet.

(Lundquist 2010, s 140)

För vidare undersökning av vilka värden som i verkligheten åberopas pekar Lundquist på två områden. Det ena är att undersöka vilka värden som praktiskt tillämpas inom förvaltningen, och det andra vilka värden som används i den politiska debatten och i förvaltningens beslutsfattande. Vår studie har som bekant utgångspunkt i det sistnämnda alternativet.

3.2 Kompletterande teorier

Lundquists ekonomism talar ett tydligt språk och beskriver idéströmningar på en abstrakt nivå. Vi kompletterar också Lundquist teori med två andra teorier, New Public Management och institutionell makt. Dessa teorier går visserligen hand i hand med Lundquists ekonomism, men ger en intressant infallsvinkel som kommer vår studie väl tillhanda.

3.2.1 New Public Management och förvaltningstrender

New public management (NPM) är namnet på en internationell reformvåg som Christopher Hood myntade. Den tog sin början under 1980-talet och har sedan dess etablerat sig väl. Idéskolan ifrågasatte statens storlek och uppdrag. Den offentliga serviceproduktionen skulle i förbättringssyfte utföras i privat regi. I denna nya typ av förvaltning lades fokus på produkten som skulle produceras, inte utföraren. Statens roll skulle minimeras till fördel för marknadsstyrda företag

genom sänkta skatter och en öppnare marknad som lättare skulle välkomna nya företag. Även styrningen och kontrollen över det offentliga skulle skärpas och allt detta låg inom det ”paket” som snabbt spred sig till olika länders förvaltning, så även Sveriges, där NPM-trender gjorde sig märkbara under mitten av 1980-talet (Pierre & Sundström, s 8-9).

NPM-trenden mattades av mot slutet av 1990-talet. Senare trender pekar på ett nätverksstyrt samhälle, en komplex styrmodell där privat och offentligt, eller privatperson och företag interagerar (Pierre & Sundström, s 8-9). Modellen går under namnet governance-styrning och är en komplex modell där statens top-down styrning förändras, och statens arbete går snarare ut på att underlätta för diverse aktörer att verka och samarbeta. Ur ett demokratiperspektiv är det inte helt klart om denna styrmodell är positiv eller negativ, dock står det klart att den ifrågasätter etablerade idéer om den representativa demokratimodellen (Pierre & Sundström, 2009, s 17-19). Oavsett om det är NPM eller governance-styrning, så kan man se en tendens av att gränsen mellan offentligt och privat luckrats upp, och detta skapar givetvis påverkan, inte minst i organisationsstyrningen.

Røvik skriver om samma typ av idétradition rörande organisationers form, strategi och resursstyrning. Han pekar på en organisationsstyrning för offentlig verksamhet som är starkt influerad av privata företag och aktörer. Denna idétradition har blivit så rotad att den kan anses vara en hegemoni (Røvik 2007, s 135). Detta sett att se på NPM för oss in på nästa teori, nämligen institutionell makt.

3.2.2 Institutionell makt

Svensk förvaltning och politik är som ovan redovisat influerade av idéströmningarna NPM och ekonomism. Lundquist menar att dessa tankar influerat i stort sett hela den höger-vänster-politiska skalan (Lundquist 2010, s 121-122). Detta föranleder oss till en diskussion angående om NPM och ekonomism blivit så pass etablerade att de kommit att verka som en sorts hegemoni inom svensk förvaltning och politik. Organisationsstyrningen tycks vara inarbetad och reproduceras. Detta illustreras genom att se på andra organisationer, så väl privata som offentliga, där samma mönster går att hitta (Røvik 2007, s 135). Politiska beslut kan komma att vara oreflektade från ett yttre perspektiv, inte målinriktade och medvetna handlingar.

Christensen et. al. beskriver institutionell makt som ett normativt skapat rättesnöre för hur något bör vara. Då normerna är inarbetade i form av lagar och konventioner fungerar de som ramar som reglerar aktörernas beteende (Christensen et al. 2011, s 94). En sådan typ av makt efterlevs och upprätthålls av alla inblandande aktörer och de normskapta ramarna begränsar handlingsutrymmet. Dock förändras även institutionell makt över tid, men ofta som en effekt av andra förändringar. Christensen et. al. nämner bland annat organisationsreformer som en sådan orsak (Christensen et al. 2011, s 94-95).

NPM kan i relation till institutionell makt antingen ses som en utmanare till det tidigare etablerade system med en tydlig government-styrning och offentlig produktion av välfärd, men också som en ny form av institutionell makt där NPM och ekonomism blivit norm. I vår teorianvändning av institutionell makt bör det dock sägas att vi kommer att studera för tillfället rådande strukturer, och därför intresserar vi oss för om institutionell makt kan appliceras på vårt studieobjekt i relation till ekonomism och NPM som eventuellt institutionaliserad makt.

Institutionell makt är mycket problematisk eftersom beslut kan få en oreflekterad acceptans (Christensen et al. 2011, s 93-96). För att undvika detta måste det slås hål på normerna och situationen bör kritiskt granskas (Christensen et al. 2001, s 102). Detta motiverar vår frågeställning, då vi ämnar att just kritiskt granska biblioteksnedläggning för att försöka finna kärnan till besluten.

3.3 Teoretisk sammanfattning

Grunden till teorin som vi använder oss av i arbetet är Lundquist teori om ekonomism. Utgångspunkten i teorin är värdena som anges i ”vårt offentliga etos” som vi använder i vår analys av bibliotekens nedläggning. Med ett teorianvändande tillvägagångssätt placerar vi våra resultat inom Lundquists teoretiska begrepp för att uttyda ett mönster i varför bibliotek läggs ned.

Något som spontant av oss upplevs problematiskt med Lundquist begrepp ekonomism är abstraktionsgraden. När verkligheten ska delas upp i så grovmaskiga termer som demokrati eller ekonomism är det lätt att få en missvisande bild. Vi anser dock att en indikation även på ett abstrakt plan ger oss ett intressant resultat, eftersom ekonomi- och demokratiidealet är så vitt skilda från varandra.

För att nyansera Lundquist teori och få en bättre bild kring varför nedläggningarna sker kompletterar vi med två till teorier. Som bekant har vi visat på NPM och förvaltningstrender, samt institutionell makt. Dessa två teorier är i någon utsträckning redan invävda i Lundquist mer övergripande teori, men ger oss ändå ett mervärde på grund av deras annorlunda infallsvinklar.

Vi använder de teoretiska begreppen i vår textanalys för att identifiera underliggande motiv och idéer i debatten kring Växjö kommuns beslut om nedläggning och omstrukturering av biblioteksverksamheten.

4 Bakgrund

Orsakerna till biblioteksnedläggning kan vara många, olika typer av faktorer spelar troligen in och något endimensionellt kausalt samband har vi aldrig trott att vi ska hitta. På grund av arbetets omfattning fokuserar vi på politiska beslut kring nedläggning, och detta förminskar utrymmet för andra tänkbara orsaker. Efter efterforskning på området tycks, bortsett från politiska trender, urbanisering och en förändrad biblioteksverksamhet spela stor roll för nedläggningen av folkbiblioteken. I detta kapitel beskriver vi dessa två tendenser i hopp om att arbetes helhet inte ska bli missvisande i syfte att besvara frågeställningen. Detta kapitel avslutas med en forskningsöversikt där vi sammanställer tidigare forskning kring ämnet.

4.1 Urbanisering

Idag sker en stor utflyttning från de mindre orterna till storstäderna. 200 av Sveriges 290 kommuner brottas med minskande befolkning (Söderberg 2011, s. 14). Detta har lett till vad som de senaste 50 åren har kommit att kallas butiksdöden, då bensinstationer, livsmedelsbutiker och allmän service försvinner från landsbygden, vilket även påverkar biblioteken. Samtidigt är det lagstadgat i bibliotekslagen att alla kommuner ska driva bibliotek samt att alla medborgare ska ha tillgång till bibliotek (Ibid. s. 14). I detta fall är dock lagen väldigt luddig, både när det gäller kvantitet och kvalitet vilket lett till att vissa kommuner endast driver ett bibliotek (Söderberg 2011, s. 70), vilket kan skapa väldigt svårtillgängliga bibliotek för invånarna.

Samtidigt sker en centraliseringstrend där butiker och andra tjänster etablerar sig strategiskt till större orter där så många som möjligt utnyttjar tjänsterna (Ibid.). Söderberg har i sin rapport genomfört en enkätundersökning som visar på att 109 av 184 kommuner de senaste åren inte lagt ned något huvudbibliotek men att de i 75 fall lagt ned 1-5 filialbibliotek (Söderberg 2011, s.70). Samtidigt har vissa kommuner valt att satsa mer på huvudbiblioteken och även startat nya vilket kan visa på att den generella centraliseringstrenden i samhället även påverkar biblioteksverksamheten.

4.2 Nya tekniska förutsättningar

I ett allt mer tekniskt orienterat samhälle förändras bibliotekens roll och uppdrag. Biblioteken har lagt om sin verksamhet till att i allt högre utsträckning verka på internet (Söderberg 2011, s. 69). Detta har kommit att inkräkta på bibliotekens fysiska verksamhet, och en diskussion har även blommat upp om biblioteken överhuvudtaget behövs i fysisk form. Söderberg menar att digitaliseringen har en viktig roll i fråga om bibliotekens nedläggning.

I takt med att biblioteken i högre grad verkar på internet ökar även bibliotekens närvaro i samhället för stora delar av det, men för de medborgare som inte har tillgång till internet uppstår problem. Söderberg skriver om ”den digitala klyftan” och menar att behovet av fysiska bibliotek ökar för vissa grupper.

Samhället utspelas i allt högre grad på internet och därmed ökar behovet för medborgare att ha tillgång till internetanslutning. Att tillgodose detta är ett av bibliotekens demokratiska uppdrag. Samtidigt används argumentet om ett digitaliserat samhälle och elektroniska bibliotek som argument för att kunna avveckla bibliotekens fysiska verksamhet.

4.3 Integrerade bibliotek

Under perioden 1990 till 2009 har ca 400 biblioteksfilialer lagts ned, men samtidigt har närmare 100 biblioteksfilialer integrerats med skolbibliotek (Kulturrådet 2010, s. 11). Detta visar på trend där en avvecklingsåtgärd för bibliotek är att slå dem samman med skolbibliotek. Kulturrådet uppskattar att samtliga biblioteksfilialer till år 2021 kommer att vara integrerade med skolbibliotek (Söderberg 2011, s. 68). Detta tycks med andra ord vara en viktig faktor och kanske framförallt åtgärd vid beslut om nedläggning.

Ett problem som Söderberg pekar på vid sammanslagning av filial- och skolbibliotek är att de båda verksamheterna har skilda målgrupper och uppdrag vilket kan skapa en försämrad institution i syfte att nå ut till hela samhället (Söderberg 2011, s 68).

4.4 Forskningsöversikt

Vårt textunderlag i detta fall består av tre vetenskapliga artiklar skrivna av, Alex Byrne, Veronica Johansson och Svanhild Aabø. Detta ger oss en internationell spridning då vi har författare från USA, Norge och Sverige. Som grund i vårt arbete använder vi oss även av International Federation of Library Association (IFLA). Vårt syfte är dock att anpassa deras idéer om bibliotek till svensk kontext som vår studie har som utgångspunkt. Vi gör detta genom att ta upp fyra punkter

av normativ karaktär, där vi diskuterar och återger värden som biblioteken kan bidra med i vårt demokratiska samhälle.

4.4.1 Bibliotek som demokratisk institution

Bibliotekens första uppgift kan beskrivas som en förmedlare av de mänskliga rättigheterna genom att agera som demokratisk institution. Den amerikanska professorn Alex Byrne tar bland annat sin utgångspunkt i FN:s *Deklarationen om de mänskliga rättigheterna* när han beskriver bibliotekens verksamhet och syfte. I artikel 19 i *deklarationen om de mänskliga rättigheterna* beskrivs rättigheten till åsiktsbildning och rätten att tillgå information på följande vis:

Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers

(Byrne 2004, s. 12)

Här ses biblioteken som en demokratisk förmedlare av dessa värden genom att tillhandahålla information som alla medborgare lätt kan få tillgång till, utan att registreras för vissa typer av lån (Byrne 2004). I detta ligger även vikten av att biblioteken är en politiskt och religiös oberoende organisation som inte låter sig påverkas av politiska påtryckningar eller censur (ibid.). IFLA presenterar även bibliotekens roll på liknande vis i *Glasgow deklarationen* där man skriver att ”libraries and information services shall make materials, facilities and services equally accessible to all users” (IFLA, Glasgow Declaration). Möjligheten att ta del av informationen, bibliotekslokaler och service ska alltså fungera lika bra för alla samhällets medborgare, oberoende av var man bor och vilken del av samhället man tillhör.

4.4.2 Ny teknik och nya förutsättningar

I och med de senaste årens teknikutveckling har bibliotekens förutsättningar att bedriva sin verksamhet kommit att förändras. Dels består den kulturella verksamheten inte bara utav utlåning av böcker utan även av nyare media såsom film-och musik. Men tillgången till information ser heller inte likadan ut som den gjorde för 20 år sedan. Mycket av regeringens och riksdagens arbete läggs tillexempel ut på internet vilket medför en ökad möjlighet till information kring deras arbete (Johansson 2004). Detta kan dock leda till problem då tillgång till internet ser väldigt olika ut i samhället. 2002 hade tillexempel bara 66 % av Sveriges medborgare tillgång till internet hemifrån (Johansson 2004, s. 48). Detta ICT-samhälle (se ovan om ICT) har väldigt många fördelar men kan också leda till ett så kallat 2/3-delarssamhälle, där en tredjedel inte lyckas ta sig över den teknologiska tröskeln och marginaliserade grupper riskerar att hamna i utanförskap (Aabø 2005, s. 208).

För att bemöta de nya problemen som uppstår kan biblioteken vara en viktig del i att bidra med information genom de nya kanaler som har öppnat i och med internet. En möjlighet som Aabø bland annat pekar på är att hålla så kallade ICT-kurser i biblioteken där medborgare får möjlighet att lära sig använda den nya tekniken samt ha tillgång till internet.

4.4.3 Bibliotek som ekonomisk tillgång

När biblioteken debatteras offentligt sträcker sig ofta diskussionen till att handla om deras kulturella och demokratiska värde, men forskningen sträcker sig längre än så. Svanhild Aabø vill finna hur bibliotekens möjlighet att bidra ekonomiskt till samhället ser ut. Hon argumenterar bland annat för att biblioteken ökar viljan till att betala skatt, bygger en bro mellan fritid och utbildning samt ökar möjligheten till anställning, vilket skapar en ekonomisk vinning för samhället (Aabø 2005, s. 208).

4.4.4 Fysiska bibliotek och integrering

Som vi tidigare visat genom *Glasgow Deklarationen* och FN:s *Deklarationen om de mänskliga rättigheterna* ska biblioteken agera för att varje medborgares rätt till fri åsiktsbildning och även möjliggöra tillgången till fri information. För att kunna uppfylla dessa krav menar Byrne att biblioteken måste vara medvetna om i vilket typ av samhälle de agerar i, så att de kan nå ut med aktiviteter till samhällets marginaliserade grupper (Byrne 2004, s. 13). Detta kan ske genom vad han kallar för ”targeted programs” som riktar sig till marginaliserade samhällsgrupper. Exempel på detta kan vara aktiviteter på olika språk men även handikappanpassning (ibid.). Detta leder också till att det fysiska biblioteket blir en mötesplats där folk med olika ursprung och sociala klasser kan mötas och interagera med varandra.

5 Fallstudie: Växjö kommun

Den 24 augusti 2011 beslutade kulturnämnden i Växjö kommun att omstrukturera biblioteksverksamheten till ”färre och starkare enheter” (Växjö kulturnämnd 2011). I praktiken innebär detta att sju bibliotek läggs ner, två folkbibliotek och fem filialbibliotek. I detta avsnitt presenterar vi först bakgrunden till besluten och vad som inträffat och därefter genomförs en textanalys av beslutsprotokollet, debattartiklar samt tidningsartiklar och reportage med målsättning att utröna kärnan i beslut och debatt.

5.1 Växjö kommun

2009 beslutade Växjö kommun om sparkrav för kulturverksamheten och därefter antog kulturnämnden i § 68/2009 att besparingar ska ske inom bland annat biblioteksverksamheten (Växjö kulturnämnd, s 11). Detta ska genomföras genom att fokusera verksamheten till färre bibliotek. Kulturnämnden beslutade därmed att avveckla folkbiblioteken Öjaby och Sandsbro samt filialbiblioteken Vederslöv, Dädesjö, Jät, Värends Nöbble och Furuby. Detta motiveras i beslutet genom att biblioteksverksamheten på de kvarvarande biblioteken ska stärkas. Därutöver ska ett nytt projekt påbörjas, med så kallad grön och mobil service. Tanken är att varustransporter ska leverera lånade böcker. Ett nytt E-bibliotek ska även öppnas, där man kan reservera och låna om böcker, ladda ner e-böcker och annat material, läsa dagstidningar och finna databaser för faktasökning (Kulturnämnden 2011, s. 11).

Beslutet fattas med hjälp av utredningen *framtidens biblioteksverksamhet i Växjö kommun* (Kulturnämnden 2011, s 13). Denna utredning har genomförts av kulturnämnden och har försökt hitta alternativa förslag till biblioteksverksamheten utifrån visionen att Växjö ska ha Sveriges bästa biblioteksverksamhet år 2015. Där utreds utlåningsfrekvens, demografi, geografi, servicenivå, bibliotekens nuvarande och framtida roll som IT-teknik/-utveckling (Kulturnämnden 2011, s 13).

Vidare beslutas att den tidigare antagna biblioteksplanen fortsätter gälla, och att på de orter där biblioteken avvecklas kommer möjlighet för hämtning och lämning av böcker skapas. Biblioteken som läggs ned avvecklas 1 januari 2012.

5.2 Material

Vi har i metoddelen diskuterat vårt urval av material. En sammanfattning av artiklarna har vi medvetet valt att inte göra då en sådan skulle färgas av vår uppfattning, istället refererar vi läsaren till ursprungsmaterialet, i hopp om god intersubjektivitet. Vi vill göra läsaren uppmärksam på att allt material bortsett från kulturnämndens beslut är andrahandsmaterial, vilket innebär att journalisterna som framställt det mediala materialet redan tolkat det.

5.3 Textanalys

För att finna grunden till beslutet börjar vi textanalysen med att titta närmare på Växjö kulturnämnds beslutsdokument om omstruktureringen av biblioteksverksamheten. Där skriver man bland annat:

Folkbiblioteksverksamheten fokuseras till färre och starkare verksamheter enligt kultur- och fritidsförvaltningens förslag i skrivelse den 28 april 2011. Stadsdelsbiblioteken på Teleborg och Hovshaga som har omfattande folkbiblioteksverksamhet behålls, medan Öjaby och Sandsbro avvecklas som folkbibliotek. Filialer lokaliserade i kommunalscentra, Braås, Lammhult, Rottne, Ingelstad, Åryd och Gemla, behålls och stärks. Övriga filialer med korta öppettider, Vederslöv, Dädesjö, Jät, Värends Nöbble och Furuby, avvecklas. Därmed värnas kompetensen inom organisationen vilket stärker kvaliteten och gynnar det fortsatta utvecklingsarbetet.

(Kulturnämnden 2011, s. 11)

Redan på de första raderna i beslutet beskrivs vad som de facto är en ekonomisk besparing som en satsning på biblioteken. Minskad besparing blir till: ”färre och starkare verksamheter” (Kulturnämnden 2011, s. 12). Vad vi finner intressant här är formuleringen som insinuerar att biblioteksverksamheten som helhet blir bättre trots en minskad fysisk närvaro.

En annan del i avvecklingsplanen är att ersätta bibliotekens service med en så kallad ”grön, mobil service”:

Ett pilotprojekt för grön, mobil service startas under år 2012 med Växjö kommuns gemensamma varutransporter som bas. Möjliga utlämningsställen undersöks brett. Generösa öppettider och god tillgänglighet är viktiga förutsättningar. Orter/platser med hög efterfrågan prioriteras och utvärderas. På de orter där filialbibliotek avvecklas skapas möjlighet för hämtning och lämning av böcker redan från den 1 januari 2012. Vidare under första halvåret 2012 öppnas möjlighet för hämtning och lämning av böcker även på andra orter.

(Kulturnämnden 2011, s. 11)

Tillgängligheten ska tillgodoses genom kommunens gemensamma varustransporter. Vidare står att man väljer att prioritera orter och platser med hög efterfrågan. Med Lundquist teori i ryggen anser vi att den beskrivna tjänsten förminskar bibliotekens verksamhet till en simpel upp- och avhämtningsservice. Biblioteksanvändaren reduceras till kund, och där efterfrågan är som högst kommer också utbudet vara som högst. Förslaget tycks fokusera på kostnadseffektivitet, medan den faktiska tjänsten som erbjuds är totalt förändrad. Ett bibliotek som mötesplats som inriktar sig på hela samhället med bibliotekariers expertis har plötsligt förvandlats till en varustransport.

Det vi slutligen vill konstatera angående kulturnämndens beslut är att omstruktureringen i grund och botten är en konsekvens av ett sparkrav:

Kulturnämnden har i § 68/2009 vid antagande av internbudget för år 2010 beslutat om att en besparing som ska verkställas, bland annat inom biblioteksverksamheten.

(Kulturnämnden 2011, s. 12)

Ett sparkrav som är resultatet av en politisk prioritering. Oavsett om det är skattesänkningar eller att annan verksamhet har prioriterats så kan vi inte komma ifrån det faktum att bibliotekens verksamhet har nedprioriterats ekonomiskt.

Som vi tidigare visat på är biblioteken en tydlig bärare av demokrativärden snarare än ekonomivärden. Att en sådan verksamhet nedprioriteras ekonomiskt och politiskt anser vi går hand i hand med vad Lundquist kallar ekonomism.

I en debattartikel av Lena Wibroe (M) försvarar hon omstruktureringen av biblioteken. Hon påpekar att biblioteken står för 51 % av kulturnämndens budget och med ett sparkrav för hela verksamheten är det oundvikligt att biblioteken drabbas. Trots det argumenterar Lena Wibroe för att omstruktureringen kan bidra till en ökad närvaro för alla orter inom kommunen:

Hur kan folkbiblioteksverksamheten utvecklas så att fler kan få biblioteksservice? Mer och bättre biblioteksverksamhet för fler kan skapas genom en kombination av utlämningsställen, IT-lösningar och färre starkare bibliotek

(Wibroe 2011-09-17)

Idag finns ett flertal kransorter som inte har något bibliotek och när omstruktureringen sker ska även dessa få ökad tillgång till verksamheten enligt Wibroe (Wibroe 2011-09-17).

Samtidigt kan vi se att Wibroe argumenterar för omstruktureringen med demokrativärden, som ökad närvaro för hela kommunen och tillgänglighet för alla orter:

Det är mot den bakgrunden vi väljer att satsa på kommundelarnas bibliotek, d v s Braås, Lammhult, Gemla, Ingelstad, Rottne och Åryd. De har förutsättningar att vara just träffpunkter i ett demokratiskt samhälle och främja läslust, det livslånga lärandet och kulturverksamhet i allmänhet. Omstruktureringen innehåller en väl avvägd balans mellan land och stad.

(Wibroe 2011-09-17)

De bibliotek man valt att lägga ned anses vara dyra i förhållande till service och tillgänglighet, till exempel i form av handikappanpassning. Vidare säger Wibroe:

Analysen i utredningen visar att det i Växjö kommun finns ett antal små bibliotek med ett mycket begränsat mediebestånd och begränsad tillgänglighet både vad det gäller öppettider och för personer med funktionshinder. Det är en dyr verksamhet. Dess kostnader förhindrar att utveckla biblioteksverksamheten på ett sätt som är bra för låntagare och andra biblioteksbesökare.

(Wibroe 2011-09-17)

Botemedlet mot undermåliga bibliotek blir att lägga ned dem istället för att investera och förbättra dem. Även om avvecklingsåtgärderna motiveras med demokratiska visioner, så anser vi att den bakomliggande orsaken till att överhuvudtaget lägga ned verksamheten beror på ekonomistiska motiv, nämligen ett sparpaket med syfte att minska organisationens kostnader.

Inför beslutet om bibliotekens omstrukturering har en särskild partiöverskridande kommission tillsatts för att utreda och besluta om bibliotekens framtid i Växjö kommun (Kulturnämnden 2011, s. 13). Enligt Wibroe (M) och Wirginia Bogatic (V) är man inom kulturnämnden överens om sparpaketet och omstruktureringen. Detta trots att Vänsterpartiets partilinje är emot förslaget (Smålandsposten 2011-09-15, Wibroe 2011-09-17). Bogatic kom sedan att kritiserar av partikamrater, men uttalar sig själv på följande vis angående sitt bidrag till nedläggningsbeslutet:

Jag hade tillgång till ett omfattande underlag och utifrån detta fattade jag ett beslut. Det som hände var det bästa för biblioteken i Växjö.

(Smålandsposten 2011-09-15)

Det faktum att höger-vänsterskalan i viss mån suddas ut i denna fråga anser vi kan visa på institutionell makt. NPM-delarna i förslaget har accepterats utav hela nämnden, oavsett partitillhörighet. Detta illustrerar en NPM-influerad organisationsstyrning som sträcker sig bortom partipolitiken. Bibliotekens omorganisering tycks därmed vara ett exempel på en institutionaliserad organisationsstyrningsmodell.

Vid biblioteksnedläggningarna har allmänheten dock visat sitt missnöje. Vi kommer analysera två situationer som visar på detta. I Värends Nöbbele möttes politiker och tjänstemän av hundratals invånare som inte känt sig delaktiga i debatten om nedläggning av filialbiblioteket på orten, samt grundskolans framtid (P4 Kronoberg 2011-09-07). En av Nöbbeleborna uttryckte sig på följande vis:

Det är ju dåligt, ska man vara en landsbygdskommun ska man ju diskutera innan och tydligt blir det när det gäller biblioteket, för där förstår de inte hur det fungerar

(P4 Kronoberg 2011-09-07)

Samtidigt utspelade sig ett scenario i Sandsbro där en föräldraförening i en skola protesterade mot nedläggningen av Sandsbros folkbibliotek på skolans hemsida. Skolan var sedan tvungen att ta bort informationen om nedläggning då de fått klart för sig att en kommunal enhet inte fick protestera. En deltagare i föräldraföreningen uttrycker sig på följande vis:

Hon talade om för mig att de varit tvungna att ta bort informationen om biblioteket från vår del av hemsidan för de hade fått veta att det inte var acceptabelt att en kommunal enhet protesterade mot ett politiskt beslut. Det kändes lite olustigt att vi inte fick skriva vad ville på vår del av hemsidan.

(P4 Kronoberg 2011-08-31)

Protesterna ute på orterna i kommunen visar på politikernas bristande demokratiska lyhördhet. Som vi visat på innan tar sig ekonomismen in via köksvägen; organisationsstyrningen har etablerats via förslag och utredningar inom förvaltningen men saknar en förankring hos kommunens invånare. Ett av de demokrativärden som enligt vårt offentliga etos och Lundquist bör genomsyra förvaltningen är politisk demokrati, men här kan vi se hur ekonomivärden som kostnadseffektivitet och produktivitet drivs igenom med en blocköverskridande enighet.

En annan idé som politikerna i kulturnämnden försökte få igenom var att lägga över biblioteksverksamheten till privat regi. Detta var en idé som fanns långt innan nedläggningsbeslutet, redan under början av år 2009 undersöktes alternativa driftsformer. Kulturnämnden skickade ut ett mail till de olika biblioteken för att se ifall någon var intresserad av att ta över verksamheten. Bibliotekarierna förstod dock inte hur det hela skulle gå runt ekonomiskt och ville därför inte ta över verksamheten:

Sveriges Radio Kronoberg har frågat några av de anställda varför de inte nappade på erbjudandet. De flesta svarar att de inte förstår hur det skulle gå ihop ekonomiskt. Boklån ska vara gratis, men den som driver ett bibliotek måste få in pengar till löner och till att köpa in nya böcker.

(P4 Kronoberg 2009-02-06)

Lena Wibroe menade dock att verksamheten kan bli lönsam ifall man vill driva andra verksamheter vid sidan av böckerna, som förslag ansåg hon att utlåning av datorer och film kan vara ett sätt att göra det ekonomiskt gångbart:

Lena Wibroe anser att biblioteken kan utvecklas och bli lönsamma, om man satsar på annan verksamhet vid sidan av böckerna. Hon nämner datorer och film som exempel. Lena Wibroe säger att hon inte vet hur man ska gå vidare nu, men hon stänger inga dörrar.

(P4 Kronoberg 2009-02-06)

Vidare säger Wibroe:

Kommer det andra entreprenörer med andra former, så ska det självklart alltid vara en öppen dörr

(P4 Kronoberg 2009-02-06)

Entreprenadtanken och att privatisera den traditionellt offentlig verksamheten anser vi vara ett tydligt bevis på NPM:s inflytande på politik och organisationsstyrning. Wibroe vill privatisera en organisation vars uppdrag enligt oss är svårt förena med en vinstdrivande strategi, av orsaken att biblioteksverksamheten är definierad som en politisk och ekonomisk frizon. Återigen vill vi visa på ekonomismens intåg i politiken, där en verksamhet som främst bejakar demokrativärden förminskas till en idé om en vinstdrivande medieleverantör.

5.4 Sammanfattning – textanalys

Vi har i vår textanalys studerat ett kulturpolitiskt beslut och ett antal intervjuer och debattartiklar från lokal media. Innan vi påbörjade textanalysen hade vi, som tidigare redovisat, en hypotes om att ekonomivärden skulle dominera den bakomliggande orsaken till frågeställningen ”*Vad beror den successiva nedläggningen av folkbiblioteken på?*”. Detta anser vi kom att stämma väl överens med vår textanalys, till och med i högre utsträckning än vad vi hade förväntat oss.

Om vi ser till åtgärderna som föreslagits vid nedläggningen kan vi konstatera att flera av åtgärderna har demokrativärden i fokus, till exempel i form av hög tillgänglighet och satsningar på de kvarvarande biblioteken. Den retorik som används av kulturnämnden vid nedläggningen tycks dock bortse från att ett flertal bibliotek och mötesplatser försvinner. Istället fokuseras det bara på hur bra den alternativa servicen kan bli. De fysiska bibliotek kan samtidigt erbjuda tjänster med demokratibärande värden, exempelvis som ekonomisk och politisk frizon eller som resurs till fri internettillgång vilket inte tillgodoses i de nya åtgärderna. I och med att sådana tjänster avvecklas och ersätts av transport av böcker och e-bibliotek anser vi att vissa demokrativärden faller bort från bibliotekens tidigare verksamhet. Det blir svårare att nå ut till hela samhället med en lägre fysisk representation av bibliotek.

6 Avslutning

Vi avslutar arbetet med att sammanställa de resultat vi kommit fram till i relation till vår frågeställning. Vi gör också en diskussion kring studien och resultaten samt visar på hur den kan användas för framtida forskning, och vilka områden vi anser vara intressanta att belysa.

6.1 Sammanfattade resultat

Vårt arbete har varit en teorianvändande textanalys av ett enskilt fall, Växjö kommuns nedläggning av bibliotek. De resultat vi har fått fram gäller i huvudsak vårt studieobjekt men kan förhoppningsvis ge en fingervisning om en mer generell trend. Vår frågeställning är av generell karaktär, och kan därmed inte till fullo besvaras av en fallstudie med kvalitativt slag, men i och med att problematiken som undersöks är subtil anser vi att problemet vore svårt att angripa med en kvantitativ studie. Arbetets metodval bör ligga läsaren i åtanke under presentationen av våra resultat.

I kapitel fyra visar vi på hur samhällsförändringar påverkar bibliotekens verksamhet. Utflyttning från mindre orter leder inte bara till att biblioteken läggs ned utan att hela samhällen i viss mån avvecklas. Urbaniseringen har sannolikt en stor påverkan på många av de bibliotek som runt om i Sverige läggs ned, men att förklara all biblioteksavveckling med urbanisering ser vi inte som tillräckligt då även bibliotek på större orter läggs ned. De två folkbiblioteken i vår studie kan ses som representanter för detta. Teknikutvecklingen har också påverkat biblioteksverksamheten. E-bibliotek tycks i någon utsträckning utmana de traditionella fysiska biblioteken. Samtidigt ger den nya tekniken nya uppdrag åt biblioteken, som ICT-verksamhet och en internetbaserad närvaro. Detta skapar en paradox; Internet och ny teknik skapar möjligheter för bibliotekens närvaro i samhället, men de ifrågasätts på samma grunder. Integrerade skol- och folkbibliotek är en annan påverkande trend för biblioteksnedläggning. Detta ser vi dock snarare som en politisk åtgärd vid ekonomisk besparing, än som en orsaksfaktor i sig själv. De beskrivna orsaksfaktorerna i kapitel fyra har med stor sannolikhet haft en betydande roll för den massiva nedläggning som skett under de senaste 20 åren, men fokus i detta arbete har legat på annat håll.

I textanalysen lyckas vi urskilja en enligt oss tydlig trend i debatten kring Växjö kommuns omorganisering av bibliotek. Verksamheten ska enligt ett politiskt beslut effektiviseras på grund av ett sparkrav som lagts på Växjö kommuns kulturverksamhet, detta drabbar biblioteken. En utredning har tillsatts för att undersöka hur verksamheten ska kunna bedrivas under en mer pressad

budget. Kulturnämndens utredning överensstämmer väl med det beslut som slutligen antas. Sju bibliotek beslutas läggas ned, varav två är folkbibliotek och fem är filialbibliotek. Åtgärder vidtas för att säkra de nedlagda bibliotekens vakuum. Dessa åtgärder består av ett e-bibliotek samt upp- och avhämtning av böcker via varustransporter.

Vi har med textanalys undersökt debatten kring nedläggning samt det faktiska beslutet från kulturnämnden. Vi har framför allt med hjälp av Lundquist teori om ekonomism kunna urskilja en enligt oss tydlig trend där ekonomivärden är dominanta i förhållande till demokrativärden. Demokrativärden har dock inte varit helt frånvarande, de har framför allt gjort sig påmind i de åtgärdsförslag som presenterats i samband med nedläggningen. Däremot står sparkravet och motiven till att genomföra det helt över de konsekvenser som nedläggning av biblioteken kan leda till.

Textanalysen visar också på hur nya förvaltningstrender och NPM har befasts med institutionell makt i kommunen. De blocköverskridande beslutet i kulturnämnden kan illustrera detta, där fanns det politiskt sett ingen större opposition. Oppositionen har snarare skett utanför kulturnämnden i form av medborgerliga protester och från politiker utanför kulturnämnden. Försöken att privatisera biblioteksverksamheten visar också tydligt på hur NPM-idéerna även trängit in i biblioteksverksamheten. Vi har med andra ord funnit ett flertal exempel från den svenska förvaltning på hur ekonomismen råder och styr inom kulturförvaltningen.

6.2 Diskussion

Den bakomliggande orsaken till bibliotekens omstrukturering är enligt oss av ekonomistisk karaktär. Den består till grunden av ett sparkrav som får direkt effekt inte bara genom en effektivare organisation utan också en minskad sådan. Detta innebär att oavsett vilka åtgärder som det beslutas om vid nedläggning, så kommer en biblioteksverksamhet med sparkrav alltid ligga i skuggan av en biblioteksverksamhet där ekonomiska resurser satsas, och där de fysiska biblioteken får stå kvar. Vi anser att det fysiska biblioteket i vissa avseenden är det enda sättet som vissa delar av deras demokratiska uppgift kan främjas genom. Till exempel som en ekonomisk och politisk frizon med resurs till fri internettillgång och kompetensen som personalen kan erbjuda.

I åtgärderna vid biblioteksnedläggningen så presenterades som tidigare nämnt två åtgärdsförslag, varav det ena handlade om upp- och avhämtning av böcker. Vi har genom arbetets gång vid studier av debatten kring biblioteksnedläggning konstaterat att biblioteken i vissa fall tycks diskuteras som en utlåningscentral av böcker. Detta anser vi vara att förminska bibliotekens verksamhet på ett för bibliotekens demokratiska uppdrag missgynnande sätt. Biblioteken har som vi tidigare i arbetet visat på många andra viktiga uppdrag som sträcker sig bortom rollen som leverantör av fria utlån av böcker.

Ett motiv vi sett i debatten kring nedläggning är att bibliotek med låg utlåningsstatistik och lågt antal besökare ses som dyr välfärd. Vi anser visserligen att det ligger en poäng i det men att tanken är för kortsiktig. Den normativa forskningen tycks vara entydig, biblioteken behövs, så även de fysiska biblioteken. Ambitionsnivån anser vi vara för låg om ett underpresterande bibliotek åtgärdas med nedläggning istället för upprustning. Biblioteken är inte ett företag som bör rätta sig efter ett visst utbud, biblioteken är en demokratisk institution som bör föregå med ett demokratiskt initiativ.

Bibliotekens ökade närvaro på internet har skapat en ökad tillgänglighet i stora delar av samhället. Material och information kan på ett kostnadseffektivt sätt erbjudas dygnet runt till de invånare som har tillgång till internet. Detta har ifrågasatt bibliotekens fysiska existens. Vi finner detta problematiskt ur aspekten att bibliotekens roll dessutom är att förmedla just internet. Detta tror vi kan stärka det ”2/3-sahmälle” Aabø skriver om (Aabø 2005). Om institutionen som har i uppdrag att leverera internet läggs ned på grund av att de istället kan verka på internet har vi ett uppenbart problem. Vi tror att e-bibliotek är ett välfungerande komplement till fysiska bibliotek, men inte ett substitut

En vanlig åtgärd vid nedläggning är, som vi har visat på i kapitel 4.3, sammanslagning av filial- och skolbibliotek. I denna sammanslagning pekar Söderberg på ett problem, nämligen att de skilda uppdrag som skol- och filialbibliotek har krockar med varandra i en gemensam verksamhet (Söderberg 2011, s 68). Jämförs denna typ av bibliotek med Alex Byrnes tankar om ”targeted programs” som en möjlighet att nå ut till marginaliserade grupper (Byrne 2004), anser vi att sammanslagningar av skol- och filialbibliotek är ett steg i fel riktning. Istället bör biblioteksverksamheten vara anpassad efter målgruppernas behov.

Detta är några av de normativa och konstruktiva tankar som slagit oss under arbetets gång. Det har varit oundvikligt att inte tänka i dessa banor trots att vårt arbete har haft en undersökande ansats.

6.3 Framtida forskning

Under arbetets gång har vi upplevt att forskningsfältet är relativt brett, men att det definitivt finns utrymme för ytterligare studier på området.

Vår studie kan förhoppningsvis bidra med sina resultat, framför allt om ekonomismens inflytande på beslutsfattandet kring bibliotekens verksamhet, men förhoppningsvis även om ekonomismens inflytande på övrig förvaltningsverksamhet. På grund av karaktären av vår studie, en fallstudie av Växjö kommun, är det svårt att dra några generaliserande slutsatser. Intressant vore med mer forskning som kan visa på ekonomismens inflytande på andra kommuners biblioteksverksamhet, eller annan typ av förvaltning. Växjö kommuns biblioteksverksamhet kan även ses som ett exempel på svensk förvaltning.

Ett annat intressant forskningsområde vore att göra en liknande fallstudie av ett ”idealbibliotek”, ett bibliotek som genomsyras av idéer från den normativa och

konstruktiva forskningen. Hur fungerar ett sådant och framför allt, hur presterar ett sådant?

7 Referenser

7.1 Litteratur

- Bergström, Göran & Kristina Boréus, 2005. ”Idé- och ideologianalys” i Göran Bergström & Kristina Boréus (red.) *Textens mening och makt: Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur AB, s. 149-170.
- Christensen, Søren – Poul Erik Daugaard Jensen – Lars Lindkvist, 2011. *Makt beslut ledarskap: Märkbar och obemärkt makt*. Stockholm: SNS förlag
- Esaiasson, Peter – Mikael Gilljam – Henrik Oscarsson – Lena Wängnerud, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Nordstedts Juridik AB
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur AB
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur AB
- Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur AB
- Lundquist, Lennart, 2010. ”Etik i offentlig förvaltning” i Bo Rothstein (red.) *Politik som organisation: Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS förlag, s. 117-141
- Pierre, Jon & Göran Sundström, 2009. ”Samhällsstyrning i förändring” i Jon Pierre & Göran Sundström (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Malmö: Liber, s.7-31
- Røvik, Kjell Arne, 2008. *Managementsamhället – Trender och idéer på 2000-talet*. Malmö: Liber AB

7.2 Rapporter, protokoll och lagar

- Kulturdepartementet, *Bibliotekslag (1996:1596)*, [Elektronisk] www.riksdagen.se. Hämtdatum 2011-12-08
- Kulturnämnden (Växjö kommun) 2011. *Sammanträdesprotokoll 2011-08-24*. Hämtdatum 2011-12-15
- Kulturrådet, 2011. *Bibliotek 2009*. Sverige: Statens kulturråd

Söderberg, Fia, 2011. *Nedläggning – Hot eller möjlighet: En studie av processerna kring nedläggning av bibliotek. Uppsala: Länsbiblioteket Gävleborg*

The International Federation of Library Associations and Institutions, 2011 [Elektronisk] www.ifla.org ”*The Glasgow Declaration on Libraries, Information Services and Intellectual Freedom 2002-08-19*”. Hämtdatum 2011-12-15

7.3 Artiklar

Aabø, Svanhild, 2005. ”The role and value of public libraries in the age of digital technologies”, *Journal of librarianship and information science*, vol 37, nr 4, s 205-211.

Byrne, Alex, 2004. ”Libraries and democracy – management implications”, *Library Management*, vol 25, nr 1, s 11-16.

Johansson, Veronica, 2004. ”Public libraries as democratic intermediaries: some examples from Sweden”, *New Library World*, vol 105, nr 1196, s 47-59.

P4 Kronoberg, 2011. ”Censur på skolwebben hävdar föräldrar”. Nyhetsartikel [Elektronisk] <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=106&artikel=4670709>. Hämtdatum 2011-12-15

P4 Kronoberg, 2011. ”Hundratals Nöbbebor krävde besked”. Nyhetsartikel [Elektronisk] <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=106&artikel=4682977>. Hämtdatum 2011-12-15

P4 Kronoberg, 2009. ”Personal vill inte driva bibliotek”. Nyhetsartikel [Elektronisk] <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=106&artikel=2617629>. Hämtdatum 2011-12-15

Smålandsposten, 2011. ”Bibliotek splittrar vänstern”. Nyhetsartikel. 2011-09-15. [Elektronisk] [http://www.smp.se/nyheter/vaxjo/biblioteken-splittrar-vanstern\(2941970\).gm](http://www.smp.se/nyheter/vaxjo/biblioteken-splittrar-vanstern(2941970).gm). Hämtdatum 2011-12-15

Wibroe, Lena, 2011-09-17. ”Bibliotekens nya chans”. Smålandsposten. Svar på tal. [Elektronisk] [http://www.smp.se/nyheter/lobbyn/lena-wibroe-bibliotekens-nya-chans\(2945734\).gm](http://www.smp.se/nyheter/lobbyn/lena-wibroe-bibliotekens-nya-chans(2945734).gm). Hämtdatum 2011-12-15