

2016-05-25

TJÄNSTESKRIVELSE
Dnr KUN 2016/41

Kulturnämnden

Upphandling av biblioteksdrift

Förslag till beslut

Kulturnämnden beslutar att upphandla driften av kommunens samtliga bibliotek.

Sammanfattning

Kommunen har länge använt konkurrens genom kundval eller upphandling som ett sätt att driva utveckling och ge kommuninvånarna maximalt värde för skattepengarna. I Nacka kommuns styrmodell ingår förutom konkurrens genom kundval eller upphandling även konkurrensneutralitet. Biblioteksverksamheten i Nacka kommun är sedan 2013 konkurrensutsatt. I dagsläget drivs de sex olika biblioteksenheterna av en privat anordnare och en kommunal anordnare. Biblioteksavtalen gäller fram till den 31 december 2018. En upphandling av biblioteken ger förutsättningar för konkurrens inom biblioteksverksamheten. Att upphandla samtliga biblioteken anses bäst gynna verksamheten, eftersom det är en liten marknad. Det är därför av stor vikt att upphandlingen lockar till sig många anbudsgivare.

Ärendet

Allmänt

Nacka har sex folkbibliotek, varav tre drivs av kommunala produktionen Välfärd samhällsservice och tre av en privat upphandlad anordnare. Samtliga folkbibliotek lyder under:

- Bibliotekslagen som trädde i kraft den 1 januari 2014.
- Strategi för folkbibliotek i Nacka kommun, KFKS 2011/28-889
- Medieplan för biblioteken i Nacka, KUN 2013/15-883

Biblioteket har en viktig funktion som en fri, neutral mötesplats där medborgarna kostnadsfritt kan låna media och ta del av ett brett informations- och kulturutbud på egna villkor. Biblioteket har också en viktig demokratisk roll, en fysisk plats öppen för alla att söka, dela och skapa information. Men minst lika viktigt är bibliotekets utbud vad gäller tillgång till flera källor och personalens kompetens att förmedla en källkritisk hållning.



Biblioteket utgör också en särskild viktig resurs när det gäller att stimulera barn till läslust och bidra till barns språk-, skriv- och läsutveckling. Biblioteken är även en prioriterad mötesplats för nyanlända som behöver information och kunskap om det svenska samhället och dess nya kultur. Biblioteken ska ligga centralt där människor spontant rör sig, nära eller i ett kommersiellt centrum, erbjuda attraktiva tjänster och ha generösa öppettider.

Bakgrund

Biblioteksverksamheten i Nacka kommun är sedan 2013 konkurrensutsatt. Upphandlingen av biblioteksverksamheten genomfördes under 2011-2012 genom upphandlingsformen konkurrenspräglad dialog, KUN 2011/13-880. I dagsläget drivs de sex olika biblioteksenheterna av en privat anordnare och en kommunal anordnare. Biblioteksavtalen gäller under perioden 1 januari 2013 till 31 december 2016 med möjlighet till förlängning ett år i taget, som längst till 2018. Kulturnämnden beslutade att förlänga biblioteksavtalen med två år, KUN 2015/26-880. När Nacka kommun valde att upphandla driften av biblioteksverksamheten i kommunen var det endast ett fåtal kommuner som tidigare övervägt denna möjlighet. I dagsläget finns det inga andra kommuner som valt att upphandla biblioteksdriften, dock är nyfikenheten stor på Nackas modell i landet. Uppföljning och utvärdering av biblioteksverksamheten sker genom att systematiskt och regelbundet följa upp avtalen och utvärdera biblioteksverksamheten.

Uppföljning och utvärdering

- Omfattar alla folkbibliotek i Nacka
- Utgår från kommunala och nationella mål
- Använder både kvantitativa och kvalitativa metoder
- Redovisar resultat öppet, lättillgängligt, tydligt och med jämförelser över tid och mellan bibliotek
- Ger resultat som lyfter fram styrkor, synliggör förbättringsområden och följer upp effekter av åtgärder

Inför förlängning av biblioteksavtalen gjordes utöver ordinarie verksamhetsuppföljning en fördjupad utvärdering av biblioteksverksamheten. Uppdraget genomfördes av det externa konsultföretag Public Partner, se bilaga 1. Public Partner genomförde också under 2015 en utvärdering av upphandlingsprocessen samt en rapport om skillnader mellan privat och kommunal drift, se bilaga 2 respektive bilaga 3.

Av utvärderingen framgår tydligt att biblioteken i Nacka verkar i enlighet med Nacka kommuns biblioteksstrategi och bibliotekslagen. Kulturnämndens mål gällande bibliotek uppfylls väl, nämligen att medborgarna har tillgång till kvalitativ biblioteksverksamhet, att besökarna är nöjda med bibliotekets tillgänglighet samt att besökarna är nöjda med utbudet av medier på biblioteken. Bibliotekspersonalen upplever målen som självklara och säger sig arbeta i enlighet med dessa. Särskilt målet om tillgänglighet anses som ett prioriterat område på biblioteken. I utvärderingen genomfördes ett stort antal intervjuer, av vilka det framgår



att man är nöjd med att biblioteken nu har längre öppettider än för några år sedan. Många i bibliotekspersonalen lyfter också fram vikten av att möta besökarna på deras egna villkor.

Biblioteken har en inriktning som anpassas efter olika målgrupper. Beroende på i vilken kommunedel och därmed vilken typ av lokalsamhälle som biblioteket är lokaliserat så finns det olika sätt att arbeta och samverka.

Alla sex bibliotek framhåller behovet av samverkan med representanter för de i biblioteksstrategin prioriterade grupperna. Det finns också en medvetenhet om att i det dagliga arbetet göra insatser för att stötta exempelvis barn med läs- och skrivsvårigheter och vuxenstuderande.

Biblioteken i Nacka har, ända sedan mätningarna av kundnöjdheten började, haft goda resultat. Besökarna är mycket nöjda med biblioteken överlag. Det kan inte heller noteras några större skillnader mellan biblioteken. Besökarna är också nöjda med medieutbudet, öppettider och delaktigheten. När det gäller samarbetet med andra aktörer t.ex. Rädda barnen, skolor, förskolor, SFI, vuxenutbildningen, Akademibokhandeln finns det hos de intervjuade samverkansaktörerna en starkt positiv bild av biblioteken. De ses som öppna, tillgängliga och måna om samverkan.

Förutsättningar inför upphandling

Enligt bibliotekslagen har alla kommuner skyldighet att driva bibliotek men driftsformen är inte reglerad. Svensk Biblioteksforening konstaterar i rapporten, "Om bibliotek på entreprenad 2011", att Svensk Biblioteksforening sätter innehåll före form och därför är vårt bibliotekspolitiska synsätt driftformsneutralt.

I Public Partners rapport om biblioteksverksamhet i Nacka konstateras bland annat följande. "Vi har inte kunnat notera annat än högst marginella skillnader mellan kommunala och privata bibliotek vad gäller kundnöjdhet, tillgänglighet och mediebestånd. Det ekonomiska resultatet, där de privata biblioteken totalt sett har ett överskott och de kommunal underskott, är svårt att jämföra då man verkar under olika förutsättningar. Upphandlingen har haft effekt - vår uppfattning är att biblioteken i viss mån sporras av varandra men ett större erfarenhetsutbyte dem emellan skulle kunna ge positiva effekter".

Det finns flera alternativ att driva folkbibliotek

- Driva i kommunal regi
- Upphandla ett eller fler bibliotek
- Upphandla alla bibliotek

Bibliotekens avtal löper ut 2018 och då måste biblioteken antingen återgå i kommunal regi eller upphandlas. Kommunen har länge använt konkurrens genom kundval eller upphandling som ett av flera sätt att driva utveckling och ge kommuninvånarna maximalt värde för skattepengarna. I Nacka kommuns styrmodell ingår förutom konkurrens genom kundval eller upphandling även konkurrensneutralitet. Kultur-och fritidsenheten bedömer



att en upphandling av samtliga bibliotek bäst gynnar verksamheterna då samtliga bedöms i konkurrens under likande förutsättningar. Då det är en liten marknad att hitta kompetenta anbudsgivare är det av största vikt att göra biblioteksupphandlingen så intressant som möjligt för marknaden. Enheten bedömer att genom att konkurrensutsätta alla biblioteken ökar också intresset från externa aktörer. Krav på kompetens ska finnas på samtliga bibliotek men genom att tillåta flexibilitet och innovation med resurser och utbildning kan de fasta kostnaderna minska vilket ger större möjligheter till finansiering av verksamheten. Upphandling grundas på att dels kunna tillhandahålla bibliotekstjänster till alla medborgare i Nacka kommun oavsett var man bor och dels skapa affärsmässiga förutsättningar för att intressera externa anbudsgivare. Mot bakgrund av ovan föreslår kultur- och fritidsenheten att driften av kommunens samtliga bibliotek ska upphandlas.

Fortsatt process och beslutsgång

Enheten har för avsikt att återkomma till kulturnämnden under upphandlingsprocessen med kontinuerlig information och underlag för beslut. Det slutgiltiga tilldelningsbeslutet kommer att fattas av kulturnämnden i enlighet med följande tidsplan.

Tidsplan

Beslut om nytt finansieringssystem	september 2016, kulturnämnden fattar beslut
Förslag för beslut om förfrågningsunderlag	nov/dec 2016
Annonsering TED, EU:s databas för publicering av offentliga upphandlingar	januari, 2017
Anbudsansökningar in	februari, 2017
Urval av anbudsgivare	mars, 2017
Utvärdering	juni, 2017
Beslut/tilldelning	september, 2017 kulturnämnden fattar beslut
Avtal tecknas	januari, 2018
Driftstart	januari, 2019

Ekonomiska konsekvenser

Om kulturnämnden beslutar att upphandla kommunens bibliotek beräknas kostnaderna för upphandlingen uppgå till cirka 400 000 kr

Konsekvenser för barn

Själva upphandlingen av bibliotek bedöms inte medföra några konsekvenser för barn.

Bilagor

1. Utvärdering biblioteksverksamhet. Public Partner, 2015-05-11
2. Utvärdering upphandling av biblioteksverksamhet, 2015-09-25
3. Rapport biblioteksverksamhet i Nacka – jämförelse mellan kommunal och privat drift. Public Partner, 2016-04-15



Beslutet ska skickas till

Kommunstyrelsen

Susanne Nord
Kultur- och utbildningsdirektör

Lars Nilsson
Sakkunnig bibliotek kultur
Kultur- och fritidsenheten