

NOTAT

26. marts 2007
J.nr.: 406-1
JHL / ROL

Høring om Biblioteksstyrelsens oplæg til reform af folkebibliotekernes overbygning fra 2009

Indledning

Den gældende kontrakt mellem staten og centralbibliotekerne udløber med udgangen af 2007. I bestræbelserne på at sikre en optimal udnyttelse af bevillingerne til biblioteksvæsenet foreslår Biblioteksstyrelsen efter aftale med Kulturministeren en ændring af centralbiblioteksstrukturen, så antallet af centralbiblioteker nedsættes væsentligt fra de 16, der er i dag. Denne strukturændring vil frigøre ressourcer, som kan anvendes strategisk bedre til sikring af en fortsat effektiv materialeforsyning, opprioritering af de digitale tjenester og udvikling af infrastruktur.

Den nuværende struktur har fungeret siden 2004. De evalueringer, som Biblioteksstyrelsen gennemførte i 2005 og 2006 har vist, at folkebibliotekerne grundlæggende er tilfredse med centralbibliotekernes opgaveløsning. Det er dog bibliotekernes vurdering, at opgaverne vil kunne løses tilfredsstillende med færre centralbiblioteker. Desuden efterspørges en styrkelse af bibliotekernes netbaserede ydelser.

På den baggrund er det Biblioteksstyrelsens anbefaling at samle opgaverne på væsentligt færre centralbiblioteker og i den forbindelse foretage en revurdering af opgaverne. Den struktur vil frigøre økonomiske ressourcer som kan anvendes på nye services og dermed ruste folkebibliotekerne bedre til videnssamfundets opgaver.

Det er fortsat Biblioteksstyrelsens plan at indgå 4-årige kontrakter med centralbibliotekerne.

I udgangspunktet vil Biblioteksstyrelsen anbefale at materialebudgettet for fastformsmaterialer fastholdes på nuværende niveau, med mulighed for senere justering i forhold til benyttelse og behov. Det er Biblioteksstyrelsens vurdering, at der med den foreslåede reform vil kunne frigøres økonomiske ressourcer, som kan anvendes til at styrke bibliotekernes elektroniske ydelser og de øvrige statslige overbygningsopgaver.

Baggrund

Ifølge *Lov om biblioteksvirksomhed* (Lov nr. 340 af 17. maj 2000), § 3 er folkebibliotekerne i Danmark kommunale institutioner. Staten har derudover en række opgaver, der under et kan betragtes som en statslig overbygning på biblioteksområdet. Centralbibliotekerne udgør en del af denne overbygning. De andre statslige forpligtelser omfatter Statsbiblioteket og Danmarks Blindebiblioteks overcentralfunktioner, de øvrige statslige og statsstøttede bibliotekers forpligtelse til at deltage i lånesamarbejdet, drift af nationalbibliografien, bibliotek.dk og tilskud til udvikling inden for folke- og skolebiblioteksområdet.

I bibliotekslovens § 10 bemyndiges kulturministeren til, efter forhandling med de kommunale parter, at fastlægge hvilke kommunebiblioteker, der tillige skal virke som centralbiblioteker,

ligesom det fremgår af § 11, at styringen af centralbibliotekerne fastlægges kontraktligt. Hensigten bag indførelsen af §§ 10 – 11 i forbindelse med vedtagelsen af loven i 2000 var sikring af en dynamisk struktur i centralbiblioteksvirksomheden.

Der er i 2007 afsat en bevilling kr. 72.1 mio. kr. til centralbiblioteksvirksomheden.

Status

I forlængelse af vedtagelsen af *Lov om biblioteksvirksomhed* (Lov nr. 340 af 17. maj 2000) igangsatte Biblioteksstyrelsen et arbejde med at reformere strukturen for centralbibliotekerne, der indtil da bestod af 16 centralbiblioteker, et i hvert amt, som stort set varetog de samme opgaver i forhold til deres betjeningsområder.

Efter en bred debat i sektoren trådte den gældende struktur for centralbiblioteksvirksomheden i kraft med indgåelse af resultatkontrakter gældende for perioden 1. januar 2004 – udgangen af 2007. I denne struktur er der stadig 16 centralbiblioteker, men med en væsentlig differentiering af opgaverne.

Centralbiblioteksstrukturen er søgt tilrettelagt i balance mellem behovet for geografisk nærhed for ”kunderne” og en så rationel opgavevaretagelse som muligt med koncentration af især opgaverne på det elektroniske område på færre centralbiblioteker end tidligere. Strukturen er derfor forholdsvis kompleks:

10 centralbiblioteker står for ’grunddelserne’

Der er 10 centralbiblioteker, der står for grunddelserne: ansvar for overbygning på de boglige materialer, rådgivning, samordning og kørselsordning. Landets kommuner er altså delt ind i 10 betjeningsområder med hver sit centralbibliotek.

De 10 kommuner der har centralbiblioteker med betjeningsområde er:

- København Kommune
- Gentofte Kommune
- Roskilde Kommune
- Guldborgsund Kommune (Nykøbing Falster Kommune)
- Odense Kommune
- Esbjerg Kommune
- Vejle Kommune
- Herning Kommune
- Århus Kommune
- Ålborg Kommune

Opgaverne er først og fremmest de grundlæggende overbygningsopgaver, som er fastlagt i *Lov om biblioteksvirksomhed*, § 9 og § 11. Her hedder det, at centralbibliotekerne virker som overcentral for folkebibliotekerne ved at søge at fremskaffe materiale i det omfang, folkebibliotekerne ikke selv råder over materialet. I § 11, stk.2, der beskriver den kontraktlige regulering, uddybes opgavebeskrivelsen: ”Aftalen kan blandt andet vedrøre opgaver, der tager sigte på regional samordning inden for et afgrænset geografisk område og på at styrke den faglige kompetence i bibliotekerne”.

Den fysiske materialeforsyningsopgave er opdelt sådan, at der i strukturen skelnes mellem bogligt materiale og musik og multimedier. De 10 centralbiblioteker har ansvaret for forsyningen med bøger m.v. Opgaven med indkøb og udlån af disse er stadig den økonomisk tungeste opgave for

centralbibliotekerne. Interurbanudlånet, dvs. lån af fysiske materialer mellem folkebibliotekerne, udgjorde i 2005 mere end 1,6 mio. lån. Centralbibliotekerne står for 65 % af disse, en andel der dog er en smule faldende (2 % fra 2004 – 2005). Men det skal ses i sammenhæng med, at det samlede interurbanudlån er steget betydeligt. I perioden 2002–2005 er der registreret en stigning på 48 %. Centralbibliotekerne spiller altså en væsentlig rolle som overbygning for de kommunale folkebiblioteker med hensyn til materialefremskaffelser.

Andre 'grundtydelser', som de 10 centralbiblioteker har ansvaret for, er opgaver der sikrer koordination i betjeningsområdet og faglig rådgivning og udvikling. Endelig har centralbibliotekerne ansvaret for den regionale kørselsordning og deltager som knudepunkt i den nationale kørselsordning.

Økonomi: Ca. 75 % af den årlige Finanslovsbevilling anvendes til de såkaldte grundtydelser.

Overbygningen på musik og multimedier og nye elektroniske tydelser løses i netværk

Mens de opgaver, der er defineret som grundtydelser, varetages af alle 10 store centralbiblioteker, er der en række opgaver, der varetages af netværkssamarbejder mellem forskellige mindre grupper blandt centralbibliotekerne. Indkøb af musik og multimediematerialer (cd'er, cd-rom'er og playstationspil), elektroniske tekst- og musiklicenser og koordination af kompetenceudvikling varetages af grupper af centralbiblioteker.

Udvikling og drift af folkebibliotekernes nettydelser varetages af større netværk, typisk organiseret som foreninger med et centralbibliotek som økonomisk ansvarlig.

Nettydelserne er bibliotekernes tydelser på nettet som Litteratursiden.dk, børnesiden Dotbot.dk, spørgetydelsten Biblioteksvagten.dk og pendanten for børn Spørgolivia.dk, der drives i samarbejde med Danmarks Radio. Alle elektroniske tydelser, der i vid udstrækning har afløst tidligere tiders informationsarbejde i det fysiske bibliotek. Tydelserne støttes af finanslovsbevillingen til centralbiblioteker til den koordination, der sikrer, at de gøres tilgængelige for alle borgere i landet.

Økonomi: Ca. 17 % af den årlige Finanslovsbevilling anvendes til disse tydelser

De seks centralbiblioteker med begrænsede opgaver

Endelig er der 6 mindre centralbiblioteker med begrænsede opgaver af forskellig karakter, som ikke har et betjeningsområde. De seks kommuner med opgaver er:

- Helsingør Kommune – Løsning af opgave vedrørende nettydelser.
- Frederiksberg Kommune – Deltager i netværk om Musik og multimedier.
- Bornholms Regionskommune – Sikring af størst mulig selvforsyning med materialer.
- Slagelse Kommune – Overbygning vedrørende lydbøger på fremmedsprog.
- Åbenrå Kommune – Overbygning vedrørende lydbøger på dansk samt Grænselandsopgaver
- Viborg Kommune – Løsning af opgave vedrørende lokalhistorisk netværk og børnekulturelle kompetencer.

Økonomi: Ca. 8 %

Behov for justering af strukturen

Strukturreformen, der fra 2007 reducerer antallet af kommunale folkebibliotekssystemer i Danmark fra 224 til 98, er en naturlig anledning til at overveje en yderligere udvikling af overbygningsstrukturen.

Evaluering

I foråret 2005 og 2006 har Biblioteksstyrelsen rekvireret en evaluering hos Danmarks Biblioteksskoles konsulentafdeling. Evalueringerne bestod af en interviewundersøgelse hos centralbiblioteker og almindelige folkebiblioteker. Deres hovedkonklusion er, at der er høj tilfredshed med de leverede traditionelle ydelser, men der efterspørges en styrkelse af de nye biblioteksydelser. Med hensyn til den fremtidige struktur konstateres, at antallet af overbygningsbiblioteker vil kunne reduceres, uden at kvaliteten i materialeforsyningen og andre ydelser derved forringes.

Det er også vurderingen, at der er behov for midler til nye opgaver. I konklusionerne fremhæves f.eks. behovet for at nogle ydelser centraliseres med henblik på en større gennemslagskraft. Det gælder især nettjenesterne, og det gælder indkøb af licenser til elektroniske materialer.

Biblioteksstyrelsens vurdering

I en ny kommunal struktur bør den forventede større bæredygtighed i kommunerne resultere i bredere materialesamlinger i den enkelte kommunes bibliotekstilbud. Det giver dog ikke anledning til en forventning om at behovet for en overbygningsforpligtelse til indkøb af specielle titler vil falde bort i en overskuelig fremtid. Der vil også fremover være stor forskel på kommunernes størrelse og kapacitet til biblioteksopgaven.

Folkebibliotekerne har således behov for fortsat støtte til den traditionelle overbygningsopgave med bogforsyning og forsyning af andre faste materialer. Samtidig er der behov for en stærkt forøget indsats for at sikre videreudvikling af og gennemslagskraft for de elektroniske ydelser.

Det er Biblioteksstyrelsens vurdering, at det er afgørende for at opnå en optimal opgaveløsning, at der ændres i strukturen, så antallet af centralbiblioteker reduceres væsentligt. Til gengæld afsættes der betydeligt flere midler til løsning af tværgående og udviklingsorienterede opgaver. Disse midler kan placeres mere fleksibelt på forskellige biblioteker rundt om i landet.

Forslag til model for ny struktur

Hovedidéen i den nye struktur er, at overbygningsopgaverne kan opdeles i to hovedgrupper:

1. Opgaver, der enten løses centralt, af biblioteker efter udbud eller andre aktører.
2. Et samlet sæt af opgaver, der placeres på et antal udpegede centralbiblioteker

Herudover er der lokale opgaver, der er kommunalt finansierede biblioteksopgaver, jf. Lov om biblioteksvirksomheds forpligtelse for hver kommune til at drive et folkebibliotek.

Opgaver der enten løses centralt eller udbydes

Det foreslås, at flere opgaver end hidtil varetages ét sted, det kan eksempelvis være ved løsning fra centralt hold eller udbud til en national leverandør i form af eksempelvis et kommunalt bibliotek eller et centralbibliotek.

Følgende opgaver kan på nuværende tidspunkt enten løses centralt eller udbydes til løsning af enten kommunale biblioteker eller andre aktører:

- **Koordination af netbiblioteker.** Den nationale koordination og markedsføring af netjenesterne løses i en koordinationsgruppe med deltagelse af de kommunale parter og staten.
- **Licensforhandling.** Forhandling af licenser til:
 - tidsskrifter,
 - e-bøger,
 - musik,
 - film
 - multimedier

Forhandlingerne kan varetages hver især fra ét sted. Det kan være i et centralt placeret indkøbskontor eller hos et kommunalt bibliotek, der byder ind på opgaven. Et indkøbssted kan naturligvis forestå indkøb af flere medier.

- **Udviklingsopgaver.** Der vil løbende være nye udviklingsopgaver af overbygningskarakter der udbydes til de kommunale biblioteker. Fokus vil her være på udvikling af nye bibliotekstjenester, både digitale og fysiske.

Eksempler på typen af opgaver, som der kan være tale om, er opgaver med forbedring af infrastruktur, som f.eks. muliggørelse af integration af data, tjenester og brugergrænseflader mellem aktører i bibliotekssektoren og andre sammenhænge. Eksempel herpå er digital formidling af e-bøger og film.

Disse opgaver vil blive defineret i en dialog med bibliotekerne og udbudt af Biblioteksstyrelsen. Opgaverne udbydes i varierende tidsperiode, alt efter hvilken type opgave der er tale om.

- **Strategiske analyser:** Disse kan udarbejdes af Biblioteksstyrelsen eller sendes i udbud.

Det forslås, at der i alt anvendes 36 % af Finanslovbevillingen til dette område.

Opgaver der placeres på centralbibliotekerne

- **Bøger og andre faste materialer.** Det vurderes, at der også i fremtiden vil være et betydeligt behov for overbygning på bibliotekernes boglige og andre faste materialer, da antallet af publikationer ikke viser tegn på fald. For at opnå den mest hensigtsmæssige logistik til den interurbane lånevirkosomhed vurderer Biblioteksstyrelsen, at samlingerne bør spredes i landet i tråd med kulturministerens program for ”Kultur i hele landet”. Det foreslås derfor, at der udvælges et begrænset antal biblioteker, der får overbygningsansvaret for fysiske materialer: bøger, tidsskrifter, lydbøger, musikcd’er, multimedier m.m., og som samtidig, som hidtil, bliver knudepunkter i den nationale kørselsordning. Der gennemføres en genforhandling af de nye Centralbibliotekers opgave i denne sammenhæng.
- **E-bøger og andre digitale tjenester.** Forhandling af ophavsretligt beskyttede materialer til bibliotekerne bør foregå ét sted. I tilknytning til en sådan indkøbsfunktion er der behov for

et netværk af biblioteker, der har føling med behovene i de enkelte dele af landet, som udvælger de materialer eller de online tjenester med tekst, lyd og billeder, der skal forhandles licenser til. De centralbiblioteker, der har forsyningsopgaven med fastformsmaterialer, forventes at have de største muligheder for at opbygge kompetencer og overblik på materialeforsyningsområdet. Da kundebibliotekerne ønsker overbygningsydelse samlet, vurderes det derfor som den bedste løsning, at der er sammenfald mellem de biblioteker, der udgør det distribuerede netværk for de boglige materialer og de digitale. Ordningen vil indebære et administrativt rationale og et kvalitetsløft med en national varetagelse af de krævende forhandlinger kombineret med det distribuerede netværk.

- **Kompetenceudvikling og faglig rådgivning.** Centralbibliotekernes opgaver omfatter, foruden bogforsyningsopgaven, opgaver, der tager sigte på regional samordning inden for et afgrænset geografisk område og på at styrke den faglige kompetence i bibliotekerne (Lov om biblioteksvirksomhed, §11). Til at løfte den opgave, er der behov for, at et sæt af opgaver distribueres til en række centralbiblioteker geografisk fordelt i landet. Overordnet er opgaven at sikre udbredelsen af den statslige strategi til sikring af, at alle borgere i landet har adgang til et moderne bibliotekstilbud. Med den transformationsproces, bibliotekerne er inde i (jf. Biblioteksstyrelsens strategi Fra information til viden), er der behov for en løbende og kraftig opgradering af folkebibliotekernes ydelser og dermed af personalets kompetencer. Der er behov for at store biblioteker med erfaringer fra varetagelsen af overbygningsopgaver på bibliotekernes kerneydelser, materialeforsyningen og med et stærkt udviklingsmiljø, sikrer igangsættelse og koordination af videndeling og kompetenceudvikling. Derfor anbefaler Biblioteksstyrelsen, at disse opgaver tilfalder centralbibliotekerne, så de varetager et komplet sæt af opgaver.

Det forslås, at der i alt anvendes 64 % af Finanslovbevillingen til dette område. I udgangspunktet bliver materialebudgettet for fastformsmaterialer fastholdt på 2007-niveau, med mulighed for senere justering i forhold til benyttelse og behov.

Kommunale opgaver

- **Nettjenester.** Biblioteksstyrelsen har iværksat en ny styringsmodel for nettjenesterne. Her organiseres nettjenesterne efter en model, hvor samarbejdet mellem stat og kommuner reguleres af en koordinationsgruppe med repræsentanter for begge parter, således at den overordnede strategi, tekniske drift, koordinationen og markedsføring kan ske på nationalt niveau. Udvikling og tilvejebringelse af indhold til nettjenesterne sker i kommunalt regi og indgår (som hidtil) ikke i den statslige overbygning.