

Statistikk og styring i norske folkebibliotek

KOSTRA-systemets rolle i kommunal planlegging

Af Tord Høivik

Abstract

Sammenliknet med aktørene i privat sektor, som stadig må tilpasse seg endrede forhold, har stat og kommune tradisjonelt vært stabile deler av samfunnet. I de siste tjue årene har skillet mellom stat og marked imidlertid blitt mindre tydelig. Også offentlig sektor må omstille seg. I 2002 innførte Norge et omfattende statistisk registreringssystem - Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA) - for all kommunal virksomhet. Hensikten var å åpne for systematisk sammenlikninger mellom kommunene. Dagens KOSTRA gir imidlertid et misvisende bilde av folkebibliotekenes virksomhet. Med dette som eksempel viser artikkelen hvordan samspillet mellom statistiske systemer og politiske beslutninger kan undersøkes. Bibliotekdelen av KOSTRA er nå under revisjon, etter en prosess der forfatteren selv har deltatt i fagdebatten.

Tord Høivik, er førsteamanuensis ved Avdeling for journalistikk, bibliotek- og informasjonsfag på Høgskolen i Oslo. tord.hoivik@jbi.hio.no

Innledning

I årene etter annen verdenskrig bygde Norge opp en moderne velferdsstat. Folkebibliotekene var bare en liten komponent i en stor og voksende offentlig sektor. Framtida virket trygg. Tradisjonelt har stat og kommune vært stabile arbeidsplasser. Aktørene i privat sektor har i langt høyere grad måttet tilpasse seg endringer i økonomi, teknologi og markedsforhold. Men i de siste tjue årene har også det offentlige blitt utsatt for et endringspress. En rekke land i Europa har satset på nye styringsformer i offentlig sektor. De offentlige tjenestene skal i mindre grad bygge på administrative og juridiske modeller (regelstyring) og i større grad på økonomiske tankemåter (resultatstyring).

Datasystemet KOSTRA er ett av de nye virkemidlene (KOSTRA, 2006, *Om statistikken*). I 2002 innførte Norge, med faglig forankring i Statistisk sentralbyrå (SSB eller "Byrået"), et omfattende statistisk registreringssystem etter flere års utprøving. KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering. Alle viktige data som rapporteres fra kommunene til staten skal defineres og rapporteres på samme måte. Den kommunale virksomheten skal måles, kvantitativt og kvalitativt. Direkte forvaltning basert på regler erstattes med indirekte forvaltning basert på resultater. KOSTRA dekker alle typer kommunal og fylkeskommunal virksomhet – og dermed også folkebibliotekene. Den viktigste hensikten med KOSTRA var å tillate sammenlikninger mellom kommunene, slik

at de kan lære av gode eksempler – og eventuelt ta skrekk av de dårlige.

KOSTRA er utformet som et styringssystem. Det betyr at indikatorene som tas med i KOSTRA, skal være nøye utvalgt. KOSTRA skal bare inneholde de nøkkeltallene politikere og ledere på overordnet nivå har behov for. Folkebibliotekenes problem er at dagens KOSTRA gir et misvisende bilde av virksomheten. Siden 2004 har bibliotekmiljøet prøvd å få til en forbedring av denne statistikken, slik at den avspeiler bibliotekenes faktiske oppgaver og målsettinger.

I løpet av våren 2006 fikk miljøet endelig gjennomslag for en revisjon. Artikkelen tar for seg den faglige og politiske prosessen som førte fram til det nye forslaget. Etter å ha gjennomgått dagens KOSTRA-indikatorer prøver jeg å forklare hvorfor det opprinnelige indikatorsettet ble så mangelfullt, hvorfor systemet var så tungt å endre, hvordan endringsprosessen til slutt kom i gang og hvilke arbeidsoppgaver som gjenstår.

Norsk bibliotekstatistikk

Før vi studerer KOSTRA må vi se på hvordan statistikken produseres. Når det gjelder folkebibliotekene, blir dataene samlet inn av ABM-utvikling, som er et eget fagorgan (direktorat) under Kirke- og kulturdepartementet (2003). Hver norsk kommune har ett folkebibliotek. Rett over nyttår mottar bibliotekene et omfattende statistikk skjema med nærmere 150 variable, selv om ikke alle er relevante for alle bibliotek. Etter år 2000 har dette skjemaet blitt levert digitalt.

Bare en del av disse tallene blir altså overført til SSB og KOSTRA. Bare sentrale styringsindikatorer skal tas med. Dersom KOSTRA gir for detaljert informasjon, risikerer man at systemet ikke bli brukt. For å øke brukervennligheten, opererer KOSTRA med tre informasjonsnivåer. Når vi går inn i KOSTRA-basen, finner vi førtito indikatorer for hver enkelt kommune på nivå 1. De skal gi en samlet oversikt for alle kommunale sektorer. På nivå 1 er folkebibliotekene representert med én indikator: antall *utlån pr. årsverk*. Nivå 2 omfatter flere hundre indikatorer, og egner seg best for analyser innenfor den enkelte sektor.

Kulturdelen av KOSTRA omfatter førtifem indikatorer (nøkkeltall) på nivå 2. Av disse er tretten

knyttet til kultur i sin alminnelighet: driftsutgifter per innbygger, driftsutgifter til kultur i prosent, osv. Blant de kommunale kulturtiltak har folkebibliotekene absolutt den *fyldeste* KOSTRA-dekningen. I gjennomsnitt bruker kommunene omtrent 0,8 prosent av sine budsjetter på folkebibliotek. Dette tilsvarer en femtedel av hele kulturbudsjettet. Men når det gjelder statistikk, har bibliotekene, med fjorten ulike variable, nesten like mange indikatorer som de andre kulturområdene til sammen. Det er ikke mengden, men kvaliteten som er bibliotekenes problem.

For å gjøre bildet fullstendig, må vi også nevne nivå 3. KOSTRA-tallene på nivå 3 består rett og slett av de variablene som er nødvendige for å beregne nøkkeltallene på nivå 1 og 2. På nivå 2 finner vi for eksempel indikatoren utlån per. årsverk. For å beregne denne størrelsen, må vi ha kjennskap til antall utlån og til antall årsverk. Disse tallene finner vi på nivå 3.

Bibliotekene i KOSTRA

KOSTRA gikk over fra utprøving til regulær drift i 2002. De fjorten nøkkeltallene har vært uforandret siden da. Jeg presenterer dem i fire grupper: driftsutgifter, utlån, samlinger og produktivitet.

Driftsutgifter

1. Netto driftsutgifter til folkebibliotek i forhold til kommunens totale driftsutgifter (i prosent)
2. Netto driftsutgifter til folkebibliotek per innbygger (i kroner)

Hensikten med disse to indikatorene er å si noe om kommunens økonomiske prioriteringer. Hvor tungt veier bibliotekene i kommunebudsjettet? Hva innebærer det i kroner per innbygger?

Dette er fornuftige indikatorer, som bør beholdes når KOSTRA nå skal revideres. Men de faktiske tallene som publiseres, lider av en vesentlig svakhet: de kan ikke sammenliknes. Størrelsen *netto driftsutgift* beregnes ulikt i ulike kommuner. Biblioteksjefen i Tysvær tok opp problemet allerede i 2001:

”...skal ein ha ei viss tiltru til KOSTRA-tala i samanliknande statistikk, må <driftsutgiftene i kulturhuset> stipulerast og kome inn i budsjett-tala for biblioteket” (Grimstveit, *biblioteknorge*, 25.8.01).

I et flertall av kommunene føres imidlertid husleien på kommunens felles budsjett (Haugan, *biblioteknorge*, 14.12.04).

Men mange kommuner – spesielt de som er preget av moderne økonomisk tenkning – har begynt å fordele husleie og andre fellesutgifter på hver enkelt virksomhet. Det bidrar, vil en økonom si, til mer rasjonell utnyttelse av arealene. Dagens bibliotek krever mye plass. Dersom bibliotekene skal betale en realistisk husleie, basert på normal leiepris per kvm, blir dette en stor budsjettpost. Typiske verdier for moderne bibliotek av vanlig god standard kan ligge på 20 til 30 prosent av totalbudsjettet. Andre steder blir bare deler av den reelle husleien belastet biblioteket (*Plinius*, 1.1.06).

Når husleiekostnaden dels blir tatt med og dels blir utelatt, sier det seg selv at tallene blir ubrukbare for sammenlikninger mellom kommuner. Dermed blir også selve grunntanken i KOSTRA – ønsket om standardisert rapportering - underminert. Men selv om disse indikatorene ikke burde brukes, blir de likevel brukt. De som henter ut nøkkeltall fra KOSTRAS database, får ingen advarsler om metodiske problemer. De mest aktuelle brukerne - kultursjefer, rådmenn og lokalpolitikere - har sjelden forutseninger for å foreta de nødvendige korreksjoner. I beste fall må biblioteksjefene forklare dem hvorfor de ikke kan stole på opplysningene. I verste fall blir de en del av beslutningsgrunnlaget.

Utlån

De fem neste størrelsene måler én viktig side av bibliotekets virksomhet. Utlånet gir nyttig og meningsfull informasjon om folkebibliotekets eldste og best kjente tjeneste:

3. Utlån alle medier fra folkebibliotek per innbygger
4. Bokutlån fra folkebibliotek per innbygger i alt
5. Barnelitteratur, antall bokutlån barnelitteratur per innbygger 0-13 år
6. Voksenlitteratur, bokutlån voksenlitteratur per innbygger 14 år og over
7. Utlån, andre media i alt fra folkebibliotek per innbygger

Utlånstallene kan gjerne beholdes i et revidert KOSTRA. Men å bruke fem forskjellige nøkkeltall for å beskrive en enkelt tjeneste, er neppe nødvendig. KOSTRA skal oppsummere virksomheten – ikke

brette den ut i sin fulle bredde. Vi har et annet organ (ABM-utvikling) med andre publiseringskanaler som tar seg av detaljene.

Nummer 3 er overflødig, siden det rett og slett er summen av nr. 4 og nr. 7. Men nr. 4 gir heller ikke informasjon av betydning i tillegg til nr. 5 og nr. 6. Vi får bra oversikt med tre nøkkeltall: *bokutlån pr. barn*, *bokutlån pr. voksen* og *utlån av andre media pr. innbygger*. Ved å analysere disse størrelsene fra år til år, og ved å sammenlikne dem på tvers av kommunene, får vi et godt bilde av hva som skjer på utlånssiden.

Samlinger

I fattige land, der det finnes lite tilgjengelig lesestoff, kan *bokbestand per innbygger* fungere en indikator for bibliotekets ressurser. *Som ei generell retningslinje*, sier IFLAs håndbok om *Folkebibliotektenesta* (ABM-utvikling, 2002), *bør ei etablert boksamling ha mellom 1,5 og 2,5 bok per innbygger*. Dagens KOSTRA har tre nøkkeltall for bestand:

8. Bokbestand, antall bøker i folkebibliotek per innbygger
9. Bokbestand, barnebøker i folkebibliotek per innbygger 0-13 år
10. Bokbestand, voksenbøker pr. innbygger 14 år og over

I Norge er disse tallene lite relevante. Jeg har aldri sett dem brukt i en faglig sammenheng. Norske folkebibliotek er preget av alt for store samlinger med alt for mange gamle og ukurante bøker. Den gjennomsnittlige bestanden ligger rundt 4,5 enheter per innbygger (ABM, 2004). Mange småkommuner ligger tre-fire ganger høyere enn det IFLA anbefaler. Hos oss ville det stort sett være en fordel om bestanden ble *reduert*, slik at brukerne lettere kunne finne fram til de bøkene det fortsatt er interesse for.

Produktivitet

I et økonomisk perspektiv er folkebiblioteket en kommunal produsent av kulturelle tjenester. I dagens Norge tas det for gitt at innbyggerne og deres valgte representanter kan kreve effektiv produksjon. Forholdet mellom ytelsene som biblioteket leverer og ressursene som biblioteket forbruker skal være så gunstig som mulig.

Skal vi måle produktiviteten i tall, må vi sette opp indikatorer som viser *forholdet* mellom ytelse og ressurser. Når kommunale ledere vurderer en virksomhet, vil produktiviteten gjerne stå øverst på lista. I vår nye offentlige økonomi får mål for produktivitet og effektivitet omtrent samme sentrale plass som mål for avkastning eller profitt i næringslivet. De veier tungt når beslutninger skal tas. KOSTRA er tenkt som et bidrag til effektiv ressursutnyttelse. Systemet skal gjøre de kommunale tjenestene mer produktive. For bibliotekene er det derfor av vesentlig betydning at deres effektivitet blir målt på en relevant måte.

I dagens KOSTRA finner vi fire nøkkeltall som, med litt velvilje, kan kalles mål for produktivitet:

11. Omløpshastighet bøker i folkebibliotek
12. Årsverk, antall innbyggere per årsverk i folkebibliotek
13. Årsverk, antall bokutlån per årsverk i folkebibliotek
14. Årsverk, antall biblioteksutlån per årsverk i folkebibliotek

Utlånet er en ytelse. Samlingen er en ressurs. Omløpshastigheten, dvs. forholdet mellom utlån og bestand, viser i hvilken grad den foreliggende samling faktisk blir utnyttet. Verdien er med andre ord et uttrykk for *samlingens produktivitet*.

Omløpshastigheten er en interessant indikator. Før 2. verdenskrig lå omløpet godt over 2-tallet (SSB, 2000). Etter krigen kom det aldri så høyt opp. Topnivået ble nådd i 1959/60, med 1,75 utlån pr. bok. Etter en betydelig nedgang i 60-åra, økte indikatoren litt til 1,44 i 1975. Deretter har verdien stadig sunket. I 2004 lå den på 0,92 for bøker.

Omløpstallet kan åpenbart forbedres på to måter: ved å øke utlånet og ved å redusere bestanden. De ukurante bøkene presser indikatorverdien ned. Ved å kutte boksamlingene med fjerde prosent, noe vi har et godt bibliotekfaglig grunnlag for, kan omløpshastigheten raskt heves fra ca. 0,9 til ca. 1,5. I neste runde må bibliotekene kombinere utlånstiltak med gode kasseringsstrategier.

Omløpstallet er en utpreget faglig indikator, av større interesse for bibliotekarer enn for lokalpolitikere. Kommunene er langt mer interessert i *personalets* enn i samlingens produktivitet. Indikator nr. 12, an-

tall innbyggere per årsverk, egner seg neppe som en selvstendig indikator for produktivitet. Den måler i og for seg hvor mange som betjenes (en slags ytelse) i forhold til ressursinnsatsen i årsverk. Men den forteller ingen ting om innholdet i tjenestene. Det strider mot vår intuisjon å si at et bibliotek blir mer effektivt jo kortere åpningstid og færre ansatte det har. Produksjon må innebære leveranser.

Siden KOSTRA allerede omfatter *Utlån, andre media per innbygger* (indikator 7), er det ingen grunn til å beholde indikator 13. Verdien kan forøvrig beregnes slik: Bokutlån per årsverk = Indikator 14 – Indikator 12 * Indikator 7.

Dagens KOSTRA tilbyr i praksis indikator 14 – *Utlån per årsverk* – som sitt sentrale mål for produktivitet. SSB framhever tallet ytterligere ved å benytte denne indikatoren som det eneste nøkkeltallet for bibliotek på nivå 1. Jeg kan ikke se at dette er statistisk eller økonomisk forsvarlig. Det er ingen logisk sammenheng mellom teller og nevner. Folkebibliotekene leverer i hvert fall tre typer tjenester: utlån av bøker og andre medier; en serie tjenester knyttet til biblioteket som fysisk sted; og et voksende antall nettbaserte tjenester. Alle tre krever innsats av arbeidskraft. "Bibliotekfabrikken" har tre produksjonslinjer – og alle tre må holdes i gang. Årsverkene må fordeles på tre ulike oppgaver.

Hvis vi skal måle produktiviteten "i utlånet", må vi sammenholde utlånsvolumet med ressursene som brukes på utlånsvirksomhet. Arbeidstidene som går med til veiledning, arrangementer og høytlesning ("linje 2"), eller til digitalisering, webdesign og digital referansesarbeid ("linje 3"), er ikke tilgjengelige for utlånproduksjon ("linje 1"). KOSTRA-indikator nr. 14 er rett og slett feilkonstruert.

Hvorfor er dagens KOSTRA-statistikk mangelfull?

Betraktet som en helhet gir de fjorten nøkkeltallene et skjevt bilde av bibliotekenes virksomhet. Det ser ut til at systemet, etter påtrykk fra bibliotekmiljøet, vil bli vesentlig endret fra og med 2007. Men hvorfor ble ikke indikatorene kvalitetssikret fra starten av? Hele KOSTRA er jo utviklet av Statistisk sentralbyrå, som har et fremragende statistisk og økonomisk fagmiljø. Svaret er enkelt nok: ekspertisen ble ikke tatt i bruk.

I forrige århundre var bibliotekstatistikken lite viktig for politikerne. Det er de nye kravene til målbar produksjon av offentlige tjenester som har løftet tallene opp i lyset. Når det gjelder innsamling av offentlig statistikk, har de skandinaviske landene vært foregangsnaasjoner i mer enn to hundre år. Men den eldre statistikken var konsentrert om samfunnets materielle basis: befolkning, helse, produksjon og handel. Her er begrepene, indikatorene og registreringssystemene godt utbygd. Statistikken har vært i aktiv bruk i flere generasjoner - og dette har igjen ført til løpende forbedringer av kvaliteten.

Når det gjelder bibliotek- og annen kulturstatistikk, har den ikke gått gjennom en tilsvarende utvikling. Det betyr at dagens kulturstatistikk har et noe alderdommelig preg. Systemet er preget av historiske og tekniske tilfeldigheter. Det offentlige har samlet inn data som var lett tilgjengelige – eller i hvert fall lette å innkreve, siden arbeidsbyrden kunne legges på bibliotekene. De som senere brukte statistikken, stilte få krav. De fleste brukere betrakter den offentlige statistikken som en gitt størrelse – ikke som en institusjon som trenger å være i stadig utvikling.

I tillegg har hovedansvaret for bibliotekstatistikken ligget utenfor Statistisk sentralbyrå. Fram til 2002 ble statistikken for folke-, skole- og fylkesbibliotek samlet inn og publisert av Statens bibliotektilsyn. Også fagbibliotekenes statistikk lå utenfor Byrået – den ble samlet inn av Riksbibliotektilsynet. Etter at Statens senter for arkiv, bibliotek og museer (ABM-utvikling) ble opprettet i 2003, har det nye direktoratet hatt ansvaret for all bibliotekstatistikken.

SSB har publisert bibliotekstatistikk i nesten nitti år. På Byråets nettsted finner vi historisk statistikk om folkebibliotek tilbake til 1918 (SSB, 2000). Men etter at de to direktoratene ble etablert, har ansvaret for statistikken form og innhold ligget hos fagmiljøene. De har dels foretatt sine egne utredninger og dels støttet seg på rådene fra internasjonale komiteer under International Standards Organization (ISO) og IFLA.

Hovedtrekkene ved dagens folkebibliotekstatistikk ble i praksis fastsatt for omtrent tjue år siden, i midten av åttiårene. Da ble det gjort et solid utredningsarbeid - etter den tids forhold. Men systemet ble i liten grad vurdert og videreutviklet. Det å produsere gode, relevante, kvalitetssikrede statistiske data er i

seg selv avansert kunnskapsproduksjon - som krever tid, penger og høy kompetanse. Når det gjaldt bibliotekstatistikken, sto Statistisk sentralbyrå på sidelinjen. De to direktoratene hadde ikke selv ressurser til å drive et krevende utviklingsarbeid. Det kom heller ingen sterk etterspørsel etter forbedringer fra praksisfeltet.

Da KOSTRA startet opp, var ikke den norske statistikken spesielt dårlig. Sammenliknet med andre europeiske land lå Norge godt an med hensyn til standardisering, regelmessighet, fullstendighet og innholdsmessig bredde. Men KOSTRA, viste det seg, stilte nye krav til systemet. Den gamle statistikken beskrev bibliotekenes virksomhet, men var bare svakt koplet til de politiske beslutninger. KOSTRA er et reelt styringsverktøy.

Innenfor KOSTRA er det opprettet en serie arbeidsgrupper med representanter fra kommunene, fra departementene og fra Statistisk sentralbyrå. Hver gruppe dekker en kommunal sektor: barnehager, barnevern, brann- og ulykkesvern, osv. Innenfor hvert KOSTRA-område skal den aktuelle gruppen ivareta kvalitetssikring og faglig utvikling. I følge sitt mandat skal arbeidsgruppene blant annet:

- Følge utviklingen på sitt område ...
- Gi forslag om hvilke nøkkeltall og grunnlagsdata som skal publiseres ...
- Sikre en hensiktsmessing og effektiv dataflyt fra kommunene til staten.
- Utvikle og vurdere kvalitetsindikatorer ... (KOSTRA, Mandatet for arbeidsgruppene, 2006)

Gruppene er rådgivende i forhold til Byrået, som har det faglige ansvaret for KOSTRA, og i forhold til departementene. Folkebibliotekenes virksomhet ligger under gruppen for Kultur/barne- og ungdomstiltak. Gruppen har deltakere fra tre departementer: Kommunal- og regionaldepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kultur- og kirkedepartementet (KKD). Folkebibliotekene er KKD's ansvar.

Siden datarapporteringen fra kommunene til staten nå utgjør et helhetlig system, kommer statistikken sterke og svake sider langt tydeligere fram. KOSTRA-statistikken skal ikke bare leses i etterkant og kommenteres i årsrapporter – den skal brukes aktivt i kommunal og statlig planlegging. Det betyr at statistikken kvalitet blir langt viktigere enn tidligere.

Denne forståelsen var knapt til stede da kulturdelen av KOSTRA ble utviklet i årene 1998-2000. Byrådet oppfattet på denne tida bibliotekstatistikken som mer enn god nok - sammenliknet med andre kultursektorer (KOSTRA kommune, referater, 1998-2000). Det ble ikke lagt til rette for noen faglig revurdering - og i KOSTRA fikk vi det indikatorsettet som er gjennomgått ovenfor.

Kvalitetssikring: teori og praksis

I årene etter 2000 begynte kommunene å ta KOSTRA-tallene i bruk. Bibliotekene oppdaget etter hvert at KOSTRA også gjaldt dem. Vinteren 2004 startet en livlig debatt om KOSTRA i det norske bibliotekmiljøet. På den nasjonale postlisten oppsummerte biblioteksjefen i Nedre Eiker sine ønsker slik:

”Vi må regne med økte krav om å dokumentere resultater framover, også i offentlig sektor. Lokalpressa er etter hvert også blitt opptatt av sammenligninger av tjenester i kommunene. Det er derfor uheldig at mange av de mest ressurskrevende aktivitetene våre holdes utenfor KOSTRA-tallene” (Ødemark, biblioteknorge, 18.2.04).

Flere bibliotekarer har tatt til orde for dyptgripende revisjon (Olsen, biblioteknorge, 18.2.04; Brunborg, biblioteknorge, 17.12.04; Jakobsen, biblioteknorge, 15.4.05).

Arbeidsgruppen for kultur ble ikke innkalt i perioden september 2000 til september 2004. Selv om arbeidsgruppen ikke hadde noe møte våren 2004, leverte SSB en årsrapport i juni. Her heter det:

”Vi har fått en del tilbakemeldinger fra folkebibliotekene om at de synes KOSTRA synliggjør denne sektoren på en fin måte. Det er også samtidig kommet signaler om at folkebibliotekene kan ønske seg flere indikatorer i KOSTRA-systemet” (KOSTRA kommune, rapporter, 2004).

Etter den fireårige pausen hadde arbeidsgruppen sitt første møte i oktober 2004. Referatet tyder på at debatten i fagmiljøet ennå ikke var fanget opp.

”For KulturKOSTRA spesielt er tallene for bibliotek bra for sammenligning” heter det i teksten. ”Det viktigste for arbeidsgruppen er at KOSTRA-tallene blir brukt og at arbeidsgruppen er i stand

til å bidra til at tallene blir/er gode.” (KOSTRA, referat, 4.10.04).

Ute i bibliotekmiljøet fortsatte KOSTRA-debatten. Det sitter ingen bibliotekarer i arbeidsgruppen. Men i årene 2004 og 2005 var kultursjefen i Gran kommune på Hadeland en av de kommunale representantene. Før det neste møtet i arbeidsgruppen tok hun kontakt med sin lokale biblioteksjef. Biblioteksjefen skrev et notat der hun formulerte *sine* statistiske ønsker. Hun ville gjerne vite hvem som brukte biblioteket (fordelt på alder, kjønn, osv), hvor mange besøk det var på bibliotekets hjemmesider, antall reserverasjoner, m.m. (Høivik, 2006).

Kultursjefen tok med seg notatet til gruppens neste møte, i mai 2005. Ønskene ble lagt fram og - sier hun - positivt mottatt i gruppa. Men det konkrete innspillet har ikke satt skriftlige spor i referatet fra dette møtet (KOSTRA, referat, 13.5.05 – feilaktig datert som 13.5.04), og heller ikke i årsrapporten for 2005 (KOSTRA kommune, rapporter, 2005). SSB ønsket tilsynelatende ingen endringer i nøkkeltallene for bibliotek.

Omslaget kom våren 2006. Postlisten *biblioteknorge* hadde 26 innlegg om KOSTRA i 2004 og 19 i 2005. Statistikken ble diskutert på møter og i bibliotekpressen. Selv skrev jeg en serie poster, med detaljerte analyser og endringsforslag, på bloggen *Plinius*. Referatene fra arbeidsgruppen – som ligger nokså bortgjemt på SSBs nettsider - ble løftet fram og presentert for bibliotekmiljøet.

På Norsk bibliotekforenings nasjonale møte i Trondheim i mars 2006 ble det arrangert en egen sesjon om KOSTRA. Initiativet kom fra bibliotekfolk i Kommuneforbundet, ett av de tyngste fagforbundene i Norge. Arrangementet trakk godt over hundre deltakere og synliggjorde den sterke uroen i miljøet. To fagfolk fra SSB var også til stede blant publikum. Utover våren startet NBFs Spesialgruppe for folkebibliotekpolitikk med organisert lobbyvirksomhet. Med andre ord: miljøet mobiliserte.

Kombinasjonen av faglig og politisk innsats ga resultater. SSBs arbeidsgruppe arrangerte hele fire møter våren 2006. På det første møtet ble det bare referert fra et innlegg på Norsk Bibliotekforenings hjemmeside (SSB, referat, 19.01.06). Men allerede på neste møte, 6. mars, sto folkebibliotekene i sentrum. Kul-

tursjefen i Gran var nå blitt avløst av kultursjefen i Gjøvik - og biblioteksjefen i Gjøvik skrev et eget notat om bibliotekets statistikkbehov i forkant av møtet. Denne gangen ble innspillet tatt på alvor (SSB, referat 6.03.06). Hele marsmøtet ble brukt til å arbeide med kvalitetsindikatorer for folkebibliotek. Dette arbeidet fortsatte i mai (SSB, referat, 2.05.06).

Den 23. mai inviterte SSB til et uformelt møte om KOSTRA-statistikken. Her deltok lederen for arbeidsgruppen, hennes nærmeste sjef, ABM-utviklings fagkonsulent for folkebibliotekstatistikk og og forfatteren. På gruppens siste møte i juni deltok ABM-utvikling med begge sine statistiske nøkkel-folk, for henholdsvis folke- og fagbibliotek. Både SSB- og ABM-folkene gikk nå inn for omfattende endringer i nøkkeltallene (KOSTRA, referat, 13.06.06).

Den lave endringstakten før møtet i Trondheim skyldes neppe deltakerne fra praksisfeltet. Kommunene er invitert for å formidle interesser og synspunkter fra de lokale kulturinstitusjonene. Dersom folkebibliotekene skal bli hørt, må det først og fremst skje gjennom de kommunale representantene. Men hvis kommunens medlemmer ikke får gjennomslag hos fagfolkene fra statlige organer, står de svakt.

KOSTRA er tenkt som et system i stadig utvikling. Gruppene skal bestå av folk med fagkunnskap, fra SSB, fra departementene og fra kommunene. Representantene har som oppgave å drive utviklingsarbeid. De skal følge med i det som skjer og selv ta initiativ til forbedringer. Det formelle apparatet oppfordrer til utviklingsarbeid og oppmuntrer til endring. Likevel måtte denne revisjonen kjempes fram ved et vedvarende ytre press.

Jeg har snakket med de kommunale deltakerne og fått lese deres skriftlige innspill. De avspeiler dagens behov i praksisfeltet, slik vanlige biblioteksjefer opplever dem. Men hvis fagfolkene fra Statistisk sentralbyrå sier at "*dette blir for vanskelig*", har ikke en kultursjef mye å slå i bordet med. Med andre ord: selv om brukerne er representert i arbeidsgruppa, kan de alltid overprøves av ekspertene. De har sjelden nok statistisk og bibliotekfaglig tyngde til å snu diskusjonen. De lokale representantene i arbeidsgruppen er avhengig av hjelp og støtte fra villige lyttere. Det er fagfolkene på sentralt hold som må overbevises.

Nye KOSTRA

Kombinasjonen av ny teknologi og nye forvaltningsmodeller setter bibliotekene under et sterkt endringspress. De forventes å utvikle nye arbeidsformer og nye styringsmodeller samtidig som de opprettholder sine løpende tjenester. Skal statistikken fungere som styringsverktøy, må den måle de tjenestene folkebibliotekene faktisk bruker sine ressurser på å produsere. Det alle ønsker, går jeg ut fra, er å få en bibliotekstatistikk som gir et bredt og balansert bilde av dagens virksomhet, som gir et godt grunnlag for faglig styring innenfor det enkelte bibliotek og som gir et godt grunnlag for politiske beslutninger på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå

Utviklingen av KOSTRA blir lett preget av motstridende interesser. Staten og statistikken brukere er generelt interessert i bred, detaljert, standardisert og kvalitetssikret informasjon. Men både kvantitet og kvalitet koster. Det er kommunene som står for dataproduksjonen, og de føler seg allerede tungt belastet. Kommunene deltar aktivt i KOSTRA-arbeidet gjennom Kommunenes sentralforbund (KS) - en interesseorganisasjon for alle norske kommuner. Det er KS som utpeker de kommunale representantene i KOSTRAs arbeidsgrupper. KS legger stor vekt på at endringer i KOSTRA ikke skal medføre økt oppgaveplikt (mer krevende dataleveranser) fra kommunene til staten.

Men disse motsetningene rammer heldigvis ikke bibliotekene. De nye indikatorene øker ikke oppgavebyrden, siden kommunene allerede leverer den nødvendige statistikken til ABM-utvikling. Dermed kan de foreslåtte endringene gjennomføres raskt. Hvis arbeidsgruppens forslag stadfestes av Statistisk sentralbyrå og Kommunaldepartementet, kan de gjennomføres allerede for rapporteringsåret 2006.

Hvis det nye forslaget blir gjennomført, innebærer dette en solid forbedring. Det nye indikatorsettet er først og fremst mer relevant enn det gamle. Tallene måler egenskaper bibliotekene ønsker å få målt. Men også de nye nøkkeltallene har svakheter. Bibliotekenes digitale dimensjon blir overhodet ikke fanget opp. En rekke metodiske problemer er uavklart. Hvordan måler vi besøk? Bør en fornyelse telle som et lån? Hvordan skal vi håndtere de kombinerte folke- og skolebibliotekene?

Men vi kan ikke vente på det perfekte systemet. Den reelt eksisterende bibliotekstatistikk er alltid et kompromiss – mellom tekniske, politiske og økonomiske interesser. Nedenfor presenterer jeg den neste, men slett ikke siste, fase i utviklingen av ”bibliotek-KOSTRA”. De elleve indikatorene er fordelt på tre kategorier: produksjon, bruk av ressurser og produktivitet.

Produksjon

Det nye forslaget legger fortsatt store vekt på utlånet, ved å beholde tre ”gamle” utlansvariable. Men nå skal også antall besøk, som i større grad fanger opp tjenester på stedet, tas med. Arbeidsgruppen ønsker også et utviklingsarbeid, slik at virtuelle besøk på bibliotekets nettsider blir en del av framtidens KOSTRA.

1. Utlån alle medier per innbygger
2. Bokutlån per innbygger
3. Utlån, andre media per innbygger
4. Antall besøk per innbygger (ny)

Dagens KOSTRA inneholder nøkkeltallene *utlån av barnebøker pr. barn* og *utlån av voksenbøker pr. voksen*. Forslaget innebærer at disse sløyfes. Men samtidig skal omløpstallene for hhv. barne- og voksenbøker inkluderes (se under). Ved å skille mellom barn og voksne, får vi et skarpere bilde av bibliotekets profil og utvikling. Det gjelder også utlånet. Derfor vil jeg fortsatt anbefale *bokutlån pr. barn*, *bokutlån pr. voksen* og *utlån av andre media pr. innbygger* som utlansindikatorer. Dersom SSB’s forslag blir stående, er det forøvrig unødvendig å inkludere alle tre indikatorene. Indikator 1 er lik summen av 2 og 3. En av disse kan lett sløyfes.

Det vesentlig nye på produksjonssiden er nøkkeltallet *besøk pr. innbygger*. Besøktallene fanger opp andre sider av bibliotekbruken enn utlånstallene. Den nasjonale statistikken viser at besøktallene øker mer enn utlånstallene. Mange mener at brukerne tilbringer mer tid inne på biblioteket, men dette er ikke undersøkt statistisk. Bibliotekene i de større byene har typisk flere besøk i forhold til utlånet enn de mindre kommunene.

Ressursbruk

Når det gjelder ressursinnsats, vil arbeidsgruppen beholde de to indikatorene som er knyttet til netto driftsutgift. Gruppen er klar over at tallene ikke er sammenliknbare. Men husleiepostering er et problem som gjelder mange typer kommunal virksomhet. Problemet må løses ved at kommunene endrer sin praksis.

5. Netto driftsutgifter til folkebibliotek i forhold til kommunens totale driftsutgifter (i prosent)
6. Netto driftsutgifter til folkebibliotek per innbygger (i kroner)
7. Medie- og lønnsutgifter per innbygger (ny)
8. Tilvekst alle medier per 1000 innbyggere (ny)

Inntil husleierapporteringen blir standardisert, kan vi imidlertid bruke nøkkeltall nr. 7 - medie- og lønnsutgifter per innbygger – som en delvis erstatning. Summen av midler til lønn og medieinnkjøp viser hva den enkelte kommune satser på bibliotekets løpende drift. Her veier lønnsutgiftene tyngst: 148 kroner til lønn og 29,5 kroner til medier pr. innbygger, for Norge som helhet, i 2004. Av mediebudsjettet gikk 26,5 kroner til bøker, aviser og tidsskrifter.

Tallene for bestand per innbygger blir nå sløyfet. I stedet blir *tilveksten* tatt inn som nøkkeltall. Dette er et klart framskritt. Jo eldre bøkene blir, jo lavere blir etterspørselen. Tilveksten viser jo hvor mange nye og aktuelle bøker (og andre medier) som står til rådighet for brukerne. Tilveksten per tusen innbyggere gir et godt bilde av samlingens *aktualitet*.

I følge IFLAs retningslinjer bør bibliotek i store kommuner (over 50 tusen) ha en årlig tilvekst på ca. 200 bøker per tusen innbyggere. Kommuner under 25 tusen innbyggere bør ha 250. Midtgruppen kan ligge på 225. I Norge lå denne indikatoren på 242 enheter i 2004. Av dette sto trykte bøker for 194 enheter. Norge ser derfor ut til å ligge rimelig godt an.

Men en slik konklusjon er noe forhastet. For å vurdere tilvekstens verdi for brukerne, må vi skille mellom den litteraturen bibliotekene selv kjøper inn og den litteraturen de mottar som gave gjennom de statlige innkjøpsordningene. I Norge består tilveksten i praksis av en lokalstyrt og en sentralstyrt komponent.

I 2004 mottok folkebibliotekene bøker for ca. 60 millioner kroner fra staten (Ørnholt, 2006). Dette tilsvarer 13,3 kroner per innbygger. Mange av gavebøkene blir sjelden eller aldri lånt ut. Problemet er størst for den smale litteraturen og for de mindre kommunene. Samme år brukte kommunene 26,5 kroner per innbygger til innkjøp av bøker og andre trykte medier.

Det betyr at en tredjedel av tilveksten målt i kroner styres sentralt, mens to tredjedeler styres lokalt. Den lokale komponenten bygger på bibliotekfaglige vurderinger og er tilpasset de lokale brukernes interesser. Den sentrale komponenten bygger på kulturpolitiske vurderinger og er i hovedsak tilpasset forlagernes og forfatterens interesser.

Innkjøpsordningene er en viktig del av norsk kulturpolitikk. De er viktige for tilgang til ny litteratur – spesielt i mindre kommuner. Ordningene var opprinnelig konsentrert om norsk skjønnlitteratur. Men de har etter hvert blitt utvidet, slik at bibliotekene også mottar en god del oversatt litteratur og norske fagbøker av høy kvalitet. De metodiske problemene jeg har nevnt, er innfløkte og kan neppe løses innenfor KOSTRA-systemet. Diskusjoner om ulike typer tilvekst er så bibliotekspesifikke at de egner seg bedre for ABM- enn for SSB-miljøet. Men de som bruker tilvekst som indikator, bør i hvert fall tolke tallet i lys av innkjøpsordningene.

Produktivitet

Den vanskeligste oppgaven gjenstår: å definere meningsfulle indikatorer for bibliotekenes produktivitet – altså deres evne til å omsette knappe ressurser til etterspurte tjenester. Det nye KOSTRA-forslaget omfatter tre relevante størrelser:

9. Omløpshastighet for skjønnlitteratur for voksne (ny)
10. Omløpshastighet for bøker for barn (ny)
11. Produktivitetsindikatoren L (ny)

Nr. 9 og 10 er greie. Dagens KOSTRA inkluderer omløpshastigheten for alle bøker under ett. Det nye forslaget er mer spesifikt. Det skiller både mellom voksne og barn, og mellom skjønnlitteratur og faglitteratur (for voksne). Omløpstallene viser i hvilke grad *samlingene* blir utnyttet - og egner seg godt som rettesnor for handling. Dersom tallene ligger

lavt, slik de gjør i Norge, kan de best løstes ved en kombinert satsing på kassering og utlånsvekst.

I KOSTRA-debatten har jeg foreslått å erstatte omløpshastigheten for bøker med omløpshastigheten for voksen skjønnlitteratur. Det er denne boktypen som har lavest sirkulasjon. ABM-utvikling foreslo senere å ta med bøker for barn som egen kategori. Dersom dette blir resultatet, kan vi like godt inkludere voksen faglitteratur, slik at de tre store bokgruppene blir behandlet på samme måte.

Det siste nøkkeltallet er lånt fra den finske bibliotekstatistikken (Undervisningsministeriet, 2006). Bokstaven L står for *lønnsomhet* og indikatoren er definert slik:

$$L = (\text{lønn} + \text{medieutgifter}) / (\text{samlet utlån} + \text{fysiske besøk})$$

Dette er ingen enkel størrelse. Men problemet vi står overfor er heller ikke enkelt.

Lønnsomhet har et visst intuitivt innhold. Telleren er identisk med den nye indikator 7. Den utgjør, kan vi si, de økonomiske ressursene biblioteket får til sin løpende drift. Summen av utlån og besøk er en uvant størrelse. Vi vet imidlertid at de to komponentene er omtrent jevnstore i Norge. La oss betrakte hvert besøk og hvert utlån som en enkelt *transaksjon* mellom brukeren og biblioteket. Da kan vi beskrive L som gjennomsnittlig *ressursbruk pr. transaksjon*.

L er egentlig en kostnadsindikator. Den stiger når lønnsomheten synker. I 2004 hadde Norge under ett en kostnad på 17 kroner pr. transaksjon. Enhetskostnadene er – naturlig nok - lavest i de største kommunene. Bibliotekene har stordriftsfordeler:

- Kommuner over 25 tusen innbyggere: L = 16 kroner
- Kommuner med 10 til 25 tusen: L = 17
- Kommuner med 5 til 10 tusen: L = 20
- Kommuner under 5 tusen: L = 27

SSB har ikke tatt endelig stilling til denne indikatoren (KOSTRA, referat, 13.6.06). Jeg tror det kan være nyttig å prøve den ut i et par år. Men på lengre sikt må vi ta det underliggende problemet på alvor: bibliotekenes produktivitet kan vanskelig oppsummeres i ett tall.

Matematisk sett er produktiviteten en brøk. Vi definerer produktivitet som *forholdet* mellom to tallstørrelser, der telleren måler nytteverdien og nevneren måler kostnadene. Dersom et bibliotek bare drev med utlån, ville brøker som utlån/årsverk eller utlån/(tusen kroner) ha god mening. Men straks nye tjenester blir viktige, må kostnadene fordeles på de ulike tilbudene.

Dersom biblioteket har tre typer tjenester (T1, T2, T3), må den samlede arbeidsmengden A fordeles på de tre områdene ($A = A1 + A2 + A3$). Da kan vi lett beregne arbeidskraftens produktivitet innenfor hvert delområde: $P1 = T1/A1$; $P2 = T2/A2$; $P3 = T3/A3$. Men vi kan ikke slå sammen P1, P2 og P3 til en felles indikator. Da måtte vi ha en felles målestokk for T1, T2 og T3.

I markedsøkonomien fungerer pengene som en slik målestokk. I folkebibliotekene mangler vi denne muligheten. Den finske L innfører en felles målestokk ved å si: ett utlån = ett besøk. Jeg blir med på leken ved å innføre ”myntenheten” transaksjon: ett utlån = ett besøk = en transaksjon. Men jeg har ingen tro på dette som en varig løsning. I bibliotekene bør vi, på sikt, heller ta oss bryet med å fordele ressurser på delområder og deretter arbeide med en serie produktivetsmål – ett for hver produksjonstype.

Neste skritt

I et historisk perspektiv har bibliotekstatistikken alltid fokusert på økonomi, samlinger og utlån. Det vi opplever i dag er en dobbelt utfordring. For det første har bibliotekenes virksomhet blitt langt mer allsidig. Mange av tjenestene blir ikke fanget opp av de etablerte indikatorene. For det andre har statistikken, gjennom KOSTRA, fått økt betydning som beslutningsgrunnlag. Det er kombinasjonen av disse to trendene som har gjort folkebibliotekstatistikken til et akutt problem.

Selve KOSTRA er spesielt for Norge. Men ønsket om bedre styringsdata i offentlig sektor er til stede i hele den postindustrielle verden. Derfor er det ikke overraskende at naboland som Danmark, Sverige og Finland også arbeider med å forbedre bibliotekstatistikken. Gjennom International Standards Organization (ISO) og IFLAs Statistics and Evaluation Section skjer det i tillegg et utviklingsarbeid på europeisk og globalt nivå.

Det grunnleggende problemet er det samme som i Norge. Det er *relevansen* som svikter:

“The study undertaken by Teresa Hackett for IFLA ... revealed the incompleteness and weakness – and the diminishing relevance – of the existing figures available to us” (IFLA, 2005).

Bibliotekene forandrer seg – og bibliotekstatistikken må avspeile bibliotekenes nye roller. Det norske bibliotekmiljøets erfaringer med KOSTRA og Statistisk sentralbyrå har både vist oss den innebygde tregheten i et etablert statistisk system – og muligheten for å oppnå endring gjennom en vedvarende faglig mobilisering.

Referencer

Artikkelen bygger på en kombinasjon av skriftlige kilder, muntlige opplysninger og deltakende observasjon.

ABM-utvikling (2002). *Folkebibliotektenesta. IFLA/ UNESCOs retningslinjar for utveking*. Lokalisert 1.5.2006 på WWW: <http://www.abm-utvikling.no/publisert/andre/ifla97.pdf>

Høivik, T (2006). *Krav til KOSTRA*. Lokalisert 1.5.2006 på WWW: <http://www.norskbiotekforening.no/article.php?id=1297&p=>

IFLA (2005). *Statistics and Evaluation Section Newsletter*. Lokalisert 1.5.2006 på WWW: <http://www.ifla.org/VII/s22/newslet/statNewsletter122005.pdf>

Kirke- og kulturdepartementet (2003). *ABM-utvikling er etablert*. Lokalisert 17.8.06 på WWW: <http://odin.dep.no/kkd/norsk/aktuelt/presse/043041-070014/dok-bn.html>

SSB (2000). *Folkebibliotek, bokbestand og utlån 1918-1998*. Lokalisert 1.5.2006 på WWW: <http://www.ssb.no/histstat/aarbok/ht-070140-297.html>

Undervisningsministeriet (2006). *Statistik för allmänna biblioteken i Finland. Termer*. Lokalisert 17.8.06 på WWW: <http://tilastot.kirjastot.fi/default.aspx?pageId=terms>

Ørnholt, R (2006). *Innkjøpsordningene – en svøpe eller velsignelse for norske folkebibliotek?* Upublisert temaoppgave i informasjons- og kulturøkonomi våren 2006, avdeling JBI, Høgskolen i Oslo.

De forenklete henvisningene (KOSTRA, ...), (ABM, ...), (navn, *biblioteknorge*, dato) og (*Plinius*, ...) viser til fire nettkilder:

KOSTRA-sidene til Statistisk sentralbyrå (URL = <http://www.ssb.no/kostra/>)

ABM-statistikken (URL = <http://www.abm-utvikling.no/prosjekter/Interne/ABM/Statistikk/index.html>)

Postlisten biblioteknorge (URL = <http://www.nb.no/archives/biblioteknorge.html>)

bibliotekbloggen Plinius, med registrene URL = <http://plinius.wordpress.com/søndag-kveld-2005-register/> og URL = <http://plinius.wordpress.com/2006-register/>