

Marit Gro Berge

Den kommunale bibliotekpolitikken:

Hvordan samhandler biblioteksjef med nærmeste politiske leder?

Masteroppgave 2015

Erfaringsbasert masterstudium i bibliotek – styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Institutt for arkiv-, bibliotek- og informasjonsfag

Sammendrag

Denne oppgaven har undersøkt hvordan biblioteksjef samhandler med nærmeste politiske leder i fire kommuner i Hordaland. Ved hjelp av kvalitative, semistrukturerte intervju har målet vært å finne ut om politisk og administrativ organisering kan være en medvirkende årsak til at folkebibliotekene de siste tiårene har vært taperne i kampen om kulturkronene i kommunene. Det blir lagt til grunn en organisasjonsteoretisk innfallsvinkel som benytter seg av et instrumentelt og to institusjonelle perspektiv som hjelpemiddel for å belyse den sammensatte kommunale virkeligheten. De fire kommunene er organisert på ulike måter, men felles for kommunene er at de sjelden har biblioteksaker oppe på det kommunale sakskartet, og at de fleste avgjørelsene som gjelder bibliotek blir delegert til administrativt nivå. Med et unntak har hverken politikerne eller administrasjon laget, eller vært med på å lage, bibliotekpolitiske mål for bibliotekvirksomheten. Utfra et instrumentelt perspektiv kan en finne belegg for å si at det i noen tilfeller er direkte brudd mellom politisk og administrativt nivå når det gjelder å sette mål for den kommunale bibliotekvirksomheten. Samtidig viser undersøkelsen at biblioteket har verdi for politikerne, og at de legitimerer de lokale folkebibliotekene både pragmatisk og moralsk. Det er sjelden kontakt mellom biblioteksjef og nærmeste leder, men de tenker likere enn de selv tror de gjør. Politikerne etterlyser i noen tilfelle mer pågåenhet fra biblioteksjefene sin side ovenfor politikerne. Biblioteksjefene vektlegger at de nye organisasjonsmodellene har gjort avstanden til politikerne større, det er rådmannen som skal tale på vegne av fagavdelingene. Den felles holdningen som er rundt hvor «lite passende» det kan være å fremme saker, kan minne om en form for tvangsmessig isomorfi, som Di Maggio og Powell beskriver. Formelt og uformelt press fra omgivelsene fører til at de kommunale avdelingene blir mer like i handlemåte på dette området. Funn i undersøkelsen ser ut til å bekrefte at det kan være en sammenheng mellom bibliotekenes svekkede økonomiske situasjon og den kommunale organiseringen.

English summary

This thesis studied how library heads interact with political leaders in four municipalities in Hordaland. The aim was to investigate whether political and administrative organization may have contributed to a relative decline in financing of the public libraries in the municipalities. Qualitative, semistructured interviews were chosen as method and the approach was based on theory of organization, employing one instrumental and two institutional perspectives to understand the daily reality of public organizations. These municipalities are differently

organized but have in common that library items are rarely on the municipal agenda and that most decisions related to the libraries are delegated to the administrative level. With one exception, neither politicians nor administrators have contributed to policies and goals for the library functions. From an instrumental perspective, the evidence suggests a disconnect between the political and administrative levels when it comes to defining goals for the municipal library functions. Concomitantly the investigation shows that the library is of value for the politicians, who motivate the local public libraries in both pragmatic and moral terms. Library heads have little contact with their closest political superior but the reasoning tends to be more similar than either party believes. In some cases, the politicians would like to see greater initiative from the library heads towards themselves while the library heads emphasize that the new organizational models have created greater distance to the politicians; the counselor is supposed to represent the professional departments. The common attitude concerning the “unsuitability” of promoting initiatives resembles a type of coercive isomorphism as described by Di Maggio and Powell. Formal and informal pressures lead to conformity in the way municipal departments operate in this area. The results tend to confirm that the weakened financial situation of the libraries is related to the organization of the municipalities.

Forord

Det erfaringsbaserte masterstudiet *Bibliotek – styring og ledelse* har gitt meg muligheten til å studere et tema som jeg har vært opptatt av lenge, nemlig kommunal bibliotekpolitikk.

Arbeidet med oppgaven har bekreftet noen antagelser, men også gitt meg ny og uventet innsikt.

Jeg vil takke informantene mine for at de delte sine tanker og erfaringer med meg. Takk til gode kolleger for svar på spørsmål i forbindelse med faget praktisk ledelse, og for oppmuntrende ord gjennom hele prosessen. Sist, men ikke minst, takk til Grete Bergh for stø og kyndig veiledning.

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING	3
1.1 Motivasjon.....	5
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	6
1.3 Gangen i oppgaven.....	7
2. LITTERATUR	8
2.1 Historiske perspektiv	8
2.2 Det kommunale folkebibliotekets rolle og verdi	13
2.3 Biblioteksjefen som leder	16
2.4 Folkebiblioteket og kommunal organisering.....	17
3. TEORETISKE PERSPEKTIV	21
3.1 Organisasjonsteori.....	21
3.1.1 Institusjonell teori	22
3.1.2 Skandinavisk nyinstitusjonalisme	25
3.2 New Public Management (NPM).....	27
3.3 Valg av perspektiv	28
4. METODE.....	31
4.1 Forskningsdesign	31
4.2 Metodevalg.....	31
4.2.1 Hermeneutikk.....	31
4.2.2 Utvalg.....	32
4.2.3 Semistrukturert intervju.....	36
4.2.4 Dataanalyse	37
4.2.5 Styrker og svakheter med den kvalitative metoden	38
5. FUNN	39
5.1 Politisk organisering	39
5.2 Er det noen sak?	40
5.3 Fylkesbiblioteket.....	41
5.4 Deltar biblioteksjefen på komitémøtene?	41
5.5 Mener politikerne de får nok informasjon om biblioteket?	41
5.6 Mer delegering. Om forholdet mellom politiske og administrative avgjørelser.....	42
5.7 Rapportering og kontroll	43

5.8	Hvordan er det nå med denne organiseringen?	43
5.9	Planarbeid.....	44
5.10	Saker det brukes mest tid på i de politiske komitéene	45
5.11	Om arbeidsoppgavene til en politiker	46
5.12	Bibliotekspolitikk	46
5.13	Den viktigste begrunnelsen for å bruke ressurser på folkebiblioteket	47
5.14	Om å tro hva innbyggerne mener	49
5.15	Biblioteksjefrollen.....	50
5.16	Politikerne sine forventinger til biblioteksjefen	50
5.17	Det kommunale folkebiblioteket sine utfordringer	52
5.18	Informasjon om biblioteket.....	53
5.19	Hvilke saker er det naturlig å diskutere politisk?	54
5.19.1	«Verdien av folkebibliotek»	54
5.19.2	Kulturutredningen 2014	55
5.19.3	Kulturplan for Hordaland.....	57
5.19.4	Revidert biblioteklov	58
6.	ANALYSE	60
6.1	Mål og verdier	60
6.1.1	Intensjonale og formelle mål.....	60
6.1.2	Uformelle mål og verdier	62
6.1.3	Symboliske mål.....	65
6.2	Ledelse og styring	65
6.2.1	Formelle styringselementer	67
6.2.2	Interaksjon og integrasjon.....	69
6.2.3	Symboliske element	71
6.3	Oppsummering av analyse	71
7.	KONKLUSJON	74
7.1	Utvalg.....	75
7.2	Metode	75
8.	LITTERATURLISTE	76
9.	VEDLEGG.....	81
9.1	Intervjuguide - politikere	81
9.2	Intervjuguide –biblioteksjefer	83

1. INNLEDNING

Som ung biblioteksjef i 1989 deltok jeg på et ledelsesutviklingsprogram i regi av Statens bibliotektilsyn, sammen med 40 andre biblioteksjefer i Hordaland og Møre og Romsdal. 25 år etter stod jeg med de falmede rapportene fra den gang i hånden, og begynte å reflektere over hvordan utviklingen hadde vært for de kommunale folkebibliotekene, og hva som hadde vært hensikten med utviklingsprogrammet. To av de tre målene som var satt opp for programmet kunne ha vært hentet fra et moderne ledelsesutviklingsprogram;

- Biblioteksjefen skal bli profesjonell i sin lederrolle
- Organisasjons- og personalutvikling skal bli et satsningsområde innad i det enkelte bibliotek (Eidet, 1991, s. 4).

Biblioteksjefen som profesjonell leder og fokus på organisasjons- og personalutvikling er minst like aktuelt i dag som den gangen. Under overskriften «Bibliotek + Ledelse = Sant», begrunner instituttleder Liv Gjestrum hvorfor Hioa opprettet masterstudiet Bibliotek, styring og ledelse: «En utredning viste at det var stor etterspørsel etter lederkompetanse i biblioteksektoren, og vi fikk en henvendelse fra daværende ABM-utvikling, med spørsmål om høgskolen kunne bidra med kompetanseheving.» (Losnegard, 2012). Ledelse er også et sentralt tema på epostlista Biblioteknorge. Med jamne mellomrom blusser debatten opp om hvorvidt en trenger fagutdannede biblioteksjefer, særlig i større bibliotek. For å sette det på spissen blir gjerne ekstroverte ledere med ledelsesfag og økonomikunnskap stilt opp mot introverte ledere med fagkunnskap.

Det ligger mange interessante forskningstema rundt de to målene, men det er det tredje målet som jeg vil gå nærmere inn på i denne oppgaven;

- Biblioteksjefen skal få en klar profil på sin leder-status i kommunen ved å sette biblioteket inn i en større kommunal sammenheng.

Det blåste en ny vind inn over kommune-Norge på 1980-tallet. Kommunene fra etterkrigstiden og fram til midten av 1980-tallet er blitt beskrevet som velferdskommuner under statlig ledelse, mens det er New Public Management (NPM)-tankegang som har preget styringen av kommunene fra 1986 og fram til århundreskiftet (Bukve & Offerdal, 2012).

Oppbyggingen av velferdsstaten ble i stor grad gjennomført gjennom lovpålagte kommunale oppgaver støttet opp av statlige finansieringsordninger. Det hadde over tid utviklet seg tette

koblinger mellom de statlige departementene og tilsvarende fagsektorer i kommunene, f.eks. mellom de kommunale skolesektorene og Utdanningsdepartementet (Jacobsen, 2009, s. 182). På biblioteksiden hadde Statens bibliotektilsyn nær kontakt med de lokale bibliotekene, bl.a. gjennom regelmessige skriv og direktiver. I 1949 ble Statens bibliotektilsyn opprettet som «eget direktorat i en egen kulturavdeling i Kirke- og undervisningsdepartementet», og fungerte som kontroll- og styringsorgan for folkebibliotekene fram til funksjonen ble forandret til *et rådgivende organ* i Lov om folkebibliotek, 1985. (Annaniassen & Vestheim, 1999, s. 315-323).

Endringen i bibliotekloven var en naturlig tilpasning til Stortinget sitt vedtak i 1986 om et nytt inntektssystem for kommunene. Nå skulle ikke lenger bevilgningene fra staten komme fordelt på oppgaver og sektorer, men som en pott som kommunene selv kunne disponere som de fant det mest ønskelig. De øremerkede midlene til de lokale folkebibliotekene falt bort.

Statens bibliotektilsyn sitt ledelsesutviklingsprogram fra 1989 hadde en instrumentell tilnærming til endringene som var i ferd med å skje på kommunenivå. Biblioteksjefen skulle bli en bedre leder gjennom å kjenne til, og ta i bruk, de rådende ledelsesmodellene. Ordbruken er gjenkjennbar fra NPM-terminologien. Tema som ble listet opp som sentrale ledelsesoppgaver var for eksempel «strategier for mål- og resultatstyring i planlegging og utvikling, langtidspanlegging/strategisk tenkning, strategisk ledelse, serviceledelse og markedsorientering» (Eidet, 1991, s.80). Bak formuleringene ligger det en tro på den kommunale organisasjonsstrukturen bygger på et rasjonelt grunnlag som både begrenser handlingsmulighetene og samtidig «skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier» (Christensen, Lægroid, Roness & Røvik, 2010, s.13). Gjennom å kjenne begrensningene og rammene til biblioteket innenfor kommunestrukturen, og gjennom god planlegging, skulle biblioteksjefene bidra til utvikling av biblioteket gjennom «effektiv og målrettet ledelse». Biblioteksjefen sin oppgave som kommunal leder ble definert til å være todelt: Internt i kommunen skulle hun representere biblioteket i politisk og administrativ sammenheng, eksternt skulle hun være bibliotekets ansikt utad mot foreningsliv, organisasjoner og presse. (Eidet, 1991).

Når utviklingen av biblioteksjefen som kommunal leder ble et av tre hovedmål i ledelsesutviklingsprogrammet i 1989, må dette sees på bakgrunn av den debatten som allerede hadde vart i mange år rundt oppbyggingen av de nye kulturadministrasjonene i kommunene. Mens kommunene fram til 1970 stort sett hadde hatt egne bibliotekstyrer, ble trenden nå at de

nye kulturstyrene også ble styrer for folkebibliotekene, og på slutten av 1970-tallet var dette tilfelle for 2/3 av kommunene i Norge. (Vestheim, 1997, s. 345). En debatt som pågikk gjennom hele 1980-tallet var hvorvidt biblioteksjefen fremdeles skulle fungere som administrativ og faglig leder for biblioteket eller om kultursjefen var i ferd med å overta den rollen. I følge regelverket skulle biblioteksjefene forberede sakene for styret, og de hadde rett og plikt til å møte i styret med tale- og framleggsrett (St.meld. nr. 23 (1981-82), 1982, s. 152-160). Selv om regelverket var klart på dette punktet var det nok litt ulike praksiser rundt om i kommunene, og det ble viktig for et ledelsesutviklingsprogram og bevisstgjøre biblioteksjefene på deres rolle som kommunale ledere.

Interessen for ledelse innenfor biblioteksektoren har holdt seg i årene som har gått siden den gangen, mens debatten rundt biblioteksjefen sin lederposisjon i kommunen sett i forhold til administrativt og politisk nivå i kommunen har stilnet mer av. Dette til tross for at det «organisatoriske frisleppet» som Kommuneloven av 1992 la opp til førte til en «hektisk reorganisering» i kommunene på 1990-tallet, en aktivitet som pågår enda, men ikke i så utstakt grad som på 90-tallet. (Christensen, Egeberg, Læg Reid & Aars, 2014, s. 162).

Tema for oppgaven blir dermed å se på hva som har skjedd med det kommunale biblioteket etter alle kommunereformene. Har administrative og organisatoriske endringer også ført til endring av biblioteksjefen sin leder-status og foreligger det en felles forståelse mellom biblioteksjefen og nærmeste politiske leder for hvordan biblioteket skal drives og utvikles?

1.1 Motivasjon

Det er en todelt motivasjon som ligger til grunn for oppgaven. For det første tiltenker nasjonale føringer folkebibliotekene viktige samfunnsmessige oppgaver som blant annet å være *kunnskapsallmenning, og kulturarena i ei digital tid* (St. meld. nr. 23 (2008-2009), 2009) og en *uavhengig møteplass og arena for offentlig samtale og debatt*.

(Folkebibliotekloven (1985), § 1). Dette er oppgaver som ikke kan gjennomføres uten økte ressurser. Samtidig har folkebibliotekene tapt økonomisk terreng i mange år.

Kulturutredningen 2014 (NOU 2013:4, 2013) slår fast at kommunene har nedprioritert folkebibliotekene økonomisk over tid, og at det er behov for opptrapping av ressursene til folkebiblioteket, både fra kommunene og staten sin side. Det ble bl.a. foreslått å øremerke midler i en periode. Forslaget er ikke fulgt opp så langt. Bortsett fra de statlige overføringene til folkebibliotek som «blir borte» i rammeoverføringene, er det kommunene som er ansvarlige for å videreutvikle driften gjennom lokale bevilgninger.

Derfor blir det av betydning å vite om det er bevisste politiske valg som har ført til reduksjon av folkebibliotekene sine lokale budsjetter, og om dette i så fall betyr at de kommunale politikerne har endret syn på verdien av det lokale folkebiblioteket.

For det andre er det interessant å undersøke hvordan kommunal omorganisering virker inn på drift og utvikling av folkebiblioteket. I premissene for den nye kommuneloven ligger at politikerne skal få mer kontroll over beslutningsprosessen, og få bukt med sektorinteresser, som blir betegnet som et problem. Samtidig var det et uttalt ønske at oppgave- og ansvarsdeling mellom administrasjon og politisk nivå skulle bli tydeligere: «De folkevalgte organer bestemmer gjennom sine vedtak HVA som skal gjøres, mens administrasjon bør gis stor frihet til å bestemme HVORDAN oppgavene skal løses.» (NOU 1990:13, 1990, s. 137).

De folkevalgte skal trekke de overordnede linjene for hvordan det lokale folkebiblioteket skal utvikle seg. Det kan likevel tenkes at det som i utgangspunktet må regnes for å være et politisk ansvar, blitt delegert bort til den administrative ledelsen i kommunen, fordi biblioteket blir på detaljnivå å regne sett i forhold til store fagavdelinger som utdanning og helse. Sehested & Ejersbo (1998) peker på at når det blir foretatt en «dekobling» mellom ledelse og profesjoner kan dette føre til at det faglige aspektet blir tillagt mindre vekt som prioriteringsgrunnlag for servicetilbudet og at dette på sikt kan gjøre tjenestetilbudet dårligere. Forholdet mellom det politiske nivået og biblioteksjefen i en kommune kan etter denne tankegangen bli en indikator på kvaliteten av bibliotektilbudet.

1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Ut fra dette blir oppgavenes problemstilling;

Hvorfor når ikke bibliotekene opp i kampen om de kommunale ressursene?

Det enkle svaret kunne ha vært at kommuneøkonomien har blitt dårligere. I perioden 1990 til 2014 har en mindre andel av brutto nasjonalprodukt i Fastlands-Norge gått til kommune-Norge. Samtidig har kommunenes gjeldsbelastning økt. (Fiva, Hagen & Jørgensen, 2014, s. 89). Men trangere kår i kommunene forklarer ikke hvorfor kommunene prioriterer ned folkebibliotekene i forhold til andre kulturaktiviteter i kommunene. Telemarksforskning viser at av 8 kulturkategorier har idrett og kulturbygg en vekst fra 44 % til 52 % i perioden 2001-2010, totalt sett har kulturskolene en viss økonomisk økning i perioden, kino, museum og kunstformidling har lagt på samme nivå hele tiden. Tiltak for barn og unge og folkebibliotek har fått mindre, og nedgangen er størst når det gjelder bibliotek. I perioden har hver innbygger i gjennomsnitt fått redusert bibliotektilbudet sitt med kr 35. Dette utgjør en nedgang på 5,5%

av de samlede utgiftene til kultur. (Håkonsen, L. & Løyland, K. 2012, s. 23). Dermed blir det interessant å vite mer om hvordan informasjonsflyten foregår mellom biblioteket og administrativ og politisk ledelse i kommunene. Er det tegn til dekobling mellom ledelse og profesjon sånn at det faglige aspektet ved bibliotekdriften blir tillagt mindre betydning enn tidligere, som Sehested og Ejersbo (1998) advarer mot?:

- **Hemmer eller fremmer administrativ og politisk organisering informasjonsflyten?**

For å bedømme informasjonsflyten må en også vite noe om hvorvidt informasjon blir forsøkt formidlet. I hvilke grad utnytter biblioteksjefen handlingsrommet som er tillagt stillingen og hvor stort er dette handlingsrommet? Essensen av lederskap er innflytelse. (Yukl, 2010, s. 198). En leder trenger innflytelse for å få støtte til forslag og implementert avgjørelser og Tor Høst (2009, s.34) slår fast at hvor vellykket påvirkningsforsøk fra en leder er, vil avhenge av makt:

- **Benytter biblioteksjefen seg av mulige informasjonskanaler for å nå fram til politikerne?**

Audunson (2001) tar opp hvordan samfunnsmessige endringer kan virke inn på hvilken betydning biblioteket blir tillagt. I en «flerkulturell og postmoderne tid» kan det være vanskelig å holde på fast ved bilde om en felles nasjonal, kulturell kanon og bruk av moderne informasjonsteknologi gir folk tilgang til informasjon de tidligere måtte må biblioteket for å hente. «Når situasjonen er mangetydig og kompleks, er det ikke urimelig å anta at ulike grupper vil utvikle forskjellige bilder med hensyn til hvilken retning veiene framover bør gå». (Audunson, 2001, s. 207):

- **Har politisk og bibliotekfaglig ledelse sammenfallende mål og visjoner for den kommunale bibliotekvirksomheten?**

1.3 Gangen i oppgaven

For å søke etter svar på forskningsspørsmålene mine vil jeg gjennomføre en undersøkelse blant noen biblioteksjefer i Hordaland og deres nærmeste politiske leder. Oppgaven er satt sammen på følgende måte: Først blir aktuell forskning og teori presentert, deretter bruk av metode og funn i undersøkelsen. Oppgaven avsluttes med en analyse av funn og en kort konklusjon.

2. LITTERATUR

2.1 Historiske perspektiv

Kommunene hadde mye av æren for at staten sin velferdspolitik ble så virkningsfullt gjennomført. Særlig fra 1960-tallet og fram mot 1980-tallet fungerte kommunene nærmest som «statstjenere». Men motstanden mot at kommunene bare skulle være redskap, og ønsket om at de i større grad skulle fungere som «stifinnere», ble stadig mer uttalt. (Baldersheim, 1987). En av intensjonene med den nye kommuneloven av 1992 var å gi kommunepolitikkerne mer sjølråderett over eget politikkområde. Likevel er det ikke desentralisering og kommunepolitikernes frie stilling som trekkes fram som et kjennetegn ved norske kommuner idag. Tvert imot er det mye snakk om hvor lite rom det er for lokalt sjøl styre.

Fimreite, Tranvik, Selle & Flo (2007) har gjennom analyse av tidligere forskning undersøkt hvorvidt en årsak til den økte statlige kontrollen og styringen i kommunene kan ha sammenheng med brutte sektorlinjer mellom statlig og kommunal sektor.

For å gjøre en analyse av dagens situasjon har artikkelforfatterne hentet data basert på en studie av sentrale myndigheters tillit til lokalnivået gjennomført av Røkkansenteret ved UiB i 2003–2004. Dette er en større undersøkelse som både inneholder tekstanalyse, kvalitative og kvantitative undersøkelser.

De tar utgangspunkt i den skandinaviske velferdsmodellen der staten vedtar velferdsgoder og kommunen iverksetter dem. Deres påstand er at oppløsningen av den kommunale sektororganiseringen, som i sin tid ble sett på som et hinder for å drive overordnet kommunal politikk, førte til ytterligere styring fra staten sin side. Dette begrunner de med at staten har beholdt sine sektorer. Forskerne ser på følgende historiske trekk som viktige for å forstå forholdet mellom stat og kommune:

Når kommunene fikk ansvaret for å iverksette velferdsgoder etter krigen, var det rom for lokale tilpasninger. Den gangen var det nærmere 800 kommuner og mange lokale varianter av praktisering av velferdstiltak. Særlovene kom etter hvert inn for å få til en viss samordning av tilbudene. Etter hvert ble særlovene mer og mer detaljerte, med bl.a. særlovsorgan som skolestyre, helsestyre, bibliotekstyre osv., og særlovsstillinger som skolesjef, helsesjef og biblioteksjef. Dette førte til at kommunene etablerte «organisasjonsstrukturer som kan karakteriseres som organisatoriske speilbilder av den sentrale statsadministrasjonen» (Fimreite et al. 2007, s. 169). Likevel var det fremdeles rom for lokale tilpasninger og

variasjon i tilbudet, siden staten i liten grad kontrollerte at vedtak ble fulgt opp. Forskerne oppgir mange grunner til dette, men trekker spesielt fram sektororganiseringen som la grunnlaget for en felles identitet og forståelse og mye administrativ kontakt mellom statlig og kommunalt nivå. Tillit reduserte kontrollbehovet.

Dette endret seg imidlertid utover på 70-tallet når kravet til likhet i tjenestetilbudet førte til at staten utnyttet sektorkontakten til å få felles tjenester overalt i landet. Det ble mindre rom for lokale tilpasninger og løsninger. Skylden ble lagt på de kommunale sektormodellene og det ble arbeidet for et skarpere skille mellom politikk og administrasjon og for at politikerne skulle beskjeftige seg med overordnede saker av mer prinsipiell karakter. Et problem var bl.a. at det var vanskelig å få til samarbeid på tvers av sektorer. Det nye inntektssystemet som ble innført i 1986 skulle bidra til at kommunene nå kunne velge fritt hvilken organisasjonsmodell de ønsket, og i prinsippet skulle de kunne bruke tilskuddene de fikk fritt på tvers av sektorer.

I kjølvannet av det nye inntektssystemet oppstod det et mangfold av styringsmodeller, og i artikkelen blir det laget et skille mellom de kommunene som satset på nye strategiorienterte styringsmodeller og de som opprettholdt mer sektororientert organisering. Den sektororienterte organiseringen hadde fremdeles fokus på spesialisering. Her arbeidet de ansatte og politikere tettere sammen og kontaktpunktene var mange. Sektorene var mer selvstendige og det øverste administrative nivået i kommunen hadde mindre å si for koordinering av driften. De strategiorienterte styringsmodellene hadde fokus på despesialisering og koordinering, og hadde gjerne sektorovergripende utvalg for drift, utvikling og forvaltning. Arbeidsfeltet ble dermed videre for politikerne, flere saker ble delegert til administrasjonen, som på sin side samordnet de faglige vurderingene før de nådde politisk nivå. Skillet mellom administrasjon og politikere ble tydeligere. De ansatte hadde liten mulighet til å legge fram synspunkt og argumenter overfor politikerne. Langt de fleste kommunene har valgt strategiorienterte styringsmodeller.

Det er ikke bare kommunene som omorganiserer på 1980-tallet. Også sentraladministrasjonen gjennomgår store reformer, basert på NPM-tankegang. Kontrollmekanismene blir mer omfattende og bygger på en underliggende forståelse av at ansatte handler utfra egeninteresse. I motsetning til kommune beholder og styrker staten sine sektorer, og siden direktelinjene ned til de lokale sektorene nå er brutt fører dette til mer statlig styring i form av lovpålagte standarder.

Artikkelforfatterne bruker rasjonell aktørteori, som 1990-årenes kommunale styringsreformer var basert på, for å forklare hvordan de ansatte vil fremme sine særinteresser i de ulike modellene. Teorien går ut på at de ansatte har interesse av å styrke egne posisjoner som lønn, bedre arbeidsvilkår, karrieremuligheter og at de gjerne ber om økte budsjetter for å ha mer slingringsrom for å fremme egne interesser.

I følge denne teorien vil det være forventet at når kontakten mellom ansatte og politikere i stor grad blir kuttet ved overgang fra sektororganisering til strategisk organisering, så vil de ansatte prøve å forbedre sin egen posisjon gjennom andre kanaler.

Artikkelforfatterne har undersøkt to aktuelle strategier: Opportunisme og intern lobbyvirksomhet. Med opportunisme menes at de ansatte motarbeider budsjettvedtak ved å overskride budsjettet, eller ved å forslå kutt der de vet at politikerne vil ha vanskeligheter med å kutte. Undersøkelsene viste at sektororganisering innbyr til samtale mellom de ansatte og politikerne, og at det også var rom for lobbyvirksomhet, sannsynligvis som et resultat av at partene kjenner hverandre. Det var lite av opportunistiske handlinger innenfor sektororganiseringen. Derimot fant en mer av dette i strategiorienterte styringsmodeller. Her var det lite rom for lobbyisme, slik at samtale mellom ansatte og politikere i liten grad fant sted. I denne situasjonen ser det ut til at ansatte i større grad velger en opportunistisk handlemåte for å prøve å påvirke situasjonen.

Et viktig poeng i artikkelen er at det kan like godt være brukernes beste og ivaretagelse av et faglig forsvarlig tilbud som ligger til grunn for bruk av strategier som opportunisme og lobbyvirksomhet, som egeninteresse. Siden det er vanskelig å si hva som er drivkraften bak handlingene tar artikkelforfatterne til orde for mer dialog mellom politikere og ansatte. Ingen er tjent med opportunisme, og når det gjelder hvilke strategier som blir ført av egeninteresse og hvilken som blir ført av faglig interesse er det lettere for politikerne å vurdere det utfra direkte samtale partene imellom.

Funnene viser at staten kompenser for manglende sektoriell styring lokalt, med innføring av statlige krav og normer på sektorområder. Dette har ikke vært tilfelle for biblioteksektoren. Særloven og krav til fagutdannet biblioteksjef er beholdt, men øremerkede midler ble borte og andre økonomiske krav til den lokale bibliotekdriften ble ikke fremmet. Det kan være interessant å undersøke hvorvidt lokale politikere føler et spesielt ansvar for de delene av politikkområdet som ikke blir ivaretatt av statlige føringer.

Geir Vestheim (1997) tar for seg den bibliotekpolitiske utviklingen i Norge fra ca. 1935 til 1995. Han belyser hvordan ulike rasjonaliteter har påvirket bibliotekpolitikken. Når politikken er instrumentell og vektlegger redskaper og virkemidler baserer den seg på formålsrasjonalitet, mens en normativ tenkemåte vektlegger mål og verdier og baserer seg på verdirasjonalitet.

Perioden fra 1935 til 1945 er preget av en instrumentell politikk. Vestheim finner forklaringen i den vanskelige økonomiske situasjonen som landet befant seg i. Det var ikke tiden for de store vyer og visjoner. Alle organisasjonene ser seg tjent med å samarbeide med staten for å nå ut med kunnskap og kultur. I denne perioden får landet som nevnt sin første biblioteklov som ble «primært sett på som ein politisk reiskap i folkeopplysningsarbeidet. Det politisk instrumentelle var derfor sterkt framtrædande i denne saka» (Vestheim, 1997, s. 417).

Etterkrigstiden er til å begynne med preget av «den store semja». Opplevelsene fra krigen bidrar til debatt rundt demokrati og verdier. De politiske resonnementene dreier seg om hvordan en skulle hindre en ny krig og tok opp både enkeltindividenes og nasjoners demokratiske og kulturelle rettigheter. Bibliotekene ble ikke som tidligere legitimert gjennom formålsrasjonalitet, men gjennom verdigrunnlaget og de overordnede målene for folkeopplysningsarbeidet. Verdidebatten holder stand utover på 50-tallet med enkeltsaker som preger debatten, men stort sett dabbet den av på denne tiden til fordel for en mer formålsrasjonell debatt rundt velferdspolitik. Det var på denne tiden at den statlige kulturpolitikken ble utviklet og biblioteksektoren ble en av mange sektorer på kulturområdet.

Den siste perioden Vestheim omtaler, fra ca. 1970 og fram mot århundreskiftet, beskriver han som en oppbruddstid både politisk og kulturelt. Kritikk mot statlig styring og statlig og kommunalt byråkrati, førte til offentlige reformer som ofte var basert på nyliberalistiske amerikanske organisasjonsmodeller. Utdanning blir tillagt stor vekt i denne perioden, og Vestheim ser på innholdet i Bibliotekloven av 1971 som en tilpasning til utdanningspolitikken. Han mener bibliotekloven av 1971 bærer preg av å være utformet i en bibliotekpolitisk mellomperiode. Om jeg tolker han rett representerer den sentralistiske tankegangen rundt kravene til normer, tankegangen fra den første etterkrigstiden der statlig styring og kontroll var det ledende styringsredskapet. I den siste delen av formålsparagrafen om at folkebibliotekene skulle fremme opplysning, utdanning og annen *kulturell virksomhet*, peker siste leddet i setningen framover mot de kommende kulturmeldingene som målfører det utvidede, og desentraliserte, kulturbegrepet.

Fram til 1970-tallet har de kommunale folkebibliotekene hatt egne styrer, med biblioteksjefene som sekretærer. Etter hvert som bibliotekstyrene ble integrert i kulturstyrene utover på 1970-tallet oppstod det flere konflikter rundt biblioteksjefen sin posisjon i de nye styrene. Mange mente at bibliotekene ble svekket ved at biblioteksjefene som i følge regelverket skulle være faglig og administrativt ansvarlig for bibliotekdriften mistet en del av denne «styringsretten» til kultursjefene, og at dette svekket det lokale bibliotektilbudet. Vestheim ser både en profesjonskamp som underliggende motiv i debatten og en kamp mellom biblioteksjefer som ønsker å beholde en sterk statlig styring på den ene siden, mot en desentralisert kommunal kultursektor på den andre. Vestheim avslutter refleksjonene rundt debatten med følgende oppsummering:

...mye av grunnlaget for motsetninga mellom bibliotekarane og styresmaktene om den nye kulturpolitikken smuldra vekk og forsvann som debatttema midt på 80-talet. Den nye kulturpolitikken og dei nye kulturadministrasjonane hadde kommi for å bli, bibliotekarane og kultursjefane i kommunane fann praktiske løysingar som ikkje var i strid med lova og rettleiing frå Statens bibliotektilsyn (Vestheim, 1997, s. 361).

Det skulle vise seg i ettertid av utgivelsen til doktoravhandlingen at kulturadministrasjonene ikke «var kommet for å bli». I løpet av de siste tiårene har reformer i mange kommuner ført til at kulturadministrasjonen har blitt en kulturavdeling på linje med andre kulturavdelinger som bibliotek og kulturskole. I noen tilfeller er kultursjefstillingen fjernet, i andre tilfeller er den underlagt en kommunalsjef i rådmannens stab. De administrative variantene er mange og uoversiktlige.

Vestheim refererer en av debattantene fra 80-tallet, Grethe Simonsen, som setter fingeren på en problemstilling rundt den nye organiseringen som er minst like aktuell i dag:

Dagens vanskeligheter skyldes etter mitt skjønn at vi har fått en administrasjonsideologi.», skreiv ho. Simonsen etterlyste eit engasjement med ein kvalitativ verdi- og måldebatt frå politikarane si side og meinte at byråkratene hadde for stor innverknad på kulturpolitikken (Vestheim, 1997, s. 356)

Vestheim viser hvordan bibliotekpolitikken på 1900-tallet har vekslet mellom ulike rasjonaliteter. Den desentraliserte kulturpolitikken som ble gjennomført på 1970-tallet forsterket den instrumentelle nytteverdi-tenkningen rundt bibliotekene. Markedstenkning og stramme budsjetter gav lite rom for «argumentet om opplysning og kunnskap som eigenverdi» (Vestheim, 1997, s. 447).

2.2 Det kommunale folkebibliotekets rolle og verdi

Men går det likevel an å sette en økonomisk prislapp på verdier som opplysning og kunnskap? Aabø (2005) har undersøkt hvilken verdi folkebibliotek har for den norske befolkningen. Gjennom å bruke metoder som har røtter fra anvendt velferdsøkonomi viser undersøkelsen at den gjennomsnittlige norske husholdningen vurderer fordelene med folkebibliotek til å være fire ganger større enn de offentlige utgiftene tjenestene medfører. En mulig tolkning av funnene er at det vil være støtte i befolkningen for en økning av bevilgningene til folkebibliotek. 94% av befolkningen mener at tilgangen til et lokalt folkebibliotek er en demokratisk rettighet. Det er ikke bare brukerne som mener at bibliotek er viktig. Motivene for bibliotekenes verdi fordeler seg på 60% personlige eller familiære behov, og ca. 40% begrunner verdien utfra sosiale og kulturelle motiv.

Avhandlingen til Aabø hadde som utgangspunkt å ville vise verdien av folkebiblioteket i en tid der kommuner og folkebibliotek var utsatt for sterkt økonomisk press. Hun fant det derfor relevant å anvende metoder som var utviklet innenfor økonomifaget. Aabø (2005) viser til Throsby (2003) sin forklaring på at økonomisk verdi ikke er synonymt med finansiell verdi, men også omfatter all direkte verdi det kulturelle godet gir, samt eventuell annen ikke-markedsverdi. Standard økonomisk teori forutsetter at mennesker har klare prioriteringer angående hvilke goder som de anser som viktige, det være seg enten godene har markedsverdi eller ikke. Under gitte forutsetninger kan folk være villige til å redusere deler av disse godene dersom en samtidig får en økning av andre goder. Villigheten til å godta substitutter kan uttrykkes gjennom å være villig til å betale («the willingness to pay: WTP») eller til å akseptere kompensasjon («the willingness to accept compensation: WTA»). Aabø brukte mål for WTP og WTA for å beregne den sosiale verdien av folkebibliotek gjennom bruk av den økonomiske metoden «betinget målsetting».

Politikerens kunnskap om, og holdninger til, folkebiblioteket er avgjørende for den videre utviklingen av institusjonene.

Evjen (2014) har foretatt en sammenlignende undersøkelse blant politikere i Oslo, Aarhus og Birmingham i forbindelse med planlegging av nye bibliotekbygninger i disse byene. Ved å bruke elementer fra institusjonell teori har hun undersøkt politikernes normer og verdier, hvordan de legitimerer biblioteket, om bibliotekenes stilling er iferd med å deinstitutionaliseres og mulige organisasjonsoppskrifter. Resultatene viser bl.a. at politikerne

anerkjenner at bibliotekene har mange ulike roller, og at de selv vektlegger betydningen av kunnskap og utdanning. Når politikerne skal vurdere bibliotekene er det ikke uventet at den pragmatiske legitimeringen som blir fremhevet. Alle de undersøkte bibliotekene har hatt behov for nye bygg og derfor vil begrunnelser rundt dette ligge langt fremme, men det er også viktig for politikerne at biblioteket er en del av byfornyelsen. Biblioteket blir i tillegg legitimert ved at det har en demokratisk funksjon, og Evjen finner at politikerne har en økende bevissthet rundt bibliotekets sosiale rolle som en møteplass. Beskrivelse av organisasjonsoppskrifter handler gjerne om hvordan trender og myter gjør organisasjoner like. Evjen ser byggeprosjektene i seg selv som del av en større trend der tilsvarende byggeprosjekt rundt om i verden fokuserer både på moderne fasade og nytt innhold. Bibliotekene er «ikke bare» bibliotek, skriver Evjen, men de blir i stor grad satt inn i en større kulturell og ikke minst økonomisk sammenheng, f.eks. knyttet opp til byfornyelse og turisme.

Begrepet deinstitusjonalisering blir definert som det motsatte av legitimering og betegner en situasjon der verdier blir satt under press og politikerne ser en annen utviklingsretning for biblioteket enn det det profesjonelle feltet gjør. Selv om Evjen finner at det er ulik styrke i den institusjonelle forankringen ser hun ikke at noen av de tre bibliotekene som kan betegnes som deinstitusjonalisert.

Undersøkelsen viser at politikerne har både interesse for, og kunnskap om, folkebibliotek. Evjen mener en årsak kan være den oppmerksomheten som store byggeprosjekt som det er snakk om her kan fremkalle. «Attention is a scarce resource» (Evjen, 2014, s. 229). Finner en igjen de samme vurderingene i mindre kommuner på Vestlandet, som ikke har vært involvert i tilsvarende store byggeprosjekt i det siste?

Audunson (2001) har samlet inn data fra publikum, politikere og bibliotekarer for å se hvordan gruppene vurderer folkebiblioteket sin rolle i dagens- og morgendagens samfunn. Undersøkelsen resulterer i fire bilder som til sammen gir et inntrykk av at det norske folkebiblioteket er trygt forankret som en institusjon folk ser nytten av, og behovet for, også i et samfunn basert på IKT.

Bilde 1: Utdanningsbiblioteket.

Alle gruppene vurderer folkebiblioteket som støttespiller for formell utdanning, medspiller i livslang læring og formidler av god fritidlesning høyest. Befolkningen ser ut til å prioritere tjenester til eldre og syke og fremmedspråklige tjenester høyere enn politikere og bibliotekarer.

Bilde 2:

Biblioteket som formidler av felleskulturen.

Antagelsen om at et felles dannelsesideal ikke passer inn i vårt postmoderne samfunn blir ikke bekreftet i undersøkelsen. Særlig politikere, men også bibliotekarer og befolkningen vektlegger verdien av at biblioteket som formidler av kulturelle fellesverdier. Ikke uventet er det bibliotekarene som mener at den viktigste begrunnelsen for å bruke ressurser på folkebiblioteket er at det fremmer demokrati og likhet, men også 20% av politikerne gjør det samme. De ikke-instrumentelle verdiene får til sammen tilslutning fra 63% av politikerne.

Bilde 3:

Biblioteket en kompleks institusjon.

50% av politikerne mener at biblioteket berører alle tjenesteområder og kan vanskelig avgrenses til ett. Audunson påpeker at det både er oppsiktsvekkende og interessant at så mange politikere ikke slutter seg til plasseringen som bibliotekene allerede er gitt i det politisk-administrative styringssystemet.

Bilde 4:

Etterspørselsorientering og kvalitetsstyring

Det ser ut til at kvalitetsstyring av medieinnkjøpet i en viss grad viker plassen for etterspørsel fra brukerne. Men av deltakerne i undersøkelsen mente fremdeles flest i alle gruppene at både kvalitetsvurdering og etterspørsel bør styre innkjøpene.

Noen år senere ble det foretatt en kvalitativ undersøkelse blant stortingspolitikere, sentrale byråkrater og en representant fra Norsk bibliotekforening som sammenlignet svarene med denne undersøkelsen (Audunson, 2005). Konklusjonen var at lokale og sentrale politikere stort sett vurderer biblioteket likt. Folkebibliotek blir vurdert som viktige og som et offentlig gode. Alle politikerne ser på bibliotekets viktigste roller som knyttet til utdanning, å fremme lesing og å formidle felleskultur og dannelse. Men sentrale politikerne ser ikke på folkebibliotekene som viktige for demokrati og likhet. Her skiller de seg til en viss grad fra de lokale politikerne der 20% står inne for dette begrunnelsen.

I hvor stor grad tenker biblioteksjefer og politikere likt om den praktiske driften av folkebiblioteket? En dansk undersøkelse tar opp problemet med avstanden mellom profesjonen og brukerne sine tanker rundt hvilke oppgaver biblioteket bør beskjeftige seg med (Pors, 2010). Selv om det er snakk om brukere og ikke folkevalgte, viser blant annet Audunson sin undersøkelse fra 2001 at politikere ofte ligger litt nærmere brukerne sine

holdninger til biblioteket enn de ansatte i biblioteket gjør. Den danske undersøkelsen henter data fra tre store brukerundersøkelser og bekrefter andre internasjonale undersøkelser (De Rosa, 2005 ifølge Pors) som viser at brukere har tradisjonelle tanker om hva et bibliotek skal være:

Translated into normal text, one can say that the high school students and the «traditional public library users» prefer a kind and polite service in nice quiet rooms in library with ambience, not too far away and filled with books (Pors, 2010, s. 19)

Samtidig som brukerne foretrekker trykt materiale og bare langsomt endrer bruken og forventingene til biblioteket, er samlingsnedbygging med fokus på biblioteket som “væreplass” og andre utviklingsprosjekt framtreddende blant danske bibliotekarer. Pors bruker metaforer som brennende plattformer og smeltende isberg for å illustrere profesjonens endringsiver og overbevisning om at det haster med å forandre bibliotekene sett i forhold til brukernes tradisjonelle oppfatninger. Artikkelen indikerer behovet for en viss balanse.

Også en svensk forskningsartikkel (Michnik, 2014) omhandler betydningen av refleksjoner rundt hvordan de lokale folkebibliotekene bør prioritere. Artikkelen legger til grunn et neoinstitusjonelt perspektiv på organisasjoner, der både eksterne og interne aktører er med på å legitimere organisasjonen. Folkebiblioteket som institusjon bygger på et felles normgrunnlag og en felles identitet. Om bibliotekene utelukkende følger opp lokale forventinger fra brukere og politikere til biblioteket, kan dette på sikt føre til en svekking av biblioteket som institusjon. Men dersom bibliotekene på den andre siden kun handler etter rasjonelle myter som er framtreddene i det bibliotekfaglige miljøet, kan biblioteket risikere å miste legitimitet hos de lokale politikerne. Denne undersøkelsen bygger på svar fra en undersøkelse sendt ut til alle biblioteksjefer i Sverige. Michnik peker på at det er behov for flere undersøkelser rundt politikerne sine rasjonelle myter om bibliotek og hvordan biblioteksjefen oppfatter disse.

2.3 Biblioteksjefen som leder

Innflytelse er essensen av lederskap (Yukl, 2010, s.198), og derfor har det betydning å undersøke hvilken innflytelse biblioteksjefen har på de politiske avgjørelsene som blir tatt i en kommune.

Kjell Gunnar Nilsen (2014) berører spørsmålet i masteroppgaven «Å lede bibliotek. Krysspress i sonen mellom bibliotekutvikling og operativt ansvar». Nilsen tar opp hvordan

biblioteksjefen som mellomleder trekkes i ulike retninger gjennom og både skulle være operativ og strategisk leder. Ved hjelp av en PESTL-analyse (vurdering av politiske, økonomiske, samfunnsmessige, teknologiske, miljømessige og juridiske forhold) analyserer han biblioteksjefenes forhold til omgivelsene. Han finner blant annet at manglede ressurser begrenser muligheten for strategisk ledelse i likhet med at biblioteksjefene har lite kontakt med resten av organisasjonen og dermed et svakt nettverk. Når det gjelder mulig press fra politikerne opplever enkelte av informantene i undersøkelsen for *lite* press.

I «Similarities and dissimilarities among scandinavian library leaders and managers» viser Landøy og Zetterlund (2013) til at det er få undersøkelser i Skandinavia som har fokus på lederskap i bibliotek. De etterlyser også robuste modeller som klarer å fange inn feltet på en bredere måte, tilsvarende modeller innenfor f.eks. disipliner som handelsøkonomi og politikk.

I sin egen undersøkelse tar forfatterne utgangspunkt i den skandinaviske modellen som er blitt lansert bl.a. innenfor økonomifeltet. Den skandinaviske modellen omhandler en lederstil som bl.a. er orientert mot konsensus, deltakelse og samarbeid. De sammenligner data fra en dansk undersøkelse foretatt mellom 2001-2007 av Niels Ole Pors og Carl G. Johannsen med egne undersøkelser foretatt i Sverige og Norge. Trass enkelte forskjeller kan forfatterne konkludere med at skandinaviske bibliotekledere inviterer til samarbeid, legger vekt på indre samarbeid og på å opprettholde gode relasjoner i organisasjonen. Når lederne må prioritere mellom ulike profesjonelle tema scorer det interne og faglige høyt. Undersøkelsen støtter dermed antakelsen om at skandinaviske bibliotekledere er påvirket av faglige normer og verdier innenfor bibliotekfeltet.

Biblioteklederne engasjerer seg også i den politiske og ideologiske konteksten til biblioteket, men den sosiopolitiske påvirkningen ser ut til å ha mindre innflytelse enn bibliotekfaglige strukturer. Undersøkelsen sier ingenting om hvorfor det forholder seg sånn, men vektleggingen på det bibliotekfaglige som Landøy og Zetterlund beskriver kan muligens være et uttrykk for at det kan være problematisk å få innflytelse oppover i organisasjonen.

2.4 Folkebiblioteket og kommunal organisering

Jacobsen (2002) har gjennomført en studie av interesseforskjeller i 30 kommuner mellom kommunepolitikere og kommunale byråkrater. Undersøkelsen finner ikke belegg for noe generelt «rådmannsvelde» i kommunene eller store konflikter mellom administrativ og politisk ledelse. Tvert om er det harmoni og samarbeid som ser ut til å være rådende, og

funnene gir støtte til en samsvarshypotese som bygger på de klassiske byråkratiske idealene der nøytrale byråkrater lojalt følger opp politikernes vedtak. Hvor sentralt du er plassert i systemet og hvilken sektor du tilhører ser ut til å ha større innvirkning på interessefellesskap enn om du tilhører administrasjonen eller politikere-gruppen. «En kommune er bare unntaksvis en kommune», konkluderer Jacobsen med. Han viser til at også individuelle trekk er med på å prege hvor likt, eller ulikt, administrasjon og politikere tenker. Alder, kjønn, utdanning spiller stor rolle. Men også partitilhørighet og organisasjonsstruktur virker inn.

Oppgaven min ser på hvordan nye organisasjonsmodeller virker inn på biblioteksjefenes plassering i kommunen generelt og deres mulighet til samhandling med det politiske nivået i kommunen spesielt.

Jeg har ikke funnet tilsvarende undersøkelser som er gjort tidligere, men Michelsen, Ramsdal & Aarset (2002) har gjennomført en større, liknende undersøkelse, der de har sett på andre arbeidsfelt enn bibliotek og kultur, nemlig skole, helsesøstertjeneste, arbeid med psykisk utviklingshemmede, og psykiatri. De to første arbeidsfeltene ble valgt fordi de var godt etablerte felt i kommunene, med stor autonomi og med nasjonale kompetansekrav som har hindret for store lokale forskjeller. De to siste feltene er nyere og med mindre nasjonale føringer.

De administrative organisasjonsformene ble delt inn i to hovedformer en «moderne» virksomhetsmodell, representert ved Fredrikstad og Tønsberg og en «tradisjonell» sektormodell, representert ved Molde og Haugesund. Sektormodellen i Molde og Haugesund gav imidlertid ulike utslag i de to kommunene ved at Molde tidlig på 90-tallet hadde valgt modellen, mens Haugesund hadde beholdt de gamle nemndene helt fram til 1996 og deretter gått over til en sektormodell som var inspirert av den nye NPM-tenkningen i tiden, med politikere som valgte å markere avstand til det administrative nivået. Virksomhetsmodellene var også ulike ved at Fredrikstad nettopp hadde blitt slått sammen fire andre kommuner og der ble det valgt en områdemodell der områdene tilsvarte de gamle kommunene og der virksomhetene ble satt i sentrum for tjenesteytingen. Tønsberg valgte også virksomhetsmodellen som grunnmodell og videreførte hovedutvalgene på politisk nivå.

Aktuelle forskingsspørsmål var «kva skjer med profesjonane i den nye kommunen? Har val av overordna organisasjonsform noko å seia for profesjonane sin plass i kommunen?» (Michelsen et al., 2002, s.170).

Forskerne fant at virksomhetsmodellen utløste større faglig selvstendighet på alle fagfeltene og ingen av fagfeltene hadde kontakt med det politiske nivået. Dette er oppsiktsvekkende siden valg av virksomhetsmodell gjerne blir begrunnet med at kommunene skal få bedre overordnet styring og mer kontroll over profesjonsgrupper:

Funna våre tyder på at dei kommunane som har valt verksmedsorientering, har oppnådd det stikk motsette ... Denne dekoplinga mellom politikk og fag som her har skjedd, utfordrar på sett og vis sjølvve verdigrunnlaget til kommuneinstitusjonen (Michelsen et al., 2002 s. 184).

Studiet av sektororganisering gav ikke samme entydighet i svarene som virksomhetsmodellene i forhold til profesjonenes stilling. I en av kommunene varierte kontakten mellom profesjoner og politikere fra fagområde til fagområde og i den andre kommunen ble det ført «til dels radikale NPM-inspirerte endringsprosesser» selv om en beholdt strukturen til sektormodellen.

Helsesøstertjenesten er en liten avdeling som representerer et selvstendig område, og er kanskje det av de fire arbeidsfeltene som best kan sammenlignes med bibliotekstjenesten sin stilling i kommunen.

Undersøkelsen viser at helsesøstertjenesten fortsetter å være en selvstendig faglig arena innenfor alle de fire forskjellige organiseringene. Avdelingen har løse koblinger og lite kontakt med andre avdelinger innenfor kommunen. De som er organiserte innenfor virksomhetsmodellen trekker i den ene kommunen fram fordelene med ikke å ha et hierarkisk ledd over seg, men ser ulempen med at det er lite kontakt med de andre i kommunen. I den andre kommunen er opplevelsen at de blir små og usynlige og at det blir vanskelig å få fram synspunkt når det skal treffes vedtak. Innenfor sektormodellene føler helsesøstrene seg varetatt av organiseringen. De har tillit til at ledende helsesøster formidler saker videre til sektorledelse og det politiske nivået.

Forskerne konkluderer med at valg av organisasjonsform har innvirkning på hvilken plass profesjonene har i kommunen, men at det ikke er noe kausalsammenheng:

For å forstå korleis profesjonane sine relasjonar til politikk og administrasjon faktisk har blitt utforma, må ein studere ein rekke mellomliggande variablar, til dømes historiske tradisjonar, institusjonaliserte ordningar og særtrekk ved det enkelte arbeidsfeltet (Michelsen et al., 2002, s. 184).

Morten Øgård (2014, s.109) har sett på hvordan norske kommuner har hentet elementer fra NPM-orienterte styringsmodeller over tid. Han konkluderer med at det finnes et mangfold av organisatoriske virkemidler og formelle organiseringer i kommunene. NPM dominerer fremdeles tenkemåten i kommunene, men han ser tegn til at New Public Governance, en spesiell variant av NPM som er tilpasset kompleksiteten i offentlig virksomhet, er på vei inn.

3. TEORETISKE PERSPEKTIV

De kommunale politikerne skal treffe vedtak for den kommunale driften. Biblioteksjefene skal være faglige og administrative ansvarlige for driften av sine avdelinger i kommunen, de lokale folkebibliotekene. Denne oppgaven skal prøve å belyse hvordan forbindelseslinjene er mellom disse grupperingene. Sentrale spørsmål er i hvor stor grad det er samsvar eller motsetninger når det gjelder mål og interesser for driften av det kommunale folkebiblioteket, og hvordan organiseringen påvirker disse forholdene. Det er derfor naturlig å velge en organisasjonsteoretisk innfallsvinkel.

3.1 Organisasjonsteori

Utvalget av organisasjonsteorier er stort, en vanlig oppdeling er å skille mellom instrumentelle og institusjonelle teorier.

Instrumentelle og administrative teorier har gjerne et ovenfra og ned perspektiv og vektlegger at organisasjoner kan styres gjennom mål og kontrollerende tiltak. Et klassisk eksempel er amerikaneren Taylor sin «stoppeklokkefilosofi», der har gjennom tidsstudier jaktet på de mest effektive og maskinliknende arbeidsmetodene. Taylor beskrev teorien sin i *The Principles of Scientific Management*, som utkom i 1911. Et kjennetegn ved taylorismen er at et lite antall ledere tenker ut arbeidsoperasjonene, mens arbeiderne utfører de, uten å stille spørsmål (Aune, 2000, s.10).

Tyskeren Max Weber er en annen representant for den instrumentelle tenkemåten som med sine tanker om byråkratiet bl.a. har hatt stor innvirkning på organisasjonslitteraturen. (Christensen, et al. 2010, s. 33). Weber holdt fram byråkratiet som den mest funksjonelle og rasjonelle organisasjonsformen av forvaltningsformene. Kjennetegn for byråkratiet er regler, stillingshierarkier, faste prosedyrer for saksbehandling, nøytrale og upersonlige byråkrater. Men Weber så også farer forbundet med byråkratiet. Vestheim (1997, s. 407) beskriver hvordan han skilte mellom målrasjonelle handlinger og verdirasjonelle handlinger i det praktiske livet. Problemet er ikke at vi rasjonaliserer, det gjør vi på alle livets områder, problemet oppstår først når målrasjonelle handlinger fortrenger verdirasjonelle handlinger. «Den instrumentelle rasjonaliteten i byråkratiet kunne bli ein så sterk maktfaktor at han skapte eit inhumant samfunn som ikkje hadde rom for andre tankekategoriar enn dei som kunne innordnast i mål/middel-tenkinga.»

3.1.1 Institusjonell teori

Mens instrumentelle teorier vektlegger likheten mellom organisasjoner legger institusjonelle teorier vekt på det særegne ved hver enkelt organisasjon. Philip Selznick (1997, s.29) som er blant de første som trekker fram organisasjoner som institusjoner, hevder at organisasjoner er midler for å nå mål, mens institusjoner er «bærere av samspill og tilpasning». Når en organisasjon får et «jag», en klar identitet, blir den en institusjon», skriver han. Etter hvert skulle andre teoretikere videreutvikle tankene til Selznick gjennom å innføre begreper som legitimitet i tillegg til effektivitet. Nå blir organisasjonen også vurdert utfra hvordan den forholder seg til andre organisasjoner. Organisasjonen sine mål må ha legitimitet hos de som organisasjonen forholder seg til. «The essential point is that the conduct of the affairs of an organization must in general conform with the norms of «good conduct» as recognized and institutionalized in the society» (Parsons, 1956, s. 84).

Marc C. Suchman (1995) beskriver hvordan grunnleggende verk av Weber (1978) og Parsons (1960) har dannet grunnlaget for en rekke teoretiske retninger som har brukt legitimitet for å utforske hvordan normative og kognitive krefter påvirker mennesker i organisasjoner.

Legitimitet blir definert på mange måter, Suchman legger en bred definisjon hentet fra flere teoretikere til grunn for sin egen artikkel:

Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions (Suchman, 1995, s. 574).

Suchman finner en splittelse i bruken av legitimitet fordi mange teoretikere enten vektlegger den strategiske eller den institusjonelle siden. Han mener oppsplittingen er problematisk og at det er behov for å ta ulike sider ved legitimitet i betraktning. Han undersøker tre former for legitimitet: *Pragmatisk*, basert på egen nytte, *moralsk*, basert på normativ godkjenning og *kognitiv*, basert på forståelse og at noe blir tatt for gitt. Han vurderer også strategier for å oppnå, beholde og reparere hver av de tre typene legitimitet.

Pragmatisk legitimitet kan deles i «utvekslings-legitimitet» og «påvirknings-legitimitet», der en organisasjon får legitimitet gjennom at en gruppe har egeninteresse av organisasjonen eller at gruppen ser at organisasjonen er nyttig utfra en videre sammenheng som at organisasjonen fremmer felles interesser. I tillegg operer Suchman med en tredje form for pragmatisk legitimitet, nemlig «besittelses-legitimitet» som gir en organisasjon legitimitet gjennom at den

besitter en del «menneskeliggjorte» kvaliteter som for eksempel «ærlig», «til å stole på» og «vis».

Moralsk legitimitet reflekterer at en har felles normer med organisasjonen. Egeninteressen er ikke avgjørende som i pragmatisk legitimitet, men at en oppfatter at organisasjonen «gjør det rette». Det er vanlig å dele moralsk legitimitet i tre underkategorier: Vurdering av det som organisasjonen gjør og konsekvenser av dette, vurdering av teknikker og prosedyrer og vurdering av kategorier og strukturer. «Konsekvens-legitimitet» dømmer en organisasjon etter hva den utretter. Hvor høy dødelighetsraten er på et sykehus, eller karaktergjennomsnittet på en skole, blir nevnt som eksempler. «Prosedyre-legitimitet» vektlegger hvilke virkemidler og prosedyrer organisasjonen bruker, og om disse blir vurdert som til å stole på. Eksemplet her er at et sykehus kan miste en pasient uten å miste legitimitet, men vil miste legitimitet dersom det bruker djevleutdriving som metode, selv om alle pasientene skulle bli friske. «Struktur-legitimitet» ligner på prosedyre-legitimitet, men fokuserer mer på overordnede strukturer og om disse gjør organisasjonen som «den rette for jobben».

Kognitiv legitimitet viser til at en organisasjon blir sett på som nødvendig, og blir delt i to underkategorier, «forståelighet» og «tatt-for-gitt». Teoretikere som bruker forståelighet som et legitimerende element viser til at i en kaotisk verden må en kjempe for å gjøre verden forståelig, og organisasjoner som inngår i troverdige kulturelle modeller som er forutsigbare, gjenkjennelige og meningsfylte blir tillagt kognitiv legitimitet. Dette forutsetter at organisasjonen både tilfredsstiller synet på hvordan en oppfatter verden og at organisasjonen har en nyttig funksjon i dagliglivet.

Når en organisasjon blir tatt for gitt har den oppnådd den mektigste formen for legitimitet. Det er svært sjelden at en kan tenke seg at en organisasjon ikke kan unnværes. Som eksempel blir brukt at medisinsk behandling blir sett på som en nødvendighet i vårt samfunn, likevel kan pasienter og feil praksis være med å undergrave legitimiteten.

I den virkelige verden er ikke de ulike typene legitimitet sterkt adskilt, men kan virke inn på hverandre og gå over i hverandre. En form for pragmatisk legitimitet som biblioteket innehar ovenfor politikere kan være at de ser at mange av deres egne velgere bruker biblioteket, selv om de ikke selv gjør det. Men det kan også være at de tillegger dette en moralsk legitimitet ved at de ser på bruken som positiv i seg selv, det er ikke valgresultatene som er avgjørende.

De tre formene for legitimitet har en viss form for styrkehierarki innbyrdes. Pragmatisk legitimitet bygger gjerne på individuelle og løse betraktninger rundt enkeltfenomen. Moralsk og kognitiv legitimitet krever en bredere samfunnsforståelse og bygger mere på sammenhenger. Utfra dette kan en forenklet modell av det lokale folkebiblioteket sin legitimitet se ut som dette:

Pragmatisk legitimitet	Jeg har nytte av biblioteket Mange (av velgerne mine) bruker biblioteket
Moralsk legitimitet	Bibliotek fremmer leseferdighet Bibliotek har tilbud til innvandrere
Kognitiv legitimitet	Bibliotek er demokratibyggende Bibliotek fremmer verdier som likhet og kunnskap

Omgivelsene er viktig i nyinstitusjonell teori. På 1980-tallet ble det i følge Bukve (2012, s.54) utviklet to teorier som fikk stor betydning for den videre forskningen: Teorien om frikobling og teorien om isomorfi.

I artikkelen «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony» er poenget til John W. Meyer og Brian Rowan (1977) at det nødvendigvis ikke er en sammenheng mellom hvordan en organisasjon fremstiller seg selv for å bli akseptert av omgivelsene og de reelle arbeidsoppgavene organisasjonen utfører: «...organizations reflecting institutionalized environments maintain gaps between their formal structures and their ongoing work activities.» (Meyer & Rowan 1977, s. 341). For å oppnå legitimitet blir det viktig for organisasjonen å inkorporere gjeldene forestillinger (institusjonaliserte myter) som finnes i omgivelsene. Det kan dreie seg om kraftfulle myter om produkter, tilbud, teknikker og organisasjonsoppskrifter selv om disse ikke skulle passe med arbeidsoppgavene til organisasjonen. De kan til og med vise seg å hindre oppgavene eller gjøre de mindre effektive. Løsningen blir å integrere mytene i den formelle strukturen, men frikoble de fra det pågående arbeidet i organisasjonen. (Meyer & Rowan 1977, s. 340).

Når organisasjonene etterstreber å tilpasse seg rådene symbolske element fra omgivelsene, kan dette lett føre til at organisasjoner innenfor samme område blir stadig mer like. Di Maggio og Powell (1983) har studert videre på årsaker til likhet (isomorfi). De skiller mellom tre ulike årsaker til likhet eller til likhetspress, tvangsmessig isomorfi (coercive isomorphism), mimetisk og normativ.

Tvangsmessig isomorfi kan være et resultat både av formelt og uformelt press som organisasjoner blir utsatt for av andre organisasjoner som de er avhengige av, og av kulturelle

forventinger fra omgivelsene (Di Maggio & Powell, 1983, s. 150). Mimetisk isomorfi kan inntreffe når organisasjonene er usikre på hvordan de skal forholde seg. Mangetydige mål eller utydelige signaler fra omgivelsene kan for eksempel føre til at en lettere «hermer etter» det andre gjør for å være på den sikre siden (Di Maggio & Powell, 1983, s. 151).

Profesjonene i en organisasjon er de som oftest utløser normativt press. Gjennom å definere arbeidsmetoder og arbeidsinnhold utfra profesjonskriterier skapes isomorfi. Samtidig vil kunder, arbeidsgiver og formelle regler kunne virke mot normativ isomorfi (Di Maggio & Powell, 1983, s. 152).

Mot slutten av 1990-tallet kom det en reaksjon mot isomorfi- og frikoblingsteoriene. Amerikanske nyinstitusjonalister observerte at adoptering av «institusjonaliserte elementer» ikke nødvendigvis førte til likhet, men vel så ofte til «heterogenitet og divergens». Dette brakte noen forskere over på et spor der en var opptatt av hva som skjedde etter at adopteringen hadde funnet sted. (Røvik, 2007, s. 29).

3.1.2 Skandinavisk nyinstitusjonalisme

Skandinaviske forskere har arbeidet videre med nyinstitusjonalisme og har spesielt vinklet arbeidene mot hvordan organisasjoner bearbeider og tilpasser nye organisasjonsoppskrifter til egen organisasjon (Bukve, 2012, s.59). Retningen har fått navnet skandinavisk nyinstitusjonalisme, og Røvik (2007) karakteriserer den ved at den har en «pragmatisk grunntone». Det vil si at istedenfor å se på hva som skjer i organisasjoner utfra et ståsted preget av reform- og utviklingsoptimisme eller et ståsted preget av det motsatte, utfordrer den skandinaviske nyinstitusjonalismen begge disse ståstedene. Røvik sine teorier om virus og translasjon kan brukes som eksempel på denne tenkemåten:

Virusteorien handler om kontekstualisering, dvs. ideers «skjebne» når de forsøkes tatt inn i, og tatt i bruk i, organisasjoner. Den utfordrer modernistiske og reformoptimistiske antagelser ved bl.a. å ta høyde for empiriske observasjoner, for eksempel at det er store variasjoner mellom ulike organisasjoner, bransjer og sektorer med hensyn til hvor mottakelig man er for ulike idéer, og ikke minst: at utfall av forsøk på adoptering ofte blir andre enn lederskapet hadde tenkt seg...

translasjonsteorien skiller seg fra virusteorien bl.a. ved at mens den sistnevnte – forenklet uttrykt – handler om hva ideene og oppskriftene kan gjøre med organisasjoner, handler translasjon om hva organisasjoner kan gjøre med oppskriftene... translasjonsteorien utfordrer den modernistiske og reformoptimistiske

forestillingen om at man ved hjelp av planlegging og rasjonelle teknikker relativt enkelt kan hente ut og overføre suksessoppskrifter... Translasjonsteorien (som virusteorien) utfordrer også den sosialkonstruktivistiske forestillingen om ideer/oppskrifter og praksis som atskilte og ulike fenomener... Overføring er derfor noe langt mer enn transport; det er også translasjon og dermed transformasjon, dvs. at noe forsøkes kopiert, noe legges til, mens annet trekkes fra og så tilpasses og blandes (Rørvik, 2007, s. 56).

Det er blitt hevdet at organisasjonsoppskrifter er blitt populære gjennom fremveksten av de mange firmaene som tilbyr utviklingstjenester og program på organisasjonsområdet. Det er også blitt hevdet at offentlig sektor sin kopiering av private organisasjonsoppskrifter har skapt et stort marked for tilbyderne. Rørvik (2012) slutter seg halvveis til begge påstander, men peker også på at det må være et marked for at tilbudssiden skal kunne vokse, og videre at bedriftene også utsettes for de samme typer organisasjonsoppskrifter og endringer som det offentlige. Rørvik bruker begrepet «organisasjonsgjøring», framveksten av en felles organisasjonsidentitet, som en forklaring på endringer i organisasjoner (Rørvik, 2012, s. 2). Han mener at når så ulike institusjoner som et statlig direktorat, en privat barnehage, en fiskeindustribedrift, et offentlig sykehus og en fotballklubb kan presenteres som relativt like organisasjoner, så skyldes dette tre sammenhengende prosesser som han kaller for abstrahering, rasjonalisering og komponentisering. En forenklet forklaring kan være at en ser bort fra alt det spesielle med virksomheten som arbeidsoppgaver og fysisk plassering, en legger til grunn at organisasjoner er rasjonelle system, der alt og alle i organisasjonen er innrettet og innstilt på felles måloppnåelse, og en integrerer en felles tro på hvilke deler en organisasjon bør bestå av. For eksempel blir det i dag ansett som nødvendig å ha en kommunikasjonsavdeling i mange organisasjoner, noe de samme organisasjonene klarte seg fint uten for noen tiår siden.

Når noen begrunner endringene som har funnet sted i de norske kommunene med ønsket om å lage organisasjoner som likner mer på bedrifter, så viser undersøkelser, i følge Rørvik, at endringene fremstår mer som forsøk på å lage mer organisasjonsartede virksomheter (Rørvik, 2012, s.7). Han bruker resultatene i kommunene som eksempler. Hver avdeling skal nå framstå som en egen organisasjon med klar avgrensning til andre avdelinger, ha tydelig ledelse og klare mål. Denne utviklingen bidrar til en kognitiv infrastruktur som gjør ulike områder like gjennom benevnelsen «organisasjon».

3.2 New Public Management (NPM)

Organisering med resultatenheter er en av flere endringer som er innført i mange kommuner som en følge av NPM-reformen(e). Disse gjorde seg gjeldene etter innføringen av rammebudsjetteringen i 1986. NPM-feltet har engasjert forskere fra ulike vitenskapsgrener, og med ulike teoretiske innfallsvinkler, men studiet av overføring av ideer fra privat til offentlig sektor er et felles «omdreiningspunkt» (Røvik, 2007, s.34).

Morten Øgård (2014, s.95) har sammenfattet de viktigste kjennetegnene til NPM og laget en oversikt over hvordan de skiller seg fra den tidligere organiseringen i kommunene (administrasjonsmodellen). Han understreker at framstillingen «rendyrker» modellene. I det virkelige livet kan en finne mange blandingselementer, vektlegging på ulike element bortvelging av noen element osv.:

ADMINISTRASJONSMODELLEN	MARKEDSMODELLEN
Hierarki	Marked
Regler/rutiner	Resultater
Sentralisering	Desentralisering/delegering
Ressurstilgang ut fra bedømmelse av behov	Ressurstilgang ut fra faktisk etterspørsel og pris
Kollektive valg i en samfunnskontekst	Individuelle valg i et marked
Ansvarlighet	Selvstyre/autonomi
Søken etter rettferdighet/likhet	Søken etter markedstilfredshet
Borgerrettigheter	Brukersuverenitet
Kollektiv handling	Konkurransen
Profesjon	Ledelse
Nøytral ekspertise	Interesseorientering
Stabilitet/forutsigbarhet	Endring
Tradisjon	Fornyelse
Borger	Kunde/bruker
«Voice»	«Exit»

Tabell 1, hentet fra Øgård (2014, s.95)

Forskningen deler seg gjerne i en reformvennlig og en reformkritisk del. Røvik (2007, s. 35) viser til Klausen (2005) som har samlet argumentene for NPM i fem bolker. Disse dreier seg om at innbyggerne tjener på at det er konkurranse om tjenestetilbudet, kontrakter mellom brukere og tilbydere sikrer kvaliteten, brukerbetaling hindrer overforbruk av tjenester, lønn og belønning øker innsatsen til de ansatte og fritt forbrukervalg styrker valgmulighetene for brukerne.

NPM har grepet om seg i mange land i verden de siste 25 årene. Christensen et al. (2010, s. 205), som stiller seg kritiske til reformen, beskriver hvordan innføringen av NPM ofte har fulgt et mønster der en gjerne først har presentert en krisetilstand. Påstandene kan dreie seg om dårlig økonomi, ineffektiv offentlig styring eller at folk er misfornøyde med tilbudet. Argumentene kan ha et «mytepreg» der motargumentasjon blir avvist som partiskhet og en del av problemet. Når kriseforståelsen har satt seg, blir behovet for radikale reformer presentert, uten noen dokumentasjon av mulige effekter.

Motstanden mot NPM bunner bl.a. i skepsis til om det er mulig å overføre allmenngyldige ledelsesprinsipper som kan brukes på tvers av sektorer (Sehested og Ejersbo 1998) og, som nevnt i kapittel 2, om nedtoning av det faglige aspektet kan føre til at tjenestetilbudet blir dårligere.

Mange er skeptiske til målstyring fordi de mener at de instrumentelle og kvantifiserbare målene som legges til grunn for NPM, ikke passer sammen med arbeidsoppgavene i offentlig sektor, som har et normativt fundament (Rombach, 1991, s.107).

En skandinavisk studie (Allern & Kleven, 2002) viser at målstyring er tatt i bruk i kommunene i stor utstrekning i alle de skandinaviske landene, men med lokale tilpasninger, eller «a la carte» som artikkelforfatterne uttrykker det. Svarene fra administrasjonssjefene i de ulike landene er sammenholdt med «hvordan målstyringen er definert som teoretisk modell i normativ litteratur» (Allern & Kleven, 2002, s.197). I følge den idealtypiske modellen skal politikerne definere og vedta de overordnede målene (målformulering), administrasjonen skal konkretisere målene og utarbeide indikatorer for måloppnåelse (utarbeidelse av virkemidler). På grunnlag av resultatindikatorer rapporterer administrasjonen til politikerne om produksjon og tjenesteyting (resultatmåling, rapportering) og politikerne evaluerer og iverksetter eventuelle sanksjoner (korrigering), administrasjonen justerer virksomheten (læring) (Allern & Kleven, 2002, s.200). I følge undersøkelsen tilfredsstiller Norge i mindre grad kravet til at det er politikerne som skal utforme de strategiske målene enn i Danmark og Sverige (21% mot 38% og 46%).

3.3 Valg av perspektiv

Det er mange innfallsvinkler til organisasjonsanalyse. Røvik (2007) viser hvordan en kan fokusere på tilbud, overføring, etterspørsel, mottak og utnytting av organisasjonsideer.

Denne oppgaven konsentrerer seg om mottak og utnytting av organisasjonsideer. Utgangspunktet for oppgaven er de endrede styringsstrukturene i kommunene fra sektororientering til ulike varianter av strategiorientering og også hybride løsninger. Reformene, som har funnet sted fra slutten av 1980-tallet og fram til i dag, bygger på NMP-inspirerte ideer om at kommunepolitikere skal få anledning til å tenke overordnet, trekke opp linjene for politikken og sørge for effektiv tjenesteproduksjon gjennom målstyring. Det blir her sett på hvordan dette fungerer i praksis gjennom å belyse forbindelseslinjer mellom politikere og biblioteksjefer.

Jeg forutsetter altså at de organisasjonsmessige rammene setter begrensninger for handlingsrommet til både politikere og biblioteksjefer, men samtidig går jeg også ut fra at individuelle faktorer som tanker, holdninger og væremåter også vil påvirke hvordan bibliotekstilbudet blir seende ut. Tenkemåten samsvarer med tilnærmingen som blir lagt til grunn i «Organisasjonsteori for offentlige institusjoner» (Christensen, et al., 2010):

«Vi står overfor både «organisasjoner med mennesker» og «mennesker med organisasjon». Det er samspillet mellom individuelle faktorer og organisasjonsforhold som må analyseres» (Christensen, et al., 2010, s. 11).

Dermed er det nærliggende å trekke veksler på en translasjonsteoretisk tenkemåte, det vil si teori om hvordan organisasjonen omformer nye organisasjonsideer til å passe inn i «sitt eget bilde», eller kanskje det hadde vært rettere å snakke om sine bilder – For en kommune er en kompleks organisasjon, preget av ulike logikker og interesser. En måte å tilnærme seg denne virkeligheten på kan være ved å se gjennom ulike linser slik Christensen, et al. (2010, s. 194) legger til rette for. De presenterer tre ulike perspektiv som representerer ulike linser som vi kan forstå virkeligheten i offentlige organisasjoner gjennom, et instrumentelt og to institusjonelle perspektiver (kultur og myte).

De tre ulike perspektivene skiller lag på tre vesentlige områder, det gjelder handlingslogikk, oppfatning av hva politikk dreier seg om og syn på endring (Christensen, et al. 2010, s. 14). Det instrumentelle perspektivet ser organisasjoner som redskap eller verktøy som lederne kan disponere og som har konsekvenslogikk som underliggende handlingslogikk. Målene kommer utenfra eller fra lederne, og politikken går ut på å finne gode virkemidler for å nå målene. Endring vil skje ”som en rasjonell tilpasning til nye mål og styringssignaler eller til skiftende ytre krav.” Det institusjonelle perspektivet har en handlingslogikk som hviler på læren om det

passende.

I et kulturperspektiv vil gjerne det passende være hentet fra institusjonens indre liv og komme til uttrykk gjennom et tilbakeskuende blick der erfaring viser hva som fungerer. I et myteperspektiv vil det passende være det som oppleves som rimelig og har oppslutning i organisasjonen sitt handlingsmiljø. Som følge av dette vil gjerne målene ut fra de institusjonelle perspektivene utvikles internt og komme gradvis, politikken vil dreie seg om ”meningsdannelse og om å oppdage mål” og det vil være mindre rom for endring. Endring vil skje langsomt og gjerne som gradvise tilpasninger eller som ”lange stabile perioder avløst av radikale brudd”.

Selv om aktører i organisasjoner har en underliggende logikk bak handlingsmønstrene vil logikken kunne endres i møte med andre logikker, i møte med ytre press og i møte med ny forståelse. Derfor hevder Christensen, et al. (2010, s. 200) at det er ”nødvendig å diskutere det komplekse og dynamiske samspillet som foregår mellom instrumentelle, kulturelle og mytepregete prosesser og effekter.” Forfatterne skisser ulike måter å se på forholdet mellom disse handlingslogikkene. En måte er å se på hvordan handlingslogikker endres i møte hverandre, og at det gjennom denne transformasjonen kan oppstå ”nye strukturelle og kulturelle former”.

I analysedelen vil forskningsspørsmålene knyttes til to sentrale aspekter ved organisasjoner, mål og verdier og ledelse og styring, og vurderes i lys av de tre perspektivene.

	Forskningsspørsmål	Instrumentelt perspektiv	Kulturperspektiv	Myteperspektiv
Mål og verdier	1. Har politisk og bibliotekfaglig ledelse sammenfallende mål og visjoner for den kommunale bibliotekvirksomheten?	Intensjonale og formelle	Uformelle	Symbolske
Ledelse og styring	2. Hemmer eller fremmer administrativ og politisk organisering informasjonsflyten? 3. Benytter biblioteksjefen seg av mulige informasjonskanaler for å nå fram til politikerne?	Formelle styringselementer	Interaksjon og integrasjon	Symbolske elementer

(Tabell 2. Forskningsspørsmål i lys av tema og ulike perspektiv. Tilpasset tabell etter Christensen, et al. 2010, s. 30)

4. METODE

Valg av oppgave er foretatt utfra et ønske om å forstå en flik av virkeligheten rundt folkebiblioteket og det politiske livet i kommunene. Hva opptar politikere og biblioteksjefer, hvordan opplever de sine egne roller i forhold til biblioteket, hvilke forventinger har de til hverandre og hvordan kan svarene tolkes og settes inn i en større sammenheng som sier noe om bibliotekenes økonomiske situasjon.

4.1 Forskningsdesign

Problemstillingen kretser rundt aktørers samhandling og forståelse, avgrenset til kommunal bibliotekpolitikk. Undersøkelsen vil gå ned på detaljnivå der målet er å få fram så mange nyanser som mulig innenfor problemstillingen. Derfor er et intensivt forskningsdesign valgt, i motsetning til et ekstensivt design som har et bredere utvalg med en mer avgrenset problemstilling (Busch, 2013).

4.2 Metodevalg

«Alle forskbare problemstillinger kan belyses fra to synsvinkler» (Olsson & Sørensen, 2003, s. 16). Gjennom å vurdere formålet med undersøkelsen må en ta stilling til om en kvalitativt eller kvantitativt metode vil være mest dekkende. Noen av spørsmålene jeg ønsker svar på knyttet til problemstillingene kunne med fordel ha vært behandlet kvantitativt, for eksempel spørsmål som hvor ofte det fremmes biblioteksaker i det politiske utvalget, eller hvorvidt navngitte dokument har vært behandlet politisk eller ikke. En spørreundersøkelse foretatt med et representativt utvalg kunne gitt statistiske interessante data på akkurat de spørsmålene. Men en kvantitativ metode ville ikke i like stor grad kunne fange opp de mer personlige refleksjonene rundt svarene. Metoden passer heller ikke godt til mer åpne spørsmål der intervjupersonen styrer retningen på svar og oppfølgingsspørsmål. Siden jeg er mest interessert i å vite noe forståelsen til aktørene har jeg valgt en kvalitativ metode.

4.2.1 Hermeneutikk

Forståelse er også et sentralt begrep innenfor hermeneutikken, og i oppgaven vil jeg bruke generelle elementer fra denne retningen. Hermeneutikk betyr tre forskjellige ting: Uttrykk, tolkning og oversettelse (Nilssen, 2012, s.71.) Ordet dekker ulike tanketradisjoner, «en type filosofi som studerer språk, kommunikasjon og fortolkning av tekster samt forståelse» (Olsson&Sørensen, 2003, s. 104).

Slik jeg forstår det, er språket, formidlet gjennom tekst eller samtale, et grunnleggende element i hermeneutikken. Gjennom språket kan et menneske formidle sin forståelse av virkeligheten til en annen. Men hvilke ord og begreper en bruker og hvilken kunnskap opplevelser og erfaringer som ligger til grunn for forståelsen en formidler, vil være preget av den historiske, kulturelle og sosiale konteksten en er en del av. Forskere har derfor vært uenige om i hvilken grad en kan bygge på utsagn fra informanter i forskningen.

Gilje & Grimen (1993) viser til Anthony Giddens som sier at samfunnsvitenskapene bygger på en *dobbel hermeneutikk*. Hans poeng er at samtidig som forskeren må forholde seg til en verden som allerede er fortolket av «de sosiale aktørene», ligger det til en forskers oppgave å foreta en tolkning av det fortolkede. Informasjonen må settes inn i en teoretisk sammenheng.

Samtidig gjelder begrensingen for forståelsen like mye forskeren som intervjuobjektene. Forskeren sin virkelighetsoppfatning er «preget av språk og begreper, trosoppfatninger, personlige erfaringer og mange andre ting» (Gilje & Grimen, s.150). Det er dette Gadamer kaller forforståelse eller fordommer.

Det har vært en utfordring, men samtidig helt nødvendig, å være bevisst på egne fordommer i denne undersøkelsen siden den omfatter to gruppers samhandling, og der jeg selv tilhører den ene gruppen.

4.2.2 Utvalg

Undersøkelsen består av intervju med biblioteksjef og dennes nærmeste politiske leder i fire kommuner i Hordaland. Ved valg av kommuner er det lagt vekt på at biblioteksjefene skal ha arbeidet i kommunen over lengre tid. Tre av de fire deltok på det nevnte ledelsesutviklingsprogrammet i 1989. Alle har erfaringer med omorganiseringer i kommunen og det vil være et nødvendig bidrag til oppgaven. Selv om fokus er på dagens situasjon, er en del av forforståelsen som ligger til grunn for oppgaven at samfunnsmessige og organisatoriske endringer som fikk grobunn på 1980-tallet kan ha vært med på å svekke dagens folkebibliotek.

Utvalget er satt sammen av tre kvinnelige og en mannlig biblioteksjef fra tre ulike regioner i fylket. En av biblioteksjefene har handelsutdannelse, de andre er utdannet som bibliotekarer ved høgskolen i Oslo. Disse har også diverse tilleggstudannelser, fra halvårsheter til hovedfag og mastergrad.

Størrelsen på kommunene varierer fra under 1500 innbyggere til i overkant av 20000. Ingen av kommunene er organisert likt. En av kommunene har en tilpasset 2 nivå-modell, de andre har et nivå mellom seg og rådmann. 2 av disse har kultursjef som mellomledd, men i den ene er biblioteksjef- og kultursjefstillingen kombinert. Den siste kommunen har sektorleder for oppvekst, undervisning og kultur som mellomledd mellom biblioteksjef og rådmann.

Nærmeste politiske leder for biblioteksjefen varierer fra ordfører til leder innenfor 3 ulike komite modeller; Komite for oppvekst, idrett og kultur, Komite for næring, miljø og kultur, og Komite for drift.

I den ene kommunen (Kommune C) var det vanskelig å få avtalt tid med politiker på grunn av at komitelederen (H) var svært opptatt. På avtaletidspunktet ble hun syk, og nestleder i komiteen (V) stilte da spontant opp til intervju. C1 sine tanker om C2 sine meninger kan derfor ikke sammenlignes. Men samtalene med C1 og C2 gir likevel grunnlag for betraktninger rundt samarbeidet mellom administrativt og politisk nivå.

Alle politikerne har vært med i politikken i minst 2 perioder. En av politikerne har hatt biblioteket som ansvarsområde i en periode, de andre i flere. De har stort sett arbeidet sitt i det private næringslivet, men en av politikerne arbeider også i halv stilling i kommunen. En av politikerne er fulltidspolitiker, en har en godtgjøring tilsvarende ca 30% stilling, de andre utfører de politiske oppgavene på fritiden.

4.2.2.1 Opplysninger om deltakerkommunene

Navn på kommuner og deltakere er anonymisert etter følgende mønster:

Kommune	Kommunenavn	Biblioteksjef	Nærmeste politiske leder
1	A	A1	A2
2	B	B1	B2
3	C	C1	C2
4	D	D1	D2

Kommune A

Innbyggertall: Mellom 100-1.500

Innkjøp media(Gjennomsnitt pr innbygger) 2003 (2013 kr): 473,73

Innkjøp media (Gjennomsnitt pr innbygger) 2013: 217,40

Netto driftsutgifter i prosent i forhold til kommunens totale driftsutgifter: 1%*

Politisk organisering: «Formannskapet innstiller i saker som skal til kommunestyret, og er kommunen sitt planutval.» Leder: ordfører H

Administrativ organisering:

Nivå 1: Rådmann

Nivå 2: Kultursjef

Nivå 3: Biblioteksjef (Kombinert stilling som kultursjef og biblioteksjef.)

Kommune B

Innbyggertall: Mellom 5-10.000

Innkjøp media(Gjennomsnitt pr innbygger) 2003 (2013 kr): 53,36

Innkjøp media (Gjennomsnitt pr innbygger) 2013: 42,33

Netto driftsutgifter i prosent i forhold til kommunens totale driftsutgifter: 0,6%*

Politisk organisering: Komite for oppvekst, idrett og kultur, («Komiteen kan gje uttale i saker innan sine fagfelt og skal også behandla sektor-, fag- og temaplanar innan sine ansvarsområde.») Leder: Ap

Administrativ organisering:

Nivå 1: Rådmann.

Nivå 2: Sektorleiar for Oppvekst, undervisning og kultur, skal være bindeledd mellom rådmann og einingsleiarar (samordningsoppgaver, «særleg ansvar for fagutvikling og kvalitetsutvikling», 3 personer i stab hvorav minst en skal ha skolefaglig kompetanse og minst en skal ha barnehagefaglig kompetanse).

Nivå 3: Einingsleiar, bl.a. biblioteksjef («skal ha fokus på drift og tenesteproduksjon».)

Kommune C

Innbyggertall: Mellom 15.000-20.000

Innkjøp media (gjennomsnitt pr innbygger) 2003 (2013 kr): 21,22

Innkjøp media (gjennomsnitt pr innbygger) 2013: 13,81

Netto driftsutgifter i prosent i forhold til kommunens totale driftsutgifter: 0,4 %*

Politisk organisering: Komite for næring, miljø og kultur. Nestleder: V, (leder H)

Administrativ organisering: (2 nivå: «organisert med Strategisk leiing med stab og einingar.

Kvar eining har definerte oppgåver, og einingsleiararen har vide fullmakter gjennom delegasjonsreglement og leiaravtalen.»)

Nivå 1: Rådmann

Nivå 2: Biblioteksjef

Kommune D

Innbyggertall: Mellom 20.000-25.000

Innkjøp media (gjennomsnitt pr innbygger) 2003 (2013 kr): 20,29

Innkjøp media (gjennomsnitt pr innbygger) 2013: 19,72

Netto driftsutgifter i prosent i forhold til kommunens totale driftsutgifter: 0,7%*

Politisk organisering: Komite for drift, («følger opp drifta i dei brukarretta tenestene») Leder:

Tidligere Frp, nå: Uavhengig.

Administrativ organisering:

Nivå 1: Rådmann

Nivå 2: Kultursjef

Nivå 3: Biblioteksjef

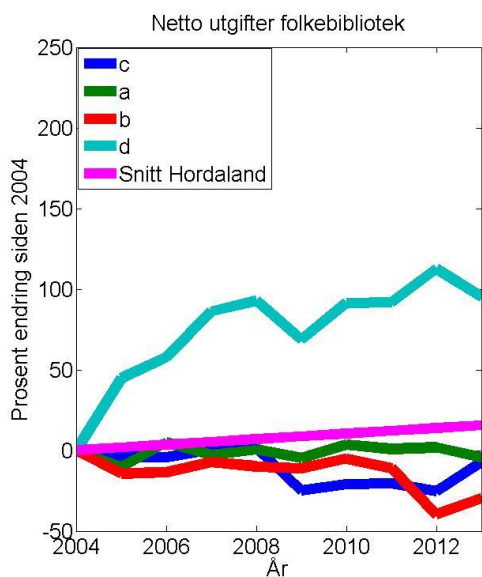
Sitat i hermetegn er hentet fra de forskjellige kommunene sine hjemmesider.

Bibliotekene i undersøkelsen er lokalisert til kjøpesentre eller kulturhus. Tallene for mediekjøp i kommuneoversikten er hentet fra en oversikt lagt ut på hjemmesiden til Hordaland fylkesbibliotek og viser at alle bibliotekene i undersøkelsen brukte mindre penger på mediekjøp i 2013 enn i 2003.

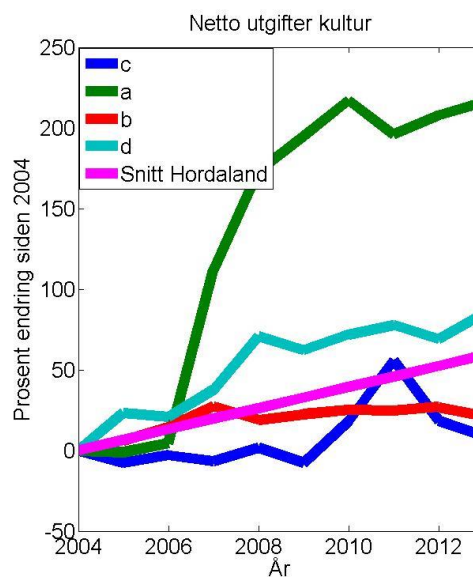
* KOSTRA-tall. Netto driftsutgifter i prosent i forhold til kommunens totale driftsutgifter.

Gjennomsnitt for kommunene i Hordaland: 0,5%.

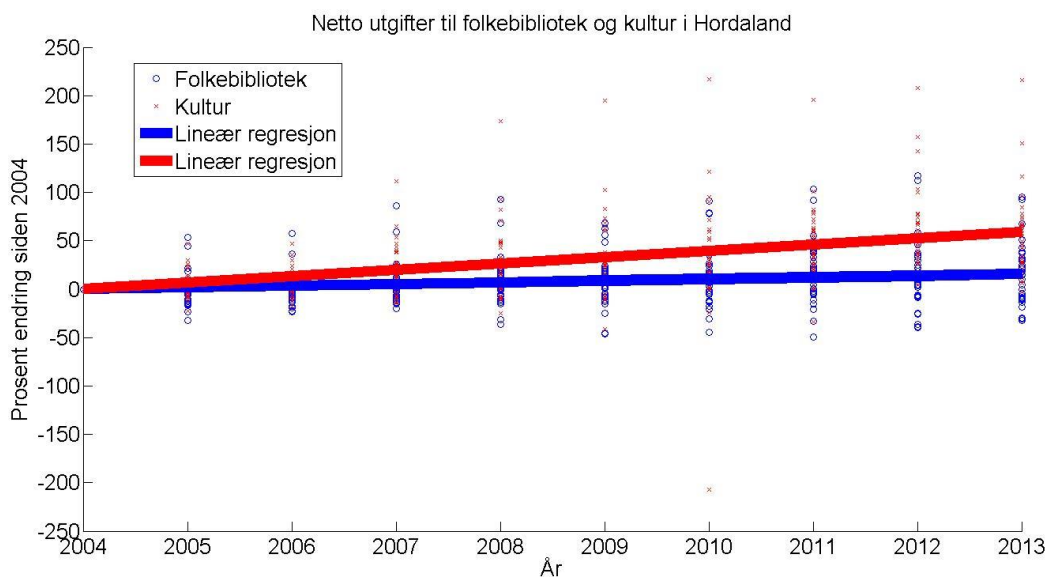
Tall hentet fra SSB (2015) viser utviklingen i prosent av netto driftsutgifter i hver av de fire kommunene i perioden 2004-2013 og tilsvarende nettodriftsutgifter til kultur i hver av kommunene i samme periode. (Diagram 1.1 og 1.2) Tallene er justert for konsumprisindeks. Her må det tas forbehold om at det kan være flere forhold som bidrar til et skjevt bilde av presentasjonen, for eksempel at nye driftsutgifter til nybygg kan være kommet til, husleien kan ha øket kraftig i forbindelse med flytting, eller avdelinger kan ha flyttet inn og ut av «kultur», dette har jeg ikke sjekket. Men vi ser en liten tendens til at driftsutgiftene til bibliotekene i undersøkelsen går ned, mens driftsutgiftene til kultur øker. Unntak er i kommune D, der har utgiftene til bibliotek øket litt mer enn kulturutgiftene har øket. Til sammenlikning har gjennomsnittet for bibliotek i Hordaland gått opp med 1,7 prosentpoeng i året, mens snittet for kultur gikk opp med 6,6 prosentpoeng årlig (Diagram 2).



(Diagram 1.1)



(Diagram 1.2)



(Diagram 2)

Diagrammene viser ikke forholdstall bibliotekene imellom.

4.2.3 Semistrukturert intervju

For å få svar på forskningsspørsmålene mine må jeg vite hvordan politikere og biblioteksjefer tenker i forhold til sin egen, hverandres og bibliotekets rolle i kommunen. Gjennom å lete etter forskningsdeltakernes oppfatning av virkeligheten, er målet å få finne eventuelle likheter og mønstre, mer enn å få frem statistiske forskjeller. Derfor har jeg valgt å gjennomføre en

kvalitativ intervju-undersøkelse. «Formålet er å forstå sider ved intervjupersonenes dagligliv, fra hans eller hennes eget perspektiv» (Kvale & Brinkmann, 2014, s. 43).

I motsetning til et kvantitativt intervju forutsetter et kvalitativt intervju et innenfra-perspektiv (Olsson & Sörensen, 2003, s. 17), en nærhet mellom intervjueren og intervjupersonen. Det er gjennom samtalen at en sammen skal komme fram til en videre forståelse fra et problemområde. En anbefalt metode er derfor å starte intervjuet med noen få ustrukturerte spørsmål og la svarene fra intervjupersonen styre utviklingen av samtalen. Jeg har imidlertid valgt en semistrukturert metode. Jeg utarbeidet to detaljerte intervjuguider, en for politikere og en for biblioteksjefer. De fleste spørsmålene var like, men ikke alle.

Det er to grunner til dette valget. For det første er det en krevende form både å skulle delta i en samtale og samtidig vurdere der og da hva som er de mest betydningsfulle samtaletrådene å følge opp. For det andre er målet med oppgaven å fange opp interaksjonen mellom to grupper og deres forståelse av drift og utvikling at biblioteket som en kommunal tjeneste. Det krever en viss standardisering av spørsmålene. Samtidig er innholdet i intervjuguidene utformet som en veksling mellom åpne spørsmål som innbyr til personlige refleksjoner og spontane oppfølgingsspørsmål og mer lukkede spørsmål.

Noen av spørsmålene i intervjuguidene er hentet fra tidligere undersøkelser (Audunson, 2001, og Aabø, 1997, Evjen, 2014). Dette fordi spørsmålene belyser hvorvidt og i hvor stor grad biblioteksjefer og politikere bygger på et felles normgrunnlag og også fordi det kan være interessant å se om svarene sammenfaller med, eller avviker mye fra, tidligere undersøkelser. En undersøkelse som dette vil ikke kunne forsvare noen form for generalisering, men den kan gi et bilde av oppfattelser fra sentrale aktører i et avgrenset geografisk område.

Undersøkelsen ble gjort som individuelle intervju på informantenes hjemsted. Politikerne fikk en formell henvendelse på e-post som forklarte forholdene rundt undersøkelsen, og spørsmål om de ville delta. Alle svarte positivt. Biblioteksjefene, som jeg kjente godt, ble kontaktet over telefon, og også alle disse svarte bekreftende. For biblioteksjefene innledet jeg intervjuene med å lese opp samme formelle skriv som jeg hadde sendt ut i forveien til politikerne, for å markere skillet mellom privat samtale og intervjusituasjonen. Intervjuene tok mellom 60-100 minutter, og ble tatt opp på Ipad.

4.2.4 Dataanalyse

De 8 intervjuene ble transkribert etter hvert som de var foretatt. Jeg vurderte å bruke et

dataprogram for å strukturere funnene mine og få hjelp til koding, men fant ut at den semistrukturerte modellen jeg hadde brukt som intervjuform fungerte som en god struktur for analysearbeidet. Som Kvale & Brinkmann (2014, s. 144) påpeker: «jo mer strukturert intervjusituasjonen er, desto lettere vil den senere begrepsmessige struktureringen være».

Jeg fulgte hovedpunktene i intervjukjemaet, samtidig som jeg laget et skjema for underordnede kategorier, med krysshenvisninger.

4.2.5 Styrker og svakheter med den kvalitative metoden

Den kvalitative metoden har sine styrker og svakheter (Jacobsen, 2005). Åpne spørsmål fører til at en kan få svar som en ikke hadde reflektert over i forkant. Det kan gi en større databredde og åpne opp for mer innsikt på et avgrenset felt. Ulempen er at datamengden blir stor og vanskelig å håndtere. Det var mye arbeid rundt transkribering og strukturering i etterkant, men som beskrevet over hjalp den semistrukturerte modellen på etterarbeidet. Jeg delte opp i kategorier, men fant det ikke nødvendig å kode.

Med en kvalitativ metode er det relativt lett å legge inn tilleggsinformasjon. Det var noen ganger at informanter motsa hverandre i intervjuene sine, da kunne jeg bruke kommunenes hjemmesider for å sjekke f.eks organisasjonsstruktur.

Undersøkelsen har liten generaliseringsgrad. Den kan gi et bilde på hvordan forholdene er i de undersøkte kommunene, men jeg kan ikke si noe om forholdet mellom biblioteksjefer og deres nærmeste politiske ledere i landet forøvrig.

5. FUNN

Her vil de viktigste funnene bli gjengitt, i neste kapittel vil funnene bli analysert i lys av teori.

5.1 Politisk organisering

Utvalget i denne undersøkelsen er foretatt utfra biblioteksjefenes fartstid og kommunenes størrelse og geografiske plassering. Politisk organisering var ikke et av utvalgs-kriteriene. Det viste seg at alle kommunene var forskjellige, både i politisk og administrativ organisering.

Politikerne er stort sett fornøyde med den nåværende organiseringen av egen kommune. «-Sånn som vi har det organisert her i dag, så tror jeg det er en riktig måte, og vi har godt samarbeid med administrasjonen, så.. ja, jeg vil si at det fungerer meget bra», uttaler D2. Han er frikjøpt tilsvarende 30 % av ordfører sin lønn for å utføre politisk arbeid. Han har kontortid på rådhuset og arbeider tett sammen med det administrative nivået i kommunen. I D kommune har D2 ansvar for komite for drift og i tillegg er det to andre komiteledere.

Blant de som har vært i politikken siden sektor-modellenes tid, er det delte meninger om hvordan nåværende organisering fungerer i forhold til tidligere sektor-organisering. A2 trekker helhetstenkningen fram som en fordel med dagens ordning. Inndeling i sektorer førte til at politikerne tenkte mer på sektoren og mindre på de samlede politiske grepene. A2 er ordfører på heltid og representerer den minste kommunen. I denne kommunen er det ikke egne utvalg eller komiteer. Det er formannskapet som får sakene direkte til seg.

B2 opplever utviklingen på en annen måte: «Den første perioden jeg var med, fra 1999-2003 så hadde vi mange utvalg... Og i de utvalgene så møtte sektorlederene eller avdelingslederne, sånn at du hadde små grupper som hadde veldig tett dialog opp imot fagpersonene. Det var veldig bra, syntes vi som politikere i allefall.» Etter sektororganiseringen var det formannskapet som fikk alle sakene i B kommune, men i denne perioden har en innført et utvalg for plan og teknisk drift og komite for oppvekst, idrett og kultur, som B2 er leder for.

C2 har ikke vært med på sektororganisering, men mener dagens politiske organisering fungerer godt. Han er nestleder (og tidligere leder) i komite for næring, miljø og kultur. I tillegg har kommunen komité for oppvekst og utdanning og komité for rehabilitering, helse og omsorg.

Det varierer i hvor stor grad biblioteksjefene finner seg til rette med den nåværende administrative og politiske organiseringen, men alle biblioteksjefene gir uttrykk for at det er blitt lengre avstand til politikerne: A1: «Altså du følte deg jo mer på en måte ivaretatt når du

hadde ditt eget styre, for kultur eller biblioteket er det ikke noen som har så veldig omsorg for, om du skjønner hva jeg mener. Det er jo næring som er det viktige, jeg vet ikke helt hvordan jeg skal uttrykke meg, men det er ingen som flagger [bibliotek]sakene. For det er veldig personavhengig. Du må være opptatt av sakene... og det er det ingen som har vært i det siste..»

5.2 Er det noen sak?

Det er svært sjelden at noen av biblioteksjefene har oppe saker til politisk behandling. A1 har fremmet en sak i inneværende år, men foruten budsjettframlegg og årsmelding har ingen av de andre fremmet saker siste året, noen ikke på mange år. Begrunnelsen til D1 dekker flere av svarene: «...vi har vel egentlig hatt veldig lite saker oppe. Det har stort sett vært når det har vært ombygninger eller større ting som har skjedd i forhold til investeringer i biblioteket. Så har det jo vært høringsuttalelser og den type ting som har vært oppe. Men ellers har vi hatt veldig lite saker i komiteen. Og det ligger sikkert mye på meg og. Jeg kunne sikkert hatt flere saker frem, men det er noe med at den komiteen har veldig mange saker og de er presset... De er for eksempel veldig sjelden rundt i kommunen og ser på ting. ... Vi har spurt noen ganger om de kan ha møtene sine på biblioteket, men det føler de ikke at de kan, de har så mye de skal igjennom at de ikke har tid til å bevege seg fra sted til sted.»

Politisk leder i denne kommunen bekrefter at sakene skal ha en viss størrelse. På spørsmål om det kunne være interessant å diskutere hvilken retning biblioteket skal utvikle seg i er svaret:

«Det kunne vel ha vært interessant, hvis det var nødvendig. Hvis de hadde tenkt å gjøre noen forandringer på måten og sånne ting ...Men jeg føler det ligger inn under delegasjonsreglementet til rådmannen, at... då må det være nedleggelse... og det kan vi jo ikke for det er jo lovpålagt (smiler)... men flytting... og sånne ting. Så jeg kan ikke se for meg at det er noen saker som... nei jeg kan ikke tro det...». I denne kommunen har *en* komité ansvaret for alle saker som hører til drift. Arealplanlegging, skolestruktur og barnevern hører til områder som tar plass på det politiske sakskartet.

De kommunale rutinene ligger ikke til rette for at det skal komme så mange saker opp, og selv om biblioteksjefen mener at en sak bør fremmes politisk kan hun likevel bli stoppet. B1 forteller om en sak for noen år siden da hun ville ha opp et hørings svar på den reviderte bibliotekloven. Hun skrev saken og sendte den til nærmeste overordnede og bad om at han fremmet saken, men han hadde ikke tid til å legge den inn elektronisk: «I hvert fall så var det

bare **nei**. Det var jo endelig også andre der som kunne ha gjort det. Men sier din overordnede nei – ja så er det jo nei da.» Biblioteksjefen forteller at da biblioteket var underlagt et kulturstyre fremmet hun jevnlig saker, både fordi hun hadde saker og fordi det var en måte å synliggjøre biblioteket på. Det går ikke lenger, nå bruker hun årsmeldingen til dette.

5.3 Fylkesbiblioteket

Biblioteksjefene fikk spørsmål om de så på fylkesbiblioteket som en støttespiller for å få fram saker politisk. Dette var noe som ingen i utgangspunktet hadde tenkt på og måtte reflektere litt over. C1 sitt svar gir uttrykk for det alle formidlet: «Fylkeskommunen er for seg – de har ingen instruksjonsmyndighet, de har et rådgiveransvar og en utviklerfunksjon, men jeg ville også ha sett på fylkesbiblioteket som en positiv støttespiller i en ombyggingssituasjon og brukt kompetansen deres på saker jeg skulle ha fått fram politisk... Men jeg ville ikke brukt de som støttespiller for å få igjennom ting jeg ikke hadde fått igjennom i kommunen, med mindre det hadde vært ting som hadde gått direkte på eksistensen av biblioteket, at det hadde vært ulovlige ting i forhold til bibliotekloven og sånn som jeg hadde villet at de skulle ha påpekt- men det er jo fint lite igjen i loven av sånt.»

5.4 Deltar biblioteksjefen på komitémøtene?

I Kommune A og B deltar ikke biblioteksjefen på de politiske møtene når biblioteksaker skal behandles. C1 og D1 deltar, men i kommune D sier politisk leder at det er kultursjefen som deltar, ikke biblioteksjefen. Forklaringen kan skyldes at det er avdelingssjefene som avgjør hvem de vil ha med seg på møtene. Den forrige sjefen ville ikke ha avdelingsledere med, i motsetning til nåværende kultursjef. Siden det ikke er så ofte biblioteksaker til behandling har trolig ikke D2 fått med seg denne endringen.

5.5 Mener politikerne de får nok informasjon om biblioteket?

A2, C2 og D2 mener de får den informasjonen de trenger for å ta de rette avgjørelsene om biblioteket. D2 kan bare huske at de har hatt oppe en biblioteksak en gang, nemlig nedleggelse av bokbussen.

B2 svarer nei på spørsmålet. Han beskriver en situasjon der det ble diskutert å kutte 40% av en stilling på biblioteket. Arbeidsgruppen diskuterte hva det ville si for biblioteket, hva de egentlig gjorde på nede på biblioteket, hva de brukte resursene til. På spørsmål om de ikke da kunne ha innkalt biblioteksjefen og bedt henne om å informere svarer han:

«Jaa, det er jo det som er litt tråkig med det systemet vi har, som jeg sier. Vi skal forholde oss til rådmannen. Rådmannen er vår kontakt mot det administrative og mot driften. ... Da kommer gjerne svaret fra sektorleder som ikke nødvendigvis er så godt inne i bibliotekdriften, men et svar får du alltid. Men kvaliteten på svarene er ikke nødvendigvis... Men en liten samtale og et besøk i ny og ne -. Men når vi snakker om det så tenker jeg at det kanskje er noe vi kunne ha tatt initiativet til selv også, selvsagt. I komiteen. Og ikke minst kunne jeg ha gjort det som privatperson. Stukket innom og tatt en prat-»

5.6 Mer delegering. Om forholdet mellom politiske og administrative avgjørelser

Når det er mindre saker oppe til behandling, betyr det i praksis at mer blir avgjort administrativt, og i alle kommunene er mange avgjørelser delegert til administrativt nivå. Politikerne mener delegering er nødvendig, men er splittet i synet på arbeidsfordelingen mellom det politiske og det administrative nivået. A2 og D2 er godt fornøyd med forholdet mellom politiske og administrative avgjørelser. D2 forklarer det på denne måten: «Vi har delegert veldig mye til administrasjonen for å ta avgjørelser ... Så det er politikerne som har det overordnede ansvaret, trekker opp de store linjene, og så fyller administrasjonen ut med innhold.»

Biblioteksjefen i D mener at det ikke er noe savn at det er lite saker, men hadde ønsket at det kunne ha vært mer rom for å få informert om biblioteket. Også A1 har de samme tankene: «biblioteket blir ikke synliggjort i forhold til politikerne.» Hun er også kultursjef og kan fremme saker som hun vil, men opplever at det må være en viss størrelse på sakene for at de skal legges fram for politikerne. Det hender rett som det er at rådmannen vil «ta det administrativt». Det kan være effektivt, men «det som er så synd at du får ikke politikerne i tale, kanskje de heller ikke ønsker det?»

Politikeren B2 ser ikke negativt på delegering, men også han savner kontakt mellom politikere og fagmiljøet: «Det har blitt en større distanse mellom politikere og de faktiske fagpersonene som er ute i organisasjonen og det syntes jeg har blitt en negativ ting. Så i dag møter vi rådmannen og det er stort sett han vi møter,» uttaler B2.

I C kommune reagerte politikerne på at det ofte ble avgitt høringsuttalelser fra administrasjonen, noen ganger via ordfører eller formannskap, men uten at uttalelsen ble behandlet i fagkomiteene. For en tid tilbake ble det besluttet å endre dette. Nå skal

høringsuttalelser alltid til vurdering i fagkomiteene før de går videre. Som C2 uttrykker det: «Det er en grunn til at vi sitter her. Så da må vi også få være med å ta beslutninger, ikke bare sitter der som «gissel for administrasjonen».

Et resultat av delegering fra politisk til administrativt nivå er at rådmannen får en mer sentral plass i kommunen. «Han har en finger med i alt», som B1 sier det. Rådmannen samordner driften og kan avgjøre hvilke saker som skal videre til politisk nivå. Kontakten med rådmannen går via et mellomledd i de tre kommunene, bortsett fra i C, som har tonivåmodell. Rådmannen kan også endre et saksframlegg. Et eksempel er A1 sitt framlegg om å innføre meråpnet bibliotek. I den lille kommunen der hun er ansatt i halv stilling ville hun gjøre biblioteket tilgjengelig for brukerne med en nøkkelkortordning, også når hun ikke var tilstede selv. Rådmannen framstilte dette som en ordning som gav muligheten til å kutte i biblioteksjefstillingen. Det var dette forslaget som ble behandlet på politisk nivå, og nedstemt siden politikerne var enige om at de trengte biblioteksjefen, og at biblioteket fungerte som en viktig møteplass når hun var tilstede. Alternativet om både å beholde stillingen og gjøre biblioteket mer tilgjengelig ble ikke vurdert som aktuelt: «For da syntes ordføreren også at det ble for dyrt med samme åpningstid og kjøpe inn utstyret i tillegg...»

5.7 Rapportering og kontroll

Flere av biblioteksjefene trekker spesielt fram det økende kravet til rapportering som en følge av ny organisering. For C1 innebærer dette at han må lage kvartalsvise rapporter og i tillegg skal han rapportere hver måned til kommunalsjef om det er noe å rapportere. Han bruker alltid denne anledningen til å skrive noe om biblioteket, også om det som er positivt. B1 er mindre positivt innstilt til all skrivingen: «Det er i det hele tatt veldig mye å sitte og skrive sånt som egentlig ikke er nødvendig å skrive. Når en har kontroll på budsjettet så kan det ikke være nødvendig å sitte og skrive rapport hver bidige måned, det er en hel del sånn dill. Men det er vel samme hjertesukket som kommer fra alle egentlig...»

5.8 Hvordan er det nå med denne organiseringen?

Det er ingenting å si på den organisatoriske endringsviljen i kommunene. Biblioteksjefene kan rapportere om hyppige endringer i organisasjonsmodeller og noen ganger kan det oppstå litt uklarhet rundt hvordan «siste modell» fungerer i praksis. Uttrykk som «jeg tror det er sånn det fungerer nå» eller «dette må jeg undersøke» i forhold til organiseringen dukker opp flere ganger. Et illustrerende eksempel er forholdene i kommune C. Der er både C1 og C2 enige i at den administrative modellen i kommunen fungerer greitt, men de snakker om to ulike modeller. C1 legger vekt på at biblioteket som selvstendig eining ikke har kultursjef over seg

lenger: «Vi har bare to kommunalsjefer, før hadde vi tre. Så har vi rådmann da på toppen. Og det gjør at den tyngden som kultursjefen hadde før, på linje med helse- og sosialsjef og teknisk sjef og skolesjef – de møttes jo i samme forum- den er forsvunnet.» Han forteller at nå er kulturkontoret sideordnet kulturskole og bibliotek på likt nivå. «Det har vært snakk om å få en kultursjef overordnet alle de igjen, men det har ikke blitt av økonomiske grunner, de vil ikke lage en ny stilling, og vi som er einingsledere har frarådet den modellen også».

Biblioteksjefen møter på einingsledermøter sammen med einingsledere for store enheter «og taler med akkurat samme tyngde og stemme som dem, og det er en stor fordel når det gjelder administrativ organisering». Biblioteksjefen sin nærmeste overordnede blir derfor en kommunalsjef i rådmannens stab, og han føler seg godt ivaretatt med denne organiseringen: «fordi at jeg arbeider selvstendig til daglig, og jeg har de kanalene frem til rådmannen som jeg trenger. Og det vil i praksis si at jeg har et godt samarbeid med kommunalsjefen.» C2 legger det fram som at det er et nivå mellom biblioteksjef og rådmann. Han sier at C1 kan ta opp saker i samråd med kultursjefen. «Jeg har jevnlig møter med kultursjefen, einingsleder for kultur.» I følge organisasjonskartet på kommunen sin hjemmeside (oppdatert 16. april 2015), er biblioteket egen eining og sidestilt med kulturkontoret. C2 fremstår som en politiker som ikke er så opptatt av formelle organisasjonsregler. Han vektlegger betydningen av å få ting gjort: «Nå er jo ikke vi kjent her i regionen for å være så byråkratisk i måten vi håndterer ting på», uttaler han. Hvis komiteen trengte opplysninger om en sak, kunne han som komitéleder godt hente inn fagpersoner for å uttale seg, selv om administrasjonen påpekte at det ikke «var etter reglene».

5.9 Planarbeid

En generell begrunnelse for omorganiseringer i kommunene har vært at politikerne skal få anledning til å tenke helhetlig og drive med overordnet planarbeid. Og når de får spørsmål om betydningen av planarbeid, svarer alle at planer er viktige, men nyanserer også uttalelsene ved å vektlegge at planene må være realistiske, og at de må følges opp når de er vedtatt. Det er ikke noe poeng i å produsere for skrivebordet.

Siden det omtrent ikke er biblioteksaker til behandling i disse fire kommunene, kunne det være naturlig å tenke at en del overordnede målsettinger var nedfelt i bibliotekplaner. Men bare kommune C har en gjeldende bibliotekplan. Både B1 og D1 har ytret ønske om å lage en plan, men har begge fått beskjed fra lederne sine om at dette ikke har vært aktuelt på nåværende tidspunkt.

B1: «-Ja, det er interessant for vi hadde jo en bibliotekplan... den har vært viktig for oss å ha å styre etter, ta tak i, bruke i budsjettssammenheng. Dette er bestemt, vi skal ha sånn og sånn. Og nå har vi ikke hatt bibliotekplan på flere år, og jeg har tatt det opp mange ganger...

målsettingen for oss hvert år har vært å få lage en ny bibliotekplan. Og hvert år så har det kommet opp at «Nei – vi får ikke lage den nye bibliotekplanen». -Så dere er blitt hindret i...? -Jaja.. -Og hvem har hindret dere? -Nei, det er jo sjefen da, for det skal lages en oppvekst og kulturplan først, før det lages en bibliotekplan.»

Politiker i samme kommune, B2, mener planarbeid er viktig. Han oppgir at biblioteket har en gjeldene bibliotekplan. I forbindelse med utfordringer for biblioteket fremover sier han bl.a.: «Men hvis vi skal satse og se fram så må nok det komme en rullering av bibliotekplanen, og at vi gjennom den kan si noe om hvordan vi ønsker å ha det... Så det er en del interessante problemstillinger knyttet til biblioteket som en del av tjenestetilbudet i kommunen. Og da tenker jeg kanskje at det er det vi må ta først, å sette oss ned og se på hvilke utfordringer vi har, og da er kanskje en plan det beste.»

Også D1 har fått høre at det ikke er aktuelt med bibliotekplan: «Og kommunen er veldig restriktiv med hva planer som skal lages. Vi får f.eks. ikke lov å lage en bibliotekplan nå. De har begrenset veldig hva planer som skal lages.» Politiker D2 mener planarbeid er viktig, og ser det som politikerne sin rolle å kontrollere at administrasjonen følger opp det som er vedtatt i planene. «-Så... vi har planer innenfor alle felt... - Men har dere bibliotekplan? -Eh, jeg tenkte meg at du ville spørre om noe sånt, og jeg har faktisk talt ikke undersøkt om vi har det ... jeg skulle tro det at... at en plan som omhandler biblioteket.. og dens virke.. at vi burde hatt en sånn plan i komite for drift... det skulle jeg tro, men.. jeg har ikke hørt om vi har en bibliotekplan. Jeg tror faktisk ikke at vi har det.»

5.10 Saker det brukes mest tid på i de politiske komitéene

Komitéene er ikke like hverken i omfang eller typer saker som blir behandlet. I A kommune går alle sakene rett til formannskapet. For tiden brukes det mye tid på den nye kommunereformen og kommuneplan. Også i D kommune brukes det mye tid på planarbeid, store saker som må ferdigstilles og kontinuerlig utviklingsarbeid, her er presset stort og sakene mange siden det er en komite for drift. I B kommune er det ikke så mange saker oppe i Komité for oppvekst, undervisning og kultur. Skolestruktur har tatt og tar fremdeles tid. «Det er ikke så veldig mye saker, når sant skal sies,» uttrykker B2. Han nevner utdeling av kulturmidler, Kulturpris, gateadresser og at komiteen har arbeidet med å få på plass et ungdomsråd. C2 sier at det ikke alltid er de største sakene som tar mest tid. De viktigste

sakene kan det være stor enighet om, så de går fort å behandle. «Det er de mest overaskende sakene vi bruker mest tid på», ler han. Han legger til at i komite for næring, miljø og kultur brukes det spesielt mye tid på idrett. «De som er opptatt av idrett er SVÆRT opptatt av idrett», sier han.

5.11 Om arbeidsoppgavene til en politiker

Det er de overordnede oppgavene som politikerne trekker frem når de skal snakke om arbeidsoppgavene til en politiker. Å levere gode tjenester til innbyggerne, sørge for at de kommunalt ansatte har gode arbeidsvilkår, utarbeide planer og sette rammer for driften er blant de tingene som går igjen.

Når de skal snakke om sin egen rolle som politiker, blir enkeltsakene viktige og engasjementet tydelig. Saker som blir trukket fram er f.eks den årlige festivalen som bringer liv og røre og mye positiv omtale av kommunen, ønsket om at kommunen skal bli den mest veldrevne kommunen innenfor rusomsorg og det beste støtteapparatet innenfor barnevern. C2 fremhever spesielt at han representerer Venstre, og at han på linje med partiet er opptatt av å være pådriver i miljø og kultursaker. Opprusting av torget, med strømkontakter for el-biler, sykkelby er saker han framhever.

Biblioteksjefene er enige med politikerne i at de skal arbeide med overordnede planer, men A1 og B1 savner at politikerne også inkluderer biblioteket i planarbeidet. Som B1 uttrykker det: «En kunne jo håpe at vedkommende ivaretok utvalgets interesser og de sakene vedkommende er satt til å styre over, men jeg har ikke inntrykk av at det er noe initiativ den vegen, altså for å si det sånn: Jeg har aldri snakket med han om politikk.»

Ingen av biblioteksjefene nevner noen av de sakene som egne politikere brenner for, men alle kjenner til de overordnede sakene som det brukes mest tid på i de aktuelle politiske styrene.

5.12 Bibliotekspolitikk

Alle politikerne mener at det kommunale folkebiblioteket er viktig. Både B2 og C2 viser til at partiene (Ap og V) er opptatt av at bibliotektilbudet skal være godt. D2 tilhører ikke et parti for tiden og A2 som representerer en bygdeliste sier at de ikke har en skriftlig nedfelt politikk på bibliotekfeltet.

A2 forteller likevel hvor viktig han mener biblioteket er som en møteplass for innbyggerne. Da det nye kulturhuset i kommunen ble bygget var ikke biblioteket tiltenkt en plass i dette. Biblioteksjefen ønsket å få biblioteket inn der, uten å bli hørt. Biblioteket hadde nettopp blitt

flyttet, og politikerne var enige om at det skulle være der det var. Under byggingen reiste A2 og en liten delegasjon rundt til andre kulturhus for å lære av deres erfaringer. A2 forteller: «Jeg vet jeg fikk ideen når vi var nede i Suldal. Når de viste oss rundt la de vekt på at det var biblioteket som var hjertet i bygget, og da tenkte jeg at - ja, hvorfor har ikke vi...»

A2, som også er ordfører, reiste hjem, fikk stoppet byggearbeidet, fremmet forslag i kommunestyret og etter mye om og men ble det vedtatt at biblioteket skulle inn. En del planer måtte endres, og biblioteksjefen kunne nok tenkt seg andre løsninger hvis hun hadde fått vært med i planarbeidet fra begynnelsen av, men hun roser ordføreren for handlingsdyktighet i denne saken. Den lille kommunen har fått et innholdsrikt kulturhus som rommer bibliotek, svømmehall, storstue for alle innbyggerne med scene, bowlinghall og treningsstudio.

Det er bare C2 av politikerne som oppgir at han bruker biblioteket selv. De som oppgir at de ikke bruker biblioteket lenger, argumenterer med at de kjøper bøkene selv og at de har internett.

B2 er redd for at ny teknologi og endret brukermønster hos innbyggerne kan svekke biblioteket på sikt. Særlig frykter han at ungdom og voksne vil falle fra som bibliotekbrukere; «Dette er bare mine tanker, jeg kan ikke belegge det statistisk, men jeg er litt bekymret for om vi skal klare å holde det gående,» sier B2. Han tror ikke faren er umiddelbar for egen kommune. Der har biblioteket mange gode prosjekt på gang, «men det kommer jo an på hvem som driver det,» slår han fast.

5.13 Den viktigste begrunnelsen for å bruke ressurser på folkebiblioteket

Tenker nærmeste politiske leder og biblioteksjef likt om begrunnelsen for folkebiblioteket, og kjenner de til hverandre sine begrunnelser? For å få vite mer om dette har jeg stilt et spørsmål hentet fra en landsomfattende undersøkelse blant publikum, politikere og bibliotekarere som Ragnar Andreas Audunson (2001, s. 216) har gjennomført. (Se kapittel 2).

Deltakerne fikk bare velge en av begrunnelsene, noe flere påpekte var vanskelig, siden alle begrunnelsene var viktige.

(Bokstaven i parentes viser hva de tror at «den andre» ville ha svart på samme spørsmål. Spørsmålsteget viser at de har ingen formening om hva «den andre» mener.)

DEN VIKTIGSTE BEGRUNNELSEN FOR Å BRUKE RESSURSER PÅ FOLKEBIBLIOTEKET	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2
a. Nyttige i konkret problemløsning								
b. Fremmer demokrati og likhet			X (e?)	X (?)	X (e)	X	X (c/d)	
c. Formidler felleskultur –dannelse	X (b/c)							X (?)
d. Bidrar til meningsfylt fritid		X (?)						
e. Sosial møteplass i kommunen								

Biblioteksjefene og deres nærmeste politiske ledere gav uttrykk for at de ikke kjente til hverandre sine viktigste samfunnsmessige begrunnelser for å bruke penger på folkebiblioteket. I den grad de våget seg på å tippe, valgte de stort sett feil. Men deres egne begrunnelser viser at de tenker likere enn det de selv tror.

Respondentene i Audunson sin undersøkelse var opptatt av biblioteket sin dannelsesfunksjon, knyttet opp mot skjønnlitteratur og fritidslesning. Biblioteksjefen og politikerene som prioriterer dannelse i min undersøkelse, knytter begrepet opp mot utdanning. Som «forventet» velger alle de fagutdannende biblioteksjefene demokrati og likhet som den viktigste begrunnelsen. Som C1 uttrykker det: «Ja jeg vil si B... Altså du må jo betale hvis du skal til tannlegen, du må faktisk betale egenandel hvis du skal til legen og. Men når du skal til et offentlig bibliotek, så vil du normalt ikke måtte betale. Der ligger det veldig sterke politiske føringer i demokratiet. I en lik adgang til opplysninger, og du må så langt tilbake til opplysningstiden og den borgerlige offentligheten, men det som er overaskende for alle forskere, det er at folkebibliotekene har overlevd i det århundre vi er inne i nå.»

Også to av politikerne oppgir demokrati og likhet som den viktigste begrunnelsen. Når de forklarer hvorfor, ligger C2 sin begrunnelse nært opp til «formidle felles kultur-dannelse»: «Fremmer demokrati og likhet fordi det er først og fremst en historieformidler. Hvis vi skal opprettholde den kulturen som Norge er en del av, og det er en demokrati og likhetskultur, sjølv om jeg lurer litt i disse dager, det virker som om noen er likere enn andre, men så tenker jeg at den er viktig.»

B2 sin begrunnelse går mer i retning av likhet og utdanning: «Altså jeg tenker jo B- fremme demokrati og likhet. For det er noe med å gi alle tilgang. Og tilbake til det jeg sa om at prisen på bøker er ikke så viktig lenger – da ser jeg det jo fra min situasjon.. så det er nok ganske mange der det betyr noe. Og det er den eine delen, det er de voksne, men så har du unger som ikke nødvendigvis er i hjem der det er mye bøker og tidsskrift å få tak i,.. ja jeg tenker B er kanskje den viktigste grunnen.»

5.14 Om å tro hva innbyggerne mener

Som det fremgår av tabell 1 i kapittel 3 har den markedsliberalistiske tankegangen flyttet fokus fra borgerrettigheter til brukersuverenitet. Så hvordan tror informantene at innbyggerne i deres kommune verdsetter biblioteket? De fikk hundre poeng til fordeling utfra hvordan de trodde gjennomsnittet av innbyggerne i kommunen ville svare. Flest poeng tilsvarer mest vektlegging. Dette spørsmålet er hentet fra en undersøkelse som Svanhild Aabø og Jon Strand har foretatt for å undersøke egenbruks- og ikkeegenbruks-verdi som den norske befolkningen tillegger biblioteket. (Aabø 2005, s. 159)

	MOTIV	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2
1	Jeg eller andre i min familie bruker folkebiblioteket	30	50	20	40	40	25	20	5
2	Jeg eller andre i min familie kan komme til å få behov for å bruke folkebiblioteket senere i livet	10	15	10	10	10	25	20	5
3	Andre i kommunen bruker folkebiblioteket	20	15	20	20	10	25	10	
4	Folkebiblioteket sprer kultur og kunnskap og tar vare på vår litterære arv	40	10	30	20	5	12,5	30	80
5	Folkebiblioteket fremmer demokrati og likhet			20	10	5	12,5	10	10
6	Andre grunner:								
	Biblioteket som møteplass		10			15		10	
	Lavterskelinstitusjon					10			
	Gir svar på spørsmål/informasjon					5			

Tabell 3. Oppsett hentet fra Aabø 2005, s. 159

Aabø og Strand deler svarene fra den nasjonale undersøkelsen inn i egeninteresse (alternativ 1 og 2; til sammen ca 60%), altruistisk (alternativ 3-6; til sammen ca 40%).

Det er selvsagt statistisk ukorrekt å sammenlikne svarene til politikerne med den nasjonale undersøkelsen, men generelt virker det som om både politikere og biblioteksjefer har en god forståelse for hvordan innbyggerne kan tenke. Hvis vi likevel legger den norske

undersøkelsen til grunn, så virker det som at både politikere og biblioteksjefer tillegger innbyggerne litt sterkere uselviske motiver enn det som kommer fram av undersøkelsen.

I kommune B tenker biblioteksjef og politiker nokså likt, i de andre kommunene spriker det mer.

På spørsmål om deres egen vektleggingstabell ville ha skilt seg veldig fra hvordan de tror at innbyggerne tenker, er det flere som ville ha vektlagt demokratimotivet sterkere og egen bruk mindre, ellers tillegger de ikke innbyggerne så forskjellige motiv fra sine egne.

5.15 Biblioteksjefrollen

A er biblioteksjef i 50% stilling så for henne er det driftsoppgavene som preger arbeidsinnholdet. De andre biblioteksjefene trekker fram personalet og personalsaker som det som det som det brukes mest til på, i tillegg til administrasjon. Alle driver også med prosjektarbeid og deltar i regionale biblioteksamarbeid. D1 har brukt mye tid på interkommunalt biblioteksamarbeid de siste årene: «Det har vært veldig positivt. Vi har fått til fellesløsninger og tilbud... og ansatt felles arrangementskoordinator.» C1 deler oppgavene i interne og eksterne arbeidsoppgaver. De eksterne oppgavene innebærer å «markedsføre, representere og innarbeide biblioteket i lokalmiljøet. Det kan være litt skremmende. Men jeg vil si at jeg oppfatter min rolle som likeverdig der. Det ene henger sammen med det andre. Hvis du ikke får det til å fungere internt, så får du det ikke til å fungere eksternt heller.»

5.16 Politikerne sine forventinger til biblioteksjefen

Generelt gir politikere biblioteksjefene gode skussmål. På spørsmål om hvilke oppgaver biblioteksjefen har, og hva politikere mener er hans/hennes viktigste rolle er det A2 som har det mest nøkterne svaret. Biblioteksjefen skal drifte biblioteket best mulig utfra de ressursene som er tilgjengelig. Når han får spørsmål om det er noe han skulle sett at det ble gjort mer eller mindre av enn i dag, svarer han at de har drøftet litt dette med åpningstider, men «det er det jo veldig lite hun som styrer, for hun har jo rammene hun må forholde seg til.. Så det er jo på en måte politikere som bestemmer hvor godt tilbudet skal være, og så må jo biblioteksjefen gjøre jobben utfra de rammevilkårene hun har. Og jeg syntes det fungerer veldig bra.»

D2 er opptatt av brukerperspektivet. Biblioteket skal bli brukt og «ha det som folk etterspør, det er det de må passe på.»

Både B2 og C2 er enig i at brukerne sine behov skal vektlegges: «Det er han som er salgssjefen. Det er han som skal selge bibliotekbudskapet til folket. Han skal være på hogget for å videreutvikle konseptet bibliotek i lokalmiljøet», sier C2. Begge disse politikerne trekker fram at de ønsker seg biblioteksjefer som er mer aktive ovenfor politikerne, «biblioteksjefen skal sloss for bevilgningene». Hverken B2 eller C2 mener det politiske systemet er en hindring for at biblioteksjefene kan ta direkte kontakt med dem:

«Det går det jo an å få en henvendelse, for eksempel. Men det er heller ikke problem at hun inviterer de politiske partiene eller de som sitter i komiteer til en dag på biblioteket. Vi var jo der- tiden går fort- for en del år siden får jeg si. Så var vi jo en gjeng nede og så på hvordan de har lagt det opp og fikk en god del informasjon. Og det er klart at vi er bare folk vi også. Når noen snakker til deg og gir deg informasjon og viser hvordan ting fungerer så har du det i hodet. Når det går fem år siden sist, så har du kanskje mange andre som har prøvd å påvirke deg. Og påvirkning og lobby kan høres ut som en dum og skummel ting, men det er klart det er tusenvis av saker som skal behandles og dersom ingen reiser flagg, så... jaja da glemmer du det.» (B2).

Biblioteksjefen, B1, på sin side trekker den manglende kontakten med det politiske nivået fram som en svakhet med nåværende system: «Ja, tja. Det er veldig adskilt da kan du si. Det er bare rådmannen egentlig som har den politiske kontakten. Det går bare via rådmannen. Jeg tror ikke at de andre toppsjefene heller har kontakt». Også C1 påpeker at det er blitt mer adskilt mellom politisk og administrativt nivå. Som enhetsleder i en tonivåmodell snakker han ikke alltid som biblioteksjef med politikerne, men på vegne av rådmannen: «De har fått en mer rendyrket politikerrolle og vi har fått en mer rendyrket administrasjonsrolle og det skal på en måte være sånn det, litt mer diskusjon, og en skal se hverandre i kortene. Det gjør at når vi uttaler oss på rådmannen vegne så må vi ha tungen beit i munnen for det kan være en del betente ting, kan du si...»

C kommune er den eneste kommunen der politikerne selv har tatt initiativet ovenfor biblioteket: «De siste tre årene har jo vi i komiteen vært ganske aktive mot biblioteket. Prøvd å komme med innspill som å få åpne opp mer, legge bøkene ut i inngangen til kulturhuset... Vi har en god tone, men han ser at vi er opptatt av de tjenestene han leverer.» Alle biblioteksjefene tror at politikerne sine forventinger til dem går ut på å ikke overskride de økonomiske rammene og å drive faglig godt innenfor budsjettet. C1 legger til at de forventer lojalitet: «De forventer vel lojalitet hvis det er kontroversielle saker så forventer de at vi

holder det innenfor administrasjonen, og at politikerne får snakke fritt om politiske saker.» D1 tror også at det forventes at lovverket overholdes og at biblioteksjefen følger opp nyutvikling innenfor fagfeltet. A2 sine forventinger til biblioteksjefen samsvarer best med de generelle betraktningene over. Ellers nevner ikke politikerne de formelle sidene.

5.17 Det kommunale folkebiblioteket sine utfordringer

Deltakerne i undersøkelsen fikk spørsmål om kva de mente var de tre viktigste utfordringene for biblioteket i sin kommune og de ble også spurt om hva de trodde «den andre» ville svare.

	BIBLIOTEKSJEFER	POLITIKERE
	A1	A2
1	Ny kommunestruktur	beholde de rammevilkårene: At det ikke blir kutt i rammeoverføringer.
2	Opprettholde tilbudet på samme nivå som i dag med hensyn til personale	kompetent personale på biblioteket i framtida
3	... og åpningstid	Bevare biblioteket som møteplass
	B1	B2
1	Kommunesammenslåing	Tettere samarbeid og dialog mellom politisk nivå og driftinga av biblioteket
2	Nok personalressurser	Nye brukergrupper
3	Den fysiske plasseringen av biblioteket	
	C1	C2
1	Å nå ikke-brukerne	styrke filialen
2	Plassering av biblioteket	Flere aktiviteter inn i biblioteket, utnytte det bedre
3	Øket bemanning	Videreutvikle den lokale profilen til biblioteket
	D1	D2
1	Gode lokaler	At informasjonstilbudet dekker etterspørselen
2	Kommunesammenslåing	At det blir et flerkulturelt tilbud
3	Utvikle tilbudet til nye brukergrupper, spesielt til ungdom	Følge med i tiden

Samtalen rundt utfordringer for biblioteket var i stor grad preget av kampen for å beholde nåværende ressurser, både biblioteksjefer og politikere var opptatt av det. Tre av biblioteksjefene ser på kommunesammenslåing som en utfordring for det lokale biblioteket. De to minste frykter nedlegging eller et dårligere tilbud, det største biblioteket er opptatt av hvilke struktur de skal satse på ved sammenslåing. A1 trekker fram bruken av KOSTRA-tall (Kommune-Stat-Rapportering) som et problem for eget og andre bibliotek: «Rådmannen har sagt rett ut at kommunen er under gjennomsnittet av kommunene når det gjelder inntekt og penger, og da skal ingen avdelinger være over gjennomsnittet når det gjelder KOSTRA. Da skal vi ligge under. Det er interessant. Det var vel ikke det som var meningen med KOSTRA-tallene når det starta, det var vel for å bedre tilbudet, men nå blir tallene brukt for å få kommunen ned på absolutt minimumsnivå, altså vi kommer under det som det burde være. Det er ganske interessant, noen burde ha skrevet om KOSTRA sin veldig negative innvirkning for mange bibliotek.»

Ingen av politikerne kjenner biblioteksjefene så godt at de våger å uttale seg om hva disse ser på som utfordringer for biblioteket, «jeg håper at de er enige med meg» går igjen. C2 tipper riktignok på økte personalressurser, «har du møtt noen som ikke ønsker det» spør han. Flere av politikerne ønsker seg mer av aktiviteter på biblioteket. Tilbud til nye innvandrergupper, biblioteket som møteplass og følge med i tiden er av ting som blir trukket fram av flere. Ingen av biblioteksjefene nevner at politikere kan se på dette som utfordringer for biblioteket. I den grad de tipper på noe, går det mer på generelle antagelser som at «det må være nok penger til bøker», eller at «dagens tilbud må opprettholdes.». C1 er den som er mest konkret: «Ja, hun har faktisk vært tydelig på dette med døgnåpnet – meråpnet – bibliotek etter treningsstudiomodellen. Det snakket hun varmt om. Jeg tror hun har noen tanker om samarbeid skole- og folkebibliotek og utover det tror jeg hun ville ha sagt at det ikke må brukes mere penger enn i dag – det er ikke sagt at selv om du sitter som leder for komiteen er det ikke dermed sagt at de er innstilt på at det skal brukes mer penger. De kan være valgt inn for å holde ting i sjakk og.» C1 sine svar kan ikke sammenliknes med C2 sine svar her, siden han direkte viser til komiteleder (H), og i denne kommunen er det nestleder som blir intervjuet.

5.18 Informasjon om biblioteket

Det varierer hvor mye bibliotekene bruker lokalavisene til å informere om aktiviteter, noen

lokalaviser er mer interessert i bibliotekstoff enn andre, og noen biblioteksjefer sier de vektlegger mer å få stoff inn enn andre. I A kommune blir det sendt ut informasjon til alle postkasser hvis biblioteket skal ha et arrangement av en viss størrelse. Bibliotekene har egne hjemmesider og noen legger også ut stoff på kommunen sine hjemmesider. Likevel oppgir politikerne at de sjelden hører biblioteket omtalt av andre og at de sjelden ser noe om biblioteket i avisene, unntak her er C2 som ser at det annonseres for eventyrstunder og andre arrangement.

Alle, unntatt B2, mener de får den informasjonen de trenger for å ta de rette avgjørelsene i biblioteksaker.

5.19 Hvilke saker er det naturlig å diskutere politisk?

For å få et bilde av hvilke biblioteksaker som blir diskutert politisk har jeg presentert 4 dokument som kunne danne grunnlaget for en mer overordnet og prinsipiell debatt om biblioteket sin videre utvikling. Det ble spurt om det var laget (orienterings)saker utfra dokumentene, om de har blitt diskutert i komiteene og om generell mening rundt tema. De fire dokumentene er:

Forskningsdokument	Kulturutredning	Regional kulturplan	Lov
Svanhild Aabø: The Value of Public Libraries (2005)	NOU 2013:4 (2013). <i>Kulturutredningen 2014</i>	Premiss: Kultur : Regional kulturplan for Hordaland 2015-2025	Lov om folkebibliotek av 20. desember 1985. Endret i 2013

5.19.1 «Verdien av folkebibliotek»

Doktoravhandlingen til Svanhild Aabø (se kapittel 2) var mye omtalt da den kom ut i 2005. Den viser at den norske befolkningen verdsetter folkebiblioteket høyt. NPM-ideologiens vektlegging av brukere og brukermedvirkning skulle tilsi at denne typen landsomfattende brukerundersøkelse ville være nyttig informasjon for beslutningstakerne.

Ingen av biblioteksjefene hadde lagt fram dokumentet som en orienteringssak. B1 opplyser derimot at hun ville ha trukket fram tall fra undersøkelsen i en bibliotekplan, men at planarbeidet var blitt stoppet (se punkt 5.9). Ingen av politikerne kjente til undersøkelsen. B2 mener opplysninger som dette ville ha vært relevant i et plandokument. Noen av politikerne peker på at folkebibliotek ikke kan bli et spørsmål om pengeverdi: «Innimellom må vi ta

verdibeslutninger – så beklageligvis så tror ikke jeg at vi skal sette økonomi opp imot dette her. Men vi skal bruke optimalt med penger på folkebiblioteket.» (C2). D2 mener undersøkelser som dette bare vil være relevante å bli informert om i den grad de er knyttet opp mot et problem på biblioteket.

5.19.2 Kulturutredningen 2014

Kulturutredningen slår fast at folkebibliotekene har tapt terreng økonomisk, og tar til orde for «en **opptrapping av ressursbruken** på folkebibliotekene både fra stat og kommune i årene som kommer. Dette er nødvendig for å opprettholde og utvikle bibliotekene som attraktive lavterskeltilbud og viktige møteplasser i hele landet.» (NOU 2013:4, s. 282).

Både biblioteksjefer og politikere er enige i vurderingen, men utredningen er ikke behandlet i noen av komitéene. I D kommune er det laget en felles uttale fra kulturavdelingen.

Flere av biblioteksjefene og politikerne påpeker at biblioteket ikke er taperen i deres kommune, selv der tallene viser en tendens til at utviklingen går feil vei. Noen av disse kommunene har lagt (og ligger) over gjennomsnittet når det gjelder bevilgninger til folkebibliotek i Hordaland, sånn at sammenliknet med andre kommuner virker kanskje ikke utviklingen så negativ.

Det er tre momenter som trekkes fram når en skal prøve å forklare den negative økonomiske utviklingen generelt. Det ene momentet som trekkes fram er at bibliotekene er kjedelige og ikke vinner fram i kampen om mer oppsiktsvekkende aktiviteter de skal konkurrere om pengene med: «...og da er det kanskje ikke folkebiblioteket som klinger best i forhold til andre aktiviteter når en skal begynne å prioritere, så det er nok lett for at folkebiblioteket kan tape i den konkurransen», sier A2.

Flere politikere etterlyser «mer klaging» fra biblioteksjefen sin side: «De som driver bibliotekene, de er flinke å få det til. Selv om vi kutter 40% stilling så har jo ting gått fint der! Ingen som har hørt noe negativt om det. Og når ingen skriker – så kan du ta 40% til...Ja, men litt kynisk sant. Når du har lite midler. Så dekker du lovpålagte oppgaver og så dekker du de som hyler,» sier B2. Biblioteksjefen i B kommune viser på sin side hvordan hun har brukt den formelle muligheten til å skrive i budsjettkommentarene hva som ville skje hvis biblioteket fikk mindre bevilgninger: «Og på forhånd så har vi jo i årevis skrevet i budsjettkommentarer at hvis dere vedtar dette her, så må vi stenge mer og kjøpe mindre bøker...men det skjønner de ikke- så selv om du skriver dette gang på gang og forteller at sånn kommer det til å bli, vi

har erfaring, det har skjedd før, ikke sant? Så gir de blaffen i det. Og så skjer det vi sier. Og så får du kjeft!»

C1 tror at mange politikere må «se nytten av» kulturtiltakene for å bevilge penger: «... så er den politiske prioriteringen er jo velferdsoppgaver. Og da tror jeg politikere må klare å se at kultur har en slags forebyggende effekt for å ville trappe opp på kulturområdet. At det er en samfunns- noe som gjør at det ikke blir så mye problemer i samfunnet. Den vinklingen vet jeg at det er noen politikere har for å forsvare ressursbruken. Mange er ikke imot kultur i og for seg, men mer de offentlige kulturtilbudene».

C2 er den eneste som trekker fram at årsaken til den økonomiske nedgangen kan være at behovet er minsket: «Nå tror jeg litt av begrunnelsen til at de har tapt terreng er den digitale utviklingen. Vi henter jo bøker mye fra nettet. Vi har jo e-bibliotek i kommunen. Så f.eks e-bøker og lydbøker lastes ned fra biblioteket sin side. Det skaper en annen type trafikk og kanskje til og med mindre økonomiske behov, sant?»

Biblioteksjefene tror i mindre grad på at politikere vil øke bevilgningene til bibliotek enn det politikere selv gir uttrykk for. Bortsett fra i A kommune er politikere interessert i å satse mer på biblioteket fremover. B2 vil ha biblioteket inn i et nytt kulturhus, C2 viser til at politikere selv har tatt initiativet til forbedringer og D2 tror at innvandrergруппene vil medføre økt satsing.

Politikere B2 og D2 tar begge til ordet for at bibliotekene bør få øremerkede midler. B2 ordlegger seg på denne måten: «Altså jeg tenker at vi som samfunn må ha en tanke om hva som skal være likt. Hva skal være grunn-nivået i enhver kommune, i enhver del av samfunnet. De grunntjenestene burde ha vært sikret etter min mening med øremerkede midler, og så kan du ha frie midler der du kan velge å satse ekstra på enkelte områder, men da har du sikret en basis som gjelder uavhengig om det er høg- eller venstresiden som styrer en kommune, ... For sånn som det er i dag så går jo vel 80 % av midlene til kommunen til oppvekst og helsesektoren, sant? Sånn at det er ikke noen reell fristilling av kommunene. Men det er veldig kjekt for staten å kunne si det, det høres så mye bedre ut!

A2 og C2 mener at øremerkede midler ikke er veien å gå. C2 mener at selv med rettighetsstyrte oppgaver, varierer det fra kommune til kommune hvor mye som blir satset. I C kommune har politikere bevist valgt å satse på eldreomsorg til fordel for andre oppgaver.

I B kommune er biblioteksjef og politiker enig i at det er behov for øremerkede midler, i de tre andre kommunene er synet delt mellom politiker og biblioteksjef.

5.19.3 Kulturplan for Hordaland

Hordaland fylkeskommune har utarbeidet en kulturplan som er tenkt å være et samordnende styringsdokument for en offensiv kulturpolitikk i Hordaland fylke. Planen har et eget bibliotekkapittel. Planen ble sendt ut på høring sommeren 2014.

To kommuner har avgitt høringssvar, C og D, der biblioteksjefene også har vært med å komme med innspill, men ingen av komitéene har behandlet planen. C2 kunne ikke huske at dette hadde vært oppe, men han kommenterte også at komitéen har reagert på at for mange høringssvar bare blir sendt ut administrativt, eller via ordfører.

Deltakerne fikk utdelt tiltaksdelen for bibliotek i planen og ble bedt om å velge to tiltak de mente var spesielt viktige for egen kommune, og to tiltak som de trodde egen politiker eller biblioteksjef ville mene var viktigst for kommunen. Svaralternativene viser at deltakerne i liten grad kjenner til hverandres prioriteringer. A2 rakk ikke å svare på disse spørsmålene, B2 ville ikke spekulere i hva B1 ville prioritere.

TILTAK	Kommune A		Kommune B		Kommune C		Kommune D	
Innbyggerane i Hordaland skal møte moderne og attraktive bibliotek i kvart regionssenter, kommunesenter (bydelssenter i Bergen), lokalsenter og nærsenter		(A2)	B1	(B2)			D1 (D1)	D2 (D2)
Folkebiblioteka skal vere arenaer for kulturopplevingar, offentleg samtale og debatt for alle				B2	C1	C2		
Tal på arrangement og besøk i biblioteka skal aukast								
Barn og ungdom skal ha tilgang til gode skulebibliotek					C1			
Barn og ungdom skal ha tilgang til bibliotek, som ein stad for læring, oppleving og fantasi	A1			(B2)				(D2)
Biblioteka i Hordaland skal gje innbyggerane lik tilgang til aktuelle og relevante digitale ressursar, utstyr og hjelp til å nytte dei		(A2)			(C1)	(C2)		
Biblioteka skal utvikle nye tilbod i dialog med brukarane								
Biblioteka skal fremje lesedugleik							D1	
Biblioteka skal drive aktiv formidling og tilby samlingar med kvalitet, aktualitet og breidde								
Styrking og utvikling av forpliktande biblioteksamarbeid skal gje innbyggerane i Hordaland eit betre bibliotektilbod						C2 (C2)		
Bibliotekpersonale skal ha den kompetansen som er naudsynt for å nå mål, møte nye utfordringar og levere gode tenester til innbyggerane	A1		B1	B2	(C1)		(D1)	

Forklaring til tabell: Deltakernes egne prioriteringer står *uten* parentes, og det «den andre» i kommunen tror at deltakeren mener står *med* parentes. Der det er to valg i en celle samsvarer det deltakeren mener med det «den andre» tror vedkommende mener.

5.19.4 Revidert biblioteklov

1.januar 2014 fikk Lov om folkebibliotek tilført en ny ordlyd i formålsparagrafen:

«Folkebibliotekene skal være en uavhengig møteplass og arena for offentlig samtale og debatt..» Det er nærliggende å tenke at oppfølging av lovendringen lokalt vil få budsjettmessige konsekvenser som bør følges opp politisk.

Ingen av kommunene hadde diskutert lovendringen politisk. A1 hadde informert ordfører og rådmann, B1 hadde laget et høringsutkast som hun ikke fikk fremmet (se pkt. 5.2), C1 hadde informert komitéen. D1 mente at det var laget en høringsuttale i sin tid, men D2 kjente ikke til dette. A2 peker på at om det hadde vært kulturstyre, ville nok saken ha vært oppe, men at det ikke var en sak for formannskapet.

På spørsmål om hva som må til for å gjøre biblioteket til en uavhengig møteplass for offentlig samtale og debatt trekker biblioteksjefene fram ressurser i form av mer personale til å jobbe med arrangement, til elektronisk utstyr og til å betale foredragsholdere. Alle bibliotekene har erfaring med å arrangere og de viser til hvor tidkrevende arbeidet er. Det har blitt mye «dugnadsarbeid» for å få noe gjort og som en av biblioteksjefene påpeker så er det grenser for hvor mange friettermiddager en vil sette av. Det skal helst være et trekkplaster i form av et kjent navn for å få folk til å komme, og det er heller ikke billig. B1 ser paradokset i at mer ukjente foredragsholdere, for eksempel forskere, kan ha mer å bidra med enn ett eller annet kjent navn, men da møter ikke folk opp.

Både C1 og D1 har sammen med andre kommuner i sine respektive regioner fått prosjektmidler til å prøve ut sider ved debatt og møteplass-biblioteket. Regionen som C1 er en del av har fått penger til teknisk tilrettelegging av lokalet, mens D1 sin region har fått støtte til en koordinator som skal bygge opp et kontaktnett av mulige samarbeidspartnere. D1 sin erfaring så langt er at det er svært tidkrevende å arrangere debatter; «For å lage et arrangement som en stor debatt fra bunnen av, det... det er nesten som vi ikke klarer mer enn en gang i året, eller et par ganger i året...». Politikerne i disse kommunene viser ikke til de pågående prosjektene på biblioteket når de snakker om dette.

Alle bibliotekene mener at samarbeid med andre er helt nødvendig for å kunne leve opp til formålsparagrafen, samarbeid med Senioruniversitet, en lokal diskusjonsgruppe, Folkeuniversitetet, det lokale museet er eksempler som blir nevnt. I den grad politikerne nevner noen av disse institusjonene er det at de har hatt et arrangement på biblioteket, ikke at det har vært et samarbeid.

Ingen av politikerne ser behovet for økte ressurser i forhold til den reviderte formålsparagrafen. Når A2 får direkte spørsmål om det er nok ressurser til denne oppgaven i dag, svarer han bekreftende på det: «Jeg mener det er jo litt avhengig av de som arbeider på biblioteket hvordan de driver det for å styrke møteplassbegrepet, hvordan de inviterer folk inn på den arenaen.»

Når det gjelder aktuelle tema som kan være aktuelt å ta opp, nevner de fleste debatter som dreier seg om hva som rører seg i lokalsamfunnet, men også mer aktuelle samfunnsaktuelle tema. Forslagene er mange og varierte, og noe er prøvd ut. B1 viser til kulturhusarrangementene, og mener at det egentlig er den samme bredden som det er naturlig å ha på bibliotekene. Politikerne knytter debattene i større grad opp til bøker og snakker om at det er naturlig med mindre arrangement, men både A2 og C2 ser gjerne at bibliotekene tar opp mer dagsaktuelle ting.

C1 orienterte om den nye formålsparagrafen i forbindelse med at han la fram bibliotekplanen. Han fikk en del positive tilbakemeldinger tilbake på dette punktet. Innholdet i arbeidsoppgaven ble ikke tatt opp til debatt, men i følge biblioteksjefen virket det ikke som det var kontroversielt at biblioteket skulle ha en rolle som dette.

D1 sier nølende at hun kanskje kunne ha meldt den nye formålsparagrafen som en sak og bedt om at komiteen diskuterte den, men poengterer at det er vanskelig å få opp saker til diskusjon på generell basis. Politikerne må ha en konkret sak å ta stilling til, det nytter ikke å be om en bibliotekdiskusjon i komitéen: «Det har jeg prøvd før i hvert fall, og det er ikke lett. Da sier de «nei, vi har konkrete saker vi må igjennom, og da må en på en måte vike».

B2 ser at biblioteket fungerer som en møteplass i dag. Men, som han sier: «Det er jo en naturlig debatt biblioteksjefen bør løfte mot styret sitt. Det er jo hva ønsker eierne å gjøre med biblioteket, hvor skal vi hen?». Det var i denne kommunen at biblioteksjefen ville legge fram en høringsuttale, men ikke fikk saken frem for det politiske utvalget.

6. ANALYSE

I dette kapittelet vil empiri bli belyst ved hjelp av teori, organisert i to underkapitler som henger sammen med tema for forskningsspørsmålene mine. Jeg vil først analysere spørsmålet om politisk og bibliotekfaglig ledelse har sammenfallende mål og verdier, ved hjelp av et instrumentelt perspektiv og to institusjonelle perspektiv. Deretter vil jeg bruke de samme perspektivene til å se nærmere på ledelse og styring for å lete etter svar på om den kommunale organiseringen hemmer eller fremmer informasjonsflyten og om biblioteksjefen benytter seg av mulige kanaler for å nå fram til politikerne. Et tredje underkapittel vil oppsummere analysekapittelet.

6.1 Mål og verdier

	Forskningsspørsmål	Instrumentelt perspektiv	Kulturperspektiv	Myteperspektiv
Mål og verdier	1. Har politisk og bibliotekfaglig ledelse sammenfallende mål og visjoner for den kommunale bibliotekvirksomheten?	Intensjonale og formelle	Uformelle	Symbolske

6.1.1 Intensjonale og formelle mål

Formålet med folkebibliotekene er nedfelt i §1 i Lov om folkebibliotek og slår fast at folkebibliotekene skal «fremme opplysning, utdanning og annen kulturell virksomhet, gjennom aktiv formidling og ved å stille bøker og andre medier gratis til disposisjon for alle som bor i landet. Folkebibliotekene skal være en uavhengig møteplass og arena for offentlig samtale og debatt.»

Offisielle mål som dette kan ha til hensikt å fremme bred legitimitet for organisasjonen, men kan også brukes når en organisasjon er i ferd med å reorientere seg (Christensen et al., 2010, s.100). Første del av formålsparagrafen kan være et eksempel på det første og de nye formuleringene som kom til i 2013 på det andre. Forarbeidene til loven slår fast at det var «hensiktsmessig å justere [loven] slik at den også reflekterer bibliotekenes funksjon som møteplass og deres ansvar for aktiv formidling av kunnskap og kultur» (gjengitt etter Audunson, 2014).

Kommunenes oppgave blir å skape et lokalt bibliotektilbud i «lovens ånd» ved hjelp av virkemidler og prioriteringer

6.1.1.2 Mål- og resultatstyring

Ved å legge et instrument perspektiv til grunn, kan kommunale mål operasjonaliseres gjennom å skille ut hvilke handlinger som må til for å nå målet, og gjennom å evaluere resultatene kan en forbedre handlingene eller tiltakene for i neste runde å få bedre måloppnåelse. Resultatstyring er utbredt i norske kommuner, men det varierer hvilke og hvordan styringssystemene blir brukt (Johnsen, 2005). «Etter boken» er det politikerne som skal utforme de overordnede målene for den kommunale virksomheten på bakgrunn av innbyggernes ønsker, og administrasjonen skal stå for iverksettelsen. Dette har vist seg å være vanskelig å få til i praksis. Som oftest er det administrasjonen som utformer målene og da er dette gjerne aktivitetsmål mer enn overordnede mål, i tillegg blir målene mye mer tekniske enn de er ment å skulle være (Christensen, 2010, et al. s. 111).

Undersøkelsen viser at bibliotekene i varierende grad er knyttet opp mot et resultatstyringssystem, men politikerne har ikke laget overordnede mål for bibliotekvirksomheten. Det er heller ikke laget overordnede mål gjennom planarbeid fra administrasjonen sin side. Unntaket er kommune C der en bibliotekplan er blitt utarbeidet i samarbeid med politisk nivå.

Den omfattende rapporteringen som det blir vist til fra noen av bibliotekene sin side vil derfor først og fremst være et kontrollredskap for rådmannen. Han eller hun kan sjekke at avdelingene holder seg innenfor budsjetttrammene og følge med på utviklingen av målbare tiltak som bibliotekene selv har skissert for virksomheten sin i form av en handlingsplan. Ingen av politikerne opplyser at de har sett eller følger med på rapporteringstall fra biblioteket. Det er grunn til å tro at det er samletall for kommunen som blir rapportert videre, og likeledes avvikende hendelser i større avdelinger som skole og helse. Små avdelinger som biblioteket forsvinner fra kartet når de store linjene skal trekkes.

B kommune kan brukes som et eksempel. I økonomiplan med handlingsplan for inneværende periode heter det at avdelingene skal lage egne indikatorer for positiv og negativ utvikling i avdelingen og i tillegg rapportere på felles indikatorer for alle tjenestenivå som gjelder budsjettavvik, sykefravær og om medarbeiderne har hatt medarbeidersamtale. Biblioteksjefen mener hun bruker uforholdsmessig mye tid på rapporteringsarbeidet, mens nærmeste politiske leder mener han får for lite informasjon om biblioteket og opplyser at det er to ganger i året

han i svært begrenset grad får vite noe om biblioteket og det er under budsjettbehandlingen og i årsmeldingen.

Christensen et al. (2010, s. 113) viser til Bouckaert og Halligan (2008) som gjennom en studie i åtte land, konkluderer med at et problem med målstyring er at politikk og administrasjon er for løst koblet. Det er fremdeles politikerne som skal bestemme, men de har mindre innvirkning på retning og mål. Denne undersøkelsen bekrefter dette. Utfra et instrumentelt perspektiv kan en finne belegg for å si at det ikke bare er løse koblinger, men i noen tilfelle, direkte brudd mellom politisk og administrativt nivå når det gjelder å sette mål for den kommunale bibliotekvirksomheten.

Beskrivelsen til Allern & Kleven (2002) om en a-la-carte bruk av målstyringselementer stemmer godt overens med funnene i oppgaven, likeledes at det i liten grad er politikerne som setter de strategiske målene. Selv om norske politikere deltok mindre i målsettingen enn i andre skandinaviske land, så oppgav administrasjonssjefene at de var mer inne i evaluerings- og korrigeringsdelen av målstyringsprosessen. Artikkelforfatterne fant en viss inkonsekvens i dette, men mente en mulig forklaring kunne være at de faste årsmeldingene ble regnet som en del av evalueringsprosessen. Dette kan stemme med mine funn. Ingen av politikerne i undersøkelsen oppgav at bibliotekdriften var underlagt noen form for kontinuerlig evaluering eller korrigerings. Men de leste årsmeldingen til biblioteket.

6.1.2 Uformelle mål og verdier

Ved å legge et kulturelt perspektiv til grunn for iakttagelsen av mål og verdier blir ikke de formelle sidene så avgjørende for synet på hva som styrer utviklingen. Både kommunene og deres avdelinger kan defineres som institusjoner der samspill, tilpasning, legitimitet og verdier er element som virker sammen og påvirker retningen institusjonen beveger seg i (Selznick, 1997, Parsons, 1956).

For å forstå hvorfor biblioteksjefene og deres nærmeste politiske ledere har så like begrunnelser i undersøkelsen for å bruke ressurser på folkebiblioteket, uten å ha diskutert bibliotekpolitikk og uten skriftlige mål, vil en ved å innta et kulturelt perspektiv se bakover til historiske og kulturelle tradisjoner. Vestheim (1997) viser hvordan begrunnelsen for folkebibliotekene har vekslet mellom ulike rasjonaliteter der en instrumentell nytteverditenkning blir satt opp mot en normativ egenverditenkning. Til tross for at begrunnelsene for folkebibliotek har hatt ulik vektlegging i ulike historiske perioder det siste hundreåret, har alltid folkeopplysningstanken, på godt og vondt, stått sterkt. I dag er det noe

paternalistiske begrepet skiftet ut med andre begrep som «kulturformidling, informasjonskompetanse, lesestimulering og demokratibyggning» (Frisvold, 2003). Det er likevel en forståelse av hva bibliotek er, som har utviklet seg langsomt og som har gitt biblioteket som institusjon en tydelig identitet, et «jeg» (Selznick, 1997). Forståelsen gir mening også utenfor institusjonens indre liv. Når informantene vurderer hva innbyggernes motiv for å bruke biblioteket kan være, tenker de relativt likt seg i mellom, og svarene avviker heller ikke så mye fra befolkningens egne vurderinger slik de framkommer i undersøkelsen til Aabø og Strand. Svarene støtter opp under antagelsen av at det foreligger en felles forståelse av biblioteket som institusjon.

Samtalene rundt hva som politikerne mener er den viktigste begrunnelsen for å bruke ressurser på folkebibliotek viser at de delvis legitimerer biblioteket kognitivt, men kanskje vel så mye normativt og pragmatisk. Demokrati og likhet peker mot en kognitiv legitimering, men videre samtale rundt dette valget går mer i retning av normativ legitimering. Det er tilgang til bøker for barn, hjelp til innvandrere og historisk kunnskap som blir vektlagt.

Behovet for mål og målsettinger blir mindre utfra dette perspektivet. Politikerne stoler på at biblioteksjefene styrer den forutsigbare institusjonen biblioteket er med stø hånd. Målene blir forventet å være innbakt i institusjonen. Fenomenet er kjent i organisasjonslitteraturen som sti-avhengighet (Christensen et al., 2010) Grunnleggende normene og verdiene som etableres tidlig i organisasjonens liv, f.eks. bibliotekets tilknytning til oppbyggingen av velferdsstaten, vil følge med og være styrende for den videre utviklingen av organisasjonen.

Styrken er at biblioteket får ro og stabilitet til å arbeide langsiktig. Ulempen kan for eksempel vise seg når samfunnsmessige endringer krever endringer i bibliotekets virkeområde og ressurstilgang. Da kan sti-avhengighet hindre at en ser behovet for at endringene blir gjennomført.

Et eksempel er den reviderte bibliotekloven som ingen av kommunene hadde diskutert politisk, og som bare en av politikerne kjente til. Biblioteksjefene peker på at å videreutvikle biblioteket til en uavhengig møteplass for offentlig samtale og debatt krever økte ressurser. Det å belyse aktuelle problemstillinger gjennom debatt og samtale, bygge opp «redaktørkompetanse» og tilrettelegge biblioteket til å bli et aktivt samlingspunkt for innbyggerne, krever tilførsel av tid (økt personalressurs), penger til program og teknisk tilrettelegging og kompetanse. Dette er ikke formidlet videre i form av en sak til politikerne. Politikerne på sin side ser ikke på innholdet i lovteksten som så forskjellig fra de

forfattertreffene som alltid har vært på biblioteket og mener at det ikke er behov for økte ressurser til denne oppgaven. Flere av bibliotekene har laget samarbeidsprosjekter i regionene og fått prosjektstøtte fra Nasjonalbiblioteket. På denne måten kommer bibliotekene i gang med arbeidet, men problemet rundt ressurser vil trolig aktualisere seg når tilskuddsperioden er over og prosjektene ikke er forankret politisk i kommunene.

6.1.2.1 Mål og det nasjonale biblioteksystemet

Nasjonalbiblioteket er statens utviklingsorgan for biblioteksektoren og skal «bidra til å utforme og gjennomføre ein nasjonal bibliotekpolitikk for folke- og fagbibliotek.» De sterkeste virkemidlene for å kunne utføre oppgaven ble fjernet gjennom svekking av myndigheten til daværende Statens bibliotektilsyn i 1985 og bortfallet av øremerkede midler i 1986.

Det finnes ikke nasjonale program for folkebibliotekvirksomheten, som det gjør f.eks. i Finland. Men framtidsrettede utredninger som Bibliotekreform 2014 har bidratt til å fremme diskusjon rundt bibliotekpolitikk og har vært et viktig underlagsdokument for Stortingsmelding 23 (2008-2009): Bibliotek: Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid.

I et intervju med den nyansatte nasjonalbibliotekaren Aslak Sira Myhre i Bok og bibliotek (Letnes, 2015) trekker han fram noen av utfordringene for folkebibliotekene. Han kommer inn på betydningen av videreutviklingen av biblioteket som kunnskapssenter, demokratisk møteplass, debattarena og lokalt kulturhus. Han har stor tro på å få ut felles digitale tjenester, f.eks. tilgang til tidsskriftbaser til de lokale bibliotekene.

Jeg hadde forventet at biblioteksjefene sine tanker rundt utfordringene for de lokale bibliotekene ville ligge relativt nært opp til utfordringene slik nasjonalbibliotekaren beskriver dem, og at det ville være større avstand mellom biblioteksjefer og politikere. Profesjonsfeltet i biblioteksektoren har tradisjonelt vært preget av likhetstenkning (Vestheim, 1997, s. 104). Men det er behovet for bedre lokaler, mer personell, bevare nåværende ressurser og videreutvikle tjenester til enkeltgrupper som blir trukket fram. Samtalene avkrefter at profesjonsverdier og faglig innhold ikke har så stor plass hos biblioteksjefene lenger, men det er kampen for ressursene som blir sett på som den største utfordringen. En forklaring kan være at bruddet med politikere, og lite rom for verdiargumentasjon ovenfor administrasjonen, gjør at bekymringen for ressursene blir sterk. Kan hende ser vi litt igjen av

det byråkratiet Max Weber fryktet da han skrev om at den instrumentelle rasjonaliteten kunne fortrenge verdirasjonell tankegang. (Se kapittel 3). Når fem av åtte informanter ønsker øremerkede midler tilbake til det kommunale folkebiblioteket, er det med på å styrke denne antagelsen.

De kommunale politikerne kommer ikke inn på nasjonale styringsdokument når de skal snakke om hvordan de ser på ansvarsforholdet mellom stat og kommune.

6.1.3 Symbolske mål

Om en skal forklare manglede lokale mål for bibliotekvirksomheten fra et myteperspektiv må en ta utgangspunkt i de mer skiftende verdiene og normene som omgir biblioteket (Christensen et al., 2010, s 76). Mens kulturperspektivet fokuserer på at mål utvikler seg innenfra og overtid, vektlegger myteperspektivet at målene kommer utenfra og ofte. Et myteperspektiv ser på målene som mer motepreget. Myter kan være oppskrifter på hvordan institusjonen skal fungere. Det dreier seg ikke om samleoppskrifter for hele organisasjonen, men det kan f.eks. være oppskrifter på virksomhets- og økonomistyring som målstyring. Tre av de fire kommunene har målstyring som et redskap for administrasjonen. Et myteperspektiv vil forklare innføringen av målstyring som en symbolsk tilslutning til verdier som fornuft og effektivisering, styring, demokrati og vitenskap (Christensen et al., 2010, s. 96). Vi ser også at sider ved målstyringen ikke blir fulgt opp i kommunal praksis. Oppskriftene blir dermed symboler for hvordan kommunene ønsker å framstå. Men oppskriftene blir også delvis tatt i bruk i kommunene, så de blir ikke bare symboler Røvik (2012) beskriver hvordan oppskrifter kan føre til en organisasjonsgjøring av institusjoner. Det institusjonelle særpreget ved institusjonene, som verdirasjonelle begrunnelser for biblioteket sin drift, blir tonet ned og underordnet en felles kommunal måloppnåing. Dette kan forklare hvorfor det er mer måling av økonomi og tekniske mål samtidig som de overordnede målene for den lokale bibliotekvirksomheten omtrent er fraværende.

6.2 Ledelse og styring

	Forskningsspørsmål	Instrumentelt perspektiv	Kulturperspektiv	Myteperspektiv
Ledelse og styring	2. Hemmer eller fremmer administrativ og politisk organisering informasjonsflyten? 3. Benytter biblioteksjefen seg av mulige informasjonskanaler for å nå fram til politikerne?	Formelle styringselementer	Interaksjon og integrasjon	Symbolske elementer

Kommunestyret er det øverste styringsorganet i kommunen. Langt de fleste kommunene i Norge, og alle de fire i undersøkelsen, har formannskapsmodell. Det vil si at en fjerdedel av kommunestyrets medlemmer sitter i formannskapet, som innstiller til kommunestyret i de fleste sakene.

Når flere av biblioteksjefene i undersøkelsen holder fram sektormodellen som den beste politiske styringsformen sett i forhold til biblioteksjefens kontakt med nærmeste politiske overordnede, så viser de til perioden på 1980- og 1990-tallet. Da var de fleste kommunene organisert etter sektorvise fagetater med tilsvarende politiske hovedutvalg. Det varierte hvilken sektor bibliotekene tilhørte, noen var direkte underlagt sentraladministrasjonen, andre tilhørte skolesektoren, men de fleste tilhørte kultursektoren. Det administrative ansvaret på kultursektoren kunne være delt mellom biblioteksjef og kultursekretær, som regel hadde kommunene kultursjef som også var etatsjef. Biblioteksjefene sin kamp mot de nye kulturstyrene på 1980-tallet, som Vestheim beskriver, dreide seg om hvorvidt biblioteksjefene fremdeles skulle ha ansvaret for å fremme, og ikke minst legge fram saker, i det politiske utvalget. Alle biblioteksjefene i undersøkelsen la selv fram biblioteket sine saker i sektormodell-perioden, og hadde dermed direkte kontakt med politikerne i utvalgene. B1 beskriver hvordan hun jevnlig fremmet saker, både for å informere politikerne og opprettholde den politiske kontakten.

Etter innføringen av den nye kommuneloven ble sektororganiseringen gradvis erstattet av modeller som brøt kontakten mellom faglige ansvarlige og politikere. Det administrative og det politiske nivået skulle nå ha kontakt via rådmann og ordfører. Dette beskrives som «timeglassmodellen» (Christensen et al., 2014). Ulike modeller ble valgt, men effektivitet og målstyring gikk gjerne igjen som uttalte ingredienser. Et populært tiltak var reduksjon av ledernivå, og i 2008 hadde hver tredje kommune tonivåmodell. I den siste tiden har tallet på kommuner med to nivå blitt redusert igjen, og i 2012 hadde ca en fjerdedel av kommunene denne modellen (Christensen, et al., 2014, 159). En av de fire kommunene i denne undersøkelsen har tonivåmodell. Christensen, et al.(2014) antyder at den gamle sektorbaserte organiseringen kan være på vei tilbake. I denne undersøkelse har to av kommunene kultursjef mellom biblioteksjefstillingen og rådmann, i den ene av disse kommunene går de politiske sakene via rådmann direkte til formannskapet, i den andre via rådmann til komite for den samlede driften. Selv om alle kommunene har ulike ledelsesløsninger er det noen ledelsestrekk som går igjen i alle eller de fleste av kommunene, og det er de som vil bli behandlet her.

6.2.1 Formelle styringselementer

Et instrumentelt perspektiv på styring og ledelse vil vektlegge formelle rammer som styrer hvordan de ulike aktørene skal handle. Det er det øverste lederskapet, rådmann og ordfører, som har samordningsfunksjoner og mest makt i den kommunale virksomheten. En ledelsesform etter instrumentelle prinsipper er hierarkisk oppbygd og forutsetter at politikerne setter de overordnede og prinsipielle målene, rådmann samordner og tilpasser målene til avdelingsnivå, og avdelingssjef tilpasser de generelle avdelingsmålene til egen avdeling og sørger for at målene blir iverksatt. Rådmann rapporterer tilbake til politikere på bakgrunn av resultatmålinger og politikerne evaluerer og korrigerer (Allern & Kleven, 2002).

Som vist under «Mål og målstyring» er første og siste delen av sirkelen delvis borte når det gjelder styring av tre av fire bibliotek i undersøkelsen. Budsjettbehandlingen blir i praksis den eneste instrumentelle forbindelseslinjen mellom faglig og politisk nivå. Når store pengesummer og ofte krevende saker skal behandles under ett, er det lite trolig at det er biblioteket sine utfordringer og synspunkt som blir viet størst oppmerksomhet. B1 forteller hvordan hun har brukt budsjettkommentarene til å beskrive hvilke negative følger en budsjettreduksjon ville ha for brukerne, samtidig som nærmeste politiker etterlyser resultatvurdering på kutt fra biblioteksjef. Enten har opplysningene fra biblioteket druknet i alle de andre budsjettkommentarene, eller så kan en annen mulighet være at ikke alle budsjettkommentarer fra avdelingene følger med hele veien til politisk nivå.

Fiva et al.(2014, s 148) viser til Hagen og Vabo (2005) som presenterer to vanlige budsjettbehandlingsmåter etter 1990: En sentralisert administrativ budsjettprosess der rådmannen legger fram et samordnet forslag til årsbudsjett for utvalgene, og en sentralisert politisk budsjettprosess hvor formannskapet har hånd om regien i samarbeid med rådmann, før formannskapet sin innstilling blir lagt fram for de faste utvalgene og kommunestyret. Modellen som var vanlig før 1990 kaller Hagen og Vabo for fragmentert budsjettbehandling. Da var det hver avdeling som la fram sine budsjettforslag til hovedutvalgene, som behandlet dem før de ble sendt til rådmannen for tilrettelegging og videresending til formannskapet og kommunestyre. Synliggjøring av bibliotekets og de andre kommunale avdelingene sine behov ovenfor politikerne var lettere, men rådmannen sin samordningsoppgave var tilsvarende vanskelig. Hagen og Vabo viser til at innføring av sentraliserte budsjettprosesser økte netto driftsresultat for kommunene. Sett utfra et instrumentelt perspektiv kan en derfor si at omlegging av budsjettprosesser i kommunene har vært vellykket.

Informantene mener selv at biblioteket i deres kommuner ikke har opplevd samme svekkede stilling som landsgjennomsnittet for bibliotek har gjort, i følge kulturutredningen 2014. Tallene viser også at kommune A, B og D ligger over gjennomsnittet for Hordaland fylke når det gjelder bevilgninger til bibliotek. Men samtidig viser tallene en svak nedadgående tendens i kommune A, B og C i perioden 2004 til 2013, mens de samlede kulturutgiftene har en svak oppadgående tendens i de samme kommunene i samme periode. En av mange forklaringer kan være, som B1 påpeker, at bruken av KOSTRA-tall i målstyringsprosessen gjør at det blir kuttet på de områdene som ligger over gjennomsnittet for sin gruppe. Det kan da lett ramme de bibliotekene som har vært aktive og drevet godt. Med forbehold som påpekt i kapittel 3 kan det se ut til at de fleste bibliotekene i undersøkelsen langsomt svekkes. Unntaket er biblioteket i kommune D. Dette er en vekstkommune med store utfordringer, men med et bra driftsresultat og lite gjeld. D er eneste av kommunene i utvalget som ikke har innført målstyring. I tidsskriftet Kapital uttaler rådmannen at det er vedtakene i kommunestyret som skal styre målene i denne kommunen.

Et instrumentelt perspektiv vektlegger styring mer enn ledelse, og organisasjonsstrukturene skal brukes aktivt for å nå kollektive mål (Christensen et al., 2010 s. 123). NPM-prinsipper bygger blant annet på et skarpere skille mellom politisk og administrativt nivå i kommunene (Øgård, s. 98). Biblioteksjefene forholder seg til dette på ulike måter, men alle er enig i at skillet er større enn tidligere. «Politikerne skal bare kjenne rådmannen» som et kjent munnhell i kommunesektoren postulerer, men kanskje det er riktigere å si rådmannen og hans stab. For mens rådmannen tidligere hadde en mer administrativ arbeidsdag, preget av bl.a. budsjettkontroll og rutineoppgaver, har han i dag overlatt det operative ansvaret til enhetslederne og selv fått en mer strategisk topplederrolle (Torsteinsen, 2012 gjengitt etter Lotsberg, 2014 s. 146).

«Vi har overlatt veldig mye til administrasjonen for å ta avgjørelser», sier politiker D2. Biblioteksakene ser ut til å forsvinne i delegeringsreglementet. Empirien viser at saker som biblioteksjefene foreslår blir fremmet politisk gjerne blir avgjort administrativt. Det kan være fornuftig sett fra et instrumentelt perspektiv. Saken blir avgjort raskt og effektivt og politikerne blir spart for å bruke tid på opplagte avgjørelser. Men en følge av delegeringen blir mindre innsikt i, og kanskje etter hvert også mindre forståelse for, den lokale bibliotekvirksomheten.

Samtidig viser empirien at det heller ikke er alltid at biblioteksjefene selv fremmer saker av mer prinsipiell karakter, som for eksempel tilpassing av bibliotekdriften til endret formålsparagraf. Alle biblioteksjefene har en klar og felles forståelse for hva som er gjeldende praksis i kommunene angående å fremme politiske saker. Korrekt framgangsmåte i saksbehandlingen er et institusjonelt trekk ved kommuneorganisasjonen som de ansatte vanligvis vektlegger sterkt. Det er nærmest et mytepreg over hvor overordnede saker politikerne skal beskjeftige seg med. Empirien viser at planarbeid er viktig politisk arbeid, men at det også er rom for mindre saker. Det varierer også hvor stort arbeidspresset er i komitéene (Se punkt 5.10). Den felles holdningen som er rundt hvor «lite passende» det kan være å fremme saker, kan minne om en form for tvangsmessig isomorfi. Uformelt press fra omgivelsene fører til at de kommunale avdelingene blir mer like i handlemåte på dette området (Di Maggio & Powell, 1983).

To av fire biblioteksjefer møter i komitéen når det er biblioteksaker, men siden det sjelden er saker, møter også disse to sjelden. På spørsmål om hva de bruker tiden sin til er det administrative, interne driftsoppgaver og personalbehandling som blir fremhevet. Tilsvarende svar finner vi i andre undersøkelser (Landøy & Zetterlund, 2013, Nilsen, 2014).

Biblioteksjefer har delvis blitt hindret i strategisk arbeid gjennom ikke å få administrativ godkjenning for oppstart av planarbeid. (se pkt 5.9). Bachrach og Baratz (gjengitt etter Baldersheim & Rose, 2014, s 56) er opptatt av de sidene ved maktutøving som ikke er synlige. Tidligere forskere hadde beskjeftiget seg med hva som kom opp på dagsordenen, mens Bachrach og Baratz grep fatt i at det er «evnen til å hindre at visse saker kommer på dagsordenen i det hele tatt, som representerer den virkelige makten» (Baldersheim, 2014, s. 57). I kommunene er det i praksis det administrative nivået over biblioteksjefnivået som i stor grad besitter denne makten, all den tid den direkte kontakt med politikerne er borte. I følge ikke-vedtakskolen kan prosessuelle framgangsmåter bygge opp under ulik behandling som opprettholdes gjennom ikke-vedtak (Lyngstad, 2003, s. 91).

Biblioteksjefene sin kontakt med nærmeste administrative nivå varierer. C1 og D1 trekker spesielt fram at de samarbeider godt med nærmeste leder. De to kommunene er ulikt organisert i henholdsvis en tonivåmodell og en sektororganisering med kultursjef.

6.2.2 Interaksjon og integrasjon

Fra et kulturperspektiv kan ledelse bidra til å ivareta historiske tradisjoner, uformelle normer og verdier knyttet til den formelle kommunale organiseringen. Gjennom å videreføre tidligere

måter å gjøre ting på opprettholder en kulturelt orientert ledelse en kontinuitet f.eks. også etter innføringen av nye organisasjonsoppskrifter (Christensen, et al., 2010 s.130). I premissene for den nye kommuneloven blir det lagt opp til at politikere skal få bruke mer tid på planarbeid og overordnede vedtak, og at skillet mellom politikk og administrasjon skal bli klarere.

Samtalene med politikerne viser imidlertid at enkeltsaker er viktig i politikken. I C kommune har politikere oppsøkt biblioteksjefen og kommet med forslag til å gjøre biblioteket mer tilgjengelig og legge ut bøker i inngangspartiet. Dette er langt fra prinsippet om at politikerne skal bestemme hva som skal gjøres, mens administrasjonen bestemmer hvordan (NOU 1990:13. s. 137). Også i B kommune ønsker biblioteksjefen sin nærmeste politiske leder mer kontakt og informasjon fra biblioteket. Biblioteksjefen må drive mer med lobbyvirksomhet. «Og påvirkning og lobby kan høres ut som en dum og skummel ting, men det er klart det er tusenvis av saker som skal behandles og dersom ingen reiser flagg, så... jaja da glemmer du det.»

Fimreite et al. (2007) fant i sin undersøkelse basert på rasjonell aktørteori at det var lite rom for lobbyisme innenfor de strategiorienterte styringsmodellene som både B og C kommune er organisert etter. Det fant i liten grad sted samtale mellom politikere og administrasjon. Forskerne tok utgangspunkt i de ansatte sine handlemåter innenfor denne modellen og undersøkelsen viste at organiseringen fremmet mer opportunisme enn sektormodellen. Overskridelse av budsjettet blir brukt for å dokumentere en opportunistisk handlemåte. Samtalene med biblioteksjefene i B og C finner ikke belegg for opportunisme. Tvert i mot er det lojalitet til «spillereglene» som dominerer, og begge understreker at de har kontroll på budsjettene. Politikerne sine handlemåter er ikke en del av undersøkelsen til Fimreite et al. Det kan ha med avgrensning av undersøkelsen å gjøre, eller det kan ha å gjøre med en forståelse som bygger på at politikerne vedtar nye styringsmodeller og er lojale til disse.

En forklaring på funnene i min undersøkelse kan være at den administrative kontrollen og kontakten med avdelingsledere, gjennom rapportering og jevnlig møter, styrker biblioteksjefenes bånd til den formelle organiseringen og det oppstår en form for tvangsmessig isomorfi som antatt over. Politikerne sine handlemåter er mer kulturelt forankret i normer for å drive politikk på, der samtale og kommunikasjon står sterkt.

De politikerne som fikk godtgjøring for politikerjobben og hadde arbeidsplass på rådhuset (A og D), var mer opptatt av overordnet styring av den kommunale forvaltningen. Også andre

undersøkelser viser at hvor sentralt du er i systemet ser ut til å ha innvirkning på felles forståelse mellom administrasjon og politikere (Jacobsen, 2002).

Som vist over ser biblioteksjefene på kampen for ressursene som den største utfordringen for videreutviklingen av bibliotekene. Men det fremkommer også i samtaleene hvordan de driver med aktivt utviklingsarbeid. Alle er involvert i regionsamarbeid, tre driver prosjektarbeid og to av prosjektene er samarbeidsprosjekt i to ulike regioner der begge regionene har fått støtte til prosjekt i forbindelse med å tilrettelegge for biblioteket som møteplass for offentlig samtale og debatt. Bibliotekene bruker profesjonsfellesskapet og statlige utviklingsmidler til å videreutvikle bibliotekene, uten at arbeidet er kanalisert gjennom formelle målsettinger i kommunene.

6.2.3 Symbolske element

Bibliotekene i undersøkelsen blir styrt gjennom budsjettkontroll og teammøter, men selvstendigheten til biblioteket som fagfelt i kommunen virker ikke svekket med de nye organisasjonsformene, snarere tvert om. Så lenge biblioteksjefene driver innenfor rammene har de stor frihet til å lede biblioteket som de selv ønsker. Liknende funn er gjort for helsesøstertjenesten. Michelsen et al. (2002) peker på at større faglig selvstendighet og ingen politikerkontakt er oppsiktsvekkende siden de nye organisasjonsformene skulle få bedre overordnet styring og mer kontroll med profesjonsgrupper. Røvik (2007) beskriver hvordan oppskrifter blir transformert når de blir tatt inn i organisasjonen. Noe kopieres, andre ting velges bort, og noe fungerer mer som en myte, eller et symbolsk element, som den påståtte kontrollen med profesjonsgruppene.

6.3 Oppsummering av analyse

Jeg har nærmet meg de tre forskningsspørsmålene i oppgaven utfra tre ulike perspektiver: Et strukturelt, et kulturelt og et myteperspektiv. De fire kommunene er levende organisasjoner som både må betraktes utfra egenart, formelle lover og regler, uformelle normer og verdier og aktiv politisk og administrativ styring. De ulike perspektivene får fram hvor sammensatt driften av kommunal virksomhet kan være.

1: Uten mål, men ikke uten mening...

Første forskningsspørsmål var om politisk og bibliotekfaglig ledelse har sammenfallende mål og visjoner for den kommunale bibliotekvirksomheten. Tre av fire kommuner har ikke formelle mål for bibliotekvirksomheten. Utfra et instrumentelt perspektiv er konklusjonen at

det ikke bare er løse koblinger, men i noen tilfelle, direkte brudd mellom politisk og administrativt nivå når det gjelder å sette mål for den kommunale bibliotekvirksomheten. Men mangel på formelle mål trenger ikke å tolkes som at biblioteket «er glemt» i kommunal sammenheng. Jo mer legitimitet en kommunal avdeling har, jo mindre behov vil det være for politikere å styre ved hjelp av formelle mål. Ved å legge til grunn Suchman (1995) sin oppdeling i tre former for legitimitet *pragmatisk*, basert på egennytte, *moralsk*, basert på normativ godkjenning og *kognitiv*, basert på forståelse og at noe blir tatt for gitt, viser undersøkelsen at politikerne heller mest mot å ha en moralsk legitimering av biblioteket. Dette forklarer også hvorfor biblioteksjefene og politikerne har likere mening rundt flere av problemstillingene enn det de selv tror. Så selv om bibliotekene blir drevet uten felles formelle mål så blir de ikke drevet uten felles forståelse for betydningen av driften.

2: Hemmer!

Det andre forskningsspørsmålet var om administrativ og politisk organisering hemmer eller fremmer informasjonsflyten mellom biblioteksjef og det politiske nivået. Uansett hvilket perspektiv som blir lagt til grunn, er svaret at informasjonsflyten er blitt hemmet.

Biblioteksjefene har mindre mulighet enn tidligere til å nå fram med informasjon enn de hadde under hovedutvalgsmodellen. Selv i A kommune der biblioteksjefen også er kultursjef og omtrent daglig har kontakt med ordføreren, virker det som om selve systemet gjør at det ikke er naturlig å snakke om biblioteksaker. Mulige saker skal først diskuteres med rådmann, og når det meste blir avgjort administrativt skal ikke saker etterprøves gjennom diskusjon med politikere. Vektleggingen på korrekt administrativ oppførsel er sterk i den kommunale organisasjonen, trolig som følge av tvangsmessig isomorfi.

3: Ut på den stramme linen...

Det siste forskningsspørsmålet var om biblioteksjefen benytter seg av mulige informasjonskanaler for å nå fram til politikerne. Konklusjonen på forskningsspørsmålet over er at de formelle informasjonskanalene er blitt betydelig innsnevret. Likevel finnes det andre informasjonskanaler som aviser, facebook, hjemmeside og så videre. Alle biblioteksjefene bruker disse formidlingskanalene i varierende grad, men politikerne fanger i liten grad opp informasjonen som kommer ut. Til tross for at politikerne opplyser at de sjelden leser om biblioteket i avisene, eller hører biblioteket omtalt av andre og til tross for at de ikke kjenner til sentrale dokument for folkebibliotekene, som revidering av formålsparagrafen, mener tre av fire politikere at de får den informasjonen de trenger for å ta de rette avgjørelsene om

biblioteket. Samtalene viser at politikerne omtrent ikke fremmer biblioteksaker politisk, og at i de svært sjeldne tilfellene de får saker fra administrasjonen, vil disse romme de saksopplysningene som trengs.

Mer uventet var det at to av fire politikere etterlyste mer pågåenhet fra biblioteksjefene sin side ovenfor politikerne. Skillet mellom ansatte og politikere er som påpekt tidligere, en forutsetning for de nye organisasjonsmodellene. Likevel regner også de politikerne som ser ut til å arbeide tettest sammen med administrasjonen at de ville «hørt noe» fra biblioteksjefen om det «var noe». Muligens er ikke skillet så skarpt mellom fagavdelingene og politikerne som teorien, og kommuneadministrasjonene, påpeker. Kan hende er det små avdelinger som sjelden har saker oppe i de politiske komitéene som er mest nøye med å overholde «kontaktforbudet» ovenfor politikerne? Som en av politikerne påpeker er det mye og mange som krever deres oppmerksomhet. Forsøk på indirekte kommunikasjon gjennom aviser o.l. har i følge disse samtalene liten informasjonsverdi. Det er en hårfin balanse mellom lojalitet til kommuneadministrasjon og ansvar for å ivareta og fremme biblioteket sine behov. Kanskje er ikke den balansegangen blitt utprøvd i tilstrekkelig grad av biblioteksjefene?

7. KONKLUSJON

Oppgavens problemstilling har vært hvorfor ikke de kommunale bibliotekene når opp i kampen om de kommunale kulturkronene. Problemstillingen har vært avgrenset til å se på samhandlingen mellom biblioteksjef og nærmeste politiske leder.

Ingen bibliotek er helt like. Ingen kommuner heller. Mennesker er ulike. I norske kommuner foregår det et komplisert samspill mellom formelle regler og retningslinjer, uformelle normer og verdier og stadige påvirkninger fra omgivelsene. Gjennom å betrakte samhandlingen mellom biblioteksjef og nærmeste politiske leder i fire kommuner ved å legge et instrumentelt perspektiv og to institusjonelle perspektiv til grunn, har jeg søkt etter likheter midt oppi alt som er forskjellig.

Konklusjonen er at utstrakt delegering fra politisk til administrativt nivå, manglende kontakt mellom biblioteksjef og politikere, få eller ingen biblioteksaker oppe til politisk behandling, til sammen kan ha en negativ effekt på budsjettutviklingen i kommunene, uten at jeg har funnet grunnlag for å si at det foreligger en kausalsammenheng.

Undersøkelsen viser at biblioteksjefer og politikere tenker likere enn det de selv tror at de gjør. Biblioteket har legitimitet blant politikerne, men de har liten kjennskap til den daglige driften av biblioteket, og det som den fagansvarlige vurderer som utfordringer for den videre driften. Biblioteksjefene bruker interkommunalt samarbeid og nasjonale utviklingsmidler for å styrke bibliotektilbudet, men politikernes manglende informasjon om bibliotektilbudet, og manglende debatt rundt det lokale folkebiblioteket, vil muligens kunne vanskeliggjøre videreutviklingen av de lokale folkebibliotekene på sikt.

Av åtte informanter ønsker fem øremerkede midler tilbake til de kommunale folkebibliotekene. Fra staten sin side er det et mål å videreutvikle styringsdialog mellom staten og kommunene uten bruk av øremerkede midler. Pedagogiske styringsvirkemidler blir trukket fram som mer hensiktsmessige verktøy (Kommunal- og regionaldepartementet, 2012, s. 30). Når det gjelder bibliotek, kunne en tenke seg at kommunal deltaking i nasjonalt utviklede kampanjer, nasjonale kompetanseoppbyggende tiltak og støtte til utvikling ble knyttet til krav om politisk behandling, uavhengig av krav om økonomisk bidrag fra kommunene. Det ville bidra til å få bibliotekene på det kommunale sakskartet igjen.

Et overaskende funn var at politikerne i mindre grad enn biblioteksjefene vektlegger de kommunale kjørereglene for hvordan samhandlingen mellom fagprofesjoner og politisk nivå

skal være. De inviterer til mer kontakt og pågåenhet fra biblioteksjefene sin side, enn det biblioteksjefene ser at det er rom for. Den formelle organiseringen med mer makt og kontrollfunksjoner plassert hos øverste administrative leder i kommunen, virker inn på handlingsrommet til biblioteksjefene. Di Maggio og Powell beskriver hvordan tvangsmessig isomorfi kan være et resultat av både formelt og uformelt press for å få organisasjoner til å opptre likt. Det kan dreie seg både om press i form av tvang og påbud, men også som invitasjon til å bli en del av et fellesskap. Undersøkelsen viser at biblioteksjefene slutter seg til de formelt vedtatte handlingsmønstrene i forhold til politisk nivå av ulike grunner. Noen fordi de må, andre fordi de mener det er fornuftige regler.

7.1 Utvalg

Et utvalgs-kriterium var at biblioteksjefene skulle ha lang fartstid. De skulle ha anledning til å sammenlikne nåværende organisasjonsform i kommunen mot tidligere organisasjonsformer. Av kapasitetsmessige årsaker er også undersøkelsen avgrenset til å gjelde fire kommuner i Hordaland. Større aldersmessig spredning og flere deltakerkommuner kunne muligens ha gitt andre resultat enn det som fremkommer her.

De fire kommunene har fire ulike former for administrativ og politisk organisering. Jeg har prøvd å trekke ut det som er likt for flere eller alle, men jeg har ikke sammenliknet de ulike organisasjonsformene. Det kunne ha vært interessant å gjøre om utvalget hadde vært større.

7.2 Metode

Det var ikke så lett å avgjøre hvilken metode som skulle brukes, men jeg landet på en kvalitativ metode og brukte et semistrukturert intervju. Det gav meg muligheten til å sammenlikne vurderinger rundt like problemstillinger. Selv om det også ble stilt åpne spørsmål, kunne en åpnere intervjuform i enda større grad latt informantene styre retningen på intervjuet. Det ideelle hadde kanskje vært å bruke metodetriangulering, der en kvantitativ undersøkelse ble fulgt opp av en åpen kvalitativ undersøkelse rundt et lite antall interessante problemstillinger.

De tre perspektivene som ble lagt til grunn for vurderingene i oppgaven gav ikke så stor mulighet til å gå i dybden, men de hjalp til å gi en oversikt over et komplisert område og bidro til å belyse problemstillingene fra flere sider.

8. LITTERATURLISTE

- Aabø, S. (2005). *The Value of Public Libraries: A methodological Discussion and Empirical Study Applying the Contingent Valuation Method*. (Doktoravhandling). Faculty of Arts. University of Oslo, Oslo.
- Allern, E. H. & Kleven, T. (2002). Ånden som går? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, Vol. 18 (03), 195-224.
- Annaniassen, E. & Vestheim, G. (1999). *Bok over land: Trekk ved Statens bibliotektilsyns historie*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Audunson, R. A. (2001). Folkebibliotekenes rolle i en digital framtid: Publikums, politikernes og bibliotekarenes bilder. I R. A. Audunson, & N. W. Lund (Red.), *Det siviliserte informasjonssamfunn: Folkebibliotekenes rolle ved inngangen til en digital tid*. (s. 206 -225). Bergen: Fagbokforlaget.
- Audunson, R. A. (2005). How do Politicians and Central Decision-Makers View Public Libraries? The Case of Norway. *IFLA Journal*, 31 (2), 174-181.
- Audunson, R.A. (2014). Det vi i Norge bygger ned, bygger Finland opp. *Bok og bibliotek*, nr.2, 54-55.
- Aune, A. (2000). *Kvalitet og kvalitetsarbeid : et tilbakeblikk på de siste 100 år* . Trondheim: Institutt for produksjons- og kvalitetsteknikk, Norges teknisknaturvitenskapelige [sic] universitet.
- Baldersheim, H. (1987). Frå statstenar til stifinnar: 1970–1987. I H. E. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim & R. Danielsen (Red.), *Folkestvre i by og bygd* (s. 283–308). Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H. & Rose, L. E. (Red.). (2014). *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 3.utg. Bergen, Fagbokforlaget.
- Bukve, O. & Offerdal, A. (Red.). (2002). *Den nye kommunen: Kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring: Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo: Samlaget.
- Busch, T. (2013). *Akademisk skriving*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P. & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk*. (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2010). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Di Maggio, P. J. & Powell, W.W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, Vol. 48, nr. 2, 147-160.
- Eidet, R.E. (1991). *Lederopplæring for biblioteksjefer – gir det resultater?* Oslo: Statens bibliotek- og informasjonshøgskole.
- Evjen, S. (2014). *Placing the public library : a comparative analysis of political perceptions Hvor går veien videre? : en komparativ analyse av folkebiblioteksperspektiver*. (Doktoravhandling). København: Det Informationsvidenskabelige Akademi.
- Fimreite, A.L., Tranvik, T., Selle, P. & Flo, Y. (2007) Når sektorband slites. *Tidsskrift for samfunnsforskning*. Vol.48 (02), 165-193.
- Fiva, J. H., Hagen, T. P. & Jørgensen, R. J. (2014). *Kommunal organisering*. (7. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Folkebibliotekloven (1985). *Lov om folkebibliotek*. (Folkebibliotekloven). Oslo: Kulturdepartementet.
- Frisvold, Ø. (2003). Folkeopplysningen er død, leve folkeopplysningen! *Bok og bibliotek*, nr 3, 32-34.
- Gilje, N. & Grimen, H. (1993). *Samfunnsvitenskapenes forutsetninger: Innføring i samfunnsvitenskapenes vitenskapsteori*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Høst, T. (2009). *Ledelse – en helhetlig modell*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Håkonsen, L. & Løyland, K. (2012). *Kulturutgifter i kommunene: (TF-rapport nr. 301)*. Bø: Telemarksforskning.
- Jacobsen, D. I. (2002). *Kommunepolitikere og kommunale byråkrater: Hånd i hånd eller mann mot mann?: En studie av interesseforskjeller i 30 kommuner*. Oslo: Makt- og demokratiutdanningen 1998-2003

- Jacobsen, D.I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand, Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge: En innføring i kommunalkunnskap*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Johnsen, Å. (2005). Resultatstyring i norsk offentlig sektor. *Magma*, nr. 2.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2012). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner: Med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014). *Det kvalitative forskningsintervju*. 2. utg. Oslo: Gyldendal.
- Landøy, A. & Zetterlund, A. (2013). Similarities and Dissimilarities among Scandinavian Library leaders and Managers I: P. Hernon & N.O. Pors (Red.), *Library leadership in the United States and Europe. A comparative study of academic and public libraries*. (s. 93-110). Santa Barbara, Calif.: Libraries.
- Letnes, O. (2015). Vår nye nasjonalstrateg. *Bok og bibliotek*, nr. 1, 9-15.
- Losnegard, Å. (2012, 13.april). Bibliotek + leiing = Sant. Hentet fra <http://www.hioa.no/Aktuelle-saker-fra-2012/Bibliotek-ledelse-sant>
- Lotsberg, D. Ø. (2014). Ledelsesteori – hva slags ledere passer i kommunene? I Baldersheim, H. & Rose, L. E. *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. 3. utg. 131-152.
- Lyngstad, R. (2003). *Makt og avmakt i kommunepolitikken: Rammer, aktører og ideologi i det lokale folkestyret*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Meyer, J. W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*. Vol. 83, nr. 2, 340-363
- Michnik, K. (2014). What threatens public libraries? The viewpoints of library directors in Sweden. *New Library World* (9/10), 426-437.
- Michelsen, S., Ramsdal, H., & Aarset, T. (2002) Kommunal organisering og posisjoneringa av profesjonane. I O. Bukve og A. Offerdal (Red.). *Den nye kommunen: kommunal organisering i endring* (s.168-184). Oslo: Samlaget.

- Nilsen, K. G. (2014). *Å lede bibliotek: Krysspress i sonen mellom bibliotekutvikling og operativt ansvar*. (Masteroppgave). Universitetet i Nordland, Bodø.
- Nilssen, V. (2012). *Analyse i kvalitative studier: Den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 1990:13. (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Kommunaldepartementet.
- NOU 2013:4. (2013). *Kulturutredningen 2014*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Olsson, H. & Sörensen, S. (2003). *Forskningsprosessen: Kvalitative og kvantitative perspektiver*. Oslo: Gyldendal.
- Parsons, T. (1956). Suggestions for a Sociological Approach to the Theory of Organizations. *Administrative Science Quarterly*. Vol.1, nr. 1, 63-85.
- Pors, N. O. (2010). Burning platforms and melting icebergs: An exploratory analysis of present strategic challenges and cross-pressures in the public libraries. *Performance Measurement and Metrics*. Vol.11, nr.1. 9-24.
- Rombach, B. (1991). *Det går inte att styra med mål! : En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund: Studentlitteratur.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røvik, K. A. (2012). Organisasjonsendring som organisasjonsgjøring. *Magma*. Nr. 8, 49-58.
- Sehested, K. & Ejersbo, N. (1998). Fra sammenkobling til dekobling af ledelse og profession i den kommunale forvaltning. *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, (79), 414-428.
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- St.meld. nr. 23 (1981-82). (1982). *Kulturpolitikk for 1980-åra*. Oslo: Kyrkje- og undervisningsdepartementet.
- St. meld. nr 23 (2008-2009). (2009). *Bibliotek - Kunnskapsallmenning, møtestad og kulturarena i ei digital tid*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, Vol. 20, nr. 3, 571-428.

Vestheim, G. (1997). *Fornuft, kultur og velferd: Ein historisk-sosiologisk studie av norsk folkebibliotekpolitikk*. Oslo: Samlaget.

Yukl, Gary. (2010). *Leadership in organizations*. (7.utg.) Upper Saddle River, N. J.: Pearson Education.

Øgård, M. (2014). (3.utg.) Fra New Public Management til New Public Governance. I H. Baldersheim & L.E. Rose. (Red.) *Det kommunale laboratorium*. (s. 93-109). Bergen: Fagbokforlaget.

9. VEDLEGG

9.1 Intervjuguide - politikere

GENERLT OM POLITKERROLLEN

1. Yrkesbakgrunn
2. Hvor lenge har du vært med i lokalpolitikken?
3. Hvor lenge har du hatt biblioteket som en del av ditt ansvarsområde?
4. (Organisasjonskartet) Hvordan mener du den politiske og administrative organiseringen i kommunen fungerer? Styrker / svakheter. Eventuelt utviklingen de siste tiårene.
5. Om forholdet mellom politiske og administrative avgjørelser
6. Om arbeidsoppgavene til en politiker.
7. Hvordan er det å arbeide med kulturområdet i forhold til andre politikkområder?
8. Hva mener du er din viktigste rolle som politiker?
9. Hvilken saker brukes det mest tid på i det politiske utvalget?
10. Kan du nevne noen viktige saker som har vært behandlet i utvalget siste halvår?
11. Har du hatt kontakt med fagansvarlige innenfor kultur siste året? Hvor ofte, og har dette vært kontakt av privat eller faglig karakter?
12. Hvor viktig er den personlige kontakten med innbyggerne og ansatte i kommunen for deg som politiker?
13. Hvor viktig er planer for det politiske arbeidet i kommunen?
14. Når ble siste plan for utvalgets virkeområde behandlet?
15. Er biblioteket behandlet i planen?
16. På hvilken måte har biblioteksjefen deltatt i planarbeidet?

BIBLIOTEKSPOLITIKK

17. Hva er ditt forhold til bibliotek – som politiker? Kan du beskrive din egen/partiets folkebibliotekpolitikk?
18. Hvor henter du din kunnskap om folkebiblioteket fra? (media, bibliotekmiljøet, egen erfaring, andres erfaring...) (Evjen s. 271)
19. (Del ut ark) Hva mener du er den viktigste begrunnelsen for å bruke ressurser på folkebibliotek?
 - a. Nyttige i konkret problemløsning
 - b. Fremmer demokrati og likhet
 - c. Formidler felleskultur –dannelse
 - d. Bidrar til meningsfylt fritid
 - e. Sosial møteplass i kommunen(Audunson 2001, s 216)
20. (Del ut ark) Hvilke motiv tror du **innbyggerne** i din kommune vil oppgi dersom de blir bedt om å verdsette folkebiblioteket? Du har hundre poeng du skal fordele på de seks punktene under, utfra hvordan du tror at **gjennomsnittet av innbyggerne** i din kommune vil svare. Jo viktigere en grunn er, jo høyere poengsum. Husk at summen må tilsvare 100.

1. Jeg eller andre i min familie bruker folkebiblioteket	
2. jeg eller andre i min familie kan komme til å få behov for å bruke folkebiblioteket senere i livet	
3. Andre i kommunen bruker folkebiblioteket	
4. Folkebiblioteket sprer kultur og kunnskap og tar vare på vår litterære arv	
5. Folkebiblioteket fremmer demokrati og likhet	
6. Andre grunner – spesifiser _____ _____	
SUM POENG	100

(Aabø 259)

Kommenter svarene

21. Hvordan ville eventuelt din personlige «verdsettingstabell» ha skilt seg fra innbyggernes?
22. Loven slår fast at folkebiblioteket er ledd i et nasjonalt biblioteksystem. Hvordan kommer det til uttrykk lokalt?
23. Hvordan vil du vurdere fordelingen av ansvarsforholdet for folkebiblioteket mellom stat og kommune?
24. Hvilken oppgaver har biblioteksjefen og hva mener du er hans/hennes viktigste rolle?
25. Hva skulle du ha sett at biblioteksjefen gjorde mer av, eventuelt mindre av, enn det han/hun gjør i dag?
26. Hvilke forventninger tror du biblioteksjefen har til deg som politiker?
27. Hvor ofte er det biblioteksaker til behandling i utvalget?
28. Hvilke saker har berørt biblioteket siste året?
29. Deltar biblioteksjefen på utvalgsmøtene?
30. Har du kontakt med biblioteksjefen i forbindelse med ditt politiske arbeid? Eventuelt, hvor ofte og hvem tar kontakt?

31. Hvordan kan biblioteksjefen i din kommune få fram informasjons- eller behandlingssaker til politisk nivå i kommunen?
32. Får du den informasjonen du trenger for å ta de rette avgjørelsene som gjelder biblioteket i kommunen?
33. Hvor ofte leser du om biblioteket i lokalavisa? Nevn eksempler på artikler
34. Hvor ofte hører du biblioteket omtalt av andre? Nevn eksempler.
35. Slik du ser det, hva er de tre viktigste utfordringene for den videre utviklingen av folkebiblioteket i din kommune?
36. Hva tror du biblioteksjefen mener vil være de tre viktigste utfordringene?
37. (Del ut ark) Det foreligger en del forskning på hvilken verdi folkebiblioteket har i lokalsamfunnet, men lite forskning på bibliotek målt opp mot pengeverdi, men i 2005 kom det ut en doktoravhandling som har undersøkt hvilken verdi folkebibliotek har for den norske befolkningen. Gjennom å bruke metoder som har røtter fra anvendt velferdsøkonomi viser undersøkelsen at den gjennomsnittlige norske husholdningen vurderer fordelene med folkebibliotek til å være fire ganger større enn de offentlige utgiftene tjenestene medfører. En mulig tolkning av funnene er at det vil være støtte i befolkningen for en økning av bevilgningene til folkebibliotek.
94% av befolkningen mener at tilgangen til et lokalt folkebibliotek er en demokratisk rettighet. Også ikke-brukere mener at bibliotek er viktig.
- Kjenner du til denne undersøkelsen?
 - I hvilken grad har undersøkelser som dette betydning for ditt arbeid som politiker?
 - Dersom dette hadde vært en undersøkelse som ble publisert i din sittende periode som utvalgsleder, hvordan er det sannsynlig at du ville ha fått informasjon om den: Gjennom orientering fra biblioteksjef
Andre informasjonskilder, hvilke?
Ville sannsynligvis ikke fått informasjon
38. (Del ut ark) **Kulturutredningen 2014** oppsummer bl.a med at
«Folkebibliotekene er en viktig institusjon i det lokale kulturlivet og en kulturarena som utmerker seg ved at den har en inkluderende profil. Etter utvalgets oppfatning er det et klart behov for en **opptrapping av ressursbruken** på folkebibliotekene både fra stat og kommune i årene som kommer. Dette er nødvendig for å opprettholde og utvikle bibliotekene som attraktive lavterskeltilbud og viktige møteplasser i hele landet.»
- Er du enig i denne vurderingen? Hvis ja, hvilke tiltak bør settes inn?
 - Hvorfor tror du bevilgningene til bibliotekene har minket i forhold til andre kulturaktiviteter i kommunene?
 - Er kulturutredningen behandlet i utvalget?
 - Har kommunen avgitt hørings svar?
 - Hvis ja, har biblioteksjefen laget framlegg til uttale til det som gjelder bibliotek
39. **Kulturplan for Hordaland**
I den nyleg vedtekte kulturplanen for Hordaland heter det:
«I samsvar med Plan- og bygningslova omfattar planen heile kultur- og idrettsfeltet i Hordaland, også verksemd som ligg utanfor fylkeskommunen sitt ansvarsområde. Planen skal vere eit samordnande styringsdokument for alle dei tre forvaltingsnivåa og peike ut retninga for ein offensiv kulturpolitikk i Hordaland fylke.»
- I hvilken grad vil den regionale kulturplanen få innvirkning på det kulturpolitiske arbeidet i din kommune?
 - Er kulturplanen behandlet i utvalget?
 - Har kommunen avgitt hørings svar?
 - Hvis ja, har biblioteksjefen laget framlegg til uttale til det som gjelder bibliotek?
 - (Del ut ark) Hvis du ser på målene som er skissert opp for bibliotek i planen, hvilken to mål mener du er spesielt viktige for biblioteket i din kommune?
 - Hvordan vil eventuelt utvalget ta initiativet til å følge opp disse områdene?
 - Hvilken to mål tror du biblioteksjefen mener er viktigst.
40. **Ny formålparagraf**
1 januar 2014 trådte revidert biblioteklov i kraft. Den slår fast at «Folkebibliotekene skal være en uavhengig møteplass og arena for offentlig samtale og debatt.» Nasjonalbiblioteket skriver at dette medfører mer ansvar til kommunene.
- Kjenner du til denne endringen i lovens formålparagraf?
 - Har den reviderte bibliotekloven vært oppe som en orienteringssak i utvalget?
 - Har det vært diskutert hva den endrede formålparagrafen har å si for biblioteksdriften i kommunen?
 - Hva må til for å gjøre det lokale biblioteket i stand til å bli en offentlig arena for samtale og debatt?
 - Hvilke debatter er det naturlig at biblioteket tar initiativet til?
 - Hvordan bør det arbeides på administrativt og politisk plan for at formålparagrafen skal bli oppfylt?
41. Noe annet du vil tilføre som gjelder samhandlingen mellom politisk nivå og biblioteksjef i kommunen?

Om mulighetene for å bli stilt oppfølgings spørsmål senere, og om å ta kontakt om en kommer på andre ting som burde ha vært nevnt.

9.2 Intervjuguide –biblioteksjefer

INTERVIEW GUIDE - BIBLIOTEKSJEFER

GENERLT OM POLITKERROLLEN

1. Utdanning, eventuelt tidligere arbeidsplass(er)
2. Hvor lenge har du vært biblioteksjef på din nåværende arbeidsplass
3. (Organisasjonskartet) Hvordan mener du den politiske og administrative organiseringen i kommunen fungerer? Styrker / svakheter. Eventuelt utviklingen de siste tiårene.
4. Hvordan mener du biblioteket og din rolle som biblioteksjef blir ivaretatt med nåværende administrativ og politisk organisering?
5. Hvilke oppgaver har utvalgsleder, og hva mener du er hans/hennes viktigste rolle som politiker?
6. Om forholdet mellom politiske og administrative avgjørelser
7. Hvilken saker brukes det mest tid på i det politiske utvalget?
8. Kan du nevne noen viktige saker som har vært behandlet i utvalget siste halvår?
9. I hvor stor grad tror du utvalgsleder har kontakt med fagansvarlige innenfor sitt politiske område og hvor ofte har du som biblioteksjef kontakt med utvalgsleder? Har dette vært kontakt av privat eller faglig karakter?
10. Hvor viktig er den personlige kontakten med politikere for deg som biblioteksjef?
11. Hvor viktig er planer for det politiske arbeidet i kommunen?
12. Foreligger en politisk behandlet plan for utvalgets virkeområde?
13. Hvis ja, er biblioteket behandlet i planen?
14. På hvilken måte har du deltatt i planarbeidet?

BIBLIOTEKSPOLITIKK

15. Hva mener du er den viktigste begrunnelsen for å bruke ressurser på folkebibliotek?
 - a. Nyttige i konkret problemløsning
 - b. Fremmer demokrati og likhet
 - c. Formidler felleskultur –dannelse
 - d. Bidrar til meningsfylt fritid
 - e. Sosial møteplass i kommunen (Audunson 2001, s 216)
16. Hva tror du den viktigste begrunnelsen til utvalgsleder er for å bruke ressurser på folkebibliotek?
 - a. Nyttige i konkret problemløsning
 - b. Fremmer demokrati og likhet
 - c. Formidler felleskultur –dannelse
 - d. Bidrar til meningsfylt fritid
 - e. Sosial møteplass i kommunen (Audunson 2001, s 216)
17. Hvilke motiv tror du **innbyggerne** i din kommune vil oppgi dersom de blir bedt om å verdsette folkebiblioteket? Du har hundre poeng du skal fordele på de seks punktene under, utfra hvordan du tror at **gjennomsnittet av innbyggerne** i din kommune vil svare. Jo viktigere en grunn er, jo høyere poengsum. Husk at summen må tilsvare 100.

7. Jeg eller andre i min familie bruker folkebiblioteket	
8. jeg eller andre i min familie kan komme til å få behov for å bruke folkebiblioteket senere i livet	
9. Andre i kommunen bruker folkebiblioteket	
10. Folkebiblioteket sprer kultur og kunnskap og tar vare på vår litterære arv	
11. Folkebiblioteket fremmer demokrati og likhet	
12. Andre grunner – spesifiser _____ _____	
SUM POENG	100

(Aabø 259)

Kommenter svarene

18. Hvordan ville eventuelt din personlige «verdsettingstabell» ha skilt seg fra innbyggernes?
19. Hvordan vil du vurdere ansvarsforholdet for folkebiblioteket mellom stat og kommune?
20. Hvilken oppgaver bruker du mest tid på?
21. Hva er din viktigste rolle som biblioteksjef?

22. Hvor ofte er det biblioteksaker til behandling i utvalget?

Hvilke saker har berørt biblioteket siste året?

24. Deltar du på utvalgsmøtene?

25. Har du kontakt med utvalgsleder eller andre politikere i forbindelse med arbeidet ditt? Eventuelt, hvor ofte og hvem tar kontakt?

26. Hva skulle du ha sett at utvalgsleder, eventuelt andre politikere gjorde mer av, eventuelt mindre av, enn det han/hun gjør i dag?

27. Hvilke forventninger tror du utvalgsleder har til deg som biblioteksjef?

28. Hvordan kan du få fram informasjons- eller behandlingssaker til politisk nivå i kommunen?

29. Ser du på fylkesbiblioteket som en aktuell støttespiller for å få fram saker politisk; eventuelt på hvilken måte?

30. Hvor ofte bruker du lokalavisa til å informere om biblioteket? Nevn eksempler på artikler

31. Fortell om profilering/markedsføring av biblioteket

32. Slik du ser det, hva er de tre viktigste utfordringene for den videre utviklingen av folkebiblioteket i din kommune?

33. Hva tror du utvalgsleder mener vil være de tre viktigste utfordringene?

34. Det foreligger en del forskning på hvilken verdi folkebiblioteket har i lokalsamfunnet, men lite forskning på bibliotek målt opp mot pengeverdi, men i 2005 kom det ut en doktoravhandling som brukte har undersøkt hvilken verdi folkebibliotek har for den norske befolkningen. Gjennom å bruke metoder som har røtter fra anvendt velferdsøkonomi viser undersøkelsen at den gjennomsnittlige norske husholdningen vurderer fordelene med folkebibliotek til å være fire ganger større enn de offentlige utgiftene tjenestene medfører. En mulig tolkning av funnene er at det vil være støtte i befolkningen for en økning av bevilgningene til folkebibliotek.

94% av befolkningen mener at tilgangen til et lokalt folkebibliotek er en demokratisk rettighet. Også ikke-brukere mener at bibliotek er viktig.

a. Kjenner du til denne undersøkelsen?

b. Har politikerne blitt informert om denne undersøkelsen, og i hvilken grad mener du det er viktig å informere om undersøkelser som dette?

35. Kulturutredningen 2014 oppsummer bl.a med at

«Folkebibliotekene er en viktig institusjon i det lokale kulturlivet og en kulturarena som utmerker seg ved at den har en inkluderende profil. Etter utvalgets oppfatning er det et klart behov for en opptrapping av ressursbruken på folkebibliotekene både fra stat og kommune i årene som kommer. Dette er nødvendig for å opprettholde og utvikle bibliotekene som attraktive lavterskeltilbud og viktige møteplasser i hele landet.»

a. Tror du utvalgsleder vil være enig i denne vurderingen?

b. Hvorfor tror **du** bevilgningene til bibliotekene har minket i forhold til andre kulturaktiviteter i kommunen?

c. Er kulturutredningen behandlet i utvalget?

d. Har kommunen avgitt høringssvar?

e. Hvis ja, har du laget framlegg til uttale til det som gjelder bibliotek og kom den eventuelt fram til politikerne uten endringer fra din sjef?

36. Kulturplan for Hordaland

I den nyleg vedtekte kulturplanen for Hordaland heiter det:

«I samsvar med Plan- og bygningslova omfattar planen heile kultur- og idrettsfeltet i Hordaland, også verksemd som ligg utanfor fylkeskommunen sitt ansvarsområde. Planen skal vere eit samordnande styringsdokument for alle dei tre forvaltingsnivåa og peike ut retninga for ein offensiv kulturpolitikk i Hordaland fylke.»

a. I hvilken grad vil den regionale kulturplanen få innvirkning på det kulturpolitiske arbeidet i din kommune?

b. Er kulturplanen behandlet i utvalget?

c. Har kommunen avgitt høringssvar?

d. Hvis ja, har du laget framlegg til uttale til det som gjelder bibliotek?

e. Hvis du ser på målene som er skissert opp for bibliotek i planen, hvilken to mål mener du er spesielt viktige for biblioteket i din kommune?

f. Hvordan vil du eventuelt ta initiativet til å følge opp disse områdene?

g. Hvilken to mål tror du utvalgsleder mener er viktigst?

37. Ny formålsparagraf: 1.januar 2014 trådte revidert biblioteklov i kraft. Den slår fast at «Folkebibliotekene skal være en uavhengig møteplass og arena for offentlig samtale og debatt.» Nasjonalbiblioteket skriver at dette medfører mer ansvar til kommunene, og at «Denne presiseringen har blitt godt mottatt og viser at politikere og fagfolk er enige om at folkebibliotekene skal ha en utvidet rolle som infrastruktur for demokratiet.»

a. Har den reviderte bibliotekloven vært oppe som en orienteringssak i utvalget?

b. Har det vært diskutert hva den endrede formålsparagrafen har å si for biblioteksdriften i kommunen?

c. Hva må til for å gjøre det lokale biblioteket i stand til å bli en offentlig arena for samtale og debatt?

d. Hvilke debatter er det naturlig at biblioteket tar initiativet til?

f. Hvordan bør det arbeides på administrativt og politisk plan for at formålsparagrafen skal bli oppfylt?

38. Noe annet du vil tilføre som gjelder samhandlingen mellom politisk nivå og biblioteksjef i kommunen?

39. Om mulighetene for å bli stilt oppfølgingsspørsmål senere, og om å ta kontakt om en kommer på andre ting som burde ha vært nevnt

40. Noe annet du vil tilføre som gjelder samhandlingen mellom politisk nivå og biblioteksjef i kommunen?

Om mulighetene for å bli stilt oppfølgingsspørsmål senere, og om å ta kontakt om en kommer på andre ting som burde ha vært nevnt