

2017-10-06

Till sekretariatet för den nationella
biblioteksstrategin
Kungliga biblioteket

Inspel till arbetet med nationell biblioteksstrategi och reflektioner kring referensgruppsarbetet

Kungliga biblioteket (KB) fick i juni 2015 uppdraget att ta fram en nationell biblioteksstrategi och tillsatte då ett sekretariat. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har haft regelbunden kontakt med sekretariatet. SKL har också fått utse fem ledamöter i den nationella biblioteksstrategins referensgrupp (4 medlemmar och 1 sakkexpert från SKL) som har följt arbetet sedan det första mötet med referensgruppen i maj 2016.

SKL:s ledamöter vill med detta brev göra inspel till det fortsatta arbetet med strategin. Det handlar dels om några övergripande frågor som berör samtliga kommuner, landsting och regioner och dels inspel från de olika bibliotekstyperna.

Inledningsvis har SKL:s ledamöter också vissa synpunkter och reflektioner på hur referensgruppsarbetet och processen hittills har fungerat.

Reflektioner kring referensgruppsarbetet

SKL är positiva till möjligheten att ha ledamöter i den nationella biblioteksstrategins referensgrupp. Hittills har referensgruppen träffats tre gånger. SKL:s representanter menar att träffarna har varit intressanta och att det har varit värdefullt att tillsammans med kollegor diskutera olika bibliotekstypers perspektiv.

Det är dock otydligt vad referensgruppen ska bidra med till strategin och vilken roll de olika ledamöterna har. Enligt beskrivningen i *Forum för nationell biblioteks-samverkan och utveckling* ska ledamöterna i gruppen ”bidra med kunskap och omvärldsbevakning inom sina respektive verksamheter”. SKL:s ledamöter upplever det som oklart hur de inspel som referensgruppen bidrar med fångas upp, dokumenteras och används i det fortsatta arbetet med strategin.

Processen

Processen med att ta fram en nationell biblioteksstrategi är på ett sätt öppen och transparent. Den nationella strategin har en blogg och en öppen Facebook-grupp där alla som vill har möjlighet att både följa processen och komma med inspel. Sekretariatet har också varit runt på många bibliotek i Sverige för att både informera om arbetet och inventera behov. Samtidigt ser SKL:s ledamöter i referensgruppen en uppenbar risk att vissa perspektiv och åsikter inte kommer fram eftersom alla inte är

aktiva i sekretariatets dialogforum i sociala medier eller har möjlighet att delta vid fysiska möten. Huvudmannaperspektivet har hittills inte berörts till exempel.

Tidshorisonten för framtagandet av den nationella biblioteksstrategin är lång, uppdraget ska slutredovisas senast mars 2019. Samtidigt har det kommit utspel och lagts förslag under själva strategiarbetets gång. Ett exempel på ett sådant förslag som redan är lagt av sekretariatet är *Digitalt först – med användaren i fokus*. Det är positivt att sekretariatet har en ambition att göra förändringar, men SKL:s ledamöter i referensgruppen anser att det är anmärkningsvärt att detta sker utan att remittera dessa förslag till berörda instanser och utan att en ordentlig konsekvensanalys - kring vad olika förslag kan få för konsekvenser på både kort och lång sikt för bibliotekens huvudmän har gjorts. Eventuella förslag som läggs innan slutredovisningen bör därför fortsättningsvis remitteras till berörda instanser.

SKL förutsätter att den fortsatta processen är transparent och öppen, men också är tydlig med varför vissa aspekter finns med och andra är bortvalda eller hur de kommer att kompletteras i ett senare skede.

Medskick i det fortsatta arbetet

SKL förutsätter att sekretariatet i det fortsatta arbetet tar hänsyn till följande övergripande principer:

- Det kommunala självstyret. Självstyrelsen syftar till ökad demokrati och bättre effektivitet genom att beslut fattas nära medborgarna och verksamheten formas efter lokala förutsättningar. Proportionalitetsprincipen stadgar att självstyrelsen enbart bör begränsas om det är nödvändigt för att uppnå ändamålet med ett förslag och i så fall med medel som innebär så små begränsningar som möjligt.
- Finansieringsprincipen, det vill säga staten inte kan införa nya obligatoriska uppgifter för kommuner, landsting och regioner utan att först analysera konsekvenserna och stå för finansieringen.

Utöver dessa övergripande medskick finns nedanstående specifika synpunkter som SKL:s ledamöter i referensgruppen vill skicka med:

Riktade statsbidrag

De riktade statsbidragen och ersättningarna till kommuner och landsting har ökat kraftigt till antalet de senaste åren. Detta medför en ökad detaljstyrning och administration och det försämrar även kommunernas och landstingens förutsättningar att planera och effektivisera sin verksamhet och ekonomi. SKL har lyft fram problematiken med riktade statsbidrag i [denna skrivelse](#) till Finansdepartementet. Även Statskontorets rapport [Statens styrning av kommunerna \(2016:24\)](#) lyfter detta.

Ett exempel på riktade bidrag inom biblioteksområdet som är problematiskt är *Inköpsstödet till litteratur för folk- och skolbibliotek*, som Kulturrådet fördelar. Stödet har till uppgift att främja intresset för läsning, men enligt regelverket ges bidraget enbart till inköp av litteratur. Det i sig behöver inte vara ett problem, men stödet är

konstruerat så att kommunerna inte kan sänka det egna medieanslagen för att istället använda resurserna på personal eller annan verksamhet i läsfrämjande syfte, för då får man lägre stöd. Det kan innebära att bibliotek inte utvecklar nya läsfrämjande åtgärder eller metoder. Bidraget är därmed ett exempel på när de statliga stöden styr kommunernas prioriteringar och inte alltid stämmer överens med kommunernas behov. Det stimulerar inte heller till utveckling eller nya lösningar.

Ett annat exempel är *Statsbidrag för personalförstärkning i skolbibliotek*, som visar på problematiken med bidrag till ökad bemanning. Det bidrag som beviljas täcker endast halva personalkostnaden. Dessutom är bidraget översökt, vilket innebär att det beviljade bidraget blir ännu lägre (huvudmännen för skolbiblioteken har ansökt om 400 heltidstjänster och bidraget täcker ca 100 heltidstjänster). Konsekvensen av detta blir också en svårighet att rekrytera personal, då konkurrensen om utbildade skolbibliotekarier blir stor.

Det finns därför anledning att se över de olika stöd- och bidragssystem som finns kopplat till biblioteksverksamheterna och vara restriktiv när det gäller att föreslå eventuellt nya riktade bidrag.

Bibliotekarieyrkets roll

Enligt uppdraget ska KB belysa bibliotekarieyrkets roll och förutsättningar. I detta arbete är det viktigt att bibliotekshuvudmännens behov av kompetens, utifrån de olika bibliotekstypernas uppdrag, belyses och inventeras. Folkbiblioteken har till exempel pekat på vikten av att bredda rekryteringen till bibliotekarieutbildningen och när det gäller möjligheter att rekrytera behöriga skolbibliotekarier är det svårt för skolorna idag. Samtidigt visar forskningsöversikten som gjorts av KB att kompetensbristen hos de redan anställda skolbibliotekarierna är ett bekymmer.¹

Nationell biblioteksmyndighet

KB har sedan 2011 i uppdrag att ha en nationell överblick över det allmänna biblioteksväsendet och främja samverkan och utveckling inom området. Det finns idag oklarheter i vad det innebär, hur det fungerar och vad kommuner och landsting/regioner kan förvänta sig för stöd av KB. Inom ramen för uppdraget att ta fram en nationell biblioteksstrategi finns inget direkt uppdrag att titta på vilken roll och uppdrag en nationell biblioteksmyndighet ska ha framöver, men med tanke på strategin finns det skäl att tydliggöra roller, ansvar och uppdrag kopplat till de myndigheter som på olika sätt berör biblioteksområdet idag; Kulturrådet, Kungliga biblioteket och Myndigheten för kulturanalys.

Folkbibliotek

Följande områden är särskilt viktiga att beakta när det gäller folkbiblioteken:

¹ Gärdén, Cecilia, *Skolbibliotekets roll för elevers lärande. En forsknings- och kunskapsöversikt år 2010–2015*, Borås 2017

- Behov av stöd till kommunerna att erbjuda en likvärdig biblioteksverksamhet för Sveriges flerspråkiga befolkning. Här finns det till exempel möjlighet att se över och utöka Internationella bibliotekets uppdrag.
- Behov av en nationell infrastruktur, framförallt inom digitaliseringsområdet. Som det ser ut nu finns en risk för digital inlåsning och därmed en försämring av medborgarnas tillgång till information. Här har KB redan idag ett uppdrag ”Myndigheten ska också verka för utveckling och samordning av digitala tjänster och system inom biblioteksväsendet” (i Förordning 2013:1050).
- Den nationella nivån ska underlätta och stödja, inte styra den verksamhet som kommunerna ansvarar för och finansierar. Bibliotekens och kommunernas lokala behov ska styra, t.ex. när det gäller organisation och medarbetarnas kompetens. Eventuella nationella satsningar och strukturer bör därför vara flexibla och ge förutsättningar för lokala initiativ.
- Insamlingen av den nationella statistiken bör tjäna som ett stöd för verksamhetsutveckling och ha en tydligare koppling till bibliotekslagen.
- Behov av stöd kring demokratiuppdraget och den fria åsiktsbildning, inte minst i relation till hot, vandalisering och våld.

Regional biblioteksverksamhet

- Rollfördelning mellan Kulturrådet och KB när det gäller kultursamverkansmodellen är oklar och behöver förtydligas.
- Litteraturuppdraget i kultursamverkansmodellen har lagts till utan att regionerna har fått medel för att genomföra det. Om nya ansvarsområden införs i modellen ska finansieringsprincipen gälla.
- Åtterrapporeringen i kultursamverkansmodellen bör utgå från vad regional biblioteksverksamhet gör och utifrån bibliotekslagen. Så sker inte idag. KB samlar in officiell nationell statistik för övriga bibliotek, men inte regional biblioteksverksamhet.
- En nationell digital infrastruktur för t.ex. licenser för databaser skulle frigöra tid för regional biblioteksverksamhet, som får ta en del av dessa frågor idag, och effektivisera arbetet. Här har KB redan idag ett uppdrag ”Myndigheten ska också verka för utveckling och samordning av digitala tjänster och system inom biblioteksväsendet” (i Förordning 2013:1050).
- Behov av mer kontakt med universitet och högskola samt specifikt med biblioteksutbildningarna.
- Behov av olika typer av nationell driftsorganisation/plattformar. Den regionala biblioteksverksamheten driver olika utvecklingsarbeten, ofta i samverkan med kommunerna, men när de väl är slutförda och visat sig kunna ha bäring för fler saknas möjlighet till en nationell driftsorganisation.
- Den regionala biblioteksverksamheten har sedan lång tid, tillsammans med kommunerna och universitet/högskola, arbetat med metodutveckling inom läsfrämjandeområdet. Det är ett viktigt och utpekat område i Bibliotekslagen, som hitintills inte fått något avtryck i strategiarbetet.

Sjukhusbibliotek

Kristina Smedeby har fått ett särskilt uppdrag av sekretariatet att skriva om den vetenskapliga delen sjukhusbibliotekens uppdrag, arbete med kunskapsunderlag, evidens och hantering av e-resurser. Här är dock några punkter som är viktiga att beakta:

- Digital inlåsnings; man har inte tillgång till samma databaser på universitet och högskola som sjukhusbibliotek. Detta är särskilt problematiskt för studenter när de är på praktik eller läser på distans. Här har KB redan idag ett uppdrag ”Myndigheten ska också verka för utveckling och samordning av digitala tjänster och system inom biblioteksväsendet”(i Förordning 2013:1050).
- I *Effektiv vård SOU 2016:2* (Slutbetänkande av En nationell samordnare för effektivare resursutnyttjande inom hälso- och sjukvården) finns ett förslag på ett nationellt hälsobibliotek, något som bör delfinansieras av staten.

Skolbibliotek

Forsknings- och kunskapsöversikten *Skolbibliotekets roll för elevers lärande* (2017) ger en gedigen bild över skolbiblioteken och dess behov idag för att fördjupa elevers läsförmåga och informationskompetens. Denna forskningsöversikt är tydlig när det gäller vilka utmaningar skolbiblioteken har idag och bör ligga till grund för det vidare arbetet med strategin. Framförallt bör följande lyftas:

- Det viktiga samarbetet mellan lärare och skolbibliotek och behovet av ömsesidig kompetensutveckling om varandras roller. Här är skolledarnas kunskap viktig för att förstå vikten av att främja skolbiblioteksverksamheten och stötta detta samarbete.
- Den traditionella läsfrämjande funktion som skolbibliotek tidigare haft behöver kompletteras i högre grad av informationskompetens. Detta är än mer aktuellt idag, då skolans övergripande mål och riktlinjer samt kursplaner kompletteras med mål utifrån informationskompetens från 1 juli 2018.
- KB:s tolkning av vad ett skolbibliotek är (minst 20 timmar bemanning) är problematisk. I propositionen till skollagen formuleras skolbiblioteket som ”en gemensam och ordnad resurs av medier och information som ställs till elevernas och lärarnas förfogande och som ingår i skolans pedagogiska verksamhet med uppgift att stödja elevernas lärande”, ett tydligt verksamhetsperspektiv. Vidare formulerar Skolverket skolbiblioteket som ”en materiell resurs som är en del i en skolas läromedel och övrig utrustning och som en funktion som bidrar aktivt i kunskapsutvecklingen och svarar för viss service”.
- I strategiarbetet hörs önskemål om förändringar i skollagen (2010:800), vars nuvarande lydelse är ”Eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska ha tillgång till skolbibliotek (3 kap 36§)”. Det är inte rätt väg att gå. En god skolbiblioteksverksamhet, och därigenom en större likvärdighet för eleverna

när det gäller språkutveckling, läsfrämjande insatser och informationskompetens, kan alla skolor ha. Risken är annars att rektorer ställs inför valet mellan en behörig lärare och en skolbibliotekarie.

Ytterligare underlag

SKL skrev en [kommentar till den nationella strategins nulägesanalys](#), som kom våren 2016.

Under våren 2017 har SKL, tillsammans med Digidelnätverket och KB skickat ut en enkät till samtliga folkbibliotek för att undersöka vilken typ av aktiviteter folkbiblioteken erbjuder för att öka den digitala kompetensen. Enkätundersökningen har kompletterats med ett antal intervjuer och har resulterat i rapporten [Insatser för digital kompetens på folkbiblioteken](#) i maj 2017. Den visar bland annat att 80 % av folkbiblioteken redan idag erbjuder aktiviteter för att öka invånarnas digitala kompetens.

SKL bidrog med ett kapitel i den nationella strategins omvärldsanalys, som presenterades hösten 2017. Kapitlet behandlar de demografiska utmaningar som Sverige står inför och vad det kan få för konsekvenser för framförallt kommunerna. SKL har följande synpunkter när det gäller kapitlet i omvärldsanalysen som handlar om skolbibliotek:

- I rapporten sägs att Skolinspektionen kan utdöma vite om det inte finns ett bibliotek på skolan (s 260). Skollagen ger inte stöd för att varje skolenhet måste ha ett eget skolbibliotek. Däremot ska det ligga så det går att använda i undervisningen, antingen i skolans lokaler eller på rimligt avstånd från skolan.
- Vi noterar att det finns ett resonemang utifrån KB:s tolkning kring de 20 timmars bemanning i veckan som skolbiblioteken bör ha. Vi kan konstatera att det finns inget i skollagen som anger att det ska finnas en egen skolbibliotekarie, däremot att det eleverna ska ha tillgång till ett bibliotek som är anpassat till och en del av deras utbildning. Huvudmannen, den som driver skolan, är den som ansvarar för att så sker utifrån de skolans förutsättningar.
- Det hade varit av intresse att ta del av de kompetensutvecklingsinsatser som Skolverket genomför och som omnämns i rapporten för att lyfta goda exempel kring hur lärare och skolledare arbetar med t ex kringinformationssökning och källkritik.

Vi ser fram emot slutbetänkandet och möjligheten att ge ett remissvar på de förslag som utredaren kommer att lämna.

SKL:s representanter i referensgruppen för Nationell biblioteksstrategi

Anja Dahlstedt, Botkyrka bibliotek

Ann Edvik, barn- och skolförvaltningen i Lunds kommun

Maria Ehrenberg, Regionbiblioteket Halland

Kristina Smedeby, Sjukhusbiblioteken i Sörmland

Maria Jacobsson, Sveriges kommuner och landsting