

At trække på samme hammel

Formål og indsatsområder for to udviklingspuljer i Danmarks biblioteksvæsen

Af Nanna Kann-Christensen

Abstrakt

Denne artikel handler om to udviklingspuljer som spiller en rolle for projektkulturen i de danske folkebiblioteker. Det drejer sig om Biblioteksstyrelsens Udviklingspulje og Bibliotekarforbundets udviklingspulje. I artiklen vises det at Biblioteksstyrelsen og Bibliotekarforbundet når det kommer til deres udviklingspuljer begge er en del af et system, hvor de trækker på samme hammel på 2 niveauer på trods af de forskelle, der er mellem organisationerne. Der er lighed mellem organisationerne fordi de deler penge ud via puljer, og dermed bidrager til at udvikle et konkurrenceforhold mellem biblioteker/bibliotekarer, og på denne måde promoverer værdier som kan henføres under samlebetegnelsen New Public Management. Desuden vises det, at de to udviklingspuljer har en sammenhængende opfattelse af, hvad der er vigtigt for bibliotekerne og bibliotekarerne. På den måde supplerer puljerne hinanden i den undersøgte periode fra 2000-2004. Lighederne på begge niveauer kan i et vist omfang forklares ved brug af et nyinstitutionelt perspektiv, og mere ved begreberne logic of appropriateness og institutionel isomorfi.

Indledning

Når bibliotekarer søger puljemidler og får et positivt svar fra f.eks. Udviklingspuljen for folke- og skolebiblioteker under Biblioteksstyrelsen anses det primært som et privilegium, og en succesrig ansøgning opfattes entydigt positivt. Man har været i konkurrence med andre bibliotekarer eller andre biblioteker og er kommet ud på det vindende hold. Projektet som man har formuleret og søgt penge til, kan nu realiseres, og de mange timers arbejde med at formulere, ansøge og evt. projektmodne har givet resultat. Det kan betragtes som en ekstra bevilling til biblioteket. Derfor er det en udbredt praksis for bibliotekarer og biblioteker at udvikle projekter som støttes af en eller flere udviklingspuljer. Puljemidlerne kan komme fra den ovennævnte udviklingspulje eller en af de andre puljer under Biblioteksstyrelsen, det kan være EU, kommunens egen pulje, eller måske Bibliotekarforbundets Udviklingspulje. Hvorfor denne udviklingsform er så udbredt kan der være flere forklaringer på.

Den simple forklaring er at der sjældent er (nok) penge i det ordinære budget til udviklingsprojekter. Projekter bliver således en måde at tiltrække midler til biblioteket på - det er en ekstra bevilling. Nogle taler desuden om at midler fra en udviklingspulje kan være "seed money" (Pihl, 2003). Dette begreb dækker over det fænomen, at penge fra en pulje trækker andre midler med sig, det kan være fra andre puljer eller fra kommunen. Biblioteksstyrelsens udviklingspulje har et medfinansieringskrav på 40 % og

*Nanna Kann-Christensen er lektor ved Institut for Biblioteksudvikling, Danmarks Biblioteksskole
nkc@db.dk*

Bibliotekarforbundets udviklingspulje har et krav på 50 %, så her vil der være tale om en eller anden form for "seed money", men man kan også forestille sig at det vil være nemmere at få bevilget ressourcer fra en anden pulje hvis man allerede har overbevist en pulje om nytten af et givent projekt - den såkaldte Matthæus-effekt.

En anden forklaring på projektudviklingen er, at hvis man vil prøve noget nyt så er projektformen velegnet, fordi man i projekter bedre kan håndtere den usikkerhed, som er karakteristisk for udviklingsarbejde, hvor man ikke på forhånd har detaljeret kendskab til hverken det endelige mål eller processen. Projektarbejdsformen har således nogle klare fordele i forhold til almindelig drift, og man kan påpege at projekter er egnede til at håndtere undtagelserne i organisationen. Men når undtagelserne bliver reglen, kan man tale om, at der eksisterer en projektkultur (Christensen & Kreiner, 1991). Der er således basis for at tale om en udstrakt grad af projektkultur i folkebibliotekerne i Danmark i de senere år, og fundraising er blevet en udbredt beskæftigelse blandt bibliotekarer.

I denne artikel vil jeg beskæftige mig med to udviklingspuljer som spiller en stor rolle for udviklingen af den ovenfor skitserede projektkultur i de danske folkebiblioteker. Det drejer sig om Udviklingspuljen for folke og skolebiblioteker under Biblioteksstyrelsen – dvs. en offentlig, statslig institution, og om Bibliotekarforbundets (BF) udviklingspulje – dvs. en privatfinansieret fagforening. Der er således tale om to organisationer som repræsenterer to forskellige interesser i det danske biblioteksvæsen. I artiklen vil jeg undersøge hvilke kriterier der ligger til grund for uddelingen af midler fra de to puljer, hvilke indsatsområder og dagsordener de følger, hvilke værdier de søger at fremme og om der er tale om dagsordener der overlapper, supplerer eller modarbejder hinanden. Jeg vil også undersøge hvilken rolle udviklingspuljerne spiller for det folkebiblioteksmæssige felt. I analysen anlægges et nyinstitutionelt perspektiv, og mere specifikt anvendes begreberne *logic of appropriateness* og *institutionel isomorfi*. Artiklen placerer sig således i den forskningstradition som beskæftiger sig med forandringer i folkebiblioteker ud fra et sociologisk, institutionelt perspektiv. I denne tradition kan fremhæves for eksempel Joacim Hansson (2004), Ragnar Audunson (1996; 2001) og Angela Zetterlund (2004).

Artiklen er disponeret således, at jeg først sammenligner de to udviklingspuljers formål og deres moderorganisationer, med henblik på at karakterisere moderorganisationernes dagsordener for puljerne. Herefter kategoriseres og analyseres udviklingspuljernes indsatsområder i årene 2000-2004. Jeg ønsker at studere den aktuelle kontekst og undersøger perioden fra 2000-2004, dvs. perioden efter vedtagelsen af Lov om biblioteksvirksomhed (2000). Sammenligningen af indsatsområderne kan illustrere puljernes, og de bagvedliggende organisationers opfattelse af hvad der er støtteværdigt og hvad der opfattes som vigtigt i en periode. Afslutningsvis diskuteres det hvorledes man kan forstå eller fortolke udviklingspuljernes gensidige forhold i en samfundsmæssig kontekst.

Nedenstående er en analyse af dokumenter. Det empiriske materiale der ligger til grund for artiklen består fortrinsvis af publicerede dokumenter i hvilke indsatsområder og formålsparagraffer for udviklingspuljerne er blevet udmeldt. Disse dokumenter er suppleret med interviews med nøglepersoner indenfor de 2 organisationer. Når dokumenter analyseres er det hensigtsmæssigt at holde sig for øje at dokumenter reflekterer en institutionel kontekst og ofte befordrer eller privilegerer bestemte fortolkninger (Mik-Meyer, 2005). Det betyder at Biblioteksstyrelsen som er et statsligt organ og BF som er en fagforening har indflydelse på hvordan dokumenterne hvor indsatsområderne blev udmeldt fortolkes, og det betyder at læserens kontekst også har indflydelse på hvordan dokumentet opfattes. En bibliotekar vil sandsynligvis læse Biblioteksstyrelsens vejledning for udviklingspuljen som et dokument der kan hjælpe hende til at udarbejde en ansøgning som imødekommes. Biblioteksstyrelsen selv gemmer oversigten af vejledninger for at rigsrevisionen skal kunne få overblik over at alt går rigtigt til, og jeg som forsker læser vejledningerne ud fra min egen kontekst, altså i et forsøg på at afdække i hvilken retning Biblioteksstyrelsen gerne vil have folkebibliotekerne til at bevæge sig hen. Når jeg derimod på BF's hjemmeside læser "Retningslinier for uddeling af midler fra Bibliotekarforbundets Udviklingspulje", så er mine forventninger nogle andre. Så er det ikke statslig bibliotekspolitik jeg regner med at se, men en fagforenings holdninger til faget.

Udviklingspuljernes formål

Udviklingspuljen for folke- og skolebiblioteker under Biblioteksstyrelsen og BF's Udviklingspulje har både ligheder og forskelle som jeg vil vise i det følgende.

Biblioteksstyrelsens udviklingspulje hører hjemme i Biblioteksstyrelsen som er en styrelse under Kulturministeriet. Det er en statslig foranstaltning, som er på finansloven. Biblioteksstyrelsens udviklingspulje må derfor kunne forventes at skulle udmønte den aktuelle statslige kultur- og bibliotekspolitik. Biblioteksstyrelsens udviklingspulje har i perioden uddelt midler af størrelsesordenen 11-15 millioner kroner årligt. Heraf er de 2,5 million reserveret til skolebiblioteksformål. Der blev desuden afsat ekstra 20 millioner i puljen i forbindelse med implementeringen af Lov om Biblioteksvirksomhed.

BF som administrerer den anden udviklingspulje er en fagforening, nemlig "Forbundet for informationspecialister og kulturformidlere". Fagforeningens navn signalerer at medlemmernes interesser spænder vidt. Det er forventeligt at udmøntning af BF's udviklingspulje afspejler at BF er en fagforening der har sine medlemmers - måske meget forskellige - interesser højt oppe på dagsordenen. Bibliotekarforbundet afsatte i perioden 2000-2002 600.000 kr. pr. år, og i årene 2003-2004 300.000 kr. pr. år til udviklingspuljen.

På Biblioteksstyrelsens hjemmeside kan man læse om udviklingspuljens formål:

"Udviklingspuljen for folke- og skolebiblioteker anvendes som en strategisk ressource på folke- og skolebiblioteksområdet og vil i de kommende år navnlig blive anvendt i forbindelse med realisering af Lov om biblioteksvirksomheds målsætninger, herunder som et vigtigt redskab i udviklingen af samarbejdet i biblioteksvæsenet. Udviklingspuljen kan også anvendes til at fremme f.eks. kompetenceudvikling og digitalisering af samlinger. Det gøres bl.a. ved at afsætte midler til særlige indsatsområder og ved at give tilskud til frie forsøg". (Biblioteksstyrelsen, Udviklingspuljen)

Udviklingspuljen er en "strategisk ressource". Her viser det sig ikke overraskende, at man gerne vil styre ved hjælp af udviklingspuljen. Dette understreges

også af at puljen beskrives som et "vigtigt redskab". Det drejer sig altså om – ved hjælp af puljerne – at få bibliotekerne og bibliotekarerne til at gøre noget bestemt. Der er kommunalt selvstyre i Danmark og man kan indvende, at folkebibliotekerne, som jo er kommunale institutioner burde få de ekstra penge som bloktilskud. Men når staten afsætter midler som uddeles gennem en udviklingspulje, så er det et udtryk for at staten, i form af Biblioteksstyrelsen har en politik, som man med gulerodsmetoden prøver at få ført ud i livet. I de år der er tale om her nemlig 2000-2004 er det en særlig opgave for bibliotekerne at implementere Lov om biblioteksvirksomhed.

BF's udviklingspuljes formål er som forventeligt af en lidt anden karakter.

"Formålet med puljen er at yde støtte til udviklings- og forsøgsarbejde på det bibliotekariske område, herunder områder som kultur, information og dokumentation. Hensigten med puljen er at fremme udvikling af bibliotekarer, faget samt specifikt at styrke og synliggøre den bibliotekariske profession. ... Midler uddeles primært til projektarbejde, uddannelse og forskning, som sigter mod imødekomme af fremtidige krav og udfordringer indenfor BDI- og kulturarbejde. Støtten ydes til formål af ekstraordinær karakter, dvs. formål der rummer nytænkning eller en anderledes vinkling af noget eksisterende. Formålet skal endvidere ikke alene kunne gavne den enkelte, men også tilføre faget som helhed ny viden og inspiration." (Bibliotekarforbundets generalforsamling 1994)

Her er det altså den faglige identitet og bibliotekarprofessionen der er i fokus. Puljen skal støtte og fremme udvikling af bibliotekarer generelt, samt gavne potentielt alle medlemmer af fagforeningen ved at: "...tilføre faget som helhed ny viden og inspiration". Målgruppen er ikke biblioteker men bibliotekarer. Formålet, at styrke medlemmernes jobmuligheder, træder tydeligt frem i sætningen midt i citatet angående fremtidige krav og udfordringer på det bibliotekariske område. Udviklingspuljen skal bruges til, at bibliotekarerne selv hjælper hinanden med at ruste sig til et fremtidigt arbejdsmarked. Dette stemmer overens med forventningen om, at en fagforening måtte ønske at fremme en vis grad af solidaritet blandt medlemmerne.

Dvs. på de erklærede målsætningers niveau er forventningerne om forskelle imødekommet. Biblioteksstyrelsen vil med deres udviklingspulje påvirke bibliotekerne blandt andet til, at implementere loven, og BF vil styrke sine medlemmers jobmuligheder og bibliotekarfaget. I det følgende vil jeg undersøge om denne forskel også kan genfindes i uddelingspraksis.

Indsatsområder 2000-2004

Både BF's og Biblioteksstyrelsens udviklingspulje fordeler deres midler via nogle bestemte indsatsområder, og for Biblioteksstyrelsens vedkommende gives der også midler til frie forsøg. De frie forsøg behandles ikke i denne artikel, da de ligger udenfor indsatsområderne, som er i fokus her. Indsatsområderne er organisationernes vurdering af hvilke områder der skal prioriteres i en bestemt periode. For Biblioteksstyrelsens udviklingspuljes vedkommende besluttes indsatsområderne af Biblioteksstyrelsens direktør Jens Thorhauge efter rådgivning fra et udvalg med repræsentanter for de berørte parter, for eksempel Undervisningsministeriet og de kommunale parter. (Kulturministeriet, 2000). Denne rådgivning erstattes i 2003 med et Politisk Rådgivende Udvalg (PRU) som består af kommunalpolitikere og repræsentanter for Kommunernes Landsforening og Danmarks Biblioteksforening (Hansen, 2002).

For Bibliotekarforbundets vedkommende er det hovedbestyrelsen der fastlægger indsatsområderne. Det sker på baggrund af en indstilling som kommer fra fordelingsudvalget. Fordelingsudvalget er udpeget af hovedbestyrelsen, og består af 1 medlem herfra samt 3 menige medlemmer som skal være bredt funderet i biblioteksvæsenet. Den ene af de 3 menige medlemmer skal være en studerende. Det er således fordelingsudvalget der både foreslår indsatsområder og fordeler midlerne. Hovedbestyrelsen er valgt af BF's medlemmer.

Biblioteksstyrelsens udviklingspulje annoncerer indsatsområderne på Biblioteksstyrelsens hjemmeside. I starten af perioden bliver de også meldt ud i styrelsens nyhedsbrev "Nyt fra Nyhavn" (nu Nyt fra Biblioteksstyrelsen). Indsatsområderne har hver deres vejledning, hvori man kan læse, hvordan man søger, om indsatsområdet formål, hvem og hvad der

gives tilskud til og for de frie forsøgs vedkommende, hvilke kriterier der ligger til grund for eventuel støtte. Kriterierne her er dels *nyhedsværdi* og *fremtidsperspektiv*, og dels *praktisk anvendelighed* og *bredde*. Desuden vægtes projekter som gennemføres i samarbejde med andre biblioteker, institutioner el. lign. Disse kriterier bliver i praksis også benyttet i vurderingen af ansøgninger der retter sig mod indsatsområderne¹. Kriterierne udtrykker en norm om at nytænkning er til fælles bedste, og tyder på at Biblioteksstyrelsens værdier går i retning af at samarbejde er godt for en hver pris, at bibliotekerne skal fremad, og være innovative, og at udviklingsprojekter kan enten overføres direkte eller i det mindste inspirere.

Bibliotekarforbundet annoncerer indsatsområder og forslag til projekter i "Bibliotekspressen" en gang om året. De aktuelle indsatsområder kan desuden ses på BF's hjemmeside. Ganske kortfattet ses i løbet af perioden også lidt om hvordan kriterierne for anvendelsen af midlerne udvikler sig. I 2003 kan man f.eks. læse at hovedbestyrelsen har fastslået at: "hovedformålet med puljen først og fremmest er at støtte faget og først i anden række fagets institutioner" (Laursen, 2003). Denne prioritering af bibliotekarerne overfor bibliotekerne kommer også frem i formuleringen af indsatsområderne i løbet af perioden. I starten af perioden ses således indsatsområdet "Undersøgelse og udviklingsprojekter inden for organisationsudvikling", som jo må siges at være rettet mod fagets institutioner. Den slags formuleringer i indsatsområder og forslag til projekter forsvinder gennem årene eftersom fokus flyttes mod bibliotekarerne.

Analysen i det følgende er baseret på en kategorisering af indsatsområderne, som jeg har foretaget på en måde, så jeg mener, de afspejler de værdier eller holdninger til hvad biblioteker og bibliotekarer ifølge BF og Biblioteksstyrelsen bør beskæftige sig med i perioden. En sammenligning vil kunne fortælle, hvilke emner der har været på dagsordenen, og som de to organisationer har prioriteret, i det jeg som nævnt antager at indsatsområderne afspejler dette. Det er forventeligt at der både er ligheder og forskelle i de to organisationers dagsordener og prioriteringer, i det de to som ovenfor beskrevet er organisationer med et helt forskelligt sigte.

Samarbejde	<ul style="list-style-type: none"> • På samme Hammel • Nordisk og internationalt arbejde • Tværkommunalt samarbejde. • Samarbejde på tværs af institutioner og sektorer • Udvikling af øget samarbejde • Tværkommunalt samarbejde om bæredygtige informationssystemer
Effektiv biblioteksdrift og organisation	<ul style="list-style-type: none"> • Overgang til heltidsbeskæftiget faguddannet bibliotekar • Lederudvikling (Længerevarende lederuddannelse og tilskud til korte kurser) • Udvikling af nye serviceydelser • Udvikling af bibliotekernes ydelser og tjenester som leveres mod betaling • Strategiske indsatser i bibliotekssektoren. • Kompetenceudvikling i centralbiblioteksregi
Målgruppeorienteret biblioteksbetjening	<ul style="list-style-type: none"> • FINFO • Etablering af konsulentstillinger i regionale netværk for biblioteksbetjening af etniske minoriteter. • Biblioteket en port til det danske samfund • Lydavis • Større sammenhæng i børns liv
Udfordringer afledt af den teknologiske udvikling	<ul style="list-style-type: none"> • Intelligente søgeagenter • Opbygning og udbygning af nye mediesamlinger • Etablering af adgang til digitalt indhold • Lån og læs • Udvikling af bibliotekets rolle som læringssted for informationskompetence

Tabel 1: Kategorisering af Biblioteksstyrelsens udviklingspuljes indsatsområder 2000-2004

BF's indsatsområder er stort set uændrede i perioden:

- Projekter, der i deres nytænkning kan medvirke til at udvikle faget og rammerne for faget herunder bibliotekerne
- Undersøgelse og udvikling af kompetencer og kvalifikationer for bibliotekarer i forhold til nuværende og fremtidige arbejdsområder
- Undersøgelse og udvikling af nye jobmuligheder
- Undersøgelse og udviklingsprojekter indenfor organisationsudvikling
- Undersøgelse og udviklingsprojekter indenfor arbejdsmiljøområdet

Der hvor man ser den største udvikling er i de forslag til projekter som BF hvert år angiver sammen med indsatsområderne. Disse forslag er ifølge Bruno Pedersen, som er sekretær for fordelingsudvalget, en

konkretisering af indsatsområderne. Disse forslag, eller konkretiseringer, kan grupperes i kategorier på samme måde som Biblioteksstyrelsens indsatsområder. Jeg har valgt at lade disse konkretiseringer spille samme rolle som indsatsområderne i kategoriseringen, og den efterfølgende analyse, idet disse, i udmeldingerne fra BF præsenteres på linie med indsatsområder². I tabellen vises det hvorledes konkretiseringerne passer ind i samme kategorier som Biblioteksstyrelsens indsatsområder på nær et. I BF er der ikke fokus på den teknologiske udvikling (se kategorien "udfordringer afledt af den teknologiske udvikling"). I stedet har jeg konstrueret en kategori som rummer konkretiseringer på det arbejdsmarkeds-mæssige område. Nedenstående tabel indeholder eksempler på typiske konkretiseringer af indsatsområder, idet jeg af pladshensyn ikke kan opregne alle.

Samarbejde	Bibliotekaren som aktiv samarbejdspartner uden for bibliotekets rammer
Effektiv biblioteksdrift og organisation	Udvikling og afprøvning af nye former for indtægtsdækket virksomhed Udvikling af nye ydelser for nye brugergrupper Team building og – arbejde Udvikling af lederkompetencer - for nuværende og kommende ledere - rekruttering
Målgruppeorienteret biblioteksbetjening	Igangsætning af udviklingsprojekter indenfor det børnekulturelle område Integrationsarbejdet med udgangspunkt i bibliotekerne Afdækning af kompetencebehov hos fremtidige børnekulturambassadører /børnekulturkoordinatore og igangsætning af udviklingsprojekter for disse
Udfordringer afledt af den teknologiske udvikling	Markedsføring og branding af biblioteker og bibliotekarer Generationsskifte i de offentlige biblioteker - hvordan fastholdes og udvikles kommende seniorer samtidig med at de spiller sammen med nye kræfter i bibliotekerne?

Tabel 2: Kategorisering af BF' udviklingspuljes forslag til projekter 2000 -2004

Indsatsområderne fra både BF og Biblioteksstyrelsens udviklingspulje bærer præg af at begge organisationer har været optaget af den nye bibliotekslov, idet indsatsområder omhandlende konsulentytelser, samarbejde og lederudvikling er affødt direkte af de nye vilkår som loven medfører. Lov om biblioteksvirksomhed blev vedtaget i folketinget d. 17. maj 2000. Lovens hovedformål var, at give folkebibliotekerne bedre rammer for at løse deres opgaver i informations- og videnssamfundet, og at præcisere grundlaget for det samarbejdende biblioteksvæsen (Jensen, 2000). I forbindelse med lovens vedtagelse iværksættes Det Særlige Udviklingsprogram under Biblioteksstyrelsens udviklingspulje. Der afsættes midler i årene 2000-2002. I disse år er udviklingspuljen forhøjet med 20 millioner.

I perioden afspejler indsatsområderne det man i øvrigt diskuterer i væsenet – uanset om man repræsenterer fagforenings- eller kulturpolitiske positioner, nemlig målgruppeorienteret biblioteksbetjening som hovedsagelig omfatter etniske minoriteter og børn. I gennem hele perioden er der en stor fokus på samarbejde i mange forskellige former. Det strækker sig fra samarbejde om informationssystemer til samarbejde på tværs af kommuner og med andre institutioner. Det ses også at både Biblioteksstyrelsen og BF støtter projekter som beskæftiger sig med effektiv biblioteksdrift og organisation. Her er det for eksempel de nye krav og muligheder som Lov om biblioteksvirksomhed medførte, der åbner for en øget

interesse for ledelse og indtægtsdækket virksomhed i begge puljer.

Et institutionelt perspektiv på indsatsområderne

Kategorierne ovenfor viser at der uanset forskellige organisatoriske positioner eller interesser er en udstrakt enighed om hvad de 2 organisationer finder vigtigt i perioden 2000-2004. I det følgende vil jeg med nyinstitutionel teori som en forklaringsramme forsøge at forklare denne enighed. Centralt i det institutionelle perspektiv ligger ordet "institution eller institutionel". Ordet institution bruges om begreber som f.eks. "Kongehuset", "Ægteskabet" eller "Håndtrykket". De tre begreber har det fællestræk, at de rummer en særlig "taget for givet-hed"; de reproducerer sig selv. Det er denne proces som kaldes institutionalisering. Processen foregår ikke ved bevidste handlinger, snarere pr. rutine. Det er når vi gør hvad der forventes f.eks. holder fri på Dronningens fødselsdag, bliver gift, og siger pænt goddag, at vi opretholder institutioner. Når vi tager stilling til dem er det derimod når vi nægter at deltage i institutionaliseringsprocessen (Jepperson, 1991). Dette betyder at institutionaliserede normer og værdier har en vis træghed over sig. Institutioner kan defineres som: "Social practises that are regularly and continuously repeated, that are linked to defined roles and social relations, that are sanctioned and maintained by social norms, and have a major significance in

the social structure" (Jesson, 2001, citeret i Nielsen, 2005a).

Institutionel teori har at gøre med hvordan normer og standarder for hvad der er passende bliver institutionaliseret. Kernepostulatet i institutionel teori er, at vi må se handlen i forhold til den institutionelle kontekst (Nielsen, 2005b). Institutionel teori er desuden et "opgør" med forestillingen om rationalitet som den fremherskende bevæggrund for organisationer og mennesker (March, 1995) Det er derfor relevant at betragte andre logikker som mennesker og organisationer handler efter. En af disse er logic of appropriateness - "hvad der anses som passende". Hvad der anses som passende bliver institutionaliseret som fornuftigt, altså rationelt. I biblioteksudviklingsammenhæng er denne tilgang relevant fordi koblingen mellem mål og midler ofte er vag. DiMaggio og Powell er således enige med March når de i deres berømte artikel "The Iron cage Revisited" foreslår at: "...the engine of organizational rationalization has shifted"(1991, s. 63). Det vil sige at årsagerne til organisatorisk forandring og rationalisering er forandrede. Det der driver, at organisationer forandrer og indretter sig på en bestemt måde, kan ikke tilskrives et rationelt valg af den mest effektive organisationsform, men snarere beslutninger foretaget i en institutionel kontekst, hvor man er udsat for forskellige institutionelle pres. Institutionelle organisationsteoretikere er herefter mere optaget af at diskutere organisatoriske fællestræk frem for forskelle (DiMaggio & Powell, 1991). I denne artikel, som omhandler ligheder i indsatsområder, er det derfor oplagt at anvende den institutionelle tilgang da den kan forklare enshed.

I det følgende vil jeg foretage en analyse af indsatsområderne for at undersøge i hvilken udstrækning der er tale om lighed i indsatsområderne, og forsøge at forklare det ved hjælp af et institutionelt perspektiv, idet jeg vil argumentere for at indsatsområderne er manifestationer af institutionaliserede værdier – en fælles logic of appropriateness i biblioteksvæsenet. Jeg tager udgangspunkt i to af de kategorier som jeg har konstrueret, nemlig målgruppeorienteret biblioteksbetjening og effektiv biblioteksdrift og organisation.

Målgruppeorienteret biblioteksbetjening

Denne kategori dækker over de indsatsområder som retter sig mod specifikke målgrupper. Nedenfor har jeg opregnet de indsatsområder som Biblioteksstyrelsen har under denne kategori.

- FINFO.
- Etablering af konsulentstillinger i regionale netværk for biblioteksbetjening af etniske minoriteter.
- Lydavis
- Større sammenhæng i børns liv
- Biblioteket - en port til det danske samfund

Det ses at der er to målgrupper som får en særlig kærlig behandling i perioden nemlig børnene og de etniske minoriteter. Det skal nævnes at også Biblioteksstyrelsens tilskud til lydavis hører under denne kategori, her kan målgruppen kaldes svagtseende.

BF's indsatsområder og forslag til projekter under samme kategori er:

- Udvikling af nye ydelser for nye brugergrupper
- Integrationsarbejdet med udgangspunkt i bibliotekerne
- Igangsætning af udviklingsprojekter indenfor det børnekulturelle område
- Afdækning af kompetencebehov hos fremtidige børnekulturambassadører /børnekulturkoordinatører og igangsætning af udviklingsprojekter for disse.

At man i biblioteksvæsenet har så massivt et fokus på blot 2 forskellige målgrupper ud af adskillige mulige er tankevækkende. Man kunne sagtens forestille sig, at der var fokus på andre svage grupper i samfundet, f.eks. de arbejdsløse, de kriminelle (i fængslerne), de syge der ikke kan komme på biblioteket etc. Der er mange gode grunde til at der er stor opmærksomhed omkring de etniske minoriteter og børnene, blandt andet at børnenes brug af biblioteket er faldende og at bibliotekerne er et oplagt sted at sætte ind med en integrationsindsats. Desuden kan man fremhæve at indvandring og integration er meget højt oppe på den politiske dagsorden på alle samfundsområder. Men at både BF og Biblioteksstyrelsen vælger at koncentrere deres indsatsområder så forholdsvis snævert viser tydeligt at Biblioteksstyrelsen og BF er enige om at det er her man skal have

fokus, og det er tankevækkende at BF nærmest følger op på kulturministeriets politik når de i 2000 foreslår sine medlemmer indsatsområdet: ”Afdækning af kompetencebehov hos fremtidige børnekulturambasadorer /børnekulturkoordinatore og igangsætning af udviklingsprojekter for disse (Den børnekulturpolitiske redegørelse)” (Larsen, 2000). Dette kan læses som en anerkendelse af Biblioteksstyrelsens indsatsområde ”På samme hammel” (som kørte fra 1999-2003) samt arbejdet med børnekulturkonsulenterne i kommunerne, som godt nok ikke er et projekt under Biblioteksstyrelsen, men under Kulturrådet for børn (nu børnekulturens netværk). Det er min påstand at vi her ser et eksempel på en norm der er institutionaliseret en fælles logic of appropriateness. Det er således ikke en rationel logik der kan forklare dette valg af indsatsområder, det er snarere en logik om hvad der er institutionaliseret som passende i den angivne periode.

Når en norm institutionaliseres sker der samtidig en forskydning fra det oprindelige politiske udspring. Der foregår så at sige en ”normalisering af den politisk skabte samfundsmæssighed”(Torfing, 2005 s. 174) og formodningen om, at der er institutionaliserede normer på spil forstærkes af, at man kan genfinde interessen for netop disse to målgrupper på Danmarks Biblioteksskole hvor der pt. undervises i både børnekultur og etnisk biblioteksbetjening. Derimod undervises der ikke længere i arbejdspladsbiblioteker, eller i f.eks. nytten af biblioteksbetjening for arbejdsløse, kriminelle eller lignende. Ved at betragte dette samspil i et institutionelt perspektiv, ser vi her et eksempel på hvordan institutioner reproduceres. Biblioteksvæsenet bekræfter sig selv i at børnene og de etniske minoriteter er værd at satse på, og vægtige spillere på den bibliotekspolitiske arena som Biblioteksstyrelsen, BF og Danmarks Biblioteksskole alle spiller med.

Organisation og effektivitet

I den vestlige verden, og dermed også i Danmark, har der siden 1980erne været kraftig fokus på økonomi og effektivitet i den offentlige sektor. J. E. Buschman (2003) udtrykker det ved at citere S. Wolin på følgende måde:

”...economics now dominates the public discourse. [It] becomes the paradigm of what public reason should be [and] prescribes the form that ‘problems’

have to be given before the can be acted upon, the kind of ‘choices’ that exist, and the meaning of ‘rationality’” (S. Wolin citeret af Buschman, J.E., 2003, s. 16).

Der er ingen tvivl om at de danske folkebiblioteker også læner sig op ad den økonomiske diskurs og legitimitet, og at det er der de søger deres legitimitet.

I denne sammenhæng er dette interessant fordi New Public Philosophy ikke bare er en filosofi på det overordnede samfundsmæssige plan, men også fordi den er sevet helt ned i den offentlige administration og forvaltning hvor vi kender den under betegnelsen New Public Management. I det følgende vil jeg vise, at de institutionaliserede værdier der kan samles under begrebet New Public Management, både viser sig i selve konstruktionen af puljesystemet og i selve indsatsområderne og udmøntningen af disse.

Nedenfor har jeg opregnet Biblioteksstyrelsens indsatsområder, som jeg placerer under kategorien effektiv biblioteksdrift og organisation.

- Kompetenceudvikling – Lederudvikling, længerevarende lederuddannelse og tilskud til korte kurser
- Overgang til heltidsbeskæftiget faguddannet bibliotekar
- Særlige serviceydelser og øget samarbejde (nye ydelser – net tjenester)
- Udvikling af bibliotekernes ydelser og tjenester som leveres mod betaling
- Etablering af beslutningsgrundlag for strategiske indsatser bibliotekssektoren

BF's indsatsområder under samme kategori er

- Projekter der i deres nytænkning kan medvirke til at udvikle faget og rammerne for faget herunder bibliotekerne
- Undersøgelse og udvikling af kompetencer og kvalifikationer for bibliotekarer i forhold til nuværende og fremtidige arbejdsområder
- undersøgelse og udviklingsprojekter indenfor organisationsudvikling

Nedenfor listes desuden eksempler på konkretiseringerne af indsatsområderne i kategorien.

- Udvikling af lederkompetencer – for nuværende og kommende ledere – rekruttering

- Udvikling af konsulenttydelser og konsulentvirksomheder
- Udvikling og afprøvning af nye former for indtægtsdækket virksomhed
- Synliggørelse og formidling af de virtuelle biblioteksydelser i det fysiske rum

Når indsatsområderne betragtes viser der sig tydelig enighed om, at begge parter vil støtte bibliotekernes effektivitet i form af midler til kompetenceudvikling (specielt til ledere), som antages at give en bedre drift, til organisationsudvikling som må have samme formål, og til nye ydelser og synliggørelsen af disse. Powell og DiMaggio (1991) beskriver 3 former for institutionelle pres som forandrer organisationer og bidrager til isomorfi inden for et felt. Det drejer sig om tvingende, mimetiske og normative pres. I eksemplet effektiv biblioteksdrift og organisation er der tale om tvingende pres fordi loven fra 2000 indvarsler nye tider. Biblioteksstyrelsen er som følge af loven nødt til at afsætte ekstra midler til det Særlige Udviklingsprogram. Mimetiske pres er et svar på usikre vilkår. Hvis man er usikker på relationen mellem mål og midler er det nærliggende at agere ligesom de organisationer man opfatter som succesfulde. Normative pres stammer bl.a. fra professionalisering. Universiteter og skoler er arnesteder for professionelle normer ligeledes fagforeninger og andre netværksfora.

At BF vælger at have fokus på de medlemmer der beklæder lederstillinger i folkebibliotekerne kan herefter anskues som et udtryk for et tvingende institutionelt pres idet loven fra 2000 ikke længere kræver at bibliotekslederen skal være faguddannet bibliotekar. Biblioteksstyrelsens indsatsområder afspejler det samme, og vi ser her et eksempel på hvordan de ved første øjekast overraskende ligheder i indsatsområderne kan forklares ved det tvingende institutionelle pres.

Hvad angår fokus på betalbare ydelser er der også noget i loven der taler for et fokus herpå, nemlig lovens nye § 20³. Loven følges op i Biblioteksstyrelsens udviklingspulje med indsatsområdet ”Udvikling af bibliotekernes ydelser og tjenester som leveres mod betaling” Dette sættes i gang i 2000 altså samme år som loven træder i kraft. BF følger trop året efter ved også at ville give penge til ”Udvikling og afprøvning af nye former for indtægtsdækket virksomhed” og det er tankevækkende at en fagforening

ikke ser det som værende i modstrid med sine øvrige værdier at støtte op om udviklingen af betalbare ydelser. Det kan tolkes som at BF er en ekstremt moderne organisation men også som, at man i væsenet har samme normer for hvad der er passende i en given periode. Her er der tale om normative institutionelle pres, og de betalbare ydelsers bedste effekt har da også flere steder fra været forklaret som, at de medførte kompetenceudvikling som også er blevet institutionaliseret som noget entydigt positivt⁴. Man kan også vælge at se det som mimetisk isomorfi, og det at BF er et år senere ude end Biblioteksstyrelsen understøtter denne tolkning. Et andet eksempel på mimetisk isomorfi findes hvor BF i 2004 har et projektforslag, som går på ”Synliggørelse og formidling af de virtuelle biblioteksydelser i det fysiske rum”, idet de selv samme virtuelle biblioteksydelser i vid udstrækning får støtte fra Biblioteksstyrelsens udviklingspulje.

Ingen af de her omtalte eksempler viser at fagforening og styrelse har modstridende dagsordener. Tværtimod supplerer og overlapper indsatsområderne smukt hinanden i de to organisationer. Indsatsområderne hos BF er renset for kritiske kultur- og personalepolitiske positioner. Jeg vil vove at påstå at BF har en reaktiv dagsorden. Biblioteksstyrelsen er den proaktive partner, fordi Biblioteksstyrelsen som en styrelse under Kulturministeriet står som afsenderen af de politiske signaler der følger med lov om Biblioteksvirksomhed. Styrelsens opgave er at sørge for, at bibliotekerne implementerer loven, og BF følger med. Dette gør, at man kan karakterisere puljerne som en del af et korporativt system. Det korporative system er karakteriseret ved at staten og interesseorganisationerne snarere samarbejder end modarbejder hinanden.

Her kan det også være interessant at se på biblioteksvæsenet som et organisatorisk felt. Professioner kan for eksempel være med til at definere et felt (DiMaggio & Powell, 1991). Det danske biblioteksvæsen er gennemprofessionaliseret, og uanset om det er de ansatte på folkebibliotekerne, i BF eller Biblioteksstyrelsen så har størsteparten gået på Danmarks Biblioteksskole og arbejdet i det samme begrænsede felt af biblioteker og institutioner. Alle vil tilsyneladende ”væsenets” bedste, og der eksisterer øjensynligt ikke nogle særlig modsatrettede synspunkter i forhold til hvordan det fælles bedste opnås. Dette karakteriserer det korporative system, hvor der ingen steder høres

en kritik af Biblioteksstyrelsen og dermed den statslige bibliotekspolitik⁵. En tilsvarende iagttagelse findes hos Jochumsen og Hvenegaard Rasmussen (2006) omkring den dynamisk fokuserede og oplevelsesorienterede diskurs i biblioteksvæsenet efter 2000.

New Public Management værdier

Jeg har i det foregående betragtet udviklingspuljernes indsatsområder som manifestationer af institutionaliserede værdier. I det følgende betragtes den sociale praksis at søge udviklingsmidler gennem puljer i et institutionelt perspektiv. Det er her interessant at betragte institutionaliserede værdier, som er med til at styre denne praksis. I det øjeblik en organisation der har penge, i dette tilfælde Biblioteksstyrelsen eller BF, vælger *ikke* at fordele midlerne ligeligt i form af f.eks. bloktilskud eller sænkede kontingentsatser, men at fordele dem til ansøgere i konkurrence, reproduceres en institutionaliseret norm om, at man kan få mere for pengene ved at skabe konkurrence mellem ansøgerne og privilegere de bedste. Den underlæggende værdi der kommer til udtryk her, kan henregnes under værdisættet i New Public Management (NPM). Ligesom alle andre offentlige institutioner er også biblioteksvæsenet stærkt præget af denne tankegang, som udover konkurrence, også omfatter en stærk økonomisk diskurs med fokus på tiltag som kontraktstyring, udlicitering, taxameterstyring etc. Alle er de styringsinstrumenter i den offentlige sektor, som har rod i markedskræfterne på den ene eller anden måde. NPM ideologien omfatter også en øget fokus på ledelse, evaluering og omstillingsparathed (Klausen, 2001; Dahler Larsen 2001). Der er således også et adfærdsregulerende aspekt forbundet med udviklingspuljerne, hvor de bruges til at få udmøntet moderorganisationernes politik. Når BF tager den reaktive rolle som det er vist ovenfor, så trækker Biblioteksstyrelsen og BF så at sige på samme hammel på to niveauer. Både emnemæssigt, via indsatsområderne, som det er beskrevet i ovenstående afsnit, og igennem selve udviklingspuljetanken. Når biblioteker eller bibliotekarere søger udviklingspuljerne styrker de deres loyale indlejring i et system hvor puljerne ikke bare påvirker hvilken retning udviklingen tager, men også belønner de biblioteker der reproducerer spillereglerne og underkaster sig evaluering, samt demonstrere udviklings- og omstillingsparathed. På denne måde kan man sige, at bibliotekerne fungerer på et marked hvor de

er i konkurrence om midler. Man kan diskutere om tildelingen af midler via en udviklingspulje, og altså efter ansøgning, kan karakteriseres som mere NPM-rettet, end fordeling af midler efter andre principper. Der ligger kriterier til grund for enhver ressourceallokering, men i denne situation hvor det drejer sig om midler til udvikling og ikke til drift, er det konkurrenceelementet der er i fokus. Det er de dygtigste udviklere, der vinder kampen om ressourcerne, og det er således ikke almene kvalitetskriterier der giver en automatisk adgang til midler, som det for eksempel var tilfældet i det danske biblioteksvæsens spæde start (Skouvig, 2004, s. 224-225). Derfor mener jeg at bibliotekernes projektkultur kan ses som et resultat af den offentlige sektors modernisering, og dermed er barn af de nyliberalistiske tanker som ligger bag New Public Management (Buschman, 2004)⁶.

Konklusion

I denne artikel har jeg beskæftiget mig med to udviklingspuljer som spiller en afgørende rolle for projektkulturen i de danske folkebiblioteker. I artiklen har jeg vist, at Biblioteksstyrelsen og Bibliotekarforbundet når det kommer til deres udviklingspuljer i høj grad begge er en del af et samarbejdende system, hvor de arbejder sammen på 2 niveauer på trods af de åbenlyse forskelle, der er mellem organisationerne. På det ene plan ses at der er en høj grad af enighed om hvilke områder der skal fokuseres på via indsatsområderne, og på det andet plan viser det sig, at når biblioteker eller bibliotekarere søger en af disse puljer, bliver de en del af et korporativt system der favoriserer NPM værdier. Disse to forhold medfører at der bliver en øget homogenitet mellem ansøgerne til puljerne. Det er paradoksalt at konkurrence producerer ensartet snarere end forskel, og man kan spørge sig selv, om det var den oprindelige mening med det? Skal biblioteker overhovedet være ens? De skal kunne sammenlignes og evalueres og det er lettere at gøre hvis de er ens, men er det godt for bibliotekerne eller for brugerne? Et godt bibliotek i en kommune er ikke nødvendigvis magen til bibliotekerne i andre kommuner. Hvis befolkningsunderlaget er forskelligt skal det vel afspejles i bibliotekets indkøb, vejledning og rådgivning. Det er en holdning som har hårde vilkår i en tid hvor materialevalget udliciteres, og hvor de målgrupper der kan trække støttede udviklingsprojekter, er børn og etniske minoriteter uanset kommunens befolkningssammensætning. Biblioteksvæsenet som helhed, dvs. ikke kun de lo-

kale folkebiblioteker, men også Biblioteksstyrelsen og Bibliotekarforbundet har en sammenhængende opfattelse af, hvad der er vigtigt. Der er tale om et korporativt system hvor organisationerne samarbejder, og der er tale om et gennemprofessionaliseret felt hvor næsten samtlige aktører har samme (bibliotekar)uddannelse, hvor både ledere og ansatte er med i den samme fagforening, og hvor alle vil "væsenets" bedste, og derfor trækker på samme hammel.

Noter

1. Ifølge interview med Lone Hansen (Biblioteksstyrelsen) april 2006.
2. Konkretiseringerne præsenteres med formuleringer som "Samtidig med vedtagelsen af indsatsområderne tilsluttede bestyrelsen sig i øvrigt forslag fra fordelingsudvalget om at efterspørge ansøgninger inden for bl.a. nedenstående områder:" Dette tolker jeg som at konkretiseringerne fungerer på linie med indsatsområder
3. I § 20 åbnes muligheden for, at bibliotekerne kan opkræve vederlag for "særlige serviceydelser af mere vidtrækkende karakter end benyttelse på stedet, udlån af materialer og almindelig vejledning. (Lov nr. 340 af 17/05/2000 Lov om Biblioteksvirksomhed)
4. Også bekræftet i interview med Bruno Pedersen (BF) april 2006.
5. Naturligvis er der kritik. Se f.eks. Brücker & Høy (2003) eller Peter Birks kommentarer i Pihl (2003)
6. Denne tankegang er først præsenteret i Kann-Christensen & Pors (2004)

Referencer

Audunson, R (1996). Folkebibliotekernes rolle i en digital fremtid: Publikums, politikernes og bibliotekarernes bilder. I: R. Audunson & N. Lund (Eds.) Det siviliserede informationssamfund: *Folkebibliotekernes rolle ved inngangen til en digital tid* (s. 206-224). Bergen : Fakkbokforlaget Vigmostad og Bjørke.

Audunson, R (2001). *Change Processes in Public Libraries : A Comparative Project within an Institutional Perspective*. Doctoral Dissertation. Oslo : University of Oslo. (HiO-Rapport 1996 nr. 1).

Biblioteksstyrelsen (2000). *Resultatkontrakt mellem Kulturministeriet og Biblioteksstyrelsen for perioden 2000-2002*. Lokaliseret 20.4. 2006 på WWW <http://www.bs.dk/content.aspx?itemguid={5E104A81-AF8C-48B0-9C73-6ABD0E31955B}>

Biblioteksstyrelsen(u.å.). *Udviklingspuljen*. Lokaliseret 20.4. 2006 på WWW: <http://www.bs.dk/content.aspx?itemguid={CE97A95E-6069-45EA-A32A-7535F1A0E6FB}>

Bibliotek 70 (1994). *Bibliotekarforbundets generalforsamling*. Særnummer.

Brücker, T & Høy, E (2003). New public management: Udfordring eller trussel? *Bibliotekspressen*, (1), 6 - 9.

Buschman, J E (2003). *Dismantling the Public Sphere: Situating and Sustaining Librarianship in the Age of the New Public Philosophy*. Westport, Connecticut : Libraries Unlimited.

Christensen, S & Kreiner, K (1991). *Projektledelse i løst koblede systemer*. København : Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

DiMaggio, P J & Powell, W W (1991). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. I: W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 63-82). Chicago: University of Chicago Press.

Hansson, J (2004). The social legitimacy of Library and Information Studies: reconsidering the institutional paradigm. I: B. Rayward (Ed), *Aware and Responsible : papers of the Nordic-International colloquium on social and cultural awareness and responsibility in library, information and documentation studies* (s. 49-69) Lanham, Md. Scarecrow Press.

Hansen, L (2002). *Kommissorium og sammensætning for PRU*. lokaliseret 28.4. 2006 på WWW: <http://www.bs.dk/content.aspx?itemguid={C961850F-4BE3-4C88-9D6E-640A90448F8C}>

- Jochumsen, H & Hvenegaard Rasmussen, C (2006). *Folkebiblioteket under forandring: Modernitet, felt og diskurs*. København: Danmarks Biblioteksfor-
ening og Danmarks Biblioteksskole.
- Jensen, A K (2001). Lovens indhold. I: *Biblioteksår-
bog 2000* (s. 12-17). København : Biblioteksstyrel-
sen.
- Jepperson, R L (1991). Institutions, Institutional
Effects and Institutionalism. I: W. W. Powell & P.
J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in
Organizational Analysis* (s. 143-163). Chicago : The
University of Chicago Press.
- Kann-Christensen, N & Pors, N O (2004). The legiti-
macy of public libraries: Cross-pressures and Change
Processes. *New Library World*, 105 (1204/1205),
330-336.
- Klausen, K K (2001). *Sku' det være noget særligt?
Organisation og ledelse i det offentlige*. København :
Børsens Forlag.
- Laursen, J (2000). BF's udviklingspulje – sidste
bevillinger i 1999 og nye indsatsområder for 2000.
Bibliotekspressen, (2), 54.
- March, J G (1995). *Fornuft og forandring: Ledelse i
en verden beriget med uklarhed*. København : Sam-
fundslitteratur.
- Nielsen, K (2005a). Introduktion: Institutionelle
tilgange inden for samfundsvidenskaberne. I: K.
Nielsen (Ed.). *Institutionel teori: En tværfaglig
introduktion* (s. 11-43). Frederiksberg C: Roskilde
Universitetsforlag.
- Nielsen, K (2005b). Institutioner og adfærd: Vaner,
rutiner, regler og normer. I: K. Nielsen (Ed.). *Institu-
tionel teori: En tværfaglig introduktion* (s. 181-214).
Frederiksberg C: Roskilde Universitetsforlag.
- Pihl, T (2003). Styrer biblioteksstyrelsen udviklin-
gen? Udviklingspuljens rolle i biblioteksudviklingen.
Danmarks Biblioteker, 7(4), 26-27.
- Skouvig, L (2004). *De danske folkebiblioteker ca.
1880-1920: En kulturhistorisk undersøgelse ud fra
dannelses- og bevidsthedshistoriske aspekter med
belysning af tilknytningsforholdet til staten og 'det
offentlige'*. Ph.d.-afhandling. København: Danmarks
Biblioteksskole.
- Torring, J (2005). Institutionaliseringsprocesser. I:
K. Nielsen (Ed.), *Institutionel teori: En tværfaglig
introduktion* (s. 165-180). Frederiksberg C: Roskilde
Universitetsforlag.
- Zetterlund, A (2004). *At utvärdera i praktiken: en
retrospektiv studie av tre program för lokal folkbib-
lioteksutveckling*. Borås: Valfrid.